

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-first Parliament, 2011

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

Première session de la  
quarantième et unième législature, 2011

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## NATIONAL FINANCE

*Chair:*  
The Honourable JOSEPH A. DAY

---

Thursday, June 23, 2011

---

Issue No. 4

*Second (final) meeting on:*  
Bill C-3, An Act to implement certain provisions  
of the 2011 budget as updated on June 6, 2011

*and*

*Third meeting on:*  
The study of the Supplementary Estimates (A) for  
the fiscal year ending March 31, 2012

*and*

*Fourth meeting on:*  
The study of the Main Estimates for  
the fiscal year ending March 31, 2012

---

INCLUDING:  
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-3, An Act to implement certain provisions  
of the 2011 budget as updated on June 6, 2011)

THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE  
(First Interim Report on  
the Main Estimates for 2011-12)

## FINANCES NATIONALES

*Président :*  
L'honorable JOSEPH A. DAY

---

Le jeudi 23 juin 2011

---

Fascicule n° 4

*Deuxième (dernière) réunion concernant :*  
Le projet de loi C-3, Loi portant exécution de certaines  
dispositions du budget de 2011 mis à jour le 6 juin 2011

*et*

*Troisième réunion concernant :*  
L'étude du Budget supplémentaires des dépenses (A) pour  
l'exercice se terminant le 31 mars 2012

*et*

*Quatrième réunion concernant :*  
L'étude du Budget principal des dépenses pour  
l'exercice se terminant le 31 mars 2012

---

Y COMPRIS :  
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi C-3, Loi portant exécution de certaines dispositions  
du budget de 2011 mis à jour le 6 juin 2011)

LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Premier rapport intérimaire sur  
le Budget principal des dépenses de 2011-2012)

STANDING SENATE COMMITTEE  
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Joseph A. Day, *Chair*

The Honourable Irving Gerstein, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Ataullahjan	Murray, P.C.
Callbeck	Neufeld
* Cowan	Plett
(or Tardif)	Ringuette
Eggleton, P.C.	Rivard
Finley	Runciman
* LeBreton, P.C.	
(or Carignan)	

\* Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

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

The Honourable Senator Finley replaced the Honourable Senator Eaton (*June 23, 2011*).

The Honourable Senator Plett replaced the Honourable Senator Marshall (*June 23, 2011*).

The Honourable Senator Ataullahjan replaced the Honourable Senator Brown (*June 23, 2011*).

The Honourable Senator Brown replaced the Honourable Senator Nancy Ruth (*June 23, 2011*).

The Honourable Senator Runciman replaced the Honourable Senator Mockler (*June 22, 2011*).

The Honourable Senator Marshall replaced the Honourable Senator Fortin-Duplessis (*June 22, 2011*).

The Honourable Senator Fortin-Duplessis replaced the Honourable Senator Manning (*June 22, 2011*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président* : L'honorable Joseph A. Day

*Vice-président* : L'honorable Irving Gerstein

et

Les honorables sénateurs :

Ataullahjan	Murray, C.P.
Callbeck	Neufeld
* Cowan	Plett
(ou Tardif)	Ringuette
Eggleton, C.P.	Rivard
Finley	Runciman
* LeBreton, C.P.	
(ou Carignan)	

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications 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 Finley a remplacé l'honorable sénateur Eaton (*le 23 juin 2011*).

L'honorable sénateur Plett a remplacé l'honorable sénateur Marshall (*le 23 juin 2011*).

L'honorable sénateur Ataullahjan a remplacé l'honorable sénateur Brown (*le 23 juin 2011*).

L'honorable sénateur Brown a remplacé l'honorable sénateur Nancy Ruth (*le 23 juin 2011*).

L'honorable sénateur Runciman a remplacé l'honorable sénateur Mockler (*le 22 juin 2011*).

L'honorable sénateur Marshall a remplacé l'honorable sénateur Fortin-Duplessis (*le 22 juin 2011*).

L'honorable sénateur Fortin-Duplessis a remplacé l'honorable sénateur Manning (*le 22 juin 2011*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, June 23, 2011  
(7)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day, at 9:05 a.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Brown, Callbeck, Day, Eaton, Eggleton, P.C., Gerstein, Marshall, Neufeld, Rivard and Runciman (10).

*In attendance:* John Bulmer, Analyst, 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 Wednesday, June 22, 2011, the committee continued its examination of Bill C-3, An Act to implement certain provisions of the 2011 budget as updated on June 6, 2011. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 3.*)

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-3, An Act to implement certain provisions of the 2011 budget as updated on June 6, 2011.

With leave, it was agreed that the committee be allowed to group clauses by the 12 parts identified in the bill, when appropriate.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, stand postponed.

It was agreed that clauses 2 to 8 carry.

It was agreed that clauses 9 to 12 carry.

It was agreed that clauses 13 and 14 carry.

It was agreed that clauses 15 and 16 carry.

It was agreed that clause 17 carry.

It was agreed that clauses 18 and 19 carry.

It was agreed that clauses 20 to 26 carry.

It was agreed that clauses 27 to 29 carry.

It was agreed that clauses 30 and 31 carry.

It was agreed that clauses 32 and 33 carry.

It was agreed that clauses 34 to 36 carry.

It was agreed that clauses 37 to 45 carry.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, carry.

It was agreed that the title carry.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le jeudi 23 juin 2011  
(7)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 5, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Brown, Callbeck, Day, Eaton, Eggleton, C.P., Gerstein, Marshall, Neufeld, Rivard et Runciman (10).

*Également présent :* John Bulmer, analyste, 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 mercredi 22 juin 2011, le comité poursuit son étude du projet de loi C-3, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget de 2011 mis à jour le 6 juin 2011. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-3, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget de 2011 mis à jour le 6 juin 2011.

Avec la permission du comité, il est convenu de regrouper certains articles des 12 parties du projet de loi, lorsque la situation le permet.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1, renfermant le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter les articles 2 à 8.

Il est convenu d'adopter les articles 9 à 12.

Il est convenu d'adopter les articles 13 et 14.

Il est convenu d'adopter les articles 15 et 16.

Il est convenu d'adopter l'article 17.

Il est convenu d'adopter les articles 18 et 19.

Il est convenu d'adopter les articles 20 à 26.

Il est convenu d'adopter les articles 27 à 29.

Il est convenu d'adopter les articles 30 et 31.

Il est convenu d'adopter les articles 32 et 33.

Il est convenu d'adopter les articles 34 à 36.

Il est convenu d'adopter les articles 37 à 45.

Il est convenu d'adopter l'article 1, renfermant le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter le titre.

It was agreed that the bill carry.

It was agreed that the bill be reported to the Senate by the chair.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, June 9, 2011, the committee continued its examination of the expenditures set out in the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2012. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

At 9:15 a.m., the committee proceeded in camera.

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

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

It was agreed:

That the draft report be adopted and that the chair present the report in the Senate;

That the clerk and analysts be authorized to make such changes to the report as directed by the committee; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure approve the final text before it is presented in the Senate.

