

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-second Parliament, 2015-16-17-18-19

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## NATIONAL FINANCE

*Chair:*  
The Honourable PERCY MOCKLER

---

Tuesday, June 18, 2019 (in camera)  
Wednesday, June 19, 2019

---

Issue No. 99

*Seventh meeting:*

Study on the processes and financial aspects  
of the Government of Canada's system of  
defence procurement

*and*

*First (last) meeting:*

Subject matter of Bill C-101, An Act to amend  
the Customs Tariff and the Canadian International  
Trade Tribunal Act

---

INCLUDING:

THE FORTY-SECOND REPORT OF THE COMMITTEE  
(Subject matter of Bill C-101)  
THE FORTY-THIRD REPORT OF THE COMMITTEE  
(*First Interim Report on  
Defence Procurement*)

---

WITNESSES:

(*See back cover*)

Première session de la  
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017-2018-2019

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## FINANCES NATIONALES

*Président :*  
L'honorable PERCY MOCKLER

---

Le mardi 18 juin 2019 (à huis clos)  
Le mercredi 19 juin 2019

---

Fascicule n° 99

*Septième réunion :*

Étude sur les processus et les aspects financiers  
du système d'approvisionnement en matière  
de défense du gouvernement du Canada

*et*

*Première (dernière) réunion :*

La teneur du projet de loi C-101, Loi modifiant le Tarif  
des douanes et la Loi sur le Tribunal canadien du  
commerce extérieur

---

Y COMPRIS :

LE QUARANTE-DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Teneur du projet de loi C-101)  
LE QUARANTE-TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(*Premier rapport provisoire sur l'approvisionnement  
en matière de défense*)

---

TÉMOINS :

(*Voir à l'endos*)

STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL FINANCE

The Honourable Percy Mockler, *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*

The Honourable André Pratte, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Klyne
Boehm	Lankin, P.C.
* Day	Marshall
(or Mercer)	Neufeld
Deacon ( <i>Ontario</i> )	* Smith
Eaton	(or Martin)
Forest	* Woo
Forest-Niesing	(or Saint-Germain)
* Harder, P.C.	
(or Bellemare)	
(or Mitchell)	

\* Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 12-5 and to the orders of the Senate of November 7, 2017 and of November 20, 2018, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Forest-Niesing replaced the Honourable Senator Omidvar (*June 19, 2019*).

The Honourable Senator Lankin, P.C., replaced the Honourable Senator Duncan (*June 18, 2019*).

The Honourable Senator Neufeld replaced the Honourable Senator Martin (*June 13, 2019*).

The Honourable Senator Klyne replaced the Honourable Senator Moncion (*June 13, 2019*).

The Honourable Senator Pratte replaced the Honourable Senator Busson (*June 13, 2019*).

The Honourable Senator Omidvar replaced the Honourable Senator Forest-Niesing (*June 13, 2019*).

The Honourable Senator Forest-Niesing replaced the Honourable Senator Omidvar (*June 13, 2019*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
FINANCES NATIONALES

*Président* : L'honorable Percy Mockler

*Vice-président* : L'honorable Joseph A. Day

*Vice-président* : L'honorable André Pratte

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Klyne
Boehm	Lankin, C.P.
* Day	Marshall
(ou Mercer)	Neufeld
Deacon ( <i>Ontario</i> )	* Smith
Eaton	(ou Martin)
Forest	* Woo
Forest-Niesing	(ou Saint-Germain)
* Harder, C.P.	
(ou Bellemare)	
(ou Mitchell)	

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et aux ordres adoptés par le Sénat le 7 novembre 2017 et le 20 novembre 2018, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénatrice Forest-Niesing a remplacé l'honorable sénatrice Omidvar (*le 19 juin 2019*).

L'honorable sénatrice Lankin, C.P., a remplacé l'honorable sénatrice Duncan (*le 18 juin 2019*).

L'honorable sénateur Neufeld a remplacé l'honorable sénatrice Martin (*le 13 juin 2019*).

L'honorable sénateur Klyne a remplacé l'honorable sénatrice Moncion (*le 13 juin 2019*).

L'honorable sénateur Pratte a remplacé l'honorable sénatrice Busson (*le 13 juin 2019*).

L'honorable sénatrice Omidvar a remplacé l'honorable sénatrice Forest-Niesing (*le 13 juin 2019*).

L'honorable sénatrice Forest-Niesing a remplacé l'honorable sénatrice Omidvar (*le 13 juin 2019*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, June 18, 2019:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Bellemare moved, seconded by the Honourable Senator Harder, P.C.:

That, in accordance with rule 10-11(1), the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine the subject matter of Bill C-101, An Act to amend the Customs Tariff and the Canadian International Trade Tribunal Act, introduced in the House of Commons on June 5, 2019, in advance of the said bill coming before the Senate;

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to meet for the purposes of its study of the subject matter of Bill C-101 even though the Senate may then be sitting, with the application of rule 12-18(1) being suspended in relation thereto; and

That the committee submit its final report to the Senate no later than June 20, 2019.

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

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 18 juin 2019 :

Avec le consentement du Sénat,

L'honorable sénatrice Bellemare propose, appuyée par l'honorable sénateur Harder, C.P.,

Que, conformément à l'article 10-11(1) du Règlement, le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-101, Loi modifiant le Tarif des douanes et la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur, déposé à la Chambre des communes le 5 juin 2019, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat;

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à se réunir pour les fins de son examen de la teneur du projet de loi C-101 même si le Sénat siège à ce moment-là, l'application de l'article 12-18(1) du Règlement étant suspendue à cet égard;

Que le comité soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 20 juin 2019.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat intérimaire,*

Richard Denis

*Interim Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, June 18, 2019  
(235)

[*Translation*]

The Standing Senate Committee on National Finance met in camera this day, at 9:30 a.m. in room W120, 1 Wellington Street, the chair, the Honourable Percy Mockler, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Boehm, Deacon (*Ontario*), Duncan, Eaton, Forest, Klyne, Mockler, Neufeld, Omidvar and Pratte (10).

*In attendance:* Alex Smith and Shaowei Pu, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, October 4, 2018, the committee continued its study on the processes and financial aspects of the Government of Canada's system of defence procurement. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 78.*)

The chair called the meeting to order.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room for the in camera meeting.

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee proceeded in camera to consider a draft report.

It was agreed that the draft report, as amended, be adopted.

It was agreed that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to approve the final version of the report taking into consideration this meeting's discussions, and with any necessary editorial, grammatical and translation changes required.

It was agreed that the chair be authorized to table the report in the Senate, at the earliest opportunity.

At 11:20 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 18 juin 2019  
(235)

[*Français*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à huis clos aujourd'hui, à 9 h 30, dans la pièce W120 du 1, rue Wellington, sous la présidence de l'honorable Percy Mockler (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Boehm, Deacon (*Ontario*), Duncan, Eaton, Forest, Klyne, Mockler, Neufeld, Omidvar et Pratte (10).

*Également présents :* Alex Smith et Shaowei Pu, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 4 octobre 2018, le comité poursuit son étude sur les processus et les aspects financiers du système d'approvisionnement en matière de défense du gouvernement du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 78 des délibérations du comité.*)

Le président ouvre la séance.

Il est convenu que le personnel des membres du comité soit autorisé à demeurer dans la pièce durant la réunion qui se tient à huis clos.

Conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, le comité étudie à huis clos une ébauche de rapport.

Il est convenu que l'ébauche de rapport, telle que modifiée, soit adoptée.

Il est convenu que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver la version définitive du rapport en tenant compte des discussions d'aujourd'hui, et en y apportant tout changement jugé nécessaire, que ce soit au niveau de la forme, de la grammaire ou de la traduction.

Il est convenu que le président soit autorisé à déposer le rapport au Sénat, dès que possible.

À 11 h 20, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, Wednesday, June 19, 2019  
(236)

[Translation]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:35 p.m., in room B45, Senate of Canada Building, the chair, the Honourable Percy Mockler, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Boehm, Deacon (*Ontario*), Eaton, Forest, Forest-Niesing, Klyne, Lankin, P.C., Marshall, Mockler, Neufeld and Pratte (11).

*In attendance:* Alex Smith and Shaowei Pu, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 18, 2019, the committee began its consideration of the subject matter of Bill C-101, An Act to amend the Customs Tariff and the Canadian International Trade Tribunal Act.

*WITNESSES:*

*Department of Finance Canada:*

Patrick Halley, Director General, International Trade Policy Division, International Trade and Finance;

Michèle Govier, Senior Director, Trade Rules, International Trade Policy Division, International Trade and Finance.

*Global Affairs Canada:*

John Layton, Executive Director, Trade Remedies and North America Trade.

The chair called the meeting to order.

Mr. Halley made a statement and, together with Ms. Govier and Mr. Layton, answered questions.

At 2:46 p.m., the committee suspended.

At 2:48 p.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee resumed in camera to consider a draft report.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room for the in camera portion of the meeting.

It was agreed that the draft report, as amended, be adopted.

It was agreed that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to approve the final version of the report taking into consideration this meeting's discussions, and with any necessary editorial, grammatical and translation changes required.

OTTAWA, le mercredi 19 juin 2019  
(236)

[Français]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 13 h 35, dans la pièce B45 de l'édifice du Sénat du Canada, sous la présidence de l'honorable Percy Mockler (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Boehm, Deacon (*Ontario*), Eaton, Forest, Forest-Niesing, Klyne, Lankin, C.P., Marshall, Mockler, Neufeld et Pratte (11).

*Également présents :* Alex Smith et Shaowei Pu, 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 mardi 18 juin 2019, le comité entreprend son examen de la teneur du projet de loi C-101, Loi modifiant le Tarif des douanes et la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur.

*TÉMOINS :*

*Ministère des Finances Canada :*

Patrick Halley, directeur général, Division de la politique commerciale internationale, Finances et échanges internationaux;

Michèle Govier, directrice principale, Règles du commerce international, Division de la politique commerciale internationale, Finances et échanges internationaux.

*Affaires mondiales Canada :*

John Layton, directeur général, Direction des recours commerciaux et de la politique commerciale en Amérique du Nord.

Le président ouvre la séance.

M. Halley fait une déclaration et, avec Mme Govier et M. Layton, répond aux questions.

À 14 h 46, la séance est suspendue.

À 14 h 48, conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, le comité reprend ses travaux à huis clos afin d'examiner une ébauche de rapport.

Il est convenu que le personnel des membres du comité soit autorisé à demeurer dans la pièce durant la réunion qui se tient à huis clos.

Il est convenu que l'ébauche de rapport, telle que modifiée, soit adoptée.

Il est convenu que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver la version définitive du rapport en tenant compte des discussions d'aujourd'hui, et en y apportant tout changement jugé nécessaire, que ce soit au niveau de la forme, de la grammaire ou de la traduction.

It was agreed that the chair be authorized to table the report in the Senate, at the earliest opportunity.

At 3:11 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

Il est convenu que le président soit autorisé à déposer le rapport au Sénat, dès que possible.

À 15 h 11, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Gaëtane Lemay

*Clerk of the Committee*

**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Wednesday, June 19, 2019

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

**FORTY-SECOND REPORT**

Your committee, which was authorized to examine the subject matter of Bill C-101, An Act to amend the Customs Tariff and the Canadian International Trade Tribunal Act, has, in obedience to the order of reference of Tuesday, June 18, 2019, examined the said subject-matter and now reports as follows:

On June 18, 2019, the Senate referred the subject matter of Bill C-101, An Act to amend the Customs Tariff and the Canadian International Trade Tribunal Act, to the committee for pre-study.

On June 19, 2019, your committee held one meeting on the bill with three witnesses representing the Department of Finance Canada and Global Affairs Canada.

Where there is evidence that an increase in fairly traded imports has caused or is threatening to cause serious injury to domestic producers, under the *Customs Tariff* the Government of Canada may impose safeguard measures. Based on a report by the Minister of Finance, an import surtax can be imposed on a provisional basis for a period of up to 200 days, subject to a review by the Canadian International Trade Tribunal (CITT). The *Customs Tariff* currently prevents the re-imposition of safeguard measures on products that were subject to previous safeguards for a period of two years following their last imposition.

