

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-first Parliament, 2011-12

Première session de la
quarante et unième législature, 2011-2012

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

FOREIGN AFFAIRS AND
INTERNATIONAL TRADE

AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DU COMMERCE
INTERNATIONAL

Chair:

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Présidente :

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Wednesday, March 28, 2012 (in camera)
Wednesday, April 25, 2012 (in camera)
Thursday, April 26, 2012
Wednesday, May 2, 2012
Thursday, May 3, 2012

Le mercredi 28 mars 2012 (à huis clos)
Le mercredi 25 avril 2012 (à huis clos)
Le jeudi 26 avril 2012
Le mercredi 2 mai 2012
Le jeudi 3 mai 2012

Issue No. 11

Fascicule n° 11

Seventh (final) meeting on:
Establishment of a "Charter of the Commonwealth"

Septième (dernière) réunion concernant :
La création d'une « charte du Commonwealth »

Eleventh (final) meeting on:
Study on the political and economic developments in Brazil

Onzième (dernière) réunion concernant :
L'étude sur les faits nouveaux en matière de politique et
d'économie au Brésil

First, second and third meetings on:
Examination of the Document entitled: *Passport Canada's
Fee-For-Service Proposal to Parliament*

Première, deuxième et troisième réunions concernant :
L'examen du document intitulé *Présentation au Parlement de la
proposition de services et de droits connexes de Passeport Canada*

INCLUDING:
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE
(A Charter "Fit For Purpose": Parliamentary Consultation on the
Proposed Charter of the Commonwealth)

Y COMPRIS :
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Une charte « sur mesure » : Consultation parlementaire
sur le projet de charte du Commonwealth)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS AND
INTERNATIONAL TRADE

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Percy E. Downe, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

- | | |
|--|--|
| * Cowan
(or Tardif)
De Bané, P.C.
Fortin-Duplessis
Frum
Johnson | Mahovlich
Nolin
Raine
Robichaud, P.C.
Smith, P.C. (<i>Cobourg</i>)
Wallin |
| * LeBreton, P.C.
(or Carignan) | |

* Ex officio members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Raine replaced the Honourable Senator Finley (*May 3, 2012*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU
COMMERCE INTERNATIONAL

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-président : L'honorable Percy E. Downe

et

Les honorables sénateurs :

- | | |
|--|--|
| * Cowan
(ou Tardif)
De Bané, C.P.
Fortin-Duplessis
Frum
Johnson | Mahovlich
Nolin
Raine
Robichaud, C.P.
Smith, C.P. (<i>Cobourg</i>)
Wallin |
| * LeBreton, C.P.
(ou Carignan) | |

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Raine a remplacé l'honorable sénateur Finley (*le 3 mai 2012*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 29, 2012:

The Honourable Senator Carignan tabled the following:

Document entitled: *Passport Canada's Fee-for-Service Proposal to Parliament*, dated March 2012, pursuant to the *User Fees Act*, S.C. 2004, c.6, sbs. 4(2). — Sessional Paper No. 1/41-783.

(Pursuant to Rule 28(3.1), this document is deemed referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade)

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 29 mars 2012 :

L'honorable sénateur Carignan dépose sur le bureau ce qui suit :

Document intitulé *Présentation au Parlement de la proposition de services et de droits connexes de Passeport Canada*, daté mars 2012, conformément à la *Loi sur les frais d'utilisation*, L.C. 2004, ch. 6, par. 4(2). — Document parlementaire n° 1/41-783.

(Conformément à l'article 28(3.1) du Règlement, ce document est réputé renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international)

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 28, 2012
(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met in camera, this day, at 4:15 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Downe, Fortin-Duplessis, Johnson, Mahovlich, Nolin, Robichaud, P.C., Smith, P.C. (*Cobourg*), Stratton and Wallin (10).

In attendance: Natalie Mychajlyszyn and Brian Hermon, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, February 7, 2012, the committee continued its examination on the establishment of a “Charter of the Commonwealth” as agreed to by the Commonwealth Heads of Government meeting in Perth, Australia, in October 2011 and its implications for Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 8.*)

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee considered a draft report.

It was agreed that senators’ staff be allowed to stay in the room.

It was moved to adopt the report entitled: *A Charter “Fit for Purpose”*: *Parliamentary Consultation on the Proposed Charter of the Commonwealth*.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 4:38 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, April 25, 2012
(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met in camera, this day, at 4:15 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, De Bané, P.C., Downe, Fortin-Duplessis, Johnson, Mahovlich, Nolin, Rivard, Robichaud, P.C., Smith, P.C. (*Cobourg*), and Wallin (11).

In attendance: Natalie Mychajlyszyn and Brian Hermon, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 28 mars 2012
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd’hui à huis clos, à 16 h 15, dans la pièce 160-S de l’édifice du Centre, sous la présidence de l’honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Downe, Fortin-Duplessis, Johnson, Mahovlich, Nolin, Robichaud, C.P., Smith, C.P. (*Cobourg*), Stratton et Wallin (10).

Également présents : Natalie Mychajlyszyn et Brian Hermon, analystes, Service d’information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 7 février 2012, le comité poursuit son étude sur la création d’une « charte du Commonwealth » tel que convenu par les chefs de gouvernement des pays du Commonwealth à la réunion tenue à Perth, en Australie, en octobre 2011, ainsi que les implications de cette charte pour le Canada. (*Le texte intégral de l’ordre de renvoi figure au fascicule n° 8 des délibérations du comité.*)

Conformément à l’article 92(2)(f) du Règlement, le comité étudie une ébauche de rapport.

Il est convenu de permettre au personnel des sénateurs de demeurer dans la salle.

Il est proposé d’adopter le rapport intitulé *Une charte « sur mesure » : Consultation parlementaire sur le projet de charte du Commonwealth*.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 38, le comité s’ajourne jusqu’à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 25 avril 2012
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd’hui à huis clos, à 16 h 15, dans la pièce 160-S de l’édifice du Centre, sous la présidence de l’honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, De Bané, C.P., Downe, Fortin-Duplessis, Johnson, Mahovlich, Nolin, Rivard, Robichaud, C.P., Smith, C.P. (*Cobourg*), et Wallin (11).

Également présents : Natalie Mychajlyszyn et Brian Hermon, analystes, Service d’information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 21, 2011, the committee continued its examination of the political and economic developments in Brazil and the implications for Canadian Policy and interests in the region, and other related matters. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee considered a draft report.

It was agreed that senators' staff be allowed to stay in the room.

It was agreed to adopt the report entitled: *Making Space for Canada: Intensifying Strategic Partnerships with the New Brazil*, as amended, and, that the Subcommittee on Agenda and Procedure approve the final version before tabling in the Senate.

At 5:05 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, April 26, 2012
(25)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 10:34 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, De Bané, P.C., Downe, Fortin-Duplessis, Frum, Mahovlich, Nolin, Robichaud, P.C., Smith, P.C. (*Cobourg*), and Wallin (10).

Other senator present: The Honourable Senator Raine (1).

In attendance: Lindsay McGlashan and Brian Hermon, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, March 29, 2012, the committee began its examination the document entitled: *Passport Canada's Fee-for-Service Proposal to Parliament*, dated March 2012, pursuant to the *User Fees Act*, S.C. 2004, C. 6, sbs. 4(2).

WITNESSES:

Passport Canada:

Christine Desloges, President and Chief Executive Officer;

Lisa Pezzack, Director General;

Michel Brunette, Director, Resource Management and Compliance.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 21 juin 2011, le comité poursuit son étude sur les faits nouveaux en matière de politique et d'économie au Brésil et les répercussions sur les politiques et intérêts du Canada dans la région, et d'autres sujets connexes. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 92(2)f) du Règlement, le comité étudie une ébauche de rapport.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la salle.

Il est convenu que soit adopté, tel qu'amendé, le rapport intitulé *Une place pour le Canada : Intensifier les partenariats stratégiques avec le nouveau Brésil*, et que le Sous-comité du programme et de la procédure approuve la version finale avant de la déposer au Sénat.

À 17 h 5, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 26 avril 2012
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 10 h 34, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, De Bané, C.P., Downe, Fortin-Duplessis, Frum, Mahovlich, Nolin, Robichaud, C.P., Smith, C.P. (*Cobourg*), et Wallin (10).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Raine (1).

Également présents : Lindsay McGlashan et Brian Hermon, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 29 mars 2012, le comité entreprend son étude du document intitulé *Présentation au Parlement de la proposition de services et de droits connexes de Passeport Canada*, daté mars 2012, conformément à la *Loi sur les frais d'utilisation*, L.C. 2004, ch. 6, par. 4(2).

TÉMOINS :

Passeport Canada :

Christine Desloges, présidente-directrice générale;

Lisa Pezzack, directrice générale;

Michel Brunette, directeur, Gestion des ressources et de la conformité.

Ms. Desloges made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 12:01 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, May 2, 2012
(26)

[English]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 4:17 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, De Bané, P.C., Downe, Fortin-Duplessis, Frum, Johnson, Mahovlich, Nolin, Robichaud, P.C., Smith, P.C. (Cobourg), and Wallin (11).

Other senator present: The Honourable Senator Wallace (1).

In attendance: Lindsay McGlashan and Brian Hermon, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, March 29, 2012, the committee continued its examination the document entitled: *Passport Canada's Fee-for-Service Proposal to Parliament*, dated March 2012, pursuant to the *User Fees Act*, S.C. 2004, C. 6, sbs. 4(2).

WITNESSES:

Foreign Affairs and International Trade Canada:

Marc Vidricaire, Director General, Consular Policy and Advocacy;

Bradley Bélanger, Director, Financial Resource Planning Division.

Service Canada:

Julie Lalonde-Goldenberg, Director General, Interdepartmental Partnerships and Service Offerings, Citizen Service Branch.

Canada Border Services Agency:

Maria Romeo, Director, Emerging Border Programs Division, Border Programs Directorate, Programs Branch.

Office of the Auditor General of Canada:

Clyde MacLellan, Assistant Auditor General of Canada;

Wendy Loschiuk, Assistant Auditor General of Canada.

Mme Desloges fait une déclaration puis, avec l'aide des autres témoins, répond aux questions.

À 12 h 1, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 2 mai 2012
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 16 h 17, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, De Bané, C.P., Downe, Fortin-Duplessis, Frum, Johnson, Mahovlich, Nolin, Robichaud, C.P., Smith, C.P. (Cobourg), et Wallin (11).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Wallace (1).

Également présents : Lindsay McGlashan et Brian Hermon, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 29 mars 2012, le comité poursuit son étude du document intitulé *Présentation au Parlement de la proposition de services et de droits connexes de Passeport Canada*, daté mars 2012, conformément à la *Loi sur les frais d'utilisation*, L.C. 2004, ch. 6, par. 4(2).

TÉMOINS :

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

Marc Vidricaire, directeur général, Politique consulaire et représentation;

Bradley Bélanger, directeur, Direction de la planification des ressources financières.

Service Canada :

Julie Lalonde-Goldenberg, directrice générale, Partenariats interministériels et offres de service, Direction générale de service aux citoyens.

Agence des services frontaliers du Canada :

Maria Romeo, directrice, Division des programmes frontaliers améliorés, Direction des programmes frontaliers, Direction générale des programmes.

Bureau du vérificateur général du Canada :

Clyde MacLellan, vérificateur général adjoint du Canada;

Wendy Loschiuk, vérificatrice générale adjointe du Canada.

Ms. Lalonde-Goldenberg and Ms. Romeo made statements and, together with Mr. Vidricaire and Mr. Bélanger, answered questions.

At 5:24 p.m., the committee suspended.

At 5:30 p.m., the committee resumed.

Mr. MacLellan made a statement and, together with Ms. Loschiuk, answered questions.

At 6:15 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, May 3, 2012
(27)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 11:30 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, De Bané, P.C., Downe, Fortin-Duplessis, Frum, Johnson, Mahovlich, Nolin, Raine, Robichaud, P.C., Smith, P.C. (*Cobourg*), and Wallin (12).

In attendance: Lindsay McGlashan and Brian Hermon, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, March 29, 2012, the committee continued its examination the document entitled: *Passport Canada's Fee-for-Service Proposal to Parliament*, dated March 2012, pursuant to the *User Fees Act*, S.C. 2004, C. 6, sbs. 4(2).

WITNESSES:

Canadian Snowbird Association:

Bob Slack, President;

Michael Mackenzie, Executive Director.

Mr. Slack made a statement and, together with Mr. Mackenzie, answered questions.

At 12:10 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Mmes Lalonde-Goldenberg et Romeo font chacune une déclaration et répondent ensemble aux questions.

À 17 h 24, la séance est suspendue.

À 17 h 30, la séance reprend.

M. MacLellan fait une déclaration, puis, avec l'aide de Mme Loschiuk, répond aux questions.

À 18 h 15, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 3 mai 2012
(27)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 11 h 30, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, De Bané, C.P., Downe, Fortin-Duplessis, Frum, Johnson, Mahovlich, Nolin, Raine, Robichaud, C.P., Smith, C.P. (*Cobourg*), et Wallin (12).

Également présents : Lindsay McGlashan et Brian Hermon, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 29 mars 2012, le comité poursuit son étude du document intitulé *Présentation au Parlement de la proposition de services et de droits connexes de Passeport Canada*, daté mars 2012, conformément à la *Loi sur les frais d'utilisation*, L.C. 2004, ch. 6, par. 4(2).

TÉMOINS :

Association canadienne des snowbirds :

Bob Slack, président;

Michael Mackenzie, directeur exécutif.

M. Slack fait une déclaration, puis, avec l'aide de M. Mackenzie, répond aux questions.

À 12 h 10, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, April 3, 2012

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade has the honour to table its

THIRD REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, February 7, 2012, to undertake a study of the establishment of a “Charter of the Commonwealth” as agreed to by the Commonwealth Heads of Government meeting in Perth, Australia, in October 2011 and its implication for Canada, now tables its report entitled: *A Charter “Fit for Purpose”: Parliamentary Consultation on the Proposed Charter of the Commonwealth.*

Respectfully submitted,

La présidente,

A. RAYNELL ANDREYCHUK

Chair

(Text of the report appears following the evidence.)

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 3 avril 2012

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international a l'honneur de déposer son

TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, autorisé par le Sénat le mardi 7 février 2012 à entreprendre une étude sur la création d'une « charte du Commonwealth » tel que convenu par les chefs de gouvernement des pays du Commonwealth à l'assemblée tenue à Perth, Australie, en octobre 2011, ainsi que les implications de cette charte pour le Canada, dépose maintenant son rapport intitulé : *Une charte « sur mesure » : Consultation parlementaire sur le projet de Charte du Commonwealth.*

Respectueusement soumis,

(Le texte du rapport paraît après les témoignages.)

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, April 26, 2012

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 10:34 a.m. to examine the document entitled: *Passport Canada's Fee-for-Service Proposal to Parliament*, dated March 2012, pursuant to the *User Fees Act*, S.C. 2004, c. 6, sbs. 4(2).

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, today the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade will be starting its examination of the document entitled: *Passport Canada's Fee-for-Service Proposal to Parliament* dated March 2012, pursuant to the *User Fees Act*.

Under the act, both the committee in the house and the Senate are seized of this matter. We are the committee that was requested by our leadership to study the fee-for-service proposal from Passport Canada.

We are starting today with the officials from Passport Canada. Christine Desloges, President and Chief Executive Officer of Passport Canada, will be making a presentation. Welcome to the committee. Please start by introducing the members of your team that are here and their capacities. Welcome to the committee, and we await your comments.

Christine Desloges, President and Chief Executive Officer, Passport Canada: Thank you very much, Madam Chair. First, I would like to introduce my colleagues. Lisa Pezzack is director general in charge of policy research and consultations.

[*Translation*]

I would also like to introduce Michel Brunette, Director of Resource Management and Compliance at Passport Canada.

[*English*]

Madam Chair and honourable members of the committee, I am delighted to be here today to speak to you about Passport Canada's fee-for-service proposal, the result of two years of inclusive public consultations under the *User Fees Act*. I will begin with an overview of Passport Canada's operating environment and the challenges that we face from a business point of view. I will then outline our achievements in preparing and consulting on our fee-for-service proposal.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 26 avril 2012

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 10 h 34, pour étudier le document intitulé : *Présentation au Parlement de la proposition de services et de droits connexes de Passeport Canada*, daté de mars 2012 conformément à la *Loi sur les frais d'utilisation*, L. C. 2004, ch. 6, par. 4 (2).

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Chers sénateurs, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international commencera aujourd'hui à étudier le document intitulé *Présentation au Parlement de la proposition de services et de droits connexes de Passeport Canada*, daté de mars 2012, conformément à la *Loi sur les frais d'utilisation*.

Conformément à la loi, les comités de la Chambre et du Sénat sont saisis de cette question. Nos dirigeants ont demandé à ce que ce soit notre comité qui étudie la proposition de services et de droits connexes de Passeport Canada.

Nous commençons aujourd'hui avec les fonctionnaires de Passeport Canada. Christine Desloges, présidente-directrice générale de Passeport Canada, fera l'exposé. Bienvenue au comité. Veuillez commencer par présenter les membres de votre équipe en donnant leur titre. Bienvenue au comité. Nous attendons vos commentaires.

Christine Desloges, présidente-directrice générale, Passeport Canada : Merci beaucoup, madame la présidente. Tout d'abord, j'aimerais vous présenter mes collègues. Lisa Pezzack est directrice générale responsable des politiques en matière de recherche et consultation.

[*Français*]

J'aimerais aussi vous présenter Michel Brunette, directeur, Gestion des ressources et de la conformité à Passeport Canada.

[*Traduction*]

Madame la présidente, chers membres du comité, je suis ravie d'être ici avec vous aujourd'hui pour discuter de la proposition de services et de droits connexes de Passeport Canada, qui constitue le fruit de deux années de consultations publiques exhaustives menées en vertu de la *Loi sur les frais d'utilisation*. Je commencerai par faire un survol de l'environnement opérationnel de Passeport Canada et présenter les défis que nous devons relever. Je présenterai ensuite les réalisations que nous avons accomplies dans le cadre de nos consultations et de la préparation de notre proposition de services et de droits connexes.

[Translation]

Passport Canada is one of the most visible services offered by the Government of Canada. Last year we issued more than 4.8 million passports to Canadians, and more than 99 per cent of our clients received their passport on time or earlier.

Passport Canada is a self-funding special operating agency working on a 100 per cent cost-recovery basis. We are funded solely through the fees paid by passport applicants. These fees have not increased since 2001 — except for a \$2 postal fee increase in 2005.

Yet the business of issuing passports is much different today than in 2001. Over the past decade, Passport Canada has more than doubled the number of passports issued annually. Today, 67 per cent of Canadians hold a passport.

[English]

Passport Canada runs a deficit on every booklet that is issued. A fee increase is needed to support our move to the ePassport, to bolster our ongoing fight against identity fraud and to support our shift from a five-year to a ten-year business cycle.

When I talk about a business cycle, it is because, as a cost-recovery agency, Passport Canada functions more like a business than a conventional government organization. We used activity-based management to monitor and to track the actual cost of each part of our operations.

Over the past decade, we have streamlined our business processes, making effective use of technologies, and found operating efficiencies wherever we could. However, the existing fee structure has fallen out of step with our business realities. It cannot support the investments that are needed to keep pace with the advances in technology, the international standards and the recommended practices.

These concerns were raised by the office of the Auditor General in 2005 and reiterated by the Public Accounts Committee in 2006 and in 2008.

[Translation]

The national roll-out of the ePassport and the implementation of its associated technology is a very complex project. Adopting the ePassport requires the creation of an entirely new passport booklet. We must build up an operating inventory of blank booklets.

Producing the ePassport also means replacing our printing technology across Canada, as well as IT system changes.

[Français]

Passeport Canada offre l'un des services les plus visibles du gouvernement du Canada. L'an dernier, nous avons délivré plus de 4,8 millions de passeports aux Canadiens, et plus de 99 p. 100 de nos clients ont reçu leur passeport à temps, ou même avant la date indiquée.

Passeport Canada fonctionne entièrement selon le principe du recouvrement des coûts, c'est-à-dire que notre financement provient uniquement des droits qui sont versés par les requérants de passeports. Ces droits n'ont pas augmenté depuis 2001, à l'exception d'une augmentation de deux dollars pour les frais d'expédition en 2005.

De plus, la délivrance des passeports est une activité qui a beaucoup changé depuis 2001. Au cours de la dernière décennie, Passeport Canada a plus que doublé le nombre de passeports délivrés chaque année, de sorte qu'aujourd'hui 67 p. 100 des Canadiens détiennent un passeport qui est valide.

[Traduction]

Passeport Canada enregistre un déficit pour chaque livret délivré. Une augmentation des droits est nécessaire pour soutenir l'adoption du passeport électronique, appuyer notre lutte constante contre la fraude d'identité et passer d'un cycle d'affaires de cinq ans à un cycle de 10 ans.

Je parle d'un cycle d'affaires parce que, à titre d'organisme qui fonctionne selon le principe de recouvrement des coûts, Passeport Canada est géré davantage comme une entreprise que comme une organisation gouvernementale conventionnelle. Nous utilisons la méthode de gestion par activités pour surveiller le coût réel de chacune des composantes de nos activités.

Au cours de la dernière décennie, nous avons simplifié nos processus administratifs en utilisant les technologies de manière efficace, et nous avons fait des gains d'efficacité là où c'était possible. Cependant, notre structure de droits actuels ne cadre plus avec nos réalités. Elle ne nous permet pas de procéder à des investissements afin de suivre les avancées technologiques et de respecter les normes et les pratiques recommandées à l'échelle internationale.

Ces préoccupations ont été soulevées par le Bureau du vérificateur général en 2005 et réaffirmées par le Comité des comptes publics en 2006 et 2008.

[Français]

Le lancement du passeport électronique à l'échelle nationale et la mise en œuvre de la technologie qui y est associé constitue un projet très complexe. L'adoption du passeport électronique requiert la création d'un tout nouveau livret de passeport et nous devons bâtir une réserve de livret vierge.

La production du passeport électronique exige que nous remplacions toute notre technologie d'impression à travers le pays et cela exige également de nombreux changements à nos systèmes de technologie de l'information.

Moreover, to ensure consistent quality service to Canadians, staff here in Canada and in our missions abroad must be trained in the new technology.

[English]

I will now move on to a snapshot of our User Fees Act process. We began by consulting Canadians about our services through a website questionnaire, and we received input from more than 7,000 Canadians. We involved external stakeholders by organizing round table sessions with representatives from consumer and industry groups. More than 70 non-governmental, potential interest groups were also invited to provide input through a letter campaign.

We believe that these consultations and outreach initiatives provided an accurate overview of Canadians' opinions and preferences. Madam Chair, I can assure you that we listened very closely to what our clients and stakeholders told us during our consultation.

I am pleased to report that the results highlighted Canadians' satisfaction with Passport Canada's services. Further, there is widespread support for the 10-year ePassport. About 80 per cent of Canadians say that they will opt for a 10-year validity booklet, but many still want to have the option of a 5-year ePassport booklet as well, so we will also continue to offer Canadians the option of a five-year validity booklet at a lower upfront cost.

Canadians told us that they value being able to travel freely to many destinations around the world without the need for costly visas. That is why, once the technology and the new security features were explained, most Canadians expressed favourable views of the ePassport, citing the need to comply with international practices and to stay at the forefront of passport security.

[Translation]

Canadians clearly indicated they support a reduced price for children's passports and this is reflected in our proposal. Children's passports will still be valid for five years and fees will remain at 60 per cent of adult 5-year passport fees.

In preparing our proposal, our goal was to keep the fee for the 10-year ePassport as low as possible. Under our proposed new fee structure, the 10-year ePassport will cost \$160, meaning that it will actually cost less per year than the current passport. The 5-year ePassport will however cost more per year.

Enfin, pour garantir un service de qualité aux Canadiens, notre personnel au Canada et dans les missions à l'étranger devra recevoir de la formation sur la nouvelle technologie.

[Traduction]

Je vais maintenant présenter un survol du processus que nous avons suivi en ce qui concerne la Loi sur les frais d'utilisation. Nous avons d'abord consulté les Canadiens au sujet de nos services par l'entremise d'un questionnaire en ligne. Plus de 7 000 Canadiens y ont répondu. Nous avons également tenu des tables rondes avec des représentants des groupes de consommateurs et de l'industrie. De plus, nous avons sollicité, par l'entremise d'une campagne épistolaire, la rétroaction de plus de 70 groupes d'intérêts potentiels non gouvernementaux.

Nous croyons que nos consultations et nos initiatives de relations externes nous ont fourni une vue d'ensemble fidèle des opinions et des préférences des Canadiens. Madame la présidente, je peux vous assurer que nous avons écouté attentivement ce que nos clients et les intervenants nous ont dit au cours des consultations.

J'ai le plaisir de vous informer que les résultats de nos consultations ont mis en évidence la satisfaction des Canadiens à l'endroit des services offerts par Passeport Canada. De plus, nous avons constaté un appui marqué pour l'adoption du passeport électronique d'une durée de validité de 10 ans. Environ 80 p. 100 des Canadiens nous ont dit qu'ils opteront pour un passeport de 10 ans. Toutefois, de nombreux Canadiens souhaitent conserver la possibilité de se procurer un passeport d'une durée de validité de cinq ans. Ainsi, nous continuerons d'offrir aux Canadiens cette option à un coût inférieur.

Les Canadiens nous ont dit apprécier la possibilité de voyager dans de nombreux pays sans avoir à obtenir de coûteux visas. Voilà pourquoi, une fois mis au courant de la technologie et des dispositifs de sécurité du passeport électronique, la plupart des Canadiens avaient une opinion positive du passeport électronique et évoquaient la nécessité de respecter les pratiques internationales et de rester à l'avant-garde dans le domaine de la sécurité des passeports.

[Français]

Les Canadiens ont clairement exprimé qu'ils sont en faveur d'un prix moindre pour les passeports pour enfants et notre proposition tient compte de cette option et de cette opinion. Les passeports pour enfants demeureront valides pour cinq ans et les droits continueront de représenter 60 p. 100 des droits du passeport pour adultes de cinq ans.

Notre objectif, au moment d'élaborer notre proposition, était de maintenir les droits du passeport électronique de dix ans aussi bas que possible. Selon la nouvelle structure de droits proposés, le passeport électronique de dix ans coûtera 160 \$. Il coûtera donc moins cher par année que le passeport actuel. Le passeport de cinq ans, électronique, coûtera toutefois plus cher par année.

In addition to our consultations, we conducted an international comparison. With this proposal, Canada compares favourably to other countries despite being in the unique position of operating on a fully cost-recovery basis, contrary to our international counterparts.

[English]

After listening to everything Canadians told us, consulting with consumer and industry organizations and evaluating passport services in other countries, we published our fee-for-service proposal on November 10, 2011. We invited Canadians to provide input on the proposal until November 25. During this period, over 7,000 people visited our web page, and 56 provided input. Passport Canada replied to all of the input by mid-December, within the prescribed deadlines. Per the User Fees Act, those who submitted input were also allowed to request independent advisory panels if they were unsatisfied with our responses. No requests were received.

This brings us to the parliamentary tabling of our proposal, one that we believe will best serve the interests of the millions of Canadians who depend on Passport Canada for reliable, secure and internationally respected travel documents.

Our organization prepared a balanced and comprehensive fee-for-service proposal. The proposal accurately reflects our costs and puts forward a fee structure that will allow us to move to a 10-year business cycle.

[Translation]

After more than a decade without increasing passport fees, the new fee and service structure will allow us to modernize services and improve the security of the passport program, while ensuring the financial sustainability of the organization.

Thanks to the implementation of the ePassport, Passport Canada is ensuring that Canadians will have travel documents that are secure and highly respected the world over.

Passport Canada is working closely with its public- and private- sector partners. In order to ensure a timely deployment of the ePassport, the months ahead will be critical. Passport Canada will ensure that services to Canadians will not be affected as we transition to the new technology.

Thank you, Madam Chair. I will be pleased to answer any questions you and the committee members may have.

En plus de nos consultations, nous avons effectué une comparaison internationale. Grâce à notre proposition, le Canada se compare favorablement aux autres pays, bien que nous soyons dans une situation unique puisque contrairement à nos homologues internationaux, nous fonctionnons entièrement selon le principe du recouvrement des coûts.

[Traduction]

Après avoir écouté attentivement ce que les Canadiens nous ont dit, avoir consulté les groupes de consommateurs et de l'industrie et avoir évalué les services de passeport dans d'autres pays, nous avons publié notre proposition de services et de droits connexes le 10 novembre 2011. Nous avons invité les Canadiens à nous soumettre leurs réactions jusqu'au 25 novembre. Pendant cette période, plus de 7 000 personnes ont visité notre site web, et 56 ont soumis leur rétroaction. Passeport Canada a répondu à toute la rétroaction reçue avant la mi-décembre, c'est-à-dire dans les délais prescrits. Selon la Loi sur les frais d'utilisation, les personnes qui avaient soumis de la rétroaction pouvaient demander qu'un comité consultatif indépendant soit mis sur pied si elles n'étaient pas satisfaites de notre réponse. Aucune demande de cette nature n'a été reçue.

Nous en sommes maintenant à déposer notre proposition devant le Parlement. Nous croyons que cette proposition profitera aux millions de Canadiens qui comptent sur Passeport Canada pour obtenir des documents de voyages fiables, sûrs et respectés à l'échelle mondiale.

Notre organisation a élaboré une proposition de services et de droits connexes équilibrée et exhaustive. Notre proposition reflète nos coûts et met de l'avant une structure de droits qui nous permettra de faire la transition vers un cycle d'affaires de 10 ans.

[Français]

Après plus d'une décennie sans augmentation des droits de passeport, la nouvelle structure de service de droits connexes nous permettra de moderniser nos services et d'améliorer la sécurité du programme de passeport tout en assurant la viabilité financière de notre organisation.

Grâce à la mise en œuvre du passeport électronique, les Canadiens auront des documents de voyage qui seront sécuritaires et hautement respectés à l'échelle internationale.

Passeport Canada travaille activement avec ses partenaires des secteurs privés et publics. Les prochains mois seront cruciaux afin d'assurer une mise en œuvre en temps opportun du passeport électronique. Passeport Canada veillera à ce que les services offerts aux Canadiens ne soient pas perturbés pendant que nous faisons la transition vers la nouvelle technologie.

Merci, madame la présidente. Il nous fera plaisir, à mes collègues et à moi, de répondre à vos questions et à celles des membres du comité.

[English]

The Chair: Thank you. There are just a few questions. You are talking a lot about transitioning to the ten-year ePassport and the five-year, but will the regular type of application of passports in our normal form now continue, or is there some cut-off date that you will move to only ePassports?

Ms. Desloges: Perhaps I can explain that the ePassport is actually very similar to the passport that you have today. The difference is that it has a chip in the passport. That means that at the back of the passport, you have a little chip. What is on the chip is actually the same information as you see here on page 2 of the passport. It has the picture as well as the biographical data that you would see on page 2.

When you present yourself at Immigration, the immigration officer actually puts the passport down, as he or she does now, and reads what we call the machine readable zone here. The passport goes down on the reader, the machine readable zone is read, and that unlocks the chip that is on the passport. It also shows a digital key, which is signed by the Government of Canada and which shows that the passport has not been tampered with. If the information that you have on page 2 and on the chip when they read it is not the same, then that means that there is a problem there and that the passport has been tampered with.

This passport then becomes either a five-year or a ten-year ePassport. It is the duration of the validity that is there. The 10-year ePassport would be introduced once we have rolled out the technology, all the printers are in place right across the country and in the two large printing plants that we have in Mississauga and in Gatineau.

The Chair: Maybe I did not make myself clear. I am wondering at what point we will have only the chip type with the new security. I am trying to figure out when you started so I know when the old passports will no longer be around and they will all be of one uniform technology.

Lisa Pezzack, Director General, Passport Canada: We have not started the rollout yet. We are still working on the project. There will be a transition period, as explained. The old passports will continue to be in circulation until they expire.

Just because the new one is coming out it does not mean it has to be replaced with an ePassport. We should be fully rolled out sometime next spring and at that point we will no longer be issuing the current, non-ePassport books.

The Chair: It would next spring, plus four or five years when we will be fully operational under the new system.

Ms. Pezzack: Yes.

The Chair: I have one other question. You keep saying that you are a business model and that you are a self-funding, special operating agency working on 100 per cent cost recovery.

[Traduction]

La présidente : Merci. Il n'y a que quelques questions. Vous parlez beaucoup de la transition à un passeport électronique de 10 ans et de cinq ans, mais y aura-t-il toujours des passeports dans leur forme actuelle ou y aura-t-il une date après laquelle vous passerez seulement au passeport électronique?

Mme Desloges : Le passeport électronique est en fait très semblable au passeport actuel. La différence réside dans le fait qu'il contient une puce, une petite puce à l'arrière du passeport. L'information que contient cette puce est la même que celle qui apparaît ici à la page 2 du passeport. Il y a la photo ainsi que les données biographiques que vous voyez en page 2.

Lorsque vous vous présentez à un agent d'immigration, il prend votre passeport, comme il le fait maintenant, et fait la lecture de la zone de lecture automatique. Il place le passeport dans le lecteur, la zone de lecture automatique est lue et la puce qui se trouve dans le passeport est ensuite déverrouillée. On y trouve également une clé numérique qui est signée par le gouvernement du Canada et qui montre que le passeport n'a pas été trafiqué. Si les renseignements qui apparaissent à la page 2 et sur la puce ne concordent pas, cela signifie qu'il y a un problème et que le passeport a été trafiqué.

Ce passeport devient ensuite un passeport électronique d'une durée de validité de cinq ans ou de 10 ans. Le passeport électronique d'une durée de validité de 10 ans sera introduit une fois que nous aurons déployé la technologie, les imprimantes seront en place partout au pays et dans deux grandes imprimeries que nous avons à Mississauga et à Gatineau.

La présidente : Je n'ai peut-être pas été claire. Je me demandais à quel moment nous aurons uniquement les passeports à puce avec les nouvelles mesures de sécurité. J'essaie de comprendre à quel moment vous avez commencé afin de savoir à quel moment les anciens passeports ne seront plus en circulation et qu'il n'y aura qu'une seule technologie uniforme.

Lisa Pezzack, directrice générale, Passeport Canada : Nous n'avons pas encore commencé le déploiement. Nous travaillons toujours sur le projet. Comme je vous l'ai expliqué, il y aura une période de transition. Les anciens passeports resteront en circulation jusqu'à leur échéance.

Il y a un nouveau passeport qui arrive, mais cela ne signifie pas qu'il doit être remplacé par un passeport électronique. Nous devrions être fin prêts au printemps prochain, moment où nous cesserons de délivrer les passeports actuels.

La présidente : Le printemps prochain, puis quatre ou cinq ans plus tard, nous serons entièrement régis par le nouveau système.

Mme Pezzack : Oui.

La présidente : J'ai une autre question. Vous parlez d'un cycle d'affaires et du fait que vous êtes un organisme de service spécial qui fonctionne entièrement selon le principe de recouvrement des coûts.

Passport Canada, could you explain to me, legally, how your accountability is, to whom and when, for the record?

Ms. Desloges: I can. Our accountability is to the Minister of Foreign Affairs. As a special operating agency, we are also under the Revolving Funds Act and of course the User Fees Act. We live on the fees that we collect from our users. It means that we have to project the demand for passports. We have a forecasting team that will track the anticipated demand for passports and we function with activity-based management. That means for each of the services — each of the channels that we have — we can tell you how much it costs and we will track those costs on a quarterly basis. Our executive committee reviews forecasted demand and revenues on a quarterly basis. Based on that, we see whether we need to reduce our operating budget — and that means laying people off — or if we need to hire more people to deal with the anticipated demand.

Based on forecasts, we adjust twice a year and track our operations very carefully. I have with me the type of dashboard that you see more in the private sector than in the public sector. That is the dashboard our executive committee reviews every week in order to track how we are doing, where the points are in the various regions of Canada where there is more demand. Is it by mail? Is it in the offices across the country? We do national workload management and we also have a national tactical response team that enables us to deal with unanticipated events, for example the Canada Post strike which happened this year. You will have noticed that we were not in the media or if we were, it was because we were well prepared. That is thanks to a team that works very well together across the country to make sure that we meet the demands of Canadians.

Senator Downe: I am curious as to why Canada would consider offering a 10-year passport and a 5-year. I have checked, and the United Kingdom, United States and Australia have 10 years, New Zealand has five years, but none offer an option. Why would we get into options?

Ms. Pezzack: You are right. I know Japan and Switzerland also have a 10- and 5-year option. We kept the 5-year option for a couple of reasons. The transition from a 5-year business cycle to a 10-year business cycle will be difficult for us to manage. Our renewal rate is over 50 per cent now and 67 per cent of Canadians have a passport. Our volumes are in the 4.8 to 5 million range now. If we went strictly to a 10-year passport, our volumes would have dropped below 1 million and gone back up to 5 million a year. In part to help manage that huge trough, we

Pourriez-vous m'expliquer, du point de vue juridique, à qui vous êtes redevables et quand, pour que ce soit consigné?

Mme Desloges : Oui, bien sûr. Nous sommes redevables au ministre des Affaires étrangères. À titre d'organisme de service spécial, nous devons nous conformer à la Loi sur les fonds renouvelables et, bien sûr, à la Loi sur les frais d'utilisation. Les droits que nous percevons sont notre seule source de revenus. Cela signifie que nous devons faire des prévisions quant à la demande de passeports. Nous avons une équipe qui surveille la demande anticipée de passeports et nous utilisons la méthode de gestion par activités. Cela signifie que pour chaque service — chaque composante que nous avons — nous pouvons vous dire combien il en coûtera. Nous surveillons ces coûts sur une base trimestrielle. Notre comité exécutif examine les demandes prévues et les recettes sur une base trimestrielle. À la lumière de ces renseignements, nous voyons s'il est nécessaire de réduire notre budget d'exploitation — et cela signifie la mise à pied d'employés — ou s'il est nécessaire d'embaucher pour composer avec la demande anticipée.

Grâce à ces prévisions, nous apportons des rajustements deux fois par année et faisons le suivi de nos activités de façon très précise. J'ai avec moi un tableau de bord que l'on voit davantage dans le secteur privé que dans le secteur public. Ce tableau de bord permet au comité exécutif d'examiner chaque semaine la situation et les points dans les différentes régions du Canada où la demande est plus forte. Est-ce par courrier? Est-ce dans les bureaux partout au pays? Nous assurons la gestion de la charge du travail à l'échelle nationale et nous avons également une équipe d'intervention tactique nationale qui nous permet de faire face aux événements imprévus comme la grève à Postes Canada qui s'est produite cette année. Vous aurez remarqué que nous n'avons pas fait les manchettes ou si cela a été le cas, c'est parce que nous étions bien préparés. C'est grâce à une équipe qui fonctionne bien ensemble partout au pays pour s'assurer de satisfaire à la demande des Canadiens.

Le sénateur Downe : J'aimerais savoir pourquoi le Canada envisage le passeport d'une durée de 10 ans en combinaison avec le passeport d'une durée de cinq ans. J'ai effectué des recherches, et le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Australie offrent des passeports d'une durée de 10 ans, alors que la Nouvelle-Zélande délivre des passeports d'une durée de cinq ans, mais aucun de ces pays n'offre les deux options. Pourquoi est-ce le cas pour le Canada?

Mme Pezzack : Vous avez raison. Je sais qu'au Japon et en Suisse, on offre les deux options. Nous avons décidé de garder l'option de cinq ans pour quelques raisons. La transition d'un cycle d'affaires de cinq ans à un cycle de 10 ans sera difficile à gérer pour nous. Notre taux de renouvellement est de plus de 50 p. 100 actuellement, et 67 p. 100 des Canadiens ont un passeport. Notre volume d'affaires est d'environ 4,8 à 5 millions de clients. Si nous nous en tenions au passeport de 10 ans, notre volume chuterait sous la barre de 1 million avant de remonter

kept the 5-year passport. We will also only give children 5-year passports because of issues around child safety and security and how much they change over the period.

Senator Downe: Your costs would be much higher because you are doing two. Most of the major countries decided to do one. I appreciate what you are saying and that there would be a bump, but surely there are ways of measuring that out. You do “x” number of provinces as the renewals come up they are automatically 10, and others have an option. This increases the costs, and if you are on cost recovery you want to keep your costs down. Why do you offer the two options? Is it your decision or the government’s?

Ms. Desloges: With respect, senator, the booklet for the 5- and 10-year ePassport is the same. As you print the passport, what changes is the date in the passport. In terms of the production costs, that does not affect —

Senator Downe: What changes is you do not have to do it as often. You are doing it every 10 years instead of twice in 10 years. That surely would reduce your costs.

Ms. Desloges: It presents a challenge in the sense that the demand is stable the first five years, and then it drops dramatically.

Senator Downe: I heard that already.

Ms. Desloges: Yes, and then what we have left are first time applicants and children’s applications. Children’s passports are subsidized; the cost is at 60 per cent of the cost of an adult. It is also more expensive for Passport Canada to produce children’s passports because we have to ensure the child is put into the hands and custody of the right parent. That means it is more expensive for us to produce children’s passports than adult passports. From that perspective it means we incur greater cost during a period where the volume drops dramatically. That is one reason why we have significant costs during that period of time. We also have to look at the cost of downsizing and re-upsizing when the clients come back. They are there for the first five years. They are not there in year six because most have a 10-year passport, but at the end of year 10 they are coming back.

Senator Downe: Surely there is a way of averaging that out where you do not have this gap all at once and you could introduce it in stages. I find it passing strange that of the major

à 5 millions par année. L’une des raisons pour lesquelles nous avons gardé le passeport de cinq ans, c’est pour mieux gérer ce creux. De plus, les enfants ne pourront recevoir que des passeports valides cinq ans, compte tenu de questions rattachées à leur sécurité et au fait que leur apparence change rapidement.

Le sénateur Downe : Vos coûts seront cependant beaucoup plus élevés, car vous offrez deux types de passeport. La plupart des pays avancés ont décidé de n’offrir qu’un seul type. Je comprends ce que vous dites, et qu’il y aura effectivement une courbe dans la demande, mais j’imagine qu’il y a des façons de la mesurer. Vous n’avez qu’à multiplier le nombre de provinces au fur et à mesure que les renouvellements sont demandés, soit avec un multiplicateur de 10, en tenant compte du fait que les autres ont une option. L’orientation adoptée accroît les coûts, alors que vous devriez chercher à les abaisser étant donné que vous êtes un organisme à recouvrement des coûts. Pourquoi offrez-vous les deux options? Est-ce votre décision ou celle du gouvernement?

Mme Desloges : Avec tout le respect que je vous dois, monsieur le sénateur, le livret de cinq ans ou de 10 ans est le même dans le cas du passeport électronique. La seule chose qui change au moment de l’impression, c’est la date sur le passeport. Pour ce qui est des coûts de production, il n’y a aucune répercussion...

Le sénateur Downe : Mais ce qui change, c’est que vous n’avez pas à réimprimer de passeports aussi souvent. Vous le faites une fois aux 10 ans plutôt que deux fois. Cela permettrait certainement de réduire vos coûts.

Mme Desloges : La difficulté réside dans le fait que la demande sera stable pendant les cinq premières années avant de chuter de façon radicale.

Le sénateur Downe : Oui, cela a déjà été dit.

Mme Desloges : Il reste ensuite les demandeurs d’un premier passeport et les enfants. Les passeports pour enfants sont subventionnés, et leur coût correspond à 60 p. 100 du prix d’un passeport pour adultes. En outre, il revient plus cher à Passeport Canada de produire les passeports pour enfants parce que l’organisme doit s’assurer que le document est remis au bon parent. Par conséquent, il est plus coûteux pour nous de produire des passeports pour enfants que pour adulte. Dans cette optique, nous prévoyons un accroissement des coûts à une période de baisse considérable de la demande. C’est l’une des raisons expliquant les coûts très élevés durant cette période. Nous avons également étudié le coût rattaché à une réduction des effectifs, suivie d’une période d’embauche, compte tenu de la fluctuation de la demande. La demande sera stable pendant les cinq premières années avant de chuter à la sixième année, car la plupart des clients auront obtenu un passeport de 10 ans, et ces derniers seront de retour après la dixième année.

Le sénateur Downe : Il doit sûrement y avoir un moyen de stabiliser cette courbe pour éviter ce creux en adoptant une approche par étapes. Je trouve cela étrange que par rapport aux

countries that Canada relates to on a regular basis we are the only one offering two options when trying to keep the costs down. I do not want to take all the time.

I have another question pertaining to the Auditor General's report in 2005 where she found that the passport office did not meet the requirements for ongoing consultation on service standards and how they relate to passport and fees. The passport office also lacks reliable cost information related to public service standards.

Have you conducted any internal audit since then to address these problems and what are the results?

Ms. Desloges: The first thing we did in order to address that recommendation was to introduce activity-based management and costing, and we have been doing that on a regular basis as I said earlier. We have done that throughout all our operations. We are also doing that through our functional areas, including human resources, the security function, and we are starting to do it in the technology area. That addresses the main concern.

As part of the User Fees Act consultation, we have undertaken a two-year consultation process which was aimed to address that recommendation as well. First of all, we issued a questionnaire on the web. We had to design a process that was global because we have Canadians in Canada and also internationally abroad who wanted to comment on our proposal.

We had open-ended questions to them as to the types of improvements that they would like to see in our program. We also did three sets of round table discussions with consumer groups, industry groups and the travel and tourism groups in order to seek their views. We also did focus testing across the country with holders of passports, non-passport holders, seniors, as well as younger people, in order to test their views around the 10-year ePassport and the pricing structure.

We incorporated all of this feedback into the proposal that was tabled in November that was put on our website. We received again 7,000 visits from Canadians on the website to look at the proposal, look at the service standards that were mentioned and give us their feedback. Fifty-six people provided us with comments, and we answered every single one of them within the prescribed time lines. Then, of course, you have the tabling of the proposal that is with you today.

Those steps demonstrate that we have consulted very broadly. In fact, it is most likely the broadest consultation ever undertaken under the User Fees Act to make sure that as a cost recovery agency we took into consideration the views of Canadians and their concerns.

principaux pays avec lesquels le Canada se compare souvent, nous sommes les seuls à offrir deux options, alors que nous essayons d'abaisser nos coûts. Je ne veux pas accaparer tout le temps imparti.

Ma prochaine question porte sur le rapport de la vérificatrice générale de 2005, où elle a établi que votre organisation n'avait pas respecté les exigences de consultation continue au sujet des normes de service et de leurs liens avec les droits de passeport. En outre, le Bureau des passeports ne dispose pas de renseignements fiables sur les coûts concernant les normes de services publics.

Avez-vous effectué des vérifications internes depuis ce rapport pour tenter de régler ces problèmes? Quels résultats avez-vous obtenus?

Mme Desloges : La première chose que nous avons faite pour respecter cette recommandation a été d'introduire la gestion par activités ainsi que la comptabilité par activités. Comme je l'ai dit plus tôt, nous continuons ces processus sur une base régulière. Ils sont intégrés à toutes nos activités, dont nos domaines fonctionnels, notamment les ressources humaines, la sécurité, et depuis tout récemment, la technologie. Nous nous attaquons à cette principale préoccupation.

Dans le cadre de la consultation en vertu de la Loi sur les frais d'utilisation, nous avons lancé une consultation sur deux ans qui visait également à donner suite à cette recommandation. Premièrement, nous avons affiché sur le web un questionnaire, car nous voulions recourir à un processus global, de sorte que tous les Canadiens puissent y participer et s'exprimer sur notre proposition, qu'ils se trouvent ici ou à l'étranger.

Nous posons des questions ouvertes au sujet du type d'améliorations qu'ils souhaitaient dans notre programme. Nous avons également mené trois séries de discussions en table ronde avec des groupes de consommateurs, des groupes de l'industrie, ainsi que des groupes du secteur touristique pour connaître leur avis. Nous avons de plus sondé des groupes cibles un peu partout au pays, soit des titulaires de passeport, des non-titulaires d'un passeport, des personnes âgées ainsi que des jeunes. Nous voulions connaître leur avis sur le passeport électronique de 10 ans ainsi que la structure de prix.

Nous avons intégré toute cette rétroaction dans la proposition qui a été déposée en novembre et affichée sur notre site web. Je répète que 7 000 Canadiens ont consulté notre site web pour étudier la proposition et s'informer des normes de service auxquelles on a fait allusion plus tôt, ainsi que pour nous transmettre leurs points de vue. Nous avons répondu dans les délais prescrits aux 56 personnes qui ont formulé des observations. En fin de compte, nous en sommes arrivés à la proposition dont vous êtes saisis aujourd'hui.

Ces étapes prouvent qu'il y a eu une vaste consultation. En fait, c'est probablement la plus grande consultation jamais effectuée en vertu de la Loi sur les frais d'utilisation pour nous assurer qu'en tant qu'organisme à recouvrement des coûts, nous avons tenu compte des préoccupations et de l'opinion des Canadiens.

Senator Downe: The Auditor General did the report in 2005. My question was: Has your group done any internal audits to address these problems? I assume the answer is no? I did not hear “audit” in your answer anywhere.

Ms. Desloges: You did not hear audit, but ABM is part of a regular way of doing business now at Passport Canada and provides us a way of tracking costs, which is well respected both in the private sector as well as in government. As a matter of fact, Passport Canada is perhaps seen as one of the better-managed cost recovery organizations in the Government of Canada, and we have Treasury Board Secretariat that is following very closely the way we manage our finances. We also have externally audited financial statements done by Ernst & Young, which are done on an annual basis, and last year and the year before did not identify any observations in those external audits.

Senator Downe: Your internal consultation concluded that Canadians are generally satisfied with the Passport Canada service offering, but in 2005 the Auditor General of Canada, looking at value-for-money audit, came to a very different conclusion.

I have to tell you, I am from a part of Canada where people are extremely dissatisfied with Passport Canada, in Prince Edward Island, where you have a transient office. There is no permanent office. Obviously we live on an island; people have to leave the island to have a passport application. I constantly encounter citizens who have had an error in their form. They have to travel back to Halifax. As you may know, there is a bridge fee when you leave Prince Edward Island over \$40. It is a very costly endeavour.

Passport Canada’s response would reflect the Auditor General’s comments of 2005, not your in-house consultation. You set up a temporary office in some locations, but the bulk of citizens have to leave. Passports are very different than they were 20 years ago. To get into the United States, you need a passport. It is a requirement for Canadians doing business, travel, what have you, when they leave the country, and I cannot understand why you do not have a service available in every province in Canada. I am concerned that the Auditor General’s comments of 2005 still reflect the view of most Prince Edward Islanders.

Thank you, Madam Chair.

The Chair: Do you wish to respond?

Ms. Pezzack: One of the issues that the Auditor General was concerned about in 2005 was the way we did our fee increase in 2001. We had done some consultation, but with the events of 9/11 we ended up not providing the same service and fee proposal that we

Le sénateur Downe : La vérificatrice générale a effectué un rapport en 2005. Je vous ai posé la question suivante : est-ce que votre organisme a effectué des vérifications internes pour s’attaquer aux problèmes recensés? Je présume que la réponse est négative, car vous n’avez pas prononcé le mot « vérification » dans votre réponse.

Mme Desloges : Vous n’avez pas entendu le mot vérification, mais la GPA, la gestion par activités, fait partie intégrante de nos activités à Passeport Canada. Elle nous permet d’effectuer un suivi des coûts à l’aide d’une méthode qui a fait ses preuves dans le secteur tant privé que public. En fait, Passeport Canada est sans doute perçu comme l’une des meilleures organisations à recouvrement des coûts du gouvernement du Canada, sans compter que le Secrétariat du Conseil du Trésor suit de très près la façon dont nous gérons nos finances. Nous faisons également vérifier nos états financiers à l’externe, par Ernst & Young, sur une base annuelle. L’année dernière ainsi que l’année précédente, cette vérification n’a pas soulevé de points négatifs.

Le sénateur Downe : D’après la consultation que vous avez faite à l’interne auprès de la population canadienne, le public est en général satisfait des services proposés. Or, les constatations du rapport de la vérificatrice générale du Canada effectué en 2005 sur l’optimisation des ressources brossaient un tableau très différent.

Je dois vous dire que je viens d’une région du Canada où les gens sont extrêmement insatisfaits des services de Passeport Canada. Je parle de l’Île-du-Prince-Édouard, où vous avez un bureau transitoire et non pas permanent. Manifestement, j’habite sur une île et les gens doivent quitter l’île pour présenter une demande de passeport. Je rencontre constamment des citoyens qui ont eu une erreur sur leur formulaire. Ils ont dû retourner à Halifax pour cette raison. Comme vous le savez sans doute, il faut payer plus de 40 \$ pour traverser le pont de l’Île-du-Prince-Édouard. Cette démarche est donc très coûteuse.

La réponse de Passeport Canada devrait refléter les observations de la vérificatrice générale en 2005, et non pas une consultation interne. Vous avez mis sur pied des bureaux temporaires dans certaines régions, mais la plupart des citoyens doivent se déplacer. Les passeports sont très différents par rapport à il y a 20 ans. Il faut maintenant un passeport pour se rendre aux États-Unis. Cette exigence vise les Canadiens qui s’y rendent pour affaires, pour voyager ou pour toute autre raison. Ce titre de transport est exigé chaque fois qu’on quitte le pays, alors je ne vois pas pourquoi vous n’avez pas de bureau dans chaque province du Canada. Je crains que les observations formulées par la vérificatrice générale en 2005 ne reflètent encore aujourd’hui le point de vue de la plupart des habitants de l’Île-du-Prince-Édouard.

Merci, madame la présidente.