At 9:42 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, June 23, 2011  
(8)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day, at 2:08 p.m., in camera, in room 356-S, Centre Block, the chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Ataullahjan, Day, Eggleton, P.C., Finley, Gerstein, Neufeld, Plett, Ringuette, Rivard and Runciman (10).

*In attendance:* John Bulmer, Analyst, 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, June 9, 2011, the committee continued its examination of the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2012. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

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

Il est convenu d'adopter le projet de loi.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi au Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 9 juin 2011, le comité poursuit son étude du Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2012. (*L'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

À 9 h 15, le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Il est convenu que le personnel des sénateurs puisse demeurer dans la salle.

Conformément à l'article 92(2)(f) du Règlement, le comité examine un projet de rapport.

Il est convenu :

Que le projet de rapport soit adopté et que le président en fasse rapport au Sénat;

Que le greffier et les analystes soient autorisés à apporter des modifications au rapport selon les directives du comité; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure approuve la version finale avant qu'elle ne soit présentée au Sénat.

À 9 h 42, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 23 juin 2011  
(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à huis clos, à 14 h 8, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Ataullahjan, Day, Eggleton, C.P., Finley, Gerstein, Neufeld, Plett, Ringuette, Rivard et Runciman (10).

*Également présent :* John Bulmer, analyste, 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 9 juin 2011, le comité poursuit son étude du Budget supplémentaires des dépenses (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2012. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le personnel des sénateurs puisse demeurer dans la salle.

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee considered a draft agenda (future business).

At 2:12 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

Conformément à l'article 92(2)e du Règlement, le comité examine le calendrier de ses travaux futurs.

À 14 h 12, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Thursday, June 23, 2011

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

**SECOND REPORT**

Your committee, to which was referred Bill C-3, An Act to implement certain provisions of the 2011 budget as updated on June 6, 2011, has, in obedience to its order of reference of June 22, 2011, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

---

Thursday, June 23, 2011

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

**THIRD REPORT**

Your committee, to which were referred the 2011-2012 Estimates, has, in obedience to the order of reference of Thursday, June 9, 2011, examined the said Estimates and herewith presents its first interim report.

Respectfully submitted,

**RAPPORTS DU COMITÉ**

Le jeudi 23 juin 2011

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

**DEUXIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-3, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget de 2011 mis à jour le 6 juin 2011, a, conformément à son ordre de renvoi du 22 juin 2011, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

---

Le jeudi 23 juin 2011

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

**TROISIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été renvoyé le Budget des dépenses 2011-2012, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 9 juin 2011, examiné ledit Budget et présente ici son premier rapport intérimaire.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

JOSEPH A. DAY

*Chair*

*(Text of the report appears following the evidence.)*

*(Le texte du rapport paraît après les témoignages.)*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, June 23, 2011

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-3, An Act to implement certain provisions of the 2011 budget as updated on June 6, 2011, met this day at 9:05 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill; and to consider, in camera, the expenditures set out in the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2012.

**Senator Joseph A. Day** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** I call this meeting of the Standing Senate Committee on National Finance to order.

Honourable senators, we have two items of business that we propose to deal with this morning. One is clause-by-clause consideration of Bill C-3, An Act to implement certain provisions of the 2011 budget as updated on June 6, 2011. The other, is to consider, and hopefully pass and adopt, the report on the Main Estimates for 2011-12.

I would propose starting with the bill, which has precedent.

Is there agreement, honourable senators, that we proceed with clause-by-clause consideration of Bill C-3, An Act to implement certain provisions of the 2011 budget as updated on June 6, 2011?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** If we do not have unanimous consent I have to ask for someone to move the nomination, but in this instance I see there is consensus, so I do not have to ask for a motion.

With leave, is it agreed that the committee be allowed to group clauses by the 12 parts identified in the bill, when appropriate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** I will be back to that later.

Shall clause 1, which contains a short title, stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

We will start with the 12 parts, honourable senators.

Shall Part 1, entitled "Amendments to the Income Tax Act, a Related Act and a Related Regulation," containing clauses 2 to 8, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 23 juin 2011

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 5, pour l'étude article par article du projet de loi C-3, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget de 2011 mis à jour le 6 juin 2011, et pour examiner, à huis clos, les dépenses prévues dans le Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2012.

**Le sénateur Joseph A. Day** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** La séance du Comité sénatorial permanent des finances nationales est ouverte.

Honorables sénateurs, nous avons deux points à l'ordre du jour aujourd'hui. Le premier est l'étude article par article du projet de loi C-3, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget de 2011 mis à jour le 6 juin 2011. Le deuxième consiste à examiner, et espérons-le adopter, le rapport sur le Budget principal des dépenses de 2011-2012.

Je proposerais que nous commençons par le projet de loi, qui a la priorité.

Est-il convenu, honorables sénateurs, de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-3, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget de 2011 mis à jour le 6 juin 2011?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Si nous n'avons pas le consentement unanime, je dois demander à une personne de proposer la motion, mais comme je vois qu'il y a un consensus, cela ne sera pas nécessaire.

Avec votre permission, le comité peut-il grouper les articles selon les 12 parties du projet de loi lorsque cela est à-propos?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Le titre est-il réservé?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Nous allons y revenir plus tard.

L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il réservé?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Honorables sénateurs, nous allons commencer par les 12 parties.

La partie 1, intitulée « Modification de la loi de l'impôt sur le revenu et d'une loi et d'un règlement connexes », qui comprend les articles 2 à 8, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Shall Part 2, entitled “Measures Relating to Excise Duties and Sales and Excise Taxes,” containing clauses 9 to 12, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Honourable senators, shall Part 3, entitled “Old Age Security Act,” containing clauses 13 and 14, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall Part 4 entitled “Payments,” containing clauses 15 and 16, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall Part 5, entitled “Auditor General Act,” containing clause 17, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** It deals with the mandatory retirement age, as I recall. Carried.

Shall Part 6, entitled “Canada Student Financial Assistance Act,” containing clauses 18 and 19, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Honourable senators, shall Part 7, entitled “Mortgage or Hypothecary Insurance,” containing clauses 20 to 26, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall Part 8, entitled “Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act,” containing clauses 27 to 29, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall Part 9, entitled “Insurance Companies Act,” containing clauses 30 and 31, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** That is demutualization. Carried.

Shall Part 10, entitled “Assessment of Financial Institutions Regulations, 2001,” containing clauses 32 and 33, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall Part 11, entitled “Financial Administration Act,” containing clauses 34 to 36 inclusive, carry?

La partie 2, intitulée « Modifications relatives aux droits d'accise et aux taxes de vente et d'accise », qui comprend les articles 9 à 12, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Honorable sénateurs, la partie 3, intitulée « Loi sur la sécurité de la vieillesse », qui comprend les articles 13 et 14, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

La partie 4, intitulée « Paiements », qui comprend les articles 15 et 16, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

La partie 5, intitulée « Loi sur le vérificateur général », qui comprend l'article 17, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Si je me souviens bien, on parle de l'âge de retraite obligatoire. Adopté.

