

**TRÈS SECRET -**

**N° de dossier : 2800-171  
(TD R523)**

**SOUTIEN DU SCRS À LA SÉCURITÉ DU PÉRIMÈTRE DU NORD DU  
CANADA**

**(ÉTUDE DU CSARS 2012-03)**

**Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité  
2 août 2013**

**version de l'AIPRP**

5 MARS 2019  
en date du :  
\_\_\_\_\_

## TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	3
2	MÉTHODOLOGIE ET PARAMÈTRES .....	4
3	LES GLACES FONDENT – QUE SE PASSE-T-IL MAINTENANT?.....	5
3.1	Établissement des priorités en matière de renseignement sur le Nord canadien .....	5
	.....	7
3.3	Changement de direction .....	8
4	EXPLOITATION À LA FRONTIÈRE NORD DU CANADA.....	9
4.1	Liaison avec le Nord .....	11
4.2	Initiatives opérationnelles.....	13
5	CONCLUSION : PLANIFICATION D’UN ARCTIQUE PLUS TEMPÉRÉ.....	16
	RÉSUMÉ DES CONSTATATIONS .....	18
	RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS .....	19

## 1 INTRODUCTION

Le Nord canadien subit des transformations rapides, depuis les répercussions des changements climatiques jusqu'aux progrès découlant de l'exploration et de l'exploitation pétrolières, gazières et minérales, en passant par la croissance des gouvernements et des institutions autochtones et du Nord. Cependant, l'intérêt pour cette vaste région n'est pas tout à fait bénin, car les préoccupations en matière de sécurité nationale dans le Nord – longtemps perçues comme une menace révolue de la Guerre froide – retiennent encore une fois l'attention des médias, des universitaires et du gouvernement. La visite annuelle du premier ministre du Canada dans la région symbolise l'intention exprimée par le gouvernement d'affirmer une présence assidue dans le Nord au moyen du renforcement de la capacité de protéger et de patrouiller les terres, la mer et le ciel situés sur le territoire souverain du Canada.

Pour faire avancer les intérêts du gouvernement dans le Nord SCRS en 2010; la présente étude met l'accent sur les raisons qui sous-tendent les efforts déployés par le SCRS pour sécuriser le périmètre du Nord du Canada. En particulier, l'étude examine l'étendue de la ou des menaces comme elles sont comprises par le Service, la façon dont sont gérées les ressources affectées à ce dossier (à l'administration centrale et dans les régions), les activités de liaison du SCRS avec les partenaires du Nord,

Bien que cet examen ait été effectué de manière ponctuelle habituelle (c.-à-d. en examinant les activités antérieures du SCRS), cette évaluation emprunte une perspective fortement prospective : comme dans le cas de la stratégie du gouvernement pour le Nord dans son ensemble, il est évident que les activités exécutées aujourd'hui dans le Nord par le SCRS préparent le terrain pour les capacités futures. À ce titre, l'étude a permis de dégager un certain nombre de constatations concernant les défis auxquels fait face le SCRS lorsqu'il tente de recueillir efficacement des renseignements sur la région du Canada la plus éloignée et la plus éprouvante sur le plan géographique. L'examen se termine par une recommandation visant à aider le Service à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour mieux se positionner à l'égard de cette priorité alors qu'il a le luxe de prendre le temps de le faire.

## 2 MÉTHODOLOGIE ET PARAMÈTRES

Cet examen a porté sur les activités du SCRS à l'appui des efforts que le gouvernement a déployés pour assurer la sécurité du périmètre du Nord du Canada. Le CSARS a examiné comment le SCRS s'est positionné pour collecter des renseignements sur cette question, tant à l'échelle de l'administration centrale du SCRS qu'à l'échelle régionale. Plus particulièrement, le CSARS a évalué la coopération du SCRS avec ses partenaires nationaux ainsi que sa participation aux forums multilatéraux et aux différentes activités de collecte entreprises pour fournir au gouvernement des renseignements exacts et en temps opportun.

Afin de mettre davantage en contexte les problèmes observés dans la documentation, le CSARS a tenu un certain nombre de réunions avec des représentants du SCRS,

le SCRS

a déployé des efforts de liaison avec les homologues gouvernementaux du Nord afin de se tenir au courant des événements ou des développements importants. Afin d'évaluer le fonctionnement de cette approche, le CSARS s'est rendu dans les Territoires du Nord-Ouest et a parlé aux représentants du gouvernement du Canada en poste à Yellowknife au sujet de leurs relations avec le SCRS.