La présidente : Souhaitez-vous répondre au sénateur Downe?

Mme Pezzack : L’une des préoccupations soulevées par la vérificatrice générale dans son rapport de 2005 portait sur la façon dont nous en étions arrivés à une hausse des droits en 2001. Nous avons effectué des consultations, mais les événements du

had discussed with the public in reaction to the increased security we had to take and the increased scrutiny under which we were putting applications, as well as the introduction of the “one person, one passport” policy which required children to have their own passport rather than being on the passports of their parents.

The consultations that we undertook were not internal; they were external and, as was mentioned, included consultations around the globe.

In relation to the issue on Prince Edward Island, we do have three Service Canada offices on the island, and we are operating a pilot there where they cannot only validate your form but they can validate your piece of identity, your documentary evidence of citizenship so that clients do not have to send away their documents to get their passports. We do understand the difficulties of the Island, but as a cost recovery organization, we also cannot afford to put an office where we will not make enough money to support the operations of that office.

In addition, in the case of Prince Edward Island, we have set up a separate special functioning with our bureau in Halifax so that if a client goes into a Service Canada office there and needs an expedited service within 10 days, we can offer that same service to someone on the island by processing the application in Halifax rather than processing it at our central processing plant in Gatineau, which is how we handle other Service Canada requests.

Senator Downe: Others have questions. It is a dramatic departure in standard levels for Canadians across this country. The last time I renewed my passport, I went to the office in downtown Ottawa. I walked in. I was the only one there. There were tons of people behind the counter. I walked up, and bingo, it did not take me any time at all. My neighbour in Prince Edward Island has to go to Halifax twice because there was no pilot project, which may or may not be incorporated. The standards of service are simply not acceptable. Thank you.

The Chair: I think you have made your point, Senator Downe.

Senator Wallin: I have some questions on the security aspect of this going to 10 years. I am in the middle of renewing NEXUS. It is taking eight weeks to do this from a person who has had diplomatic access and sits as a senator, so I cannot imagine what it might be like for a citizen who has not been through that process already. If it takes eight weeks to do that basic thing, I am wondering about, first, the 10-year time frame as you talk about the circumstances for children changing dramatically in the course of 5 years. It is certainly the case for individuals. We have had this pointed out to us in other context at the Anti-terrorism and National Defence Committees that even for the prospect of home-grown terrorists,

11 septembre ont fait en sorte que la proposition relative au niveau de service et aux droits dont nous avons discuté avec le public ne pouvait plus s'appliquer. Il a fallu accroître la sécurité et examiner davantage chaque demande, sans compter l'introduction de la formule « une personne, un passeport » faisant en sorte que les enfants devaient avoir leur propre passeport et ne pouvaient plus figurer sur celui de leurs parents.

Les consultations que nous avons menées n'étaient pas internes. Il s'agissait de consultations externes, et comme je l'ai dit, elles avaient une portée internationale.

Pour ce qui est de l'Île-du-Prince-Édouard, Service Canada a trois bureaux sur l'île, et nous procédons à un projet pilote dans le cadre duquel Service Canada peut non seulement valider le formulaire, mais également les pièces d'identité et la preuve de citoyenneté. Ainsi, les clients n'ont pas à envoyer leurs documents pour obtenir leur passeport. Nous comprenons qu'il y a certaines difficultés sur l'île, mais à titre d'organisme à recouvrement des coûts, nous ne pouvons établir un bureau là où les rentrées d'argent ne seraient pas suffisantes pour justifier l'exploitation en soi d'un bureau.

En outre, dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard, nous avons établi une façon de faire spéciale et distincte en relation avec notre bureau d'Halifax. Par conséquent, le client qui se rend dans un bureau de Service Canada et qui demande un traitement accéléré de sa demande dans les 10 jours peut également recevoir ce même traitement sur l'île. Pour ce faire, nous avons fait en sorte que la demande soit traitée sur place à Halifax plutôt qu'à Gatineau. D'ordinaire, les demandes reçues à Service Canada sont traitées à Gatineau.

Le sénateur Downe : D'autres ont des questions. Il y a de très fortes variations dans les niveaux de service offert aux Canadiens d'une région à l'autre du pays. La dernière fois que j'ai renouvelé mon passeport, je me suis rendu dans un bureau du centre-ville d'Ottawa. Lorsque j'y suis arrivé, j'étais le seul client. Il y avait beaucoup d'employés derrière le comptoir. Je n'ai pas eu à attendre du tout. Or, mon voisin à l'Île-du-Prince-Édouard a dû se rendre à Halifax à deux reprises, car il n'y avait pas de projet pilote, qui peut ou non être reconduit. Ces normes de service sont tout simplement inacceptables. Merci.

La présidente : Sénateur Downe, je crois que vous avez fait valoir votre point.

Le sénateur Wallin : J'ai quelques questions au sujet de la sécurité en ce qui a trait à la période de 10 ans. Je suis en train de renouveler mon abonnement au programme NEXUS. Cela prend huit semaines pour ceux qui ont un accès diplomatique et un poste de sénateur, alors j'arrive difficilement à imaginer combien de temps cela peut prendre pour un citoyen ordinaire qui n'a jamais fait partie du programme auparavant. Si cela prend huit semaines pour réaliser ce processus de base, j'ai des préoccupations au sujet de la période de 10 ans dont vous avez parlé dans le cas des enfants, car ils changent énormément en cinq ans. Je suis certaine qu'il en va de même pour les adultes. Dans le cadre des séances du

where people are here and then become engaged in other activities, 10 years is a long time, in fact, to assume that someone's security status is constant.

Ms. Desloges: Let me start the answer, and I am sure my colleague Ms. Pezzack will have additional comments.

This is also another aspect of the business that is changing. It means that as the demand, of course, drops, the nature of the business will mean that we will need to ensure that the 21 million passports we have in circulation remain secure. That means ensuring that we deal with revocation of passports in some cases because a person may have committed a crime or may not be in a position where they should have a passport. They may have reported their passports lost or stolen too many times, and that would be something we need to address because there may be a problem there.

The other thing I would say is that having a 5- and a 10-year ePassport is not a bad thing in the sense that some people will opt to have a 5-year ePassport because they will look more like what they are currently, which will ensure they can confirm their identity. They will have access to automated border controls. Automated border controls in a number of countries take a picture of you and compare that with what the picture is on your passport. The more you look like your passport, the easier it will become to go through these automated border crossings.

Those are two elements that I would raise and there are some other elements that perhaps Ms. Pezzack would like to speak to.

Ms. Pezzack: There is a major difference with the NEXUS program, of course, because it is a binational program with the Americans. I hate to tell you this, but they treat everyone the same; it is the same waiting time for everyone.

Senator Wallin: I understand, but this is with some security clearances. Maybe you want to expand on that. It came up in another issue, too. I have no issue with the cost at all, but you could get same-day service during off-hours by paying a huge fee. What kind of security check could you do at two in the morning if someone wants a passport?

Ms. Pezzack: In fact, that is one of the reasons there is a significantly higher fee because we do call your references and your guarantor. We do our security checks in the off-hours, and because we call various people in to make sure those things happen, it costs so much more money.

Comité sur l'antiterrorisme et du Comité de la défense nationale, on nous a fait remarquer que même du point de vue des terroristes d'origine intérieure, des gens qui sont ici et se radicalisent, dix ans, c'est une longue période pour présumer de la stabilité du statut d'une personne en matière de sécurité.

Mme Desloges : Je commencerai à répondre à votre question, et je suis certaine que ma collègue, Mme Pezzack, complètera ma réponse.

Il s'agit également d'un autre aspect du changement. Cela signifie que lorsque la demande sera à la baisse, la nature de nos activités nous forcera à nous assurer que les 21 millions de passeports en circulation demeurent sûrs. Dans certains cas, cela se traduira par une révocation du passeport pour les individus ayant commis un crime ou qui ne devraient pas en posséder un. Il peut s'agir de personnes ayant déclaré leur passeport perdu ou volé à un trop grand nombre de reprises, et nous devons examiner la question, car il y a peut-être un problème.

J'ajouterais que ce n'est pas une mauvaise chose d'offrir un passeport électronique de 10 ans ou de cinq ans. Je crois que certains Canadiens vont préférer le passeport électronique de cinq ans, car il reflètera davantage leur apparence et permettra de mieux confirmer leur identité. L'accès aux contrôles frontaliers automatisés constitue un autre facteur. Dans un certain nombre de pays, on prend votre photo dans le cadre d'un contrôle automatisé à la frontière, puis l'on compare cette photo avec celle figurant sur votre passeport. Plus vous ressemblez à la photo du passeport, plus il est facile de passer ces contrôles automatisés à la frontière.

Voilà les deux points que je voulais soulever. Mme Pezzack a sans doute d'autres éléments à avancer.

Mme Pezzack : Il y a une très grande différence avec le programme NEXUS, bien sûr, parce qu'il s'agit dans ce cas d'un programme binational conçu avec les Américains. J'ai horreur d'avoir à vous le dire, mais tout le monde est traité sur un même pied d'égalité dans le cadre de ce programme. Le délai est le même, que vous soyez sénateur ou non.

Le sénateur Wallin : Je comprends, mais ce programme prévoit des habilitations de sécurité. Peut-être que vous pourriez nous donner des explications à ce sujet. Cela présente un problème également. Personnellement, je trouve que le coût proposé ne pose pas problème, mais il est possible d'obtenir le traitement d'une demande en une seule journée en dehors des heures de bureau moyennant des droits énormes. Quels types de vérification de sécurité sont effectivement réalisés à 2 heures du matin pour un client qui a besoin d'un passeport immédiatement?

Mme Pezzack : En fait, c'est l'une des raisons qui expliquent le coût énormément élevé, car nous effectuons une vérification des références et de la personne qui se porte garante. Nous effectuons nos vérifications de sécurité en dehors des heures de bureau, et nous devons faire entrer du personnel pour s'en occuper et c'est pour cela que ça coûte beaucoup plus cher.

Senator Wallin: Walk us through the security. I know we have to take our birth certificate, our this and our that and fill out the forms about the last five places we have lived — all that stuff; but that is not the same as a security check. If we are giving someone a 10-year passport, we should know about their history and whether they are on a watch list, and any of those things.

Ms. Pezzack: Agreed. One of the reasons we are going to the 10-year passport at this time is that we have taken the time to make improvements in our process to improve the security. For one thing, we repatriated the printing of passports from abroad, which allowed us to introduce more secure passports. For example, there are no more glued-in photos, which is a good thing for everyone. That was a process that we had to implement with the department and through our missions abroad.

We also introduced a system of facial recognition, which we use in our entitlement process. If you come in and say, “I am Madam Wallin,” we look at your record and compare the photos through the facial recognition technology and say, “Yes, that is her; we are good.” That is part of the security profile. We also check through guarantors and references that you have the social footprint you say you have. It is an enhancement to the identification verification process. We also do checks with Correctional Services and the Canadian Police Information Centre. We also have a list of people who have not paid their child support as well as a list of people that we have on a security list that we verify against on a daily basis.

[Translation]

Senator Robichaud: You mentioned that the photograph on a 5 to 10-year passport could be verified. But would the chip not take precedence over the photograph? I don't see why we would introduce a chip for security purposes and then all of a sudden, start to consider the photo.

Ms. Desloges: It is simply because people change over the years.

Senator Robichaud: I understand that.

Ms. Desloges: The photograph is on the chip and when the machine in an automated context reads the chip, it takes your picture, and when you go through, it checks if it sees the same thing and then says: It is a match. If it is not a match, you are sent to another level of security.

Senator Robichaud: But you also have information below the photograph?

Ms. Desloges: Yes. But if you change your picture and information every five years, it will look more like you than if you do it every ten years. That is all. In some cases, people will

Le sénateur Wallin : Expliquez-nous votre processus de sécurité. Je sais que nous devons présenter notre acte de naissance, remplir ceci et cela, indiquer les cinq derniers endroits où nous avons habité, et cetera, mais cela n'équivaut pas à une vérification de sécurité. Avant de donner un passeport de 10 ans à quelqu'un, nous devrions connaître ses antécédents et déterminer s'il se trouve sur une liste de surveillance, par exemple.

Mme Pezzack : C'est juste. L'une des raisons pour lesquelles nous passons au passeport de 10 ans, c'est que nous avons pris le temps d'améliorer notre processus de sécurité. Par exemple, nous avons transféré l'impression des passeports. Depuis qu'ils ne sont plus imprimés à l'étranger, leur sécurité s'est accrue. D'ailleurs, il n'y a plus de photos collées, et ça, c'est une bonne nouvelle pour tout le monde. Ce processus a dû être mis en œuvre en collaboration avec le ministère et nos missions à l'étranger.

Nous avons mis en place un système de reconnaissance faciale qui est d'ailleurs utilisé dans notre processus d'obtention du passeport. Si vous vous présentez à notre bureau et affirmez être Mme Wallin, nous allons comparer votre photo à celle figurant dans votre dossier en utilisant une technologie de reconnaissance faciale avant d'affirmer qu'il s'agit bel et bien de vous. Cela fait partie du profil de sécurité. Nous effectuons également une vérification des références et des personnes qui se portent garantes de façon à confirmer votre empreinte sociale. Il s'agit d'une amélioration au processus de vérification de l'identité. Nous consultons également les données des services correctionnels et du Centre d'information de la police canadienne. Nous avons également une liste des parents qui ne payent pas la pension alimentaire comme il se doit, ainsi qu'une liste des personnes fichées pour des questions de sécurité. Ces vérifications sont faites de façon quotidienne.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Vous avez parlé de la photo d'un passeport de cinq à 10 ans qu'on pourrait vérifier. Mais est-ce que la puce n'a pas préséance sur la photo? Je ne vois pas pourquoi on introduirait une puce pour plus de sécurité et puis que tout d'un coup, on commence à considérer la photo.

Mme Desloges : C'est simplement parce que les gens changent au fil des années.

Le sénateur Robichaud : Je comprends cela.

Mme Desloges : La photo est sur la puce et quand la machine dans un contexte automatisé lit la puce, est-ce que, quand elle prend votre photo, quand vous passez, est-ce qu'elle voit la même chose et elle dit : C'est un match. Si ce n'est pas un match, on vous envoie pour une autre référence au niveau de la sécurité.

Le sénateur Robichaud : Mais vous avez aussi de l'information au bas de la photo?

Mme Desloges : Oui. Mais si vous changez votre photo et l'information tous les cinq ans, cela vous ressemblera plus que si vous le faites à chaque 10 ans. C'est tout simplement cela. Dans

prefer to get a new picture and change their passport every five years, especially if they travel a great deal, because with 36 pages, they prefer the 5-year passport.

Senator Robichaud: I can understand for children, but for adults, that is fine. Thank you, Madam Chair.

[English]

Senator D. Smith: I do not quarrel with the no-cost concept. That is a reasonable goal, unless for some unknown reason it became prohibitively expensive. On the matter of 5-year and 10-year, I am kind of open-minded, actually. Switzerland and Japan did it, and they are pretty high-tech countries. If my doctor said that I had only a year or two to live, I might like the cheaper 5-year option.

I do not know how much of an issue this is in Canada, but fraudulent passports are not unknown. I would be interested in hearing how much of an issue it has been in Canada. I am sure there are other places where it is more of a problem. I am not a high-tech type and I am assuming that this ePassport with an electronic chip would make it much more difficult to have phony passports and, hopefully, impossible. Maybe you could enlighten us about whether that is a major part of the motivation for this.

Ms. Desloges: Those specifications have been developed by a working group at ICAO. They were intended to make the passports more secure. We found that there are 450 million ePassports in circulation around the world. Passport agencies at this time are getting more concerned by identity fraud. If you cannot tamper with the document, criminal elements will go elsewhere. If they cannot reproduce, then they will try to look at stealing identities and creating identities. That is where the effort is going amongst other passport agencies, as well as Passport Canada. As Ms. Pezzack described earlier, it is to confirm people's identity, identify their footprint, and to make sure that, for example with facial recognition, we can match if the person is already in the database. We have 21 million records of Canadians. Can we match this new applicant with someone who is already in the database? In some cases, we may have more than one identity for the same picture. That will bring us to do an investigation around why we would have a number of different identities associated with the same picture. That is an area of our operations that we are strengthening at this time because it is a serious risk.

Senator D. Smith: Should I assume that the ePassport chip makes it more difficult? Have fraudulent passports ever been a significant problem in Canada or is it pretty minor here compared to some countries?

certain cas, des personnes vont préférer faire prendre leur photo et changer leur passeport à tous les cinq ans, particulièrement s'ils voyagent beaucoup, parce qu'avec 36 pages, à ce moment-là, ils préfèrent peut-être avoir un passeport de cinq ans.

Le sénateur Robichaud : Je comprends pour les enfants mais pour les adultes, c'est bien. Merci, madame la présidente.

[Traduction]

Le sénateur D. Smith : Je ne suis pas contre le concept de la neutralité des coûts. Il s'agit d'un objectif raisonnable, à moins que, pour une raison donnée, le passeport devienne inabordable. Pour ce qui est de la proposition des options de cinq ans et 10 ans, en fait, je suis tout à fait ouvert. En Suisse et au Japon, ces deux options sont offertes, et il s'agit de pays assez avancés technologiquement. Si mon docteur m'apprenait qu'il ne me reste que un ou deux ans à vivre, alors j'adopterais l'option de cinq ans parce que c'est moins cher.

Je ne sais pas dans quelle mesure c'est un problème au Canada, mais la fraude des passeports est un problème bien connu. J'aimerais savoir quelle est l'ampleur du problème au Canada. J'imagine que dans certains autres pays, c'est pire. Je ne connais pas bien la technologie de pointe, mais je présume que le passeport électronique muni d'une puce fera en sorte qu'il sera plus difficile d'utiliser de faux passeports, voire impossible. Enfin, je l'espère. Pouvez-vous nous dire si la fraude était l'une des principales raisons motivant la proposition?

Mme Desloges : Les spécifications ont été définies par un groupe de travail de l'OACI. L'objectif, c'était d'accroître la sûreté des passeports. Nous avons découvert qu'il y a 450 millions de passeports électroniques en circulation sur la planète. La plupart des agences de passeport sont de plus en plus préoccupées par la fraude d'identité. Si les éléments criminels n'arrivent pas à falsifier le document, ils vont essayer une autre méthode. S'ils ne peuvent le reproduire, ils vont plutôt essayer de voler l'identité des titulaires et d'en créer de nouvelles. Les agences de passeport, Passeport Canada y compris, dirigent leurs efforts en ce sens. Comme Mme Pezzack l'a dit plus tôt, l'objectif consiste à confirmer l'identité du demandeur, à établir son empreinte et à s'assurer, par exemple au moyen de la reconnaissance faciale, qu'il y a une correspondance avec le profil indiqué dans la base de données. Nous avons des dossiers sur 21 millions de Canadiens. Pouvons-nous établir une correspondance entre le demandeur et une personne déjà présente dans la base de données? Dans certains cas, il arrive qu'une même photo soit rattachée à plus d'une identité. Une enquête est alors lancée pour déterminer pourquoi plus d'une identité est associée à une même photo. En ce moment, nous renforçons nos activités dans ce domaine, car la fraude présente un risque grave.

Le sénateur D. Smith : Dois-je comprendre que la puce du passeport électronique rend les choses plus compliquées? Les faux passeports ont-ils déjà été un problème de taille au Canada ou ne constituent-ils qu'un problème mineur comparativement à d'autres pays?

Ms. Desloges: It is a problem all around the world.

Senator D. Smith: Is it serious here, too?

Ms. Desloges: It is a problem that we should all be concerned about in the sense that we take all means possible to fight criminal elements. Quite a bit of work is happening among various police agencies, the RCMP, our offices and the CBSA to ensure that we maintain the international reputation of the Canadian passport and its security.

Senator D. Smith: At our last meeting, I raised with one of the witnesses that my common name, David Smith, had been a problem name for me last year because apparently there was an American with that name who was a really bad guy. Even though they all know me at the airport, they say that they still have to phone; but I think we finally have it resolved. Would this ePassport help me? Maybe I do not even need my NEXUS card because it did not save me from that rascal David Smith in the U.S.

Ms. Pezzack: I think it will be more helpful to you as more countries move to automated border controls that the CEO was describing where they do the photo match with the picture as you go through. If you are pre-clearing American customs in Ottawa, you currently have to sort it out at the source because they just go by name. As they have more information with passenger names and dates of birth, that can also help, unless this very bad Mr. Smith was born on the same day as you.

Senator D. Smith: I asked the head of CSIS and he confessed that he had a brother-in-law named David Smith who was having the same problem. I asked him afterwards whether he was the source of the problem, and he did not think so.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: First of all, thank you for your presentation Ms. Desloges. To begin with, I salute the adoption of the electronic passport because, first of all, it prolongs the lifecycle and the validity of the passport. It will also reduce the amount of paperwork since it facilitates people's mobility. The easier we make things, especially in a world where people and goods are circulating more freely, the better it is, especially since we are trying to do free trade with several countries, and we also want to agree on the mobility of people. So the easier we make it to go about this, and the better our regulations are, the better off everyone will be.

Canada was the only G7 country without the electronic passport, which allows us to monitor identity theft, fraud and illegal immigration. And over 40 countries in the world have adopted it. Yet, the International Civil Aviation Organization has been recommending the electronic passport for a long time.

Mme Desloges : C'est un problème partout dans le monde.

Le sénateur D. Smith : Est-ce un problème grave ici aussi?

Mme Desloges : C'est un problème qui doit tous nous préoccuper dans la mesure où nous devons faire tout notre possible pour combattre les criminels. Un travail considérable est effectué par différentes agences de service de police, la GRC, nos bureaux et l'ASFC, afin de nous assurer de préserver la réputation internationale et la sécurité du passeport canadien.

Le sénateur D. Smith : Lors de notre dernière réunion, j'ai indiqué à l'un des témoins que mon nom, David Smith, qui est très répandu, m'a causé des problèmes l'année dernière, car il semblerait qu'il existe un grand criminel américain du même nom que moi. Bien que tout le monde me connaisse à l'aéroport, le personnel doit faire une vérification téléphonique; mais je pense que c'est maintenant résolu. Le passeport électronique me permettrait-il d'éviter ce problème? Peut-être que je n'ai même pas besoin de ma carte NEXUS, car cela ne m'a pas évité d'éprouver des difficultés en raison de ce criminel, David Smith, aux États-Unis.

Mme Pezzack : Je pense que ce passeport vous sera plus utile, car de plus en plus de pays adoptent des mesures de contrôle automatiques aux frontières, comme l'a expliqué la présidente-directrice générale, qui permet de faire correspondre les photos lorsque l'on passe la frontière. Si vous passez à la douane américaine à Ottawa, il faut actuellement remonter à la source, car on ne fonctionne qu'avec le nom. Le fait d'avoir accès à des renseignements supplémentaires comme le nom du passager et la date de naissance, cela peut être aussi utile, à moins que ce criminel, M. Smith, soit né le même jour que vous.

Le sénateur D. Smith : J'ai posé la question au directeur du SCRS qui m'a avoué que son beau-frère, qui s'appelle lui aussi David Smith, éprouvait le même problème. Je lui ai demandé par la suite si c'était lui qui était la cause du problème, et selon lui, ce n'est pas le cas.

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : En tout premier lieu, merci de votre présentation, madame Desloges. Pour commencer, je salue l'adoption du passeport électronique parce que, d'abord, il allonge la durée et la validité du passeport. Cela réduit aussi la paperasse à remplir parce que cela facilite la mobilité des personnes. Plus on facilite la vie, surtout dans un monde où on veut la libre circulation des biens et des personnes, meilleur c'est, surtout qu'on est en train de faire du libre-échange avec plusieurs pays et qu'on veut aussi s'entendre sur la mobilité des individus, plus on va faciliter les façons de faire, plus on va bien réglementer, meilleur ce sera.

Le Canada était le seul pays du G7 qui n'avait pas encore le passeport électronique qui permet de contrôler le vol d'identité, la fraude, l'immigration illégale. Et plus d'une quarantaine de pays dans le monde l'ont adopté. Pourtant, l'Organisation de l'aviation civile internationale recommandait depuis longtemps le passeport électronique.

Why so many delays in implementing the recommendation of the International Civil Aviation Organization?

Ms. Desloges: There are several aspects to the answer. I may be able to address some of them.

First of all, following the events on September 11, as Ms. Pezzack mentioned, we had to reinforce the passport security program a great deal, which involved repatriating the printing of passports abroad; this is now done entirely in Canada. The second step was to reinforce our issuing processes so as to better confirm people's identity. That also meant introducing facial recognition, the capacity to match photographs so as to confirm the applicants' identity.

Of course, the third thing was the fact that the United States imposed a passport requirement to enter the country. Canada and several other countries were told that they would have to produce an ePassport or a visa would be required. But because of our close relationship with the United States, we were exempted from the visa requirement. As a result, it gave us a bit more time to manage the increase in demand. What happened was that suddenly, there was a spike in demand. You may remember that about five years ago, there were huge line-ups at Passport Canada offices because everyone wanted to get a passport. So at that time, our priority was to manage that demand.

We also developed an ePassport pilot project in 2009, and this small pilot project was for diplomatic and special passports. We issued 50,000 special and diplomatic passports, which allowed us to test the technology and to determine the most cost-effective way to issue an ePassport.

We also learned from our international counterparts how to take the most cost-effective approach, because we are the only agency in the world that operates on a near 100 per cent cost-recovery basis. We did not have any other source of revenue. Our other problem was finding the money to put out a call for submissions and buy equipment, because without any financial support from government, we were not able to do this.

What the government did is that in budgets 2008 and 2010, we were given a line item to start purchasing the necessary equipment to produce ePassports.

The process we are completing under the User Fee Act will allow us to find the money to help produce the ePassport. We are now operating with a deficit, which greatly increases our costs. We will need another source of revenue to balance our books, because our only source of revenue are the fees generated by our users.

Pourquoi tant de retard dans la mise en œuvre de la recommandation de l'Organisation de l'aviation civile internationale?

Mme Desloges : Il y a plusieurs aspects de cette réponse. Je peux peut-être répondre à certains d'entre eux.

Premièrement, avec les événements du 11 septembre, on a dû renforcer de beaucoup la sécurité du programme de passeport alors, comme l'a mentionné Mme Pezzack, cela a impliqué le rapatriement de l'impression des passeports à l'étranger qui se fait maintenant au Canada, et la deuxième étape a été de renforcer nos processus d'émission de passeport alors de façon à mieux confirmer l'identité. Cela a voulu dire aussi l'introduction de la reconnaissance faciale, la capacité de faire un *matching* de photos de façon à confirmer l'identité des demandeurs.

Le troisième facteur, naturellement, a été l'imposition par les États-Unis du besoin d'avoir un passeport pour aller visiter les États-Unis. Dans le cas du Canada, pour plusieurs autres pays, on a imposé qu'on mettait en œuvre un passeport électronique ou qu'on se faisait imposer un visa. Dans le cas du Canada, à cause de notre relation privilégié, on n'a pas eu cette imposition de visa, ce qui veut dire que cela nous a donné un peu plus de temps pour gérer l'augmentation de la demande. Ce qui s'est passé, c'est que tout d'un coup, notre demande a augmenté de beaucoup. Vous vous rappelez probablement qu'il y a cinq ans, il y avait de longues files d'attente dans les bureaux de Passeport Canada alors que tout le monde voulait se procurer un passeport. Notre priorité à ce moment-là était de gérer cette demande.

On a aussi développé un projet pilote de passeport électronique en 2009, et ce projet pilote à plus petite échelle était pour les passeports diplomatiques et spéciaux. On a émis 50 000 passeports spéciaux et diplomatiques, ce qui nous a permis de tester la technologie et de bien étudier quelle était la façon la plus économique de livrer ce passeport électronique.

On a appris aussi de nos collègues internationaux, de façon à pouvoir mettre en œuvre une approche qui était la plus économique possible parce qu'on est la seule agence au monde, ou à peu près, qui est 100 p. 100 à coûts recouvrables. On n'avait pas d'autres sources de financement. Notre autre problème, c'était d'avoir une source de fonds pour pouvoir faire un appel d'offres et acheter de l'équipement parce que sans source de fonds au gouvernement, on ne peut pas acheter d'équipement.

Ce que le gouvernement a fait c'est que, dans le budget de 2008 et de 2010, on nous a mis de côté une ligne de crédit pour qu'on puisse commencer à faire les achats nécessaires pour mettre en place le passeport électronique.

Le processus présentement qu'on est en train de compléter sur la Loi sur les frais d'utilisation va nous permettre d'avoir la source de fonds qui nous permettra d'émettre ce passeport électronique. Présentement, on opère avec un déficit. Cela augmente beaucoup nos coûts. Il faut avoir une source de fonds pour balancer nos livres parce que la seule source de financement, c'est les fonds qu'on reçoit de nos utilisateurs.

Senator Fortin-Duplessis: Canada has chosen not to include biometric data such as fingerprints or iris scans. So for now, Canada is sticking with photographs, that is, facial recognition.

I have noticed that other countries have chosen to capture biometric and secondary data like iris scans and fingerprints.

Has Passport Canada held discussions about including such biometric data? Is it too expensive? I would like your opinion on this.

Ms. Pezzack: It is true that several countries also use biometrics in their passports. Most of the time, it is fingerprints and not iris scans.

But other countries found that it was too expensive. In England, for example, they were thinking of adding fingerprints to their passports, but they decided not to do so after all because it just costs too much. And now is not the time to spend more money on a project like that one.

The other thing I wanted to mention is that the standard used by the International Civil Aviation Organization lies in facial biometrics because this is what we already have in our databases. We have pictures, and so we can compare these pictures. It is not useful to have biometrics which cannot be compared. This means that if you have fingerprints, which database will you compare them to if you want to do a check? That is part of the issue, that is, not only the expense, but also a database which can be compared with another one in order to conduct a check.

We had internal discussions and when we purchased the chips for electronic passports, we purchased chips that had room for a second biometric identifier if we decided to add that, however, for now we have no intention of doing that.

Senator De Bané: Ms. Desloges, page 19 of your proposal shows that between 2013 and 2018, you will have annual profits, or at least a surplus of revenues over expenses. Those years show 153 million, 187 million, 119 million, 132 million and 126 million.

After 2018, the annual losses are very high. Why will there be losses rather than surpluses starting in five years?

Ms. Desloges: As I explained, our cycle is a 5-year passport cycle but a 10-year passport cycle is being introduced, and Canadians, for the most part, prefer buying a passport once every ten years rather than every five years.

Therefore, over the first five years of the cycle that you see, clients are coming back because they had already applied five years ago and now they are coming to buy another passport. However, as of year six, given that they now have a 10-year passport, they are no longer coming back.

Le sénateur Fortin-Duplessis : Le Canada a choisi de ne pas inclure des données biométriques comme les empreintes digitales ou l'image de l'iris. Et le Canada s'en tient à la photo, pour l'instant, à l'image faciale.

Dans d'autres pays, je constate que certains États ont commencé à saisir des données biométriques et secondaires, comme l'image de l'iris et les empreintes digitales.

Est-ce qu'il y a eu des discussions à Passeport Canada afin d'inclure de telles données biométriques? Est-ce que c'était trop dispendieux? J'aimerais avoir votre opinion.

Mme Pezzack : C'est vrai que plusieurs pays ont aussi la biométrie dans leur passeport. La plupart du temps, c'est l'empreinte digitale et non l'iris.

Mais d'autres pays ont trouvé que cela coûtait trop cher. En Angleterre, par exemple, ils pensaient ajouter les empreintes digitales à leurs passeports et ils ont décidé de ne pas le faire parce que cela coûtait trop cher. Et aujourd'hui, ce n'est pas le temps de dépenser de l'argent dans un projet comme celui-là.

L'autre chose que je voudrais mentionner, c'est que le standard que l'Organisation de l'aviation civile internationale utilise est la biométrie faciale parce que c'est ce qu'on a dans nos bases de données. On a des photos, on peut faire la comparaison des photos. Et ce n'est pas utile d'avoir une biométrie avec laquelle on ne peut pas faire une comparaison. Cela veut dire que si on a eu des empreintes digitales, avec quelle base de données est-ce qu'on va faire une vérification? C'est une partie de la question, les coûts mais aussi d'avoir une base de données avec laquelle on pourrait faire une vérification.

On a eu des discussions à l'interne, et lorsqu'on a acheté les puces pour les passeports électroniques, nous avons acheté une puce capable, si on prenait la décision d'ajouter une deuxième biométrie, on ait assez d'espace dans la puce pour le faire mais pour le moment, on n'a aucune intention de le faire.

Le sénateur De Bané : Madame Desloges, à la page 20 de votre document, on voit que, entre 2013 et 2018, vous allez faire des profits annuels ou, en tout cas, un surplus des recettes sur les dépenses. Cette année, 153 millions, 187 millions, 119 millions, 132 millions, 126 millions.

Et, à partir de 2018, ce sont des pertes annuelles très importantes. Qu'est-ce qui fait en sorte que, dans cinq ans, cela va être des pertes plutôt que des surpluses?

Mme Desloges : Comme je l'ai expliqué, notre cycle est un cycle de passeport de cinq ans alors qu'on introduit un cycle de passeport de 10 ans où les Canadiens, en bonne majorité, préfèrent acheter un passeport une fois pas dix ans plutôt qu'une fois par cinq ans.

Alors dans les premiers cinq ans du cycle que vous voyez là, les clients sont à l'appel, alors ils reviennent parce qu'ils étaient là il y a cinq ans et ils viennent racheter leur passeport. Cependant, dans l'année six, étant donné que leur passeport est maintenant un passeport de 10 ans, ils ne reviennent pas.

Revenue then drops dramatically and what we do have are children who are coming to buy their new passport; children's passports are subsidized and they are very costly for us to produce. What this means is that not only does our volume drop but the passports that we are issuing are much more costly in terms of operational costs, and given that we have no other source of funding beyond the fees that we collect, we must structure our operations over a 10-year cycle.

During the first part of that period, we put any surplus money that we collect in a special fund and then over the second 5-year period, we can use the funds that have accumulated in order to strike a balance and to be able to continue meeting our mandate.

I will ask Mr. Brunette, our numbers expert, if he has anything to add.

Senator De Bané: Could you please explain why on page 18 it states that in 2017-18 revenue is \$574 million and then for the following year that drops to \$28 million?

Michel Brunette, Director, Resource Management and Compliance, Passport Canada: Passport Canada's program has been organized over a 10-year period given that the 10-year passport is being introduced.

As Ms. Desloges explained, there is a higher volume over the first five years, on average 4.6 million passports being issued per year over the first five years. Those individuals who have applied for a 10-year passport will not come back to our offices for another ten years, that is those who will be getting their passports in 2011, 2012, 2013 and 2014. From 2018 to 2022, we have an average of 880,000 passports a year, a huge drop. The percentage of applications for children's passports, which is subsidized, will go from 17 per cent over the first five years to 71 per cent over the last five years. That type of passport is subsidized, and is more costly for us to issue from the outset.

2017-19 to 2019-20 are transition years where we need to reduce our staff to face a decline in demand.

Senator De Bané: I have another question, Madam Chair.

[English]

What is the incremental cost for you to enter valid for five years, valid for ten years? I do not see any incremental costs. Am I right?

[Translation]

Mr. Brunette: You are absolutely right, there are no additional costs associated with using one date or another. We balanced the program globally, not by product. If I may describe the 10-year passport, \$88 goes directly into producing it, that includes office

Les recettes alors chutent dramatiquement et ce que nous avons, ce sont des enfants qui viennent acheter leur nouveau passeport et pour les enfants, ce sont des passeports subventionné qui nous coûtent très cher à produire. Ce qui veut dire que non seulement nos volumes ont chuté, mais les passeports que nous émettons nous coûtent plus cher au niveau des coûts d'opération, et quand on regarde, étant donné qu'on n'a aucune autre source de financement que les frais que nous collectons, il faut s'organiser pour être capable de vivre dans un cycle de 10 ans.

Dans la première partie, c'est correct, on met les argents que nous collectons en surplus dans un fonds spécial, et durant le deuxième cinq ans, nous vivons de ces fonds qui ont été accumulés de façon à pouvoir balancer et continuer de rencontrer notre mandat.

Je vais demander à M. Brunette, étant donné que c'est notre expert en chiffres, s'il a autre chose à rajouter.

Le sénateur De Bané : Si vous me permettez, expliquez-moi comment cela se fait-il qu'en 2017-2018, les revenus de 574 millions, — page 20, 574 millions — et l'année après, cela tombe à 28 millions?

Michel Brunette, directeur, Gestion des ressources et de la conformité, Passeport Canada : Je vous expliquerais que le programme de Passeport Canada a été balancé sur une période de 10 ans étant donné l'introduction du passeport de 10 ans.

Comme Mme Desloges d'expliquait, les cinq premières années, le volume est plus élevé, on parle d'une moyenne de 4,6 millions de passeports par année pour les cinq premières années. Les gens qui ont fait une demande pour 10 ans, on ne les verra pas avant 10 ans, pour ceux qui vont sortir 2011, 2012, 2013 et 2014. À compter de 2018 jusque en 2022, on a une moyenne de 880 000 passeports par année, une énorme chute. La proportion des applications de passeports d'enfants, qui est subventionnée, va passer de 17 p. 100, les cinq premières années à 71 p. 100 pour les cinq dernières années. C'est un passeport qui est subventionné, qui nous coûte plus cher à émettre en partant.

De 2017-2018, à 2019-2020, ce sont des années de transition où on doit réduire nos effectifs pour faire face à une demande plus basse.

Le sénateur De Bané : J'ai une autre question, madame la présidente.

[Traduction]

Quel est le coût marginal d'adopter un passeport valide pendant cinq ans et un passeport valide pendant 10 ans? Je ne vois pas de coût marginal. Ai-je raison?

[Français]

M. Brunette : Vous avez absolument raison, il n'y a pas de coûts additionnels à mettre une date ou une autre. Lorsqu'on a balancé le programme, c'est dans son ensemble et non pas par produits. Le passeport de dix ans, si je peux le décrire, il y a 88 \$ du passeport

space, postal fees, salaries, and so on. Another \$6 is for the ePassport technology, and those two costs also apply to the 5-year passport. They are the same.

Then there is \$16 for an investment fund that is applicable only to the 10-year passport, as is another \$20 amount which goes to subsidize products like the children's passport. The \$160 passport includes \$5 which will go to reimbursing the loan for the cumulative deficit we will have between now and the end of fiscal year 2012-13. There is another \$25 in consular fees applicable to the 5-and 10-year passport, but we do not keep those fees, they are consular fees.

[English]

Senator Frum: You mentioned in your presentation that you received 7,000 responses to your web questionnaire. I am presuming and guessing that many of the issues that were raised had to do with privacy concerns. You described the process of checking the chip. Do you keep any records of people's travel activities as a result of the chip?

Ms. Desloges: The simple answer is no.

Senator Frum: I will take a simple answer. Thank you.

Senator Mahovlich: When I travel the subway or if I go to a movie theatre, there is a certain price for the elderly. I am looking at this and there is no mention of the elderly here. In all your consultation, did anyone ever mention the elderly? These people are on a fixed income. Where do you stand on that?

Ms. Pezzack: Yes, the issue did come up in our consultations because, as was mentioned, we consulted consumers, businesses and travel groups as well. We also do monthly demand forecast surveying and we sometimes ask the question about whether or not there is public support for subsidizing any special groups.

Senator Mahovlich: You have children.

Ms. Pezzack: Yes, we have children.

Senator Mahovlich: You are subsidizing children, yet the elderly, who built this country, may not live to use the 10-year passport.

Ms. Pezzack: There is a difference in that there is an international norm for subsidizing children's passports. It is the case with all of our major partners that children's passports are less expensive than those of adults. In the case of adults and seniors, if I may, they will have the choice of buying a lower-priced 5-year ePassport if they think that that would be more appropriate for them. However, in all of our market research there is not public opinion to support subsidizing any group other than children. We had 12 focus groups across Canada as part of our market research and about 65 per cent of the people who

qui va directement à le produire, que ce soit les immobiliers, les frais de poste, les salaires, et cetera. Il y a 6 \$ aussi qui va pour la technologie du passeport électronique, ces deux coûts-là sont aussi attribuables au passeport de cinq ans. Ce sont les mêmes coûts.

Ensuite, on ajoute 16 \$ pour un fonds d'investissement seulement applicable au passeport de 10 ans. Aussi, 20 \$ seulement applicable pour le passeport de 10 ans, qui va pour les produits subventionnés comme le passeport pour enfants. Vous avez 5 \$ dans le passeport de 160 \$, qui va pour rembourser le prêt pour le déficit accumulé qu'on va avoir d'ici la fin de l'exercice financier 2012-2013. Il y a 25 \$ pour les frais consulaires applicables au passeport de cinq ans et de 10 ans, mais on ne garde pas les coûts, c'est pour les frais consulaires.

[Traduction]

Le sénateur Frum : Vous avez indiqué dans votre exposé que 7 000 personnes ont répondu à votre questionnaire en ligne. Je présume et j'imagine qu'un grand nombre de points qui ont été soulevés avaient trait à la vie privée. Vous avez décrit le processus de vérification de la puce. Cette puce vous permet-elle de conserver des dossiers sur le déplacement des gens?

Mme Desloges : Pour répondre simplement, non.

Le sénateur Frum : Je me contenterai d'une réponse simple. Merci.

Le sénateur Mahovlich : Lorsque je prends le métro ou lorsque je vais au cinéma, il y a un tarif spécial pour les aînés. Dans ce dossier, on ne fait pas mention des aînés. Dans le cadre de vos consultations, la question des aînés a-t-elle été soulevée? Ces gens reçoivent un revenu fixe. Quelle est votre position sur ce point?

Mme Pezzack : En effet, cette question a été soulevée dans le cadre des consultations, car, comme nous l'avons indiqué, nous avons consulté des consommateurs, des entreprises, ainsi que des agences de voyages. Nous faisons aussi des études mensuelles afin de prévoir la demande et nous demandons parfois si le public serait d'accord pour subventionner certains groupes.

Le sénateur Mahovlich : Il y a les enfants.

Mme Pezzack : Oui, en effet.

Le sénateur Mahovlich : Vous subventionnez les enfants, mais pour ce qui est des aînés, qui ont participé à bâtir ce pays, ceux-ci pourraient ne pas profiter du passeport de 10 ans.

Mme Pezzack : Il y a une différence dans le sens où il existe une norme internationale pour ce qui est de subventionner les passeports des enfants. Chez l'ensemble de nos principaux partenaires, les passeports pour les enfants coûtent moins cher que les passeports pour les adultes. Dans le cas des adultes et des aînés, si je puis me permettre, ils ont la possibilité d'acheter, à moindre coût, un passeport électronique valide pour cinq ans s'ils pensent que cela leur convient mieux. Cependant, d'après l'ensemble de nos études de marché, le grand public n'est pas en faveur d'accorder des subventions à d'autres groupes que les

were participating in all of our consultations said that other than children there was no support for subsidizing any particular group, including seniors.

Ms. Desloges: I will ask Mr. Brunette to add a bit of financial information.

Mr. Brunette: From a financial perspective, if we were to subsidize the senior passport, 60 per cent, the same as we are subsidizing the children's passport, it would mean the 10-year passport would go up by \$9, the 5-year would be going up by \$6, and also the children's passport would be going up by \$4. As I mentioned earlier, we balance the program as a whole and not by product and services.

Senator Mahovlich: That would show a lot of respect to the seniors.

The Chair: Senator Mahovlich, I could enter into that debate with you. Passports are not the same as living standards for seniors.

Senator Raine: You mentioned delivering security vis-à-vis applications. You follow up on references, look at the photos and check your database. You also mentioned you check Correctional Services and police databases.

I know that policing is also moving toward electronic data processing and identity verification systems. Will the passport chip be compatible with the data systems of the police forces? Will you be somehow able to talk to each other through these chips?

Ms. Pezzack: No, not through the chips. The standard for the chip is a standard that the International Civil Aviation Organization has set, and to have our passport accepted, that is what we have to use.

We do have data exchange capacity with police organizations now. We certainly keep up to date with lost and stolen passports so that people are not using them to travel. Some of the losses are convenient as opposed to real, as I am sure you understand. We are in constant contact with our security partners as part of maintaining our program and making constant improvements to the security of the program, but they are not able to read the chip. We do exchange information.

Senator Raine: You have a list of other fees you are charging that you have not been charging in the past. One I note is retention of a valid passport when there is a demonstrated need. What is your definition of a demonstrated need? I have come into this myself where I could not attend a conference because my

enfants. Dans le cadre de notre étude de marché, nous avons 12 groupes de consultation dans l'ensemble du Canada, et environ 65 p. 100 des gens qui ont participé à nos consultations ont indiqué qu'à part les enfants, ils n'étaient pas en faveur d'accorder des subventions à d'autres groupes, y compris les aînés.

Mme Desloges : Je demanderai à M. Brunette de nous donner davantage de renseignements d'ordre financier.

M. Brunette : D'un point de vue financier, si l'on subventionnait le passeport pour aînés à hauteur de 60 p. 100, comme pour les enfants, cela entraînerait une augmentation de 9 \$ du prix du passeport de 10 ans et de 6 \$ du prix du passeport de cinq ans, et le coût du passeport pour enfants augmenterait aussi de 4 \$. Comme je l'ai indiqué plus tôt, nous équilibrons le programme dans son ensemble et non par produit et service.

Le sénateur Mahovlich : Cela témoignerait d'un grand respect pour les aînés.

La présidente : Sénateur Mahovlich, je pourrais en débattre avec vous. Les passeports n'ont rien à voir avec le niveau de vie pour les aînés.

Le sénateur Raine : Vous avez indiqué effectuer des vérifications concernant la sécurité. Vous faites le suivi des références, examinez les photos et faites une recherche dans votre base de données. Vous avez aussi indiqué que vous fouillez les bases de données des Services correctionnels et des services de police.

Je sais que les services de police tendent aussi à adopter le traitement électronique des données et les systèmes électroniques de vérification de l'identité. La puce du passeport sera-t-elle compatible avec les bases de données des forces policières? En quelque sorte, cette puce va-t-elle vous permettre un échange d'information?

Mme Pezzack : Non, pas par l'intermédiaire de la puce. Cette puce correspond à une norme établie par l'Organisation de l'aviation civile internationale, et c'est cette norme que nous devons mettre en application si l'on veut s'assurer que notre passeport soit approuvé.

À l'heure actuelle, nous avons la possibilité d'échanger des données avec des services de police. Nous nous tenons informés des passeports perdus et volés afin que personne ne puisse les utiliser pour voyager. Certains passeports déclarés perdus ne le sont pas vraiment, je suis certaine que vous comprenez ce que je veux dire. Nous communiquons de façon continue avec nos partenaires en matière de sécurité afin de tenir à jour notre programme et d'y apporter constamment des améliorations en matière de sécurité, mais ils ne sont pas en mesure de lire la puce. Cependant, nous échangeons des renseignements.

Le sénateur Raine : Vous avez une liste des autres droits que vous percevez et que vous ne perceviez pas par le passé. L'un d'entre eux est associé à la conservation d'un passeport valide lorsqu'il existe un motif valable. Quelle est votre définition d'un motif valable? J'ai moi-même été confrontée à une situation où je

passport would expire while I was away. At that point, no one in Passport Canada told me there was an opportunity to deal with that. Is this something new?

Ms. Pezzack: Yes. We are offering the service more at our missions abroad because people are often living in the country and have to have a visa in their passport that allows them to be in the country. As you know, many countries require you to carry that sort of identification with you at all times. We have been offering that service for people more through our overseas missions. We have not been offering the service here in Canada. We could offer it in the future. We have had some issues with it because people say, "I will come back and exchange my passport," and they do not show up or something else happens and we have to manage those printed passports so they do not get lost. There are some security issues around that.

Senator Raine: With the ePassport, you will be able to flag through the chip technology that it will be no longer valid even though it is presented?

Ms. Pezzack: That is what we do. We would have to cancel the passport, but we have already gone through the entitlement process; we have already incurred the expense; and then the client would have to come back and buy another one.

Senator Raine: I understand the need for a fee, but it would be useful to have that ability, because sometimes in your life you cannot control the timing of your business and your passport expiry date.

Going back to the issue of the security, the passport as a means of validating your identity is used for many things now. I am particularly interested because I note that 67 per cent of Canadians have passports, which I believe is higher than most countries.

Ms. Pezzack: It depends. It is about twice what it is in the U.S. In that, it is very different. In many European countries you see a much higher possession rate than the Americans.

Senator Raine: We are running into an issue in terms of background checks for people volunteering for non-profit organizations, volunteering to work for seniors or vulnerable children. The process for getting a security check done is onerous, complicated and time-consuming. It means that you were planning to coach soccer but by the time your clearance comes through the season is over. Is there any way that passport security can help that or would you have to talk to the police for background checks? If you have a passport, does it mean you have a clear police record?

n'étais pas en mesure de participer à une conférence, car mon passeport aurait expiré pendant mon séjour. À ce moment-là, aucun employé de Passeport Canada ne m'a indiqué qu'il existait une possibilité pour y remédier. S'agit-il de quelque chose de nouveau?

Mme Pezzack : Absolument. Ce service est davantage offert à nos missions à l'étranger, car les gens résident souvent dans le pays concerné et doivent détenir un visa dans leur passeport qui leur permet d'y rester. Comme vous le savez, un grand nombre de pays exigent que vous ayez ces documents d'identification sur vous en tout temps. Nous offrons davantage ce service dans nos missions à l'étranger. Ce service n'est pas offert ici au Canada. Il pourrait l'être à l'avenir. On a connu un certain nombre de problèmes avec ce système, car les gens nous disent : « Je vais revenir et échanger mon passeport », mais ils ne se présentent pas ou autre chose se produit et nous devons nous arranger pour que ces passeports imprimés ne se perdent pas. Cela soulève des problèmes de sécurité.

Le sénateur Raine : Grâce au passeport électronique, on sera en mesure d'indiquer au moyen de la puce que le passeport ne sera plus valide même si on le présente?

Mme Pezzack : C'est ce que nous faisons. Il nous faudra annuler le passeport, mais comme on a déjà effectué le processus d'attribution du passeport, nous avons déjà engagé la dépense, le client devra revenir et acheter un nouveau passeport.

Le sénateur Raine : Je comprends la nécessité de percevoir des droits, mais il serait utile d'avoir cette possibilité, parce que dans la vie, il n'est pas toujours possible de prévoir vos activités en tenant compte de la date d'expiration de votre passeport.

Pour revenir à la question de la sécurité, le passeport est maintenant largement utilisé comme moyen de validation de l'identité. Cela m'intéresse particulièrement, car j'ai remarqué que 67 p. 100 des Canadiens ont un passeport, ce qui, je pense, est plus élevé que dans la plupart des pays.

Mme Pezzack : Cela dépend. C'est environ le double des États-Unis. En ce sens, cela est très différent. Dans bien des pays européens, on observe un taux de possession de passeport bien plus élevé qu'aux États-Unis.

Le sénateur Raine : Nous éprouvons des problèmes pour ce qui est des vérifications de sécurité pour les gens qui agissent à titre de bénévoles pour des organisations sans but lucratif, des gens qui font du bénévolat pour les aînés ou les enfants vulnérables. Le processus de vérification de sécurité est coûteux, complexe et prend beaucoup de temps. Cela signifie que si vous prévoyez entraîner une équipe de football, la saison se termine avant même que vous n'ayez reçu votre autorisation. La sécurité des passeports peut-elle contribuer à régler ce problème ou vous faut-il communiquer avec la police pour faire des vérifications de sécurité? Si vous détenez un passeport, cela signifie-t-il que vous avez un casier judiciaire vierge?

Ms. Pezzack: No, not entirely. There are certain things for which we would refuse you a passport based on a police record and certain things we would not. The passport is a travel document. Our mandate is only to issue travel documents; it is not to issue identity documents. Unless there were a change to our mandate, it would not be possible for it to be used that way.

[Translation]

Senator Nolin: We rarely have the pleasure of having you with us. I want to stray off the topic that has brought you here today to pass on congratulations from a citizen who wrote to me over a year ago. He had had a problem obtaining his passport, and I believe that you have an internal arbitration process. Having that process is to your credit, the citizen was very happy with it. I think it is always interesting to receive some positive feedback like that. Please pass the remarks on to the appropriate person in your organization.

Most of my questions were answered by Mr. Brunette in response to Senator De Bané. I do have a question on consular services. The famous \$25 that you charge once every ten years instead of every five years, how will the administration absorb that? You are being told to include the \$25 in the price and that they will deal with the rest.

Ms. Desloges: Consular fees are completely separate and are not part of the consultation process at present. We collect them and they go directly into the Government of Canada's consolidated revenue fund.

Senator Nolin: So there isn't a breakdown of services included in this \$25. What is included in the \$25 amount? You cannot answer the question?

Ms. Desloges: I am not the one to answer your question, I am in charge of the passport program.

[English]

The Chair: Senator Nolin, we have asked the Department of Foreign Affairs and International Trade if they wish to come. The question of consular fees comes up and it is not Passport Canada. We can then ask them what the fee is for. It seems to be a question that is being asked of Passport Canada and of interest.

Are all countries now demanding passports when you travel? Many of our people who travel, including our retired citizens, travel for tourism. They want to go south to the United States — those who can afford it, of course — or to the islands. There was a tourism facilitation where, if you have some sort of identity document and you are dealing with a Canadian tour operator, you could use some other identity card. Are they all now moving to using passports as the way to get into a country? I just note that the Dominican Republic has now indicated that a passport will be required and the alert is going out to Canadians that a visa will be put in there. Are all countries now starting to use passports, visas,

Mme Pezzack : Non, pas entièrement. Il y a certains motifs pour lesquels nous refusons de délivrer un passeport en fonction du casier judiciaire et d'autres éléments. Le passeport est un document de voyage. Notre mandat consiste simplement à délivrer des documents de voyage; il ne s'agit pas de délivrer des documents d'identité. À moins de changer notre mandat, il n'est pas possible de s'en servir de cette façon.