In October 2018, the Government of Canada imposed an import surtax on seven steel product categories: heavy plate, concrete reinforcing bar, energy tubular products, hot-rolled sheet, pre-painted steel, stainless steel wire, and wire rod, and referred the safeguards to the CITT for review. In April 2019, the CITT ruled that safeguard measures were warranted on two of the seven categories: heavy plate and stainless steel wire.

Bill C-101 would amend the *Customs Tariff* to temporarily repeal the two-year prohibition on the imposition of safeguard measures on products that have already been subject to safeguards. These amendments would only remain in effect for two years after receiving Royal Assent. Consequential amendments would also be made to the *Canadian International Trade Tribunal Act*.

Officials informed us that the amendments would provide the government flexibility, should the need arise during the two-year period, to respond quickly and appropriately by imposing safeguards where a substantiated surge of fairly traded imports

**RAPPORTS DU COMITÉ**

Le mercredi 19 juin 2019

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

**QUARANTE-DEUXIÈME RAPPORT**

Votre comité, qui a été autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-101, Loi modifiant le Tarif des douanes et la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 18 juin 2019, étudié ladite teneur du projet de loi et en fait maintenant rapport comme il suit :

Le 18 juin 2019, le Sénat a renvoyé au comité, pour examen préalable, la teneur du projet de loi C-101, Loi modifiant le Tarif des douanes et la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur.

Le 19 juin 2019, le comité a tenu une séance sur le projet de loi et entendu trois témoins représentant le ministère des Finances du Canada et Affaires mondiales Canada.

Si certains signes semblent indiquer qu'une hausse des importations équitables a nui sérieusement aux producteurs nationaux, ou menace de le faire, le gouvernement du Canada peut, en vertu du *Tarif des douanes*, imposer des mesures de sauvegarde. Selon un rapport du ministre des Finances, une surtaxe à l'importation peut être imposée à titre provisoire pour une période maximale de 200 jours, sous réserve d'un examen par le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE). À l'heure actuelle, le *Tarif des douanes* interdit, dans les deux ans suivant l'imposition initiale, la réimposition de mesures de sauvegarde à l'égard de produits qui ont déjà fait l'objet de telles mesures.

En octobre 2018, le gouvernement du Canada a imposé une surtaxe à l'importation sur sept catégories de produits de l'acier : tôles lourdes, barres d'armature pour béton, produits tubulaires pour le secteur de l'énergie, tôles minces laminées à chaud, acier prépeint, fil en acier inoxydable et fil machine; les mesures de sauvegarde avaient alors été soumises à l'examen du TCCE. En avril 2019, le TCCE a statué que les mesures de sauvegarde étaient justifiées pour deux des sept catégories, soit celles des tôles lourdes et du fil en acier inoxydable.

Le projet de loi C-101 viendrait modifier le *Tarif des douanes* afin d'abroger temporairement l'interdiction de deux ans concernant l'imposition de mesures de sauvegarde sur les produits qui ont déjà fait l'objet de telles mesures. Ces modifications seraient en vigueur pour une période de deux ans suivant l'obtention de la sanction royale. Des modifications corrélatives seraient également apportées à la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*.

Les représentants nous ont indiqué que les modifications donneraient au gouvernement la marge de manœuvre voulue, si cela devait s'avérer nécessaire au cours de la période de deux ans, pour intervenir rapidement et en conséquence en imposant des

harms or could harm Canadian producers and workers.

Officials assured us that the legislation is consistent with our World Trade Organization (WTO) obligations in the sense that there's no requirement to have a moratorium on new measures.

However, if Canada were to impose another measure within the two-year period, your committee is concerned that other WTO members could have questions about how such actions would be consistent with WTO rules and regulations.

Respectfully submitted,

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

---

Thursday, June 20, 2019

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

#### FORTY-THIRD REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Thursday, October 4, 2018, to study the processes and financial aspects of the Government of Canada's system of defence procurement, now tables its first interim report entitled *First Interim Report on Defence Procurement - Summary of Evidence*.

Respectfully submitted,

*Le président,*

PERCY MOCKLER

*Chair*

mesures de sauvegarde lorsqu'une hausse marquée des importations équitables fait du tort aux producteurs et aux travailleurs canadiens, ou menace de le faire.

Les représentants nous ont assuré que la loi est conforme aux obligations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en ce sens qu'il n'est pas nécessaire d'imposer un moratoire sur les nouvelles mesures.

Toutefois, si le Canada devait imposer une autre mesure au cours de la période de deux ans, votre comité craint que des membres de l'OMC pourraient s'interroger quant à sa conformité aux règles et règlements de l'OMC.

Respectueusement soumis,

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

---

Le jeudi 20 juin 2019

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

#### QUARANTE-TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi 4 octobre 2018 à étudier les processus et les aspects financiers du système d'approvisionnement en matière de défense du gouvernement du Canada, dépose maintenant son premier rapport provisoire intitulé *Premier rapport provisoire sur l'approvisionnement en matière de défense - Résumé des témoignages*.

Respectueusement soumis,



**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, June 19, 2019

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:55 p.m. to study the subject matter of Bill C-101, An Act to amend the Customs Tariff and the Canadian International Trade Tribunal Act; and, in camera, for the consideration of a draft report.

**Senator Percy Mockler** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** I welcome you to this meeting of the Standing Senate Committee on National Finance. My name is Percy Mockler, senator from New Brunswick and chair of this committee.

[*Translation*]

I wish to welcome all those who are in the room and all Canadians who are watching us on television or online.

[*English*]

As a reminder to those watching, the committee hearings are open to the public and also available online at [sencanada.ca](http://sencanada.ca).

At this time, I would like to ask the senators to introduce themselves.

**Senator Klyne:** Marty Klyne, Saskatchewan.

[*Translation*]

**Senator Forest:** Welcome. Éric Forest from the Gulf region of Quebec.

**Senator Pratte:** André Pratte from Quebec.

**Senator Forest-Niesing:** Good afternoon and welcome. Josée Forest-Niesing from northern Ontario.

[*English*]

**Senator M. Deacon:** Marty Deacon, Ontario.

**Senator Boehm:** Peter Boehm, Ontario.

**Senator Neufeld:** Richard Neufeld, British Columbia.

**Senator Marshall:** Elizabeth Marshall, Newfoundland and Labrador.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 19 juin 2019

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 13 h 55, pour étudier la teneur du projet de loi C-101, Loi modifiant le Tarif des douanes et la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur, et à huis clos, pour l'étude d'une ébauche de rapport.

**Le sénateur Percy Mockler** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Je m'appelle Percy Mockler, sénateur du Nouveau-Brunswick et président du comité.

[*Français*]

Je voudrais souhaiter la bienvenue à tous ceux qui sont dans la salle et à tous les Canadiens et Canadiennes qui nous regardent à la télévision ou en ligne.

[*Traduction*]

Je rappelle à nos auditeurs que les audiences du comité sont publiques et accessibles en ligne sur [sencanada.ca](http://sencanada.ca).

Je demanderais maintenant aux sénateurs de se présenter.

**Le sénateur Klyne :** Marty Klyne, de la Saskatchewan.

[*Français*]

**Le sénateur Forest :** Bienvenue. Éric Forest, de la région du Golfe, au Québec.

**Le sénateur Pratte :** André Pratte, du Québec.

**La sénatrice Forest-Niesing :** Bon après-midi et bienvenue. Josée Forest-Niesing, du Nord de l'Ontario.

[*Traduction*]

**La sénatrice M. Deacon :** Marty Deacon, de l'Ontario.

**Le sénateur Boehm :** Peter Boehm, de l'Ontario.

**Le sénateur Neufeld :** Richard Neufeld, de la Colombie-Britannique.

**La sénatrice Marshall :** Elizabeth Marshall, de Terre-Neuve-et-Labrador.

[Translation]

**The Chair:** I also want to introduce the clerk of the committee, Gaëtane Lemay, and our two analysts, Alex Smith and Shaowei Pu, who team up to support the work of our committee.

[English]

Honourable senators, this afternoon we begin our study of the subject matter of Bill C-101, An Act to amend the Customs Tariff and Canadian International Trade Tribunal Act.

Bill C-101 is still before the other place, but at yesterday's Senate sitting, the chamber gave us the mandate to study its subject matter. We must table our report tomorrow at the latest.

To the witnesses, thank you very much for accepting our invitation and being here to explain Bill C-101.

Today we have before us officials from the Department of Finance: Mr. Patrick Halley, Director General, International Trade Policy Division, International Trade and Finance.

[Translation]

We're also joined by Michèle Govier, Senior Director, Trade Rules, International Trade Policy Division, International Trade and Finance, at the Department of Finance Canada.

[English]

We also welcome an official from Global Affairs Canada: Mr. John Layton, Executive Director, Trade Remedies and North America Trade.

The officials will make an opening statement. It will be followed by questions from members of the committee.

I have been informed by the clerk that there will be one presenter, and it's Mr. Halley.

[Translation]

Mr. Halley, the floor is yours.

**Patrick Halley, Director General, International Trade Policy Division, International Trade and Finance, Department of Finance Canada:** Thank you, Mr. Chair. I'm pleased to be here to speak about Bill C-101, which amends the Customs Tariff and the Canadian International Trade Tribunal Act.

[Français]

**Le président :** Je voudrais également présenter la greffière du comité, Mme Gaëtane Lemay, et nos deux analystes, M. Alex Smith et M. Shaowei Pu, qui, ensemble, appuient les travaux de notre comité.

[Traduction]

Chers collègues, nous entreprenons cet après-midi notre étude du projet de loi C-101, Loi modifiant le Tarif des douanes et la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur.

Le projet de loi C-101 est toujours à l'étude à l'autre endroit, mais hier soir, le Sénat nous a confié le mandat d'en étudier la teneur. Nous devons déposer notre rapport demain, au plus tard.

Merci beaucoup aux témoins d'avoir accepté notre invitation et d'être venus nous donner des explications au sujet du projet de loi C-101.

Aujourd'hui, nous recevons d'abord des représentants du ministère des Finances, soit M. Patrick Halley, directeur général, Division de la politique commerciale internationale, Finances et échanges internationaux.

[Français]

Nous recevons également, du ministère des Finances Canada, Mme Michèle Govier, directrice principale, Règles du commerce international, Division de la politique commerciale internationale, Finances et échanges internationaux.

[Traduction]

Nous recevons également un représentant d'Affaires mondiales Canada, M. John Layton, directeur général de la Direction des recours commerciaux et de la politique commerciale en Amérique du Nord.

Les fonctionnaires feront une déclaration d'ouverture puis répondront à nos questions.

La greffière m'a informé qu'une personne fera un exposé, soit M. Halley.

[Français]

Monsieur Halley, la parole est à vous.

**Patrick Halley, directeur général, Division de la politique commerciale internationale, Finances et échanges internationaux, ministère des Finances Canada :** Merci, monsieur le président. C'est un plaisir d'être parmi vous pour parler du projet de loi C-101, qui modifie le Tarif des douanes et la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur.

Before describing the proposed amendments in the bill, we believe that we should mention the current circumstances that led to the development of the bill.

[English]

Global safeguards are trade measures that may be imposed under World Trade Organization rules and Canadian law, where there's evidence that an increase in fairly traded imports has caused or is threatening to cause serious injury to domestic producers.

In October 2018, the government imposed provisional safeguards for a period of 200 days on imports of seven steel product categories: heavy plate, concrete reinforcing bars, energy tubular products, hot-rolled sheets, pre-painted steel, stainless steel wire, and wire rod. These took the form of tariff-rate quotas whereby there's a quantity of imports that can be imported surtax-free into Canada, and the quantity was reflective of historical levels of imports. Quantities above that threshold would face a 25 per cent surtax.

In accordance with Canadian law, the government also asked the Canadian International Trade Tribunal, the CITT, to inquire into whether final safeguards that could last for three years on these products were warranted.