La période d'examen de base de l'étude s'est tenue du 1<sup>er</sup> janvier 2007 au 31 décembre 2011; toutefois, on a consulté une quantité importante de renseignements recueillis en 2012 et en 2013 afin de procéder à une évaluation complète .

---

<sup>1</sup> Le CSARS est particulièrement reconnaissant envers le SCRS.

### 3 LES GLACES FONDENT – QUE SE PASSE-T-IL MAINTENANT?

Il n'existe pas de définition complète de ce qui constitue le Nord circumpolaire, l'Arctique, le Nord ou l'archipel Arctique canadien. Chacun des huit pays circumpolaires [c.-à-d. le Canada, la Finlande, le Groenland (Danemark), l'Islande, la Norvège, la Russie, la Suède et les États-Unis] a sa propre définition de ce qui constitue la région circumpolaire, l'Arctique et le Nord<sup>2</sup>. Le Canada a tendance à faire la distinction entre le « Moyen-Nord » et le « Grand Nord ». Le Moyen-Nord est généralement défini comme constituant la masse terrestre se trouvant entre les 50° et 60° de latitude, tandis que le « Grand Nord » est généralement considéré comme englobant toutes les régions situées au nord du 60<sup>e</sup> parallèle (c.-à-d. l'Arctique)<sup>3</sup>. Ces distinctions sont importantes pour le SCRS, car il faut tenir compte des considérations différentes en matière de liaison, d'opérations et de finances entre les opérations dans le Moyen-Nord et celles exécutées dans le Grand Nord du Canada.

Le débat entourant les définitions de l'Arctique est symptomatique de la reconnaissance à l'échelle internationale que la glace et le pergélisol – les fondements des écosystèmes de l'Arctique – sont littéralement en train de fondre. Les effets du changement climatique ont amélioré l'accessibilité au Nord et facilité l'exploration des ressources naturelles, augmentant ainsi la possibilité que l'Arctique devienne un jour une voie maritime importante pour les voyages commerciaux<sup>4</sup>. Ces nouvelles réalités ont présenté à toutes les nations arctiques une foule de défis, dont le moindre est l'inquiétude croissante concernant la concurrence stratégique liée à l'Arctique, ses ressources et ses éventuelles routes commerciales<sup>5</sup>. La façon de réagir efficacement à ces préoccupations était l'une des principales motivations derrière la publication en 2009 de la Stratégie du gouvernement du Canada pour le Nord.

#### 3.1 Établissement des priorités en matière de renseignement sur le Nord canadien

La Stratégie pour le Nord du Canada met l'accent sur quatre domaines prioritaires : exercer notre souveraineté dans l'Arctique, promouvoir le développement social et économique,

---

<sup>2</sup> Kyle D. Christensen, « The Arctic: The Physical Environment », Centre d'analyse et de recherche opérationnelle, Section de l'analyse stratégique, Recherche et développement pour la défense Canada – CARO, TM 2010-193, septembre 2010, p. 4.

<sup>3</sup> Le pourcentage du territoire des pays circumpolaires situés au-dessus du 60<sup>e</sup> parallèle nord comprend les États-Unis, 15 %; le Canada, 40 %; la Russie, 45 %; la Suède, 70 %; la Norvège, 82 %; la Finlande, 99 %; le Groenland (Danemark), 100 %; et l'Islande, 100 %. Voir l'étude de Recherche et développement pour la défense Canada citée ci-dessus.

<sup>4</sup> Par exemple, en septembre 2007, l'imagerie satellitaire a confirmé que la couverture de glace du passage du Nord-Ouest était inférieure à 10 %, ce qui rend ce passage « entièrement navigable » pendant plusieurs semaines au cours de l'année.

<sup>5</sup> Document du SCRS, « Rapport du directeur – 2010-2011 »,

protéger le patrimoine environnemental du Nord, et améliorer et développer la gouvernance dans le Nord. La Stratégie souligne que le Canada « accroît donc sa présence dans la toundra, augmente le nombre de navires dans les eaux glacées de l'Arctique et améliore sa surveillance aérienne dans la région » [c.-à-d. une nouvelle installation de recherche, une installation d'accostage et d'avitaillement en eaux profondes, la construction d'un nouveau brise-glace canadien (parmi d'autres navires capables de naviguer dans les glaces) et, enfin, la mise à profit des capacités de surveillance fournies par la mission de la Constellation RADARSAT de l'Agence spatiale canadienne]<sup>6</sup>.