[Français]

Le sénateur Nolin : C'est rare que nous ayons le plaisir de vous avoir avec nous. Je veux sortir du domaine qui vous amène ici aujourd'hui pour vous transmettre des félicitations d'un citoyen qui m'a écrit, il y a plus d'un an, il avait eu un problème avec l'obtention de son passeport et je pense que vous avez un processus d'arbitrage interne. C'est tout à votre honneur d'avoir ce processus, le citoyen en était fort content. J'ai pensé que c'est toujours intéressant d'avoir de bons commentaires comme ça. Vous transmettez cela à qui de droit dans votre organisation.

La plupart de mes questions ont été répondues par M. Brunette aux questions du sénateur De Bané. Une seule question reste sur les services consulaires. Le fameux 25 \$, le fait que vous ne le chargiez qu'une fois par 10 ans plutôt que cinq ans, comment cela s'absorbe dans l'administration? On vous a dit de mettre 25 \$ dans le prix et on se débrouille avec le reste.

Mme Desloges : Les frais consulaires sont quelque chose complètement à part et qui ne fait pas partie de ce processus de consultation présentement. C'est quelque chose qu'on collecte et qui va directement dans les fonds de revenus consolidés du gouvernement du Canada.

Le sénateur Nolin : Sur ce, il n'y a pas un service décortiqué pour équivaloir à ce 25 \$. De quoi est constitué ce 25 \$? Vous ne pourriez pas répondre à la question?

Mme Desloges : Ce n'est pas moi qui pourrais y répondre, je suis responsable du programme des passeports.

[Traduction]

La présidente : Sénateur Nolin, nous avons demandé au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international s'il souhaitait comparaître. La question des frais consulaires est soulevée et ne relève pas de Passeport Canada. On peut alors leur demander à quoi servent ces frais. Il semble que cette question soit posée à Passeport Canada, et c'est une question qui nous intéresse.

Tous les pays exigent-ils un passeport lorsqu'on voyage? Un grand nombre de voyageurs, y compris nos retraités, voyagent à des fins de tourisme. Ils veulent aller dans le Sud, aux États-Unis, du moins, ceux qui en ont les moyens, bien sûr — ou dans les îles. Dans certains cas, on facilitait le tourisme en permettant aux gens qui faisaient affaire avec une agence de voyages canadienne d'utiliser d'autres documents d'identité. Ces pays sont-ils tous en voie d'exiger un passeport à l'entrée? J'ai remarqué que la République dominicaine a indiqué que, dorénavant, un passeport serait exigé et on a alerté les Canadiens qu'il faudra obtenir un visa. Les pays se mettent-ils tous à exiger le passeport, et des visas,

rather than other identity means, so Canadians should be alerted if they are travelling that that will be the method and mode of travel?

Ms. Pezzack: Yes, the passport is the only internationally recognized travel document. While some countries may currently let you in without one, we have seen a number of people who travelled south without a Canadian passport and then had a hard time getting on an airplane coming home. For land border travel, of course, there are alternatives, such as enhanced driver's licences or, as some of you mentioned, NEXUS cards. If you drive down to the United States and then for an emergency reason you have to fly home, you will still need a passport.

The Chair: Is the NEXUS program being expanded?

Ms. Pezzack: Yes, the NEXUS program you can now use for air, but not an enhanced driver's licence.

The Chair: With respect to the children, was the need to have a separate passport, if I recall, for children to stop any of the issues of custody and removal of children?

Ms. Pezzack: It is a bit larger than that. There is trafficking in children in certain countries, as I am sure you are aware. There are issues in relation to having a separate passport document because there are custody issues for many children. That is part of why they are more expensive to issue and it is part of why we have additional controls on who applies, how they apply, what information we need from parents, and as well, if you travel with a child and you are travelling without the other parent, you will often be requested to have a letter of confirmation that you have permission to allow the child to travel without the other parent.

The Chair: That letter that a parent is consenting to, there have been difficulties with that. As passports can be forged and utilized, so can letters; in fact, much more quickly. The ongoing issue of children, passports and removal is of concern.

Ms. Pezzack: It is of great concern. In fact, we started a children's task force within the organization in the last year to further focus on children-related issues. For parents who have a concern about their partner, former partner, someone taking the child out of the country illegally, they can provide us information and we will add that name to the security list so that if ever there were an application for a passport for that child, we would be alerted and would make serious inquiries.

The Chair: The Hague Convention works to prevent that.

Ms. Pezzack: Yes.

plutôt que d'autres documents d'identité, et conviendrait-il d'informer les Canadiens qui souhaitent voyager qu'il s'agira du moyen employé pour voyager?

Mme Pezzack : Oui, le passeport est le seul document reconnu à l'international. Bien qu'un certain nombre de pays ne l'exigent pas, nous avons vu un certain nombre de gens voyager dans le Sud sans passeport canadien qui ont eu de la difficulté à prendre un vol de retour. Pour les déplacements transfrontaliers par voie terrestre, bien sûr, il y a des solutions de rechange, comme le permis de conduire amélioré ou, comme vous l'avez mentionné, la carte NEXUS. Si vous devez aller aux États-Unis en voiture et que vous devez rentrer chez vous en avion en cas d'urgence, il vous faudra quand même un passeport.

La présidente : Le programme NEXUS est-il en train d'être élargi?

Mme Pezzack : Oui, le programme NEXUS peut maintenant être utilisé pour le transport aérien, mais pas le permis de conduire amélioré.

La présidente : En ce qui a trait aux enfants, est-ce que la nécessité d'avoir un passeport distinct visait, si je me souviens bien, à remédier au problème de garde et d'enlèvement?

Mme Pezzack : C'est un peu plus large que cela. Comme vous le savez très certainement, il existe un problème de traite des enfants dans certains pays. Il y a des enjeux liés au fait d'avoir un passeport distinct, car il y a des problèmes en matière de garde pour un grand nombre d'enfants. C'est en partie la raison pour laquelle ils sont plus coûteux à délivrer et c'est aussi en partie la raison pour laquelle il y a des contrôles additionnels portant sur les demandeurs, la façon dont ils font leur demande, les renseignements que nous exigeons des parents, et si vous voyagez avec un enfant en l'absence de l'autre parent, on va souvent vous demander une lettre de confirmation que vous avez la permission de voyager seul avec cet enfant.

La présidente : En ce qui concerne cette lettre de consentement, un certain nombre de difficultés ont été éprouvées. Tout comme les passeports, des lettres peuvent être falsifiées et utilisées; en fait, beaucoup plus rapidement. La question des enfants, des passeports et de l'enlèvement est préoccupante.

Mme Pezzack : Très préoccupante. En fait, nous avons mis sur pied un groupe de travail consacré aux enfants au sein de l'organisation l'année dernière afin d'examiner davantage les questions liées aux enfants. Les parents qui sont préoccupés par leur partenaire, ancien ou ancienne partenaire, ou quelqu'un susceptible de faire sortir l'enfant illégalement du pays, peuvent nous transmettre des renseignements qui nous permettront d'ajouter ce nom à la liste de sécurité, ce qui nous permettra d'être alertés et de faire des enquêtes approfondies en cas de demande de passeport pour cet enfant.

La présidente : La Convention de La Haye vise à prévenir cela.

Mme Pezzack : Oui.

The Chair: Not everyone has signed up to the Hague Convention.

Senator Nolin: Is what you just said known to the public, that they can alert you?

[Translation]

Ms. Pezzack: I believe it is on the website.

Senator Nolin: We get that question on occasion: How can I stop my ex-husband or my children's father? That is good to know.

Ms. Pezzack: It is also good to know that even if an application is made, both parents must sign it.

[English]

I will have to say it in English: a court order that says that one person has the right to have that child travel.

The Chair: It is a very complex issue that I have followed for quite some time and of greater concern as we become more mobile. Again, it is whether the children are being treated properly and if the child is removed from Canada what residual capabilities Canadians have. That is an area that we need to continue to explore as families change and move around.

Senator Downe: With respect to the policy decision, did Passport Canada decide not to cover the full cost of children's passports or was that a decision of the government? Do you have the authority to make those decisions internally?

Ms. Desloges: I would say that this is not a decision that Passport Canada makes on its own. This is something that consultation showed that the Canadian public supported. It is part of the User Fees Act proposal that we have on the table, and would be approved by government once the Senate and House of Commons committees have had a chance to review this proposal.

Senator Downe: You are a cost-recovery agency, but you are recommending that in one of the areas you do not recover the cost you are incurring; in this case, passports for children?

Ms. Desloges: In this case, we are recommending that, based on two years of consultations with Canadians, this is what Canadians told us.

Senator Downe: Is this the 7,000 people you referred to earlier, or the round tables and additional consultation?

Ms. Desloges: There were two waves of Internet consultations. The first wave, which was open-ended, asked for suggestions from Canadians. It was the round table. It was the focus testing that was done across the country. It was the monthly surveys. It was also the Internet consultation that we did when we posted the

La présidente : Tous les pays n'ont pas ratifié la Convention de La Haye.

Le sénateur Nolin : Est-ce que le grand public est au courant de ce que vous venez de nous dire, à savoir qu'on peut vous alerter?

[Français]

Mme Pezzack : Je crois que c'est sur le site web.

Le sénateur Nolin : C'est une question qui nous est, à l'occasion, posée : comment faire pour empêcher mon ex-mari ou le père de mes enfants? C'est bon à savoir.

Mme Pezzack : C'est bon à savoir et en plus, même si on fait une demande, les deux parents doivent la signer.

[Traduction]

Il faut une ordonnance d'un tribunal qui indique si une personne a le droit de faire voyager un enfant.

La présidente : C'est une question très complexe que je suis depuis un certain temps et qui devient de plus en plus préoccupante en raison de notre mobilité croissante. Encore une fois, il s'agit de déterminer si les enfants sont traités correctement et, dans le cas où l'on fait sortir l'enfant du Canada, il faut savoir les recours qui restent aux Canadiens. C'est un domaine que nous devons continuer à étudier afin de tenir compte des changements familiaux et de la mobilité des familles.

Le sénateur Downe : En ce qui a trait à cette décision stratégique, Passeport Canada a-t-il décidé de ne pas assumer entièrement le coût du passeport pour enfants ou est-ce le gouvernement qui a pris cette décision? Avez-vous le pouvoir de prendre ces décisions à l'interne?

Mme Desloges : Je dirais que ce n'est pas une décision que Passeport Canada prend de son propre chef. C'est une idée qui a eu l'appui de la population canadienne dans le cadre de notre consultation. Cela fait partie de la proposition qui vous est soumise aujourd'hui, et elle sera approuvée par le gouvernement lorsque les comités du Sénat et de la Chambre des communes auront eu la possibilité d'examiner la proposition.

Le sénateur Downe : Votre agence fonctionne selon le principe du recouvrement des coûts, mais vous recommandez de ne pas recouvrer les coûts que vous subissez dans certains domaines, dans le cas présent, le passeport pour enfants?

Mme Desloges : Dans ce cas, c'est une recommandation qui est fondée sur deux ans de consultations auprès des Canadiens, c'est ce que les Canadiens nous ont dit.

Le sénateur Downe : S'agit-il des 7 000 personnes auxquelles vous avez fait référence plus tôt, ou des tables rondes et des consultations supplémentaires?

Mme Desloges : Il y a eu deux campagnes de consultations par Internet. La première, qui était ouverte à tous, demandait aux Canadiens de nous faire part de leurs suggestions. C'était la table ronde. C'était aussi des essais auprès de groupes cibles que nous avons faits partout au pays. Il y a eu aussi les enquêtes mensuelles.

proposal for the fees and service standards. We had 7,000 more people who went back, and only 56 people, as I explained, gave us some comments, and there was no requirement for panels by Canadians.

Senator Downe: Have you done any consultation with Prince Edward Islanders, since it is the only province without a passport office, on having a passport office there, as another area where there would not be cost-recovery?

Ms. Desloges: The consultations we did were open to all Canadians and Canadians also around the world. We publicized the consultations through media advisories that went right across the country and covered ethnic media and minority language media as well. It was a very open process. I have not seen that there was a special request to open up an office in P.E.I. as part of the consultation input we got, but we can certainly check that.

Senator Raine: First, I would like to echo what my colleague has said, that I think the service you are doing for Canadians is outstanding. I congratulate you. I have dealt with Passport Canada for many years. In the last 20 years it has improved almost on an annual basis. Well done. It is the best thing post-9/11. How you adapted was superb.

Going from a five-year to ten-year, you will sell 20 million passports in the next five years and then you will have 20 million customers who are not coming back for five years. Is there a plan at all to even out the flow by maybe offering a little discount if you come in two years early? I am serious, because I think it is in everyone's interest to go to a more even flow. Our demographics do not show that happening for a while.

Mr. Brunette: It is a very good question and something we struggle with because we had to balance the program over 10 years as a whole. Having the 5-year passport, to go back to the earlier discussion, is actually helping us to balance the program. In fact, it evens up the demand a bit. The more people go for the 5-year passport, the more it would even up the demand and we would have fewer peaks and valleys, which are expensive to the program. We would like to even up the demand, but it is out of our control. For people who opt for the 10-year passport, we will have to issue a 10-year passport, but if you want a 5-year passport, it will help us.

Il y a aussi eu la consultation par Internet que nous avons effectuée lorsque nous avons affiché la proposition relative aux droits et aux normes de service. Un autre 7 000 personnes sont revenues, et seulement 56, comme je l'ai expliqué, nous ont fait part de leurs commentaires, et il n'était pas nécessaire de former des groupes de Canadiens.

Le sénateur Downe : Avez-vous effectué une consultation auprès des résidents de l'Île-du-Prince-Édouard, étant donné que c'est la seule province qui n'ait pas de bureau des passeports, sur le fait d'y ouvrir un bureau des passeports, ce qui serait un autre domaine dans lequel on n'appliquerait pas le principe de recouvrement des coûts?

Mme Desloges : Les consultations que nous avons effectuées étaient ouvertes à tous les Canadiens y compris à ceux qui se trouvaient à l'étranger. Ces consultations ont fait l'objet d'une campagne publicitaire au moyen d'avis aux médias diffusés dans l'ensemble du pays et nous avons pris soin d'inclure les médias ethniques et les médias de langue minoritaire. C'était un processus très ouvert. Je n'ai pas vu de demande spéciale afin d'ouvrir un bureau à l'Île-du-Prince-Édouard dans le cadre des renseignements que nous avons obtenus grâce à cette consultation, mais c'est quelque chose que nous pouvons certainement vérifier.

Le sénateur Raine : Tout d'abord, pour faire suite à ce que mon collègue vient de dire, je pense que les services que vous offrez aux Canadiens sont remarquables. Je vous en félicite. Je fais affaire avec Passeport Canada depuis de nombreuses années. Au cours des 20 dernières années, Passeport Canada s'est amélioré chaque année. Félicitations. C'est la meilleure chose qui soit arrivée à la suite des événements du 11 septembre. Vous vous êtes adaptés de façon remarquable.

Dans le cadre du passage du passeport de cinq ans au passeport de 10 ans, vous allez vendre 20 millions de passeports au cours des cinq prochaines années et vous aurez ensuite 20 millions de clients qui ne reviendront pas pendant cinq ans. Prévoit-on quelque chose pour étaler les demandes en offrant peut-être un rabais à ceux qui renouvellent leurs passeports deux ans plus tôt? Je suis sérieux, car je pense qu'il est dans l'intérêt de tous de rendre le nombre de demandes plus constant. Les caractéristiques démographiques de notre pays nous montrent que cela n'arrivera pas pendant un certain temps.

M. Brunette : C'est une excellente question et quelque chose qui nous cause des difficultés, car nous avons dû équilibrer le programme dans son ensemble sur 10 ans. Le fait d'offrir le passeport de cinq ans, pour revenir à ce point, nous aide en effet à équilibrer le programme. En fait, cela nous permet d'étaler quelque peu la demande. Plus il y a de gens qui optent pour le passeport de cinq ans, plus la demande sera constante et moins nous connaissons de pics et de creux, ce qui est coûteux pour le programme. Nous aimerions étaler la demande, mais cela est hors de notre contrôle. Pour ceux qui choisissent le passeport de 10 ans, nous devons délivrer un passeport de 10 ans, mais si vous souhaitez obtenir un passeport de cinq ans, cela va nous aider.

Senator Raine: The other thing is, during those five years, you will have to go on a sales blitz and get 100 per cent of Canadians getting passports.

[Translation]

Senator Robichaud: When you did your consultations, did they focus solely on cost recovery and the price? Did it come up at any point that your services could be reduced, as in Prince Edward Island?

Ms. Desloges: You are talking about an open consultation where we asked Canadians for their feedback on existing services. We also asked for their suggestions on how to improve our services and we asked if Canadians wanted the cost of a passport to be kept as low as possible: what suggestions would you make that could enable us to meet that objective? So the questions were open, and we also held discussions. We did roundtables; I participated myself, with consumers from the business, tourism and travel sectors. We spent a good four hours with each group to specifically look at the challenges, the options, and what suggestions they had for us. The specific issue of Prince Edward Island was not raised at the roundtables nor during the focus group testing.

Senator Robichaud: Were any of the consultations held in Prince Edward Island?

Ms. Desloges: Our consultations were done essentially over the Internet. We also invited in some groups. I can give you a list of the associations we invited.

[English]

Advanced Card Technology Association of Canada, Air Transport Association of Canada, Association of Canadian Travel Agencies, Association of International Customs and Border Agencies, Canadian Airports Council, Canadian Association of Tour Operators, Canadian Civil Liberties Association, Canadian Federation of Independent Business, Canadian Federation of Students, Canadian Snowbird Association, Canadian Soccer Association, Canadian/American Border Trade Alliance, Consumers' Association of Canada, Institute for Citizen-Centred Service, International Air Transport Association, the National Airlines Council, the Tourism Industry Association.

[Translation]

Senator Robichaud: That was not my question, Ms. Desloges. Were there any consultations, or what we call roundtables, on Prince Edward Island?

Ms. Desloges: Our round tables were held in Ottawa.

Le sénateur Raine : L'autre aspect, c'est qu'au cours de ces cinq ans, vous allez devoir effectuer une campagne de vente éclair pour que 100 p. 100 des Canadiens obtiennent un passeport.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Lorsque vous avez fait vos tournées de consultation, est-ce que c'était uniquement sur la question de recouvrement des coûts, en fait, le prix? Est-ce que, à un moment donné, cela a été soulevé que vos services pourraient être diminués, comme dans l'Île-du-Prince-Édouard?

Mme Desloges : Vous parlez d'une consultation qui était ouverte et où on a demandé aux Canadiens leur rétroaction sur les services existants. On a aussi demandé quelles étaient leurs suggestions d'amélioration de services et on leur a aussi demandé si les Canadiens veulent garder le prix du passeport le plus bas possible : quelles suggestions feriez-vous pour que nous puissions rencontrer cet objectif que vous avez? Alors c'était des questions ouvertes et on a aussi eu des discussions, justement, on a fait des tables rondes, j'ai participé moi-même, avec des consommateurs du secteur des affaires, du tourisme et du voyage. On a passé un bon quatre heures avec chacun de ces groupes pour justement regarder quels étaient les défis, quelles étaient les options et demander quelles suggestions ils avaient pour nous? La question spécifique de l'Île-du-Prince-Édouard n'a pas été soulevée dans le cadre des tables rondes ni des groupes de *focus testing*.

Le sénateur Robichaud : Est-ce qu'il y a eu des consultations dans l'Île-du-Prince-Édouard même?

Mme Desloges : Nos consultations ont été essentiellement menées sur Internet. On a aussi invité des groupes. En fait, je peux vous énumérer la liste des associations qui ont été invitées.

[Traduction]

Il y a l'Association canadienne de la technologie des cartes à mémoire, l'Association du transport aérien du Canada, l'Association canadienne des agences de voyages, l'Association des courtiers et intervenants frontaliers internationaux, le Conseil des aéroports du Canada, l'Association canadienne des opérateurs de tour, l'Association canadienne des libertés civiles, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, la Fédération canadienne des étudiantes et étudiants, l'Association canadienne des Snowbird, l'Association canadienne de soccer, la Canadian American Border Trade Alliance, l'Association des consommateurs du Canada, l'Institut des services axés sur les citoyens, l'Association du transport aérien international, le Conseil national des lignes aériennes du Canada et l'Association de l'industrie touristique.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Là n'était pas ma question, madame Desloges. Est-ce qu'il y a eu des consultations dans l'Île-du-Prince-Édouard, ce qu'on appelle des tables rondes?

Mme Desloges : Nos tables rondes étaient à Ottawa.

Senator Robichaud: Because you should have known that with cost recovery, there was a possibility that the outcome would require eliminating service on Prince Edward Island.

Ms. Desloges: That is why we have partners. Ms. Pezzack mentioned the Service Canada offices. There are three Service Canada offices that receive applications in Prince Edward Island. We are always concerned about providing the best service possible, and we have twinned our Halifax office so that it can specifically process urgent requests. In fact, we have tried everything we could because we are currently losing money. It costs \$1.4 million to \$4 million just to open a new office, to set it up. After that, you need to add in the operating costs, the recoverable costs, and then there is the issue of volume.

Senator Robichaud: I am not calling into question your figures.

Ms. Desloges: The question is this: in a context of cost recovery, how do we balance the costs of the program for all Canadians? That is why we asked the question: what suggestion do you have for us? How can we reconcile service imperatives and cost-recovery imperatives?

Senator Robichaud: Ms. Desloges, you also mentioned the subsidized passport for children. And when you say that Service Canada will offer services on your behalf, they will not replace the services that Passport Canada could provide. All you need to do is talk to people on employment insurance who often have to deal with Service Canada. They will tell you that sometimes, it really does not work.

[English]

The Chair: I think the point has been made about P.E.I., as it was on the floor of the Senate.

I would like to thank you, Ms. Desloges, for coming with your associates and fielding many questions about the user fee issue we are dealing with and broader issues of Passport Canada. Thank you very much for appearing before us today.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, May 2, 2012

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 4:17 p.m. to examine the document entitled: *Passport Canada's Fee-for-Service proposal to Parliament*, dated March 2012, pursuant to the *User Fees Act*, S.C. 2004, c. 6, sbs. 4(2).

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chair*) in the chair.

Le sénateur Robichaud : Parce que vous auriez dû savoir qu'étant donné le recouvrement des coûts, il y avait la possibilité que le résultat net oblige la fermeture du service dans l'Île-du-Prince-Édouard.

Mme Desloges : C'est pour cela qu'on a des partenaires. Mme Pezzack vous a mentionné les bureaux de Service Canada. Il y a trois bureaux de Service Canada qui reçoivent des demandes sur l'Île-du-Prince-Édouard. On est toujours préoccupé à donner le meilleur service possible, et on a jumelé notre bureau de Halifax de façon à ce qu'il puisse justement traiter ces demandes urgentes. En fait, on a essayé tout ce qu'on pouvait parce qu'on perd de l'argent présentement. Cela coûte de 1,4 million à 4 millions de dollars pour ouvrir un nouveau bureau, juste pour l'installation du bureau. Après, il faut compter le coût de fonctionnement du bureau, en coûts recouvrables, et il y a une question de volume.

Le sénateur Robichaud : Je ne conteste pas vos chiffres.

Mme Desloges : La question est : comment, dans un contexte de coûts recouvrables, on balance les coûts du programme pour tous les Canadiens? C'est pour cela qu'on a posé la question : quelle suggestion avez-vous pour nous? Comment peut-on arriver à réconcilier les impératifs de service et les impératifs de coûts recouvrables?

Le sénateur Robichaud : De la même façon, madame, que vous avez subventionné le passeport pour les enfants. Et lorsque vous dites que Service Canada va offrir les services pour vous, ils ne remplaceront pas les services que Passeport Canada pouvait offrir. Vous n'avez qu'à parler aux gens de l'assurance-emploi qui, souvent, doivent faire affaire avec Service Canada. Ils vous diront que parfois, cela ne fonctionne pas vraiment.

[Traduction]

La présidente : Je pense qu'on a déjà soulevé la question de l'Île-du-Prince-Édouard, on en a parlé au Sénat.

J'aimerais vous remercier, madame Desloges, d'être venue avec vos adjoints afin de répondre à un grand nombre de questions concernant les frais d'utilisation que nous étudions, et des questions plus larges ayant trait à Passeport Canada. Merci beaucoup d'avoir comparu aujourd'hui.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mercredi 2 mai 2012

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 16 h 17, pour examiner le document intitulé *Présentation au Parlement de la proposition de services et de droits connexes de Passeport Canada*, daté mars 2012, conformément à la *Loi sur les frais d'utilisation*, L.C. 2004, ch. 6, par. 4(2).

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[English]

The Chair: Honourable senators, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade is continuing our examination of the document entitled: *Passport Canada's Fee-for-Service Proposal to Parliament*, dated March 2012, pursuant to the *User Fees Act*.

This afternoon the committee has three departments before us. From Foreign Affairs and International Trade Canada we have Marc Vidricaire, Director General, Consular Policy and Advocacy, and Bradley Bélanger, Director, Financial Resource Planning Division.

From Service Canada we have Julie Lalonde-Goldenberg, Director General, Interdepartmental Partnerships and Service Offerings, Citizen Service Branch; and from Canada Border Services Agency we have Maria Romeo, Director, Emerging Border Programs Division, Border Programs Directorate, Programs Branch.

I understand that the witnesses from Foreign Affairs and International Trade Canada do not have an opening statement. You heard our previous testimony and you are here to answer any questions within your area of expertise on this.

There will be an opening statement from Service Canada.

[Translation]

Julie Lalonde-Goldenberg, Director General, Interdepartmental Partnerships and Service Offerings, Citizen Service Branch, Service Canada: Thank you very much, Madam Chair. Good afternoon. I am pleased to have this opportunity to talk about Service Canada's role in helping Passport Canada implement the passport program, as their service delivery agent.

Launched in 2005, and situated within the Human Resources and Skills Development portfolio, Service Canada works to provide single-window services in order to facilitate access to government information, programs and services, and to meet Canadians' needs. Our national integrated service delivery network makes it easier for Canadians to obtain what they want or need from government, however or whenever they want it — over the Internet, by telephone, by mail, or in person at our offices.

[English]

However, our collaboration with Passport Canada predates the launch of the Service Canada initiatives. A pilot agreement was entered into in 2004 to expand access to passport services to Canadians and this is by using Service Canada centres across the country to complement Passport Canada's in person service delivery and filling gaps, particularly in remote and rural areas.

[Traduction]

La présidente : Honorables sénateurs, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international poursuit son examen du document intitulé *Présentation au Parlement de la proposition de services et de droits connexes de Passeport Canada*, daté mars 2012, conformément à la *Loi sur les frais d'utilisation*.

Cet après-midi, le comité accueille les représentants de trois ministères. Nous accueillons, d'Affaires étrangères et Commerce international Canada, Marc Vidricaire, directeur général, Politique consulaire et représentation, et Bradley Bélanger, directeur, Direction de la planification des ressources financières.

Nous accueillons Julie Lalonde-Goldenberg, directrice générale, Partenariats interministériels et offres de service, Direction générale de service aux citoyens, Service Canada, et Maria Romeo, directrice, Division des programmes frontaliers améliorés, Direction des programmes frontaliers, Direction générale des programmes, Agence des services frontaliers du Canada.

Je crois comprendre que les témoins d'Affaires étrangères et Commerce international Canada n'ont pas de déclaration préliminaire à faire. Vous avez entendu les témoignages qui nous ont été présentés et vous êtes ici pour répondre aux questions qui s'inscrivent dans votre domaine d'expertise.

La représentante de Service Canada prononcera une déclaration liminaire.

[Français]

Julie Lalonde-Goldenberg, directrice générale, Partenariats interministériels et offres de service, Direction générale de service aux citoyens, Service Canada : Merci beaucoup madame la présidente, bonjour, c'est avec plaisir que je saisis cette occasion de parler de la façon que Service Canada aide Passeport Canada dans la mise en œuvre du programme de passeport en tant qu'agent de prestation de services.

Lancé en 2005, Service Canada fait partie du portefeuille de Ressources humaines et de Développement des compétences. Son travail consiste à servir de guichet unique afin de faciliter l'accès aux renseignements, aux programmes et aux services du gouvernement et de répondre aux besoins des Canadiens. Grâce à notre réseau national intégré de prestation de services, les Canadiens peuvent obtenir des services gouvernementaux qu'ils veulent ou dont ils ont besoin, de la façon et au moment qui leur convient, que ce soit par Internet, par téléphone, par courrier postal ou en se rendant à l'un de nos bureaux.

[Traduction]

Or, notre collaboration avec Passeport Canada précède le lancement des initiatives de Service Canada. Une entente pilote a été conclue dès 2004 en vue d'élargir l'accès aux services de passeports au moyen de l'utilisation des Centres Service Canada aux quatre coins du pays pour compléter le réseau de prestation de services en personne de Passeport Canada et combler les lacunes, plus particulièrement dans les régions éloignées et rurales.

The pilot proved to be a success and with the introduction of the U.S. Western Hemisphere Travel Initiative, a dramatic expansion of Service Canada's role took place. In 2007, Passport Canada asked Service Canada to introduce passport receiving agent services in approximately 100 Service Canada centres. This was to address the expected increase in demand, knowing that millions of Canadians who cross the border to the U.S. would be required to possess a valid passport.

[Translation]

In passport receiving agent sites, we receive applications from clients, ensure that they are complete and accurate, collect payments and forward applications and supporting documents to Passport Canada for processing. This in-person assistance is provided without additional administrative charges to the client.

Service Canada now provides receiving agent services in 144 Service Canada centres. This service has become a significant part of our business. Passport in-person service represents approximately 11 per cent of Service Canada's total in-person volume.

By adding our offices to the existing passport receiving agent network, the passport program is accessible through in-person counters to over 80 per cent of Canadians, within a 100-km radius of where they live.

[English]

In 14 of these 144 sites, our staff validates identity documents, or what we call documents of evidence of citizenship. They do that so those documents can be returned to clients, which alleviates concerns and inconvenience applicants may experience when they have to submit documents through the mail.

While the convenience of access that Service Canada provides to clients is a big factor for ongoing value of our partnership, another key outcome is improved quality of applications received by Passport Canada. Service Canada staff is trained to address errors and applications they review with clients before them. Ensuring that we address the errors with clients at the beginning of the application process eliminates the need for callbacks and delays to clients that may be encountered when they use the mail-in approach and errors are found. By carefully monitoring and improving our agents' skills we have all but eliminated errors for applicants submitted through our offices. This supports Passport Canada in achieving its service standard, which is also of significant importance in the user fee model under which Passport Canada operates.

L'entente pilote s'est avérée positive et, depuis l'introduction de l'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental par les États-Unis, notre rôle a gagné en importance. En effet, en 2007, Passeport Canada a demandé à Service Canada d'offrir des services d'agent réceptionnaire de demandes de passeport dans une centaine de Centres Service Canada. Cela visait à répondre à la hausse anticipée de demandes, sachant que des millions de Canadiens qui franchissent la frontière des États-Unis devront être munis d'un passeport valide.

[Français]

Dans les bureaux où nous offrons des services d'agents réceptionnaires, nous recevons les demandes des clients, nous nous assurons qu'elles sont complètes et que les renseignements qui y figurent sont exacts, nous percevons les paiements et transmettons les demandes et documents nécessaires à Passeport Canada aux fins de traitement. Les clients canadiens peuvent bénéficier de cette aide en personne sans avoir à défrayer des frais administratifs.

Service Canada offre maintenant des services d'agents réceptionnaires dans 144 centres Service Canada. Ces services constituent une partie importante de nos activités et représentent environ 11 p. 100 du nombre total de nos transactions en personne.

Avec l'intégration de nos bureaux au réseau de service d'agents réceptionnaires de passeport Canada, plus de 80 p. 100 des Canadiens peuvent obtenir des services en personne dans un rayon de 100 kilomètres d'où ils demeurent.

[Traduction]

Dans 14 de ces 144 bureaux, nos employés qui assurent les services vérifient aussi les pièces d'identité, ou ce que nous appelons les documents attestant la citoyenneté. Ils le font pour ensuite remettre ces documents aux clients, ce qui permet de calmer leurs appréhensions et leur évite les désagréments qui pourraient être associés au fait de devoir envoyer leurs documents par la poste.

S'il est vrai que la facilité d'accès que Service Canada offre à ses clients est un des avantages importants de notre partenariat, l'amélioration de la qualité des demandes reçues par Passeport Canada en est un autre. Les employés de Service Canada sont formés pour corriger les erreurs que comportent les demandes devant le client. Le fait de corriger ces erreurs au début du processus élimine la nécessité de rappeler les clients et permet de raccourcir le délai de traitement comparativement à celui des demandes envoyées par la poste, lorsque des erreurs sont décelées. Grâce à un suivi étroit et à l'amélioration des compétences de nos agents, nous avons pratiquement éliminé les erreurs dans les demandes présentées par l'intermédiaire de nos bureaux. Nous aidons ainsi Passeport Canada à respecter ses normes de service, ce qui compte énormément dans le cadre du modèle de frais d'utilisation qu'a adopté Passeport Canada.

We are an important component of passport service delivery network. Last year over 480,000 applications were received in Service Canada offices, which accounts for approximately 10 per cent of the Passport Canada application volume.

Acting as an agent of Passport Canada means that we take direction from them. Within the cost recovery model under which Passport Canada operates, we work in close collaboration to determine how Service Canada's service delivery network can be leveraged to optimize passport service delivery.

[*Translation*]

We provide our services to Passport Canada on a cost recovery basis. While sustaining our focus on client service to continue helping Canadians acquire their passport, we are mindful that the service delivery costs need to be kept in check.

Our role in helping Passport Canada administer this program is one that we are pleased to provide, and we will continue to ensure that Canadians receive prompt, polite, secure and efficient service in their dealings with Service Canada.

[*English*]

We are working with Passport Canada on a plan to help raise awareness of the new fee structure and the ePassport to Canadians who visit Service Canada by click, call or visit to our offices.

[*Translation*]

I will be pleased to answer any questions you and members of the committee may have.

Maria Romeo, Director, Emerging Border Programs Division, Border Programs Directorate, Programs Branch, Canada Border Services Agency: Madam Chair, good afternoon. My name is Mario Romeo, and I am the Director of the Emerging Border Programs Division of the Programs Branch at the Canada Border Services Agency.

I would like to thank the committee for the opportunity to speak to you today about the CBSA's role in processing travellers and the measures we take to ensure document integrity from a border operations perspective.

[*English*]

The mandate of the Canada Border Services Agency is to ensure the free flow of secure travel and trade while stopping those who pose a threat from entering Canada. It offers services at approximately 1,200 service points across Canada and 39 abroad.

Nous sommes une composante importante du réseau de prestation de services de passeport. L'an dernier, les bureaux de Service Canada ont reçu plus de 480 000 demandes, soit environ 10 p. 100 de l'ensemble des demandes de passeports reçues par Passeport Canada.

À titre d'agent de Passeport Canada, nous suivons ses directives. Dans le cadre de la méthode du recouvrement des coûts qu'applique Passeport Canada, nous travaillons en étroite collaboration afin de déterminer comment tirer parti du réseau de prestation de services de Service Canada pour optimiser la délivrance des passeports.

[*Français*]

Nous offrons des services à Passeport Canada selon le principe du recouvrement des coûts. Bien que nous continuions de mettre l'accent sur le service à la clientèle afin de permettre aux Canadiens d'obtenir leur passeport, nous sommes très conscients qu'il importe de surveiller les coûts de la prestation de services.

Nous sommes heureux d'aider Passeport Canada à administrer le programme et nous continuerons de nous assurer que les Canadiens bénéficient d'un service rapide, courtois, sécuritaire et efficace lorsqu'ils communiquent avec Service Canada.

[*Traduction*]

Nous collaborons d'ailleurs actuellement avec Passeport Canada à l'élaboration d'un plan visant à mieux faire connaître le nouveau barème tarifaire et le modèle de passeport électronique aux Canadiens qui communiquent avec Service Canada, que ce soit par Internet, par téléphone ou en personne.

[*Français*]

Il me fera plaisir de répondre à vos questions et à celles des membres de ce comité.

Maria Romeo, directrice, Division des programmes frontaliers améliorés, Direction des programmes frontaliers, Direction générale des programmes, Agence des services frontaliers du Canada : Madame la présidente, bonsoir. Mon nom est Maria Romeo et je suis directrice de la division des nouveaux enjeux liés aux programmes frontaliers améliorés de la direction générale des programmes à l'Agence des Services frontaliers du Canada.

J'aimerais remercier le comité de me donner l'occasion de pouvoir vous parler aujourd'hui du rôle de l'ASFC dans le traitement des voyageurs, ainsi que des mesures que nous prenons pour assurer l'intégrité des documents du point de vue des opérations frontalières.

[*Traduction*]

Le mandat de l'Agence des services frontaliers du Canada consiste à assurer la sécurité et la libre circulation des personnes et des marchandises légitimes, tout en empêchant celles qui présentent une menace d'entrer au Canada. Elle offre des services dans quelque 1 200 points de service dans tout le Canada et dans 39 autres à l'étranger.

In 2011, border services officers across Canada processed over 95 million travellers. The agency's border security operations are part of a larger continuum to keep the country's economy prosperous and its citizens safe and secure. To fulfil its mandate, CBSA uses the principles of risk management to push the border out by assessing the level of risk associated with people and goods before they arrive at the physical border.

To do this, the CBSA begins by deploying an international network of more than 60 liaison officers posted to strategic locations in over 40 countries. These officers focus much of their effort on interdiction activities aimed at combating a regular migration to Canada. In addition, they also gather information about emerging irregular migration trends, new travel document forgery methods and the activities of suspected human smugglers. That information is shared with our front-line officers here in Canada so that they are equipped to make informed, practical decisions about who may or may not be permitted to enter the country.

Upon arrival, all persons who attempt to enter Canada are required to provide proof of identification. The Government of Canada recommends that Canadian citizens travel with a valid Canadian passport because it is the only reliable and universally accepted travel and identification document available to the Canadians for the purposes of international travel.

Starting in the spring of 2013, all new Canadian passports will be electronic passports, or ePassports, with this transition to the ePassport beginning toward the end of this year.

The Canadian ePassport will have an electronic chip embedded in the back cover of the book. The chip adds an extra layer of security to the passport and makes it more tamper-proof. At border crossings equipped with document readers, the ePassport is put in a scanner that reads the machine-readable zone, which in turn allows the chip to be read.

At border crossings not equipped with electronic document readers, border services officers will continue to examine travellers' passports as they do now by confirming other security features, such as holographic images. The security and integrity of travel documents such as passports are key elements of securing the border for the CBSA. The agency works closely with its national and international partners to improve document integrity, to reduce identity fraud and abuse of government programs.

In keeping with its risk management principles that I referred to earlier, the CBSA uses a multilayered approach to ensure document integrity.

En 2011, les agents des services frontaliers au Canada ont traité plus de 95 millions de voyageurs. Les opérations de sécurité à la frontière de l'agence font partie d'un vaste continuum mis en place pour assurer la prospérité économique du pays et la sécurité de ses citoyens. Afin de remplir son mandat, l'ASFC s'appuie sur les principes de la gestion des risques pour repousser la frontière en évaluant le niveau de risque associé aux personnes ou aux marchandises avant leur arrivée à la frontière physique.

Pour ce faire, l'ASFC commence par déployer un réseau international composé d'une soixantaine d'agents de liaison affectés dans des endroits stratégiques dans plus de 40 pays. Ces agents se concentrent principalement sur les activités d'interception destinées à lutter contre la migration irrégulière au Canada. Ils recueillent également des renseignements sur les nouvelles tendances en matière de migration irrégulière, les nouvelles méthodes de falsification des documents de voyage et les activités des présumés passeurs de clandestins. Ces renseignements sont communiqués à nos agents de première ligne, ici au Canada, ce qui leur permet de prendre des décisions pratiques éclairées quant aux personnes qui peuvent ou ne peuvent pas être autorisées à entrer au pays.

À l'arrivée, toutes les personnes qui désirent entrer au Canada sont tenues de présenter une preuve d'identité. Le gouvernement du Canada recommande aux citoyens canadiens de voyager munis d'un passeport canadien valide, car il s'agit du seul document de voyage et d'identité fiable et reconnu universellement dont disposent les Canadiens pour voyager à l'étranger.

À partir du printemps 2013, tous les nouveaux passeports canadiens délivrés seront des passeports électroniques — la transition au passeport électronique doit débuter à la fin de cette année.

Le passeport électronique canadien sera doté d'une puce électronique intégrée dans la couverture arrière du document. La puce renforcera la sécurité du passeport et le rendra difficile à falsifier. Aux postes frontaliers équipés de lecteurs électroniques de documents, le passeport électronique est placé dans un lecteur optique qui lit la zone lisible à la machine, ce qui permet également de lire la puce.

Aux postes frontaliers non équipés de lecteurs électroniques de documents, les agents des services frontaliers continueront d'examiner les passeports des voyageurs, comme ils le font actuellement, en confirmant les autres caractéristiques de sécurité, telles que les images holographiques. Pour l'agence, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage, tels que les passeports, sont fondamentales pour assurer la protection de la frontière. L'agence travaille en collaboration étroite avec ses partenaires nationaux et internationaux pour améliorer l'intégrité des documents afin de réduire la fraude et l'usage abusif des programmes gouvernementaux.

Conformément à ses principes de gestion des risques, que j'ai évoqués précédemment, l'ASFC a recours à une approche à plusieurs volets pour assurer l'intégrité des documents.

Over the past several years, the CBSA has worked to implement a comprehensive strategy to combat document fraud before arrival in Canada, at the border and in Canada. Key elements of this strategy include the administration fee program for transportation companies that bring improperly documented persons to Canada, the CBSA liaison officer network abroad, and providing our border service officers with document fraud recognition, as well as tools to identify document fraud.

Our liaison officers abroad provide international support by assisting airlines as they intercept improperly documented people from boarding planes destined for Canada, and providing document integrity training to their foreign counterparts. At the front line here in Canada, border services officers verify the authenticity of the passport. Furthermore, the document integrity unit within the CBSA provides analysis of suspected document and identity fraud abroad and at ports of entry which, along with national and international partners, acts as a centre of expertise.

The CBSA must work closely with its partners, such as Citizenship and Immigration Canada and Passport Canada, to ensure the smooth flow of travel at the border. Departments and agencies routinely share information pertaining to the validity of travel documents to ensure that those documents presented at the border are indeed legal.

Part of working closely with our partners includes the Beyond the Border Action Plan, and the CBSA will continue to work with these partners domestically and with the United States to build on existing initiatives to enhance travel and maintain security at the Canada-U.S. border.

[Translation]

Madam Chair, this concludes my opening statement. I would be pleased to answer any questions the committee may have.

[English]

The Chair: Thank you for the presentations and your presence here today.

Senator Downe: I have a question for Ms. Lalonde-Goldenberg. In your presentation, you indicated with the services provided at Service Canada for passports that there is no additional charge to client; is that correct?

Ms. Lalonde-Goldenberg: Yes, that is correct.

Au cours des dernières années, l'ASFC a pris des mesures pour mettre en œuvre une stratégie complète de lutte contre la fraude aux documents avant l'arrivée au Canada, à la frontière et sur le territoire canadien. Parmi les éléments clés de cette stratégie figurent un programme de frais administratifs pour les transporteurs qui amènent des personnes non munies des documents réglementaires au Canada, un réseau d'agents de liaison de l'ASFC à l'étranger et une formation sur la reconnaissance de la fraude documentaire dispensée aux agents des services frontaliers, ainsi que des outils pour déceler les documents frauduleux.

Nos agents de liaison à l'étranger apportent du soutien à l'échelle internationale aux compagnies aériennes, en les aidant à intercepter les personnes non munies des documents réglementaires avant qu'elles ne montent à bord d'un avion en partance pour le Canada et en dispensant une formation sur l'intégrité des documents à leurs homologues étrangers. En première ligne, ici au Canada, les agents des services frontaliers vérifient l'authenticité du passeport. De plus, l'Unité de l'intégrité des documents de l'ASFC effectue l'analyse des documents suspects et détecte la fraude à l'étranger et aux points d'entrée et, de pair avec ses partenaires nationaux et internationaux, intervient à titre de centre d'expertise.

L'ASFC travaille en collaboration étroite avec ses partenaires, tels que Citoyenneté et Immigration Canada et Passeport Canada, pour veiller à la circulation sans encombre des voyageurs à la frontière. Les ministères et les organismes échangent régulièrement des renseignements sur la validité des documents de voyage afin de s'assurer que les documents présentés à la frontière sont effectivement légaux.

Le Plan d'action frontalier Par-delà la frontière s'inscrit dans le cadre de la collaboration étroite avec les partenaires. L'ASFC continue de collaborer avec ces partenaires, tant à l'intérieur du pays qu'avec les États-Unis, pour tirer parti des initiatives actuelles destinées à faciliter les voyages et à maintenir la sécurité à la frontière canado-américaine.

[Français]

Madame la présidente, je termine ici mes observations préliminaires et me ferai un plaisir de répondre aux questions éventuelles du comité.

[Traduction]

La présidente : Merci pour vos exposés et votre présence ici aujourd'hui.

Le sénateur Downe : J'ai une question pour Mme Lalonde-Goldenberg. Dans votre exposé, vous avez indiqué que les services de passeport offerts par Service Canada n'entraîneraient pas de frais additionnels pour les clients; est-ce exact?

Mme Lalonde-Goldenberg : Oui, c'est exact.

Senator Downe: Further on in your presentation you indicate that you provide the service in cooperation with Passport Canada on a cost-recovery basis; so do they submit to you some of the fee they would normally charge for a regular passport?

Ms. Lalonde-Goldenberg: The way our cost recovery works is that we charge Passport Canada for the services we provide. For the services we provide, there are various types of charges, but largely the charges that we charge Passport Canada are for a unit cost for the price of the transaction that we provide. That has been established through time and motion studies to ensure that it is still a relevant cost and that charge is provided regularly for the actual applications that we take and provide to them.

Senator Downe: In 130 of your sites you do one procedure and in 14 you do an enhanced procedure. For the units for the 130 sites, what do you charge Passport Canada and what do you charge for the other 14 sites for the enhanced service?

Ms. Lalonde-Goldenberg: For the basic service, we charge, for the per unit cost, \$12.39. Where we do that plus the enhanced service, we charge them \$14.14.

Senator Downe: Those are good round numbers. Maybe that includes the GST.

For the enhanced service in these 14 other stations which you charge an additional \$2 for, that is the service where you just validate the proof of Canadian citizenship and give the documents back to the client. Is that correct?

Ms. Lalonde-Goldenberg: That is correct.

Senator Downe: That is the only additional service for that additional fee?

Ms. Lalonde-Goldenberg: Yes, it is.

Senator Downe: Has Passport Canada indicated to you any interest in expanding the service you now do in those 14 Service Canada locations to all 141?

Ms. Lalonde-Goldenberg: As you know from my remarks, the service that we provide is as an agent so we are in constant communication with Passport Canada to see how we can improve services. Decisions on the service delivery of passports are of course within the responsibility of Passport Canada and they obviously make those decisions based on a number of factors. While there have been discussions and there are ongoing discussions at this point, this is what they have asked us to do.

Senator Downe: Thank you for that. According to your presentation, 11 per cent of your total in-person volume is for passports. What is the total reimbursement from Passport Canada? Do you happen to know that?

Le sénateur Downe : Plus loin dans votre exposé, vous précisez que vous offrez le service en collaboration avec Passeport Canada selon le principe du recouvrement des coûts; alors l'organisme vous soumet-il certains des frais qu'il percevrait normalement pour un passeport régulier?

Mme Lalonde-Goldenberg : Selon notre modèle de recouvrement des coûts, nous facturons Passeport Canada pour les services que nous offrons. Il y a différents types de frais pour les services que nous offrons, mais, essentiellement, les frais que nous exigeons de Passeport Canada sont le coût unitaire du prix de la transaction que nous assurons. Cette méthode a été établie à la lumière d'études des temps et des mouvements, afin que l'on puisse s'assurer que le coût est toujours pertinent et que les frais sont perçus régulièrement dans le cadre des demandes que nous prenons et que nous traitons pour lui.

Le sénateur Downe : Dans 130 de vos bureaux, vous effectuez une certaine procédure, et, dans 14 autres, vous effectuez une procédure améliorée. Pour les 130 bureaux, quels sont les frais unitaires que vous percevez à Passeport Canada et quels sont les frais que vous percevez pour les 14 autres bureaux qui offrent le service amélioré?

Mme Lalonde-Goldenberg : Pour le service de base, nous percevons 12,39 \$ l'unité. Lorsque nous ajoutons le service amélioré, nous facturons 14,14 \$.

Le sénateur Downe : Ce sont de beaux chiffres ronds. Peut-être que cela comprend la TPS.

Quant au service amélioré que vous offrez dans les 14 autres bureaux et pour lequel vous percevez 2 \$ additionnels, il s'agit seulement de la validation de la preuve de la citoyenneté canadienne et de la remise des documents au client. Est-ce exact?

Mme Lalonde-Goldenberg : C'est exact.

Le sénateur Downe : C'est là le seul service additionnel pour ces frais supplémentaires?

Mme Lalonde-Goldenberg : Oui, c'est exact.

Le sénateur Downe : Passeport Canada a-t-il manifesté un intérêt à étendre les services que vous offrez dans ces 14 centres Service Canada pour les offrir dans les 141 centres?

Mme Lalonde-Goldenberg : Comme vous l'avez appris de ma déclaration, nous offrons ce service en tant qu'agent, alors nous communiquons constamment avec Passeport Canada pour voir comment nous pouvons améliorer les services. Les décisions relatives à la prestation de services de passeport relèvent bien entendu de Passeport Canada, qui rend évidemment ces décisions en fonction d'un certain nombre de facteurs. Il y a eu des discussions et certaines discussions sont en cours à l'heure actuelle, mais c'est ce qu'on nous a demandé de faire.

Le sénateur Downe : Merci pour votre réponse. Selon votre exposé, 11 p. 100 des personnes qui se présentent sur place à vos bureaux reçoivent un service de passeport. Quel est le montant total remboursé par Passeport Canada? Le sauriez-vous, par hasard?

Ms. Lalonde-Goldenberg: The total bill for Passport Canada in 2010-11 was \$4,952,000.

Senator Downe: That is another good round figure.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: My question is for anyone who wants to answer it. Could you tell me whether the new electronic passports will make border crossings faster?

[English]

Ms. Romeo: I can certainly answer that. The new passport will make passage crossing more secure. However, since these passports are not in existence right now, I cannot speak to how they will affect how rapidly you will be able to cross.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: What happens if the chip in an electronic passport does not work? Is the passport still valid, or do users have to return it so that you can install a new chip?

[English]

Ms. Romeo: I can explain what would happen immediately if the Canada Border Services Agency encountered a passport whose chip was not working. For any questions with regard to replacement or how that would be handled, Passport Canada would have to respond to that.

If an individual did cross the border with a passport and we were unable to read the chip, we have alternate mechanisms. We would look at the security features on the passport. If we suspected that it was a fraudulent passport, then that individual would be referred to secondary for further examination and validation.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: I am not sure whether you are aware of this, but 95 countries — including the United States, the United Kingdom and France — have been using these electronic passports for several years already. Have you looked into whether any electronic chip defects have been reported?

[English]

Ms. Romeo: Again, this is not something that I know a border agency would have looked into. This would be a question that Passport Canada would have to respond to, as they did their analysis.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: I have another question, but I do not think you will be able to answer it. Thank you.

Mme Lalonde-Goldenberg : La facture totale pour Passeport Canada en 2010-2011 s'élevait à 4 952 000 \$.

Le sénateur Downe : C'est encore un beau chiffre rond.

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : Ma question s'adresse à la personne qui voudra bien y répondre. J'aimerais que vous me confirmiez si le nouveau passeport électronique rendra les passages aux frontières plus rapides?

[Traduction]

Mme Romeo : Je peux certainement répondre à cette question. Le nouveau passeport contribuera à la sécurité des passages frontaliers. Toutefois, comme ces passeports n'existent pas actuellement, je ne peux pas parler de leur incidence sur la rapidité du passage frontalier.

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : Que se passera-t-il si une puce dans un passeport électronique ne fonctionne pas? Est-ce que le passeport sera toujours valide ou bien les usagers doivent le retourner pour que vous en mettiez une qui fonctionne?

[Traduction]

Mme Romeo : Je peux vous dire ce qui arriverait dans l'immédiat si l'Agence des services frontaliers du Canada tombait sur un passeport dont la puce ne fonctionne pas. Pour toute question relative au remplacement ou à la façon de gérer cela, Passeport Canada doit intervenir.

Si une personne présentait à la frontière un passeport dont nous n'arrivions pas à lire la puce, nous aurions des mécanismes de rechange. Nous examinerions les caractéristiques de sécurité sur le passeport. Si nous soupçonnions la présentation d'un passeport frauduleux, alors la personne serait renvoyée à un deuxième interrogatoire pour un examen approfondi et une validation.

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : Je ne sais pas si vous êtes au courant, mais 95 pays, dont les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, utilisent déjà des passeports électroniques et ce, depuis plusieurs années. Avez-vous demandé si les gens ont signalé une défaillance de la puce électronique?

[Traduction]

Mme Romeo : Encore une fois, je ne sais pas si une agence de services frontaliers se serait penchée sur cette question. C'est Passeport Canada qui devrait répondre à cette question, comme il a mené une analyse.