La partie 6, intitulée « Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants », qui comprend les articles 18 et 19, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Honorable sénateurs, la partie 7, intitulée « Assurance hypothécaire », qui comprend les articles 20 à 26, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

La partie 8, intitulée « Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces », qui comprend les articles 27 à 29, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

La partie 9, intitulée « Loi sur les sociétés d'assurances », qui comprend les articles 30 et 31, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Elle concerne la démutualisation. Adopté.

La partie 10, intitulée « Règlement de 2001 sur les cotisations des institutions financières », qui comprend les articles 32 et 33, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

La partie 11, intitulée « Loi sur la gestion des finances publiques », qui comprend les articles 34 à 36 inclusivement, est-elle adoptée?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall Part 12, entitled “Canada Shipping Act, 2001,” containing clauses 37 to 45, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 1, which contains the short title, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall the bill carry without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Are there any observations that anyone feels she or he would like to see attached to this particular bill and the work we have done on it?

Seeing none, shall I report the bill to the Senate, at the earliest opportunity, without amendment and without observations?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** It is agreed.

Honourable senators, that concludes our work with respect to Bill C-3. I thank you very much for your diligence and understanding in getting it through quickly and working for four hours last evening to do so. It went very well.

May I have a motion to move in camera?

**Senator Gerstein:** I so move.

**The Chair:** All those in favour? Contrary minded, if any? The motion is carried.

(The committee continued in camera.)

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

La partie 12, intitulée « Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada », qui comprend les articles 37 à 45, est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Le projet de loi est-il adopté sans amendement?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Quelqu'un souhaite-t-il annexer des observations au projet de loi et au travail que nous avons effectué à son sujet?

Puisque personne ne le souhaite, est-il convenu que je fasse rapport du projet de loi au Sénat, aussitôt que possible, sans amendement et sans observation?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Il en est convenu.

Honorables sénateurs, cela conclut notre travail sur le projet de loi C-3. Je vous remercie beaucoup de votre efficacité et de votre compréhension, qui nous ont permis de le terminer rapidement et je vous remercie d'avoir travaillé pendant quatre heures hier soir pour y arriver. Tout s'est très bien passé.

Quelqu'un peut-il proposer une motion pour que nous siéjons à huis clos?

**Le sénateur Gerstein :** J'en fais la proposition.

**Le président :** Tous ceux qui sont pour? Tous ceux qui sont contre, s'il y en a? La motion est adoptée.

(La séance se poursuit à huis clos.)





**FIRST INTERIM REPORT ON THE  
*MAIN ESTIMATES, 2011-12***

**Standing Senate Committee on  
National Finance**

**THIRD REPORT**

*Chair*

The Honourable Joseph A. Day

*Deputy Chair*

The Honourable Irving Gerstein

June 2011

## **TABLE OF CONTENTS**

Office of the National Defence and Canadian Forces Ombudsman .....	2
Office of the Veterans Ombudsman .....	4
Public Works and Government Services Canada .....	6
Office of the Procurement Ombudsman .....	8

## **REPORT ON THE *MAIN ESTIMATES, 2011-12***

The *Main Estimates, 2011-12* were initially presented in Parliament on March 1, 2011, during the 3<sup>rd</sup> session of the 40<sup>th</sup> Parliament and were referred to the Standing Senate Committee on National Finance. In the 1<sup>st</sup> session of the 41<sup>st</sup> Parliament, the Main Estimates were again tabled in Parliament, and again referred to the Standing Senate Committee on National Finance, along with the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee on this subject during the 3<sup>rd</sup> session of the 40<sup>th</sup> Parliament. To date, the committee has held six meetings, and tabled a first interim report on March 22, 2011, on these Main Estimates after having heard the testimony of the Treasury Board of Canada Secretariat, the Department of Finance, PPP Canada Inc., Agriculture and Agri-Food Canada, and the Department of Canadian Heritage. The committee's examination of the *Main Estimates, 2011-12* continues in this report and will continue throughout the fiscal year.

On June 14, 2011, Mary McFadyen, General Counsel with the Office of the National Defence and Canadian Forces Ombudsman, represented the Office in an appearance before the committee.

On June 16, 2011, the committee met with representatives of the Office of the Procurement Ombudsman and of Public Works and Government Services Canada. Specifically, the Office of the Procurement Ombudsman was represented by Frank Brunetta, Procurement Ombudsman. Normand Masse, Director General, Services and Technology Acquisition Management Sector, and Alain Vauclair, Director General, Policy Risk, Integrity and Strategic Management Sector, represented Public Works and Government Services Canada.

Finally, also on June 16, the committee heard from Guy Parent, Veterans Ombudsman, who represented the Office of the Veterans Ombudsman.

## **Examination of the *Main Estimates, 2011-12***

### **1. Office of National Defence and Canadian Forces Ombudsman**

The Office of the National Defence and Canadian Forces Ombudsman's general counsel gave the committee a detailed description of the role, responsibilities and financial status of the Office, which has about 60 employees. The committee learned that the Ombudsman reports directly to the Minister of National Defence on behalf of the Office, which receives its budget from the Department of National Defence (DND); consequently, it is not specifically mentioned in the Estimates. According to documents provided to the committee by the general counsel, the Office's budget for fiscal year 2010–2011 was \$6.27 million, although actual expenses were lower, at \$4.6 million. According to her, the Office's budget has remained stable over the past five years and this level of funding has generally been adequate to enable it to fulfil its mandate.

### **Complaints**

Committee members asked several questions about the complaints received by the Office of the National Defence and Canadian Forces Ombudsman, including the process for resolving them. The committee learned that, in 2010–2011, the Office received 1,454 complaints from its 300,000 constituents; 1,302 new complaints and complaints from previous years were resolved. In particular, the new complaints concerned benefits (444), release from military service (137), medical care (102), recruitment (88), military postings (73), grievance resolution (73) and harassment (59).<sup>1</sup> The committee was also told that the Office has had to make changes in order to handle the growing number of complaints related to post-traumatic stress syndrome since the start of the Canadian mission in Afghanistan in 2002.