In early April this year, the CITT issued its finding that final safeguards were warranted on imports of two product categories: heavy plate and stainless steel wire. As a result, the provisional safeguards on the remaining five product categories expired on April 29, 2019.

The Customs Tariff currently prevents the reimposition of safeguard measures on products that were subject to previous safeguards for a period of two years following the most recent imposition. As such, safeguards may not be imposed on the five product categories that expired at the end of April. For these products, under the current law, safeguards cannot be imposed until April 2021.

The amendments being proposed in the bill to the Customs Tariff would temporarily remove the two-year moratorium on the imposition of safeguards for products that were recently subject to such measures. As well, there are consequential amendments in the bill that are being proposed to the Canadian International Trade Tribunal Act.

These amendments are intended to be temporary, and that's why they have been structured as follows.

Avant de faire la description des modifications proposées dans le projet de loi, nous croyons qu'il est opportun de rappeler le contexte actuel qui a mené à la rédaction du projet de loi.

[Traduction]

Les mesures de sauvegarde générales sont des mesures commerciales pouvant être imposées en vertu des règles de l'Organisation mondiale du commerce et des lois canadiennes lorsqu'il est établi qu'une augmentation des importations effectuées dans des conditions loyales a causé, ou menace de causer, des préjudices graves aux producteurs nationaux.

En octobre 2018, le gouvernement a imposé des mesures de sauvegarde provisoires pour une période de 200 jours à l'égard des importations de produits de l'acier dans sept catégories : tôles lourdes, barres d'armature pour béton, produits tubulaires pour le secteur de l'énergie, tôles minces laminées à chaud, acier prépeint, fils en acier inoxydable et fils machine. Ces mesures ont pris la forme d'un contingent tarifaire, de sorte qu'une certaine quantité de produits pouvait être importée sans surtaxe. La quantité a été établie en fonction de notre historique d'importations. Toute quantité excédentaire serait frappée d'une surtaxe de 25 p. 100.

Conformément à ce que prévoit la loi canadienne, le gouvernement a aussi demandé au Tribunal canadien du commerce extérieur, ou TCCE, de faire enquête pour déterminer s'il était justifié d'imposer des mesures de sauvegarde définitives pouvant s'appliquer pendant une période maximale de trois ans sur ces produits.

Au début avril, le TCCE a indiqué qu'il avait conclu que de telles mesures de sauvegarde étaient justifiées relativement aux importations de deux catégories de produits : les tôles lourdes et les fils en acier inoxydable. En conséquence, les mesures de sauvegarde provisoires sur les cinq autres catégories de produits ont cessé de s'appliquer le 29 avril dernier.

Dans sa forme actuelle, le Tarif des douanes interdit la réimposition de mesures de sauvegarde à l'égard de produits qui ont déjà fait l'objet de telles mesures pendant une période de deux ans suivant la dernière imposition. Ainsi, aux termes de la loi actuelle, pour les cinq produits au titre desquels les mesures de sauvegarde provisoires ont pris fin à la fin du mois d'avril, de nouvelles mesures de sauvegarde ne peuvent pas être imposées avant avril 2021.

En vertu des modifications proposées dans le projet de loi C-101, on supprimerait temporairement le moratoire de deux ans sur l'imposition de mesures de sauvegarde à l'égard de produits ayant récemment fait l'objet de mesures semblables. Des modifications corrélatives sont également proposées à la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur.

Ces modifications sont censées être d'application temporaire. C'est la raison pour laquelle elles ont été structurées comme suit.

First, the provisions that set out the two-year prohibition on further safeguards that are in subsections 55(5) and 55(6) of the Customs Tariff would be repealed upon Royal Assent. There's a consequential amendment made to the CITT Act to remove references to those subsections during the repeal period.

Second, the same provisions that are being repealed would be reinserted two years after Royal Assent; likewise, similar consequential amendments would have to be made to the CITT Act.

The amendments would give the government the flexibility, should the need arise during the two-year period, to respond quickly and appropriately by imposing safeguards where there is a substantiated surge of fairly traded imports that are harming Canadian producers and workers.

The conditions for the application of safeguards, as they are provided for under Canadian law, remain unchanged and still need to be met for any safeguard measures to be put in place. That will remain unchanged. The only thing being changed is the fact that you can reimpose safeguards during the two-year period.

That concludes our presentation. We'd be happy to take any questions you might have.

**The Chair:** Thank you, Mr. Halley. We will go to questions.

**Senator Marshall:** To start, wasn't there an issue also with regard to aluminum?

**Mr. Halley:** With respect to the imposition of tariffs on our exports of aluminum to the United States, that is correct, but there has not been a surge of imports of aluminum into Canada. Also, no safeguard measures have been put in place on aluminum imports into Canada.

**Senator Marshall:** So those imports are okay.

These amendments aren't specific just to the two of the seven categories that are warranted. This is more like a general amendment, is it not?

**Mr. Halley:** Correct. It is an amendment that would apply generally. The most current case is the steel products that we discussed during the opening statement with respect to those five categories where the provisional safeguards ended in April and whereby, at this stage, you could not reimpose any safeguards until April 2021. With this amendment, it would be possible to do so should the need arise. But at the same time, during that two-year period, if there are other products for which safeguards are being investigated and put into place, then the two-year

Tout d'abord, les dispositions interdisant de nouvelles mesures de sauvegarde — les paragraphes 55(5) et 55(6) — du Tarif des douanes seraient abrogées à la date de la sanction royale. Une modification corrélative est également apportée à la Loi sur le TCCE afin de supprimer les renvois à ces dispositions pendant la période où elles sont abrogées.

Deuxièmement, ces mêmes dispositions qui ont été abrogées seraient réintégréées à la fois au Tarif des douanes et à la Loi sur le TCCE deux ans après la sanction royale, ce qui entraînerait également des modifications corrélatives à la Loi sur le TCCE.

Si le besoin s'en fait sentir pendant la période de deux ans, les modifications proposées donneraient au gouvernement une plus grande marge de manœuvre pour réagir rapidement et de façon appropriée à une augmentation marquée des importations qui nuirait aux producteurs et aux travailleurs canadiens.

Les conditions pour l'application de mesures de sauvegarde en vertu des lois canadiennes demeurent inchangées et devraient toujours être remplies pour que de nouvelles mesures de sauvegarde soient mises en place. Cela demeurera inchangé. Le seul changement, c'est que des mesures de sauvegarde pourront être réimposées pendant cette période de deux ans.

Voilà qui termine notre exposé. C'est avec plaisir que nous répondrons à vos questions.

**Le président :** Merci, monsieur Halley. Nous passons aux questions.

**La sénatrice Marshall :** Pour commencer, n'y avait-il pas aussi un problème avec l'aluminium?

**M. Halley :** Il y a en effet le problème de l'imposition de droits de douane sur nos exportations d'aluminium vers les États-Unis, mais il n'y a pas eu de hausse soudaine des importations d'aluminium au Canada. De plus, aucune mesure de sauvegarde n'a été mise en place sur les importations d'aluminium au Canada.

**La sénatrice Marshall :** Donc, ces importations ne posent pas problème.

Ces modifications ne visent pas seulement deux des sept catégories pour lesquelles c'est justifié. Il s'agit plutôt d'un amendement général, n'est-ce pas?

**M. Halley :** C'est exact. Cette modification s'appliquerait de façon générale. Le cas le plus récent est celui des produits de l'acier, dont j'ai parlé dans mon exposé. Il s'agit des cinq catégories pour lesquelles les mesures de sauvegarde provisoires ont cessé de s'appliquer en avril. Pour le moment, ces produits ne peuvent être visés par de nouvelles mesures de sauvegarde avant avril 2021. Cet amendement permettrait de le faire, si le besoin s'en faisait sentir. Cela dit, pendant la période de deux ans, la levée du moratoire de deux ans permettrait d'imposer des mesures de sauvegarde pour d'autres catégories de produits.

moratorium that would have been lifted would apply for those product categories as well.

**Senator Marshall:** Could you tell us about the surtax? Who collected the surtax?

**Mr. Halley:** The surtax applied only in circumstances where imported quantities were above the levels that were set. There's a level of quantity of steel products that would come in without paying surtaxes, and only those above that quantity were paying surtaxes. That was collected as part of the regular process by the Canada Border Services Agency.

Companies were importing and assessing surtax if and when they were above those quantities. You needed a permit to import within the quantity. If you did not have that, then you needed to pay the surtax.

**Senator Marshall:** Could you tell us how much surtax was collected?

**Mr. Halley:** From the moment the safeguards were applied on October 25, 2018, to April 30, the end of the period, \$7.1 million in surtaxes were imposed.

A bit more than that was collected, but under trade rules, we were refunding any surtaxes that would have been paid on the five product categories for which the provisional safeguards ended in April. These are being treated as refunds, so the \$7.1 million is a net result.

**Senator Marshall:** What happens to the \$7.1 million? That's the net amount. Is that in the Consolidated Revenue Fund?

**Mr. Halley:** Correct.

**Senator Marshall:** Is it just brought into general revenue?

**Mr. Halley:** Yes, that's right.

**Senator Marshall:** So the government has an additional \$7.1 million. Thank you.

**The Chair:** Before our next question, I'd like to introduce Senator Lankin, who has just joined us. She is the sponsor of the bill.

[Translation]

**Senator Pratte:** Mr. Halley or Ms. Govier, I'm trying to understand exactly how this works. The Canadian International Trade Tribunal ruled that, for five products, the Government of Canada wasn't allowed to use its safeguard measures. If the bill is passed, the Canadian International Trade Tribunal will continue to believe that you can't impose safeguard measures on these five products, because I suppose the decision is still valid.

**La sénatrice Marshall :** Pourriez-vous nous parler de la surtaxe? Qui était chargé de percevoir cette surtaxe?

**M. Halley :** La surtaxe s'appliquait uniquement dans les cas où les quantités importées étaient supérieures aux seuils fixés. Une certaine quantité de produits d'acier pouvait être importée sans que la surtaxe s'applique. Elle s'appliquait uniquement aux quantités excédentaires. La surtaxe était perçue par l'intermédiaire du processus régulier de l'Agence des services frontaliers du Canada.

Les entreprises importaient les produits et se voyaient imposer une surtaxe seulement quand elles dépassaient les seuils établis. Un permis était requis pour l'importation de quantités limitées, sans quoi la surtaxe s'appliquait.

**La sénatrice Marshall :** Pouvez-vous nous dire le montant de la surtaxe perçue?

**M. Halley :** Le montant perçu s'élève à 7,1 millions de dollars entre le 25 octobre 2018, date d'entrée en vigueur des mesures de protection, et la fin de la période visée, le 30 avril.

Le montant perçu est légèrement plus élevé, mais en vertu des règles commerciales, nous avons remboursé toute surtaxe qui aurait été payée pour les cinq catégories de produits pour lesquelles les mesures de sauvegarde provisoires ont pris fin en avril. Ces montants sont comptabilisés comme des remboursements; le résultat net est donc 7,1 millions de dollars.

**La sénatrice Marshall :** Où vont ces 7,1 millions de dollars? C'est le montant net. Est-il versé au Trésor public?

**M. Halley :** Oui.

**La sénatrice Marshall :** Est-ce simplement porté aux recettes générales?

**M. Halley :** Oui, c'est cela.

**La sénatrice Marshall :** Donc, le gouvernement a 7,1 millions de dollars supplémentaires. Merci.

**Le président :** Avant que nous passions à la question suivante, j'aimerais vous présenter la sénatrice Lankin, qui vient de se joindre à nous. Elle est la marraine du projet de loi.

[Français]

**Le sénateur Pratte :** J'essaie de comprendre, monsieur Halley ou madame Govier, comment cela fonctionne exactement. Le Tribunal canadien du commerce extérieur a décidé que, pour cinq produits, le gouvernement du Canada n'avait pas le droit d'utiliser ses mesures de sauvegarde. Donc, si le projet de loi est adopté, le Tribunal canadien du commerce extérieur continue d'être de l'avis que vous ne pouvez pas imposer de mesures de

Does this mean that, in any event, you won't be able to take measures for these five products, despite the passage of the bill?