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : J'avais une autre question, mais je crois que vous ne serez pas en mesure d'y répondre. Je vous remercie.

[English]

The Chair: Do you want to put your other question to her just to test them?

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: In the United States, electronic passports have been issued since 2006. Experts have shown that the chips can be pirated, and that criminals can use readers available on the Internet to steal personal data stored on the chip. That development forced the U.S. government to issue cases for passports to be placed into so that people could not steal the data stored on the chip. Can you tell us whether the Canadian technology will be even more secure?

[English]

Ms. Romeo: Again, unfortunately, that is a question for Passport Canada.

The Chair: Senator Fortin-Duplessis, I am sure that Passport Canada will review our testimony. Perhaps we will get some written responses to your two questions, if possible.

Senator D. Smith: I feel pretty positive about this, and maybe you can confirm this. I do not mean to keep bringing this up but it is on the record that I have had trouble getting tickets issued because I have a common name. A reporter phoned me today and said he had seen it on television and found someone with my name in the States who had done something bad last year, but he was in his twenties.

When they hesitate and they have to make a phone call, they always want to know the exact date of birth. I am not in my twenties; that was a long time ago.

Would this chip thing really solve it? In other words, I would have a chip and only one person would ever have that chip. Do you think that would solve the problem I have had lately?

Ms. Romeo: I certainly cannot confirm that it will solve all the problems, but the Canada Border Services Agency would have an opportunity, if you crossed with an ePassport, to read the chip and the MRZ, unlock the chip, and your photo would be displayed. Certainly we would be able to identify who you are with the passport.

Senator D. Smith: I usually do not use my passport when I am travelling in Canada. I use a NEXUS card, which is good but it has no chip. It only has a date of birth. What is your experience with NEXUS and how effective they are?

[Traduction]

La présidente : Voulez-vous quand même lui poser la question, juste pour la mettre au défi?

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : Aux États-Unis, on délivre aussi des passeports électroniques, depuis 2006, les experts ont démontré que les puces pouvaient être piratées et que les criminels peuvent pouvoir utiliser les lecteurs disponibles sur Internet afin de voler des données personnelles contenues dans la puce. Cette révélation a forcé le gouvernement américain à émettre des étuis pour ranger le passeport pour ne pas que les gens puissent voler les données sur la puce. Pouvez-vous nous dire si la technologie canadienne serait encore plus sécuritaire?

[Traduction]

Mme Romeo : Encore une fois, malheureusement, c'est Passeport Canada qui pourrait répondre à cette question.

La présidente : Sénateur Fortin-Duplessis, je suis certaine que Passeport Canada passera le témoignage en revue. Peut-être obtiendrons-nous des réponses écrites à vos deux questions, si c'est possible.

Le sénateur D. Smith : Je suis assez convaincu de ce que je m'apprête à dire, et peut-être que vous pouvez le confirmer. Pardonnez-moi si je reviens toujours sur cette question, mais, comme le compte rendu peut le révéler, j'ai eu de la difficulté à obtenir des billets parce que mon nom est courant. Un journaliste m'a téléphoné aujourd'hui pour me dire qu'il avait vu à la télévision que quelqu'un portait le même nom que moi aux États-Unis et avait fait quelque chose de mal l'année dernière, mais il était dans la vingtaine.

Lorsque les préposés hésitent et qu'ils doivent téléphoner, ils veulent toujours savoir la date de naissance exacte. Je ne suis pas dans la vingtaine, cela fait très longtemps.

La puce réglerait-elle vraiment le problème? Autrement dit, j'aurais une puce et je serais la seule personne à jamais posséder cette puce particulière. Croyez-vous que cela réglerait le problème que j'ai éprouvé dernièrement?

Mme Romeo : Je ne peux certainement pas confirmer que la puce réglera tous les problèmes, mais l'Agence des services frontaliers du Canada serait en mesure — si vous traversiez la frontière muni d'un passeport électronique — de lire la puce et la ZLA, de déverrouiller la puce, et votre photo s'afficherait. Nous pourrions assurément vous identifier à l'aide du passeport.

Le sénateur D. Smith : Je n'utilise pas habituellement mon passeport lorsque je me déplace au Canada. J'ai une carte NEXUS, qui fonctionne bien, mais elle n'est pas munie d'une puce. Elle affiche seulement la date de naissance. Quelle est votre expérience de NEXUS et de l'efficacité de ce système?

Ms. Romeo: I cannot speak to my personal experiences with NEXUS. However, the NEXUS program is a binational program that has been endorsed by Canada and the United States. It is an effective program that we certainly support and we would continue to support.

Senator D. Smith: That is what I use when I travel within Canada. Maybe I will have to start getting a passport chip and use that. Actually it does sound promising, because it has been a huge pain for me in the recent months.

The Chair: You might test that and then you can come and tell us whether it works.

Senator D. Smith: Personal experiences always register on our radar screen, so why not? It is firsthand experience.

The Chair: I do not have your problem, either with my first or my second name. I commiserate with you but I am not sure whether the ePassport will solve it. I am hearing that it should, in most cases.

Senator D. Smith: That is what they are saying. It will because of the chip.

The Chair: Yes; exactly.

Senator D. Smith: You cannot make a counterfeit chip; is that your understanding?

Ms. Romeo: I cannot confirm if you can make a counterfeit chip, but I do know that we would have to unlock the chip and, as a result of that, it is your photo and your biographic and biometric information that would show up.

Senator D. Smith: Right.

[*Translation*]

Senator Nolin: I have a question for the representatives of Foreign Affairs and International Trade Canada. Does the introduction of electronic passports require your organization to change its structure, to provide additional training? In other words, are there any additional costs involved?

Marc Vidricaire, Director General, Consular Policy and Advocacy, Foreign Affairs and International Trade Canada: There will not really be any additional costs for our organization. As for passports issued abroad, I do not know to what extent or when Passport Canada will be ready to issue electronic passports outside the country. We are responsible only for passports issued abroad — consular services. Passport Canada comes under the jurisdiction of the Department of Foreign Affairs and International Trade.

I think it will take some time for electronic passports to become available, to be issued abroad. In any case, passports are issued in Canada. Therefore, Passport Canada will issue the passports. So there will be no additional cost for consular affairs, for Foreign Affairs and International Trade Canada.

Mme Romeo : Je ne peux pas évoquer mon expérience personnelle de NEXUS. Toutefois, le programme NEXUS est un programme binational entériné par le Canada et les États-Unis. Il s'agit d'un programme efficace que nous appuyons assurément et que nous continuerons d'appuyer.

Le sénateur D. Smith : Voilà comment je procède lorsque je me déplace au Canada. Peut-être devrai-je obtenir un passeport à puce et employer cette méthode. À vrai dire, cela semble prometteur, parce que j'ai éprouvé beaucoup de frustration dans les derniers mois.

La présidente : Vous pourriez peut-être le mettre à l'essai et venir nous dire s'il fonctionne.

Le sénateur D. Smith : Les expériences personnelles nous intéressent toujours, alors, pourquoi pas? Il s'agirait d'une expérience directe.

La présidente : Je n'ai pas votre problème, ni avec mon prénom ni avec mon second prénom. Je compatis avec vous, mais je ne suis pas certaine que le passeport électronique soit la solution. J'entends dire qu'il devrait l'être, dans la plupart des cas.

Le sénateur D. Smith : C'est ce qu'on dit. Il réglera le problème grâce à la puce.

La présidente : Oui, exactement.

Le sénateur D. Smith : On ne peut pas fabriquer une fausse puce, est-ce ce que vous croyez?

Mme Romeo : Je ne peux pas confirmer qu'il est impossible de fabriquer une fausse puce, mais je sais que nous devrions déverrouiller la puce, ce qui afficherait votre photo et les données biographiques et biométriques vous concernant.

Le sénateur D. Smith : D'accord.

[*Français*]

Le sénateur Nolin : J'aurais une question pour les représentants d'Affaires étrangères et Commerce international Canada. L'introduction du passeport électronique nécessite-t-il, au sein de votre organisation, une nouvelle structure, de la formation additionnelle, donc des coûts?

Marc Vidricaire, directeur général, Politique consulaire et représentation, Affaires étrangères et Commerce international Canada : Au sein de notre organisation, des coûts additionnels, non, pas vraiment. Au niveau des passeports émis à l'étranger, je ne sais pas dans quelle mesure ou quand Passeport Canada va être prêt à émettre ce genre de passeport à partir de l'étranger. Nous sommes responsables que pour les passeports émis à l'étranger, les services consulaires. Passeport Canada relève du ministère des Affaires étrangères.

Je pense que cela va prendre un certain temps avant que les passeports électroniques soient disponibles, puissent être émis à partir de l'étranger. De toute façon, les passeports sont émis au Canada. Alors, c'est Passeport Canada qui va émettre les passeports. Donc, il n'y aura pas de coût, pour les affaires consulaires, pour Affaires étrangères et Commerce international Canada.

Senator Nolin: Can you explain to the committee members what the \$25 consular fees consist of?

Mr. Vidricaire: The \$25 consular fees were introduced in 1995. Those fees are supposed to cover consular services such as providing assistance to Canadians in distress — child kidnapping cases, imprisonment. They also cover indirect services, such as financial assistance. So those fees are not for passport-related services; they are actually for all other consular services. But as far as passports go, the fees only apply to Canadians who have lost their passport. In those cases, some time is included for consular assistance. As far as the actual passport issuance goes, passports are now issued in Canada, but our consular officers receive the forms. Passport Canada compensates us for that. Therefore, the \$25 amount is intended strictly for consular services of assisting Canadians abroad.

Senator Nolin: So this means that the \$25 amount is not accounted for in the \$135? Your \$25 is not part of the \$135.

Mr. Vidricaire: The \$25, I do not know.

Senator Nolin: What will ultimately be the 10-year passport, the most common one.

Mr. Vidricaire: Yes, the \$25 will still be there.

Senator Nolin: Perhaps Mr. Bélanger could answer this. According to note 6 in the audited financial statements of the Passport Canada Revolving Fund for the year ending on March 31, 2011, the fund collected and remitted to your department \$86 million and change in consular fees, and the figure was \$95 million in 2010.

What will the impact be for you, because right now passports are valid for five years. When the \$25 fee is spread out over 10 years, what will that mean for you financially?

Bradley Bélanger, Director, Financial Resource Planning Division, Foreign Affairs and International Trade Canada: Just to clarify, the fee is remitted directly to the Consolidated Revenue Fund. It does not go to the department. That is the arrangement that was made in 1995.

Senator Nolin: Why, then, do the financial statements specifically indicate that the Passport Canada Revolving Fund collected and remitted to DFAIT \$86 million in 2011 and \$95 million in 2010 for consular fees?

Mr. Bélanger: Are you talking about our performance report?

Senator Nolin: Not yours, the Passport Canada fund, they have one.

Mr. Bélanger: In our financial statements, in terms of what is remitted for the amount, we took in \$65 million and the fees collected by Revenue Canada are deposited to the Consolidated Revenue Fund.

Le sénateur Nolin : Expliquez donc aux membres du comité en quoi consistent les frais consulaires de 25 \$.

M. Vidricaire : Les frais consulaires de 25 \$ introduits en 1995, c'est pour payer pour les services consulaires, c'est-à-dire pour l'assistance aux Canadiens en détresse, les cas d'enlèvement d'enfant, les Canadiens emprisonnés et qu'on doit assister et pour les services indirects aussi, les assistances financières. Donc ce n'est pas pour les services relié au passeport, c'est pour tous les autres services consulaires, en fait. Mais dans une certaine mesure, seulement pour le passeport, c'est seulement pour les cas où les Canadiens ont perdu leur passeport. Là on va calculer un peu de temps pour l'assistance consulaire, mais pour ce qui est de l'émission comme telle des passeports, maintenant les passeports sont émis au Canada, mais nos agents consulaires reçoivent les formulaires. Passeport Canada nous compense pour cela. Donc, le 25 \$, c'est vraiment pour les services strictement consulaires d'assistance aux Canadiens à l'étranger.

Le sénateur Nolin : À ce moment-là, dans les frais de 135 \$, le 25 \$, on ne le retrouve pas à ce moment-là? Votre 25 \$ n'est pas dans le 135 \$.

M. Vidricaire : Le 25 \$, je ne sais pas.

Le sénateur Nolin : Ce qui finalement sera le passeport de 10 ans, le plus répandu.

M. Vidricaire : Oui, le 25 \$ va toujours être là.

Le sénateur Nolin : Peut-être que Monsieur Bélanger pourra répondre à ma question. Dans les états financiers au 31 mars 2011, Passeport Canada, selon la note six des états financiers vérifiés du fonds renouvelable de Passeport Canada pour l'année jusqu'au 31 mars 2011, le fonds a perçu et remis à votre ministère des frais consulaires de 86 millions et j'oublie les sous additionnels et de 95 millions pour 2010.

Quelle serait la conséquence pour vous, parce qu'en ce moment les passeports, c'est cinq ans. Le jour où on va étaler sur 10 ans votre 25 \$, quelle sera la conséquence financière pour vous?

Bradley Bélanger, directeur, Direction de la planification des ressources financières, Affaires étrangères et Commerce international Canada : Juste une clarification, les frais sont déposés directement dans le fonds consolidé de revenu. Cela ne vient pas au ministère. C'est l'arrangement qu'on a fait en 1995.

Le sénateur Nolin : Pourquoi à ce moment-là dans les états financiers, disent-ils spécifiquement que le fonds renouvelable de Passeport Canada a perçu et remis au ministère des Affaires étrangères et Commerce international Canada des frais consulaires de 86 millions en 2011 et de 95 millions en 2010?

M. Bélanger : Vous parlez de notre rapport de performance?

Le sénateur Nolin : Pas le vôtre, le fonds de Passeport Canada, ils ont un fonds.

M. Bélanger : Dans nos états financiers, ce qui est remis dans le montant, on a approprié un montant de 65 millions et les frais collectés par Revenu Canada sont déposés dans le fonds, consolidé de revenu.

Mr. Vidricaire: Perhaps Passport Canada made a mistake in presenting it that way. They will receive the money, of course, but the money is deposited to the Consolidated Revenue Fund according to how much is collected in consular fees.

Senator Nolin: In that case, perhaps there is some accounting technique involved that makes it clearer, on their end, to say that the money was collected by them, because of your charge?

Mr. Vidricaire: We got a portion of that money, the \$65 million that was in our financial statements.

Senator Nolin: What will it mean for you financially to collect the \$25 fee every 10 years rather than every 5 years? I assume it will mean a 50 per cent reduction?

Mr. Vidricaire: That is an excellent question and we actually do not know. We do not know how many people will opt for the 10-year passport over the 5-year document because the two will continue to exist, and in the first 5 years of the 10-year validity cycle, we will receive the same amount. As of 2013, people will be able to choose the 10-year passport. So it will be 5 years before we know the full extent of the impact. We will not start seeing the impact until 2018. However, beginning in 2013, we will have a better idea because we will see how many people choose the 10-year option. Initially, Passport Canada was saying that 70 per cent of people would opt for the 10-year passport; now they are saying 80 per cent.

Certainly, it is going to be an issue. If we want to retain the same level of revenue, we will have to start planning over a 10-year period, and that could be up for discussion because, as things stand now, we are able to cover the cost of providing consular services with the money coming in, as they are supposed to balance out given that they are fees. We are able to recover our costs over a 5-year period, but the only way will be to do it over 10 years. When you start seeing the 10-year passports, people will renew their passports, and it will take 5 years before we feel the impact in 2018; the impact of 10-year passports over 5 years will count, so the revenue should drop and in 2023, the 10-year passports will be up for renewal. That will be problematic for us, and we absolutely must revisit our fee structure for consular services.

Senator Nolin: Passport Canada had the same problems. Its officials were here last week, and we looked at their chart and we observed the same thing; Senator De Bané pinpointed the issue. We are not talking about a decline but a sharp drop in revenue after the fifth year. They planned all this without knowing how many Canadians would opt for the 5-year passport versus the 10-year passport. They worked out the figures because they are asking us for \$135; so they really took the time to assess their financial needs and cost everything out. You do not appear to have done such an assessment. Did they consult you?

Mr. Vidricaire: They absolutely consulted us. It is important to realize that the amounts we currently receive offset the consular costs, technically speaking. In other words, it evens out over a

M. Vidricaire : C'est peut-être une erreur de Passeport Canada de l'avoir présenté comme cela. Ils vont recevoir les fonds, naturellement, les fonds sont versés au fonds consolidé, mais en fonction de l'argent reçu pour les frais consulaires.

Le sénateur Nolin : À ce moment-là, il y a peut-être un jeu comptable et, pour eux, c'est plus clair de dire que cet argent a été perçu par eux, à cause de votre charge?

M. Vidricaire : Nous nous sommes appropriés une partie de cet argent, le 65 millions qui est mis dans nos états financiers.

Le sénateur Nolin : Quelle sera la conséquence financière pour vous de collecter à tous les 10 ans plutôt qu'aux cinq ans, 25 \$ pour vous? Je présume qu'il y a une réduction de 50 p. 100?

M. Vidricaire : C'est une très bonne question et justement on ne le sait pas. On ne sait pas combien de gens vont prendre le passeport de 10 ans par rapport au passeport de cinq ans parce que les deux vont continuer d'exister et, dans les premiers cinq ans de la vie du passeport de 10 ans, on va recevoir le même montant. À partir de 2013, les gens vont pouvoir prendre le passeport de 10 ans. Donc, avant de voir toutes les conséquences, cela va prendre cinq ans. C'est seulement en 2018, la première année où on va voir l'impact. Par contre, à partir de 2013, on va le savoir dans la mesure où on va savoir combien de gens vont avoir choisi le passeport de 10 ans. Au début, Passeport Canada disait que c'est 70 p. 100 des gens qui vont opter pour un passeport de 10 ans, maintenant ils sont rendus à 80 p. 100.

Effectivement, cela va poser un problème parce que si on veut garder le même niveau de revenu, il faudra planifier sur une période de 10 ans et cela peut être une question à débattre parce que, pour l'instant, on réussit à équilibrer combien coûtent les services consulaires par rapport à l'argent versé parce que c'est censé être équivalent, parce que ce sont des frais. Sur une base de cinq ans, on arrive à équilibrer mais sur 10 ans, cela va être la seule façon. À partir du moment où vous allez avoir les passeports de 10 ans, les gens vont renouveler leur passeport, cela va prendre cinq ans avant de recevoir l'impact, en 2018, l'impact des passeports de 10 ans pendant cinq ans va compter, donc les revenus devraient baisser et en 2023, les passeports de 10 ans reviennent pour être renouvelés. Cela va nous causer un problème et on doit absolument revoir notre mode de compensation pour les services consulaires.

Le sénateur Nolin : Passeport Canada a fait face aux mêmes problèmes. On les avait devant nous la semaine dernière et on a vu leur graphique et on le voyait, le sénateur De Bané a justement identifié la chose. Il y a définitivement non pas une baisse mais une chute dans les revenus à partir de la cinquième année, mais ils ont planifié ce phénomène sans savoir combien de Canadiens prendraient le passeport de cinq ans versus le passeport de 10 ans. Ils ont quantifié à cause de la demande qu'ils nous font de 135 \$, ils ont vraiment évalué leurs coûts, leurs besoins financiers, et vous ne semblez pas avoir procédé à cette analyse. Vous ont-ils consultés?

M. Vidricaire : Définitivement, ils nous ont consultés. Il faut penser que, pour l'instant, les montants qu'on reçoit compensent pour les coûts consulaires, techniquement, c'est-à-dire que cela

five-year period. There are ebbs and flows. Consider 2012, which will be a high-volume year for issuing passports because of the U.S.-imposed passport requirement. In 2007, the number of applications shot up. But it does fluctuate.

The problem in our case is that choosing to increase or, say, double the passport consular fee would balance out our costs for five years but produce a significant revenue surplus in the next five years. And we cannot have a surplus; we cannot start lowering the price of passports.

Senator Nolin: But the alternative is to run up a deficit.

Mr. Vidricaire: We will have to look at other ways of breaking even. That is something we are examining as we speak. We have looked at some models. But to impose the cost of providing consular services abroad and at headquarters — because keep in mind there are people who do consular work at the head office, including myself — solely through passports, could pose a problem unless we receive permission to do it over ten years. It is indeed a real challenge for us, a puzzle we have to solve.

Senator Robichaud: Tying in to Senator Nolin's question, I would like to know whether the numbers Passport Canada gave us at one point could be out of sync with the actual reality. You are saying that the consular fee included in the passport price was factored into the estimates. Could that change the figures we were given?

Mr. Vidricaire: As far as passport price goes, right now, the consular fee is staying at \$25 for both the 5-year and the 10-year passports. But will that decision have to be reviewed to take into account the need to reconcile consular costs and revenue? Probably. We do not know what the impact will be. It will all depend on how many people decide to go for the 10-year passport, and there are a number of studies in that respect. I know Passport Canada has done quite a bit of work on projections, but they are just that, projections. Since we have to charge enough to meet our financial needs, and no more than that amount, we have to wait until the first year to see the outcome of 2013, meaning how many people apply for the 10-year passport, what that number represents. That is when we will have a projection we can use as a solid basis for going forward. There are other options; we could have the \$25 fee just for adult passports. The NEXUS card is not included in that, and a lot of people apply for the NEXUS card to travel primarily to the U.S. It does not apply to children's passports either. In 1995, we did have passports specifically for children but children were still allowed on adult passports.

Will that be expanded to other documents or will we find other ways to cover consular fees? Keep in mind that consular fees are paid by those who apply for passports, but you do not need a passport to access consular services.

s'équilibre sur une base de cinq ans. Il y a des hauts et des bas. Par exemple, 2012 sera une année importante au niveau d'émission des passeports parce que c'est là où les États-Unis ont imposé des passeports. En 2007, il y a eu une grosse demande. Il y a eu des fluctuations.

Dans notre cas, le problème, c'est que la solution d'augmenter ou de doubler, par exemple, les frais consulaires avec les passeports, cela nous amènerait une situation d'équilibre pour cinq ans et une situation de surplus important pour les cinq années qui suivent. Et là, on ne doit pas avoir de surplus, on ne peut pas se mettre à baisser les prix des passeports.

Le sénateur Nolin : Par contre, vous aurez un déficit.

M. Vidricaire : On devra regarder d'autres moyens pour arriver à équilibrer les frais, et c'est une des choses qu'on va regarder présentement. On a regardé certain modèle, mais d'attacher le financement des services consulaires à l'étranger et à la centrale, parce qu'il faudrait penser qu'il y a des gens qui s'occupent du consulaire, dont moi à la centrale, uniquement sur les passeports, cela peut-être un problème sauf si on nous donne la permission de le faire sur 10 ans. C'est vraiment un défi effectivement. C'est un casse-tête pour nous.

Le sénateur Robichaud : Pour enchaîner sur la question du sénateur Nolin, est-ce que les chiffres qui nous ont été donnés par Passeport Canada à un moment donné pourraient ne pas représenter vraiment ce qui va arriver? Parce que vous nous dites que les frais consulaires qui font partie du passeport étaient dans les projections. Est-ce que cela pourrait changer les chiffres que nous avons reçus?

M. Vidricaire : Au niveau du coût du passeport pour l'instant, les frais consulaires sont restés à 25 \$ pour le passeport de cinq et de 10 ans. Est-ce que cela va devoir être revu en fonction de la volonté d'équilibrer les coûts consulaires avec les frais consulaires payés, probablement. On n'a pas d'idée de l'impact. L'impact sera en fonction du nombre d'individus qui vont choisir le passeport de 10 ans et cela, il y a plusieurs études. Je sais que Passeport Canada a fait plusieurs projections mais ce ne sont que des projections. Comme nos frais doivent rencontrer nos besoins, mais en même temps ne doivent pas les dépasser, il faut attendre la première année, de voir le résultat de 2013 au niveau du nombre de passeport de 10 ans qui seront choisis, la proportion. Et là, à ce moment-là, on aura vraiment une projection sur laquelle on pourra se baser pour voir comment. Il y a d'autres solutions, on pourrait percevoir 25 \$ seulement pour les passeports pour adultes. La carte NEXUS n'est pas comprise là-dedans et beaucoup d'individus choisissent la carte NEXUS pour voyager surtout aux États-Unis. Ce n'est pas non plus sur les passeports pour enfants. En 1995, les passeports pour enfants existaient, mais on pouvait encore avoir les enfants sur nos passeports canadiens.

Est-ce qu'on va étendre cela à d'autres documents ou est-ce qu'on va chercher d'autres moyens de faire payer les frais consulaires? Il faut penser que les frais consulaires sont payés par les gens qui prennent des passeports mais ce n'est pas nécessaire d'avoir un passeport pour avoir droit aux services consulaires.

So that factors into the discussion as well. We ask people for proof of their Canadian identity when they are abroad, but we do not ask to see a Canadian passport. There are people, then, who receive consular services without necessarily having a Canadian passport.

Senator Robichaud: If you are asking them for proof of their Canadian identity, would passports not be the best requirement?

Mr. Vidricaire: Yes, they are, but you also have smaller countries that do not require visitors to have a passport. That was the case with Mexico and the Dominican Republic. They recently changed that, but it did used to be that way. You also have Canadians with citizenship in other countries and who can travel using the other country's passport; if those Canadians run into some kind of trouble, they can call on our embassies abroad for help. In light of that, we verify that they have Canadian citizenship, but not a Canadian passport.

Senator Robichaud: In that case, we can expect to see a noticeable, if not major, change in these projections a few years down the road, depending on how many people go from 10 to 50. That is what you are saying, is it not?

Mr. Vidricaire: Yes, and since these are user fees, we will have to go the legislative route in order to revisit the user fees and all that the legislation entails. That is why we need to prepare, yes, but we also need a good idea of the numbers, because the fees are determined so as to offset real costs, and we are not allowed to take in more than what covers our cost; that is the real challenge.

Senator Robichaud: My second question is for Ms. Lalonde-Goldenberg of Service Canada. Under this budget, will Service Canada's financial and human resources shrink?

I am asking because that could affect the service you provide to people on Passport Canada's behalf, could it not?

Ms. Lalonde-Goldenberg: Thank you for that excellent question, which I cannot fully answer. However, the passport service we provide to Passport Canada is, as I mentioned, a service that Passport Canada pays us for, thereby ensuring we have the necessary resources to do the work. That is the reason that we bill for our services. What that means, then, is that once Passport Canada asks us to provide the service, we will make sure the receiving agents are in place to do the job.

Senator Robichaud: I understand that, but you still need to have agents on site.

Ms. Lalonde-Goldenberg: Absolutely.

Senator Robichaud: Last week, we talked about how Service Canada was going to provide service to people in Prince Edward Island. That means you will have more work to do because you

Donc, cela aussi, c'est une question. On demande aux gens de nous prouver qu'ils sont Canadiens quand ils sont à l'étranger, mais on ne demande pas de voir le passeport canadien. Il y a des gens qui ont des services consulaires, mais qui n'ont pas nécessairement un passeport canadien.

Le sénateur Robichaud : Si vous demandez qu'ils fournissent des preuves qu'ils sont Canadiens, est-ce que le passeport n'est pas le document par excellence?

M. Vidricaire : Oui, c'est le cas, mais il y a des pays moindres où on peut voyager sans passeport. C'était le cas du Mexique et de la République dominicaine. Ils viennent d'imposer le passeport. Mais il y a aussi des Canadiens qui ont d'autres citoyennetés que la citoyenneté canadienne et qui peuvent voyager avec leur autre passeport et qui peuvent se retrouver en difficulté et faire appel aux services de nos ambassades à l'étranger. Donc, on va vérifier s'ils sont Canadiens, avec la citoyenneté canadienne, mais il se peut qu'ils n'aient pas de passeport canadien.

Le sénateur Robichaud : On pourrait donc s'attendre à ce que, dans quelques années, ces projections changent d'une façon, sinon majeure, du moins sensible, dépendamment du nombre de personnes qui vont de 10 à 50. C'est ce que vous nous dites, n'est-ce pas?

M. Vidricaire : Oui, et comme ce sont des frais d'utilisateur, à ce moment-là il va falloir passer par la loi pour revoir les frais d'utilisateur, avec tout ce que la loi impose. C'est pour cela qu'il faut se préparer, mais il faut avoir une bonne idée, car les frais sont prévus pour compenser des coûts réels et on ne peut pas recevoir plus en frais que les coûts; c'est là le défi, effectivement.

Le sénateur Robichaud : Ma deuxième question est pour Mme Lalonde-Goldenberg, de Service Canada. Dans le budget qui est devant nous, est-ce que Service Canada va subir des coupes de budget et une diminution des ressources humaines?

Je pose la question parce que, à un moment donné, cela pourrait affecter le service que vous allez rendre aux gens pour Passeport Canada, n'est-ce pas?

Mme Lalonde-Goldenberg : Merci, excellente question. C'est une question à laquelle je ne peux pas répondre complètement, mais les services de passeports que nous livrons pour Passeport Canada sont des services, comme je l'ai mentionné auparavant, pour lesquels Passeport Canada nous paie. Donc, cela nous permet de nous assurer d'avoir les ressources pour faire ce travail. C'est pour cela que le coût de nos services est facturé. Cela veut dire que, du moment que Passeport Canada nous demande d'offrir ce service, nous allons nous assurer que des agents de réception sont en place pour le faire.

Le sénateur Robichaud : Je comprends bien cela, mais encore faut-il que vous ayez des agents sur place.

Mme Lalonde-Goldenberg : Absolument.

Le sénateur Robichaud : La semaine dernière, on parlait du fait que c'est Service Canada qui va assurer un service aux gens de l'Île-du-Prince-Édouard. Cela veut dire que vous allez avoir une

will no longer have a passport office there. Will you have enough staff to deliver the service the people of Prince Edward Island expect to receive?

Ms. Lalonde-Goldenberg: Although I cannot confirm that cuts will not be made in our department, because cuts are happening all over, I can say that the positions of the people in place to provide the services will not be cut. In the case of Prince Edward Island, where we have receiving agents in the five offices, those positions will not be cut; they will be kept to ensure service delivery, including passport service.

Senator Robichaud: The people at Service Canada do more than provide services to just Passport Canada, do they not? They handle employment insurance and a slew of other services. Can you give me an idea of the services you provide in your local offices?

Ms. Lalonde-Goldenberg: Definitely. The local offices administer services related to employment insurance, as you mentioned, the Canada Pension Plan, old age pensions. Those are the main services we provide. But we do deliver other programs for the department, such as the Wage Earner Protection Program and apprenticeship programs. Our service centres also provide information on a multitude of Government of Canada programs.

As I said, the passport services account for a large chunk of our programs, representing about 10 per cent of our in-person services.

Senator Robichaud: There is something I want to ask you, but it is not meant to catch you out. Since you operate on a cost-recovery basis with respect to passports, will your employment insurance clients become less of a priority given that you do not recover the costs associated with that service?

Ms. Lalonde-Goldenberg: It is crucial to us that we make sure we have the necessary resources and staff in place to administer all the programs within our mandate. In high-volume offices, it is necessary to have lineups specifically for passports, so that we can manage wait times for the various programs.

We do not charge for the costs of providing the services that come under the responsibility of our own department, because Service Canada is an initiative of the Department of Human Resources and Skills Development. So we already receive the funding to carry out those programs. Our department's budgets for those programs are allocated to service delivery, meaning that we should have the funding we need to administer all the programs that fall within our mandate.

charge additionnelle car vous n'aurez plus de bureau de passeport à cet endroit. Est-ce que vous allez avoir suffisamment de gens pour offrir le service que les gens de l'Île-du-Prince-Édouard s'attendent à recevoir?

Mme Lalonde-Goldenberg : Sans pouvoir dire catégoriquement qu'il n'y aura pas de coupes dans notre ministère, car il y en a partout, je peux dire que les postes des gens en place pour offrir les services ne seront pas supprimés. Par exemple, à l'Île-du-Prince-Édouard où nous avons des agents de réception dans les cinq bureaux, les postes de ces gens ne seront pas supprimés et ils vont continuer d'être là pour assurer le service, incluant le service de passeport.

Le sénateur Robichaud : Les gens à Service Canada n'assurent pas seulement des services pour Passeport Canada, n'est-ce pas? Il y a l'assurance-emploi et aussi beaucoup d'autres services. Est-ce que vous pouvez me donner une idée des services que vous assurez dans les bureaux locaux?

Mme Lalonde-Goldenberg : Absolument. Dans les bureaux locaux, comme vous le mentionnez, nous avons l'assurance-emploi, le Régime de pensions du Canada, la pension de vieillesse; ce sont les programmes clés pour notre ministère. En plus, il y a d'autres programmes que nous assurons pour le ministère, comme le Programme de protection des salariés; il y a des programmes pour les apprentis. Nous donnons aussi des renseignements sur de nombreux programmes du gouvernement canadien dans nos centres de services.

Et puis, comme je l'ai mentionné, les services de passeport sont une partie importante de nos programmes et représentent à peu près 10 p. 100 de nos services en personne.

Le sénateur Robichaud : Je vais vous poser une question, mais je ne veux pas que vous la preniez comme une tentative de vous prendre en défaut. Comme vous recouvrez les coûts pour la délivrance des passeports, est-ce que les gens qui viennent pour des problèmes d'assurance-emploi vont passer au deuxième plan, étant donné que vous ne recouvrez pas les coûts pour cela?

Mme Lalonde-Goldenberg : C'est très important pour notre organisation de s'assurer que nous avons les ressources en place et les personnes qu'il faut pour desservir tous nos programmes. Dans les bureaux où il y a beaucoup de volume, il y a lieu d'imposer des files d'attente spéciales pour le service de passeport, pour être en mesure de gérer les temps d'attente pour les divers programmes.

Nous ne recouvrons pas les coûts pour offrir les services qui dépendent de notre ministère parce que, pour Service Canada, c'est une initiative du ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences. Donc, notre ministère reçoit déjà des fonds pour mettre en œuvre ces programmes. Les budgets que notre ministère a pour livrer ces fonds vont à la prestation des services, donc cela devrait faire en sorte qu'il y ait les fonds nécessaires pour assurer la mise en œuvre de tous les programmes pour lesquels nous avons un mandat.

[English]

Senator Downe: I would like to follow up on those questions asked by Senator Robichaud.

If Service Canada is providing these two levels of services, which are varied depending on the geographic location, and 14 of the services offer the ability to validate the citizenship documents, and if this model is so acceptable to Passport Canada, why would they have Passport Canada offices? Why would they not simply turn this over to Service Canada? Passport Canada has currently 34 offices across Canada, but Service Canada has over 144. You can provide this service. Why is Passport Canada basically duplicating some of what you do — not all of what you do — in 34 of their offices when you could be doing that first stage for all the passports everywhere across Canada on a cost recovery from Passport Canada, and these 34 offices would not have to be continued?

Ms. Lalonde-Goldenberg: Thank you for your question. I will begin by answering that it is a question that is more properly answered by Passport Canada. We are a service delivery agent and we are very happy to partner with Passport Canada and to provide services, the breadth and scope that they wish us to deliver.

I did mention that we have receiving agent services in 144 of our offices. Those are not all of our offices. We have over 330 offices across the country and more than 600 points of services when we look at scheduled outreach and others.

We are always happy to have discussions with Passport Canada, but it is very clear as well, as you have mentioned, that Service Canada does not provide all of the services that Passport Canada does. In the offices where we do the validation of birth, the documentary evidence of citizenship, that is an enhanced service mostly because clients do not have to give their documents. Where we do not do that service, we take those documents and send them along to Passport Canada.

Of course, in Passport Canada offices there is an ability to have an urgent passport and there are also some applications that Service Canada does not currently take, more complex applications that we do have to refer to passport services.

Senator Downe: There are over 300 Service Canada offices, and Passport Canada has only asked 144 of your service centres to provide their service, and of those, 14 have what we call “enhanced.” Service Canada did not want any competition with their existing offices, so you do not provide that service where they are located. For example, you would not provide that service in Ottawa, I assume.

Ms. Lalonde-Goldenberg: Yes, we do. The discussions we have had with Passport Canada to determine where we will provide services have largely been based on Passport Canada’s needs, where there are volumes, and where there are no offices nearby.

[Traduction]

Le sénateur Downe : J’aimerais poursuivre sur la lancée du sénateur Robichaud.

Si Service Canada offre ces deux types de services, qui varient en fonction de l’emplacement géographique, et que 14 bureaux sont en mesure de valider les documents de citoyenneté et que le modèle est tout à fait acceptable pour Passeport Canada, pourquoi y aurait-il des bureaux de Passeport Canada? Pourquoi ne chargerait-on pas Service Canada de toutes ces activités? Passeport Canada compte actuellement 34 bureaux au Canada, mais Service Canada en a plus de 144. Vous pouvez offrir ce service. Pourquoi Passeport Canada fait-il, essentiellement, la même chose que vous — pas toutes vos activités — dans 34 de ses bureaux alors que vous pourriez assurer la première étape des services pour tous les passeports à l’échelle du Canada selon un modèle de recouvrement des coûts de Passeport Canada et qu’on pourrait fermer ces 34 bureaux?

Mme Lalonde-Goldenberg : Merci pour votre question. Je vais commencer par dire que Passeport Canada serait mieux placé pour répondre à cette question. Nous sommes un agent de prestation des services heureux de collaborer avec Passeport Canada pour offrir des services, dans la mesure qu’il souhaite.

J’ai mentionné que nous offrons des services d’agent réceptionnaire dans 144 bureaux. Ce ne sont pas tous nos bureaux. Nous comptons plus de 330 bureaux au pays et plus de 600 points de service lorsque nous regardons les services mobiles réguliers, entre autres.

Nous sommes toujours heureux de discuter avec Passeport Canada, mais il est aussi très clair, comme vous l’avez mentionné, que Service Canada n’offre pas tous les services que Passeport Canada offre. Dans les bureaux où nous validons la naissance et la preuve documentaire de citoyenneté, nous offrons un service amélioré, essentiellement parce que les clients n’ont pas à donner leurs documents. Lorsque nous n’offrons pas ce service, nous prenons les documents et les envoyons à Passeport Canada.

Bien entendu, dans les bureaux de Passeport Canada, on peut obtenir un passeport d’urgence, et il existe aussi certaines demandes que Service Canada ne peut actuellement pas traiter, des demandes plus complexes que nous devons transférer aux services de passeport.

Le sénateur Downe : Il y a plus de 300 bureaux de Service Canada, et Passeport Canada a seulement demandé à 144 de vos centres de services d’offrir ses services et, de ce nombre, 14 offrent des services que nous appelons « améliorés ». Service Canada ne voulait pas qu’il y ait de concurrence avec ses bureaux existants, alors vous n’offrez pas ce service au même endroit qu’eux. Par exemple, vous n’offririez pas ce service à Ottawa, je présume.

Mme Lalonde-Goldenberg : Oui, nous l’offrons. Nos discussions avec Passeport Canada en vue de déterminer où nous allions offrir les services étaient surtout fondées sur les besoins de Passeport Canada, lorsqu’il y a des volumes de

Therefore, there is a complementary element of offices in our full network. There are some places where both of us have passport services and, in some cases, it is because the volume warrants that.

Senator Downe: Passport Canada pays you, for example, in Ottawa to do a service they also provide at their office, but if it is done at your office, they reimburse you for the cost; is that right?

Ms. Lalonde-Goldenberg: That is right.

Senator Robichaud: Which service is cheaper?

The Chair: Senator Robichaud, are you posing another question? If you wish an answer we will have to put it on the record.

I will ask a general question. More and more the discussions are around the “passport as the identity document.” About 10 years ago, we went through talks about identity cards, which have been used in other countries for election purposes, for travel purposes, et cetera. It would be a “this is who you are” type of card.

Internationally, are we relying more and more on the passport exclusively, or are we still pursuing NEXUS beyond the United States? Could someone from the Department of Foreign Affairs and International Trade answer? Maybe it would be in your area.

Mr. Vidricaire: I can answer that as far as I know. I am not very familiar with the extension of NEXUS. It is really a program with the United States, but I have no knowledge of any attempt to use NEXUS elsewhere. The use of passports is becoming almost universal.

I mentioned before that, once, you could travel to Mexico without a Canadian passport, using only some proof of identity. Until last month, you could travel to the Dominican Republic with only a proof of identity. Now you need a passport. People will remember that you used to be able to travel without a passport to the United States. Now we have NEXUS, but many people use their passports, also. It is more the passport that is becoming the norm.

The Chair: The use of the passport with the chip was designed to ensure identity, but to stop the fraud in Canadian passports. We continue to hear that our passports are a most sought-after commodity elsewhere. Are you contemplating, therefore, the decline in the inappropriate use of our passports because of the chip; are you relying on that?

Ms. Romeo: I can speak to that. That is an excellent question.

With regard to the new passport, it is a much more secure passport. At the same time, those individuals who want to defraud government become more sophisticated themselves. We

personnes à servir et qu'il n'y a pas de bureau avoisinant. Par conséquent, il y a un élément complémentaire dans notre réseau d'ensemble. À certains endroits, nous offrons tous les deux des services de passeport et, dans certains cas, c'est parce que le volume le justifie.

Le sénateur Downe : Passeport Canada vous paye, par exemple à Ottawa, pour offrir un service qu'il offre aussi à son bureau, mais si c'est votre bureau qui s'en charge, il vous défraie, est-ce exact?

Mme Lalonde-Goldenberg : C'est exact.

Le sénateur Robichaud : Quel service coûte le moins cher?

La présidente : Sénateur Robichaud, posez-vous une autre question? Si vous voulez une réponse, nous devons la faire inscrire au compte rendu.

Je vais poser une question générale. Les discussions ciblent de plus en plus le passeport en tant que pièce d'identité. Il y a environ 10 ans, nous avons entrepris des discussions au sujet des cartes d'identité, qui ont été utilisées dans d'autres pays à des fins de scrutin et de déplacement, entre autres. Il s'agirait d'une carte qui confirme simplement l'identité.

À l'échelle internationale, comptons-nous de plus en plus exclusivement sur le passeport, ou cherche-t-on à implanter NEXUS ailleurs qu'aux États-Unis? Est-ce qu'un représentant du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international pourrait répondre? Cela relève peut-être de votre domaine.

M. Vidricaire : Je vais répondre à la lumière de mes connaissances. Je ne connais pas très bien la question de l'élargissement de NEXUS. À vrai dire, nous avons établi ce programme avec les États-Unis, mais je n'ai pas connaissance d'une tentative de l'utiliser ailleurs. L'utilisation des passeports est presque devenue universelle.

J'ai mentionné qu'il y avait une époque où on pouvait aller au Mexique sans passeport canadien, en montrant seulement une preuve d'identité. Jusqu'à il y a un mois, on pouvait aller en République dominicaine avec seulement une pièce d'identité. Maintenant, vous avez besoin d'un passeport. Les gens se souviendront de l'époque où on pouvait aller aux États-Unis sans passeport. Maintenant, nous avons NEXUS, mais bien des gens utilisent leur passeport aussi. C'est plus le passeport qui devient la norme.

La présidente : Le passeport assorti d'une puce est conçu pour assurer l'identité, mais aussi pour empêcher la fraude dans le domaine des passeports canadiens. Nous continuons à entendre dire que notre passeport a une grande valeur à l'étranger. Ainsi, prévoyez-vous que l'utilisation inappropriée de notre passeport diminuera grâce à la puce, comptez-vous là-dessus?

Mme Romeo : Je peux répondre. C'est une excellente question.

Le nouveau passeport est beaucoup plus sécurisé. Toutefois, les personnes qui cherchent à frauder le gouvernement peaufinent elles aussi leurs méthodes. Nous voyons qu'elles modifient leur

would see that they are switching their modus operandi and rather than changing the document itself and making the document fraudulent, it is more that there are impostors who are using legitimate documents.

That is what we see a trend toward that right now in terms of fraudulent document use. However, the ePassport gives us an opportunity to detect those imposters.

The Chair: With the extension for 10 years, you will need a different type of tracking system because that passport will have validity for a longer time, maybe in the wrong hands?

Ms. Romeo: Yes, but we would still be utilizing the same security features.

Mr. Vidricaire: I could add that it will become more and more difficult to have what we would call a fake passport. The problem then is the document that you use to get a passport and that is a big issue for our missions abroad, in terms of proof of Canadian citizenship for people born abroad. In many countries, it is quite complicated to verify the authenticity of the documents, because you could get a birth certificate that you should not get.

Our missions are more and more aware that they have to be very careful when they look at official documents that people present to get their proof of Canadian citizenship. That will be a bigger and bigger challenge the more and more secure the passport will become.

The Chair: It is a question of cost to implement these changes. It is also a question of understanding the other aspects that will come with that 10-year passport. If you look at security issues, governments are trying to catch up to the nefarious activity and then they move into a different venue. Not only will you have to track your costs between the 5- and the 10-year passport, you will have to track the consequences of using the 5- to 10-year passport in inappropriate ways.

Is somebody doing that? Is that Passport Canada's responsibility? Is it DFAIT's responsibility, the Canada Border Services Agency, or do you have some coordinating committee that will look at the consequences of these actions totally rather than "user fees here, security issues there"? Is someone looking at what it does to a Canadian to have a 10-year passport?

Ms. Romeo: I believe Passport Canada would be responding to that, but we all have a shared role in document integrity, ensuring and validating the use of that document, and identifying the document fraud either at the border through consular fees or through Service Canada as they examine the supporting documents. It is a shared responsibility across government.

Mr. Vidricaire: We are in almost daily contact with Passport Canada because of our responsibility of providing assistance to the issuance of passports for people who are applying from

façon de faire : plutôt que d'altérer le document proprement dit et d'en faire un faux, des imposteurs utilisent des documents légitimes.

C'est la tendance que nous observons actuellement au chapitre des documents frauduleux. Toutefois, le passeport électronique nous donne la possibilité de détecter ces imposteurs.

La présidente : Étant donné la prolongation à 10 ans, vous devrez établir un différent système de suivi parce que le passeport sera valide plus longtemps, peut-être dans les mauvaises mains.

Mme Romeo : Oui, mais nous utiliserions toujours les mêmes caractéristiques de sécurité.

M. Vidricaire : J'ajouterais qu'il sera de plus en plus difficile de posséder ce qu'on appelle un faux passeport. Le problème alors, c'est le document que vous utilisez pour obtenir un passeport, et cela est un grave problème pour nos missions à l'étranger, lorsqu'il s'agit de prouver la citoyenneté canadienne d'une personne née à l'étranger. Dans bien des pays, il est assez compliqué de vérifier l'authenticité de ces documents, car une personne peut se procurer un certificat de naissance qui ne la concerne pas.

Nos missions constatent graduellement qu'elles doivent prendre beaucoup de précautions lorsqu'elles examinent les documents officiels que présentent les gens pour obtenir une preuve de citoyenneté canadienne. Cette difficulté s'accroîtra à mesure que les passeports deviendront de plus en plus sécurisés.

La présidente : Il faut songer au coût pour mettre ces changements en œuvre. Il faut aussi comprendre les autres aspects que suppose le passeport de 10 ans. Si on regarde les problèmes de sécurité, les gouvernements essaient de suivre les activités criminelles, qui évoluent. Il faudra suivre les coûts entre le passeport de cinq ans et le passeport de 10 ans, mais il faudra aussi suivre les conséquences de l'utilisation inappropriée du passeport de cinq ans et du passeport de 10 ans.

Est-ce que quelqu'un fait cela? Est-ce la responsabilité de Passeport Canada? Est-ce la responsabilité du MAECI, de l'Agence des services frontaliers du Canada, ou avez-vous un comité de coordination qui examinera les conséquences de ces actions dans leur ensemble plutôt que de regarder séparément les questions de frais d'utilisation et les problèmes de sécurité? Y a-t-il quelqu'un qui examine l'incidence d'avoir un passeport de 10 ans pour un Canadien?

Mme Romeo : Je crois que Passeport Canada serait chargé de cet aspect, mais nous avons tous un rôle à jouer à l'égard de l'intégrité des documents, lorsqu'il s'agit de garantir et de valider l'utilisation du document et de détecter les cas de fraude à la frontière, au moyen de droits consulaires, ou par l'entremise de Service Canada, au moment de l'examen des documents à l'appui. Il s'agit d'une responsabilité partagée à l'échelle du gouvernement.

M. Vidricaire : Nous communiquons presque chaque jour avec Passeport Canada en raison de notre responsabilité à l'égard de la délivrance de passeports aux personnes qui présentent une

abroad. You have a fairly large Canadian community abroad — close to 2.8 million Canadians are residing abroad. It is not unusual to have people applying for a Canadian passport in countries where people do not speak either of the two official languages. That is why our services are needed to help people apply for a passport.

We are aware of that and are working with Passport Canada in training, especially our locally-engaged staff, in identifying possibility of fraud. That is really something that Passport Canada is aware of and I am sure that CBSA is aware of it, as are DFAIT and Citizenship and Immigration Canada. We are all working together on that. However, it is a big challenge because, in some countries, how document reliability is often a challenge.

In order, for example, to issue a proof of Canadian citizenship for a child born abroad, we may ask for a DNA test. We use new technologies, so this is something new.

The Chair: Do you have a follow up, Senator Wallin?

Senator Wallin: Yes, I wanted to follow up on the chair's question because we did raise this with Passport Canada. Again this is just more to get your opinions — and all of you please jump in — but the question about the security of a 10-year passport is not just related to those living abroad or those receiving them through a consular office. You could go to the extreme case of the homegrown terrorist here in Canada and say that 10 years is a long time without some check as to who that person is, unless they choose to do it voluntarily. One of the responses was that people might choose a 5-year passport and then we would be kept on top of that issue, but they do not have to.

Are you all confident from your different vantage points on this that there is no increased security threat because of that length of time — 10 years?

The Chair: It is purely discretionary if you wish to respond.

Ms. Romeo: I cannot comment specifically on the security of a 10-year passport. However, I can confirm that as individuals are returning to Canada — as part of the Border Services officers' role and our traveller processing and screening — we are conducting checks when we are looking at that passport. That passport is scanned through various security databases, so we have an opportunity to assess that individual when they are coming into the country.

Senator Robichaud: How often do you find people with fraudulent passports?

demande de l'étranger. Il y a une population assez vaste de Canadiens à l'étranger — près de 2,8 millions de Canadiens demeurent à l'étranger. Il n'est pas rare de voir des personnes demander un passeport canadien à partir d'un pays où les gens ne parlent pas l'une ou l'autre des deux langues officielles. C'est pourquoi nos services sont nécessaires pour aider les gens à demander un passeport.

Nous sommes au courant de cette réalité et travaillons avec Passeport Canada au chapitre de la formation, surtout celle de notre personnel embauché à l'échelle locale, qui consiste à détecter les cas éventuels de fraude. Passeport Canada est très sensibilisé à la question et je suis sûr que l'ASFC l'est aussi, tout comme le MAECI et Citoyenneté et Immigration Canada. Nous travaillons tous ensemble à ce chapitre. Toutefois, le défi est de taille, car, dans certains pays, la fiabilité des documents est vraiment un problème.

Par exemple, pour fournir une preuve de citoyenneté canadienne pour un enfant né à l'étranger, nous pouvons demander une analyse d'ADN. Nous utilisons de nouvelles technologies, alors il s'agit de quelque chose de nouveau.

La présidente : Avez-vous une question de suivi, madame le sénateur Wallin?

Le sénateur Wallin : Oui, je voulais revenir à la question de la présidente, car nous avons soulevé ce point auprès des représentants de Passeport Canada. Encore une fois, l'intention est surtout d'obtenir votre avis — et tout le monde est invité à intervenir —, mais la question au sujet de la sécurité d'un passeport de 10 ans ne se rattache pas seulement aux personnes vivant à l'étranger ou aux personnes qui l'obtiennent par l'entremise d'un bureau consulaire. Vous pourriez invoquer le cas extrême du terrorisme national ici au Canada et dire que 10 ans est une longue période sans effectuer une quelconque vérification de l'identité de la personne, si celle-ci ne le fait pas volontairement. L'une des réponses que nous avons entendues, c'est que les gens pourraient décider de choisir un passeport de cinq ans, puis nous pourrions alors bien gérer la situation, mais ils ne sont pas obligés de le faire.

Êtes-vous tous convaincus, de vos différents points de vue, qu'il n'y a pas de menace accrue sur le plan de la sécurité en raison de cette période — 10 ans?

La présidente : La décision de répondre ou non est entièrement la vôtre.

Mme Romeo : Je ne peux me prononcer précisément sur la sécurité d'un passeport de 10 ans. Toutefois, je peux confirmer que, lorsque les personnes reviennent au Canada — dans le cadre des fonctions des agents des services frontaliers et de notre rôle de traitement et de contrôle des voyageurs —, nous effectuons des vérifications lorsque nous examinons le passeport. Le passeport est soumis à différentes bases de données de sécurité, alors nous avons l'occasion d'évaluer la personne lorsqu'elle arrive au pays.

Le sénateur Robichaud : À quelle fréquence découvrez-vous des passeports frauduleux?

Ms. Romeo: I do not have a full picture of every one. However, I can indicate that in 2011 we found that of the fraudulent documents we have identified, 75 per cent of those documents that are Canadian passports detected by the Canada Border Services Agency are as a result of imposter fraud. That is where I indicated we see that trend with the individual using the passport.

Senator Johnson: I was curious if you have encountered problems from other countries that currently use similar chip technology and could you tell us any of the countries that do?

Ms. Romeo: I do not have any information specific to the distinction between the use of a Canadian passport at the border or an ePassport. Unfortunately, our services do not distinguish between the use of those two types of passports at this point.

Senator Johnson: That is interesting.

Senator D. Smith: When you say an imposter passport, is it an original passport, but it is just the wrong name? How do you define that?