### **Overlap**

Questions were also posed about whether the responsibilities of the Office of the National Defence and Canadian Forces Ombudsman and those of the Office of the Veterans Ombudsman overlap and, more specifically, why some former Canadian Forces members' complaints are handled

---

<sup>1</sup> This information is contained in a document provided to the Standing Senate Committee on National Finance on June 14, 2011. This information is not yet publicly available.

by the former rather than by the latter. The Office of the National Defence and Canadian Forces Ombudsman's general counsel told the committee that the two offices have different mandates. In particular, the Office of the National Defence and Canadian Forces Ombudsman is responsible for cases pertaining to DND, while the Office of the Veterans Ombudsman handles cases involving Veterans Affairs Canada. In response to questions, the general counsel added that, for certain matters, veterans must go to the Office of the National Defence and Canadian Forces Ombudsman; one example is pensions, for which DND has responsibility.<sup>2</sup>

## **Financial Compensation for Canadian Forces members**

The committee learned that a major ongoing problem for Canadian Forces members is that complaints pertaining to financial compensation may not be resolved because of the inability of the Chief of the Defence Staff (CDS) to resolve complaints of this type due to a lack of authority. Former Chief Justice of Canada, the Rt. Honourable Antonio Lamer, in the first independent review of the provisions and operations of the 1998 amendments to the *National Defence Act*, made the recommendation that the "CDS ... be given the power to delegate to someone under his command and control decision-making in respect of all grievances, except those that may have significant implications for the Canadian Forces."<sup>3</sup> The Office of the National Defence and Canadian Forces Ombudsman came to the same conclusion in its 2010 report in which it recommended that the "Chief of [the] Defence Staff be given the necessary financial authority to settle financial claims in grievances and that the Chief of [the] Defence Staff be entitled to delegate this authority."<sup>4</sup>

This recommendation was not implemented, and the CDS must still refer complaints regarding financial compensation to legal services personnel at DND, since they have authority over financial compensation. In analyzing these complaints, DND legal services must follow the Treasury Board of Canada Secretariat's *ex gratia* payments policy,<sup>5</sup> which applies throughout the federal government.

---

<sup>2</sup> See: *Canadian Forces Superannuation Act*.

<sup>3</sup> The First Independent Review by the Right Honourable Antonio Lamer P.C., C.C., C.D. of the provisions and operation of Bill C-25, An Act to amend the National Defence Act and to make consequential amendments to other Acts, as required under section 96 of Statutes of Canada 1998, c.35, September 2003, p. 3, [http://www.cfgb-cgfc.gc.ca/documents/LamerReport\\_e.pdf](http://www.cfgb-cgfc.gc.ca/documents/LamerReport_e.pdf).

<sup>4</sup> Office of the National Defence and Canadian Forces Ombudsman, *The Canadian Forces Grievance Process: Making It Right for Those Who Serve*, May 2010, p. 28, <http://www.ombudsman.forces.gc.ca/rep-rap/sr-rs/gp-prg/doc/gp-prg-eng.pdf>.

<sup>5</sup> This policy is available at: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=15782&section=text>.

The Office of the National Defence and Canadian Forces Ombudsman's general counsel informed the committee that, in her experience, DND's legal services may refuse to compensate Canadian Forces members because of their employment status. In particular, since Canadian Forces members serve at the pleasure of the Crown, there is no employer-employee relationship, a situation that is unlike that which exists between the Crown and DND's civilian employees. Therefore, DND has no legal obligation to compensate Canadian Forces members. **The committee believes that this situation should be modified immediately in order to ensure that Canadian Forces members are eligible to receive the same compensation as DND's civilian employees.**

## **2. Office of the Veterans Ombudsman**

In the *Main Estimates, 2011-12*, the Office of the Veterans Ombudsman (OVO) had voted appropriation requests of approximately \$5.9 million. The OVO, which reports to the Minister of Veterans Affairs, was started in 2007. It has 37 employees in Ottawa and Charlottetown, where the department's headquarters is located.

The OVO's clients include members and veterans of the Canadian Forces and the Royal Canadian Mounted Police as well as their survivors, such as widows and spouses. The OVO has three principal functions. First, it informs its clients about, and refers its clients to, the programs for which they are eligible. Second, it helps people address complaints related to veterans affairs. Third, based on the information received in these complaints, the OVO identifies recurring issues; it then conducts a systemic review of these issues and makes recommendations to Veterans Affairs Canada about them. Currently, the OVO is conducting investigations of the Veterans Independence Program as well as the review process of the Veterans Review and Appeal Board. In terms of service standards, the OVO takes up to five days for an information referral, up to thirty business days to address minor complaints, and up to five months to address more complex complaints and complete systemic reviews.

## **Veterans Independence Program**

Committee members continue to be concerned about the criteria used by Veterans Affairs Canada to determine eligibility for the Veterans Independence Program, which provides housekeeping and grounds keeping services to veterans and widows. There are two main groups of widows of veterans who are eligible for the Veterans Independence Program. First, widows of veterans are eligible to receive Veterans Independence Program services, including housekeeping and grounds keeping services, if they receive Guaranteed Income Supplement benefits or if they are approved for the Disability Tax Credit. Second, widows of veterans are eligible to continue to receive services in relation to housekeeping and/or grounds keeping that they received before the veteran passed away. Both of these groups of widows must meet additional criteria in order to be eligible for these services. Widows of veterans who do not meet eligibility criteria cannot receive the benefits that are available to other widows of veterans. According to the Veterans Ombudsman, “if [the OVO] can go to the department and explain the unfairness of one widow being eligible for something and another not, and if they agree, [the OVO] can work from the unfairness to the legislation. That is why [the OVO is] still engaged and [hopes] to come to a successful arrangement with the department on that issue.”

## **Overlap**

As with the questioning of the Office of the National Defence and Canadian Forces Ombudsman’s general counsel, committee members were concerned about an overlap in the functions of the Office of the National Defence and Canadian Forces Ombudsman and the Office of the Veterans Ombudsman.

According to the Veterans Ombudsman, the functions of the two Offices are separate. He illustrated this point by providing an example: a member of the Canadian Forces may not declare an injury to the Canadian Forces, since such a declaration could jeopardize his or her career, but that person would still be eligible to receive a pension from Veterans Affairs Canada for that injury. Furthermore, he said that the differences between his Office and the Office of the National Defence and Canadian Forces Ombudsman are described on the OVO website in order to minimize potential confusion among the clients. Additionally, the OVO has an agreement with the Office of the National Defence and Canadian Forces Ombudsman pursuant to which the two Offices exchange

information, with the permission of the complainant, in the event that the complaint would be better addressed by the other Office.

## **Sharing of Information**

Committee members had some concerns about the sharing of information by Veterans Affairs Canada with the OVO. The Veterans Ombudsman indicated that there were no issues with respect to the sharing of information for personal complaints. In the past, problems existed regarding the OVO's ability to access written documents from Veterans Affairs Canada, but that situation has improved. Furthermore, the OVO and the Minister of Veterans Affairs Canada are negotiating an information-sharing agreement in an effort to reduce the occurrence of information-sharing issues.

## **3. Public Works and Government Services Canada**

In the *Main Estimates, 2011-12*, Public Works and Government Services Canada (PWGSC) had voted appropriation requests of about \$2,582 million. The role of PWGSC is to procure goods and services on behalf of the federal government. Each year, the federal government acquires approximately \$19 billion in goods and services, of which \$14 billion involves procurement through PWGSC.

In response to questions from committee members, PWGSC officials noted that federal departments are not required to procure goods and services through it; in particular, departments have some powers of delegation and can procure goods and services valued at as much as \$25,000 before they are required to use PWGSC. For goods and services valued at more than \$25,000, departments can either use PWGSC's pre-negotiated instruments or obtain goods and services through PWGSC's competitive bidding process.