**Mr. Halley:** No. The tribunal's inquiry was conducted over a certain period. According to people in the industry, the situation is particularly fluid in the steel sector, where the markets around the world are very distorted. So circumstances can change quickly. If the tribunal were to review the issue, it would be for a period — They would look at a slightly different activity period where circumstances may have changed.

That said, nothing has changed in terms of the standards for implementing safeguard measures. It's simply a matter of seeing whether the situation has changed and whether the data is different by looking at a different application period.

**Senator Pratte:** I haven't read the tribunal's decision, but apparently there hasn't been a flood of foreign products in Canada for those five categories.

**Mr. Halley:** For two of the five categories, two tests basically determine whether imports have surged and whether this surge is causing injury or threatening to cause injury to domestic producers. In two of the five categories, there was a surge in imports. However, there was no injury or threat of injury. According to the tribunal, in the other three categories, there was no increase in imports. So there was no injury or threat of injury.

**Senator Pratte:** How does this bill align with our WTO requirements? Does it meet them? Does the WTO authorize this type of moratorium?

[English]

**John Layton, Executive Director, Trade Remedies and North America Trade, Global Affairs Canada:** There is no obligation at the WTO to have a moratorium in our domestic law. Some WTO members have such a moratorium and others do not. However, if we were to impose new safeguard measures on those five products within the two years, there would be questions at the WTO about whether the Canadian measures conform with our obligations.

**Senator Pratte:** The two-year period, is that a WTO requirement?

**Mr. Layton:** In the WTO Safeguards Agreement there's a requirement to wait two years before imposing a measure on the same product.

sauvegarde sur ces cinq produits, parce que j'imagine que le jugement est encore valable. Est-ce que cela veut dire que, sur ces cinq produits, vous ne pourrez pas prendre de mesures, de toute façon, malgré l'adoption du projet de loi?

**M. Halley :** Non. L'enquête du tribunal a été menée pendant une certaine période. Selon les gens de l'industrie, la situation est particulièrement fluide dans le secteur de l'acier, où il y a beaucoup de distorsion au sein des marchés à l'échelle mondiale. Donc, les circonstances peuvent changer rapidement. Si le tribunal devait revoir la question, ce serait pour une période... Ils examineraient une période d'activité un peu différente où il pourrait y avoir eu des changements de circonstances.

Cela dit, pour ce qui est des normes à respecter en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures de sauvegarde, rien n'a changé. Il s'agit simplement de voir si la situation a changé et si les données sont différentes en examinant une période d'application différente.

**Le sénateur Pratte :** Je n'ai pas lu la décision du tribunal, mais on dit qu'il n'y a pas eu d'avalanche de produits étrangers au Canada pour ces cinq catégories.

**M. Halley :** En fait, parmi les cinq catégories, dans deux cas, il y a essentiellement deux tests qui permettent de déterminer s'il y a une augmentation marquée des importations et si cette augmentation cause préjudice ou menace de causer préjudice aux producteurs nationaux. Dans deux des cinq cas, il y a eu une augmentation subite des importations. Par contre, il n'y a pas eu de dommages ou de menace de dommages. Dans les trois autres cas, selon l'avis du tribunal, il n'y a pas eu d'augmentation des importations. Donc, il n'y a pas eu de préjudice ou de menace de préjudice.

**Le sénateur Pratte :** Comment ce projet de loi s'inscrit-il dans nos obligations en ce qui a trait à l'OMC? Est-il conforme? L'OMC permet-elle d'imposer ce genre de moratoire?

[Traduction]

**John Layton, directeur général, Direction des recours commerciaux et de la politique commerciale en Amérique du Nord, Affaires mondiales Canada :** Selon les règles de l'OMC, nous n'avons aucune obligation d'avoir un moratoire dans nos lois nationales. Certains membres de l'OMC ont un moratoire et d'autres, non. Toutefois, si nous imposions de nouvelles mesures de sauvegarde sur ces cinq produits au cours de la période de deux ans, l'OMC chercherait à déterminer si ces mesures sont conformes à nos obligations.

**Le sénateur Pratte :** La période de deux ans est-elle une exigence de l'OMC?

**M. Layton :** Aux termes de l'Accord sur les sauvegardes de l'OMC, il faut attendre deux ans avant d'imposer une mesure sur un produit donné.

**Senator Pratte:** If we adopt this bill, are we going against the WTO requirement? Could there be challenges launched to what we're doing?

**Mr. Layton:** We've had questions from WTO members about the intent of the legislation. We've explained that the legislation is meant to provide flexibility in case of an emergency, of a surge of injurious imports.

I don't think there would be a challenge of a change to our law. I think it would only become an issue at the WTO if we imposed measures again.

**Senator Eaton:** How dependent is Canada on imported foreign steel? I understand some regions are very dependent on it.

**Mr. Halley:** Michèle can correct me, but I think about 40 per cent of the production in Canada is exported, therefore the rest of the production of steel stays in the market.

We certainly are aware that there are regional dynamics in particular products with respect to the availability of supply.

**Senator Eaton:** So we're dependent about 60 per cent on foreign —

**Mr. Halley:** My recollection is 60 per cent. Forty per cent of the production in Canada is exported, therefore the remainder stays in the domestic market.

**Senator Eaton:** The agreement states:

3. The United States and Canada will implement effective measures to: . . .

b. Prevent the transshipment of aluminum and steel made outside of Canada or the United States to the other country. Canada and the United States will consult together on these measures.

Interestingly, the agreement provides that the U.S. can reapply the tariffs in the future if there's a surge in imports from Canada to the U.S., but it precludes us from retaliating except in the affected sector. As an example, we couldn't put a tariff on Kentucky bourbon. We'd be very boxed in. Is that true? Is it kind of one-sided there?

**Mr. Halley:** Yes, that's correct. If the U.S. reimposed measures on steel — and I would just note that the surge provision is on a product-by-product basis, so they wouldn't impose it on all steel but on one particular steel product if it's determined that there has been a surge. And we can impose our own surge measures on U.S. steel.

**Le sénateur Pratte :** Si nous adoptons ce projet de loi, allons-nous à l'encontre des exigences de l'OMC? Pourrait-on contester ce que nous faisons?

**M. Layton :** Certains membres de l'OMC ont soulevé des questions sur la raison d'être de la mesure législative. Nous avons expliqué qu'elle vise à offrir une certaine latitude en cas d'urgence, advenant une hausse soudaine des importations préjudiciables.

Je ne pense pas que les modifications aux lois canadiennes seront contestées. Je pense que l'OMC y verrait un problème seulement si nous imposions des mesures à nouveau.

**La sénatrice Eaton :** Dans quelle mesure le Canada dépend-il de l'acier importé? Je crois comprendre que certaines régions dépendent beaucoup de ce produit.

**M. Halley :** Mme Govier peut me corriger, mais je pense qu'environ 40 p. 100 de la production canadienne est exportée. Donc, le reste de la production reste sur le marché.

Évidemment, nous sommes conscients que l'offre pour certains produits varie selon les régions.

**La sénatrice Eaton :** Donc, nous dépendons de l'acier importé à 60 p. 100...

**M. Halley :** Si je me souviens bien, c'est 60 p. 100. Quarante pour cent de la production canadienne est exportée, de sorte que le reste demeure sur le marché intérieur.

**La sénatrice Eaton :** Voici le texte de l'accord :

3. Les États-Unis et le Canada mettront en œuvre des mesures efficaces pour empêcher ce qui suit :

b. Le transbordement d'acier et d'aluminium fabriqués ailleurs qu'au Canada ou aux États-Unis vers l'autre pays. Le Canada et les États-Unis se consulteront au sujet de ces mesures.

Fait intéressant, aux termes de l'accord, les États-Unis pourraient imposer de nouveau des droits de douane, à l'avenir, en cas d'augmentation marquée des importations en provenance du Canada, mais il nous est interdit d'exercer des représailles, sauf dans le secteur touché. Par exemple, nous ne pourrions pas imposer de droits sur le bourbon du Kentucky. Nous serions très limités. Est-ce vrai? Est-ce à sens unique?

**M. Halley :** Oui, c'est exact. Si les États-Unis imposaient de nouveau des mesures pour l'acier... Je précise que l'application de la disposition sur l'augmentation soudaine des importations fonctionne par produit. Donc, cela ne s'appliquerait donc pas à l'ensemble des produits d'acier, mais seulement au produit dont les importations ont considérablement augmenté. En outre, nous pouvons imposer nos propres mesures sur l'acier américain.

If we wanted to impose countermeasures, it could only be on steel, or in the case of aluminum, it would be aluminum or aluminum-containing products. It's correct that we couldn't impose it on other products outside of the sector.

**Senator Eaton:** Thank you.

[*Translation*]

**Senator Forest:** First, for the sake of clarity, what's the difference between safeguard measures and anti-dumping measures?

**Mr. Halley:** Anti-dumping measures are in place to protect a market from unfair trade. So when dumping occurs — Dumping means selling products in the Canadian market at a lower price than in a domestic market or below the cost of production. So we're talking about unfair trade.

Safeguard measures involve imports that don't create an imbalance. We aren't talking about unfair trade, because this trade is completely fair. However, there are just too many imports. The safeguard measures give domestic producers some protection to adjust to the increasing flow of imports. This gives them the chance to adapt over a transition period.

**Michèle Govier, Senior Director, Trade Rules, International Trade Policy Division, International Trade and Finance, Department of Finance Canada:** Dumping is also more targeted. It can focus on a specific country or exporter. However, safeguards apply to imports from all countries.

**Senator Forest:** Is the same critical path followed to adopt those safeguards?

**Ms. Govier:** It is different. For dumping, an analysis must be done and the following questions asked: did dumping take place, and does it cause problems for domestic producers?

The situation is different with safeguards, as it is a matter of future import levels. In addition, there are standards to determine whether injury has been caused or not, and those standards are a bit higher for safeguards.

**Senator Forest:** Have you seen any reactions or comments from our partners on the two-year moratorium being eliminated?

Si nous voulions imposer des contre-mesures, elles pourraient uniquement viser les produits d'acier ou, dans le cas de l'aluminium, l'aluminium ou les produits contenant de l'aluminium. Nous ne pourrions pas viser les produits d'autres secteurs, en effet.

**La sénatrice Eaton :** Merci.

[*Français*]

**Le sénateur Forest :** Dans un premier temps, pour bien comprendre, quelle est la différence entre des mesures de sauvegarde et des mesures antidumping?

**M. Halley :** Les mesures antidumping existent pour protéger un marché contre le commerce déloyal. Donc, lorsqu'il y a du dumping... Le dumping signifie que l'on vend des produits sur le marché canadien à un prix qui est plus faible que sur un marché national ou en deçà du coût de production. Donc, on parle de commerce déloyal.

Les mesures de sauvegarde, ce sont des importations qui n'entraînent pas de déséquilibre. On ne parle pas de commerce déloyal, car c'est un commerce tout à fait loyal, mais il y a seulement trop d'importations, et les mesures de sauvegarde permettent aux producteurs nationaux d'obtenir une certaine protection pour s'ajuster au flux d'importations qui augmente. Cela leur donne la chance d'avoir une période de transition pour s'adapter.

**Michèle Govier, directrice principale, Règles du commerce international, Division de la politique commerciale internationale, Finances et échanges internationaux, ministère des Finances Canada :** Le dumping est également plus ciblé. Il peut s'exercer en vertu d'un pays ou d'un exportateur en particulier. Cependant, pour les mesures de sauvegarde, on parle des importations de tous les pays.

**Le sénateur Forest :** Suit-on le même cheminement critique pour en arriver à l'adoption de ces mesures?

**Mme Govier :** C'est différent. Pour le dumping, il faut faire une analyse et se poser les questions suivantes : est-ce que le dumping a eu lieu, et pose-t-il des problèmes pour les producteurs nationaux?

Dans le cas des mesures de sauvegarde, c'est différent, car on parle du taux d'importations à venir. De plus, il y a des normes pour déterminer s'il y a eu des dommages ou non, et ces normes sont un peu plus élevées dans le cas des mesures de sauvegarde.