Ms. Romeo: It is an original passport but the wrong person using it.

Senator D. Smith: Right. That is what I thought.

Senator Johnson: I was wondering about other countries with this technology. You do not know? That is okay.

Mr. Vidricaire: I know that Passport Canada has looked at that issue because I have seen some reports on the studies they did. Also, there are many countries that have a 10-year passport and ePassports. We are catching up with the ePassport; we are not in the lead on that issue. They would probably be able to answer their question, I am sure.

Senator De Bané: Ms. Romeo, when you find an imposter, what is his punishment? What can you do?

Ms. Romeo: It depends on the individual and the citizenship of that individual. For example, if it is a foreign national and they are coming in from the United States or abroad, that person could be immediately returned, or we would hold that person and refer them to secondary for further examination. However, if it is a Canadian citizen who has a right of entry into Canada, then we would look at that in terms of criminal charges against that individual.

The Chair: Thank you for coming. As you can see there is great interest not only on the cost, on the User Fees Act, but the whole issue of passports, the efficiency of them, the advisability of moving to modern technology and also the 10-year passport. We know from our other studies that the 10-year passport has some validity in

Mme Romeo : Je n'ai pas toutes les données pour chaque cas. Toutefois, je peux dire que, en 2011, nous avons constaté que, des cas de documents frauduleux découverts, 75 p. 100 étaient des imposteurs détenant un passeport canadien dont la fraude avait été détectée par l'Agence des services frontaliers du Canada. C'est pour cette raison que je parlais de la tendance que nous pouvons observer en ce qui concerne les utilisateurs de passeport.

Le sénateur Johnson : Je me demandais si vous aviez constaté des problèmes provenant d'autres pays qui utilisent une technologie de puce semblable et si vous pouviez nous préciser quels pays le font.

Mme Romeo : Je n'ai aucune donnée relative à l'utilisation d'un passeport canadien comparativement à un passeport électronique à la frontière. Malheureusement, nos services n'établissent pas la distinction entre l'utilisation de ces deux types de passeports à l'heure actuelle.

Le sénateur Johnson : C'est intéressant.

Le sénateur D. Smith : Lorsque vous parlez d'un passeport d'imposteur, s'agit-il d'un passeport original où figure un nom erroné? Comment le définissez-vous?

Mme Romeo : Il s'agit d'un passeport original, mais la mauvaise personne l'utilise.

Le sénateur D. Smith : D'accord. C'est ce que je croyais.

Le sénateur Johnson : Je m'interrogeais au sujet des autres pays qui utilisent cette technologie. Vous ne le savez pas? C'est correct.

M. Vidricaire : Je sais que Passeport Canada s'est penché sur la question, car j'ai vu des rapports au sujet des études menées. En outre, de nombreux pays ont des passeports de 10 ans et des passeports électroniques. Nous rattrapons le retard au chapitre du passeport électronique; nous ne sommes pas dans le peloton de tête. Ses représentants pourraient probablement répondre à la question, j'en suis certain.

Le sénateur De Bané : Madame Romeo, lorsque vous découvrez un imposteur, quelle est la sanction? Que pouvez-vous faire?

Mme Romeo : Cela dépend de la personne et de sa citoyenneté. Par exemple, s'il s'agit d'un étranger qui arrive des États-Unis ou d'ailleurs, cette personne pourrait être immédiatement renvoyée ou nous pourrions la détenir et la renvoyer au deuxième interrogatoire pour un examen plus approfondi. Toutefois, s'il s'agit d'un citoyen canadien qui a le droit d'entrer au Canada, alors nous songerions à porter des accusations criminelles contre cette personne.

La présidente : Merci d'être venue. Comme vous pouvez le voir, beaucoup d'intérêt a été suscité, à l'égard non seulement du coût et de la Loi sur les frais d'utilisation, mais aussi de toute la question des passeports, de leur efficacité, de l'opportunité d'adopter une technologie moderne et du passeport de 10 ans. Nos autres études

the business world and otherwise. It will be interesting to see when we move to ePassports — with discretion 5 to 10 years — what the consequences will be, both intended and otherwise.

Thank you for your information and for the questions that have gone beyond what you might have expected when you arrived here. On behalf of the committee, I appreciate the information.

We will now continue with the second session involving our examination of the document entitled Passport Canada's Fee-for-Service Proposal to Parliament, dated March 2012, pursuant to the User Fees Act. This is in relation to the fees for passports.

We have before us, from the Office of the Auditor General, Mr. Clyde MacLellan, Assistant Auditor General of Canada, and Ms. Wendy Loschiuk, Assistant Auditor General.

I understand you have a statement and we will follow with questions. Welcome to the committee.

Clyde MacLellan, Assistant Auditor General of Canada, Office of the Auditor General of Canada: Honourable senators, thank you for this opportunity to appear before you today. As mentioned, I am accompanied by Wendy Loschiuk, Assistant Auditor General, who is responsible for our audits of Passport Canada.

We are pleased that your committee is taking on this study on passport fees and we are hopeful that we can respond to any questions that you may have.

Although we have not done recent audit work on this particular issue, there are some past audit findings that may be useful to your discussions. Our 2008 audit looked at consular fees — fees that are included within the overall cost of an adult passport — whereas our 2009 audit looked at how Passport Canada copes with increases in demand.

[Translation]

Let me begin with our May 2008 report chapter entitled "Management of Fees in Selected Departments and Agencies", in which we audited the management of 13 government fees established by 6 federal organizations, including Foreign Affairs and International Trade Canada. We looked at how that department established its consular services fee; determined the amount to be charged for the fee; and measured, monitored and reported on the performance of the fee-related activities.

We found that the department allocated to the consular services fee costs for activities beyond those outlined in the original approval of the fee. These included costs for activities performed on behalf of Passport Canada and on behalf of Citizenship and Immigration Canada. We noticed that more was

nous ont révélé que le passeport de 10 ans présentait un certain intérêt dans le monde des affaires et ailleurs. Il sera intéressant d'observer, lorsque nous adopterons le passeport électronique — en ce qui concerne les cinq années comparativement aux 10 années —, les conséquences, prévues ou non.

Merci d'avoir fourni votre information et répondu aux questions qui se sont écartées de ce à quoi vous vous attendiez peut-être à votre arrivée. Au nom du comité, je vous remercie de nous avoir donné cette information.

Nous poursuivons maintenant avec la deuxième séance touchant l'examen du document intitulé Présentation au Parlement de la proposition de services et de droits connexes de Passeport Canada, daté mars 2012 conformément à la Loi sur les frais d'utilisation. Cela concerne les frais de passeport.

Nous avons avec nous, du Bureau du vérificateur général du Canada, M. Clyde MacLellan, vérificateur général adjoint du Canada, et Mme Wendy Loschiuk, vérificatrice générale adjointe.

Je crois comprendre que vous avez une déclaration à faire, et nous poursuivrons avec les questions. Bienvenue au comité.

Clyde MacLellan, vérificateur général adjoint du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada : Honorables sénateurs et sénatrices, je vous remercie de nous donner l'occasion de témoigner devant vous aujourd'hui. Je suis accompagné de Wendy Loschiuk, vérificatrice générale adjointe, qui est chargée de nos audits de Passeport Canada.

Nous sommes très heureux que le comité examine cette étude des frais de passeport et nous espérons pouvoir répondre à toutes vos questions.

Nous n'avons pas fait de travaux récents sur cette question précise, mais certaines de nos constatations passées pourraient vous être utiles au cours de vos discussions. Notre audit de 2008 portait sur les frais imposés pour les services consulaires — frais inclus dans le coût d'un passeport pour adulte —, tandis que notre audit de 2009 examinait la façon dont Passeport Canada répondait à la hausse de la demande.

[Français]

Commençons par le chapitre de notre rapport de mai 2008, intitulé : La gestion des frais imposés par certains ministères et organismes, qui présentait les résultats de notre vérification de la gestion de 13 frais établis par six organisations fédérales, dont le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Nous avons examiné la façon dont ce ministère avait établi les frais pour services consulaires, avait calculé le montant à imposer pour les frais, avait évalué et surveillé l'efficacité des activités liées à l'établissement des frais et la façon dont il communiquait de l'information à ce sujet.

Nous avons constaté que le ministère avait attribué aux frais pour les services consulaires les coûts d'activité qui ne faisaient pas partie de celles inscrites dans la proposition initiale d'approbation des frais. Ces coûts additionnels correspondaient à des activités exécutées pour le compte de Passeport Canada et de

collected in consular fees than the cost of providing the related services, putting the department at risk of appearing to have not determined the charge for the fee on a cost-recovery basis, as was required by its legislation.

To that effect, we recommended that Foreign Affairs and International Trade Canada review the allocation of costs and activities to the consular services fee to ensure that these remain consistent with the authorization for the fee and exclude the costs of services on behalf of other organizations that are not part of the consular services fee.

[English]

In our March 2009 report chapter, we reported on Passport Services. At that time, we noted that Passport Canada had recently launched a new forecasting model for calculating the expected demand for passports so that it can set its budgets and adjust its production capacity. With this forecast, the agency can estimate revenue by multiplying the number of passport applications expected to the user fees charged and can estimate the expenditures it would incur to provide the required services.

Because of problems it experienced with the old model, where demand was significantly underestimated, the agency developed a new model that it believed would give more accurate forecast of the number of passport applications to expect. We did not audit this new model and have not revisited Passport Services so we cannot comment on its accuracy in predicting demand.

Your committee may wish to ask officials of Foreign Affairs and International Trade Canada, who I realize you have just had, and of Passport Canada, who you spoke to earlier in the week, for detailed information of the forecasting model and of the costing components of the passport fee, all of which I understand from reading transcripts that you have had opportunities to discuss with them.

Madam Chair, your committee's review of the government's proposal is obviously an important step in ensuring that the amount charged for a passport is related to the cost and value of the service provided.

[Translation]

Madam Chair, that concludes my opening statement. We would be pleased to answer the committee's questions.

[English]

The Chair: May I ask an information question? How do you determine when you will do these audits? Is it your workload capacity and priorities?

citoyenneté et Immigration Canada. Nous avons remarqué que les frais perçus pour les services consulaires étaient plus élevés que les coûts de prestation de ces services, ce qui pouvait donner l'impression que le ministère n'avait pas établi les frais de manière à simplement recouvrer les coûts, comme l'exigeait la loi.

C'est pourquoi nous avons recommandé que le ministère des Affaires étrangères examine l'allocation des coûts et des activités associées aux services consulaires de façon à s'assurer que les frais demeurent conformes à l'autorisation pertinente et qu'ils excluent les coûts de services assurés au nom d'autres organisations qui ne font pas partie des frais pour les services consulaires.

[Traduction]

Lors de notre audit de mars 2009, nous avons fait rapport sur les services de passeport. Nous avons alors observé que Passeport Canada venait tout juste de lancer un nouveau modèle de prévision pour calculer le nombre de demandes de passeport qu'il devrait traiter afin d'établir son budget et de réviser sa capacité de production. Avec ces prévisions, le Bureau des passeports peut estimer ses revenus en multipliant le nombre de demandes de passeport attendu par les frais d'utilisation imposés. Il peut aussi estimer les dépenses à engager pour fournir les services requis.

Le Bureau des passeports avait éprouvé des problèmes avec l'ancien modèle, qui sous-estimait la demande de façon importante. Aussi, il avait élaboré un nouveau modèle qu'il croyait plus apte à lui fournir des prévisions exactes du nombre de demandes de passeport à traiter. Nous n'avons pas audité ce nouveau modèle, car nous ne nous sommes pas penchés à nouveau sur les services de passeport. Nous ne pouvons donc pas formuler de commentaires sur l'efficacité de ce modèle pour prévoir la demande.

Le comité souhaite peut-être demander aux représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international — je me rends compte que vous venez de le faire — et de Passeport Canada — à qui vous avez parlé plus tôt cette semaine — des renseignements détaillés sur le modèle de prévision et les composantes des coûts des frais de passeport — ce que vous avez eu l'occasion d'explorer avec eux, d'après ce que j'ai lu dans la transcription.

Madame la présidente, l'examen par votre comité de la proposition du gouvernement est, évidemment, une étape importante pour s'assurer que le montant imposé pour les frais de passeport correspond au coût et à la valeur du service rendu.

[Français]

Madame la présidente, je termine ainsi ma déclaration d'ouverture. Nous répondrons avec plaisir aux questions du comité.

[Traduction]

La présidente : Puis-je poser une question d'information? Comment déterminez-vous le moment où effectuer ces audits? Est-ce selon votre charge de travail ou vos priorités?

Senator D. Smith: It is when they smell something.

The Chair: Perhaps there is an irregularity and you want to go into it.

You started out by saying that you have not done a recent one. Of course, I then ask the question: When will you do one and how do you factor that in, in your model?

Mr. MacLellan: Perhaps I will start. I will give you a broad overview in respect to the question as to how we determine what we will audit. I will then ask Ms. Loschiuk to respond specifically to your question about what we plan to do for Passport Canada.

Essentially, as you indicated, we consider many things in planning audits. We consider risks that we perceive to exist in government departments about the proper performance of various programs. We look at resourcing issues. We have our own. We look at requests and issues that have been raised. Also, we try, as part of planning for our office, to look holistically at the Government of Canada and try to determine where the key areas of concern and risk ought to lie. That will lead us down to individual departments, and from there to specific issues that we identify are of importance to individual programs and issues within those departments.

Wendy Loschiuk, Assistant Auditor General of Canada, Office of the Auditor General of Canada: Thank you very much for the question.

We looked at Passport Canada in the past over a series of audits. We looked at them in 2005 and then we followed up to see what they had done in 2007. Our work in 2009 did result, as you say, partially because something had happened. If you will recall, when the WHTI came into play with the U.S., there were lineups of people on the sidewalk, missing their March break vacations because they could not get a passport. It was pretty well reported and widely criticized; so we did another piece in 2009 where we wanted to see if they had corrected those problems because, as you know, in June 2009 I believe another WHTI was coming into play and we wanted to make sure it did not happen again. That was our 2009 audit.

Generally, with Passport Canada, we would look at more the issues. If they come into play in the issues that we are looking at, then we would pull them in. For example, part of my portfolio includes looking at areas of security and foreign affairs. In the process of doing some of that work, we may determine that Passport Canada's activities and services would fall under the area that we are looking at.

Le sénateur D. Smith : C'est lorsqu'ils soupçonnent quelque chose.

La présidente : Vous observez peut-être une irrégularité et vous voulez l'explorer.

Vous avez commencé en disant que vous n'en avez pas effectué récemment. Évidemment, je vous pose donc la question : quand en ferez-vous un et comment s'intègre-t-il à votre modèle?

M. MacLellan : Je pourrais commencer. Je vais vous donner un large aperçu de la question qui consiste à déterminer ce qui fera l'objet d'un audit. Je demanderai ensuite à Mme Loschiuk de répondre à votre question sur ce que nous prévoyons faire pour Passeport Canada.

Essentiellement, comme vous l'avez indiqué, nombreux sont les éléments que nous prenons en considération au moment de planifier les audits. Nous tenons compte des risques qui, selon nous, existent au sein des ministères quant au rendement adéquat de divers programmes. Nous examinons les problèmes de ressourcement. Nous avons les nôtres. Nous examinons aussi les demandes qui ont été faites et les problèmes qui ont été soulevés. De plus, dans le cadre de la planification de notre bureau, nous tentons de jeter un regard global sur le gouvernement du Canada et de déterminer les éléments les plus préoccupants ou présentant un risque. Cela nous mène à des ministères particuliers et, à partir de là, à des problèmes précis qui touchent de manière importante les programmes et les questions de ces ministères.

Wendy Loschiuk, vérificatrice générale adjointe du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada : Je vous remercie beaucoup de la question.

Nous nous sommes déjà penchés sur Passeport Canada dans le cadre d'une série d'audits. Nous avons procédé à un examen en 2005 et ensuite à un suivi en 2007, pour vérifier ses réalisations. Notre travail en 2009 a généré des résultats, comme vous le dites, en raison notamment d'un événement. Vous vous souviendrez que, lorsque l'IVHO est entrée en vigueur aux États-Unis, il y avait des files de personnes sur le trottoir qui ne pouvaient pas profiter de leurs vacances de mars parce qu'elles ne pouvaient pas obtenir de passeport. Cela a été très médiatisé et critiqué, alors nous avons effectué un autre audit en 2009 en vue de vérifier si ces problèmes avaient été résolus parce que, comme vous le savez, en juin 2009, je crois qu'une autre IVHO entrait en vigueur, et nous voulions nous assurer que le même problème ne se reproduirait pas. Cela résume notre audit de 2009.

En général, avec Passeport Canada, nous examinons plutôt les problèmes. Si Passeport Canada a un rôle à jouer dans les problèmes que nous examinons, nous l'intégrons à notre audit. Par exemple, mon portefeuille inclut la sécurité et les affaires étrangères. Dans le cadre des activités connexes, nous pouvons déterminer que les activités et les services de Passeport Canada correspondent au secteur que nous observons.

Right now, we have no particular plans to go into and audit Passport Canada, specifically. We may include them, though, in some future work we are doing, of which they would have a particular role to play.

The Chair: To follow up on that, we have heard about this 5-year passport and 10-year-passport and the difficulty of knowing what take-up there will be on a 5-year passport and a 10-year-passport. That then leads to the efficiency and costs. Would you therefore be contemplating that as an issue that you might wish to track?

Ms. Loschiuk: We would probably follow the concerns or any of the service delivery issues that may arise with Passport Canada as we continue to monitor their responses to our recommendations.

We continue to keep an eye on the activities in a department or agency as we go back and ask them how they have done in responding to our recommendations. If there were any concerns that we had with which we felt we could contribute with an audit, then that would play into our planning exercise.

Senator Downe: I am interested in Passport Canada's forecasting. I notice it is mentioned in your opening remarks. They presented documents to us indicating the revenue runs a little under \$600 million a year. In 2017 and 2018, according to their projections, the revenue is \$574 million. Then it drops in 2018 and 2019 to \$28 million and it stays under \$100 million out to 2023.

I asked Passport Canada officials why we are offering two options in the 10-year-passport and the 5-year passport. They indicated there were two major, significant countries — Japan and I think Switzerland — but with everyone else, you have a choice of 10 or 5, which seemed to me to increase the costs.

I then look at the fees they are charging and it is \$135 for the 10-year-passport but \$95 for the 5 year. In other words, it is \$13.50 for every year you have a 10-year-passport and it is \$19 for every year you have a 5-year passport. The 5-year passport, if it was at the same fee level, should be \$67.50.

They were originally projecting that 70 per cent of Canadians would be interested in the 10 year; now they are saying 80. The way they have this scaled, it will be well over 80 in my opinion who will take the 10 years. You then get back to the forecasts where their revenues simply fall off a cliff and stay low for a number of years.

There must be some way they could slowly introduce a 10 year and reduce the option of having a 10 or a 5. Would this be one of the areas that you would question them on, or would you only do that if you did a full audit?

Mr. MacLellan: Let me start and then my colleague may add some comments.

En ce moment, aucun de nos audits prévus ne vise Passeport Canada particulièrement. Toutefois, nous pourrions l'inclure dans certaines de nos activités futures dans le cadre desquelles il aurait un rôle particulier à jouer.

La présidente : Par rapport à cela, nous avons entendu parler du passeport de cinq ans et du passeport de 10 ans et de la difficulté de savoir combien décideront d'opter pour un passeport de cinq ou 10 ans. Cela entraîne une question d'efficacité et de coût. Considéreriez-vous cela comme un problème à surveiller?

Mme Loschiuk : Nous ferions probablement le suivi des préoccupations ou de tout problème lié à la prestation des services de Passeport Canada au fur et à mesure que nous continuons de surveiller ses réponses à nos recommandations.

Nous gardons toujours un œil sur les activités d'un ministère ou d'un organisme puisque nous communiquons de nouveau avec lui et lui demandons comment il a répondu à nos recommandations. Si nous avons des préoccupations qui, selon nous, devraient faire l'objet d'un audit, nous prendrions cela en considération dans notre planification.

Le sénateur Downe : Je m'intéresse aux prévisions de Passeport Canada. Je remarque que vous en avez fait mention dans votre déclaration préliminaire. Passeport Canada nous a présenté des documents indiquant des recettes d'un peu moins de 600 millions de dollars par année. D'après ses prévisions, en 2017-2018, ses recettes seront de 574 millions de dollars. Elles chutent ensuite à 28 millions en 2018-2019 et restent inférieures à 100 millions de dollars jusqu'en 2023.

J'ai demandé aux responsables de Passeport Canada pourquoi ils offrent deux options — le passeport de 10 ans et le passeport de cinq ans. Ils ont indiqué qu'il y a deux pays importants — le Japon et, je crois, la Suisse — mais, avec tous les autres, on a le choix entre 10 ou 5, ce qui, selon moi, augmente les coûts.

Si l'on se penche sur les frais facturés, c'est 135 \$ pour le passeport de 10 ans, mais 95 \$ pour le passeport de cinq ans. Autrement dit, on paye 13,50 \$ par année pour un passeport de dix ans, et 19 \$ par année pour un passeport de cinq ans. Si le taux était le même, le passeport de cinq ans devrait coûter 67,50 \$.

On prévoyait initialement que 70 p. 100 des Canadiens seraient intéressés par le passeport de 10 ans, et on indique maintenant 80 p. 100. Compte tenu des chiffres, je crois que bien plus de 80 p. 100 des personnes choisiront le passeport de 10 ans. On retourne ensuite aux prévisions selon lesquelles les recettes de Passeport Canada chutent totalement et demeurent faibles pendant un certain nombre d'années.

Il doit y avoir une façon d'introduire un passeport de 10 ans et d'éliminer progressivement l'option du passeport de cinq ou de 10 ans. Est-ce un élément que vous examinerez avec Passeport Canada ou le feriez-vous seulement dans le cadre d'un audit complet?

M. MacLellan : Laissez-moi commencer, et ma collègue pourra ajouter des commentaires.

When it comes to looking at the issue of the overall fee and whether it is covering the costs, you are absolutely correct that an important component of that is the revenue forecast. We do not have any specific comment on the merits of a 5 year and a 10 year and anything of that nature. However, certainly you would want to understand just the types of things that you have inquired about: What is the take-up of one versus the other and how can you manage that smoothly so that you can keep a relatively constant level of activity? That would be one thing to consider, if that is possible to do.

Certainly, senator, I think those are prudent questions to ask about understanding the document that is before you.

Ms. Loschiuk: Perhaps, senator, I can talk a bit about the forecasting model.

As we noted in our opening statement, back in 2009 they did have to change models, because their previous model gave them faulty numbers. They were unprepared when they were trying to respond to WHTI the first time around; they just did not think that so many people would ask for a passport.

With the new model, they corrected some of that by trying to get at better information about the current number of people who have a passport, when they are likely to expire, how old they are, whether they live close to the U.S. border, and questions like that. They have put into place a new model that asks a lot more pertinent questions.

Unfortunately, I do not know how well that new model is working. I would assume they have had the numbers they have given you for a year or two to test them. Those figures that they have projected are hopefully based on good calculations.

Senator Downe: We will not hold you to that. Those are their figures, not yours.

Ms. Loschiuk: All right.

Senator Downe: My second question is from the 2005 report of the Auditor General where you indicated the Passport Canada and DFAIT did not meet the ongoing requirement for ongoing consultation and service standards and how they relate to passport and consular fees. We had a previous witness from Service Canada indicate that they have over 300 service centres across Canada, but Passport Canada is only contracted with 144 of them for services related to passports.

My question pertains to the varying degrees of service Canadians are entitled to in this country and why it varies depending where you live geographically. This is a cost recovery operation and I cannot understand why 34 Passport Canada offices would offer deluxe service, depending where you live geographically, and the rest of Canadians can try to find one of

Quant à l'ensemble des frais et à la question qui consiste à déterminer si tous les coûts sont couverts, vous avez absolument raison de dire qu'un des éléments importants est la prévision des recettes. Nous n'avons aucun commentaire particulier sur le bien-fondé d'un passeport de cinq ou de 10 ans et tout autre élément de cette nature. Cependant, vous voudriez certainement comprendre les éléments pour lesquels vous avez posé des questions : quelle est la popularité d'un par rapport à l'autre, et comment peut-on gérer cela de façon à garder un niveau d'activité relativement constant? Voilà un point à prendre en considération, dans la mesure du possible.

Selon moi, monsieur le sénateur, il s'agit certainement de questions prudentes à poser si vous voulez bien comprendre le document entre vos mains.

Mme Loschiuk : Monsieur le sénateur, je peux peut-être vous parler un peu du modèle de prévision.

Comme nous l'avons mentionné dans notre déclaration préliminaire, en 2009, Passeport Canada a dû changer de modèle parce que l'ancien donnait des chiffres erronés. Il n'était pas prêt au moment d'intervenir pour la première fois dans le cadre de l'IVHO; il ne s'attendait tout simplement pas à ce qu'autant de personnes demandent un passeport.

Grâce au nouveau modèle, Passeport Canada a corrigé le tir en tentant d'obtenir des renseignements plus exacts sur, entre autres, le nombre de personnes ayant un passeport, la date d'expiration probable, l'âge des titulaires et leur proximité par rapport à la frontière américaine. Un nouveau modèle posant beaucoup plus de questions pertinentes a été mis en place.

Malheureusement, je ne sais pas dans quelle mesure le nouveau modèle fonctionne bien. Je présume que Passeport Canada vous a donné des chiffres qu'il possède déjà depuis un an ou deux, chiffres qu'il a pu vérifier. Espérons que ses prévisions sont fondées sur de bons calculs.

Le sénateur Downe : Nous ne vous en tiendrons pas responsable. Ce sont ses chiffres, pas les vôtres.

Mme Loschiuk : D'accord.

Le sénateur Downe : Ma deuxième question concerne le rapport de la vérificatrice générale de 2005 dans lequel il est indiqué que Passeport Canada et le MAECI n'ont pas mené de consultations régulières au sujet des normes de service et de leurs liens avec les droits de passeport et les droits consulaires, comme ils sont tenus de le faire. Un témoin de Service Canada nous a déjà mentionné qu'il y a plus de 300 centres de service d'un bout à l'autre du pays, mais Passeport Canada n'a conclu de marché qu'avec 144 d'entre eux pour les services de passeport.

Ma question touche les divers degrés de service auxquels les Canadiens ont droit dans notre pays et pourquoi cela dépend de l'emplacement géographique. Il y a recouvrement des coûts, et je ne comprends pas pourquoi 34 bureaux de Passeport Canada offriraient des services complets dans certaines zones géographiques, tandis que les autres Canadiens pourraient tenter

these 144 Service Canada centres. We were told by the previous witnesses that some of them are located geographically in the same area as the Passport Canada office.

If they are trying to reduce duplication and therefore reduce the cost to Canadians for passports, why would there not be a consolidation of services, and why would some Canadians have to put up with a level of service that is comparably lower to other Canadians, depending on where you live in this country, when you pay the same fee for a passport? Is that a concern of yours?

Mr. MacLellan: I do not think we have looked at that enough to have any comment on that, senator; I am sorry.

Ms. Loschiuk: No.

Senator Downe: That was a free-time political broadcast.

Senator D. Smith: You mean like in Prince Edward Island?

Senator Downe: Exactly.

Senator Wallin: I want to ask you the question of security and a security audit.

I have been in the New York consulate after 9/11, and no one can predict what a 9/11 or subsequent Western Hemisphere Travel Initiatives would do to travel demand and everything else, so I give them a break on this; it changes.

What is encompassed in a security audit on this particular issue? What would you be looking at?

Ms. Loschiuk: When we did the first security audit in 2005, the areas we looked at were: Did they do the things that they necessarily needed to do to ensure that identity was verified; did they go through the appropriate training for their examiners; and did they do the right security clearances for people who were trusted to do this?

They looked at some of the quality assurance that was in place. The audit also looked at whether the people who did the job had the right tools at their disposal and whether they were able to make determinations appropriately. It also looked at what some of the challenges were if Canadians would show up at a consulate or an embassy and need to get a passport. If they had lost theirs, for instance, what were some of the security arrangements around issuing passports outside of Canada?

Senator Wallin: Was that a bigger issue or concern? The previous guest gave us a figure that 2.8 million Canadians live abroad. Is that a larger issue for you people who are in Kuala Lumpur and maybe do not have a copy of their birth certificate handy with them, or was it just as serious a concern in downtown Ottawa or Winnipeg?

de trouver un de ces 144 Centres Service Canada. Les témoins précédents nous ont affirmé que certains d'entre eux sont situés dans la même zone géographique que le bureau de Passeport Canada.

Si l'on tente de réduire le double emploi et donc de réduire le coût des passeports pour les Canadiens, pourquoi n'y aurait-il pas regroupement des services et pourquoi certains Canadiens devraient se contenter d'un niveau de service plus faible que celui offert à d'autres Canadiens, selon leur lieu de résidence, alors qu'ils paient la même chose pour un passeport? Cela vous préoccupe-t-il?

M. MacLellan : Je ne crois pas que nous avons exploré la situation suffisamment pour la commenter, sénateur. Je suis désolé.

Mme Loschiuk : Non.

Le sénateur Downe : C'était mon temps de parole politique gratuit.

Le sénateur D. Smith : Vous voulez dire, comme à l'Île-du-Prince-Édouard?

Le sénateur Downe : Exactement.

Le sénateur Wallin : Je veux vous poser une question concernant la sécurité et l'audit connexe.

J'ai été consule à New York après le 11 septembre, et personne ne peut prévoir comment un événement semblable ou une autre initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental peuvent influencer sur la demande au chapitre des déplacements et tout le reste, alors je ne m'y attache pas. Cela évolue.

Que comprend un audit de la sécurité dans une telle situation? Qu'examineriez-vous?

Mme Loschiuk : Au moment de notre premier audit de la sécurité en 2005, nous nous sommes posé les questions suivantes : a-t-on fait ce qu'il fallait faire pour assurer la vérification de l'identité? Les vérificateurs ont-ils fait l'objet d'une formation appropriée? Les personnes à qui les tâches ont été confiées ont-elles fait l'objet d'une vérification de sécurité adéquate?

Le processus d'assurance de la qualité mis en place a été vérifié. L'audit a également permis de déterminer si les personnes responsables disposaient d'outils appropriés et si elles étaient en mesure de prendre les bonnes décisions. Il a aussi examiné quels seraient les problèmes rencontrés si des Canadiens se présentaient à un consulat ou à une ambassade et qu'ils avaient besoin d'obtenir un passeport. Par exemple, dans le cas d'un Canadien ayant perdu son passeport, quelles étaient les dispositions de sécurité liées à la délivrance d'un passeport à l'extérieur du Canada?

Le sénateur Wallin : S'agit-il d'un plus gros problème ou d'une plus grande préoccupation? Le témoin précédent nous a affirmé que 2,8 millions de Canadiens vivent à l'étranger. S'agit-il d'un plus gros problème pour les personnes qui se trouvent à Kuala Lumpur et qui n'ont peut-être pas de copie de leur certificat de naissance ou s'agit-il aussi d'une grande préoccupation à Ottawa ou à Winnipeg?

Ms. Loschiuk: The concern that the audit covered off in 2005 was whether or not there was appropriate security around the documents that were being given. I think there was some concern that those documents were deemed to be temporary and may not have had the same level of security embedded in them that more permanent passports did. That was back in 2005, so that has changed.

Senator Wallin: That was the other point I was going to make.

In general, what is your sense, as someone in whose bailiwick this issue falls, about the chip?

Ms. Loschiuk: I have not audited the chip. I really have no comments on it.

Senator Wallin: Thank you.

[Translation]

Senator Nolin: I will ask the question in French, and then you can respond in English. I want to come back to your 2008 audit of Foreign Affairs and International Trade Canada. They appeared before you, but I wish it would have been the other way around.

[English]

Is it possible to have witnesses come back? I am back in the area of the \$25 consular fees. They were audited in 2008 and were told to do their homework properly. Obviously they have not. I want to understand what you have done.

[Translation]

What were your recommendations to them in 2008? I am reading your opening statement, and I want to discuss it a bit further. I was somewhat shocked by the answer earlier. They know the 10-year passports are coming, and the fee structure alone clearly makes that document the more attractive, and thus more popular, option, as compared with the 5-year passport.

They are not in a position to predict what will happen to the infamous \$25 consular fee beyond a 5-year period. I see that you called them out in 2008, and perhaps that scared them so much that they did not want to look any farther ahead than five years. But I want to get a handle on the areas you examined in 2008, the recommendations that you made and that were clearly not followed.

Mr. MacLellan: Thank you for your question. I will take you up on your offer to answer in English, if you do not mind. When it comes to accounting jargon, I have a bit of trouble in French.

[English]

In 2008 we did an audit of user fees broadly, as I mentioned. One of those fees was the consular service fee. It is important to understand that the consular service fee, which you are having a discussion about today, is a component of the overall fee charged for passport. As you heard in testimony, Passport Canada

Mme Loschiuk : La préoccupation soulevée dans le rapport d'audit de 2005 visait à déterminer si le processus de délivrance de documents était assorti de mesures de sécurité adéquates. Je crois que certains craignaient que ces documents soient considérés comme temporaires et qu'ils n'aient donc pas fait l'objet d'un même niveau de sécurité que les passeports, plus permanents. C'était en 2005, alors la situation a changé.

Le sénateur Wallin : C'est l'autre point que je voulais aborder.

En général, vu que cette question vous concerne, que pensez-vous de la puce?

Mme Loschiuk : Je n'ai effectué aucune vérification concernant la puce. Je n'ai vraiment aucun commentaire à faire à cet égard.

Le sénateur Wallin : Merci.

[Français]

Le sénateur Nolin : Je vais vous poser la question en français, puis vous répondrez en anglais. Je veux revenir à votre vérification de 2008 aux Affaires étrangères. Ils vous ont précédé et j'aurais aimé que ce soit l'inverse.

[Traduction]

Est-il possible de faire revenir des témoins? Je veux revenir sur les frais consulaires de 25 \$. Ils ont été vérifiés en 2008, et on leur a dit de refaire leurs devoirs. Il est évident que cela n'a pas été fait. Je veux comprendre ce qui s'est passé.

[Français]

Que leur avez-vous recommandé en 2008? Je lis vos remarques préliminaires et je veux explorer cela un peu plus. Parce que tout à l'heure, je suis resté un peu surpris par la réponse. Ils savent qu'il y aura des passeports de dix ans et juste par la structure de prix, on sait que les passeports de 10 ans seront beaucoup plus populaires que ceux de cinq ans.

Ils ne sont pas capables de prévoir au-delà de cinq ans le fameux 25 \$ de frais consulaires. Je comprends que vous leur avez tapé sur les doigts en 2008, ils ont peut-être eu peur de vous, à un point tel qu'ils n'ont pas voulu explorer un peu plus que cinq ans pour le fameux 25 \$. Mais je veux comprendre ce que vous avez examiné en 2008, ce que vous leur avez recommandé et que, de toute évidence, ils n'ont pas fait.

M. MacLellan : Merci de votre question. Comme vous l'avez mentionné, si vous le permettez, je vais répondre en anglais; avec les mots de comptabilité, j'ai de la difficulté en français.

[Traduction]

En 2008, nous avons vérifié les frais d'utilisation en général, comme je l'ai déjà mentionné. On a notamment vérifié les frais consulaires. Il est important de comprendre que les frais imposés pour les services consulaires, dont il est question aujourd'hui, font partie du montant total des frais de passeport. Comme vous l'avez

transfers it to the consolidated revenue fund, which is accounted for in the financial statement of the Department of Foreign Affairs.

A key issue when determining the suitability for a fee is what the appropriate cost is to be recognized against that fee revenue. In this particular case, what are the costs of providing consular services in relation to the \$25?

The first time that we went to look at this, we found that the Department of Foreign Affairs was informing us that the cost to provide consular services were far in excess of the fee. That is essentially to say that if you calculated it on a per passport basis —

Senator Nolin: It would be exorbitant?

Mr. MacLellan: It costs considerably more than \$25. That, in turn, resulted in a deficit that they were recognizing and reporting on in relation to that fee.

However, as I think you have heard in testimony, when you apply what they refer to as “activity-based costing” — and I think you heard that term in evidence earlier this week — it is important to ensure that only the costs related to providing consular services are recognized as the activities and the costs associated with that. As well, the ancillary costs that are provided by other parties — those would be indirect-type costs — are included in the calculation so that you get a full cost of what it takes to provide consular services and no more, no less.

Our audit found concerns with respect to how the allocation of cost was taking place. We found that included in the costs that they were saying are associated with the consular services fee, there were things that should not have been there. The real cost of the fee was not as high as it was being reported. In our report we actually recalculated the revenues and expenses and found that there was a trend to profit from the consular services fee. That is an issue distinct from Passport Canada because they are just levying a fee on behalf of someone else. This became very much an issue focused entirely on Foreign Affairs and the work that they did.

The issue was the costing model that was being used. That costing model had a flaw in it because it did not properly reflect the level of activity being formed by different parties and was including too much.

Senator Nolin: You are still talking about Foreign Affairs?

Mr. MacLellan: I am still talking about Foreign Affairs.

Senator Nolin: Okay.

Mr. MacLellan: Our recommendation was you have to go back and revisit your costing model, determine whether or not you are properly reflecting the cost structure associated with providing those services and that it be consistent with the Treasury Board approval you received. They agreed. In context, at the time in 2008 there was a lot of discussion about whether there would be a 10-year-passport and what would be happening. They agreed

entendu pendant le témoignage, Passeport Canada transfère au Trésor ce montant, qui figure dans l'état financier du ministère des Affaires étrangères.

Un des problèmes clés au moment de déterminer le caractère adéquat des frais consiste à établir le coût approprié par rapport aux recettes tirées des frais. Dans ce cas particulier, quels sont les coûts associés à la prestation des services consulaires par rapport aux 25 \$?

La première fois que nous avons vérifié cela, le ministère des Affaires étrangères nous a informés du fait que le coût associé à la prestation des services consulaires dépassait de loin les frais. On peut donc dire que, si l'on calcule le montant par passeport...

Le sénateur Nolin : Ce serait exorbitant?

M. MacLellan : Cela coûterait beaucoup plus que 25 \$, et la situation a entraîné un déficit qui a été reconnu et a fait l'objet d'un rapport en ce qui a trait à ces frais.

Cependant, et je crois que vous l'avez entendu pendant le témoignage, lorsqu'il est question de ce que l'on appelle la « comptabilité par activités » — et je crois que vous avez entendu ce terme durant un témoignage présenté plus tôt cette semaine —, il est important de s'assurer que seuls les coûts associés à la prestation des services consulaires sont reconnus comme activités et coûts connexes. De plus, les frais accessoires engagés par d'autres parties — les coûts indirects — sont inclus dans le calcul afin que l'on puisse connaître le coût total de la prestation des services consulaires, rien de plus, rien de moins.

Notre audit a révélé des problèmes quant à la répartition des coûts. Nous avons découvert que, parmi les coûts qui, nous avait-on dit, étaient associés aux frais consulaires, certains n'auraient pas dû être pris en considération. Le coût réel n'était pas aussi élevé qu'on l'avait mentionné. Dans notre rapport, nous avons recalculé les recettes et les dépenses et nous avons constaté que les frais consulaires avaient tendance à générer des profits. Ce problème ne touche pas Passeport Canada, car il ne fait qu'imposer des frais au nom de quelqu'un d'autre. Ce problème touchait exclusivement le ministère des Affaires étrangères et son travail.

Le problème était le modèle d'établissement des coûts utilisé. Le modèle d'établissement des coûts était inapproprié parce qu'il ne tenait pas compte du niveau d'activité exact des diverses parties et incluait trop d'éléments.

Le sénateur Nolin : Parlez-vous encore des Affaires étrangères?

M. MacLellan : Je parle encore des Affaires étrangères.

Le sénateur Nolin : D'accord.

M. MacLellan : Nous avons recommandé au ministère de revoir son modèle d'établissement des coûts et de vérifier s'il correspond à la structure des coûts associés à la prestation de ces services et s'il est conforme à l'approbation du Conseil du Trésor. Il a accepté. À ce moment-là, en 2008, il y avait beaucoup de discussions sur la possibilité d'offrir passeport de 10 ans et ses conséquences. Le ministère a accepté d'effectuer un tel examen,

that they would undertake to do such a review, ensure the validity of the costing model so that it properly reflected the costs, and adopt that in their reporting in their performance report, all for Foreign Affairs.

We have not gone back to audit that since that point in time. I reviewed their documents. In their performance report I see they make mention of adopting a new costing model. I have listened to the testimony of the witnesses from Foreign Affairs who refer to the fact that they have a new costing model and that its cost and revenues are equal. However, I cannot comment on whether that is or is not the case since I have not done any follow-up work on it. Obviously, that is an important line of questioning for you not just with respect to the consular services fee, but being comfortable that due diligence has been provided by both Foreign Affairs and Passport Canada in the development of their costing models.

If I may make one final comment, one of the things that we often look at when we go back and discuss with departments is to see what action plans they have developed in relation to our recommendations, how they have been implemented in a given point in time, and whether or not internal audit has played a role in validating some of the issues and concerns that have been raised.

I hope that answers your question.

Senator Nolin: I am even more concerned because the witnesses specifically mentioned that after five years it is a big unknown for them. They may have to come back. What about forecasting?

To add another layer of concern to that, in the 2009 evaluation that you did at Passport Canada, you asked them to really refine their costing model. I specifically asked both gentlemen from Foreign Affairs, "Are you in touch with Passport Canada?" Of course we are. We are consulted. We are working together. We need answers because forecasts for 10 years are for 10 years, not five years and then we will see in five years.

I know we are not talking about a huge amount of per capita dollars, but that is the reason d'être of the request. Do you have any comments?

Mr. MacLellan: My only comment, as I mentioned to the other senator, is that just as much as focusing on the revenues and understanding the model that develops those revenues and what is happening to that in the forecasting, the same applies to the cost; Be comfortable that a good due diligence is performed around establishing and identifying what that cost structure is, and the ability to know whether the level of service that you need to provide will be affected by a change in 10 years versus five years. Those are the types of modeling that would normally be done in helping develop what a fee structure would look like.

d'assurer la validité du modèle d'établissement des coûts afin que les chiffres soient exacts et de l'utiliser dans son rapport sur le rendement d'Affaires étrangères.

Nous n'avons pas vérifié cela depuis ce moment-là. J'ai examiné les documents du ministère. Dans son rapport sur le rendement, je vois que l'adoption d'un nouveau modèle d'établissement des coûts est mentionnée. J'ai entendu le témoignage des représentants d'Affaires étrangères selon lequel le ministère a un nouveau modèle d'établissement des coûts et les coûts et les recettes sont égaux. Cependant, je ne peux pas vous confirmer que c'est bel et bien le cas puisque je n'en ai pas fait le suivi. Évidemment, vous avez beaucoup de questions concernant non seulement les frais consulaires, mais aussi la confirmation qu'Affaires étrangères et Passeport Canada ont fait preuve de diligence raisonnable au moment d'élaborer leurs modèles d'établissement des coûts.

J'aimerais faire un dernier commentaire : une des activités que nous faisons souvent lorsque nous communiquons de nouveau et discutons avec les ministères est de vérifier les plans d'action qu'ils ont mis sur pied concernant nos recommandations, comment ils les ont mis en œuvre à un moment donné et si l'audit interne a joué un rôle dans la validation de certaines des préoccupations et de certains des problèmes soulevés.

J'espère avoir répondu à votre question.

Le sénateur Nolin : Ce qui me préoccupe encore plus, c'est le fait que les témoins ont mentionné précisément que, après cinq ans, ils plongent dans l'inconnu. Ils devront peut-être revenir. Qu'en est-il des prévisions?

J'ajoute aussi à ma préoccupation le fait que, dans le cadre de l'évaluation de Passeport Canada que vous avez effectuée en 2009, vous lui avez demandé de préciser son modèle d'établissement des coûts. J'ai particulièrement demandé aux deux responsables d'Affaires étrangères s'ils communiquaient avec Passeport Canada. Évidemment, on le consulte, on travaille ensemble. On a besoin de réponses, car les prévisions pour 10 ans sont pour 10 ans, et non pas pour cinq ans, et on verra ensuite dans cinq ans.

Je sais qu'il n'est pas question d'un montant faramineux par habitant, mais c'est la raison d'être de la demande. Avez-vous des commentaires à faire?

M. MacLellan : Comme je l'ai déjà mentionné à l'autre sénateur, mon seul commentaire est que l'examen des recettes et la compréhension du modèle qui les génère et leur lien avec les prévisions s'appliquent aussi aux coûts. Soyez sans crainte : une diligence raisonnable est exercée au chapitre de la détermination et de l'établissement de la structure des coûts ainsi que de la capacité de déterminer si le niveau de service à fournir sera touché par un changement dans 10 ans par rapport à cinq ans. Ces types de modèles seraient normalement utilisés pour aider à élaborer un barème tarifaire.

Senator Nolin: My colleague Senator Downe mentioned the fact that the price per year on the five years is way over the price of the 10 years. Someone made that calculation. Someone put those numbers together. If we recall last week, Passport Canada told us that they were hoping that Canadians would buy the five-year passport because that would help them to streamline their operation more evenly over the ten-year period. I am even more puzzled by all that because the price will be more.

The Chair: Senator Nolin, that can be our discussion.

Senator Nolin: You may want to ask those witnesses from Foreign Affairs to come back.

The Chair: Yes, we will discuss that later.

Is it fair in a model to say that at some point we will re-evaluate and reassess? In light of their experience, that change has occurred at the border and they had this influx of passports way beyond anyone's anticipation; they were caught wanting. They have come back and said that they will do an analysis. Rather than saying ten years and we will predict what people will do at five or ten, they are saying they will re-evaluate at the five-year point. Is that a valid model in your audit?

Mr. MacLellan: Let me speak to that at two levels, if I may. When we perform audits of any organization we look a lot at modelling and the process of determining forecasts. To answer that question at a very conceptual level, certainly it is necessary to refine one's forecasting as time goes by. I will certainly accept that as a premise. What becomes a particular challenge within the context of a user fee proposal in particular is that when we did the audit in 2008, and I think it is still the case today, the user fees draw considerable attention in a litigious nature from users of those fees, because they are very much interested in whether or not that fee is too much in relation to the cost and/or is cross-subsidizing other fees that might be related to the service.

While your comment is valid that it is a necessary evil, if you will, and it is impossible to predict the future with any certainty, you need to then be constantly reviewing and revising. In the context of a user fee proposal, it is particularly important to try to get that forecasting as good as you possibly can, as early as you possibly can, to mitigate the risks that may arise from it being challenged.

Senator Wallin: To the chair's point, given all the uncertainties we just discussed — 9/11, not knowing how Canadians will react — is it an acceptable practice to say we will look at this issue in five years to see how good our estimates were?

Ms. Loschiuk: I would point out that while we have not audited their model in terms of forecasting demand, but it is a component, when we looked at it in 2009 they did project out five years. It seems from our experience that Passport Canada has

Le sénateur Nolin : Mon collègue, le sénateur Downe, a mentionné que le coût par année du passeport de cinq ans est beaucoup plus élevé que celui du passeport de 10 ans. Quelqu'un a fait le calcul. Quelqu'un a rassemblé ces chiffres. La semaine dernière, Passeport Canada nous a mentionné qu'il espérait que les Canadiens choisiraient le passeport de cinq ans parce que cela l'aiderait à simplifier ses activités au cours de la période de 10 ans. Cela me laisse encore plus perplexe parce que le prix sera plus élevé.

La présidente : Sénateur Nolin, cela peut faire l'objet de notre discussion.

Le sénateur Nolin : Vous voudrez peut-être demander aux témoins d'Affaires étrangères de revenir.

La présidente : Oui, nous en discuterons plus tard.

Dans le cadre d'un modèle, est-il juste d'affirmer que, à un certain moment donné, il faudra procéder à une réévaluation? Compte tenu de leur expérience, le changement s'est produit à la frontière, et personne n'avait prévu un tel afflux de demandes de passeport; ils ont été pris au dépourvu. Ils sont de retour et ont affirmé qu'ils feront une analyse. Au lieu de dire 10 ans et prévoir ce que les personnes feront dans cinq ou 10 ans, ils indiquent qu'ils réévalueront la situation après cinq ans. S'agit-il d'un modèle valide d'après votre audit?

M. MacLellan : Je vais vous donner une réponse à deux volets, si vous me le permettez. Lorsque nous vérifions n'importe quelle organisation, nous passons beaucoup de temps à examiner les modèles et le processus de détermination des prévisions. De façon très conceptuelle, je répondrais qu'il est certainement nécessaire de préciser les prévisions au fil du temps. Je considère cela comme un principe. Ce qui devient particulièrement problématique dans le contexte d'une proposition de frais d'utilisation en particulier, c'est que, lorsque nous avons effectué l'audit en 2008 — et je crois que c'est encore le cas aujourd'hui —, les frais d'utilisation ont considérablement attiré l'attention négative des utilisateurs touchés parce que, ce qu'ils veulent vraiment savoir, c'est si les frais sont trop élevés par rapport au coût ou s'ils interfèrent d'autres frais liés au service.

Même si votre commentaire selon lequel il s'agit, si vous voulez, d'un mal nécessaire et il est impossible de prédire l'avenir avec certitude est valide, il faut examiner et vérifier constamment la situation. Dans le contexte d'une proposition de frais d'utilisation, il est particulièrement important d'obtenir les meilleures prévisions possible, le plus rapidement possible, afin d'atténuer les risques qui peuvent découler d'une remise en question.

Le sénateur Wallin : D'après le point soulevé par la présidente et compte tenu de toutes les incertitudes dont il a été question — 11 septembre, ne pas savoir comment les Canadiens réagiront —, est-il acceptable de dire que nous examinerons cette question dans cinq ans pour voir si nos estimations étaient bonnes?

Mme Loschiuk : Je soulignerais que, même si nous n'avons pas vérifié son modèle quant à la prévision de la demande, qui constitue un élément, lorsque nous l'avons examiné en 2009, les prévisions s'étendaient sur cinq ans. D'après notre expérience,

always done five-year rolling projections. It is the way they have done business in the past, but we have in our audit, Exhibit 5.3, a chart of what their projections were using this new model. The projections now that we are in, 2012 going into 2013, are not that far off. I would expect they would make sure the new forecasting model is accurate and gives them the right information in terms of demand. Just looking at what they say they have been getting and what they said back in 2009 they thought they would get is not very far off. It is reasonably good.

Senator De Bané: I need your guidance to understand. There are fixed costs and there are variable costs. We were told that in producing a five-year passport or a ten-year passport the costing is exactly the same. You type “5” instead of “10” on your keyboard. There are fixed costs. Whether I want a passport for one week or for 10 years, there is work to be done, a basic cost that is fixed.

I need your guidance to understand because from what I have heard they were costing in order to maintain a certain number of bodies to process those requests. Even if it were five years, ten years, twenty years, how much should we charge to pay the wages of all those bodies that are working? I always thought that the great art is to produce at the least cost, but here we are told, “No, no, for a passport of 10 years it will cost the same as 5 years, but we have to charge more.” Why more? There is something I need your guidance to understand. Why do they have to charge more when their costing is exactly identical?

Mr. MacLellan: There are two elements that come into this. You are correct that costing requires an appropriate allocation of the direct costs, which might include salaries, printing costs, all of those different types of things, the chip that goes into the passport, as well as the fixed costs, which in the case of Passport Canada would include such things as the technology they have invested in, computer systems, manufacturing plants, all of those different types of things. In determining a fee, one has to relate to a number of issues in terms of coming up with that fee. The first would be to try to make sure you can properly determine the per-unit cost that is associated with developing the item in question.

I do not know, in terms of their proposal, which is insufficient from the details they provided, what are some of the elements of coming up with that per-unit cost. You can decide in applying activity-based costing, which is certainly very recognized, the number of passports as the base on which to allocate the number fixed costs. You could determine the number of man-hours as the basis to do that allocation, as long as the base on which you do the allocation is reasonable in relation to the service provided.

You would not, for example, allocate out costs of providing passports in relation to the number of auditors there are at the OAG, for example. There would be no correlation whatsoever to something like that. Once you do that, you then have the aspect of what is the base cost of providing that fee.

Passport Canada a toujours établi des prévisions sur cinq ans. C’est comme cela qu’il a fonctionné par le passé, mais notre audit contient un tableau, pièce 5.3, de ses prévisions selon le nouveau modèle. Les prévisions pour l’exercice en cours, soit 2012-2013, ne s’écartent pas trop. Je suppose que l’on s’assurera que le nouveau modèle de prévision est exact et qu’il donne la bonne information quant à la demande. Si l’on examine les chiffres réels et les compare aux prévisions établies en 2009, on est assez près du but. C’est raisonnable.

Le sénateur De Bané : J’ai besoin de votre aide pour comprendre. Il y a des coûts fixes et des coûts variables. On nous a dit que la production d’un passeport de cinq ans ou de 10 ans coûte exactement la même chose. On tape « 5 » au lieu de « 10 » sur le clavier. Il y a des coûts fixes. Que je veuille un passeport pour une semaine ou pour 10 ans, il y a un processus à suivre, un coût de base fixe.

J’ai besoin de vous pour comprendre parce que, d’après ce que j’ai entendu, on établissait les coûts en vue de maintenir en poste un certain nombre de personnes affectées au traitement de ces demandes. Que ce soit pour cinq, 10 ou 20 ans, combien de frais devrions-nous imposer pour payer le salaire des personnes en poste? J’ai toujours cru que le plus difficile est de produire quelque chose au plus faible coût possible, mais on nous dit : « Non, non, un passeport de 10 ans coûtera la même chose qu’un passeport de cinq ans, mais nous devons imposer plus de frais. » Pourquoi plus? J’ai besoin de votre aide pour comprendre. Pourquoi doit-on augmenter les frais, si le coût est exactement le même?