## **Aboriginal Set-Asides**

Committee members also had questions about PWGSC's Aboriginal set-asides. Destined for primarily Aboriginal suppliers, the Aboriginal set-aside involves procurement where the value exceeds \$5,000. PWGSC officials stated that there is no quota established for Aboriginal set-asides,

but some Aboriginal set-asides are available among PWGSC's pre-negotiated instruments for use by the departments. Following further questions, PWGSC officials responded that no set-asides exist for other groups, such as for women entrepreneurs or for other types of suppliers.

## **Opportunities for Improvement**

PWGSC officials identified a number of areas where PWGSC can improve its operations. For example, they suggested that the government is too risk-averse in its procurement process. Committee members were not convinced that a lower aversion to risk is a realistic or concrete opportunity for improvement. PWGSC officials did, however, present another area where concrete improvements had occurred: the introduction of web-based tools that have generated efficiencies for suppliers.

## **Transparency**

Committee members had questions about transparency, or a lack thereof, in government procurement. PWGSC officials stated that the name of the bid winner is revealed but that other bid information, including pricing or strategy, could be considered as confidential by the supplier; the information is, however, subject to access to information requests. As such, confidential information can only be released with the permission of the supplier.

## **Competitive Bids**

According to PWGSC officials, about 75 percent of federal contracts are subject to the competitive bidding process. They told the committee that the competitive bidding process is not required in all cases; for example, it is not required: in emergency situations; where there is only one potential supplier, perhaps due to intellectual property considerations; when the value of the contract does not exceed \$25,000; or when it is not in the public interest to have a competitive bidding process. When a committee member asked about the relative frequency of each exemption from the competitive bidding process, PWGSC officials explained that many of the contracts have a value below \$25,000. Additionally, the existence of only one potential supplier as a result of intellectual property considerations is a factor in some cases.

## **Intellectual Property**

Committee members also had questions about intellectual property and government contracts, and expressed a concern that, increasingly, suppliers are required to sell their intellectual property rights to the government in order to receive the procurement contract. PWGSC officials said that the federal government's "default position" is to allow suppliers to retain their intellectual property rights. In some cases, however, the government wants to purchase the intellectual property rights; in these cases, the government notifies the supplier of this desire at the beginning of contract negotiations.

## **4. Office of the Procurement Ombudsman**

In the *Main Estimates, 2011-12*, the Office of the Procurement Ombudsman (OPO) had voted appropriation requests of about \$4.3 million. The OPO has the authority to review complaints in relation to the awarding of procurement contracts below a certain monetary value and to the administration of awarded procurement contracts of any monetary value; these authorities exist in relation to contracts with departments, agencies, boards and commissions found in Schedules I, I.1 and II of the Financial Administration Act. This authority does not include Crown corporations or intelligence-type procurement of the sort conducted by the Canadian Security Intelligence Service. The Office, which currently has approximately 25 full-time employees, reviews complaints from suppliers about the awarding and administering of government procurement contracts.

## **Mandate**

According to the Procurement Ombudsman, the OPO's mandate has four components. First, the OPO reviews complaints in relation to the awarding of low-value contracts, which are valued below \$25,000 for goods and below \$100,000 for services. The Procurement Ombudsman told the committee that the OPO fills a particular void for low-value contractors, which have fewer avenues for recourse. Second, the Office reviews complaints about the administration of awarded contracts of any monetary value. Third, the OPO assures that procurement practices are fair, open and transparent. Finally, the Office conducts reviews of the procurement practices of departments, if requested to do so by the Minister of Public Works and Government Services.

To achieve its mandate, the OPO has three basic roles. First, it receives and responds to complaints, which may lead to an investigation. Second, it provides an alternative dispute resolution process to which government and suppliers may apply. Third, it writes procurement practice reviews based on the systemic issues it observes from complaints received about federal procurement processes.

## **Complaints**

When the OPO receives a complaint, it has 10 working days to determine whether to review it. During that time, it will try to facilitate an informal resolution. After the 10 working days have passed, the OPO will initiate a formal investigation if it decides to review the complaint and if the complainant wants to continue to pursue the issue. When it concludes its investigation, the OPO writes a report and makes recommendations. According to the Procurement Ombudsman, the OPO has initiated nine investigations to date, and has been successful in its efforts, since most complaints have been resolved informally; informal resolution is considered to be relatively more efficient.

The Procurement Ombudsman told committee members that 75 percent of complaints made to the OPO are related to the manner in which the contract was awarded, with four main complaint categories in this regard. First, supplier complainants are concerned about how their bid was evaluated or how the evaluation criteria were applied. Second, there are criticisms about the evaluation plan and its criteria, which the supplier may consider to be excessively restrictive or lax. Third, supplier complainants are concerned about the procurement strategy, specifically about whether the procurement process is competitive or sole source. Fourth, when the statement of work requirements are vague or ambiguous, supplier complainants are concerned that it is difficult for them to demonstrate how requirements would be met. The remaining 25 percent of complaints relate to contract administration, with bid winners complaining about how the contract is managed by the department. For example, the bid winner may complain about late payments. The Procurement Ombudsman indicated that there have been significant improvements in that regard, with the OPO currently receiving relatively fewer complaints about late payments.

## **Alternative Dispute Resolution**

The OPO also provides an alternative dispute resolution process, which can be accessed by the federal government or by suppliers. Since it began its operations, the OPO has received 21 requests in relation to this process. The Office has conducted three formal processes and reached seven agreements; in addition, seven requests were declined by the opposing party, one request was withdrawn and three requests were deemed to be outside the OPO's jurisdiction.

## **Procurement Practice Reviews**

The OPO writes procurement practice reviews in response to systemic issues that it has identified on the basis of the complaints it has received. In these reviews, the OPO focuses on fairness, openness and transparency. Additionally, it makes recommendations for improvements in the procurement process. Thus far, the OPO has completed 12 procurement practice reviews; four additional practice reviews are expected in 2011. These reviews are similar to performance audits conducted by the Office of the Auditor General of Canada, but may have a relatively greater focus on best practices; the OPO believes that these practices should be disseminated to all federal departments, boards and agencies.

## **Evaluation**

The Procurement Ombudsman told the committee that an external evaluation of the OPO's activities has been initiated. Following the evaluation, the OPO may make changes to its operations.

SENATE



SÉNAT

CANADA

**PREMIER RAPPORT PROVISOIRE SUR LE BUDGET DES DÉPENSES  
2011-2012**

**Comité sénatorial permanent des finances nationales**

**TROISIÈME RAPPORT**

*Président*

L'honorable Joseph A. Day

*Vice-président*

L'honorable Irving Gerstein

Juin 2011

## TABLE DES MATIÈRES

Bureau de l’Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes .....	2
Bureau de l’ombudsman des vétérans.....	4
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada .....	6
Bureau de l’ombudsman de l’approvisionnement .....	8

## **RAPPORT SUR LE BUDGET DES DÉPENSES 2011-2012**

Au départ, le *Budget des dépenses 2011-2012* a été déposé au Parlement le 1<sup>er</sup> mars 2011, pendant la troisième session de la quarantième législature, et renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales. Pendant la première session de la quarante et unième législature, le *Budget des dépenses 2011-2012* a été déposé de nouveau au Parlement et renvoyé une fois de plus au Comité sénatorial permanent des finances nationales avec les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet au cours de la troisième session de la quarantième législature. Le comité a tenu six réunions jusqu'à ce jour et il a déposé un premier rapport provisoire sur ce budget le 22 mars 2011, après avoir entendu les témoignages de représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, du ministère des Finances, de PPP Canada inc., d'Agriculture et Agroalimentaire Canada et du ministère du Patrimoine canadien. Le comité a poursuivi son étude du Budget des dépenses 2011-2012 dans le présent rapport et il le poursuivra tout au long de l'exercice.