Bien que cela ne soit pas explicitement énoncé dans la Stratégie,

**le CSARS a conclu que le SCRS faisait face à un certain nombre de défis imprévus à la suite de la décision du gouvernement de désigner l'Arctique comme étant en soi une « question » de renseignement et de sécurité.** Pour commencer,

<sup>8</sup> le Service n'avait pas traditionnellement joué un rôle important dans la collaboration sur les questions nordiques<sup>9</sup>. En l'absence d'un portefeuille consacré à l'Arctique, ressources limitées utilisées sur le sujet ont été consacrées presque exclusivement à l'enquête sur les menaces de longue date

de 2010 a forcé le SCRS à se pencher sur un sujet qui, jusqu'à maintenant, était considéré comme ayant un degré de priorité relativement faible.

---

<sup>6</sup> Gouvernement du Canada, « Stratégie pour le Nord du Canada : Notre Nord, notre patrimoine, notre avenir. » Affaires autochtones et du Nord Canada, Ottawa, 2009, p. 9.

<sup>7</sup>

<sup>8</sup>

<sup>9</sup> On a informé le CSARS que le SCRS n'a commencé à jouer un rôle dans que



**Le CSARS a conclu que les efforts déployés par le SCRS pour donner suite à la directive du gouvernement concernant le Nord ont été difficiles à mettre en œuvre en raison d'une autre priorité du gouvernement exigeant des restrictions budgétaires.**

La documentation ministérielle du SCRS a souligné qu'au cours des dernières années, la politique financière du SCRS a été une politique d'austérité et de contrainte,

Cependant, le problème avec la réduction des ressources qui en a découlé est que celle-ci s'est produite précisément lorsque le SCRS tentait de comprendre la nature de la menace dans le Nord, sa complexité et la façon de concentrer les ressources

Comme on pouvait s'y attendre, le SCRS s'est rendu compte qu'il fallait réfléchir davantage à la façon dont pourrait aborder la question de façon pratique tout en gardant l'austérité budgétaire à l'esprit.

### **3.3 Changement de direction**

Une importante modification a été apportée aux priorités du gouvernement en matière de renseignement pour 2011-2012 : Le SCRS était

Lorsque le CSARS a interrogé les gestionnaires



régionaux du SCRS au sujet de cette modification des priorités du gouvernement,

21

**À la suite de la nouvelle orientation et de la réorganisation régionale, le CSARS a conclu que la manière dont le SCRS effectuait la gestion stratégique de l'environnement du Nord était plus cohérente avec l'approche adoptée à l'égard des autres responsabilités régionales.** La prochaine section de cet examen explique comment le SCRS a géré cette responsabilité et les efforts déployés destinés à améliorer la liaison et les activités opérationnelles dans le Nord canadien.

---

<sup>21</sup> Réunion du CSARS avec les directeurs généraux régionaux

15 février 2013

#### 4 EXPLOITATION À LA FRONTIÈRE NORD DU CANADA

Bien que le Nord ait toujours revêtu une importance militaire stratégique pour l'OTAN et le NORAD en tant que lieu à la fois de combat et d'évitement dans le cadre d'une guerre nucléaire, la collectivité du renseignement canadien n'a pas toujours considéré la région comme un environnement opérationnel probable pour les terroristes en raison du climat rigoureux, du manque d'infrastructures à valeur élevée et de la dispersion de la population.

En effet, les économies de cette région sont diversifiées et comprennent les secteurs dynamiques de l'exploitation du pétrole, du gaz, de l'or, du diamant, de l'uranium et de la potasse, une base agricole solide et des installations de recherche biomédicale et des universités de renommée internationale. Ce développement économique a entraîné une gradation graduelle des activités liées aux menaces qui ont lieu dans le Nord canadien ou qui s'y rapportent. Voici quelques-unes de ces préoccupations :

- **Différends territoriaux** : Les nations de l'Arctique ont commencé à étendre leurs droits patrimoniaux exclusifs en vertu du traité de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) de 1982, en se fondant sur la validation scientifique de leur plateau continental. Ce processus ainsi que d'autres conflits territoriaux qui perdurent entre certains États de l'Arctique ont amplifié l'importance du renseignement<sup>28</sup>. Par conséquent, le gouvernement du Canada a demandé des renseignements

#### 4.1 Liaison avec le Nord

---

<sup>28</sup> Le Canada est impliqué dans des désaccords territoriaux avec les États-Unis en ce qui concerne la mer de Beaufort et le passage du Nord-Ouest, et avec le Danemark en ce qui concerne l'île Hans et la mer de Lincoln.