M. MacLellan : Deux éléments expliquent cela. Vous avez raison de dire que, dans le cadre de l’établissement des coûts, il faut répartir de manière appropriée les coûts directs, ce qui peut inclure les salaires, les frais d’impression, toutes ces choses, la puce intégrée au passeport, ainsi que les coûts fixes, ce qui, dans le cas de Passport Canada, comprendrait la technologie dans laquelle il a investi, les ordinateurs, l’usine de fabrication et toutes les choses connexes. Au moment de déterminer les frais, il faut tenir compte d’un certain nombre d’éléments. Il faut d’abord s’assurer que l’on peut déterminer de façon appropriée le coût par unité associé à la production de l’article en question.

Pour ce qui est de la proposition, qui est insuffisante d’après l’information fournie, je ne connais pas tous les éléments permettant de déterminer le coût par unité. Vous pouvez opter pour la comptabilité par activités qui est largement reconnue et utiliser comme référence le nombre de passeports sur lequel répartir les coûts fixes. Le nombre d’heures-personnes peut également servir de référence pour cette répartition, tant que cela est raisonnable par rapport au service fourni.

Vous ne répartiriez pas, par exemple, le coût des services de passeport selon le nombre de vérificateurs au BVG. Une telle corrélation n’aurait aucun sens. Après avoir fait cela, on connaît le coût de base associé aux frais.

In the case of a passport fee, you then have to ask that what I charge should then be somewhat in relation to that cost, whether I expect there are changes or variability associated with providing that service. If there is something that I can anticipate is going to be an altering factor, that will deal that. The level of effort to provide a five-year passport or ten-year passport, I do not know the answer to that.

Senator De Bané: They are on record as saying that for ten or five it is the same thing.

Mr. MacLellan: Presumably, that would result in a calculation that produces an equivalent cost. There would have to be some other factor, of which I am not aware knowing that we have not audited this, for what the additional costs will be to drive a different fee structure.

Senator De Bané: The director of financial services was here. I asked him which would cost more: a 10-year passport or a 5-year passport. He said, no, they are the same. You press 5 on your keyboard or you press 10, and it is the same. I can send you the transcript. It was the director of finance. He said that for us, it is the same.

The Chair: We are getting into a discussion rather than questions and answers. I am mindful that we have to vacate the room in seven minutes.

Senator De Bané: Mr. MacLellan is intrigued by this.

Mr. MacLellan: To close this, you are absolutely correct. Those are the types of questions you need to ask to be certain that the cost structure associated with the service provided reflects the cost in delivery. That is a critical aspect in establishing user fees.

The Chair: Senator De Bané indicated that we did due diligence and asked those questions. Thank you for that.

Senator Downe: If Passport Canada is a cost-recovery agency, then I assume there is no additional revenue to go back to the government every year.

Mr. MacLellan: My understanding is that it is a cost recovery organization that operates under a revolving fund. Essentially, the money stays within an account set aside within the government's financial statements to help balance out the ongoing number of years that it will operate. You recognize that when you run any type of operation, you cannot hit zero every day, so they keep the money in this account to help balance things.

My understanding is that revolving funds are consolidated in the Government of Canada, so there would be some recommendation in the overall financial statements. Basically, your understanding is correct.

Senator Downe: How much flexibility do cost recovery agencies have for not recovering the whole cost? We heard from Passport Canada that a decision was made whereby in one area they would not recover the costs, which was for children. Is that common?

Dans le cas des frais de passeport, il faut que ce que l'on impose ait rapport avec ce coût, compte tenu des changements prévus ou de la variabilité associée à la prestation de ce service. Si l'on croit que quelque chose changera la situation, il faut en tenir compte. En ce qui concerne le niveau d'effort associé à un passeport de cinq ou de 10 ans, je ne peux pas vous répondre.

Le sénateur De Bané : Pour le compte rendu, on dit que, pour 10 ou cinq ans, c'est la même chose.

M. MacLellan : Présumément, le calcul donnerait donc un coût équivalent. Il doit y avoir un autre facteur, que je ne connais pas puisque nous ne l'avons pas vérifié, cela explique les coûts supplémentaires qui entraînent un barème tarifaire différent.

Le sénateur De Bané : Le directeur des services financiers était ici. Je lui ai demandé ce qui coûterait le plus cher : un passeport de 10 ans ou un passeport de cinq ans. Il a dit que, non, c'est la même chose. Vous tapez « 5 » ou « 10 » sur le clavier; c'est la même chose. Je peux vous envoyer la transcription. C'était le directeur des finances. Il a dit que, pour eux, c'est la même chose.

La présidente : Il s'agit plus d'une discussion que d'une période de questions et réponses. Je vous rappelle que nous devons quitter la salle dans sept minutes.

Le sénateur De Bané : Cela intrigue M. MacLellan.

M. MacLellan : En guise de conclusion, vous avez absolument raison : ce sont les types de questions que vous devez poser pour vous assurer que la structure des coûts associés au service fourni correspond au coût de la prestation. Cela est essentiel à l'établissement des frais d'utilisation.

La présidente : Le sénateur De Bané a indiqué que nous avons fait preuve de diligence raisonnable et a posé ces questions. Je vous en remercie.

Le sénateur Downe : Si Passeport Canada est un organisme de recouvrement des coûts, je présume alors qu'aucun revenu supplémentaire ne revient au gouvernement chaque année.

M. MacLellan : D'après ce que je comprends, il s'agit d'un organisme de recouvrement des coûts qui fonctionne avec un fonds renouvelable. Essentiellement, les fonds demeurent dans un compte mis de côté dans les états financiers du gouvernement afin de compenser les années de fonctionnement continu. Vous savez que, peu importe le type d'exploitation, vous ne pouvez pas arriver à zéro tous les jours; c'est pourquoi on garde les fonds dans ce compte pour équilibrer les choses.

D'après moi, les fonds renouvelables sont regroupés au gouvernement du Canada, alors il y aurait une certaine recommandation dans les états financiers globaux. Essentiellement, vous avez bien compris.

Le sénateur Downe : Dans quelle mesure les organismes de recouvrement des coûts peuvent-ils omettre de recouvrer le coût total? Passeport Canada a mentionné que l'on ne recouvrerait pas les coûts pour les enfants. Est-ce courant?

Mr. MacLellan: With respect to the regulations involving cost recovery, it is not required that all costs be recovered. The decision on what to charge must be made in relation to the cost, cannot exceed the cost, but does not have to recover all costs. The risk, however, that must be managed by a department in those particular cases is to ensure that they are not prone to an argument of cross-subsidization, where a user may argue that he is paying more so that somebody else can pay less. That becomes an important issue for the department and the organization charging the fee to manage. I have no comments in this particular case on what is right or what is wrong but, in answer your question, that is a particular risk that must be managed.

Senator Downe: Thank you.

The Chair: Thank you, Mr. MacLellan and Ms. Loschiuk, for coming to field our questions and to bring us up to date in your work.

(The committee continued in camera.)

OTTAWA, Thursday, May 3, 2012

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met this day at 11:30 a.m. to examine the document entitled: *Passport Canada's Fee-for-Service proposal to Parliament*, dated March 2012, pursuant to the *User Fees Act*, S.C. 2004, c. 6, sbs. 4(2).

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, I am calling the meeting the order.

This is the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade. We are continuing our study of a document entitled: *Passport Canada's Fee-for-Service Proposal to Parliament*, dated March 2012, pursuant to the *User Fees Act*, S.C. 2004, c. 6, sbs. 4(2).

We have some witnesses before us today. I will introduce them shortly, but Senator Nolin has asked for an intervention at this time.

[*Translation*]

Senator Nolin: Thank you, Madam Chair. Yesterday, we heard witnesses from the Department of Foreign Affairs and International Trade explain what was involved in consular fees. We also heard representatives from the Office of the Auditor General of Canada explain how they audited these consular fees in the past. I gather that it was somewhat at my request that the committee heard these witnesses since I had put questions to the people from Passport Canada when they appeared last week.

M. MacLellan : En ce qui concerne le règlement concernant le recouvrement des coûts, il n'est pas nécessaire de recouvrer tous les coûts. La décision quant au montant à imposer doit être fondée sur le coût et ne peut pas le dépasser, mais il n'est pas nécessaire de recouvrer tous les coûts. Par contre, dans un tel cas, le ministère doit s'assurer qu'aucune allégation d'interfinancement n'est possible — par exemple, un utilisateur peut soutenir qu'il paye davantage afin qu'une autre personne paye moins. Cela devient un problème important à gérer pour le ministère et l'organisation qui impose les frais. À ce sujet, je n'ai aucun commentaire à faire sur ce qui est bien ou mal, mais, en réponse à votre question, c'est un risque particulier qu'il faut gérer.

Le sénateur Downe : Merci.

La présidente : Merci, monsieur MacLellan et madame Loschiuk, d'avoir répondu à nos questions et de nous avoir informés de votre travail.

(La séance se poursuit à huis clos.)

OTTAWA, le jeudi 3 mai 2012

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 11 h 30, pour étudier le document intitulé *Présentation au Parlement de la proposition de services et de droits connexes de Passeport Canada*, daté de mars 2012 conformément à la *Loi sur les frais d'utilisation*, L.C. 2004, ch. 6, par. 4(2).

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte.

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international poursuit l'étude d'un document intitulé : *Présentation au Parlement de la proposition de services et de droits connexes de Passeport Canada*, daté de mars 2012 conformément à la *Loi sur les frais d'utilisation*, L.C. 2004, ch. 6, par. 4(2).

Des témoins comparaitront devant nous aujourd'hui. Je vais vous les présenter sous peu, mais le sénateur Nolin a demandé à faire une intervention maintenant.

[*Français*]

Le sénateur Nolin : Merci, madame la présidente. Hier, nous avons entendu des témoins du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international nous expliquer en quoi consistaient les frais consulaires. Nous avons aussi entendu des représentants du Bureau du vérificateur général du Canada nous expliquer comment, dans le passé, ils ont procédé à des vérifications sur ces dits frais consulaires. Je comprends que c'est un peu à ma demande que le comité a entendu ces témoins puisque j'avais posé des questions aux gens de Passeport Canada lorsqu'ils ont comparu la semaine dernière.

I realize, Madam Chair, and I would like to mention to my colleagues, that the issue of consular fees was not included in the request submitted to us by Passport Canada. It must be taken into account, since the \$25 in question will be included in the cost of obtaining a passport, whether for ten or five years, but we were not asked to address the structure and breakdown of this \$25, and I apologize to my colleagues — I realized this yesterday evening. It was not asked of us.

I wanted to make this clarification before we proceeded with today's witnesses.

Senator Robichaud: Madam Chair, on this point I realize that such a request is not before us because Passport Canada is speaking of passports only, not passports to be delivered to consulates where consular fees will be charged, which is outside the responsibility of Passport Canada.

When Senator Nolin says that the matter is not before us, I agree that it was not included in the request submitted to us. However, representatives of the Office of the Auditor General specifically told us that consular fees covered more than the expenses incurred. They want to know how these figures were reached. I know that for Passport Canada, it is a separate issue, but I cannot ignore the fact that people raised the issue of the \$25. Although it should not be before us, witnesses nonetheless brought it before us by saying that it should somehow be examined.

[English]

Senator Nolin: I stand to be corrected, but I understand from the testimony from the Auditor General's people yesterday that in the review they made in 2008 they asked for a new formula, and they recognized that there is a new formula. They are not convinced that the formula is producing the result anticipated and time will tell.

The Chair: I am not quite sure that is correct. They said they have not audited the new —

Senator Nolin: That is my way to say they are not convinced.

The Chair: That is not the fault of DFAIT or the Auditor General and that is why I asked the question: When do they anticipate the next audit? They said if they thought there was a risk or something unusual, then they would bring forward. Otherwise, they will do it in their routine and they had some information that there was a new formula.

It is to be discussed. I think it is all background as a Foreign Affairs Committee, and it is also background to this study. However, you are quite right today to say that we vote on a particular portion of the fees. Thank you for the clarification.

We are now going to turn to our witnesses.

Je comprends, madame la présidente, et je voudrais partager avec mes collègues, que la question des frais consulaires n'est pas incluse dans la demande qui nous est faite par Passeport Canada. On doit en tenir compte puisque ces frais de 25 dollars feront partie des frais afférents à l'obtention d'un passeport, qu'il soit de 10 ans ou de cinq ans, mais nous n'avons pas devant nous, et je m'en excuse auprès des collègues, j'ai compris cela hier soir, la structure et le détail de ce 25 dollars. On ne nous le demande pas.

Je voulais faire cette mise au point avant que nous procédions avec les témoins aujourd'hui.

Le sénateur Robichaud : Madame la présidente, sur ce point, je comprends bien que cette demande n'est pas devant nous parce que Passeport Canada parle seulement du passeport et non des passeports qui seront livrés dans les consulats où on va demander des frais consulaires, ce qui est en dehors de leurs responsabilités à Passeport Canada.

Lorsque le sénateur Nolin dit que ce n'est pas devant nous, il est vrai que cela n'est pas inclus dans la demande qui nous a été soumise. Par contre, les représentants du Bureau du vérificateur général nous ont spécifiquement dit que les frais consulaires couvraient plus que les dépenses occasionnées. Ils veulent comprendre de quelle façon on en est arrivé à ces chiffres. Je comprends qu'avec Passeport Canada, c'est séparé, mais je ne peux pas ignorer le fait que des gens ont abordé la question du 25 dollars. Il ne devrait pas être devant nous, mais de fait, des témoins l'ont mis devant nous en disant qu'il faudrait le regarder d'une certaine façon.

[Traduction]

Le sénateur Nolin : Qu'on me corrige si j'ai tort, mais je comprends, d'après les témoignages d'hier des représentants du Bureau du vérificateur général, que dans le cadre de l'examen qu'ils ont fait en 2008, ils avaient demandé une nouvelle formule, et ils ont reconnu qu'il y a une nouvelle formule. Ils ne sont pas convaincus que cette formule produit les résultats escomptés, mais seul le temps nous le dira.

La présidente : Je ne suis pas tout à fait sûre que ce soit exact. Ils ont dit qu'ils n'ont pas vérifié la nouvelle...

Le sénateur Nolin : C'est ma façon de dire qu'ils ne sont pas convaincus.

La présidente : Ce n'est pas la faute du MAECI ni du Bureau du vérificateur général, et c'est pourquoi je leur ai demandé quand ils prévoyaient effectuer la prochaine vérification. Ils ont dit que s'ils pensaient qu'il y avait un risque ou qu'il y avait quelque chose d'inhabituel, elle serait effectuée plus tôt. Autrement, elle serait faite selon le calendrier prévu. Ils ont précisé qu'on leur avait fait savoir qu'il y avait une nouvelle formule.

Il faut en discuter. Je crois que cela sert de contexte pour notre comité des affaires étrangères et pour cette étude aussi. Toutefois, vous avez parfaitement raison aujourd'hui de dire que nous votons sur une partie précise des droits. Merci pour cet éclaircissement.

Nous allons maintenant passer à nos témoins.

From the Canadian Snowbird Association — an association I would dearly love to belong to, but we are here in Canada working 12 months of the year — we are very delighted to have Bob Slack, President, Canadian Snowbird Association and Michael MacKenzie, Executive Director, who has come from Toronto.

Gentlemen, welcome to the committee. I know you have an opening statement. I would ask you to proceed with it. As you can see, there is a lively debate and discussion among senators so I am sure there will be many questions.

Bob Slack, President, Canadian Snowbird Association: Thank you. As you stated, I am the president of the Canadian Snowbird Association and Mr. MacKenzie is our executive director.

I would like to thank you for affording us the opportunity to speak to you about Passport Canada's fee-for-service proposal.

Before I do that, please allow me to provide you with some brief information about who we are and what we do.

The Canadian Snowbird Association is a 70,000 member national not-for-profit advocacy organization. We are dedicated to actively defending the rights and privileges of travelling Canadians. This past March, we celebrated our twentieth anniversary as an association.

At this point in time, the majority of our members are seniors who are living on fixed or limited incomes. However, as the demographics are changing, we are now seeing many more boomers joining our organization.

Many of our concerns on this side of the border deal with access to emergency health and drug coverage for Canadian travellers. When approaching U.S. officials, our concerns deal primarily with border crossing regulations and the amount of time Canadians are legally permitted in the United States.

The Canadian Snowbird Association has always recommended that Canadians carry a passport. That was even before it was a requirement to travel to the United States. We feel it is the best form of identification when crossing any border.

For a number of years, we requested the federal government extend the validity of Canadian passports from five years to 10 years, in the hopes that this would reduce the cost and increase the convenience of bearing a passport.

In the spring of 2010, Passport Canada invited us to participate in round-table discussions, which we did. We found them to be quite useful and, quite frankly, refreshing.

As a national organization, the people we represent come from all over Canada. Many of our members live in large urban centres, and many of our members live in smaller rural communities. While

Nous sommes vraiment ravis d'accueillir Bob Slack, président de l'Association canadienne des snowbirds — une association à laquelle j'aimerais beaucoup appartenir, mais nous travaillons 12 mois par année au Canada — et Michael MacKenzie, directeur exécutif, qui est venu de Toronto.

Messieurs, je vous souhaite la bienvenue au comité. Je sais que vous avez une déclaration d'ouverture. Je vous demanderais de nous la présenter. Comme vous pouvez le constater, les sénateurs ont un débat et une discussion animés, de sorte que je suis sûre que nous aurons beaucoup de questions pour vous.

Bob Slack, président, Association canadienne des snowbirds : Merci. Comme vous l'avez dit, je suis le président de l'Association canadienne des snowbirds, et M. MacKenzie est notre directeur exécutif.

J'aimerais vous remercier de nous donner l'occasion de vous parler de la proposition de Passeport Canada d'exiger des droits pour ses services.

Avant de commencer, permettez-moi de vous expliquer brièvement qui nous sommes et ce que nous faisons.

L'Association canadienne des snowbirds est une association nationale sans but lucratif comptant 70 000 membres. Nous nous consacrons activement à la défense des droits et des privilèges des voyageurs canadiens. En mars dernier, nous avons célébré le vingtième anniversaire de notre association.

Actuellement, la majorité de nos membres sont des aînés dont les revenus sont fixes ou limités, mais l'évolution de la réalité démographique fait que de plus en plus de baby-boomers se joignent à notre organisation.

Une grande partie de nos préoccupations de ce côté-ci de la frontière sont liées à l'accès aux soins de santé en cas d'urgence et à la couverture des médicaments pour les voyageurs canadiens. Dans nos rapports avec les représentants des autorités américaines, nos préoccupations sont essentiellement liées à la réglementation frontalière et au temps que les Canadiens sont légalement autorisés à séjourner aux États-Unis.

L'Association canadienne des snowbirds a toujours recommandé que les Canadiens et les Canadiennes aient un passeport et ce, même avant que ce soit obligatoire pour voyager aux États-Unis. Nous estimons que c'est la meilleure forme d'identification pour franchir une frontière, quelle qu'elle soit.

Cela fait bien des années que nous demandons au gouvernement fédéral de faire passer de cinq à 10 ans la durée de validité du passeport canadien, dans l'espoir que cela réduirait le coût du passeport et le rendrait plus commode.

Au printemps 2010, Passeport Canada nous a invités à participer à des tables rondes. Nous l'avons fait et nous avons trouvé l'expérience extrêmement utile et, pour parler très franchement, stimulante.

En tant qu'association nationale, nous représentons des gens de tout le Canada, dont beaucoup vivent dans de grands centres urbains et beaucoup aussi dans de petites localités rurales. Même

we appreciate the efforts Passport Canada has made to increase customer service in getting a passport, it is not exactly the most pleasant thing that one could do with their day. It remains particularly challenging for many residents from smaller communities.

It is this issue of convenience that we find to be the most attractive and compelling reason to move to the 10-year passport, at least from the point of view of the Canadian traveller.

As an organization primarily composed of seniors on fixed or limited incomes, our concern has always been around cost. We would ideally like to see some form of seniors' discount with respect to passports. I believe it has been discussed at committee level here before.

As a cost recovery organization, we do recognize the economic reality that confronts Passport Canada. During the round-table discussions, we were surprised to learn that Australia charges \$233 for a 10-year ePassport. Our initial concern was this might be the number that Passport Canada was looking at. On the other end of the spectrum, the United Kingdom charges \$122 for a 10-year ePassport. I think it is safe to say we were hopeful the proposed fee increases would result in a price closer to the U.K. model than to the Australian model.

Having said that, in addition to the convenience, the longer validity period at a proposed cost of \$160 means the cost for a 10-year ePassport will be \$16 per year, which is actually lower than the current cost per year of \$17.40. We as an organization think this strikes a fair and reasonable balance, and we support it.

Furthermore, in order to keep the price of the passport as low as possible, we support the proposed fees for certain administrative services that are currently offered for free, including the replacement cost of lost or stolen travel documents.

Finally, we are concerned with the other tens of thousands of Canadians who wish to travel to countries like the United States for shorter duration holidays. These holidays could possibly be to visit parents, grandparents, et cetera, who are in their snowbird winter residences.

There is no doubt a financial burden exists, especially for a typical family of four obtaining passports for short-term travel. We are pleased to see that Passport Canada has taken this into account and will continue to offer children's passports at 60 per cent of the price of the adult five-year passport. Some call for a steeper reduction for children, some for no reduction. Again, we think Passport Canada's proposal strikes the right balance.

si nous reconnaissons les efforts que Passeport Canada a faits afin d'améliorer le service pour la clientèle désireuse d'obtenir un passeport, effectuer une demande de passeport n'est pas exactement la chose la plus agréable à faire dans une journée. Et c'est particulièrement difficile pour de nombreux habitants des petites localités.

La commodité est selon nous la raison la plus motivante et la plus convaincante qui justifie d'établir à 10 ans la durée de validité du passeport, du moins du point de vue du voyageur canadien.

Le coût a toujours été un facteur important pour notre organisation, surtout composée d'ainés dont les revenus sont fixes ou limités. Idéalement, nous aimerions que les aînés bénéficient d'une forme ou d'une autre de rabais sur le coût du passeport. Je crois que cette question a déjà fait l'objet d'une discussion au sein de votre comité.

À titre d'organisation devant recouvrer ses frais, nous reconnaissons la réalité économique à laquelle Passeport Canada est confronté. Dans les discussions en table ronde auxquelles nous avons participé, nous avons été étonnés d'apprendre que l'Australie demande 233 \$ pour un passeport électronique valide pour 10 ans. Au départ, nous craignons que Passeport Canada pense demander ce montant-là. À l'autre pôle, le Royaume-Uni ne demande que 122 \$ pour un passeport électronique valide pour 10 ans. Je pense qu'on peut dire que nous espérons que les augmentations de droits proposées aboutiraient à un prix plus proche de celui exigé au Royaume-Uni que de celui demandé en Australie.

Cela dit, en plus de la commodité, la période de validité prolongée du passeport, au coût de 160 \$, signifie que le coût annuel d'un passeport électronique valide pour 10 ans sera de 16 \$, ce qui est inférieur au coût annuel actuel de 17,40 \$. En tant qu'organisation, nous estimons que c'est un coût juste et raisonnable, et nous l'appuyons.

Qui plus est, pour garder le prix du passeport aussi bas que possible, nous souscrivons aux droits proposés pour certains services actuellement offerts gratuitement, y compris le remplacement des documents de voyage perdus ou volés.

Enfin, nous partageons les préoccupations des dizaines de milliers de Canadiens désireux de voyager dans des pays comme les États-Unis pour de courtes vacances, peut-être pour visiter des parents, des grands-parents et d'autres personnes qui y résident pendant l'hiver.

Il ne fait aucun doute qu'obtenir des passeports pour des séjours de courte durée comme ceux-là représente une charge financière, particulièrement pour la famille typique de quatre personnes. Nous sommes heureux de constater que Passeport Canada en a tenu compte et qu'il va continuer à offrir des passeports pour enfant à 60 p. 100 du coût d'un passeport pour adulte valide pour cinq ans. Certains réclament une réduction plus importante encore pour les enfants, d'autres ne voudraient aucune réduction. Là encore, nous pensons que la proposition de Passeport Canada a trouvé le juste milieu.

We certainly appreciate the opportunity to share our views with all of you, and we are happy to take any questions you might have.

The Chair: Thank you, Mr. Slack.

I presume, Mr. MacKenzie, you are here to answer questions?

Michael MacKenzie, Executive Director, Canadian Snowbird Association: Yes.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: First of all, welcome to our committee, and I can assure you that it is refreshing to hear positive comments because we seldom do. Like you, I am pleased with the introduction of ePassports, primarily because it extends the validity period, reduces the amount of paperwork and makes it easier for people to travel. If we make life easier, especially in a world that encourages the movement of goods and people — just consider the fact that we are in the process of negotiating free trade between Europe and Canada — this will genuinely be helpful. The more we simplify our methods and regulations, the better.

I found out that you have participated in round tables. I heard that you visited the MPs' riding office. I would like to be told again whether you are content with the consultation process. I imagine that your association sensed that some progress was made, and so could you give me an answer on that?

[English]

Mr. MacKenzie: Indeed we were. We are not often used to being consulted on things like this. With some of the past experiences we have had, when you are consulted, the train has already left the station. We felt that during this consultation, people were legitimately interested in our views, and we saw a lot of things we suggested reflected in the proposal.

From our point of view, it was refreshing. I can assure you that we kept our members — we have 70,000 — updated throughout the process. They were very engaged on this. We really felt that the committee was interested in our input, and we appreciated that.

Mr. Slack: Further to what Mr. MacKenzie just said, the quicker this 10-year passport comes about, the happier our members will be. As I travel Canada and the U.S. meeting with our members, that is one of the questions that is foremost, "When will we get that 10-year passport?" We keep saying, "It is coming." It looks like 2013 now. We are keeping our fingers crossed.

Senator D. Smith: You gave us the numbers for an ePassport of \$233 for 10 years in Australia and \$122 for 10 years in the U.K. Are those adult numbers or senior numbers? Do they have a separate senior rate, or are seniors at the adult rate?

Nous vous sommes vraiment reconnaissants de cette occasion de vous faire connaître nos opinions et nous serons heureux de répondre à toutes vos questions.

La présidente : Merci, monsieur Slack.

J'imagine, monsieur MacKenzie, que vous êtes ici pour répondre aux questions?

Michael MacKenzie, directeur exécutif, Association canadienne des snowbirds : Oui.

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : En tout premier lieu, bienvenue à notre comité, et je peux vous assurer que c'est rafraîchissant d'entendre des commentaires positifs parce qu'on n'en a pas souvent. Comme vous, je salue l'adoption du passeport électronique, d'abord parce qu'il en rallonge la durée de validité, que cela réduit la paperasse à remplir et que cela facilite la mobilité des personnes. Si on nous facilite la vie, surtout dans un monde où on veut la circulation des biens et des personnes — pensez au fait que nous sommes en train de négocier le libre échange entre l'Europe et le Canada — alors cela va vraiment aider. Plus on facilite la façon de faire, la réglementation, mieux ce sera.

J'ai appris que vous avez participé à des tables rondes. J'ai su que vous vous êtes rendu dans les bureaux de circonscription des députés. J'aimerais me faire redire si vous êtes heureux du processus de consultation. J'imagine que votre association a trouvé qu'il y avait eu des progrès, alors vous pouvez me répondre là-dessus.

[Traduction]

M. Mackenzie : En effet, nous l'avons été. Nous n'avons guère l'habitude d'être consultés sur des choses de ce genre. Par le passé, quand on nous a consultés, le train avait déjà quitté la gare. Durant cette consultation, nous avons eu l'impression que les gens s'intéressaient vraiment à ce que nous pensions et nous avons vu bien des choses que nous avions dites se refléter dans la proposition.

De notre point de vue, c'était stimulant. Je peux vous assurer que nous avons tenu nos membres — nous en avons 70 000 — au courant durant tout le processus. Ils étaient très mobilisés sur cette question. Nous avons vraiment le sentiment que le comité s'intéressait à notre contribution, et nous lui en étions reconnaissants.

M. Slack : Pour poursuivre dans la même veine que M. MacKenzie, je dirais que plus vite on adoptera le passeport valide pour 10 ans, plus nos membres seront contents. Dans mes rencontres au Canada et aux États-Unis avec nos membres, une des questions qui revient le plus souvent est « Quand aurons-nous ce passeport valide pour 10 ans? ». Nous continuons à dire : « Bientôt. » Il semble bien que ce sera en 2013. Nous avons bon espoir.

Le sénateur D. Smith : Vous nous avez parlé d'un passeport électronique valide pour 10 ans à 233 \$ en Australie et à 122 \$ au Royaume-Uni. C'est le prix qui s'applique pour les adultes ou pour les aînés? Ces pays ont-ils fixé un prix distinct pour les aînés, ou les aînés paient-ils le même prix que les autres adultes?

Mr. MacKenzie: To the best of my knowledge, they are at the adult rate. I do not know for sure.

When we went into these consultations — again, we would obviously appreciate a reduced fee — we were looking for something realistically in the middle of the road. I think if the rate proposed had been closer to the Australian model, that would not have gone over well with our members. We think \$160 strikes the right balance.

Senator D. Smith: Right, which you point out correctly is about \$16 per year. If you were getting that rate, do you think you would need a seniors' discount on that? I have to say, I do agree with the philosophy of the government that the numbers should be on a break-even basis as best as they can estimate. \$16 per year does not seem too —

Mr. MacKenzie: Please do not misunderstand. We are not being critical of it. There are misconceptions about snowbirds. A lot of people think snowbirds are wealthy and go to Boca Raton.

Senator D. Smith: Some are and some are not.

Mr. MacKenzie: Exactly, but we are always conscious of cost. We think this is a really good proposal, and we are not displeased at that price point.

Senator D. Smith: I know some people are wondering about the 10-year one, but I personally am open-minded on it. Obviously it should be at more of an incentive rate than the five-year one to encourage people to go that route.

Mr. Slack: In response to that as well, our members will be quite pleased with the price as quoted. As I said in my remarks, if Passport Canada is going to operate on a break-even basis, we feel that we have to keep in line senior and adult passport being the same price, and our membership is not going to be against that at all.

Senator De Bané: Mr. MacKenzie, tell me about your secretariat. Are you full time?

Mr. MacKenzie: Yes, I am the executive director, full time.

Senator De Bané: Do you have other assistants in the secretariat?

Mr. MacKenzie: We have four full time and one part time. It is a small staff.

Senator De Bané: How much does it cost to be a member of the Snowbirds?

Mr. MacKenzie: It is \$25 per year for a household of two. If you live with someone, it is only \$12.50.

Senator De Bané: What are the services you offer?

M. MacKenzie : À ma connaissance, ils paient le même prix que les autres adultes, mais je n'en suis pas certain.

Quand nous avons commencé à participer à ces consultations — je répète que vous serions très heureux d'avoir un prix réduit — nous cherchions quelque chose de réaliste, en coupant la poire en deux. Je pense que si le prix proposé avait été plus près de celui exigé en Australie, nos membres n'auraient pas apprécié. À notre avis, 160 \$, c'est un juste prix.

Le sénateur D. Smith : Oui, et ça revient, comme vous dites si bien, à environ 16 \$ par année. À ce prix, pensez-vous que vous auriez quand même besoin d'un rabais pour les aînés? Je dois dire que je souscris à la philosophie du gouvernement : il devrait rentrer dans ses frais d'après ses meilleures estimations. Seize dollars par année ne me semble pas trop —

M. MacKenzie : Ne vous méprenez pas, je vous en prie. Nous ne sommes pas là pour démolir la proposition. On se fait de fausses idées sur les snowbirds. Bien des gens pensent qu'ils sont riches et qu'ils passent tout leur temps à Boca Raton.

Le sénateur D. Smith : Il y en a qui le sont et d'autres qui ne le sont pas.

M. MacKenzie : Exactement, mais nous sommes toujours conscients des coûts. Nous pensons que la proposition est vraiment bonne, et ce prix-là ne nous déplaît pas.

Le sénateur D. Smith : Je sais que certains s'interrogent sur un passeport valide pour 10 ans, mais je suis personnellement ouvert à cette idée. De toute évidence, le coût d'un tel passeport devrait être plus intéressant que celui d'un passeport valide pour cinq ans pour encourager les gens à se le procurer.

M. Slack : Dans ce contexte, je vous répondrai que nos membres seront très satisfaits du prix proposé. Comme je vous le disais dans mon exposé, si Passeport Canada compte faire ses frais, nous estimons que nous allons devoir composer avec le même prix pour les passeports des aînés et des autres adultes, et nos membres ne seront pas du tout contre cela.

Le sénateur De Bané : Monsieur MacKenzie, parlez-moi de votre secrétariat. Êtes-vous à temps plein?

M. MacKenzie : Oui, je suis le directeur exécutif à temps plein.

Le sénateur De Bané : Avez-vous des adjoints au secrétariat?

M. MacKenzie : Nous avons quatre personnes à temps plein et une personne à temps partiel. C'est un petit effectif.

Le sénateur De Bané : Combien cela coûte-t-il pour être membre de votre association?

M. MacKenzie : C'est 25 \$ par année pour un ménage de deux personnes. Si vous vivez avec quelqu'un d'autre, cela ne vous coûte que 12,50 \$.

Le sénateur De Bané : Quels services offrez-vous?

Mr. MacKenzie: We are primarily an advocacy organization. We do a lot of advocating on behalf of Canadian travellers, particularly in health care related items. When you leave Canada, if something were to happen to you, particularly in the United States, the costs can be quite onerous. There are a lot of issues around provincial reimbursement rates and access to sufficient quantities of prescription medication when you go down south. We do a lot of work in the United States. We have a bill before the United States Congress, both houses, called the Retiree Visa for Canadians, so they can spend a little bit more time down there.

Senator De Bané: I assume that, on your website, you give them a lot of information?

Mr. MacKenzie: That is the other point. We are an advocacy organization, but we are an information-based organization as well. We update them regularly on the things they need to know about travelling to the United States, everything from how do you bring your car back across the border to what are the things to keep in mind when you are crossing the border these days, so it is a lot of information.

Senator De Bané: When I asked the officer in charge of administration and finance at Passport Canada if it costs more to produce a ten-year passport than a five, he said no. Essentially they press “5” instead of “10” on the keyboard, and that is it. It is exactly the same process. It does not cost more. My conclusion is that they are charging what the market will bear, because it is the same cost to produce one or the other, the same investigation, the same everything. Do you find it normal that they say, “Well, we are giving them 10 years, so we have to charge more,” even if it costs exactly the same?

Mr. MacKenzie: I would not be in a position to comment on that. We are just happy that they are finally moving to 10 years. We are not suggesting that it is perfect and everything we want, but we are generally very supportive of the proposal.

Senator Wallin: To follow up on an earlier question, I want to make sure that you do not have any concern on behalf of the senior members of your organization about committing to a ten-year passport versus a five, like not buying green bananas?

Mr. Slack: None whatsoever.

Senator Wallin: Thank you, done.

Senator Raine: It is really good to hear that your organization is supportive of this change, because I think we all feel that it is timely to move to a new electronic passport system. Since you are

M. MacKenzie : Nous sommes avant tout une organisation de défense des intérêts de nos membres. Nous nous employons beaucoup à défendre les intérêts des voyageurs canadiens, particulièrement sur des questions liées aux soins de santé. Quand vous quittez le Canada, si quelque chose devait vous arriver, particulièrement aux États-Unis, cela pourrait vous coûter très cher. Il y a toutes sortes de problèmes en ce qui concerne les taux de remboursement des régimes provinciaux et l'accès à des quantités suffisantes de médicaments d'ordonnance lorsque vous passez la frontière américaine. Nous faisons beaucoup de travail aux États-Unis. Nous avons élaboré un projet de loi dont sont saisies les deux chambres du Congrès américain. Il s'agit du Retiree Visa for Canadians, qui vise à permettre aux Canadiens de passer légalement un peu plus de temps aux États-Unis.

Le sénateur De Bané : J'imagine que vous donnez beaucoup d'information à vos membres sur votre site web?

M. MacKenzie : C'est l'autre aspect de notre activité. Nous sommes une organisation de défense, mais aussi d'information. Nous informons régulièrement nos membres de ce qu'ils doivent savoir lorsqu'ils voyagent aux États-Unis, ce qui va de la façon de ramener son véhicule au Canada à ce qu'il faut se rappeler quand on passe la frontière par les temps qui courent; c'est donc beaucoup d'information.

Le sénateur De Bané : Lorsque j'ai demandé à l'agent responsable de l'administration et des finances à Passeport Canada s'il coûte plus cher de produire un passeport valide pour 10 ans qu'un passeport valide pour cinq ans, il m'a répondu que non. Fondamentalement, ils appuient sur le bouton « 5 » plutôt que « 10 » du clavier, c'est tout. Le processus est exactement le même. Ça ne coûte pas plus cher. J'en conclus qu'ils facturent le montant maximal que le marché peut absorber, parce que le coût est le même pour produire l'un ou l'autre, l'enquête est la même, tous les facteurs sont les mêmes. Trouvez-vous normal qu'ils disent : « Eh bien, nous leur donnons 10 ans, alors nous devons leur faire payer plus », même si le coût est exactement le même?

M. MacKenzie : Je ne serais pas en mesure de faire des commentaires sur cela. Nous sommes simplement heureux qu'ils passent enfin à 10 ans. Nous ne voulons pas donner l'impression que c'est parfait et que c'est tout ce que nous voulons, mais nous sommes globalement très favorables à la proposition.

Le sénateur Wallin : Pour faire suite à une question antérieure, j'aimerais que vous me disiez qu'à titre de représentant des membres les plus âgés de votre organisation, vous n'avez pas de réserves à appuyer l'idée de fixer à 10 ans la durée de validité du passeport plutôt qu'à cinq ans.

M. Slack : Absolument aucune.

Le sénateur Wallin : Merci, c'est tout.

Le sénateur Raine : Ça fait vraiment plaisir d'apprendre que votre organisation est favorable à ce changement parce que je pense que nous estimons tous que le moment est venu de passer à un

so supportive, I am curious to know the burning issues in your organization. Being as you are here today, you might want to talk to us about that.

Mr. MacKenzie: Right now, probably the number one issue is that we have a bill before the United States Congress, a bipartisan bill sponsored by Senator Chuck Schumer from New York and Senator Marco Rubio from Florida, who do not usually sponsor bills together, and it is called a Canadian Retiree Visa. Many of our members have trouble, once they go down for five or six months, going back to United States in the summer for a week to visit family or go to a wedding, because in the United States, most Canadians are only allowed to spend six months out of every twelve months down in the United States. For snowbirds who tend to spend five and a half months, crossing the border in the summer can be a bit of challenge sometimes. This, if passed, would extend that by 60 days.

We are always concerned about provincial reimbursement rates. There is a vast disparity across the country. For example, in Prince Edward Island, if something happens to you and you are injured in the United States, they will reimburse you up to a maximum of \$1,155 as day for your health care expenses. In British Columbia, currently that rate is \$75 a day. There is a huge disparity across Canada in terms of reimbursement rates.

Different provinces have different policies when it comes to prescription drug medication for seniors on drug plans. It is difficult to get a 180-day supply of prescription medication if you go to Florida, for instance, up front. You have to have it shipped down, and then you are dealing with U.S. Customs. With things like that, if you are someone with a heart condition or something like that, that does not make your vacation a whole lot of fun. We try to extend the limits on those issues.

There is also a great disparity in the amount of time Canadians are allowed out of province before losing their health care. In Ontario, it is seven months. In Newfoundland, it is eight months. In Quebec, it is six months, but they do not count any trips of 21 days or less. You can go away for six months, come back to Quebec and go anywhere you want to for three weeks and come back. You never have to worry about re-qualifying for your health care.

There are many issues we are trying to work on with governments. Those are the big ones right now.

[*Translation*]

Senator Robichaud: Most of the questions were answered and answered well. In French, is the name of your association the “Association des ortolans”?

nouveau système de passeport électronique. Puisque vous y êtes si favorables, je suis curieuse de savoir quelles sont les questions qui tiennent vraiment à cœur à votre organisation. Comme vous êtes ici aujourd’hui, peut-être aimeriez-vous nous en parler?

M. MacKenzie : Actuellement, ce qui retient notre attention par-dessus tout, c’est ce projet de loi dont est saisi le Congrès des États-Unis, un projet de loi bipartisan, le Canadian Retiree Visa, parrainé par le sénateur Chuck Schumer, de l’État de New York, et par le sénateur Marco Rubio, de la Floride, qui n’ont pas l’habitude de coparrainer des projets de loi. Beaucoup de nos membres qui ont passé cinq ou six mois aux États-Unis ont de la difficulté à y retourner une semaine pendant l’été pour visiter de la famille ou assister à un mariage, parce que la plupart des Canadiens ne sont autorisés qu’à passer six mois sur douze par année aux États-Unis. Pour les snowbirds qui tendent à passer cinq mois et demi dans le Sud pendant la saison froide, franchir la frontière pendant l’été peut parfois se révéler difficile. Si ce projet de loi est adopté, la durée maximale du séjour serait prolongée de 60 jours.

Par ailleurs, les taux de remboursement des régimes provinciaux nous préoccupent toujours. À cet égard, on constate une grande disparité entre les provinces. Par exemple, à l’Île-du-Prince-Édouard, s’il vous arrive quelque chose et que vous êtes blessé aux États-Unis, on vous remboursera jusqu’à 1 155 \$ par jour pour vos frais médicaux. En Colombie-Britannique, le maximum remboursable est de 75 \$ par jour. La disparité entre les taux de remboursement des régimes provinciaux est énorme.

Les provinces ont des politiques différentes pour les médicaments d’ordonnance pour les aînés couverts par leurs régimes d’assurance-médicaments. Il est difficile d’obtenir une réserve de médicaments d’ordonnance pour 180 jours quand on part pour la Floride, par exemple. Il faut se faire envoyer ses médicaments là-bas, ce qui signifie qu’il faut composer avec les douanes américaines. Dans une telle situation, quelqu’un qui a des troubles cardiaques ou une maladie du genre ne passe pas des vacances bien agréables. Nous essayons de repousser la limite à cet égard.

La disparité est grande également quant au temps qu’on peut passer à l’extérieur de sa province avant de cesser de bénéficier de la protection du régime provincial d’assurance-maladie. En Ontario, la limite est de sept mois. À Terre-Neuve, elle est de huit mois. Au Québec, elle est de six mois, mais les voyages de 21 jours ou moins ne comptent pas : autrement dit, on peut quitter le Québec pour six mois, y revenir et en repartir immédiatement pour trois semaines sans jamais se soucier de devoir présenter une nouvelle demande au régime d’assurance-maladie.

Nous essayons de nous entendre avec les gouvernements sur de nombreuses questions. Celles-là sont les plus importantes maintenant.

[*Français*]

Le sénateur Robichaud : La plupart des questions ont été répondues et bien répondues. Le nom de votre association en français, est-ce l’association des ortolans?

[English]

Mr. MacKenzie: We just go with “Snowbirds.”

Senator Robichaud: Do you operate on a cost recovery basis?

Mr. MacKenzie: Yes. We are the ultimate non-profit. We survive on the dues of our members and a few agreements that we have with partners, much like Carp does, for instance. We are non-profit.

Senator Robichaud: You survive on \$1.75 million a year, collecting \$25 per member?

Mr. MacKenzie: We do have agreements. We have an agreement with Medipac Travel Insurance where they give us a percentage of the insurance policies they sell. You do not have to buy an insurance policy from Medipac.

With 70,000 members, \$1 million and five staff does not go as far you might think. It runs out relatively quickly.

Senator Robichaud: It is 1.75 million.

Mr. MacKenzie: We do a lot of work for our members. We have a magazine we put out four times a year. We have a radio show. We send out to our members a lot of print publications and update on a regular basis. We have four and a half staff, and we travel a lot, frankly. We travel and fly and go to the United States and various provinces. We are busy.

Senator Robichaud: I am sure you are.

Mr. Slack: One thing I wanted to add that Mr. MacKenzie did not bring up in what we do as an organization for our members is that we have a currency exchange program, where we will transfer money for our members from their Canadian bank to their bank in the United States. That has been sustaining our profits a little and giving us money to work with. It has been a very great program, and it is growing all the time. Members are taking advantage of that. That is one of the types of programs that we offer.

Senator Mahovlich: What do you consider an elderly person?

Mr. MacKenzie: Sixty-five plus, but even for us it is challenging. The age of our members is rapidly declining. With the advent of the Internet and technology, we now have members who are 55 and they are working. They do not go away for six months, but might go for two and a half; they telecommute. Demographically, our members who once were 75 plus are now 55 plus. They are not all seniors.

Mr. Slack: We do shows across the Sunbelt states in the U.S. as well as across Canada. In the last two or three years it has been amazing to see the number of younger people that are coming out to these events, information meetings and entertainment, and

[Traduction]

M. MacKenzie : Nous utilisons simplement « snowbirds ».

Le sénateur Robichaud : Fonctionnez-vous sur la base du recouvrement des frais?

M. MacKenzie : Oui. Nous sommes l'organisation sans but lucratif par excellence. Nous survivons grâce aux cotisations de nos membres et à quelques ententes que nous avons conclues avec nos partenaires, largement comme Carp le fait, par exemple. Nous sommes sans but lucratif.

Le sénateur Robichaud : Vous survivez avec 1,75 million de dollars par année, en recueillant 25 \$ par membre?

M. MacKenzie : Nous avons des ententes. Nous avons conclu une entente avec Medipac Travel Insurance, qui nous donne un pourcentage des polices d'assurance qu'elle vend. Cela n'oblige pas pour autant nos membres à souscrire une police de Medipac.

Avec 70 000 membres, 1 million de dollars et un effectif de cinq employés, ça ne va pas aussi loin qu'on pourrait le penser. Ça s'épuise assez rapidement.

Le sénateur Robichaud : C'est 1,75 million de dollars.

M. MacKenzie : Nous faisons beaucoup de travail pour nos membres. Chaque année, nous publions quatre numéros de notre magazine. Nous avons une émission à la radio. Nous envoyons à nos membres beaucoup d'imprimés que nous mettons à jour régulièrement. Nous avons quatre employés à temps plein et un autre à temps partiel et nous voyageons beaucoup, franchement. Nous voyageons, nous prenons l'avion, nous allons aux États-Unis et dans diverses provinces. Nous sommes occupés.

Le sénateur Robichaud : J'en suis sûr.

M. Slack : Je tenais à parler d'un élément que M. MacKenzie n'a pas abordé, et c'est le programme d'échange de devises que nous offrons à nos membres. Nous leur proposons de transférer de l'argent pour eux de leur banque au Canada à leur banque aux États-Unis. Cela nous a aidés à générer quelques profits et nous rapporte un peu d'argent pour travailler. C'est un excellent programme qui prend constamment de l'expansion. Les membres en bénéficient, et c'est un des types de programmes que nous offrons.

Le sénateur Mahovlich : Qu'entendez-vous par personne âgée?

M. MacKenzie : Une personne de 65 ans et plus, mais, même pour nous, c'est une question délicate. L'âge de nos membres baisse rapidement. Nous avons maintenant des membres de 55 ans qui travaillent encore, grâce à Internet et à la technologie. Ils ne partent pas pour six mois, mais ils peuvent partir pour deux mois et demi; ils font la navette. Démographiquement, nos membres qui étaient naguère des 75 ans et plus sont maintenant des 55 ans et plus. Ils ne sont pas tous des aînés.

M. Slack : Nous participons à des salons dans les États américains de la « Ceinture de soleil » et dans tout le Canada. Au cours des deux ou trois dernières années, nous avons été étonnés de constater le nombre de personnes plus jeunes qui assistaient à

joining the organization. As Mr. MacKenzie says, they may only be staying for two or three months at a time but they are coming on board with us.

Mr. MacKenzie: One thing we are noticing is that a lot of the issues that affect snowbirds — particularly around health care — affect 35 year-olds who are taking their kids to Disneyland just as much. A lot of younger people do not realize they need travel insurance. They do not understand about provincial reimbursement rates and things of that nature. Once they do —

Senator Mahovlich: The elderly are more susceptible to medical problems. I have relatives who had to stop going because they had a heart condition or something.

Mr. MacKenzie: For sure. It is hard to get insurance. If we could get the reimbursement rates bumped up provincially, we could get a little break on the premiums. That is one of the things we try and do.

Senator Mahovlich: I am getting to the point where I may join the snowbirds.

Mr. MacKenzie: Twenty-five dollars, senator.

The Chair: Cost recovery. Thank you.

Senator Johnson: I do not have a clue how many snowbirds there are.

Mr. Slack: We have 70,000 members but there are a lot more snowbirds than that.

Senator Johnson: You are just dealing with the United States, right?

Mr. MacKenzie: Primarily. That is the reality of the situation right now. Demographically, we think that we will see people going other places. Right now, 70 per cent go to Florida, 15 to 20 per cent go to Arizona, and Texas and California are fighting it out for the other 10 per cent.

Senator Johnson: As people join who are younger — at 55 — and want to go to different locales, how would you deal with that in the future?

Mr. MacKenzie: As an organization, we start tracking what those regulations are in the countries where we see people going.

Senator Johnson: Are you prepared to do that?

Mr. MacKenzie: Yes.

Senator Johnson: Have you done it yet?

Mr. MacKenzie: We expect the next big hit will be coming in the next 5 to 7 years. However, right now the United States is by far the number one destination.

ces événements, aux séances d'information et aux activités et qui ont adhéré à notre organisation. Comme l'a dit M. MacKenzie, ils ne restent peut-être dans le Sud que deux ou trois mois d'affilée, mais ils se sont joints à nous.

M. MacKenzie : Nous remarquons notamment qu'une grande partie des questions qui intéressent les snowbirds — particulièrement en ce qui concerne les soins de santé — intéressent tout autant les gens de 35 ans qui emmènent leurs enfants à Disneyland. Bien des jeunes adultes ne se rendent pas compte qu'ils ont besoin d'une assurance de voyage. Ils ne comprennent pas les taux de remboursement des régimes provinciaux ni les autres questions du genre. Une fois qu'ils ont compris . . .

Le sénateur Mahovlich : Les personnes âgées sont plus sujettes aux problèmes de santé. Des membres de ma famille ont dû cesser d'aller dans le Sud parce qu'ils avaient des problèmes cardiaques ou une autre maladie.

M. MacKenzie : Bien entendu. C'est difficile de se faire assurer. Si nous pouvions faire augmenter les taux de remboursement provinciaux, nous pourrions faire baisser un peu les primes d'assurance. C'est une des choses que nous tentons de faire.

Le sénateur Mahovlich : Je suis sur le point de devenir membre de votre association.

M. MacKenzie : Ce sera 25 \$, sénateur.

La présidente : Recouvrement des frais. Merci.

Le sénateur Johnson : Je n'ai pas la moindre idée du nombre de snowbirds.

M. Slack : Nous avons 70 000 membres, mais il y a nettement plus de snowbirds que cela.

Le sénateur Johnson : Vous ne vous occupez que des États-Unis, n'est-ce pas?

M. MacKenzie : Surtout des États-Unis. C'est la situation actuellement. Démographiquement, nous pensons que les gens vont aller ailleurs. Actuellement, 70 p. 100 vont en Floride, de 15 à 20 p. 100 en Arizona; le Texas et la Californie s'arrachent les 10 p. 100 qui restent.

Le sénateur Johnson : Puisque les gens qui se joignent à votre organisation sont plus jeunes — 55 ans — et qu'ils veulent se rendre à d'autres destinations, comment feriez-vous pour composer avec cette tendance dans l'avenir?

M. MacKenzie : En tant qu'organisation, nous commençons à étudier la réglementation dans les pays vers lesquels nous voyons les gens se diriger.

Le sénateur Johnson : Êtes-vous prêts à le faire?

M. MacKenzie : Oui.

La sénatrice Johnson : L'avez-vous déjà fait?

M. MacKenzie : Nous nous attendons à ce que la prochaine grosse vague se produise dans les cinq à sept prochaines années. Toutefois, pour le moment, les États-Unis sont de loin la destination numéro un.

Senator Johnson: You will need more staff and a bigger budget.

Mr. Slack: We do have a good link with Foreign Affairs and consular services with travel advisories and things like that, especially to Mexico. We have a number of members in Mexico and people are also going to Spain and Portugal. We have members there. A lot of the travel information is the same no matter where you go in the world.

Senator Johnson: That is why I am curious about it. There will be other locations they will want to go to and dealing with health and other issues, they will need an umbrella organization. Good luck with your expansion.

Mr. Slack: Thank you.

The Chair: I take it that the radio show, magazines and your direct contact is really to give information and to equip visitors.

Mr. Slack: Correct.

The Chair: Do you deal with the passport and that, in fact, the passport does not belong to us? If you read the inside cover it is the property of Canada, and they have a responsibility to ensure that they deal with their passports responsibly, and how to go about the loss. I speak of my previous job where it was very difficult to explain to people that they are responsible for that passport. It has consequences to Canadians and Canada and it should not have been sticking out of a back pocket while they are walking where anyone could lift it. There is a time delay and a cost delay to Canadians when we have to replace passports.

Mr. Slack: Yes.

The Chair: There could be security implications. Are you dealing with those kinds of issues?

Mr. MacKenzie: We have been for years. As Mr. Slack said in his opening remarks, we have been trying to educate our members on the importance of carrying a passport and the responsibilities that go along with that for a number of years. On a practical level, most of our members are seniors and they want convenience. If you lose your passport, it opens up a whole can of worms you do not want to get involved with, in terms of red tape and things like that. We urge caution and have for years.