Le 14 juin 2011, Mary McFadyen, avocate générale au Bureau de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes, a représenté le Bureau devant le comité.

Le 16 juin 2011, le comité a rencontré des représentants du Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, notamment Frank Brunetta, ombudsman de l'approvisionnement. Normand Masse, directeur général, Secteur de la gestion de l'approvisionnement en services et en technologies, et Alain Vauclair, directeur général, Secteur de la politique, du risque, de l'intégrité et de la gestion stratégique, représentaient également Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Le comité a également entendu, le 16 juin dernier, Guy Parent, ombudsman des vétérans, qui représentait le Bureau de l'ombudsman des vétérans.

# Étude du Budget des dépenses 2011-2012

## 1. Bureau de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes

L'avocate générale du Bureau de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes a exposé en détail au comité le rôle, les responsabilités et la situation financière du Bureau, qui compte une soixantaine d'employés. Le comité a appris que l'ombudsman relève directement du ministre de la Défense nationale, en tant que représentant du Bureau, lequel reçoit son budget du ministère de la Défense nationale. C'est pourquoi il n'en est pas fait expressément mention dans le Budget des dépenses. D'après les documents fournis par l'avocate générale au comité, le budget du Bureau pour l'exercice 2010-2011 était de 6,27 millions de dollars, mais les dépenses réelles ont été moins élevées (4,6 millions de dollars). Selon l'avocate générale, le budget du Bureau est demeuré stable ces cinq dernières années et, en règle générale, ce niveau de financement permet au Bureau d'exécuter son mandat.

### Plaintes

Les membres du comité ont posé plusieurs questions au sujet des plaintes formulées au Bureau de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes, notamment au sujet du processus de règlement. Le comité a appris que, en 2010–2011, le Bureau avait reçu 1 454 plaintes de la part de 300 000 membres; 1 302 nouvelles plaintes et plaintes des années passées ont été réglées. Les nouvelles plaintes portaient plus précisément sur les avantages sociaux (444), la libération du service militaire (137), les services médicaux (102), le recrutement (88), les affectations militaires (73), le règlement des griefs (73) et le harcèlement (59)<sup>1</sup>. On a également dit au comité que le Bureau avait dû apporter certains changements pour faire face à l'augmentation du nombre de plaintes concernant le syndrome de stress post-traumatique depuis le début de la mission en Afghanistan en 2002.

---

<sup>1</sup> Ces renseignements sont tirés d'un document fourni au Comité sénatorial permanent des finances nationales le 14 juin 2011. Ils n'ont pas encore été publiés.

## **Chevauchement**

Le comité a également cherché à savoir si les responsabilités du Bureau de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes et celles du Bureau de l'ombudsman des vétérans se recoupaient. Il voulait aussi savoir pourquoi certaines plaintes d'anciens membres des Forces canadiennes sont traitées par le Bureau de l'ombudsman de la Défense nationale plutôt que par le Bureau de l'ombudsman des vétérans. L'avocate générale du Bureau de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes a expliqué au comité que ces deux bureaux ont des mandats différents. Le premier est responsable des cas qui touchent le ministère de la Défense nationale, tandis que le Bureau de l'ombudsman des vétérans s'occupe des dossiers qui concernent le ministère des Anciens Combattants. En réponse à des questions qui lui ont été posées, l'avocate générale a ajouté que dans certains cas, les anciens combattants doivent s'adresser au Bureau de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes, par exemple dans le cas des pensions, une responsabilité du ministère de la Défense nationale<sup>2</sup>.

## **Indemnité financière pour les membres des Forces canadiennes**

Le comité a appris qu'un problème courant pour les membres des Forces canadiennes réside dans le fait que des plaintes concernant l'indemnité financière ne sont parfois pas réglées parce que le chef d'état-major de la Défense n'est pas habilité à régler les plaintes relatives à une demande d'indemnité financière. Dans son premier examen indépendant des dispositions et de l'application des modifications apportées en 1998 à la *Loi sur la défense nationale*, le très honorable Antonio Lamer, ancien juge en chef du Canada, a recommandé « d'investir le chef d'état-major de la Défense du pouvoir de déléguer à une personne sous son commandement et son contrôle la prise de décision relativement aux griefs, sauf ceux pouvant avoir d'importantes répercussions sur les Forces canadiennes<sup>3</sup> ».

Cette recommandation n'a jamais été appliquée de sorte que le chef d'état-major de la Défense nationale doit encore renvoyer les plaintes relatives à l'indemnité financière au personnel des

---

<sup>2</sup> Voir : *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*.

<sup>3</sup> *Le Premier examen indépendant par le très honorable Antonio Lamer, C.P., C.C., C.D., des dispositions et de l'application du projet de loi C-25, Loi modifiant la Loi nationale sur la défense et d'autres lois en conséquence, conformément à l'article 96 des Lois du Canada (1988), ch. 35, septembre 2003, p. 4, [http://www.cfgb-cgfc.gc.ca/documents/LamerReport\\_f.pdf](http://www.cfgb-cgfc.gc.ca/documents/LamerReport_f.pdf).*

services juridiques du ministère de la Défense, qui a compétence pour régler les questions d'indemnité financière. En analysant les dossiers de plainte, le personnel des services juridiques doit suivre la Directive sur les réclamations et les paiements à titre gracieux du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada<sup>4</sup>, qui s'applique à l'ensemble du gouvernement fédéral. L'avocate générale du Bureau de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes a indiqué au comité que, selon son expérience, les services juridiques du Ministère, peuvent refuser d'indemniser des membres des Forces canadiennes en raison de leur situation d'emploi. Comme les membres des Forces canadiennes exercent leurs fonctions à titre amovible, ils ne sont pas liés par une relation employeur-employé, contrairement aux employés civils du ministère de la Défense nationale. Celui-ci n'est donc pas tenu par la loi d'indemniser les membres des Forces canadiennes. Le comité estime que cette situation devrait être modifiée sans tarder pour que les membres des Forces canadiennes aient droit à l'indemnisation au même titre que les employés civils.

## **2. Bureau de l'ombudsman des vétérans**

Dans le Budget des dépenses 2011-2012, le Bureau de l'ombudsman des vétérans a demandé des crédits votés d'environ 5,9 millions de dollars. Le Bureau, qui relève du ministre des Anciens Combattants, a été créé en 2007. Il compte 37 employés à Ottawa et à Charlottetown, où est située l'administration centrale du Ministère.