**Le sénateur Forest :** Avez-vous eu connaissance de réactions ou de commentaires de la part de nos partenaires relativement à l'élimination du moratoire de deux ans?



[English]

**Mr. Layton:** We've had questions from some of our trading partners about the intent of this legislation. Last week was Canada's trade policy review at the World Trade Organization where generally countries were very pleased with Canada's trade policy and commitment to the rules-based trading system, but there were questions about the intent. Of course, we told them that the intent of the legislation is to provide flexibility in the case of an emergency situation with the steel surge.

[Translation]

**Senator Forest:** So the bill does not cause clashes or reactions that could fuel trade conflicts with our partners?

[English]

**Mr. Layton:** No. At this point there have only been questions about the intent of the legislation, but there has been no damage to our relations or no indication of negative reactions from other countries.

**Senator Boehm:** Thank you for being here. My question is in the direction of Senator Forest's question.

The steel overcapacity issue has been around for a while and has been looked at by various international bodies. The G20 has spent a lot of time on that, the G7 as well. There was the Global Steel Forum. And, of course, at the OECD there is a committee on steel and the work is ongoing.

As we are on the cusp of summits with the G20 in Japan and in August the G7 in France, to what extent are you prepared to inform us as to how that discussion is going?

The second part to the question is that as countries look at what we're doing — and Mr. Layton mentioned the discussions in Geneva at the WTO — other countries are surely in a similar position in terms of the overcapacity issue, imports and also transshipments. They all have different regimes regarding how to deal with this in their laws. But I imagine there's some fairly active discussion going on to compare what we are doing and what others might be doing.

**Mr. Layton:** I can start with the G20. The global forum on steel overcapacity continues. There was a meeting of that forum in Japan last month. It's a topic of discussion for the G20 leaders' meeting coming up next weekend. All of the members of the forum, except for one, are intent on continuing the forum and to continue the discussions to try to tackle the root causes of steel overcapacity.

[Traduction]

**M. Layton :** Certains de nos partenaires commerciaux ont posé des questions sur le but de la mesure législative. La semaine dernière, l'Organisation mondiale du commerce a examiné les politiques commerciales du Canada. En général, les pays étaient très satisfaits de la politique commerciale du Canada et de l'engagement du pays à l'égard du système commercial fondé sur des règles, mais les intentions ont suscité des questions. Évidemment, nous avons expliqué que la mesure législative vise à offrir une certaine latitude en cas d'urgence liée à une hausse soudaine des importations d'acier.

[Français]

**Le sénateur Forest :** Donc, le projet de loi ne provoque pas de heurts ou de réactions qui pourraient nourrir certains conflits commerciaux avec nos partenaires?

[Traduction]

**M. Layton :** Non. Jusqu'à maintenant, seule l'intention de la mesure législative a suscité des interrogations, mais nos relations n'ont pas souffert et nous n'avons vu aucune réaction négative des autres pays.

**Le sénateur Boehm :** Je vous remercie d'être ici. Ma question est dans la même veine que celle du sénateur Forest.

Le problème de la surcapacité sidérurgique n'est pas nouveau. Divers organismes internationaux se sont penchés sur la question. Le G20 y a consacré beaucoup de temps, de même que le G7. Il y a eu le Forum mondial sur les surcapacités sidérurgiques. De plus,, bien sûr, l'OCDE a son Comité de l'acier, qui a entrepris ses travaux.

À la veille des sommets du G20, au Japon, et celui du G7 qui aura lieu en France au mois d'août, dans quelle mesure êtes-vous prêts à nous informer sur les progrès de ces discussions?

La deuxième partie de la question est la suivante : alors que certains pays suivent notre situation — et M. Layton a mentionné les discussions à l'OMC, à Genève —, d'autres pays sont certainement dans une situation semblable sur les plans de la surcapacité, des importations et du transbordement. Les lois à cet égard varient d'un pays à l'autre, mais j'imagine que d'autres discutent plutôt activement de leurs options en comparaison aux mesures que nous prenons.

**M. Layton :** Je peux commencer par le G20. Le Forum mondial sur les surcapacités sidérurgiques poursuit ses travaux. Une réunion a été tenue le mois dernier, au Japon. Ce sera d'ailleurs un sujet de discussion lors de la réunion des dirigeants du G20, qui aura lieu la fin de semaine prochaine. Tous les membres du forum, à une exception près, tiennent à ce que le forum continue d'exister et poursuive les discussions pour essayer de s'attaquer aux causes profondes de la surcapacité sidérurgique.

China is not convinced that the forum should continue. It needs to be renewed by G20 leaders. That issue is being addressed right now in the G20.

There's certainly concern by other countries about diversion of steel, overcapacity of steel and imports into their areas. The European Union has a safeguard in place against a large number of steel products. Russia and some of its customs union members have steel safeguards in place. The United States, obviously, has its section 232 tariffs in place against all steel imports except from Canada and Mexico. There are a number of other countries that have targeted safeguards on steel products. A lot of countries in the world have already taken action to try to address the diversion they expect from this overcapacity.

**Senator Boehm:** As you implied before, the likelihood of someone launching a complaint against us is pretty low.

**Mr. Layton:** We've had questions from those countries that have measures in place, but I'm not sure that they would take a case against us given that they understand the circumstances.

**Senator Boehm:** Thank you.

**Senator Klyne:** Thank you for attending this afternoon. I want to ask a question further to Senator Eaton's line of questioning.

When it comes to heavy plate and stainless steel wire, what countries are we predominantly importing that from, and is it into any particular regions of Canada?

**Ms. Govier:** Across most product categories, the U.S. is a major source of imports, and they're not covered by the safeguards currently in place.

With respect to stainless steel wire, the major sources of non-U.S. are India, China, France and Taiwan. For heavy plate, the major sources of imports are from Turkey, Malaysia, Germany and South Korea.

In terms of the regional distribution of where those imports are going, I don't have that information. I believe that for those products it is fairly spread out. It has not been identified to us that there are particular regional issues related to those.

La Chine, quant à elle, n'est pas convaincue que le forum devrait continuer d'exister. Son mandat devrait être renouvelé par les dirigeants du G20. C'est une question qui est actuellement étudiée au sein du G20.

D'autres pays sont certainement préoccupés par le détournement de produits d'acier, la surcapacité sidérurgique et les importations dans leurs régions. L'Union européenne a mis en place des mesures de sauvegarde contre un grand nombre de produits d'acier. La Russie et certains pays membres de son union douanière ont également adopté des mesures de sauvegarde. Aux États-Unis, bien entendu, les tarifs prévus à l'article 232 visent toutes les importations d'acier, sauf celles en provenance du Canada et du Mexique. Plusieurs autres pays imposent des mesures de sauvegarde ciblées sur les produits d'acier. Bref, beaucoup de pays dans le monde ont déjà pris des mesures pour essayer de contrer le détournement prévu à la suite de cette surcapacité.

**Le sénateur Boehm :** Comme vous l'avez laissé entendre, la probabilité que quelqu'un dépose une plainte contre nous est assez faible.

**M. Layton :** Nous avons eu des questions de la part des pays qui ont mis en place des mesures, mais je doute qu'ils lancent une procédure contre nous, parce qu'ils comprennent les circonstances.

**Le sénateur Boehm :** Merci.

**Le sénateur Klyne :** Je vous remercie de votre présence cet après-midi. J'aimerais vous poser une question qui fait suite à la série de questions soulevées par la sénatrice Eaton.

En ce qui concerne les tôles lourdes et les fils en acier inoxydable, de quels pays importons-nous principalement ces produits, et ces importations visent-elles des régions particulières du Canada?

**Mme Govier :** Dans presque toutes les catégories de produits, les États-Unis constituent une source importante de nos importations, lesquelles ne sont pas assujetties aux mesures de sauvegarde actuellement en vigueur.

En ce qui a trait aux fils en acier inoxydable, les principales sources, autres que les États-Unis, sont l'Inde, la Chine, la France et Taiwan. Dans le cas des tôles lourdes, les importations proviennent surtout de la Turquie, de la Malaisie, de l'Allemagne et de la Corée du Sud.

Pour ce qui est de la répartition régionale de ces importations, je n'ai pas cette information. Je crois que, dans le cas de ces produits, les importations sont assez bien réparties. Nous n'avons pas été mis au courant de problèmes régionaux particuliers à cet égard.

**Senator Klyne:** I picked up on the 60-40. How much is produced locally on either one of those? The numbers you gave were 60-40 for steel generally, or was it for a particular heavy metal?

**Ms. Govier:** We would have to check on the specific numbers. To determine how much of the Canadian market is supplied by Canadian producers, we also need the figure out how big the Canadian market is, because we know that a certain amount is supplied by Canadian producers and a certain amount is imported. We don't have those ratios in front of us for each of the products.

**Senator Neufeld:** Thank you for being here.

Help me out a bit, because I'm not totally familiar with what we're talking about. I remember a year or two ago there was an issue in British Columbia about the cost of rebar and things that were taking place with the trade and production of rebar. Is this going to in any way affect Western Canada — I'm talking about British Columbia — regarding steel products such as rebar, or is this totally different?

**Mr. Halley:** I'll turn it over to Michèle, but the bill only provides the flexibility should the need arise. There are no measures coming out of the bill that are immediately being acted upon. It would be based on a complaint or request from the industry to the government that we look at whether we can reimpose safeguards, for example. Nothing in the bill leads to that. It really is a demand-driven process.

On the rebar question, there's a history that Michèle can speak to.

**Ms. Govier:** This issue has come up in previous investigations into dumping rebar. Those go back a little bit further historically. Representations were made to the trade tribunal that B.C. should be excluded from measures. That was not done. There are currently rebar anti-dumping duties in place that apply throughout Canada.

In the context of the safeguards that were imposed, stakeholders from British Columbia and other places as well had concerns about rebar. It's a heavy product. It's a relatively low-value product, so the transportation costs, given the value of the product, are fairly high. But Canadian rebar producers maintain the position that they can certainly supply the Canadian market.

**Le sénateur Klyne :** J'ai retenu les pourcentages de 60 et 40 p. 100. Que représente la production locale, dans l'un ou l'autre de ces cas? Les chiffres que vous avez donnés, c'est-à-dire la proportion de 60 et 40 p. 100, concernent-ils l'acier en général ou plutôt un métal lourd en particulier?

**Mme Govier :** Il faudrait vérifier les chiffres précis. Pour déterminer quelle proportion du marché canadien repose sur l'approvisionnement auprès de producteurs canadiens, nous devons également déterminer l'ampleur du marché canadien, parce que nous savons qu'une certaine quantité de produits sont fournis par des producteurs canadiens et que le reste est importé. Nous n'avons pas sous la main les chiffres pour chacun des produits.

**Le sénateur Neufeld :** Je vous remercie d'être ici.

Aidez-moi un peu, parce que je ne connais pas parfaitement ce dont nous parlons. Je me souviens qu'il y a un an ou deux, la Colombie-Britannique était aux prises avec un problème concernant le coût des barres d'armature, notamment en ce qui a trait à leur commerce et à leur production. La situation actuelle aura-t-elle une incidence quelconque sur l'Ouest canadien — et je parle de la Colombie-Britannique — pour ce qui est des produits d'acier comme les barres d'armature, ou est-ce totalement différent?

**M. Halley :** Je vais céder la parole à Mme Govier, mais le projet de loi accorde la souplesse nécessaire uniquement en cas de besoin. Ainsi, aucune des mesures prévues dans le projet de loi ne sera appliquée immédiatement. Cela se fera en fonction d'une plainte ou d'une demande présentée par l'industrie au gouvernement pour déterminer, par exemple, s'il y a lieu de rétablir les mesures de sauvegarde. Rien dans le projet de loi ne déclenche une telle démarche. Il s'agit vraiment d'un processus axé sur la demande.

En ce qui a trait aux barres d'armature, Mme Govier pourra en expliquer l'historique.