## 5 CONCLUSION : PLANIFICATION D'UN ARCTIQUE PLUS TEMPÉRÉ

Toutefois, à l'heure actuelle,

Néanmoins, le CSARS a été encouragé d'apprendre qu'un an après la réorganisation régionale,

La GRC a également souligné l'importance de maintenir de solides relations en matière la liaison avec le SCRS afin de faciliter et d'améliorer l'efficacité de l'échange de renseignements sur les questions relatives au Nord.

En réalité, une activité d'enquête considérée comme étant de routine dans le Sud du Canada est exceptionnellement plus complexe et coûteuse à exécuter dans le Nord. Par conséquent, que l'activité ait lieu ou non dépend en grande partie de des régions nombreux défis, notamment la



prévalence dans le Sud d'une attitude généralisée d'indifférence envers le Nord du Canada, l'existence de priorités opérationnelles urgentes dans le Sud du Canada (et à l'étranger) et les pressions financières qui limitent les options opérationnelles.

Si l'on ajoute à cela la responsabilité actuelle, il est d'autant plus difficile de prioriser les initiatives du Nord.

**Bien que le CSARS ait conclu que les gestionnaires du SCRS s'entendaient généralement pour dire que le statu quo était satisfaisant, certains cadres supérieurs étaient d'avis qu'à plus long terme (c.-à-d. plus de cinq ans), l'administration centrale allait devoir jouer un rôle plus important<sup>30</sup>. Par conséquent, le CSARS recommande que le SCRS « institutionnalise la responsabilité » des initiatives mises en œuvre dans le Nord en établissant des objectifs opérationnels et de liaison dirigés par l'administration centrale sur plusieurs années et en veillant à ce que ces objectifs soient soutenus par un engagement à déployer les ressources appropriées.** Un bon point de départ serait la préparation d'un livre blanc du SCRS portant sur l'établissement d'une stratégie opérationnelle à long terme pour le Nord du Canada, qui se conjuguerait aux efforts déployés avant l'expansion du Service à l'étranger (bien que la portée soit beaucoup plus restreinte). Une telle approche serait cohérente avec l'importance que le gouvernement accorde à cette question et, en outre, permettrait au Service de mieux se positionner pour réagir aux exigences en matière de sécurité nationale quand (et non pas si) le Service devra intervenir plus souvent à l'intérieur de la frontière nord du Canada.

---

<sup>55</sup> Réunion du CSARS avec les directeurs généraux régionaux du CSARS avec le directeur adjoint, Politiques,

le 15 février 2013; et réunion le 15 janvier 2013.

## RÉSUMÉ DES CONSTATATIONS

- **Le CSARS a conclu que le SCRS faisait face à un certain nombre de défis imprévus à la suite de la décision du gouvernement de désigner l'Arctique comme étant en soi une « question » de renseignement et de sécurité.**
- **Le CSARS a conclu que les efforts déployés par le SCRS pour donner suite à la direction du gouvernement concernant le Nord ont été difficiles à mettre en œuvre en raison d'une autre priorité du gouvernement exigeant des restrictions budgétaires.**
- **À la suite de la nouvelle orientation et de la réorganisation régionale, le CSARS a conclu que la gestion stratégique du SCRS était plus cohérente avec l'approche adoptée à l'égard des autres responsabilités régionales.**
- **Bien que le CSARS ait conclu que les gestionnaires du SCRS s'entendaient généralement pour dire que le statu quo était satisfaisant, à plus long terme (c.-à-d. plus de cinq ans), certains hauts fonctionnaires étaient d'avis qu'un rôle plus important de l'administration centrale deviendrait nécessaire.**

## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

- **Le CSARS recommande que le SCRS « institutionnalise la responsabilité » des initiatives mises en œuvre dans le Nord en établissant des objectifs opérationnels et de liaison dirigés par l'administration centrale sur plusieurs années et en veillant à ce que ces objectifs soient soutenus par un engagement à déployer les ressources appropriées.**