Les clients du Bureau de l'ombudsman des vétérans sont des membres des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada, d'anciens combattants et des survivants (veuves et conjointes). Le Bureau a trois fonctions principales. D'abord, il informe les clients au sujet des programmes auxquels ils sont admissibles et les dirige vers ces programmes. Ensuite, il aide les gens à formuler des plaintes relativement aux affaires des anciens combattants. Enfin, d'après les renseignements reçus au sujet des plaintes, le Bureau détermine les points récurrents, en fait un examen systémique et présente des recommandations au ministère des Anciens Combattants. Le Bureau mène actuellement des enquêtes sur le Programme pour l'autonomie des anciens combattants et sur le processus d'examen du Tribunal des anciens combattants (révision et appel). Au sujet des normes de service, le Bureau traite les demandes d'information en cinq jours et les plaintes mineures en trente

---

<sup>4</sup> On peut consulter cette politique à l'adresse : <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=15782&section=text><http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=15782&section=text>.

jours ouvrables; il peut mettre jusqu'à cinq mois pour traiter les plaintes plus complexes et examiner les questions d'ordre systémique.

## **Programme pour l'autonomie des anciens combattants**

Les membres du comité demeurent préoccupés par le critère qu'utilise le ministère des Anciens Combattants pour déterminer l'admissibilité des clients au Programme pour l'autonomie des anciens combattants. Deux principaux groupes de veuves d'anciens combattants y sont admissibles. D'abord, les veuves qui reçoivent des prestations du Supplément du revenu garanti ou qui ont droit au crédit d'impôt pour personnes handicapées sont admissibles aux services que prévoit le Programme, par exemple des services d'entretien ménager et d'entretien du terrain. Ensuite, les veuves d'anciens combattants demeurent admissibles aux services d'entretien ménager ou d'entretien du terrain qu'elles recevaient avant le décès des anciens combattants. Ces deux groupes de veuves doivent satisfaire à d'autres critères pour être admissibles aux services. Autrement, elles ne peuvent se prévaloir des avantages offerts aux autres veuves d'anciens combattants. Selon l'ombudsman des vétérans, « [S]i le Bureau peut expliquer au Ministère qu'il est injuste qu'une veuve ait droit à un service et l'autre pas et si celui-ci est d'accord, le Bureau peut alors essayer de corriger cette injustice à partir de la loi. C'est pourquoi le Bureau tient bon et ne désespère pas d'en venir à un arrangement heureux sur ce point avec le Ministère. » [traduction]

## **Chevauchement**

Encore là, le comité s'est demandé si les fonctions du Bureau de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes et celles du Bureau de l'ombudsman des vétérans se recoupaient.

Selon l'ombudsman des vétérans, les deux bureaux exercent des fonctions distinctes. Il a illustré son propos à l'aide d'un exemple : il peut arriver qu'un membre des Forces canadiennes ne déclare par une blessure à son employeur, car il pourrait compromettre ainsi sa carrière, mais il demeurerait admissible à une pension du ministère des Anciens Combattants par suite de cette blessure. Il a ajouté que les différences entre son bureau et celui de l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes sont décrites sur le site Web du Bureau de l'ombudsman des vétérans pour réduire le risque de confusion parmi les clients. En outre, il existe entre les deux bureaux une entente

leur permettant d'échanger des renseignements, avec l'autorisation du plaignant, dans le cas où ce dernier serait mieux servi par l'autre bureau.

## **Échange de renseignements**

Les membres du comité avaient certaines préoccupations au sujet de la communication de renseignements entre le ministère des Anciens Combattants et le Bureau de l'ombudsman des vétérans. L'ombudsman des vétérans a indiqué que l'échange de renseignements concernant des plaintes personnelles ne présentait aucun problème. Le Bureau de l'ombudsman des vétérans avait autrefois du mal à obtenir des documents écrits du ministère des Anciens Combattants, mais la situation s'est améliorée. De plus, le Bureau de l'ombudsman des vétérans et le ministre des Anciens Combattants négocient actuellement une entente sur l'échange de renseignements afin d'aplanir les difficultés.

### **3. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada**

Dans le *Budget des dépenses 2011-2012*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a présenté des demandes de crédits votés de l'ordre de 2 582 millions de dollars. Le rôle de TPSGC consiste à fournir des biens et des services pour le compte du gouvernement fédéral. Chaque année, le gouvernement fédéral acquiert des biens et des services d'une valeur globale d'environ 19 milliards de dollars, dont 14 milliards par le processus d'approvisionnement de TPSGC.

Interrogés par les membres du comité, les représentants de TPSGC ont fait remarquer que les ministères fédéraux ne sont pas tenus de passer par TPSGC pour obtenir des biens et des services. Ils disposent de certains pouvoirs de délégation et peuvent obtenir des biens et des services d'une valeur d'au plus 25 000 \$ avant de devoir s'adresser à TPSGC. Pour les biens et services de plus de 25 000 \$, les ministères peuvent utiliser soit les instruments de TPSGC négociés à l'avance ou lancer des appels d'offres concurrentiels par l'entremise de TPSGC.

## **Marchés réservés aux fournisseurs autochtones**

Les membres du comité ont posé des questions sur les marchés de TPSGC réservés aux fournisseurs autochtones. Ces marchés portent sur des biens et services dont la valeur dépasse 5 000 \$. Les représentants de TPSGC ont indiqué qu'il n'y avait pas de contingent établi pour ces marchés, mais les ministères peuvent utiliser certains d'entre eux en recourant aux instruments de TPSGC négociés à l'avance. En réponse à d'autres questions qui leur ont été posées, les représentants de TPSGC ont mentionné qu'il n'existait pas de marchés réservés à d'autres groupes, par exemple les femmes entrepreneurs ou d'autres genres de fournisseurs.

## **Améliorations possibles**

Les représentants de TPSGC ont signalé un certain nombre de secteurs où le Ministère peut apporter des améliorations. Par exemple, ils ont laissé entendre que le gouvernement redoute trop les risques dans son processus d'approvisionnement. Les membres du comité n'étaient pas convaincus qu'une moins grande aversion au risque offre des possibilités réalistes ou concrètes d'amélioration. Les représentants de TPSGC ont cependant fait part d'un autre secteur où des améliorations concrètes pouvaient être apportées : l'introduction d'outils basés sur le Web qui procurent des gains d'efficacité aux fournisseurs.

## **Transparence**

Les membres du comité ont posé des questions sur la transparence, ou le manque de transparence, du processus d'approvisionnement du gouvernement. Les représentants de TPSGC ont mentionné que le nom du soumissionnaire retenu est révélé, mais que d'autres renseignements, dont le prix ou la stratégie, pouvaient être jugés confidentiels par le fournisseur; les renseignements peuvent toutefois faire l'objet de demandes d'accès à l'information. L'information confidentielle ne peut donc être communiquée sans l'autorisation du fournisseur.