**Mme Govier :** Cette question a été soulevée dans le cadre d'enquêtes antérieures sur le dumping des barres d'armature. Cela remonte un peu plus loin dans le temps. Des représentations avaient été faites auprès du tribunal du commerce pour faire valoir que la Colombie-Britannique devrait être exclue des mesures. Cela n'a pas été fait. À l'heure actuelle, les barres d'armature sont assujetties à des droits antidumping qui s'appliquent partout au Canada.

Dans le contexte des mesures de sauvegarde qui ont été imposées, les parties intéressées de la Colombie-Britannique et d'ailleurs avaient des préoccupations au sujet des barres d'armature. Il s'agit de produits lourds, dont la valeur est relativement faible. Par conséquent, les coûts de transport, par rapport à la valeur de ces produits, s'avèrent assez élevés. Toutefois, les producteurs canadiens de barres d'armature

So if a request were to come in for additional safeguards on that product, I believe that issue would have to be considered.

**Senator Neufeld:** So it would be the market, then; it would just cost more in British Columbia than where it's produced; is that correct?

**Ms. Govier:** Potentially. As Patrick mentioned earlier, the form of the safeguard was a tariff-rate quota. So there is a certain amount that can come in surtax free. That enables historical trade to be reflected. Importers from British Columbia, if they're maintaining their historical trade patterns, may not face significantly increased costs. It's really just above that that the surtax would kick in.

**Senator Neufeld:** Thank you.

**Senator Lankin:** My colleagues have done a great job in covering a number of items. I wanted to ask you two questions.

First, could you clarify the difference between what we would call illegal trade activities, like dumping, and fair trade activities and protection and the issue of surge? Perhaps you could go over that again, because in speaking with colleagues, sometimes "dumping" gets used for "safeguards," and these are different issues.

**Mr. Halley:** In terms of dumping or subsidization, these are considered to be unfair trade practices. The tools available are to put anti-dumping or countervailing measures to offset the negative effect of subsidization. Subsidization and dumping are seen as legal or justified trade measures, so anti-dumping and countervailing measures are there to offset those effects when they are injurious to domestic producers.

With respect to safeguards, the concept of safeguards is that there are too many imports. The imports are not necessarily unfairly traded, there are too many of those. It does provide for a period of time, up to three years, for domestic producers to adjust to this new reality, or to try to stem off the increased imports.

maintiennent la position qu'ils peuvent certainement approvisionner le marché canadien.

En somme, si une demande était présentée en faveur de mesures de sauvegarde supplémentaires sur ce produit, je crois qu'il faudrait alors tenir compte de ce problème.

**Le sénateur Neufeld :** Ce serait donc dicté par le marché; cela coûterait plus cher en Colombie-Britannique que dans le lieu de production. Est-ce exact?

**Mme Govier :** C'est possible. Comme M. Halley l'a mentionné tout à l'heure, les mesures de sauvegarde ont pris la forme d'un contingent tarifaire. Ainsi, une certaine quantité de produits peut être importée sans surtaxe. Cela permet de tenir compte des échanges commerciaux traditionnels. Si les importateurs de la Colombie-Britannique maintiennent leurs tendances commerciales traditionnelles, ils ne subiront peut-être pas une augmentation considérable des coûts. La surtaxe ne s'appliquerait vraiment qu'à la quantité excédentaire.

**Le sénateur Neufeld :** Merci.

**La sénatrice Lankin :** Mes collègues ont abordé avec brio un certain nombre de points. J'aimerais, pour ma part, vous poser deux questions.

Premièrement, pourriez-vous préciser la différence entre, d'une part, les activités commerciales que nous qualifierions d'illégales, comme le dumping, et, d'autre part, les activités commerciales équitables, les mesures de protection et la question de l'augmentation subite? Vous pourriez peut-être revenir là-dessus parce que, dans le cadre des discussions avec mes collègues, les mots « dumping » et « mesures de sauvegarde » sont utilisés de façon interchangeable, alors qu'il s'agit de deux notions différentes.

**M. Halley :** En ce qui concerne le dumping ou l'octroi de subventions, il s'agit de pratiques commerciales jugées déloyales. Les outils disponibles visent à instaurer des mesures antidumping ou compensatoires pour contrebalancer les effets négatifs des subventions. L'octroi de subventions et le dumping étant considérés comme des pratiques commerciales légales ou justifiées, les mesures antidumping et compensatoires sont là pour amortir leurs effets lorsque cela porte préjudice aux producteurs nationaux.

Quant aux mesures de sauvegarde, elles s'appliquent lorsqu'il y a beaucoup trop d'importations. Il ne s'agit pas nécessairement d'importations faisant l'objet de pratiques déloyales, mais elles sont beaucoup trop nombreuses. Les producteurs nationaux disposent d'une certaine période, pouvant aller jusqu'à trois ans, pour s'adapter à la nouvelle réalité ou pour essayer d'endiguer l'augmentation des importations.

It does allow for a period of adjustment to the new reality that these imports may be increasing, but they are increasing too fast for producers to be able to adjust to the new realities. It does provide a bit of breathing room.

**Senator Lankin:** As I understand it, when we're talking about surge levels, so above the traditional levels of imports — and this speaks to Senator Neufeld's concerns — we really are looking at provisional safeguards if circumstances, research, consultation warrant it to be brought in, and it's the flexibility to use that.

It's not just the excess production capacity in the world; it's the fact that the largest market, the U.S., has not used safeguards, surge protection. It has blocked the entire market to protect the U.S. market. They could change their mind on that and reimpose on us, and we have no ability within two years to do anything in terms of a safeguard unless this tool is available to us. Is that basically correct, or can you elaborate?

**Ms. Govier:** I think the first part of your question was on the other standard. It's not just about a surge, but there also has to be injury or the threat of injury to a domestic producer; and there has to be a causal link between the two, because there could be other things potentially affecting the performance of Canadian steel producers.

That's really the analysis the trade tribunal does, and it would be done ahead of any provisional safeguards being imposed. There has to be evidence that the companies are hurting as a result of the surge in imports.

On the second question with respect to the U.S., we need to make a distinction between the measures against Canada directly versus their measures against everyone else. Safeguards are intended to address the issue of the U.S. measures against everyone else, because the steel that would normally be going into the U.S. from all those other countries could be diverted into Canada. That's really what's trying to be targeted. Regardless of whether we have an agreement with the U.S. or not, safeguards are still potentially a tool we would want to use.

**Senator Lankin:** Thank you.

**Senator M. Deacon:** Thank you for being here. We're trying to make great decisions in a short period of time, as I think we can all respect.

Ces mesures prévoient une période d'adaptation à la nouvelle réalité liée à la hausse possible des importations, mais celles-ci augmentent à un rythme si effréné que les producteurs ne sont pas en mesure de s'adapter aux nouvelles conditions. Nous leur donnons ainsi un peu de répit.

**La sénatrice Lankin :** D'après ce que je peux comprendre, lorsque nous parlons de niveaux d'augmentation subite, c'est-à-dire au-delà des niveaux traditionnels d'importations — et cela rejoint les préoccupations exprimées par le sénateur Neufeld —, nous envisagerons l'imposition de mesures de sauvegarde provisoires si les circonstances, les recherches et les consultations le justifient. Nous avons donc la souplesse nécessaire pour y recourir.

Le problème, ce n'est pas seulement la capacité de production excédentaire dans le monde; c'est le fait que le plus grand marché, à savoir les États-Unis, n'a pas utilisé de mesures de sauvegarde ou de protection contre une augmentation subite. Nos voisins du Sud ont bloqué le marché tout entier afin de protéger leur propre marché. Ils pourraient changer d'avis et nous imposer de nouveau des droits de douane, mais nous n'avons pas la capacité de faire quoi que ce soit en matière de sauvegarde pendant une période de deux ans, à moins que cet outil soit mis à notre disposition. Est-ce exact pour l'essentiel, ou pouvez-vous nous en dire davantage?

**Mme Govier :** Je crois que la première partie de votre question portait sur l'autre norme. L'augmentation subite n'est pas le seul facteur; il faut aussi l'existence d'un préjudice ou d'une menace de préjudice à l'égard d'un producteur national. De plus, il faut un lien de causalité entre les deux, parce qu'il pourrait y avoir d'autres facteurs qui nuisent probablement au rendement des producteurs d'acier canadiens.

Voilà, en gros, l'analyse qu'effectue le tribunal du commerce, et ce travail précède l'imposition de toute mesure de sauvegarde provisoire. Il faut prouver que les entreprises souffrent à cause de l'augmentation subite des importations.

Quant à la deuxième question concernant les États-Unis, il faut faire une distinction entre les mesures qui visent directement le Canada et celles qui sont imposées à tous les autres pays. Les mesures de sauvegarde servent à contrer les effets des mesures que les États-Unis imposent au reste du monde, parce que l'acier qui entrerait normalement aux États-Unis en provenance de tous ces autres pays pourrait être détourné vers le Canada. C'est vraiment ce que nous essayons de cibler. Que nous ayons ou non un accord avec les États-Unis, les mesures de sauvegarde représentent quand même un outil que nous voudrions utiliser.

**La sénatrice Lankin :** Merci.

**La sénatrice M. Deacon :** Je vous remercie de votre présence. Nous essayons de prendre de grandes décisions dans un court laps de temps, comme nous pouvons tous le reconnaître, je crois.

I want to focus on an international and domestic question. You touched on the international piece through two of my fellow senators. Have other countries found that the imports of heavy plate and stainless steel wire from certain trading partners are a threat to their respective domestic industries, such as we've been told by the CITT in its report with respect to Canada?

**Ms. Govier:** I have a list of the measures that are in place by other countries. As Mr. Layton mentioned, some are very specific. It really depends on what those countries themselves produce. Some of them may not be producers of heavy plate and stainless steel wire because it really is driven by injury to a domestic industry.

I will flag that the European Union's steel safeguard has been in place since January and is quite broad. It covers 26 categories. I don't have the list of them. Plate, I would think, for sure, is covered; I'm not sure about stainless steel wire.

As I look down the other products covered, I don't see those two. That's not to say that they aren't being considered. For example, as Mr. Layton mentioned, the Russian kind of trade union that is looking into safeguards now is looking at flat-rolled products, which would likely include heavy plate.

So, the problem products are varied, depending on the country and the circumstances of their domestic producers.

**Senator M. Deacon:** Help me out with a very basic question. Who are our big steel producers in Canada? Who are the provinces that really take the lead in significant production?

**Ms. Govier:** The most significant production would be in Quebec, Ontario, Saskatchewan and Alberta, with downstream production being more spread out. Those are the primary producers.

**Senator M. Deacon:** Thank you.

[*Translation*]

**Senator Forest-Niesing:** I will provide some context before I ask my question. The World Trade Organization's mission is to resolve trade conflicts between nations. The dispute settlement body, the DSB, is the WTO's appeal court.

If I understand correctly, it is mandatory to have three judges at the DSB to handle an appeal. I also understand that, since spring 2018, the U.S. has been blocking the renewal of mandates on which World Trade Organization members must agree unanimously. Given that situation, how do you see an effective implementation of measures set out in the bill before us today?

Je voudrais m'attarder sur une question internationale et nationale. Vous avez parlé de l'aspect international dans vos réponses à deux de mes collègues. D'autres pays ont-ils conclu que les importations de tôles lourdes et de fils en acier inoxydable en provenance de certains partenaires commerciaux menacent leurs industries nationales respectives, comme le déclare le TCCE dans son rapport au sujet du Canada?

**Mme Govier :** J'ai une liste de mesures qui sont en place dans d'autres pays. Comme M. Layton l'a mentionné, certaines d'entre elles sont très précises. Cela dépend de ce que les pays produisent. Certains pourraient ne pas produire de tôles lourdes ni de fils en acier inoxydable, parce qu'il faut vraiment tenir compte des dommages causés à une industrie nationale.

Je signale que la mesure de sauvegarde de l'Union européenne à l'égard des produits d'acier est en vigueur depuis janvier, et elle ratisse large. En effet, elle englobe 26 catégories. Je n'ai pas toute la liste. Les tôles, je présume, sont sûrement visées; pour ce qui est des fils en acier inoxydable, je n'en suis pas certaine.