The Chair: Good.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: My question follows the one that our chair asked. Some witnesses who appeared before the committee advised Passport Canada to have people whose passports are lost or stolen pay extra, rather than spread the replacement cost among all applicants. What is your opinion on this matter?

Le sénateur Johnson : Il vous faudra plus d'employés et un plus gros budget.

M. Slack : Nous avons un bon lien avec les Affaires étrangères et les services consulaires, grâce aux avis aux voyageurs et aux outils du genre, particulièrement pour le Mexique. Nous avons des membres au Mexique, et des gens vont aussi en Espagne et au Portugal. Nous avons des membres là-bas. Une grande partie de l'information sur les voyages est la même où qu'on aille dans le monde.

Le sénateur Johnson : C'est précisément ce qui explique ma curiosité. Il y aura d'autres destinations qui les attireront et il leur faudra une organisation-cadre pour composer avec les questions de santé et les autres problèmes. Je vous souhaite bonne chance avec votre expansion.

M. Slack : Merci.

La présidente : Je suppose que votre émission radiophonique, votre magazine et votre contact direct ont réellement pour but d'informer les visiteurs et de les outiller.

M. Slack : C'est exact.

La présidente : Leur parlez-vous du passeport, en soulignant qu'en fait leur passeport ne leur appartient pas? On peut lire à l'intérieur de la couverture que le passeport est la propriété du gouvernement du Canada, que son détenteur doit le traiter avec soin et qu'il doit prendre des mesures s'il le perd ou qu'il lui est volé. Je parle de mon ancien emploi, où j'avais beaucoup de difficulté à expliquer aux gens qu'ils étaient responsables de leur passeport. Sa perte ou son vol a des conséquences pour les citoyens canadiens et pour le Canada; il n'aurait pas dû dépasser de leur poche quand ils marchaient dans la rue, à la vue de n'importe quel voleur. Quand il faut remplacer un passeport, cela prend du temps et coûte de l'argent à des Canadiens.

M. Slack : Oui.

La présidente : La sécurité pourrait être compromise. Vous occupez-vous de ce genre de problèmes?

M. MacKenzie : Depuis des années. Comme M. Slack le disait dans son exposé, nous nous sommes efforcés depuis des années de sensibiliser nos membres à l'importance d'avoir un passeport et des responsabilités que cela suppose. La plupart de nos membres sont des aînés et ils privilégient la commodité. Perdre son passeport déclenche une foule de problèmes qu'on tient à éviter, en termes de paperasse et d'autres tracasseries du genre. Nous recommandons la prudence depuis des années.

La présidente : Très bien.

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : Ma question fait suite à celle qu'a posée notre présidente. Certains témoins, qui ont comparu devant le comité, ont conseillé à Passeport Canada de faire payer davantage ceux qui perdent ou qui se font voler leur passeport, plutôt que de répartir les coûts de remplacement sur l'ensemble des requérants. Quelle est votre opinion à ce sujet?

[English]

Mr. MacKenzie: Generally, we would be supportive of that. Our primary goal in this process is to keep the price — particularly for seniors, as well as your average Canadian traveller — as low as possible. We understand there are economic realities here. We would be more supportive of spreading that economic burden, the financial burden to people who have lost a passport or are requesting expedited service. The answer is, the money has to come from somewhere and that is where we would like to see it come from.

[Translation]

Senator Fortin-Duplessis: Do you have any comment, Mr. Slack?

[English]

Mr. Slack: No, I agree with Mr. MacKenzie.

Senator Raine: I am curious about you finding more Canadians now going down for extended periods at a younger age. Many of them are buying real estate. There is no doubt that the real estate market in the Sunbelt has been positively impacted by investment from Canada. Perhaps in your negotiations for an extended snowbird visa you might want to point that out. I do not know if you have done any research on that. Do you know how many of your members own property in the U.S. and are you aware of the impact it is having?

Mr. MacKenzie: It is about a 65-35 split. The vast majority of them right now spend their money in Florida, either rent or own. Canadians spent over \$3 billion last year in Florida. Again, about two thirds own and a third rent. However, over the last two or three years a lot of Canadians — even the ones who own — are kicking the tires and trying to upgrade because of the great real estate deals.

It is refreshing when you talk to members of the U.S. Congress, particularly in states like Florida, Texas and California. They know better than we do about the economic impact of snowbirds. When we go down there a lot of times, provincially, we are looking for things like reimbursement rates. We have a trickier time provincially, but down there they roll out the red carpet. They know that we come down, obey the law and spend money and they are supportive of that.

The Chair: Thank you. I have exhausted the list. That was a high point on the answer. It has been very helpful, not only on our study on the fees, but also in learning a little about the travels of Canadians and your organization. I appreciate that you made the effort to come today.

[Traduction]

M. MacKenzie : En général, nous serions favorables à cela. Notre principal objectif consiste à garder le prix — particulièrement pour les aînés, tout autant que pour le voyageur canadien moyen — aussi bas que possible. Nous comprenons qu'il faut tenir compte des réalités économiques. Nous serions plus favorables à l'idée de faire porter ce fardeau financier aux gens qui ont perdu un passeport ou qui réclament un service accéléré. La réponse est que l'argent doit venir de quelque part, et c'est de là que nous aimerions le voir venir.

[Français]

Le sénateur Fortin-Duplessis : Avez-vous un commentaire à formuler, monsieur Slack?

[Traduction]

M. Slack : Non, je suis d'accord avec M. MacKenzie.

Le sénateur Raine : Vous avez constaté que plus de Canadiens partent plus jeunes pour passer de longues périodes aux États-Unis. Cela me rend curieuse. Beaucoup d'entre eux achètent des propriétés. Il ne fait aucun doute que le marché de l'immobilier dans la « Ceinture de soleil » a bénéficié des investissements canadiens. Peut-être voudrez-vous le souligner dans vos négociations en vue d'obtenir une prolongation du visa des snowbirds? Je ne sais pas si vous avez fait des recherches là-dessus. Savez-vous combien de vos membres sont propriétaires aux États-Unis et êtes-vous au courant des répercussions de leur investissement dans le secteur immobilier?

M. MacKenzie : C'est environ 65-35. La grande majorité d'entre eux dépensent actuellement leur argent en Floride, soit comme propriétaires, soit comme locataires. Les Canadiens ont dépensé plus de 3 milliards de dollars en Floride l'an dernier. Je répète qu'environ les deux tiers sont propriétaires et le tiers locataires. Toutefois, ces deux ou trois dernières années, de nombreux Canadiens — même parmi les propriétaires — visitent des propriétés et cherchent à acheter des résidences plus chères, pour profiter des fantastiques occasions qu'offre le marché de l'immobilier.

C'est fascinant de parler aux membres du Congrès des États-Unis, particulièrement ceux qui représentent des États comme la Floride, le Texas et la Californie. Ils connaissent mieux que nous l'impact économique des snowbirds. Quand nous allons là-bas, nous avons souvent des problèmes avec les provinces, à cause de facteurs comme les taux de remboursement. Nous avons plus de difficulté avec les provinces, mais là-bas, les gouvernements nous sortent le tapis rouge. Ils savent que nous venons chez eux, que nous respectons la loi et que nous dépensons de l'argent, et ça leur convient parfaitement.

La présidente : Merci. J'ai fini ma liste. C'était un point marquant de votre réponse, qui a été très utile, non seulement pour notre étude sur les droits, mais aussi pour nous en apprendre un peu sur les voyages des Canadiens et sur votre organisation. Je vous remercie d'avoir pris la peine de venir ici aujourd'hui.

Senators, we will be continuing our study by virtue of dealing with the issue next week. We have asked for some written material on some of the points and I expect that we will get that in the next several days. With no further questions, I thank our panel for coming and this meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

Honorables sénateurs, nous poursuivrons notre étude pour nous prononcer sur la question la semaine prochaine. Nous avons demandé qu'on nous soumette des documents sur certains des points qui ont été abordés, et je m'attends à ce que nous les recevions dans les prochains jours. S'il n'y a pas d'autres questions, je remercie les témoins de s'être présentés et je lève la séance.

(La séance est levée.)

Senate



Sénat

CANADA

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE**

***A Charter “Fit for Purpose”:
Parliamentary Consultation
on the Proposed
Charter of the Commonwealth***

April 2012

Ce rapport est aussi disponible en français.
Des renseignements sur le comité sont donnés sur le site :
www.senate-senat.ca/foraffetrang.asp.

Information regarding the committee can be obtained through its web site:
www.senate-senat.ca/foraffetrang.asp.

***A Charter “Fit for Purpose”:
Parliamentary Consultation on the
Proposed Charter of the Commonwealth***

TABLE OF CONTENTS

TABLE OF CONTENTS	5
ACKNOWLEDGEMENT.....	7
THE COMMITTEE	9
ORDER OF REFERENCE.....	13
I. INTRODUCTION.....	15
A. Background to the Committee’s study	15
B. The Committee’s Consultation Process.....	15
II. THE COMMONWEALTH AND THE PROPOSED CHARTER	16
A. The Commonwealth of Nations	16
B. Commonwealth Renewal.....	17
III. THE COMMITTEE’S HEARINGS ON THE PROPOSED CHARTER OF THE COMMONWEALTH	20
A. The format and function of a Commonwealth Charter.....	20
B. FOCUSING ON CORE VALUES AND COMPARATIVE ADVANTAGES.....	22
1. The Youth Advantage.....	24
2. Leveraging the Commonwealth’s Parliamentary Strengths	25
3. Forum for Small States	26
C. INFORMING AND STRENGTHENING THE COMMONWEALTH’S OVERSIGHT FUNCTION	27
IV. CONCLUSION	29
V. RECOMMENDATIONS.....	31
VI. APPENDIX A.....	33
VII. APPENDIX B – WITNESSES 41.1.....	35

ACKNOWLEDGEMENT

This report is the outcome of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade's hearings on the establishment of a Charter of the Commonwealth, as agreed to by the Commonwealth Heads of Government meeting in Perth, Australia, in October 2011. Through our study, we have heard from witnesses in Canada and abroad, and from diverse backgrounds, including government, civil society, students, and international organisations. Learning from their perspectives, we have come to understand that a succinct document outlining core Commonwealth values stands to perform important educational and inspirational functions, particularly amongst the youth and parliamentarians that help make the Commonwealth a unique international organisation. A single, accessible document pulling those values together, and adopted by the Commonwealth's 54 member states, will be instrumental in promoting those values worldwide.

On behalf of the Committee, I would like to thank all the witnesses that appeared before our committee, in person or via videoconference, from Canada and other Commonwealth countries. In particular, I would like to thank Senator Hugh Segal, a former member of this committee, and the Honourable Justice Michael Kirby. Appearing before us, respectively, as a member and as the chair of the Eminent Persons Group assigned to identify means to reinvigorate the Commonwealth, it is to their credit that the idea of a Commonwealth Charter is now coming to fruition. I would also like to extend my personal thanks to the representatives of the Youth Branch of the Royal Commonwealth Society, whose perspectives shed important light on the future of the Commonwealth.

Natalie Mychajlyszyn and Brian Hermon, from the Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament, and Line Gravel, the Clerk of the Committee, are to be thanked for their professionalism and support throughout the hearings and drafting process. I also extend my appreciation to Mona Ishack, of the Senate Communications directorate, for making this process open and accessible to the Canadian public. The committee also noted the good work done by the Translators, from Public Works and Government Services.

Finally, the Committee agreed to undertake this study in response to a request from the Minister of Foreign Affairs. We trust that this report proves helpful to him in his ongoing work with counterparts from other Commonwealth countries, as they work towards a final document.

Senator Raynell Andreychuk
Chair of the Committee

THE COMMITTEE

The following Senators have participated in the study:

The Honourable Raynell Andreychuk, Chair of the Committee
The Honourable Percy Downe, Deputy Chair of the Committee

and

The Honourable Senators:

Pierre De Bané, P.C.,
Doug Finley,
Suzanne Fortin-Duplessis,
Janis G. Johnson,
Frank Mahovlich,
Yonah Martin,
Pierre Claude Nolin,
Fernand Robichaud, P.C.,
David P. Smith, P.C., and,
Pamela Wallin.

Ex-officio members of the Committee:

The Honourable Senators Marjory LeBreton, P.C. (or Claude Carignan) and James Cowan (or Claudette Tardif)

Other Senators who have participated from time to time in the study:

The Honourable Senators JoAnne L. Buth, Norman E. Doyle, Mobina S.B. Jaffer, Donald Neil Plett, Rose-May Poirier, Nancy Greene Raine, Terry Stratton.

Senator appearing as a witness:

The Honourable Senator Hugh Segal

Staff of the Committee:

Brian Hermon, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament,

Natalie Mychajlyszyn, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament,

Louise Pronovost, Administrative Assistant, and
Line Gravel, Clerk of the Committee.

Other Staff who have assisted the Committee from time to time in the study:

Mona Ishack, Senior Communications Officer, Senate of Canada.

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, February 7, 2012:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Neufeld:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade be authorized to study and report on the establishment of a “Charter of the Commonwealth” as agreed to by the Commonwealth Heads of Government meeting in Perth, Australia, in October 2011 and its implications for Canada; and

That the committee submit its final report to the Senate no later than April 13, 2012 and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings until April 30, 2012.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Gary W. O’Brien
Clerk of the Senate

I. INTRODUCTION

A. BACKGROUND TO THE COMMITTEE'S STUDY

On January 20th, 2012, Canada's Minister of Foreign Affairs sent a letter (see Appendix A) to the Chair of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade ("the Committee") recommending that the Committee consider holding hearings on a "Charter of the Commonwealth."

The letter made reference to the Commonwealth Heads of Government Meeting (CHOGM) in Perth, Australia, in October 2011, in which Heads of Government agreed to establish a "Charter of the Commonwealth." The process was to begin with national consultations in all Commonwealth countries, and negotiation of the Charter's text was to commence in mid-April 2012. Agreement on a final text is anticipated in late 2012.

The Steering Committee of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met to consider the Minister's letter, and subsequently submitted its recommendation to members of the Committee. The Committee agreed to undertake a brief consultation on the Commonwealth Charter, and to produce a short report to advise the Minister and the Department of Foreign Affairs and International Trade in their ongoing negotiation of the Charter's text.

B. THE COMMITTEE'S CONSULTATION PROCESS

Appreciating the time required to undertake a thorough national consultation, and to receive feedback from interest groups and individuals across Canada, the Committee determined that it would be most efficient and expeditious to utilize the Senate of Canada's committee hearing process.

The Committee reached out to stakeholders in Canada and abroad, receiving testimonies in-person and via videoconference. It heard from witnesses already well-informed about the Commonwealth, and from a variety of backgrounds, including government, civil society, academia, international organisations, Commonwealth-affiliated associations, as well as from individuals interested in the Commonwealth. The Committee notes that, beyond those already involved in the Commonwealth in Canada, no other witnesses requested to appear and some contacted declined. The Committee publicised its hearings online, via social media, and television, in order to ensure the process was open to all Canadians.

In this manner, the Committee sought to begin a dialogue in Canada on the role of the Commonwealth in Canada and the world, and the potential value of a Commonwealth Charter. Using its report as a starting point, the Committee suggests that the Minister of Foreign Affairs continue consulting with Canadians on this matter, such as by welcoming online submissions on

the Department of Foreign Affairs and International Trade's website, and by keeping Canadians informed as the process advances.

II. THE COMMONWEALTH AND THE PROPOSED CHARTER

A. THE COMMONWEALTH OF NATIONS

The Commonwealth of Nations is a voluntary association of 54 independent sovereign states from all regions of the world. Its members include countries large and small, industrialized and developing, with diverse ethnic, cultural and religious heritage. The combined population of all Commonwealth member-states is approximately 2.1 billion, representing almost one third of humanity. Half of all Commonwealth countries have populations of less than one million, yet that of one member, India, exceeds 1 billion. Commonwealth members represent more than one-quarter of the United Nations, 20% of the Organisation of Islamic Countries, 40% of the African Union, 60% of the South Asian Association for Regional Cooperation, and over 80% of the Caribbean Community.¹

Traditionally, Commonwealth countries have derived their sense of kinship from their common use of the English language and exposure to British institutions during their colonial past. However, some Commonwealth members, such as Cameroon, Mozambique and Rwanda, have only tenuous links to these experiences. Only parts of Cameroon were under British rule, while Mozambique was a Portuguese colony. Rwanda, which joined the Commonwealth in 2009, is a former German and Belgian colony and has no constitutional link to Britain, but maintains close relations with its Commonwealth neighbours Kenya, Tanzania and Uganda.

A Commonwealth Heads of Government Meeting is held every two years to set priorities for the organisation. The Commonwealth Ministerial Action Group (CMAG), a rotating grouping of nine Foreign Ministers that serve two-year terms, meets when necessary to respond to serious violations of democratic principles and has the power to recommend punitive measures that can be taken against offending member-states. Canada rotated back onto CMAG at last year's CHOGM, and is currently working alongside Australia, Bangladesh, Jamaica, Maldives², Sierra

¹ [*A Commonwealth of the People: Time for Urgent Reform*](#), Report of the Eminent Persons Group to Commonwealth Heads of Government, Perth, October 2011, p. 29-30 (EPG Report).

² On 22 February 2012, following an extraordinary meeting of CMAG Ministers, it was agreed that Maldives' membership on CMAG would be "placed in abeyance" following events leading up to the resignation of President Mohamed Nasheed in Maldives (described by President Nasheed as a "coup").

Leone, Tanzania, Trinidad and Tobago, and Vanuatu in a re-constituted CMAG. Canada had most recently served on the CMAG from 2003-2007.³

A small Commonwealth Secretariat led by a Secretary-General supports the intergovernmental meetings and operates a number of small programs related primarily to conflict prevention and building support for democratic processes and human rights. The Commonwealth Secretariat's Strategic Plan sets out the overall strategic focus, objectives and expected results of the organisation. The Strategic Plan has two ongoing and interlinked goals:

First, the democracy pillar focuses on strengthening democratic institutions and processes in member countries. Activities under this pillar include training programs, initiatives promoting links between organisations building democracy at the grass roots, election observer missions, and technical assistance in support of democratic structures and institutions.

Second, the development pillar is focused on promoting sustainable economic and social development. The Commonwealth Fund for Technical Co-operation (CFTC) is the principal means by which the Commonwealth delivers this assistance to member countries. With about 350 experts on location in various Commonwealth countries, the CFTC provides technical support in the areas of economic growth (i.e., trade, investment, private sector development and debt management advice and support), poverty reduction and sustainable development.⁴

In addition to these principal organs of the Commonwealth, a network of hundreds of Commonwealth-affiliated professional and advocacy organisations connect people, including professionals, scientists, educators, and politicians in member countries. These organisations work at the local, national, regional and international levels and carry out the major work of the Commonwealth, benefiting not only the smaller and developing members, but also the larger industrialized states like Canada, Great Britain, Australia and New Zealand. The Commonwealth Games Federation, which manages the Commonwealth Games that take place in a different Commonwealth country every four years, is an example of a Commonwealth accredited organisation.⁵

B. COMMONWEALTH RENEWAL

Revitalizing and reforming the Commonwealth to ensure that it can deal effectively with the challenges Commonwealth countries face and support efforts to build strong societies and economies has been central to discussions among member countries and parliaments for some time.

³Department of Foreign Affairs and International Trade [DFAIT], "Canada and the Commonwealth," Background Note provided to committee staff, February 2012.

⁴The CFTC provides advisory services both through local agencies and consultants as well as external experts. Commonwealth Secretariat, "[About the CFTC.](#)"

⁵ Commonwealth Secretariat, "[The Commonwealth: Who We Are.](#)"

In 2009, the Royal Commonwealth Society undertook the largest ever global public consultation on the future of the Commonwealth. The *Commonwealth Conversation*, as it was called, found that people were unclear about what the Commonwealth today represents.

If the Commonwealth is to function as a strong and dynamic association, then all member states must uphold the commitments they have made to democracy, good governance, human rights, freedom of expression, rule of law and sustainable environmental, social and economic development.⁶

Informed by this consultation, in 2009 Commonwealth leaders established an Eminent Persons Group (EPG) to study and develop recommendations for Commonwealth renewal and modernization. The Group was chaired by former Malaysian Prime Minister Tun Abdullah Ahmad Badawi and included Canadian Senator, the Hon. Hugh Segal, among its eleven members. The EPG's discussions centred on a core question:

How best to increase the effectiveness of the Commonwealth, its institutions and activities so that member states and their citizens are well-served by an association that is greater than the sum of its parts, justifying continued affiliation, participation and collaboration of all of its member states?⁷

Titled *A Commonwealth of the People: Time for Urgent Reform*, the EPG's final report was submitted to leaders at the biennial Commonwealth Heads of Government Meeting (CHOGM) in Perth, Australia in October 2011.⁸ The report concludes "that the success of reform is in strengthening the role and connectivity of the people of the Commonwealth."⁹ The first of the 106 recommendations made by the EPG states:

A "Charter of the Commonwealth" should be established after the widest possible consultation in every Commonwealth country. Civil society organisations should be fully involved with national governments in the process of pan-Commonwealth consultation including in the organisation of the process and assessment of its results. A task force should be appointed to analyse the findings of the national consultations and to make recommendations, on that basis, to

⁶ [The Commonwealth Conversation](#) took place between July 2009 and March 2010 and was led by the Royal Commonwealth Society (London, United Kingdom office).

⁷ EPG Report, p. 23.

⁸ Leaders in Perth adopted 30 of the EPG recommendations outright, conditionally adopted twelve, and rejected eleven. The remaining recommendations were assigned to a special Task Force of Ministers who will consider them further and provide advice to Commonwealth Foreign Ministers at a meeting on the margins of the United Nations General Assembly in September 2012. Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), "A Charter of the Commonwealth," Background Note provided to committee staff, February 2012.

⁹ EPG Report, p. 23.

Heads of Government. If the findings favour a Charter, the task force should be authorised to draft the final text.¹⁰

Commonwealth leaders meeting in Perth agreed to this recommendation, stating in their Communiqué “that there should be a ‘Charter of the Commonwealth’, as proposed by the Eminent Persons Group, embodying the principles contained in previous declarations, drawn together in a single, consolidated document that is not legally binding.”¹¹

A draft Commonwealth Charter, included in the EPG report as the basis for the national consultations, draws from a series of declarations agreed to by Commonwealth leaders over the years about the association’s aspirations and values. The first explicit statement of the Commonwealth’s commitment to democracy is found in the 1971 Singapore Declaration of Commonwealth Principles. The Singapore Declaration set out the core political values and the fundamental principles that member-states hold in common: “We believe in liberty of the individual, in equal rights for all citizens regardless of race, colour, creed or political belief, and in their inalienable right to participate by means of free and democratic political processes in framing the society in which they live.”¹²

The 1991 Harare Commonwealth Declaration reinforced the Singapore Declaration, further defined the core values of the association, and called on the Commonwealth to focus its activities on those areas where it can make a distinct contribution.¹³ At the 1995 CHOGM in New Zealand, leaders adopted the Millbrook Action Programme on the Harare Declaration. The Millbrook Action Programme established a mechanism – the Commonwealth Ministerial Action Group (CMAG) – to deal with members who seriously or persistently violate Commonwealth principles.

The 2009 Affirmation on Commonwealth Values and Principles, adopted at the CHOGM in Port of Spain, Trinidad and Tobago, reiterates the commitment of leaders to the association’s core values and principles.¹⁴

Set against this background, leaders at the 2011 CHOGM in Perth sought ways in which to better uphold and enforce the Commonwealth’s commitment to its fundamental values and principles. Along with the Charter recommendation, leaders agreed to strengthen the role of the Commonwealth Ministerial Action Group in order to “enable the Group to deal with the full

¹⁰ EPG Report, p. 36.

¹¹ Commonwealth Secretariat, “[CHOGM 2011 Communiqué](#),” Commonwealth Heads of Government Meeting, Perth, Australia, 28–30 October 2011.

¹² Commonwealth Secretariat, “[Singapore Declaration of Common Principles 1971](#).”

¹³ Commonwealth Secretariat, “[The Harare Commonwealth Declaration](#).”

¹⁴ Commonwealth Secretariat, “[Affirmation of Commonwealth Values and Principles](#).”

range of serious or persistent violations of Commonwealth values.”¹⁵ Leaders also agreed to further evaluate the proposal to create an Office of a Commissioner for Democracy, the Rule of Law and Human Rights.¹⁶

The Committee believes that by adopting the recommendations to establish a Charter and to strengthen the role of CMAG, and by agreeing to evaluate the proposal to create a Commissioner for Democracy, the Rule of Law and Human Rights, leaders indicated their commitment to more effectively supporting and upholding those values and principles already embodied in previous Commonwealth declarations. **The question for the Commonwealth now is how to implement and move forward with these recommendations under the consensus model of leadership in which the Commonwealth operates.**

III. THE COMMITTEE’S HEARINGS ON THE PROPOSED CHARTER OF THE COMMONWEALTH

In order to assist and to provide advice to the Minister of Foreign Affairs and the Department of Foreign Affairs and International Trade Canada, the Committee agreed to undertake a brief parliamentary consultation on the Commonwealth Charter. The Committee heard from a variety of witnesses that had experience working with the Commonwealth or its affiliated organisations in Canada or internationally, as well as from others that had a perspective on the proposed Commonwealth Charter. Witnesses were asked to comment both on a draft Commonwealth Charter appended to the EPG report, and to provide their general opinions on what the content and format of an eventual Commonwealth Charter should be. The following section discusses the outcome of the Committee’s hearings.

A. THE FORMAT AND FUNCTION OF A COMMONWEALTH CHARTER

As noted earlier in the report, over the past 40 years, a number of declarations dealing with the values and aspirations of the Commonwealth have been adopted at the biennial Commonwealth Heads of Government Meetings. Seven of these declarations are referenced in the draft

¹⁵ Recommendations relating to the role and mandate of CMAG came from both the Eminent Persons Group report and an internal study carried out by CMAG itself. Commonwealth Secretariat, “Commonwealth Heads of Government Meeting: CHOGM 2011 Communiqué,” Perth, Australia, October 2011.

¹⁶ As proposed, the Commissioner would provide the Commonwealth Secretary-General and CMAG with information on “serious or persistent violations of democracy, the rule of law and human rights in member states, and indicate approaches for remedial action.” EPG Report, p. 46. Leaders did not agree outright to the recommendation to create a Commissioner. Instead, leaders asked a Task Force of Ministers to study the recommendation further and to advise Foreign Ministers on options at their meeting in New York in September 2012.

Commonwealth Charter.¹⁷ While not contradicting one another, the existence of several different declarations, each with varying focus and scope, can make it difficult to identify those core values and aspirations that are most fundamental to the Commonwealth.

Witnesses told the Committee that a Charter would have significance as a stand-alone document if it concisely draws together the Commonwealth's key values, principles and aspirations, becoming a singular source on what the Commonwealth stands for. As one witness said, the title of the document alone would put it in a very privileged position: "People in many member states of the Commonwealth might look to [the Charter] and say, 'We get our mandate from that document.'"¹⁸

From a conceptual standpoint, some witnesses questioned the appropriateness of the document being called a "Charter." As one witness pointed out, the word charter is "loaded" and has a corporate meaning to it.¹⁹ Another term, such as a "statement of principles," may better complement the Commonwealth's consensus-building approach.

Several witnesses argued that the draft Charter under consideration is too long and complex. They explained that, while it is ultimately the content of the Charter that matters, presentation is also important. As Nick Hare, Former Commonwealth Deputy Secretary (Development Cooperation), noted in his written submission:

The draft [Charter] as it stands is an excellent document in terms of drawing together the many inspirational beliefs, values and aspirations that successive landmark meetings of Heads of Government have agreed upon, but I do not see it in its present form as quite the user friendly Charter that is needed at this time in the context of the spirit of reform the EPG promotes.²⁰

A lengthy document is less accessible to the public and the media interested in learning and discussing the Commonwealth. By contrast, **a more succinct Charter that clearly and concisely sets out the Commonwealth's values and its aspirations could have immense value.**

¹⁷ The seven declarations are: the 1971 Singapore Declaration; the 1991 Harare Declaration; the 1995 Millbrook Commonwealth Action Plan on the Harare Declaration; the 2002 Coolum Declaration; the 2009 Trinidad and Tobago Affirmation of Commonwealth Values and Principles; the 2009 Declaration on Young People Investing in Young People; and the 2009 Declaration of Port of Spain: Partnering for a More Equitable and Sustainable Future. The draft Charter also makes reference to language in the 1945 United Nations Charter, the 1948 Universal Declaration of Human Rights and the 2011 Eminent Persons Group report.

¹⁸ William Schabas, 41:1, Issue no. 8, p. 47.

¹⁹ Senator Segal, 41:1, Issue no. 8, p. 33.

²⁰ E.N. Hare, written submission to the Committee, 7 March 2012.

From an educational perspective, the Committee heard that the process of establishing a Charter is an opportunity to engage and educate people about the Commonwealth and to raise the profile of the association more generally. As Canadian Senator, The Hon. Hugh Segal, member of the Eminent Persons Group, told the Committee: “[M]ore clarity in a more succinct way about what the Commonwealth is about and what it stands for would be of generic educational value right across the system.”²¹ Witnesses also noted that the consultation process itself provides an opportunity for the peoples of the Commonwealth to provide input on the Charter and to reaffirm their individual and collective agreement to the Commonwealth’s fundamental values and principles.²²

Some witnesses noted that the consultation process presents a chance for the peoples of the Commonwealth to do something unique and to create a document that speaks to their ideals and objectives.²³ However, the process by which people come to embrace a Charter is like any long constitutional debate: if it becomes a long, drawn out process, it risks adding to existing cynicism about the Commonwealth. Such a process, led by a selection of highly industrialized Commonwealth countries, could be seen as a concept imposed on the rest of the Commonwealth. The Committee believes, therefore, that it is important for the Charter to be an inclusive document that takes into account the shared experiences of all Commonwealth countries.

The Committee believes that a succinct Charter would be more accessible, help raise the profile of the association, and serve to educate people about the Commonwealth. While all witnesses generally supported the concept of a Charter, further discussion revealed that many witnesses had mixed opinions about the reason for establishing a Charter and its intended purpose.²⁴ For example, several witnesses suggested that the Charter could be used to establish membership criteria for the Commonwealth while others made the case that it could be used as an educational tool. As the title of this report indicates, the Committee believes that the Charter should be “fit for purpose,”²⁵ that is, prepared to serve the purpose it is intended to. The Committee thinks that if the Charter is to be an effective tool, its ultimate purpose needs to be agreed upon by member-states and outlined with greater clarity.

B. FOCUSING ON CORE VALUES AND COMPARATIVE ADVANTAGES

²¹ Senator Segal, 41:1, Issue no. 8, p. 30.

²² DFAIT, 41:1, Issue no. 8, p. 12.

²³ William Schabas, 41:1, Issue no. 8, p. 44.

²⁴ Richerd Bourne, 41:1, Issue no. 9, p. 16.

²⁵ The expression “fit for purpose” comes from the Eminent Persons Group report. In the report, the EPG recommended that Commonwealth institutions be reformed so as to effectively equip them to address the challenges of the 21st Century.

In recent years, the Commonwealth and its affiliated organisations have undertaken initiatives to modernize the association. Reports from two main thrusts of this effort – the Eminent Persons group and the “Commonwealth Conversation” – stressed a common message: **The Commonwealth must state more clearly, and work harder at upholding, the values most critical to the association.**

A key message from the Committee’s hearings was that the Commonwealth Charter needs to be more focused. As it currently stands, the draft Charter is nine pages long and touches on a wide range of issues. As noted previously, witnesses appearing before the Committee shared the view that the Charter should narrow its scope by focussing on the association’s fundamental values, core competencies and comparative advantages.

Many witnesses before the Committee spoke of the need for the Commonwealth to focus on “value-added” activities and on those areas where it fares better than other international organisations.²⁶ The Committee heard that, given the crowded international landscape in which many organisations are competing for political space and resources, the Commonwealth should find ways to use its unique strengths as a means of differentiating itself. While the establishment of a Charter represented a positive step, its final form should be more reflective of the “Commonwealth Advantage”, i.e. those areas where the Commonwealth has a comparative advantage.²⁷ For example, in a written submission to the Committee, the Royal Commonwealth Society of Canada stated:

It is respectively submitted that the content of the Charter reflect the “shared values, structures and methods” of the Commonwealth. This includes a commonality of Westminster [s]tyles of Parliament, common law and federalist distribution of powers (or “parliamentary, administrative and legal systems” [...]

The RCS Canada supports this recommendation as a “Charter” pursues the “Commonwealth Advantage” by providing governance accountability, focused objects and clear responsibilities for membership. The content of the Charter will be dependent upon the values and core-competencies of the Commonwealth.²⁸

Leaders at the 2011 CHOGM in Perth agreed to better align the association’s programmes to members’ priorities on the basis of the Commonwealth’s comparative advantages, and where

²⁶ DFAIT, 41:1, Issue no. 8, p. 18.

²⁷ Royal Commonwealth Society of Canada (RCS Canada), “Senate Hearing Note,” written submission to Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, 29 February 2012.

²⁸ RCS Canada, “A Response to Eminent Persons Report A Commonwealth of People – Time for Urgent Reform as Submission to the Senate of Canada [...],” written submission to Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, 29 February 2012.

necessary, retire programmes that do not meet these criteria.²⁹ This perspective was echoed by witnesses with respect to the Commonwealth Charter. As one witness said, the “Charter’s promise needs to be deliverable.”³⁰ As an organisation of 54 member-states, the Commonwealth will inevitably have a wide range of interests and objectives. Still, the Committee’s hearings furnished a good indication of what the Commonwealth’s comparative advantages might be.

1. The Youth Advantage

One of the areas identified by witnesses where the Charter could highlight the Commonwealth’s comparative advantages relates to its many young people. At least 60% of the population in the Commonwealth is under the age of 30, compared to a global average of 52%.³¹ In his appearance before the Committee, Kamallesh Sharma, Commonwealth Secretary-General, highlighted efforts - including funding youth entrepreneurial training programs - where the association is bringing the issues of young people to centre stage.³² Given the large youth demographic in Commonwealth countries, professional skills training and leadership programs promise to greatly benefit member states.

While the preamble of the draft Charter mentions the more than one billion young people in member-states, there is limited reference to the future leadership role that youth will play in the economic and political institutions of Commonwealth countries. The Committee heard from one witness that section 25.1 of the draft Charter, which mentions youth, could be strengthened by stating boldly the role that youth can play in the Commonwealth’s future.³³ A representative from the Youth Branch of the Royal Commonwealth Society said:

Young people relate to the Commonwealth and its values, and want to play a stronger role in shaping and having greater involvement in the Commonwealth. Again, young people believe that there should be a Commonwealth Charter and that it should clearly and concisely lay out its values and principles and feature youth and their role in the Commonwealth more prominently in the Charter.³⁴

As the Committee heard from several of its witnesses, if the Commonwealth wishes to stay relevant, then empowering youth through education, training and leadership initiatives must be central to its mandate. The sheer size of the youth demographic in member countries, and the

²⁹ Commonwealth Secretariat, “[CHOGM 2011 Communiqué](#),” Commonwealth Heads of Government Meeting, Perth, Australia, 28–30 October 2011.

³⁰ E.N. Hare, written submission to the Committee, 7 March 2012.

³¹ EPG Report, p. 91.

³² Secretary-General Sharma, 41:1, Issue no. 9, p. 43.

³³ Youth Branch of the Royal Commonwealth Society, 41:1, [Evidence](#), 14 March 2012.

³⁴ *Ibid.*

future leadership roles they will assume, are important reasons for featuring youth and the issues that matter to them more prominently in the Charter.

2. Leveraging the Commonwealth's Parliamentary Strengths

A second Commonwealth comparative advantage identified by witnesses is in the area of parliamentary governance. As an association rooted in parliamentary tradition, with similar legal and administrative systems, the Commonwealth has an opportunity to leverage its competency in this area. In the words of the Royal Commonwealth Society of Canada:

The competency of the Commonwealth programming is democratic reforms, development of common law institutions and the sharing of parliamentary best practices. This includes election monitoring, human right reforms, and parliamentary consultations. It can leverage this competency to engage programs that address emerging issues of human rights, environment and health. It can draw upon a large pool of related Commonwealth agencies to deliver effective programming in these areas.³⁵

The Commonwealth was founded in the tradition of the Westminster model, and strengthening the parliamentary bonds between member-states has become a critical objective of the association. To this end, the Commonwealth Parliamentary Association (CPA), a Commonwealth-affiliated organisation, plays an important role in promoting democratic governance. CPA branches exist in more than 175 legislative bodies worldwide, encompassing about 17,000 parliamentarians at the national and sub-national levels. The Association has become a means of regular consultation among Commonwealth parliamentarians. As the Chair of the CPA's Canadian Branch told the Committee:

The CPA provides a valuable means through which legislators in the Commonwealth countries can consult each other on a regular basis, foster cooperation and mutual understanding, and promote good parliamentary practice.³⁶

The Committee believes that parliamentary governance is a comparative advantage for the Commonwealth and it agrees with witnesses that parliamentarians can play an important role in implementing and enhancing the fundamental values and aspirations of the association.³⁷ However, the draft Charter makes only one mention of "parliament" (section 4.4) and does not mention the Commonwealth Parliamentary Association. This contrasts with the Charter of the Francophonie, which formally enshrines a consultative relationship between the Francophonie

³⁵ RCS Canada, "Senate Hearing Note."

³⁶ Commonwealth Parliamentary Association (CPA), Canadian Branch, 41:1, Issue no. 9, p. 7.

³⁷ Ibid, p. 8.

and the Parliamentary Assembly of the Francophonie.³⁸ The Committee heard from one witness that the establishment of the Charter could enhance the ability of the Commonwealth and the CPA to work together.³⁹ The vast network of parliamentary experts throughout the Commonwealth is an important resource for sharing best practices and strengthening support for democratic governance. The Charter could be improved by emphasizing this parliamentary advantage.

3. Forum for Small States

A third area identified as one of the Commonwealth's comparative advantages involves its high proportion of small states. Thirty-two of the 54 member countries of the Commonwealth are considered to be "small states," having a population under 1.5 million.⁴⁰ Given these numbers, the Secretariat attaches high priority to supporting the integration of small states in the global economy and building their resilience and competitiveness.⁴¹

The Committee heard from witnesses that the Commonwealth has developed expertise working to advance the interests of small states. For example, where small states often fall below larger donors radars, through the Commonwealth Fund for Technical Co-operation they are able to gain access to Commonwealth technical assistance. As one witness said, for many small states, the functional cooperation programs are considered one of the most important benefits of membership in the Commonwealth.⁴² Increasingly, assistance is taking the form where one developing country helps another, rather than following the more familiar North-South pattern, providing the Commonwealth with a unique development perspective that could be shared with other multilateral organisations.

The Committee thinks that Charter should seek to leverage the Commonwealth's strengths with regard to small states. Furthermore, the Committee believes that the Charter could be a useful tool in expressing formally the equality of partnership that exists between the large and small countries of the Commonwealth. Given the number of small states within the Commonwealth community, it is important that their concerns and the issues that matter to them be reflected and emphasized clearly in the Charter.

³⁸ Article 2 of the Charter outlines the institutions of the Francophonie, with article 2.4 identifying the Parliamentary Assembly of the Francophonie as its consultative assembly. Organisation Internationale de La Francophonie, « [Charte de La Francophonie](#), » 23 November 2005. [IN FRENCH ONLY]

³⁹ CPA, Canadian Branch, 41:1, Issue no. 9, p. 12.

⁴⁰ Botswana, Jamaica, The Gambia, Lesotho, Namibia and Papua New Guinea are designated by the Commonwealth as small states because they share many characteristics of small states. Commonwealth Secretariat, [Small States Digest](#), Issue 3, 2011.

⁴¹ Commonwealth Secretariat, "[Small States](#)."

⁴² E.N. Hare, written submission to the Committee, 7 March 2012.

C. INFORMING AND STRENGTHENING THE COMMONWEALTH'S OVERSIGHT FUNCTION

The Committee recognizes that the Commonwealth is a voluntary association of independent sovereign states and that member-states have not adopted legally-binding rules, treaties or obligations to govern the association. In many ways, the voluntary and non-binding nature of the Commonwealth's membership distinguishes the organisation and its flexibility. While each state is responsible for its own policies, the 54 member countries consult and co-operate with respect to their common interests and in the promotion of certain values.

The Perth CHOGM Communiqué reinforced that the Charter would not be legally binding. However, while the Charter would have no more legal authority than previous Commonwealth declarations, it could have increased moral standing.⁴³

Witnesses suggested several ways in which the Charter could be used to guide decisions by Commonwealth bodies: It could be a tool used by leaders when determining whether to admit a new member-state to the association⁴⁴; it could be used as the basis to assess when to expel or suspend a member⁴⁵; and it could have standing as a formal point of reference for the Commonwealth Ministerial Action Group.⁴⁶

In reference to the proposed establishment of a Commissioner of Democracy, the Rule of Law and Human Rights, which is being studied by a Task Force of Ministers, one organisation told the Committee: "Clearly, this new commissioner will need a code of conduct to work with, and the proposed charter is a logical place for such a code to be enumerated and agreed to by all member nations."⁴⁷ The Hon. Michael Kirby echoed this perspective and expressed his belief that the proposed Commissioner could be a means of carrying the aspirations of the Charter into effect.⁴⁸

The Committee believes that better upholding and defending Commonwealth values and aspirations will take a collective approach. The Charter could be an important tool in this regard, as a means of informing the work of Commonwealth oversight bodies. In particular, the Charter could inform the mandate and objectives of CMAG and the proposed Commissioner for Democracy, the Rule of Law and Human Rights. Once established, the Charter could give the oversight bodies of the association terms of reference from which to assess the compliance of member-states with the Commonwealth's core values and principles.

⁴³ DFAIT, 41:1, Issue no. 8, p. 12; CPA, Canadian Branch, 41:1, Issue no. 9, p. 11.

⁴⁴ Senator Segal, 41:1, Issue no. 8, p. 27.

⁴⁵ William Schabas, 41:1, Issue no. 8, p. 49.

⁴⁶ Senator Segal, 41:1, Issue no. 8, p. 29.

⁴⁷ CPA, Canadian Branch, 41:1, Issue no. 9, p. 9.

⁴⁸ Michael Kirby, 41:1, [Evidence](#), 14 March 2012.

IV. CONCLUSION

The reach of the Commonwealth and the diversity of its membership place it in a good position to build consensus around global challenges. As an association of 54 member-states, made up of people from diverse ethnic, religious, cultural and socio-economic backgrounds, the Commonwealth has a tremendous potential to articulate the shared concerns of people across the world.

Although the Commonwealth is well positioned to speak out on global issues, the Commonwealth's credibility depends on its ability to uphold its values and pursue its aspirations. In the Perth CHOGM Communiqué, leaders stressed that the Commonwealth and its member-states must work harder at defending the shared values and principles of the association, and recommended ways to enhance the Commonwealth's mission and mandate.

The proposal to establish a Commonwealth Charter is part of the broader objective of revitalizing the association and ensuring its continue relevance in a rapidly changing world. That the Commonwealth cannot be all things to all people was reflected in the Perth Communiqué and the Eminent Persons Group report. Based on its history and membership, the Commonwealth has developed particular strengths, or comparative advantages, that could feature more explicitly in its eventual Charter.

The Committee believes that the proposed Charter can be an inspirational document that has moral standing in Commonwealth countries. However, in order to achieve maximum appeal and impact, the Commonwealth Charter should be shorter and focus on the Commonwealth's comparative advantages and the values and principles that are central to the its mandate. By clearly outlining its core values and aspirations, the Charter has the potential to be an important tool for strengthening the Commonwealth's capacity to promote democracy, good governance, human rights and the rule of law.

The consultation process on the Charter provides an opportunity for the people of the Commonwealth to create a document that they have ownership of. However, if the Charter is to resonate with all Commonwealth people, it is important that the consultation process not be seen as one group of countries imposing its values on others. The equal participation of countries large and small, industrialized and developing, is critical to the process of drafting a Charter that is reflective of the values as aspirations of all Commonwealth people.

Establishing a Charter presents an opportunity for the peoples of the Commonwealth to come together behind a document that not only explains what the Commonwealth is, but also where the Commonwealth wants to go. The Committee is hopeful that the process of consultation on the Charter can make a significant contribution to revitalizing the Commonwealth. In the year of

Queen Elizabeth II's Diamond Jubilee, the establishment of a Commonwealth Charter would carry special significance. This is an opportune moment in the history of the Commonwealth and the citizens of the Commonwealth should seize it.

V. RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1:

The Committee recommends that the Minister of Foreign Affairs continue the dialogue started through the Committee’s hearings on the proposed Charter of the Commonwealth and, using technologies such as websites, social media, blogs and electronic polling, take measures to ensure adequate consultation and information sharing with interested parties and individuals in Canada throughout the Charter negotiation process.

RECOMMENDATION 2:

The Committee recommends that the Minister continue to pursue a consensus-building document that encapsulates Commonwealth values, and that through that process he take the following into consideration:

- a) The term “Charter” carries implications of a binding document. A “statement of principles,” or like title, may better complement the Commonwealth model.**
- b) A document that is shorter, more concise and focussed on the Commonwealth’s fundamental values may better serve the educational function ascribed to it.**
- c) A document that more clearly delineates the Commonwealth’s comparative advantages – including the youth, parliamentary, and small states advantages – could help ensure that those elements continue to differentiate the Commonwealth and underpin its unique added value to member states.**
- d) Ways and means could be sought to support the successful implementation of the final document.**

RECOMMENDATION 3:

The Committee recommends that, in his ongoing deliberations with other Commonwealth officials, the Minister of Foreign Affairs encourage member states to arrive at and be guided by shared understanding and clarity on the objectives and ultimate purpose of the document, and on the steps that the Commonwealth Ministerial Action Group needs to take to ensure its full implementation across the Commonwealth.

VI. APPENDIX A

The Honourable A. Raynell Andreychuk, Senator
Chair, Standing Senate Committee on Foreign Affairs and
International Trade
The Senate of Canada
Ottawa ON
KIA OA4

Dear Senator Andreychuk:

I am writing to recommend that the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade (the Committee) consider holding hearings on a "Charter of the Commonwealth."

At the Commonwealth Heads of Government Meeting in Perth, Australia, in October 2011, Leaders considered a report from the Eminent Persons Group (EPG). The EPG was established in 2010 to provide recommendations on reforming and modernizing the Commonwealth. As you know, Senator Hugh Segal was a member of the EPG, and played a significant role in its deliberations.

The EPG completed its work in Perth, submitting a report to Leaders containing 106 recommendations. The first of these was to establish a "Charter of the Commonwealth":

A "Charter of the Commonwealth" should be established after the widest possible consultation in every Commonwealth country. Civil society organisations should be fully involved with national governments in the process of pan-Commonwealth consultation, including in the organisation of the process and assessment of its results. A task force should be appointed to analyse the findings of the national consultations and to make recommendations, on that basis, to Heads of Government. If the findings favour a Charter, the task force should be authorised to draft the final text.

Appended to the EPG report is a sample "Charter of the Commonwealth", drafted by the Honourable Michael Kirby, an EPG member. The text is based on the many declarations and statements of Commonwealth values and principles; although the sample text has no status with Commonwealth members, the EPG report suggests that it might be used as a basis for the proposed Commonwealth-wide national consultations.

Leaders accepted this recommendation; they will agree to a text for the Charter in 2012, following a process of national consultations, consideration by a Task Force of Foreign Ministers drawn from all geographical groupings of the Commonwealth, and a meeting of all Commonwealth Foreign Ministers in New York, in September 2012. The Charter is to embody the principles contained in previous declarations, drawn together in a single, consolidated document that is not legally binding.

I believe that the most effective manner of conducting these national consultations would be for the Committee to undertake a brief study of a "Charter of the Commonwealth." Should the Committee agree, hearings could commence early in February 2012. This would involve the Committee holding

a small number of sessions-hearing from witnesses in person and by teleconference- receiving submissions, and producing a final report in March 2012. The report would provide recommendations for Foreign Affairs and International Trade Canada officials and myself to take forward into the negotiation of the text, scheduled to commence in mid-April 2012.

In addition to being transparent and inclusive, this process for fulfilling Canada's national consultation obligation on the Charter would further demonstrate our commitment to Commonwealth reform and renewal. It would provide an opportunity for Canadians to weigh in on the outcome of the Charter and help ensure that key Canadian values such as democracy, good governance, the rule of law, human rights and freedom of religion are central to the text of the Charter.

I appreciate your consideration of my recommendation, and I would be pleased to provide more details upon request.

Sincerely,

John Baird, P.c., M.P.

c.c. The Honourable Percy E. Downe, Senator, Vice-Chair, Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade

Senator the Honourable Marjory LeBreton, P.C., Leader of the Government in the Senate

The Honourable James S. Cowan, Senator, Leader of the Opposition in the Senate

VII. APPENDIX B – WITNESSES 41.1

Meeting Date	Agency and Spokesperson
February 29, 2012	<p><i>Foreign Affairs and International Trade</i> Olivier Nicoloff, Director, Democracy, Commonwealth and Francophonie, Thomas Balint, Senior Policy Advisor.</p> <p><i>Senate of Canada</i> The Honourable Senator Hugh Segal.</p>
March 1, 2012	<p><i>As an individual</i> William A. Schabas, Professor of International Law, Department of Law, Middlesex University.</p>
March 7, 2012	<p><i>Commonwealth Parliamentary Association Parliament of Canada</i> Russ Hiebert, M.P., Chair; Joe Preston, M.P., Member.</p> <p><i>As individuals</i> Richard Bourne, Senior Fellow, Institute of Commonwealth Studies, School of Advanced Study, University of London;</p> <p>Arthur Donahoe, Former Secretary General of the Commonwealth Parliamentary Association;</p> <p>Nick Hare, Former Commonwealth Deputy Secretary (Development and Cooperation).</p>
March 8, 2012	<p><i>Commonwealth Secretariat</i> Kamalesh Sharma, Secretary General.</p> <p><i>Organisation Internationale de la francophonie</i> Pierre de Cocatrix, Chief of Cabinet of the Secretary General; Eric Pelletier, Advisor responsible for Cooperation.</p>

March 14, 2012

***Youth Branch of the Royal Commonwealth
Society***

Adam Foote, Member.

As an Individual

The Honourable Michael Kirby, Former Justice
of the High Court of Australia and Former
Member of the Eminent Persons Group.

March 2012

Submitted a brief but did not appear before the committee

Royal Commonwealth Society – Canada

Colin Reichle, National Chair, Peter Kucherepa, Member, Reverend
Joshua Philpotts, Member and Brian Hodgson, Member.

Senate



Sénat

CANADA

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL**

*Une charte « sur mesure » :
Consultation parlementaire sur
le projet de charte du
Commonwealth*

Avril 2012

This report is also available in English
www.senate-senat.ca/foraffetrang.asp.

Information regarding the committee can be obtained through its web site:
www.senate-senat.ca/foraffetrang.asp.

*Une charte « sur mesure » :
Consultation parlementaire sur le projet de
charte du Commonwealth*

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES.....	5
REMERCIEMENTS.....	7
LE COMITÉ.....	9
ORDRE DE RENVOI.....	13
I. INTRODUCTION.....	15
A. Mise en contexte.....	15
B. Le processus de consultation.....	15
II. LE COMMONWEALTH ET LE PROJET DE CHARTE.....	16
A. Le Commonwealth des Nations	16
B. Le renouvellement du Commonwealth.....	18
III. LES AUDIENCES DU COMITÉ SUR LE PROJET DE CHARTE DU COMMONWEALTH	20
A. Présentation et fonction d’une Charte du Commonwealth	21
B. Miser sur les valeurs fondamentales d’une Charte du Commonwealth	23
1. Le facteur jeunesse	24
2. La tradition parlementaire du Commonwealth	25
3. Une tribune pour les petits États	26
C. INSTRUIRE ET RAFFERMIR LA FONCTION DE SUPERVISION DU COMMONWEALTH.....	27
IV. CONCLUSION	28
V. RECOMMANDATIONS	31
VI. ANNEXE A	33
VII. ANNEXE B – TÉMOINS 41.1	35

REMERCIEMENTS

Le présent rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international représente l'aboutissement des travaux du comité sur la création d'une charte du Commonwealth, sujet dont il avait été question à la Réunion des chefs de gouvernements du Commonwealth (RCGC), tenue à Perth, en Australie, en octobre 2011.

Pendant son étude, le comité a reçu des témoins du Canada et de l'étranger issus de milieux divers : gouvernement, société civile, milieu universitaire et organisations internationales. S'inspirant de leurs points de vue, le comité a conclu qu'un document succinct articulant les valeurs fondamentales du Commonwealth promet d'agir comme source importante de renseignement et d'inspiration, en particulier chez les jeunes et les parlementaires qui contribuent à faire du Commonwealth une organisation internationale unique en son genre. Qui plus est, un document distinct et accessible avalisé par les 54 États-membres du Commonwealth jouera un rôle déterminant dans la promotion de ces valeurs dans le monde.

Au nom du comité, je remercie tous les témoins du Canada et d'autres pays du Commonwealth qui ont comparu en personne ou par vidéoconférence. Je tiens tout particulièrement à remercier le sénateur Hugh Segal, ancien membre du comité, et l'honorable juge Michael Kirby.

Respectivement membre et président du Groupe des personnalités éminentes chargé de trouver des moyens d'insuffler de la vigueur au Commonwealth, c'est à eux que l'on doit l'aboutissement de l'idée d'une charte du Commonwealth. Je remercie personnellement les représentants de la Section jeunesse de la Société royale du Commonwealth, dont les points de vue ont jeté un éclairage important sur l'avenir du Commonwealth.