## **Soumissions concurrentielles**

Selon les représentants de TPSGC, environ 75 % des contrats fédéraux font l'objet d'un appel d'offres concurrentiel. Ils ont dit au comité que ce processus n'est pas requis dans tous les cas. Par

exemple, il n'est pas nécessaire de lancer un tel processus dans les situations d'urgence; dans les cas où il n'y a qu'un seul fournisseur possible, peut-être pour des questions de propriété intellectuelle; lorsque la valeur du contrat ne dépasse pas 25 000 \$ ou encore lorsque le processus va à l'encontre de l'intérêt public. Interrogés au sujet de la fréquence relative des exemptions aux exigences concurrentielles, les représentants de TPSGC ont indiqué que la valeur de nombreux contrats est inférieure à 25 000 \$. Qui plus est, il faut parfois prendre en compte l'existence d'un seul fournisseur possible en raison de considérations relatives à la propriété intellectuelle.

## **Propriété intellectuelle**

Les membres du comité ont également posé des questions sur la propriété intellectuelle et les marchés gouvernementaux, et se sont dits préoccupés par le fait que les fournisseurs doivent de plus en plus vendre leurs droits de propriété intellectuelle pour obtenir un marché. Les représentants de TPSGC ont indiqué que la « position implicite » du gouvernement est de faire en sorte que les fournisseurs puissent conserver leurs droits. Dans certains cas, cependant, le gouvernement veut acheter les droits et en notifie le fournisseur au début de la négociation contractuelle.

## **4. Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement**

Le Budget des dépenses 2011-2012 comporte une demande de crédits votés d'environ 4,3 millions de dollars pour le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement. Le bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement a le pouvoir d'examiner les plaintes qui ont trait à l'attribution de marchés d'acquisition en deçà d'un certain seuil et à l'administration des marchés adjugés, quelle qu'en soit la valeur. Ce pouvoir relatif aux marchés s'applique aux ministères, organismes, conseils et commission indiqués dans les annexes I, I.1 et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Il ne s'applique pas aux sociétés d'État, ni au Service canadien du renseignement de sécurité. Le Bureau, qui compte actuellement 25 employés à temps plein, examine des plaintes présentées par des fournisseurs au sujet de l'attribution et de l'administration de marchés d'acquisition gouvernementaux.

## **Mandat**

L'ombudsman de l'approvisionnement a indiqué que le mandat du Bureau comporte quatre volets. D'abord, le Bureau examine les plaintes relatives à l'attribution de marchés de biens dont la valeur est inférieure à 25 000 \$ et de marchés de services de moins de 100 000 \$. L'ombudsman a expliqué au comité que le Bureau comble un certain vide pour les entrepreneurs avec lesquels des contrats de faible valeur ont été passés et qui ont peu de recours. Ensuite, le bureau examine les plaintes relatives à l'administration des contrats adjugés, quelle qu'en soit la valeur. Il s'assure également que les pratiques d'acquisition sont justes, ouvertes et transparentes. Enfin, il examine les pratiques d'acquisition des ministères à la demande du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

Pour remplir son mandat, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement exerce trois fonctions principales. Premièrement, il reçoit et traite les plaintes, et peut amorcer une enquête. Deuxièmement, il offre au gouvernement et aux fournisseurs un mécanisme de règlement extrajudiciaire des différends. Troisièmement, il effectue des examens des pratiques d'acquisition à partir des problèmes d'ordre systémique qui se dégagent des plaintes reçues à l'égard des processus d'approvisionnement fédéraux.

## **Plaintes**

À la réception d'une plainte, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement dispose de 10 jours ouvrables pour déterminer s'il convient de l'examiner. Pendant ce délai, il tente de régler le différend de manière informelle. Au terme du délai, il entreprend une enquête officielle s'il décide d'examiner la plainte et si le plaignant veut aller de l'avant. Une fois l'enquête terminée, le Bureau rédige un rapport et formule des recommandations. L'ombudsman de l'approvisionnement a indiqué au comité qu'il avait entrepris neuf enquêtes jusqu'à maintenant et que les efforts avaient porté fruit puisque la plupart des plaintes avaient été réglées de manière informelle; le règlement informel des différends est considéré comme relativement plus efficient.

L'ombudsman de l'approvisionnement a fait savoir au comité que 75 % des plaintes adressées au Bureau ont trait au mode d'attribution des contrats et qu'il existe quatre grandes catégories de plaintes à cet égard. Il y a d'abord les fournisseurs qui déposent une plainte, préoccupés qu'ils sont par l'évaluation de leur soumission et par l'application des critères. D'autres fournisseurs critiquent

le plan d'évaluation et ses critères, qu'ils jugent parfois trop restrictifs ou laxistes. D'autres encore sont préoccupés par la stratégie d'acquisition et se demandent plus particulièrement s'il s'agit d'un processus d'approvisionnement concurrentiel ou d'un processus d'approvisionnement auprès d'un fournisseur unique. Enfin, si l'énoncé des travaux demandés est flou ou ambigu, les fournisseurs peuvent trouver qu'il est ardu de démontrer comment ils satisferont aux exigences. Enfin, la dernière catégorie de plaintes a trait à l'administration des contrats adjugés; les fournisseurs se plaignent de la gestion des contrats par le Ministère. Il peut arriver par exemple que le fournisseur retenu se plaigne d'un retard dans les paiements. L'ombudsman de l'approvisionnement a signalé que des améliorations considérables avaient été apportées et que le Bureau reçoit relativement moins de plaintes au sujet des paiements en retard.

### **Règlement extrajudiciaire des différends**

Le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement offre un mécanisme de règlement extrajudiciaire des différends au gouvernement fédéral et aux fournisseurs. Depuis sa création, le Bureau a reçu 21 demandes concernant ce mécanisme. Il a mené trois processus formels et il a conclu sept ententes; de plus, sept demandes ont été rejetées par la partie adverse, une a été retirée et trois autres ont été considérées comme hors du champ de compétence du Bureau.

### **Examens des pratiques d'acquisition**

Le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement effectue des examens des pratiques d'acquisition en fonction des problèmes d'ordre systémique qu'il relève dans les plaintes. Dans ces examens, le Bureau accorde de l'importance à l'équité, à l'ouverture et à la transparence. Il recommande aussi des améliorations au processus d'approvisionnement. Il a effectué jusqu'ici 12 examens des pratiques d'acquisition, et quatre autres sont prévus en 2011. Ces examens s'apparentent aux vérifications de gestion qu'effectue le Bureau du vérificateur général du Canada, à la différence qu'ils mettent peut-être davantage l'accent sur les pratiques exemplaires; le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement estime que ces pratiques devraient s'étendre à l'ensemble des ministères et organismes fédéraux.

## **Évaluation**

L'ombudsman de l'approvisionnement a fait savoir au comité qu'une évaluation externe des activités du Bureau avait été amorcée, après quoi le Bureau pourrait apporter des changements à ses activités.