Si je parcours la liste des autres produits visés, je ne vois pas ces deux produits. Cela ne veut pas dire qu'ils ne sont pas pris en considération. Par exemple, comme M. Layton l'a mentionné, l'union douanière russe qui s'occupe des mesures de sauvegarde tient compte maintenant des laminés plats, ce qui comprendrait probablement les tôles lourdes.

Bref, les produits qui posent problème varient selon le pays et les circonstances des producteurs nationaux.

**La sénatrice M. Deacon :** Aidez-moi à comprendre une question toute simple. Qui sont les grands producteurs d'acier au Canada? Quelles provinces affichent les plus hauts niveaux de production?

**Mme Govier :** La plus forte production se concentrerait au Québec, en Ontario, en Saskatchewan et en Alberta, mais la production en aval serait un peu plus répartie. Voilà les principaux producteurs.

**La sénatrice M. Deacon :** Merci.

[*Français*]

**La sénatrice Forest-Niesing :** Je vais faire une petite mise en contexte avant de vous poser ma question. L'Organisation mondiale du commerce a pour mission de régler les conflits commerciaux entre les nations. L'Organe de règlement des différends, l'ORD, est l'instance d'appel de l'OMC.

Si je comprends bien, il faut obligatoirement trois juges présents à l'ORD pour traiter un appel. Je comprends également que, depuis le printemps 2018, les États-Unis bloquent les renouvellements de mandats pour lesquels il faut obtenir l'unanimité des membres de l'Organisation mondiale du commerce. Étant donné cette situation, comment entrevoyez-

[English]

**Ms. Govier:** First off, for clarification, if we were to move down the road of imposing provisional safeguards, that's absent anything that's going on at the WTO right now with the dispute settlement process. The process there for provisional safeguards would be that the Minister of Finance would be responsible for preparing a report that shows the evidence that safeguards are warranted. Then it's a decision by the Governor-in-Council and the matter would go to the Canadian International Trade Tribunal, which is a domestic tribunal here, to look into what that is.

You're correct that there are some significant issues at the dispute settlement body.

**Mr. Layton:** The problem with the appellate body of the WTO is that if Canada takes the case against another country or if a country takes a case against Canada, we can go through a panel stage but there's no ability to appeal the decision. Basically, by the end of this year, they won't be able to hear any appeal to the WTO unless we can resolve the issue of appointing new members or reform the dispute-settlement system. There's a real problem with completing the dispute-settlement system at the WTO but, as Ms. Govier said, it's only for international disputes and not for the domestic process for the safeguards.

**Senator Forest-Niesing:** Thank you.

**The Chair:** When Senator Marshall was asking a question on taxes, you said that you were looking at \$7.1 million as of April 30 of this year.

**Mr. Halley:** The period when the provisional safeguards were applied was between October 25, 2018, and April 30, 2019.

**The Chair:** Therefore, can you explain the countermeasures collected against the U.S. at \$1.3 billion? The blues from the other house specify that they have basically collected \$3.1 billion. Can you explain that difference?

**Mr. Halley:** The \$7.1 million is solely with respect to the safeguards on steel against non-U.S. sources. That's a separate number from the countermeasures. The countermeasures were applied as of July 1, 2018, against certain products from the United States. As of the end of April, \$1.3 billion in surtaxes had been collected on imports from the United States. A certain amount will come from the three-week period in May leading to the repeal of the countermeasures that the Minister of Finance announced on May 20. There will be a bit more potentially.

vous une mise en œuvre efficace des mesures prévues au projet de loi dont nous discutons aujourd'hui?

[Traduction]

**Mme Govier :** Tout d'abord, à titre de précision, si nous devons choisir la voie des mesures de sauvegarde provisoires, cela n'aurait rien à voir avec tout ce qui se passe en ce moment au sein de l'OMC dans le cadre du processus de règlement des différends. Selon le processus de l'OMC pour les mesures de sauvegarde provisoires, le ministre des Finances serait chargé de préparer un rapport qui prouve que l'imposition de mesures de sauvegarde est justifiée. Ensuite, une décision serait prise par le gouverneur en conseil, et le dossier serait renvoyé au Tribunal canadien du commerce extérieur, qui est un tribunal national, pour en examiner la teneur.

Vous avez raison de dire qu'il existe des problèmes de taille au sein de l'organisme de règlement des différends.

**M. Layton :** Voici le problème que pose l'organe d'appel de l'OMC : si le Canada intente une poursuite contre un autre pays, ou vice versa, après l'étape de la procédure d'audience devant un groupe spécial, il est impossible d'interjeter appel de la décision. En gros, d'ici la fin de l'année, aucun appel ne pourra être entendu auprès de l'OMC, à moins que nous puissions résoudre le problème de nomination des nouveaux membres ou réformer le mécanisme de règlement des différends. Franchir toutes les étapes du processus de règlement des différends pose un véritable problème au sein de l'OMC, mais, comme Mme Govier l'a dit, cela s'applique uniquement aux différends internationaux, et non au processus national pour les mesures de sauvegarde.

**La sénatrice Forest-Niesing :** Merci.

**Le président :** Lorsque la sénatrice Marshall vous a posé une question sur les taxes, vous avez dit que le montant perçu s'élève à 7,1 millions de dollars en date du 30 avril dernier.

**M. Halley :** Les mesures de sauvegarde provisoires ont été appliquées entre le 25 octobre 2018 et le 30 avril 2019.

**Le président :** Par conséquent, pouvez-vous expliquer comment les contre-mesures imposées aux États-Unis ont permis de recueillir 1,3 milliard de dollars? Selon les bleus de l'autre endroit, le montant perçu s'établit, en gros, à 3,1 milliards de dollars. Pouvez-vous expliquer la différence?

**M. Halley :** Le montant de 7,1 millions de dollars concerne uniquement les mesures de sauvegarde à l'égard des produits d'acier provenant de pays autres que les États-Unis. C'est un chiffre distinct de celui pour les contre-mesures. Ces dernières sont entrées en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2018, et elles visaient certains produits des États-Unis. À la fin d'avril, les surtaxes sur les importations en provenance des États-Unis ont généré 1,3 milliard de dollars. Un certain montant a également été perçu durant la période de trois semaines en mai, jusqu'à

There are always changes to the accounting by the CBSA based on importers' accounting. The number may fluctuate a bit, but, at this stage, from July 1, 2018, to April 30, 2019, it was \$1.3 billion.

**The Chair:** It was not \$3.1 billion?

**Mr. Halley:** No.

**The Chair:** With those taxes, then, is there any plan to help companies in Canada that have been affected by the disruptive trade market between the U.S. and Canada? Do you have a plan of action to help those companies?

**Mr. Halley:** A lot of announcements were made and a lot of measures were put in place to support the companies affected by the dispute with the United States. They were affected by tariffs in the United States but also affected by the countermeasures in Canada.

A number of measures were announced. Some were announced on June 28 or 29 of 2018 in the context of countermeasures with respect to financing facilities at Export Development Canada, at the Business Development Bank of Canada. There was some money as well for the Strategic Innovation Fund out of the Department of Innovation, Science and Economic Development. There was also support for workers out of ESDC. A lot of measures were put in place at the time.

Additional measures were announced in the 2018 Fall Economic Statement with respect to the Strategic Innovation Fund; more money went into that. There was some money for programs for small- and medium-sized enterprises announced in March of 2019. We can speak a bit more about that because Ms. Govier and I have been handling a lot of the issues with respect to remission of countermeasures.

When countermeasures were imposed against certain products from the United States, there was a remission process that was ongoing with the department whereby if the products were not available from domestic supply, then we were waiving or reimbursing the surtaxes that would be applied. That was also part of the assistance to companies affected by the situation.

**The Chair:** Are there any other comments from Ms. Govier?

**Ms. Govier:** That covers it.

l'annulation des contre-mesures, qui a été annoncée le 20 mai par le ministre des Finances. Il se peut donc que le montant total soit un peu plus élevé.

L'Agence des services frontaliers du Canada apporte toujours des modifications à ses méthodes comptables, en fonction de la déclaration en détail des importateurs. Le chiffre pourrait fluctuer quelque peu, mais, à ce stade-ci, on parle de 1,3 milliard de dollars, du 1<sup>er</sup> juillet 2018 au 30 avril 2019.

**Le président :** Ce n'était pas 3,1 milliards de dollars?

**M. Halley :** Non.

**Le président :** Grâce à l'application de ces taxes, envisagez-vous d'aider les entreprises canadiennes qui ont été touchées par les perturbations dans les échanges commerciaux entre les États-Unis et le Canada? Avez-vous un plan d'action pour venir en aide à ces entreprises?

**M. Halley :** De nombreuses annonces ont été faites et de nombreuses mesures ont été mises en place pour aider les entreprises touchées par le différend avec les États-Unis, soit celles qui ont été touchées par les tarifs imposés par les États-Unis et aussi celles qui ont été touchées par les contre-mesures prises par le Canada.

Diverses mesures ont été annoncées, dont certaines le 28 ou le 29 juin 2018 à la suite des contre-mesures. Des mécanismes de financement ont été mis en place par Exportation et Développement Canada et la Banque de développement du Canada. Le ministère de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique a reçu des sommes destinées au Fonds pour l'innovation stratégique. Emploi et Développement social Canada a aussi fourni du soutien aux travailleurs. De nombreuses mesures ont donc été mises en place à ce moment.

D'autres mesures ont également été annoncées dans l'*Énoncé économique de l'automne 2018*, soit une nouvelle bonification du financement destiné au Fonds pour l'innovation stratégique. En mars 2019, le gouvernement a également annoncé qu'il allait financer des programmes destinés aux petites et moyennes entreprises. Nous pouvons vous donner plus de détails à ce sujet, car Mme Govier et moi avons beaucoup travaillé sur le mécanisme de remise lié aux contre-mesures.

Lorsque le gouvernement a imposé des contre-mesures à l'égard de certains produits importés des États-Unis, le ministère a mis en place un mécanisme de remise dans le cadre duquel la surtaxe était annulée ou remboursée à l'entreprise importatrice lorsque les produits n'étaient pas disponibles au pays. Il s'agissait d'une autre mesure visant à aider les entreprises touchées par le différend.

**Le président :** Madame Govier, aimeriez-vous ajouter quelque chose?

**Mme Govier :** Non, tout a été dit.



**The Chair:** My last question to the officials would be this: How much money has been spent from countervailing duties in Canada since we imposed them?

**Mr. Halley:** We can get back to the committee with the exact number. There are a lot of programs. Some of the numbers are more familiar to us. For example, up to \$395 million would have been remitted through the remission process. We know that because we were handling the remission process. But in terms of the specifics of each and every support measure, we can get back to the committee with the exact numbers.

**The Chair:** Because of the time frame of our pre-study and our report to the Senate of Canada, can you, Mr. Halley, assure us that within the next few hours you can provide that information through the clerk?

**Mr. Halley:** Yes, we will.

**Senator Marshall:** Thank you, Mr. Chair, for your assistance on that item. I would be interested in seeing how much the government has paid out to assist industry because it seems they've come in for a bit of a windfall. It would be nice to know who they're helping with all that money.

The Library of Parliament provides research for us when we have hearings. A sentence in the material they provided to us on this issue states:

If the Government re-imposed such measures [meaning the measures in this bill], and that action led Canada's trading partners to initiate a proceeding under WTO's dispute-settlement mechanism, the period of re-imposition could end before the WTO issues its decision.

I thought that was odd.

I was looking at some articles, and I found one that appears to be on the website of Borden Ladner Gervais, a law firm with an office here in Ottawa. I don't think they're the authors of the article, but it is headed "If You Don't Like The Answer, Just Ignore The Rules: Government Of Canada Intends To Disregard WTO Rules Limiting Repetitive Use Of Safeguard Measures." It's not a very long article, but there's a sentence that says that with this legislation:

... the Government is enabling itself to disregard its WTO commitments by reimposing safeguards on the same steel products for which the CITT, following a months'-long inquiry that included two weeks of hearings, dozens of witnesses and over 38,000 had pages of evidence and argument, concluded could not be justified. This is

**Le président :** La dernière question que je veux poser aux représentants du ministère est la suivante : depuis que nous avons imposé des droits compensateurs, combien de cet argent a été investi au Canada?