Je veux souligner le professionnalisme de Natalie Mychajlyszyn et de Brian Hermon, du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement, ainsi que de Line Gravel, greffière du comité, qui ont prêté leur assistance au comité durant les audiences et le processus de rédaction du rapport. Toute ma reconnaissance va à Mona Ishack, de la Direction des communications du Sénat, pour avoir rendu cette étude accessible à la population canadienne. Le comité souligne par ailleurs l'excellent travail des traducteurs de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

En terminant, le comité a accepté de mener cette étude à la demande du ministre des Affaires étrangères. Nous estimons que le présent rapport lui sera utile pour la poursuite des travaux entrepris avec ses homologues du Commonwealth en vue de la création du texte définitif.

Raynell Andreychuk, sénatrice
Présidente du comité

LE COMITÉ

Les sénateurs suivants ont participé à l'étude :

L'honorable Raynell Andreychuk, présidente du comité

L'honorable Percy Downe, vice-président du comité

et

les honorables sénateurs :

Pierre De Bané, C.P.,

Doug Finley,

Suzanne Fortin-Duplessis,

Janis G. Johnson,

Frank Mahovlich,

Yonah Martin,

Pierre Claude Nolin,

Fernand Robichaud, C.P.,

David P. Smith, C.P.,

Pamela Wallin.

Membres d'office du comité :

Les honorables sénateurs Marjory LeBreton, C.P. (ou Claude Carignan) et James Cowan (ou Claudette Tardif)

Autres sénateurs ayant occasionnellement participé à l'étude :

Les honorables sénateurs JoAnne L. Buth, Norman E. Doyle, Mobina S.B. Jaffer, Donald Neil Plett, Rose-May Poirier, Nancy Greene Raine, Terry Stratton.

Sénateur ayant comparu à titre de témoin :

L'honorable sénateur Hugh Segal

Personnel du comité :

Brian Hermon, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires,
Bibliothèque du Parlement,
Natalie Mychajlyszyn, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires,
Bibliothèque du Parlement,
Louise Pronovost, adjointe administrative,
Line Gravel, greffière du comité.

Autre employée ayant prêté une aide occasionnelle au comité :

Mona Ishack, agente de communications principale, Sénat du Canada.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mardi 7 février 2012 :

L'honorable sénatrice Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Neufeld :

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international soit autorisé à étudier, pour en faire rapport, la création d'une « charte du Commonwealth » tel que convenu par les chefs de gouvernement des pays du Commonwealth à l'assemblée tenue à Perth, en Australie, en octobre 2011, ainsi que les implications de cette charte pour le Canada;

Que le comité présente son rapport final au Sénat au plus tard le 13 avril 2012 et qu'il conserve, jusqu'au 30 avril 2012, tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Gary W. O'Brien
greffier du Sénat

I. INTRODUCTION

A. MISE EN CONTEXTE

Le 20 janvier 2012, le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada a adressé une lettre (voir annexe A) à la présidente du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (« le comité ») recommandant que le comité envisage de tenir des audiences sur la question d'une éventuelle « charte du Commonwealth ».

La lettre faisait référence à la dernière Réunion des chefs de gouvernements du Commonwealth (RCGC), tenue à Perth, en Australie, en octobre 2011, au cours de laquelle les chefs de gouvernement ont convenu de créer une « charte du Commonwealth ». L'exercice devait s'amorcer par une ronde de consultations nationales dans tous les pays du Commonwealth, et la négociation entourant le texte proprement dit devait débiter à la mi-avril 2012. On estime que le texte définitif de la charte pourrait être adopté à la fin de 2012.

Le comité directeur du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international s'est réuni pour étudier la lettre du ministre et a par la suite communiqué sa recommandation aux membres du comité. Ce dernier a accepté d'entreprendre une brève consultation sur la question d'une charte du Commonwealth, et de produire un court rapport afin de conseiller le ministre et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international au cours de la négociation entourant le texte de la charte.

B. LE PROCESSUS DE CONSULTATION

Compte tenu du temps nécessaire pour procéder à une vaste consultation nationale et entendre les représentations des parties intéressées de tout le Canada, le comité a décidé qu'il serait plus expéditif et plus efficace de mettre à profit le mécanisme des audiences propre aux comités sénatoriaux du Canada.

Le comité a lancé une invitation à divers intervenants du Canada et de l'étranger, et a reçu des témoignages livrés en personne ou par vidéoconférence. Les témoins, bien renseignés au sujet du Commonwealth, étaient issus de milieux divers : gouvernement, société civile, milieu universitaire, organisations internationales, associations liées au Commonwealth, ainsi que des particuliers intéressés par la question. Signalons qu'en dehors de ceux qui participent déjà aux activités du Commonwealth au Canada, aucun autre témoin n'a demandé à comparaître et certaines personnes ont décliné l'invitation. Le comité a annoncé la tenue de ses audiences sur Internet, dans les médias sociaux, et à la télévision, afin de s'assurer que l'exercice soit accessible à tous les Canadiens.

En procédant ainsi, le comité cherchait à lancer le dialogue au Canada sur le rôle du Commonwealth au Canada et dans le monde, et sur la valeur éventuelle d'une charte du

Commonwealth. En utilisant le présent rapport comme point de départ, le comité suggère au ministre des Affaires étrangères et du Commerce international de poursuivre la consultation des Canadiens sur cette question, en accueillant par exemple des mémoires écrits adressés au site Web du Ministère, et en tenant les Canadiens au courant de la suite des choses.

II. LE COMMONWEALTH ET LE PROJET DE CHARTE

A. LE COMMONWEALTH DES NATIONS

Le Commonwealth des nations est une association volontaire de 54 États souverains indépendants situés aux quatre coins du monde. Il s'agit de pays petits et grands, industrialisés et en voie de développement, de composition ethnique, culturelle et religieuse très diverse. Leur population combinée est d'environ 2,1 milliards d'habitants, soit près du tiers de l'humanité. La moitié des pays du Commonwealth ont une population inférieure à un million d'habitants, mais l'un de ses membres, l'Inde, en compte à lui seul plus d'un milliard. Les États-membres du Commonwealth forment plus du quart des Nations Unies, 20 % de l'Organisation des pays islamiques, 40 % de l'Union africaine, 60 % de l'Association sud-asiatique de coopération régionale, et plus de 80 % de la Communauté des Caraïbes¹.

En règle générale, l'élan de fraternité qui unit les pays du Commonwealth vient du fait qu'ils partagent une langue commune, l'anglais, et qu'ils ont été exposés aux institutions britanniques au cours de leur passé colonial. Il reste cependant que certains membres du Commonwealth, comme le Cameroun, le Mozambique et le Rwanda, n'ont à ce chapitre que des liens très ténus. Seuls certains secteurs du Cameroun ont été sous contrôle britannique, tandis que le Mozambique était une colonie portugaise. Le Rwanda, quant à lui, qui s'est joint au Commonwealth en 2009, est une ancienne colonie allemande et belge et n'a pas de lien constitutionnel avec la Grande-Bretagne, mais il entretient des liens étroits avec ses voisins, le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda, tous membres du Commonwealth.

Une Réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth (RCGC) a lieu tous les deux ans pour établir les priorités de l'Organisation. Le Groupe d'action ministériel du Commonwealth (CMAG), auquel siègent par rotation neuf ministres des Affaires étrangères pour un mandat de deux ans, se réunit au besoin pour réagir lorsqu'il se produit de graves infractions aux principes démocratiques, et peut recommander que des mesures punitives soient prises à l'encontre de l'État-membre fautif. Le Canada est redevenu membre du CMAG à la RCGC de l'an dernier, et y travaille aux côtés de l'Australie, du Bangladesh, de la Jamaïque, des Maldives², du Sierra

¹ [*A Commonwealth of the People: Time for Urgent Reform*](#), rapport du Groupe de personnalités éminentes aux chefs de gouvernement du Commonwealth, Perth, octobre 2011, p. 29-30 (Rapport GPE).

² Le 22 février 2012, à l'issue d'une assemblée extraordinaire des ministres du CMAG, il a été décidé que la participation des Maldives au CMAG serait « suspendue » à la suite des événements ayant mené à la démission du président Mohamed Nasheed (qualifiés par ce dernier comme de « coup d'État »).

Leone, de la Tanzanie, de Trinidad et Tobago et du Vanuatu. La dernière fois que le Canada avait occupé un siège au CMAG remonte à 2003-2007³.

Un secrétariat du Commonwealth, dirigé par un secrétaire-général, soutient les réunions intergouvernementales et gère un certain nombre de petits programmes ayant principalement trait à la prévention de conflits et à la mise en place d'appuis à la démocratie et aux droits humains. Le plan stratégique du secrétariat du Commonwealth établit les grandes orientations et les objectifs de l'Organisation de même que ses résultats attendus. Ce plan stratégique vise deux objectifs constants et interreliés.

Premièrement, le pilier démocratique mise sur le raffermissement des institutions et des processus démocratiques au sein des États-membres. À ce chapitre, les activités comprennent des programmes de formation, des initiatives permettant d'établir des liens entre les organismes bâtisseurs de démocratie et la population générale, des missions d'observation d'élections, et des soutiens techniques à l'appui de structures et d'institutions démocratiques.

Deuxièmement, le pilier du développement mise sur la promotion d'un développement économique et social durable. Le Fonds du Commonwealth pour la coopération technique (CFTC) est le véhicule principal qui permet au Commonwealth de soutenir ses États-membres. Avec près de 350 experts en place dans les divers pays du Commonwealth, le CFTC offre du soutien technique dans les secteurs de la croissance économique (commerce, investissement, développement du secteur privé et gestion de la dette), de la réduction de la pauvreté et du développement durable⁴.

Au-delà de ces principaux organes du Commonwealth, un réseau formé de centaines de groupes de professionnels et de militants liés au Commonwealth permet d'établir des liens personnels entre professionnels, scientifiques, éducateurs et politiciens des divers États-membres. Ces groupes évoluent à l'échelle locale, nationale, régionale et internationale et font l'essentiel du travail du Commonwealth, au bénéfice non seulement des plus petits membres ou des pays en voie de développement, mais également pour les grands États industrialisés comme le Canada, la Grande-Bretagne, la Nouvelle-Zélande et l'Australie. La Fédération des Jeux du Commonwealth, qui organise ces Jeux tous les quatre ans dans divers pays du Commonwealth, est un bel exemple d'organisation affiliée au Commonwealth⁵.

³Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international [MAECI], *Le Canada et le Commonwealth*, note de synthèse fournie au personnel du comité, février 2012.

⁴Le CFTC offre des services consultatifs par le biais de groupes et d'experts-conseil locaux ou de conseillers externes Secrétariat du Commonwealth, « [About the CFTC](#) ».

⁵Secrétariat du Commonwealth, « [The Commonwealth: Who We Are](#) ».

B. LE RENOUVELLEMENT DU COMMONWEALTH

La revitalisation et la réforme du Commonwealth, afin qu'il puisse mieux faire face aux défis qui se posent à ses États-membres et mieux soutenir leurs efforts de construction d'une société saine et d'une économie forte : voilà un sujet qui anime les discussions entre les États-membres depuis quelque temps déjà.

En 2009, la Société royale du Commonwealth a entrepris la plus grande consultation publique de son histoire sur la question de l'avenir du Commonwealth. La *Commonwealth Conversation*, comme on l'a appelée, a conclu que les gens ne savaient plus trop ce que représente aujourd'hui le Commonwealth.

Pour que le Commonwealth soit une association forte et dynamique, il faut que tous ses États-membres respectent les engagements qu'ils ont pris en faveur de la démocratie, de la saine gouvernance, des droits humains, de la liberté d'expression, de la primauté du droit et du développement économique, social et environnemental durable⁶.

À la lumière de cette consultation, les chefs de gouvernement du Commonwealth ont créé en 2009 le Groupe des personnalités éminentes (GPE) pour étudier la question du renouvellement et de la modernisation du Commonwealth et faire des recommandations à cet égard. Le Groupe était présidé par l'ancien premier ministre de la Malaisie, Tun Abdullah Ahmad Badawi, et comptait parmi ses onze membres l'honorable sénateur canadien Hugh Segal. Les discussions du GPE se sont centrées sur la question suivante :

Comment optimiser et accroître l'efficacité du Commonwealth, ses institutions et ses activités, de manière que ses États-membres et leurs citoyens soient bien servis par une association plus grande que la somme de ses parties, et soient justifiés de poursuivre leur affiliation, leur participation et leur collaboration⁷?

Intitulé *A Commonwealth of the People: Time for Urgent Reform*, le rapport final du GPE a été soumis aux chefs de gouvernement lors de la Réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth (RCGC) biennale qui a eu lieu à Perth, en Australie, en octobre 2011⁸. Le rapport concluait que le succès de la réforme se mesurerait au raffermissement du rôle du

⁶ La [Commonwealth Conversation](#) s'est déroulée de juillet 2009 à mars 2010 sous la présidence de la Société royale du Commonwealth (bureau de Londres). [traduction]

⁷ Rapport du GPE, p. 23. [traduction]

⁸ Les chefs de gouvernement présents à Perth ont adopté d'emblée 30 des recommandations du GPE, en ont adopté 12 sous certaines conditions, et en ont rejeté 11. Les autres recommandations ont été confiées à un Groupe de travail ministériel qui les étudiera et avisera les ministres des Affaires étrangères du Commonwealth lors d'une rencontre en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies de septembre 2012. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), *Une charte du Commonwealth*, note de synthèse adressée au comité, février 2012.

Commonwealth et au rapprochement de sa population⁹. La première des 106 recommandations faites par le GPE disait :

Une « charte du Commonwealth » doit être rédigée après la tenue de vastes consultations dans chacun des pays membres. Les gouvernements nationaux doivent inviter la société civile à participer pleinement à la ronde de consultations pan-Commonwealth, y compris à leur organisation et à l'évaluation des résultats. Un groupe de travail doit être mis sur pied pour analyser les résultats des consultations nationales et faire des recommandations aux chefs de gouvernement. Si les résultats sont favorables à un projet de charte, le groupe de travail devrait être autorisé à en rédiger le texte définitif¹⁰.

Les dirigeants du Commonwealth assemblés à Perth ont accepté cette recommandation, indiquant dans leur communiqué qu'il devrait y avoir une « charte du Commonwealth », comme le propose le Groupe des personnalités éminentes, qui incarne les principes contenus dans les déclarations précédentes et rassemblés dans un document unique et consolidé n'ayant pas force exécutoire¹¹ ».

Une première ébauche de charte, comprise dans le rapport du GPE et devant servir de base aux consultations nationales, s'inspire d'une série de déclarations convenues par les chefs de gouvernement du Commonwealth au fil des ans et portant sur les aspirations et les valeurs de l'association. Le premier énoncé explicite de l'engagement du Commonwealth en faveur de la démocratie se trouve dans la Déclaration des principes du Commonwealth formulée à Singapour, en 1971. Cette « Déclaration de Singapour » établissait les valeurs politiques et les principes fondamentaux qu'avaient en commun les États-membres : « Nous croyons à la liberté individuelle, à l'égalité des droits de tous les citoyens sans égard à la race, à la couleur, à la confession religieuse ou à l'allégeance politique, et à leur droit inaliénable de participer, par des mécanismes politiques libres et démocratiques, au façonnement de la société dans laquelle ils vivent¹² ».

En 1991, la Déclaration de Harare est venue renforcer la Déclaration de Singapour, en définissant de manière plus précise encore les valeurs fondamentales de l'association. Elle invitait le Commonwealth à centrer ses activités sur les secteurs dans lesquels il pouvait faire la contribution la plus utile¹³. Lors de la RCGC de 1995 en Nouvelle-Zélande, les chefs de gouvernement ont adopté le Programme d'action Millbrook sur la Déclaration de Harare. Ce

⁹ Rapport du GPE, p. 23. [traduction]

¹⁰ Rapport du GPE, p. 36. [traduction]

¹¹ Secrétariat du Commonwealth, [CHOGM 2011 Communiqué](#), Réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth, Perth, Australie, 28–30 octobre 2011.

¹² Secrétariat du Commonwealth, [Singapore Declaration of Common Principles 1971](#). [traduction]

¹³ Secrétariat du Commonwealth, [The Harare Commonwealth Declaration](#).

programme d'action créait une structure – le Groupe d'action ministériel du Commonwealth (CMAG) – permettant d'agir lorsque des États-membres se rendent coupables de violations graves ou répétées aux principes de base du Commonwealth.

En 2009, l'Affirmation des valeurs et des principes du Commonwealth, adoptée lors de la RCGC de Port of Spain, à Trinité-et-Tobago, réitérait l'engagement des chefs de gouvernement en faveur des valeurs et des principes fondamentaux de l'association¹⁴.

Avec tous ces éléments en toile de fond, les chefs de gouvernement réunis à la RCGC de 2011, à Perth, ont cherché les moyens de mieux soutenir et appliquer l'engagement du Commonwealth à l'endroit de ses valeurs et de ses principes fondamentaux. Outre la recommandation visant la création d'une charte, les chefs de gouvernement ont accepté de raffermir le rôle du Groupe d'action ministériel du Commonwealth afin de lui permettre de traiter toute la gamme des violations graves ou répétées aux valeurs que prône le Commonwealth¹⁵ ». Les chefs de gouvernement ont aussi accepté d'étudier plus avant le projet de création d'un commissariat à la démocratie, à la primauté du droit et aux droits de la personne¹⁶.

Le comité estime qu'en adoptant la recommandation de rédiger une charte et celle de raffermir le rôle du Groupe d'action ministériel du Commonwealth, et en acceptant d'étudier le projet de création d'un commissariat à la démocratie, à la primauté du droit et aux droits de la personne, les chefs de gouvernement ont indiqué leur volonté de soutenir encore davantage les valeurs et les principes déjà formulés dans les déclarations antérieures du Commonwealth. **La question qui se pose désormais au Commonwealth est celle de savoir comment concrétiser et faire progresser ces recommandations dans le cadre du modèle consensuel de leadership auquel souscrit le Commonwealth.**

III. LES AUDIENCES DU COMITÉ SUR LE PROJET DE CHARTE DU COMMONWEALTH

Afin d'appuyer et de conseiller le ministre des Affaires étrangères et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, le comité a accepté d'entreprendre une

¹⁴ Secrétariat du Commonwealth, « [Affirmation of Commonwealth Values and Principles](#) ».

¹⁵ Les recommandations visant le rôle et le mandat du CMAG sont venues tant du Rapport du GPE que d'une étude réalisée à l'interne par le CMAG lui-même. Secrétariat du Commonwealth, « CHOGM 2011 Communiqué », Perth, Australie, octobre 2011.

¹⁶ Selon la proposition, le commissaire fournirait de l'information au secrétaire-général du Commonwealth et au CMAG sur les « violations graves ou répétées » aux principes de démocratie, de primauté du droit et de respect des droits humains par des États-membres, et indiquerait des moyens d'action. Rapport du GPE, p. 46. La décision n'a pas été prise de créer ce commissariat. On a plutôt demandé à un groupe de travail d'étudier plus avant cette recommandation et d'aviser les ministres des Affaires étrangères des modalités possibles lors de la réunion de New York, en septembre 2012.

brève consultation parlementaire sur la question d'une charte du Commonwealth. Le comité a entendu un certain nombre de témoins ayant de l'expérience de travail pour le Commonwealth ou ses organismes affiliés au Canada ou à l'étranger, et d'autres intéressés ayant un point de vue à proposer sur la question de la charte du Commonwealth. Les témoins étaient priés de commenter le projet de charte annexé au rapport du GPE et de donner leur opinion sur le contenu et la présentation d'une éventuelle charte du Commonwealth. On trouvera dans les lignes qui suivent un compte rendu des audiences du comité.

A. PRÉSENTATION ET FONCTION D'UNE CHARTE DU COMMONWEALTH

Comme nous l'avons indiqué plus haut, un certain nombre de déclarations faisant état des valeurs et aspirations du Commonwealth ont été adoptée au cours des 40 dernières années à la Réunion biennale des chefs de gouvernement du Commonwealth. Sept de ces déclarations sont mentionnées dans le projet de charte du Commonwealth¹⁷. L'existence de plusieurs déclarations qui ne se contredisent pas, mais qui ont chacune leurs axes et leur portée, fait en sorte qu'il est parfois difficile de préciser en quoi consistent les valeurs et les aspirations les plus fondamentales du Commonwealth.

Des témoins nous ont dit que la charte aurait de la valeur en tant que telle si elle parvenait à définir avec concision en quoi consistent les valeurs, les principes et les aspirations fondamentales du Commonwealth, ce qui en ferait l'énoncé de référence de ce que représente le Commonwealth. Comme l'a dit l'un des témoins, le titre du document pourrait à lui seul suffire à lui donner une position privilégiée : « Les gens dans de nombreux États membres du Commonwealth pourraient la lire et dire : " Nous avons reçu notre mandat de ce document¹⁸ " ».

D'un point de vue strictement conceptuel, certains témoins se sont demandé s'il était approprié que le document soit désigné comme une « charte ». Comme le signalait un des témoins, « le mot " charte " est lourd de sens et a une signification commerciale¹⁹ ». Une autre appellation, comme « énoncé de principes », conviendrait peut-être mieux à l'approche consensuelle que préconise le Commonwealth.

Plusieurs témoins trouvaient que le projet de charte qui leur avait été soumis était trop long et trop complexe. S'il est vrai, ont-ils dit, qu'en bout de piste c'est le contenu de la charte qui

¹⁷ Les sept déclarations sont : la Déclaration de Singapour (1971); la Déclaration de Harare (1991); le Plan d'action de Millbrook sur la Déclaration de Harare (1995); la Déclaration de Coolum (2002); l'Affirmation des valeurs et principes du Commonwealth de Trinité-et-Tobago (2009); la Déclaration sur les jeunes qui investissent dans les jeunes (2009); et la Déclaration de Port of Spain : Ensemble pour un avenir plus équitable et durable (2009). Le projet de charte emprunte aussi au libellé de la Charte des Nations Unies (1945) et de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), et au Rapport du Groupe des personnalités éminentes (2011).

¹⁸ William Schabas, 41:1, Fascicule n° 8, p. 47.

¹⁹ Sénateur Segal, 41:1, Fascicule n° 8, p. 33.

importe le plus, sa présentation a aussi beaucoup d'importance. Comme l'a indiqué Nick Hare, ancien sous-secrétaire du Commonwealth (Coopération au développement), dans son mémoire :

Le projet actuel est un excellent document en ce qu'il parvient à rassembler les convictions, valeurs et aspirations en faveur desquelles des assemblées successives de chefs de gouvernement se sont prononcées, mais il n'est pas encore le document convivial dont nous avons besoin dans le contexte de la réforme qu'envisage le GPE²⁰.

Un long document est moins accessible à la population et aux médias qui pourraient s'intéresser à l'existence du Commonwealth. Par contre, **une charte plus succincte qui énonce de façon claire et concise les valeurs et les aspirations du Commonwealth pourrait se révéler un avantage inestimable.**

Du point de vue pédagogique, on a dit au comité que la rédaction d'une charte est une excellente occasion de renseigner la population au sujet du Commonwealth et de mieux faire connaître cette association. Comme l'a déclaré l'honorable sénateur Hugh Segal, membre du Groupe des personnalités éminentes : « un peu plus de clarté, une façon plus succincte de décrire ce qu'est le Commonwealth et quels sont les principes qu'il défend auraient une valeur éducative générique dans l'ensemble du système²¹ ». D'autres témoins ont aussi dit que la consultation était en soi une occasion pour les populations du Commonwealth de participer à l'élaboration de la charte et de manifester, de manière individuelle et collective, leur appui à l'endroit des valeurs et des principes de base que défend le Commonwealth²².

Certains témoins ont indiqué que la ronde de consultations donnait aux peuples du Commonwealth l'occasion unique de créer collectivement un document faisant état de leurs idéaux et de leurs objectifs²³. Cependant, il en sera de cette démarche comme de n'importe quel autre long débat constitutionnel : si les choses traînent en longueur, elles risquent d'ajouter au cynisme actuel entourant le Commonwealth. Un tel exercice, mené par un groupe de pays très industrialisés, risque d'être perçu comme une tentative d'imposer un concept au reste du Commonwealth. Le comité juge important, par conséquent, que la charte soit un document inclusif qui tienne compte de la réalité vécue dans tous les pays du Commonwealth.

Le comité estime qu'une charte succincte serait plus accessible, aiderait à mieux faire connaître l'association, et permettrait de renseigner les gens au sujet du Commonwealth. Bien que tous les témoins se soient montrés favorables à l'idée d'une charte, la discussion a révélé que les témoins n'avaient pas tous la même opinion quant aux raisons qui justifieraient la rédaction d'une charte

²⁰ E.N. Hare, mémoire au comité, 7 mars 2012. [traduction]

²¹ Sénateur Segal, 41:1, Fascicule n° 8, p. 30.

²² MAECI, 41:1, Fascicule n° 8, p. 12.

²³ William Schabas, 41:1, Fascicule n° 8, p. 44.

ni quant aux fins qu'un tel document servirait²⁴. Quelques témoins, par exemple, ont dit que la charte pourrait servir à établir les critères de sélection des membres du Commonwealth et d'autres pensaient qu'elle serait un bon outil pédagogique. Comme l'indique le titre du présent rapport, le comité estime que la charte devrait être un document « sur mesure²⁵ », c'est-à-dire conçu pour bien servir la fonction qui lui est destinée. Le comité pense que pour être efficace, la charte devra énoncer clairement en quoi consiste sa fonction et cette dernière devra avoir été adoptée à l'unanimité par les États-membres.

B. MISER SUR LES VALEURS FONDAMENTALES ET LES AVANTAGES COMPARATIFS

Depuis quelques années, le Commonwealth et ses organismes affiliés ont lancé des initiatives visant à moderniser leur association. Les rapports consécutifs à deux de ces efforts – le Groupe des personnalités éminentes et la « *Commonwealth Conversation* » – proposent un message commun : **Le Commonwealth doit énoncer plus clairement, et appliquer avec plus de rigueur, les valeurs les plus essentielles à son association.**

Les audiences du comité ont livré un message clair : le texte de la charte du Commonwealth devra être plus focalisé. Dans son état actuel, le texte fait neuf pages et traite d'un grand nombre d'enjeux. Comme nous l'avons dit plus haut, les personnes qui sont venues témoigner devant nous ont toutes dit qu'il faut resserrer le propos de la charte et miser davantage sur les valeurs fondamentales de l'association, ses compétences et ses avantages comparatifs.

Plusieurs des témoins ont dit que le Commonwealth devait miser sur sa « valeur ajoutée » et faire ressortir les secteurs dans lesquels il se démarque avantageusement des autres grandes organisations internationales²⁶. Dans le paysage international surpeuplé où les organismes, comité a-t-il appris, doivent jouer du coude pour faire leur place et obtenir des ressources, le Commonwealth doit faire valoir ses compétences particulières et s'en servir pour se distinguer. Bien que la rédaction d'une charte soit un pas dans la bonne direction, la présentation ultime du document devrait témoigner des « avantages du Commonwealth », soit les domaines dans lesquels le Commonwealth présente un avantage comparatif²⁷. Par exemple, la Société royale du Commonwealth - Canada affirme, dans le mémoire adressé au comité :

Il est respectueusement soumis que le contenu de la charte témoigne des « valeurs, structures et méthodes communes » du Commonwealth.

²⁴ Richerd Bourne, 41:1, Fascicule n° 9, p. 16.

²⁵ L'expression « *fit for purpose* », utilisée dans la version anglaise du présent texte, est tirée du rapport publié par le Groupe des personnalités éminentes. Dans ce rapport, le GPE recommande que les institutions du Commonwealth soient réformées afin qu'elles soient mieux outillées et plus aptes à relever les défis du XXI^e siècle.

²⁶ MAECI, 41:1, Fascicule n° 8, p. 18.

²⁷ Société royale du Commonwealth - Canada (RCS Canada), « Senate Hearing Note », mémoire adressé au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, 29 février 2012.

Ces éléments communs sont notamment un parlement conçu sur le modèle de Westminster, la *common law* et une répartition fédéraliste des pouvoirs (ou des « systèmes parlementaire, administratif et juridique » [...])

La SRC Canada appuie cette recommandation car une « charte » irait dans le sens de l'« avantage du Commonwealth » en énonçant l'imputabilité du gouvernement, en fonction d'objectifs clairs, et les responsabilités des membres. Le contenu de la charte sera tributaire des valeurs et des compétences de base du Commonwealth²⁸.

Les chefs de gouvernement, réunis à Perth pour la RCGC de 2011, ont accepté de redéfinir les programmes de l'association afin qu'ils soient mieux adaptés aux priorités des membres, de le faire en faisant valoir les avantages comparatifs du Commonwealth, et lorsqu'il y a lieu, d'éliminer les programmes qui ne répondent pas à ces critères²⁹. Pour les témoins, cette perspective doit aussi s'appliquer à la charte du Commonwealth. Dans les mots de l'un des témoins : « les promesses de la charte doivent être livrables³⁰ ». Une organisation qui rassemble 54 États-membres aura inévitablement une palette assez vaste d'intérêts et d'objectifs. Néanmoins, il a été possible de dégager des audiences du comité une bonne indication de ce que pourraient être les avantages comparatifs du Commonwealth.

1. Le facteur jeunesse

L'un des avantages comparatifs que, selon certains témoins, la charte du Commonwealth pourrait mettre en valeur, est le grand nombre de jeunes présents dans sa population globale. Au moins 60 % de la population du Commonwealth est âgée de moins de 30 ans, alors qu'à l'échelle mondiale, la proportion est de 52 %³¹. Lors de sa comparution devant le comité, Kamallesh Sharma, secrétaire-général du Commonwealth, a signalé l'existence de certaines initiatives – notamment le soutien financier de programmes de formation à l'entrepreneuriat – par lesquelles l'association met la question des jeunes à l'avant-plan³². Étant donné la forte proportion de jeunes dans les pays du Commonwealth, des programmes de formation professionnelle et d'initiation au leadership offrent de grands avantages aux États-membres.

Bien que le préambule du projet de charte indique la présence de plus d'un milliard de jeunes dans les États-membres, il est peu fait mention du rôle de leadership que ces jeunes joueront à l'avenir dans les institutions économiques et politiques des pays du Commonwealth. Un témoin a

²⁸ RCS Canada, *A Response to Eminent Persons Report A Commonwealth of People – Time for Urgent Reform as Submission to the Senate of Canada* [...], mémoire au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international, 29 février 2012. [traduction]

²⁹ Secrétariat du Commonwealth, *CHOGM 2011 Communiqué*, Perth, Australie, 28–30 octobre 2011.

³⁰ E.N. Hare, mémoire au comité, 7 mars 2012.

³¹ Rapport du GPE, p.91.

³² Secrétaire-général Sharma, 41:1, Fascicule n° 9, p. 43.

dit que le paragraphe 25.1 du projet de charte, qui mentionne les jeunes, pourrait être amélioré s'il affirmait d'emblée le rôle des jeunes dans l'avenir du Commonwealth³³. Un représentant de la Section jeunesse de la Société royale du Commonwealth nous a dit :

Les jeunes s'identifient au Commonwealth et à ses valeurs. Ils veulent s'impliquer davantage et jouer un rôle de premier plan dans le façonnement du Commonwealth. Encore une fois, les jeunes pensent qu'il devrait y avoir une charte du Commonwealth qui énonce de façon concise et claire en quoi consistent les valeurs et les principes du Commonwealth et faire ressortir le rôle qu'ils peuvent y jouer³⁴.

Comme plusieurs témoins l'ont dit, si le Commonwealth veut rester pertinent, il doit placer au cœur de son mandat des initiatives visant à outiller les jeunes par l'éducation, la formation et le leadership. Ne serait-ce qu'en raison de leur nombre dans les États-membres et du rôle de leadership qu'ils joueront à l'avenir, il importe d'inscrire bien en vue dans le texte de la charte, les jeunes et les enjeux qui leur tiennent le plus à cœur.

2. La tradition parlementaire du Commonwealth

La gouvernance parlementaire est un autre des avantages comparatifs signalés par les témoins. En sa qualité d'association ancrée dans la tradition parlementaire, réunissant des pays qui ont des systèmes administratifs et juridiques semblables, le Commonwealth peut mettre en valeur ses compétences en ce domaine. Selon ce qu'a écrit la Société royale du Commonwealth – Canada :

Les champs de compétence des programmes du Commonwealth sont la réforme démocratique, le développement d'institutions tributaires de la *common law* et le partage de pratiques parlementaires exemplaires. Nous organisons notamment des missions d'observation d'élections, de réforme des droits humains, et de consultations parlementaires. Nous pouvons prendre appui sur ces compétences pour offrir des programmes dans des secteurs émergents mettant en cause les droits humains, l'environnement et la santé. Et nous pouvons faire appel à un grand nombre d'agences du Commonwealth pour les mettre en œuvre³⁵.

Le Commonwealth est fondé sur la tradition du modèle de Westminster, et l'un des objectifs majeurs de l'association est désormais de raffermir les liens parlementaires entre les États-membres. À cette fin, l'Association parlementaire du Commonwealth (APC), un organisme affilié du Commonwealth, joue un rôle important de promotion de la gouvernance démocratique. Il existe des sections de l'APC dans plus de 175 corps législatifs du monde, ce qui englobe

³³ Section jeunesse de la Société royale du Commonwealth, 41:1, *Témoignage*, 14 mars 2012.

³⁴ *Ibid.* [traduction]

³⁵ SRC Canada, *Senate Hearing Note*. [traduction]

environ 17 000 parlementaires de palier national ou sub-national. L'APC est devenue un instrument de consultations régulières entre parlementaires du Commonwealth. Comme l'a dit le président de la section canadienne de l'APC :

Notre Association est un excellent moyen pour les législateurs des pays du Commonwealth de se consulter régulièrement; elle favorise la coopération et la compréhension mutuelle et fait la promotion de bonnes pratiques parlementaires³⁶.

Le comité estime que la gouvernance parlementaire est un avantage comparatif du Commonwealth et abonde dans le sens des témoins pour dire que les parlementaires peuvent jouer un rôle important dans l'optimisation et la mise en œuvre des valeurs et aspirations fondamentales de l'association³⁷. Or, dans le projet de charte, il n'y a qu'une seule mention du mot « parlement » (paragraphe 4.4) et il n'est jamais question de l'Association parlementaire du Commonwealth. Par comparaison, la Charte de la Francophonie, quant à elle, mentionne explicitement le lien consultatif qui existe entre la Francophonie et l'Assemblée parlementaire de la Francophonie³⁸. Un témoin nous a dit que la création d'une charte pourrait accroître la capacité du Commonwealth et de l'APC de travailler ensemble³⁹. Le vaste réseau de spécialistes de la tradition parlementaire à l'œuvre dans l'ensemble du Commonwealth est une importante ressource nous permettant de partager des pratiques exemplaires et de mieux soutenir la gouvernance démocratique. Le projet de charte serait optimisé si l'on faisait mieux ressortir l'avantage parlementaire.

3. Une tribune pour les petits États

Le grand nombre de petits États qui font partie du Commonwealth est perçu comme étant un autre des avantages comparatifs de cette association. Trente-deux des 54 États-membres du Commonwealth sont considérés comme de « petits États » ayant une population inférieure à 1,5 million d'habitants⁴⁰. Compte tenu de ce nombre, le Secrétariat attache une grande

³⁶ Association parlementaire du Commonwealth (APC), section canadienne, 41:1, Fascicule n° 9, p. 7

³⁷ *Ibid.*, p. 8.

³⁸ L'article 2 de la Charte fait la liste des institutions de la Francophonie et précise, à l'alinéa 2.4, que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est son assemblée consultative. Organisation internationale de la Francophonie, [Charte de la Francophonie](#), 23 novembre 2005.

³⁹ APC, section canadienne, 41:1, Fascicule n° 9, p. 12.

⁴⁰ Le Botswana, la Jamaïque, la Gambie, le Lesotho, la Namibie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée sont désignés par le Commonwealth comme de petits États parce qu'ils ont plusieurs des caractéristiques communes aux petits États. Secrétariat du Commonwealth, [Small States Digest](#), numéro 3, 2011.

importance à l'intégration des petits États dans l'économie mondiale et dans le développement de leur résilience et leur compétitivité⁴¹.

Des témoins ont dit que le Commonwealth avait développé une expertise dans le secteur de la promotion des intérêts des petits États. Par exemple, alors que les petits États tombent souvent sous le radar des grands donateurs, il leur est possible d'obtenir de l'assistance technique grâce au Fonds du Commonwealth pour la coopération technique. Pour bien des petits États, selon un témoin, les programmes de coopération fonctionnelle sont le principal avantage qu'ils tirent de leur adhésion au Commonwealth⁴². Aujourd'hui, l'aide prend de plus en plus la forme d'un pays en voie de développement qui en aide un autre au lieu d'emprunter la voie plus familière de l'axe nord-sud. Or, voilà qui donne au Commonwealth une occasion unique de favoriser le développement en proposant un modèle qui pourrait inspirer d'autres organismes multilatéraux.

Le comité estime que la charte devrait faire ressortir les avantages que présente le Commonwealth pour les petits États. Il pense aussi que la charte serait le lieu idéal pour exprimer officiellement l'égalité de partenariat qui existe entre les grands et les petits pays membres du Commonwealth. Étant donné le grand nombre de petits États qui font partie de la communauté du Commonwealth, il importe que leurs préoccupations et les enjeux qui leur tiennent à cœur soient inscrits et bien mis en valeur dans le texte de la charte.

C. INSTRUIRE ET RAFFERMIR LA FONCTION DE SUPERVISION DU COMMONWEALTH

Le comité reconnaît que le Commonwealth est une association volontaire d'États souverains indépendants qui ne souscrivent à aucun traité, règle ou obligation ayant force exécutoire. À bien des égards, le caractère volontaire et non contraignant de l'adhésion au Commonwealth distingue cette organisation et en garantit la souplesse. Chaque État est responsable de ses propres politiques, mais les 54 États-membres se consultent et coopèrent les uns avec les autres dans des secteurs d'intérêt commun et dans la promotion de certaines valeurs.

Le Communiqué de la RCGC de Perth réitère que la charte ne sera en aucune façon un document contraignant. Cependant, tout en ayant le même statut juridique que les déclarations antérieures du Commonwealth, la charte pourrait avoir une plus grande valeur morale⁴³.

Des témoins ont suggéré divers moyens d'utiliser la charte comme guide des décisions prises par les instances du Commonwealth : elle pourrait par exemple servir d'outil de sélection des

⁴¹ Secrétariat du Commonwealth, « [Small States](#) ».

⁴² E.N. Hare, mémoire au comité, 7 mars 2012.

⁴³ MAECI, 41:1, Fascicule n° 8, p. 12; APC, section canadienne, 41:1, Fascicule n° 9, p. 11.

nouveaux États-membres admis au sein de l'association⁴⁴; ou d'outil d'évaluation au moment de déterminer s'il faut expulser ou suspendre un État-membre⁴⁵; et elle pourrait être le point de référence officiel du Groupe d'action ministériel du Commonwealth⁴⁶.

En ce qui concerne le projet de création d'un commissariat à la démocratie, à la primauté du droit et aux droits de la personne, qu'étudie actuellement un groupe de travail ministériel, un témoin a dit : « Manifestement, ce nouveau commissaire aura besoin d'un code de conduite avec lequel travailler, et le projet de charte serait l'endroit le plus logique où consigner ce code auquel tous les États-membres seraient invités à souscrire⁴⁷ ». L'honorable Michael Kirby a abondé dans le même sens et a exprimé la certitude qu'un tel commissariat pourrait se révéler un bon moyen de concrétiser les aspirations formulées dans la charte⁴⁸.

Le comité estime que pour mieux défendre les valeurs et les aspirations du Commonwealth, il faut une approche collective. La charte pourrait se révéler un outil très utile à cet égard car elle pourrait éclairer le travail des organismes de supervision du Commonwealth. Plus particulièrement, la charte pourrait instruire le mandat et les objectifs du Groupe d'action ministériel du Commonwealth et de l'éventuel commissariat à la démocratie, à la primauté du droit et aux droits de la personne. Une fois en place, la charte pourrait fournir un cadre de référence aux organismes de supervision de l'association pour les guider dans l'évaluation du degré de conformité des États-membres aux valeurs et aux principes fondamentaux du Commonwealth.

IV. CONCLUSION

L'immensité du territoire géographique couvert par le Commonwealth et la diversité de ses membres lui donnent la possibilité d'être un instrument de consensus par rapport aux grands enjeux internationaux. Parce qu'il réunit 54 États-membres dont la composition ethnique, religieuse, culturelle et socio-économique est très diverse, le Commonwealth a l'extraordinaire potentiel de pouvoir exprimer les préoccupations communes à tous les peuples de la terre.

Bien que le Commonwealth soit en mesure de prendre la parole sur des enjeux mondiaux de toutes sortes, sa crédibilité repose sur sa capacité de défendre et d'appliquer les valeurs et les aspirations qu'il revendique comme siennes. Dans le communiqué publié à l'issue de la RCGC de Perth, les chefs de gouvernement ont affirmé que le Commonwealth et ses États-membres devaient faire plus d'effort pour défendre les valeurs communes et les principes de leur

⁴⁴ Sénateur Segal, 41:1, Fascicule n° 8, p. 27.

⁴⁵ William Schabas, 41:1, Fascicule n° 8, p. 49.

⁴⁶ Sénateur Segal, 41:1, Fascicule n° 8, p. 29.

⁴⁷ APC, section canadienne, 41:1, Fascicule n° 9, p. 9.

⁴⁸ Michael Kirby, 41:1, *Témoignage*, 14 mars 2012.

association, et ont recommandé des moyens d'optimiser la mission et le mandat du Commonwealth.

Le projet de charte du Commonwealth s'inscrit dans un objectif plus vaste de revitalisation de l'association afin qu'elle reste pertinente dans un monde en rapide évolution. Que le Commonwealth ne puisse plaire à tout le monde ni répondre aux attentes de chacun, voilà qui figurait déjà dans le communiqué de Perth et dans le rapport du Groupe des personnalités éminentes. Mais tout au long de son histoire et de l'évolution de ses membres, le Commonwealth a acquis des forces et des avantages comparatifs qui pourraient être mieux mis en valeur dans le texte éventuel d'une charte.

Le comité pense que la charte proposée pourrait être un document inspirant qui prendrait une valeur morale dans les pays du Commonwealth. Toutefois, pour atteindre son effet maximal, la charte du Commonwealth devrait être plus courte et devrait miser sur les avantages comparatifs, les valeurs et les principes qui sont au cœur de son mandat. En formulant clairement ses valeurs et ses aspirations fondamentales, la charte aura le potentiel de devenir pour le Commonwealth un outil important de promotion de la démocratie, de la saine gouvernance, des droits humains et de la primauté du droit.

La ronde de consultations sur la question de la charte est l'occasion pour les populations du Commonwealth de se donner un document qui leur appartiendra vraiment. Mais pour que la charte suscite l'adhésion de tous les peuples du Commonwealth, il importe que les consultations ne soient pas perçues comme une tentative pour un groupe de pays d'imposer ses valeurs aux autres. La participation égale de tous les pays, grands et petits, industrialisés et en voie de développement, est essentielle à la démarche de rédaction d'une charte qui sache témoigner des valeurs et des aspirations de tous les peuples du Commonwealth.

La création d'une charte offre à tous les peuples du Commonwealth l'occasion de se rallier derrière un document qui non seulement explique en quoi consiste le Commonwealth, mais montre aussi la direction dans laquelle il veut aller désormais. Le comité espère que la démarche de consultation sur la question de la charte aura contribué à la revitalisation du Commonwealth. En cette année du jubilé de diamant de la reine Elizabeth II, la création d'une charte du Commonwealth prendrait une signification toute particulière. Le Commonwealth vit un moment clé de son histoire : à lui d'en saisir toutes les possibilités.

V. RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que le ministre des Affaires étrangères poursuive le dialogue amorcé au cours des audiences du comité sur le projet de charte du Commonwealth et, en faisant appel à des technologies comme les sites Web, les médias sociaux, les blogues et les sondages électroniques, qu’il prenne les mesures nécessaires pour garantir que la consultation des parties intéressées et des particuliers, ainsi que le partage d’information au Canada, soit adéquat tout au long du processus de négociation de la Charte.

RECOMMANDATION 2

Que le Ministre continue de travailler à l’élaboration d’un document rassembleur qui sache incarner les valeurs du Commonwealth et que tout au long de la démarche il garde à l’esprit les éléments suivants :

- a) **Le mot « charte » renvoie à des notions de contrainte et d’obligation. Un « énoncé de principes » ou autre expression du genre s’appliquerait peut-être mieux au modèle du Commonwealth.**
- b) **Un document relativement court, concis et axé sur les valeurs fondamentales du Commonwealth servirait peut-être mieux la fonction pédagogique qui lui est conférée.**
- c) **Un document qui décrit clairement les avantages comparatifs du Commonwealth – le facteur jeunesse, la tradition parlementaire, la protection des petits États – pourrait faire en sorte que ces éléments continuent de distinguer le Commonwealth et précise la valeur ajoutée qu’il représente pour ses États membres.**
- d) **Des voies et moyens pourraient être demandés afin de soutenir la mise en œuvre fructueuse du document final.**

RECOMMANDATION 3

Que, dans la suite de ses délibérations avec d’autres représentants du Commonwealth, le ministre des Affaires étrangères invite les États-membres à se laisser guider par une compréhension claire et commune des objectifs et du but ultime du document, ainsi que des mesures que devra prendre le Groupe d’action ministériel du Commonwealth pour en assurer la mise en œuvre complète dans l’ensemble du Commonwealth.

VI. ANNEXE A

L'honorable A. Raynell Andreychuk, sénateure
Présidente, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international
Sénat du Canada
Ottawa ON
KIA OA4

Madame,

Je vous écris pour recommander que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (le comité) envisage de tenir des audiences sur le projet de « Charte du Commonwealth ».

À la Réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth tenue à Perth, en Australie, en octobre 2011, les dirigeants ont pris connaissance d'un rapport publié par le Groupe des personnalités éminentes (GPE). Ce groupe a été formé en 2010 avec pour mandat de fournir des recommandations visant la réforme et la modernisation du Commonwealth. Comme vous le savez, le sénateur Hugh Segal était membre du GPE et a joué un rôle important dans ses délibérations.

Le GPE a terminé son travail à Perth, et a soumis un rapport aux chefs de gouvernement faisant état de 106 recommandations. La première de ces recommandations visait la création d'une « Charte du Commonwealth » :

Une « Charte du Commonwealth » doit être rédigée après la tenue de vastes consultations dans chacun des pays membres. Les gouvernements nationaux doivent inviter la société civile à participer pleinement à la ronde de consultations pan-Commonwealth, y compris à leur organisation et à l'évaluation des résultats. Un groupe de travail doit être mis sur pied pour analyser les résultats des consultations nationales et faire des recommandations aux chefs de gouvernements. Si les résultats sont favorables à un projet de charte, le groupe de travail devrait être autorisé à en rédiger le texte définitif. [traduction]

En annexe du rapport du GPE se trouve un modèle de « Charte du Commonwealth », rédigé par l'honorable Michael Kirby, l'un des membres du GPE. Ce texte s'inspire des nombreux énoncés de valeurs et déclarations de principe du Commonwealth; bien que ce modèle n'ait encore aucun statut auprès des membres du Commonwealth, le rapport du GPE suggère qu'il soit utilisé comme base pour alimenter les consultations nationales pan-Commonwealth.

Les chefs de gouvernement ont accepté cette recommandation; ils conviendront d'un texte pour la charte en 2012, au terme d'un vaste exercice de consultations nationales, d'une analyse confiée à un groupe de travail formé de ministres des Affaires étrangères issus de tous les horizons géographiques du Commonwealth, et d'une réunion des ministres des Affaires étrangères du Commonwealth tenue à New York, en septembre 2012. La charte devra incarner les principes contenus dans les déclarations précédentes et les rassembler dans un document unique et consolidé n'ayant pas force exécutoire.

Je pense que la façon la plus efficace de procéder à ces consultations nationales serait que le comité entreprenne une brève étude du projet de « Charte du Commonwealth ». Si le comité acceptait, les audiences pourraient commencer au début de février 2012. Il s'agirait pour le comité de tenir un petit nombre de réunions et d'entendre des témoins en personne et par téléconférence, de recevoir des mémoires, et de produire un rapport final en mars 2012. Le rapport ferait des recommandations aux représentants d'Affaires étrangères et Commerce international Canada ainsi qu'à moi-même sur la façon d'aborder l'étape de la négociation du texte, qui pourrait s'amorcer vers la mi-avril 2012.

Cette façon de procéder, en plus d'être transparente et inclusive, permettrait au Canada non seulement de s'acquitter de son obligation de tenir une consultation nationale sur le projet de charte, mais témoignerait clairement de notre engagement en faveur de la réforme et du renouvellement du Commonwealth. Ce serait aussi l'occasion pour les Canadiens de se prononcer sur les implications de la charte et cela nous permettrait de s'assurer que certaines valeurs essentielles pour le Canada, comme la démocratie, la saine gouvernance, la primauté du droit, les droits de la personne et la liberté de conscience et de religion, soient au cœur même du texte de la charte.

Je vous remercie à l'avance de l'accueil que vous ferez à cette recommandation, et je me ferai un plaisir de vous fournir plus de détails, sur demande.

Avec toute ma considération,

John Baird, C. P., député

c.c. L'honorable Percy E. Downe, sénateur, vice-président, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

L'honorable sénateure Marjory LeBreton, C.P., leader du gouvernement au Sénat

L'honorable James S. Cowan, sénateur, leader de l'opposition au Sénat

VII. ANNEXE B – TÉMOINS 41.1

Date	Organisme et porte-parole
29 février 2012	<p><i>Affaires étrangères et Commerce international</i> Olivier Nicoloff, directeur, Démocratie, Commonwealth et Francophonie, Thomas Balint, conseiller supérieur en politiques</p> <p><i>Sénat du Canada</i> L'honorable sénateur Hugh Segal.</p>
1 ^{er} mars 2012	<p><i>À titre personnel</i> William A. Schabas, professeur de droit international, faculté de droit, Middlesex University.</p>
7 mars 2012	<p><i>Association parlementaire du Commonwealth Parlement du Canada</i> Russ Hiebert, député, président; Joe Preston, député, membre.</p> <p><i>À titre personnel</i> Richard Bourne, agrégé supérieur de recherche, Institute of Commonwealth Studies, School of Advanced Study, University of London (par vidéoconférence);</p> <p>Arthur Donahoe, ancien secrétaire général de l'Association parlementaire du Commonwealth (par vidéoconférence);</p> <p>Nick Hare, ancien sous-secrétaire du Commonwealth (Coopération au développement)</p>
8 mars 2012	<p><i>Secrétariat du Commonwealth</i> Kamalesh Sharma, Secrétaire général.</p> <p><i>Organisation internationale de la Francophonie (par vidéoconférence)</i> Pierre de Cocatrix, chef de cabinet du secrétaire général; Eric Pelletier, conseiller responsable de la coopération.</p>

14 mars 2012

Section Jeunesse de la Société royale du Commonwealth

Adam Foote, membre.

À titre personnel

L'honorable Michael Kirby, ancien juge de la Cour supérieure de l'Australie et membre du Groupe des personnalités éminentes.

Mars 2012

Soumis un mémoire mais n'a pas comparu devant le comité

La Société royale du Commonwealth – Canada

Colin Reichle, président national, Peter Kucherepa, membre, Le révérend

Joshua Phillpotts, membre et Brian Hodgson, membre.

WITNESSES

Thursday, April 26, 2012

Passport Canada:

Christine Desloges, President and Chief Executive Officer;
Lisa Pezzack, Director General;
Michel Brunette, Director, Resource Management and Compliance.

Wednesday, May 2, 2012

Foreign Affairs and International Trade Canada:

Marc Vidricaire, Director General;

Bradley Bélanger, Director, Financial Resource Planning Division.

Service Canada:

Julie Lalonde-Goldenberg, Director General, Interdepartmental Partnerships and Service Offerings, Citizen Service Branch.

Canada Border Services Agency:

Maria Romeo, Director, Emerging Border Programs Division, Border Programs Directorate, Programs Branch.

Office of the Auditor General of Canada:

Clyde MacLellan, Assistant Auditor General of Canada;
Wendy Loschiuk, Assistant Auditor General of Canada.

Thursday, May 3, 2012

Canadian Snowbird Association:

Bob Slack, President;
Michael Mackenzie, Executive Director.

TÉMOINS

Le jeudi 26 avril 2012

Passeport Canada :

Christine Desloges, présidente-directrice générale;
Lisa Pezzack, directrice générale;
Michel Brunette, directeur, Gestion des ressources et de la conformité.

Le mercredi 2 mai 2012

Affaires étrangères et Commerce international Canada :

Marc Vidricaire, directeur général, Politique consulaire et représentation;
Bradley Bélanger, directeur, Direction de la planification des ressources financières.

Service Canada :

Julie Lalonde-Goldenberg, directrice générale, Partenariats interministériels et offres de service, Direction générale de service aux citoyens.

Agence des services frontaliers du Canada :

Maria Romeo, directrice, Division des programmes frontaliers améliorés, Direction des programmes frontaliers, Direction générale des programmes.

Bureau du vérificateur général du Canada :

Clyde MacLellan, vérificateur général adjoint du Canada;
Wendy Loschiuk, vérificatrice générale adjointe du Canada.

Le jeudi 3 mai 2012

Association canadienne des snowbirds :

Bob Slack, président;
Michael Mackenzie, directeur exécutif.