**M. Halley :** Nous pouvons vous faire parvenir les chiffres exacts. Il y a de nombreux programmes. Nous connaissons les chiffres pour certains mieux que pour d'autres. Par exemple, le mécanisme de remise des tarifs douaniers aurait permis de verser jusqu'à 395 millions de dollars. Nous le savons parce que nous nous en sommes occupés. Toutefois, pour ce qui est des détails concernant chaque mesure d'aide, nous pouvons vous fournir les chiffres exacts.

**Le président :** Étant donné l'échéancier que nous avons pour notre étude préliminaire et notre rapport au Sénat, pourriez-vous, monsieur Halley, nous assurer que vous serez en mesure d'acheminer l'information à la greffière au cours des prochaines heures?

**M. Halley :** Oui, nous allons le faire.

**La sénatrice Marshall :** Merci, monsieur le président, de votre aide sur ce point. J'aimerais savoir ce qu'il en a coûté au gouvernement pour aider l'industrie, car c'était un peu la manne. Il serait bon de savoir qui en a profité.

La Bibliothèque du Parlement nous fournit de l'information lorsque nous avons des audiences. Dans la documentation, on peut lire à ce sujet :

Si le gouvernement réimposait de telles mesures et que cette action amenait des partenaires commerciaux du Canada à entamer une procédure en vertu du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, la période de réimposition pourrait prendre fin avant que l'OMC rende sa décision.

J'ai trouvé cela un peu curieux.

J'ai consulté quelques articles, et j'en ai trouvé un sur le site web de Borden Ladner Gervais, un cabinet d'avocats qui a un bureau à Ottawa. Je ne pense pas que le cabinet en soit l'auteur, mais le titre de l'article pourrait se traduire comme suit en français : « Si vous n'aimez pas la réponse, ne tenez pas compte tout simplement des règles : le gouvernement du Canada a l'intention de faire fi des règles de l'OMC limitant le recours répété aux mesures de sauvegarde. » Ce n'est pas un très long article, mais il y a une phrase qui dit que le projet de loi :

[...] le gouvernement se donne la possibilité de faire fi de ses obligations à l'égard de l'OMC en réimposant des mesures de sauvegarde sur les mêmes produits d'acier pour lesquels le Tribunal canadien du commerce extérieur a conclu, après une enquête qui a duré des mois, au cours de laquelle il y a eu notamment deux semaines d'audiences, des dizaines de témoins et plus de 38 000 pages de preuves et d'arguments,

unprecedented in Canada and likely any other WTO Member.

Then it says:

In the trade law world, this is known as a “hit and run” measure because as a practical matter it likely will expire before any challenge to it by trading partners can run its course through the WTO’s dispute settlement system.

When I read that, I was a little uneasy about these amendments. Could you speak to the merits of the portion of that article that I just quoted?

**Mr. Halley:** The bill does not put safeguards in place. It does allow the government the flexibility, should the need arise during a two-year period, to impose safeguards on a product on which a safeguard was imposed prior to that. There are no safeguards being applied as a result of this. It does allow for a period of time where, should the need arise, the government could do so.

Once again, the criteria to meet to have a safeguard put in place, nothing has been changed through this bill. There has to be a surge that is causing or threatening harm to the domestic producers, and evidence is needed to back that. Nothing has changed in that regard.

The bill allows for that possibility of reimposing safeguards should the need arise. Once again, the market is quite fluid. It’s a pretty distorted market with respect to steel. If we were to look at a different period of time than what the tribunal looked at in its initial inquiry, it could lead to a different conclusion, but that would have to be based on the evidence once again.

**Senator Marshall:** It seems peculiar to me that we have legislation that provides general rules and we have this specific situation, and we’re now going to amend the general rules so that this specific situation can dovetail into it in some manner.

Thank you for your answer.

[Translation]

**Senator Pratte:** I want to continue in the same vein as Senator Marshall. As it says in the article, are we talking about the case of a country that is hampered by the WTO rule, according to which tariff quotas cannot be reimposed on products that were already subject to them for two years? Is this a case where a country, Canada, does not like a rule and puts itself in a position to violate that rule?

que cela n’était pas justifié. C’est sans précédent pour le Canada et probablement pour tout autre membre de l’OMC.

On poursuit en disant :

Dans le monde du droit commercial, on appelle cela une mesure « coup de force », car en pratique, il est fort probable qu’elle vienne à expiration avant que toute contestation par des partenaires commerciaux devant le système de règlement des différends de l’OMC aboutisse.

Après avoir lu cela, ces modifications me mettaient un peu mal à l’aise. Pourriez-vous nous parler de la validité de ce que je viens de citer dans l’article?

**M. Halley :** Le projet de loi ne met pas en place des mesures de sauvegarde. Il procure au gouvernement la souplesse, si le besoin s’en fait sentir au cours d’une période de deux ans, d’imposer des mesures de sauvegarde sur un produit ayant fait l’objet d’une telle mesure auparavant. Le projet de loi ne met pas en place des mesures de sauvegarde; il permet simplement au gouvernement au cours d’une période donnée, si le besoin s’en fait sentir, de le faire.

Je répète encore une fois que le projet de loi ne change rien aux critères auxquels il faut satisfaire pour instaurer une mesure de sauvegarde. Il faut qu’il y ait une augmentation soudaine des importations qui cause ou menace de causer du tort aux producteurs nationaux, et il faut qu’il y ait des preuves à l’appui. Rien n’a changé à cet égard.

Le projet de loi permet au gouvernement de réimposer des mesures de sauvegarde si le besoin s’en fait sentir. Je répète encore une fois que le marché est très fluide. Il y a beaucoup de distorsion dans ce marché. Si on examinait une période de temps différente que celle sur laquelle le tribunal s’est penché dans l’enquête initiale, on pourrait aboutir à une conclusion tout à fait différente, mais encore une fois, des preuves seraient nécessaires.

**La sénatrice Marshall :** Il me semble curieux que nous ayons une loi qui comporte des règles générales et qu’en raison de cette situation particulière, nous allons maintenant modifier les règles générales pour que cette situation particulière puisse, en quelque sorte, cadrer avec elles.

Merci de votre réponse.

[Français]

**Le sénateur Pratte :** Je veux continuer dans la même veine que la sénatrice Marshall. Comme on le dit dans l’article, est-ce qu’on parle du cas d’un pays qui trouve embarrassante la règle de l’OMC, selon laquelle on ne peut pas réimposer de contingents tarifaires sur des produits qui en ont déjà fait l’objet pendant une période de deux ans? Est-ce qu’on parle d’un cas où un pays, le Canada, n’aime pas une règle et s’arrange pour être en mesure de violer cette règle?

**Mr. Halley:** As I already said, the bill provides flexibility, if circumstances allow it, to be able to do so to protect Canadian industry and Canadian workers who could be affected by that unbalanced global market. That must be clear to be able to support the reimposition. There must be a surge in imports, and there must be a causal link between that surge and injury or threat of injury. It would all essentially be caused by the increase in those imports. This remains unchanged in that respect. It is really a matter of flexibility in terms of tools the government can use to deal with a fluid market situation.

**Senator Pratte:** Why was a two-year period chosen? Is there a reason why that period was set at two years?

**Mr. Halley:** The intention is really for the situation to abate or be temporary. We recognize that we are adopting safeguards to fight the consequences of unfair trade. That way, we can benefit from a certain level of flexibility, even if the flexibility is not necessarily unlimited with regard to that situation.

When those obligations are negotiated in free trade agreements or trade agreements, like for the WTO, there are expectations with regard to the fact that countries that are party to those agreements will not take measures against Canadian exports, which would be completely unfair. It could undermine the concessions Canada made when it decided to be party to those agreements.

**Senator Pratte:** Thank you.

[English]

**Senator Eaton:** Would you say this bill is largely preventative in nature, or are we suffering from dumping right now?

**Mr. Halley:** There's a distinction between dumping and safeguards.

**Senator Eaton:** Is it needed right this minute, or is this preventative?

**Mr. Halley:** It does offer the flexibility —

**Senator Eaton:** So it's preventative?

**Mr. Halley:** That's right, should the circumstances be there, should the evidence be there that you are no longer constrained by the two-year moratorium in an effort to prevent those circumstances from injuring Canadian producers.

**M. Halley :** Comme je l'ai déjà mentionné, le projet de loi offre la flexibilité, si les circonstances le permettent, de pouvoir le faire, afin de protéger l'industrie canadienne ainsi que les travailleurs canadiens qui pourraient être affectés par ce marché global en déséquilibre. Il faut que ce soit évident pour être en mesure de soutenir la réimposition. Il faut qu'il y ait une augmentation subite des importations, et il faut qu'il y ait un lien de causalité entre cette augmentation et le fait qu'il y a eu un préjudice ou une menace de préjudice, et que tout cela est causé essentiellement par l'augmentation de ces importations. Tout cela reste inchangé à cet égard. C'est vraiment une question de flexibilité en ce qui concerne les outils qui sont à la disposition du gouvernement pour traiter avec une situation de marché fluide.

**Le sénateur Pratte :** Pourquoi a-t-on choisi une période de deux ans? Y a-t-il une raison pour laquelle on a fixé cette période à deux ans?

**M. Halley :** C'est vraiment dans l'intention que la situation puisse se résorber ou soit temporaire. On reconnaît que l'on prend des mesures de sauvegarde pour lutter contre les effets d'un commerce qui n'est pas loyal. De cette manière, on peut bénéficier d'une certaine flexibilité, même si cette flexibilité n'est pas nécessairement infinie par rapport à cette situation.

Lorsque ces obligations sont négociées dans des accords de libre-échange ou dans des accords commerciaux, comme pour l'OMC, il y a des attentes par rapport au fait que les pays qui sont parties à ces accords ne prendront pas de mesures contre les exportations canadiennes, ce qui serait tout à fait déloyal. Cela pourrait faire en sorte d'amoindrir les concessions que le Canada a faites lorsqu'il a décidé de faire partie de ces accords.

**Le sénateur Pratte :** Merci.

[Traduction]

**La sénatrice Eaton :** Direz-vous qu'il s'agit d'un projet de loi qui est en grande partie de nature préventive, ou est-ce que le dumping nous cause déjà des problèmes à l'heure actuelle?

**M. Halley :** Il y a une différence entre le dumping et les mesures de sauvegarde.

**La sénatrice Eaton :** Est-ce que nous en avons besoin en ce moment, ou s'agit-il d'une mesure préventive?

**M. Halley :** C'est une mesure qui offre au gouvernement la souplesse...

**La sénatrice Eaton :** Il s'agit alors d'une mesure préventive, n'est-ce pas?

**M. Halley :** C'est exact, si les circonstances sont là, si nous avons des preuves à l'appui, si le moratoire de deux ans ne s'applique plus, ce serait une mesure de prévention pour éviter que ces circonstances nuisent aux producteurs canadiens.

**Senator Eaton:** We've agreed it is preventative. Did I understand you correctly that the main countries would probably be China, Malaysia — what other countries?

**Ms. Govier:** The countries I had mentioned earlier were in respect to the safeguards that are already in place. The five products that could potentially be in play relate to different countries.

**Senator Eaton:** What countries are we wary of right now?

**Ms. Govier:** I won't read all of them because we would be listing 20 different countries, but Turkey, Singapore, Vietnam, South Korea, Russia —

**Senator Eaton:** You mention Vietnam and Singapore. Are they not part of the TPP? That won't upset our TPP partners?

**Ms. Govier:** There's no requirement in the TPP that we would not be able to impose global safeguards if the conditions warrant. Some of our trade agreements do have provisions along those lines under certain conditions, but the TPP does not. Nothing prevents us from doing so. Indeed, those countries may well impose safeguards that could potentially affect Canada as well. That's within their rights.

**Senator Eaton:** One last question for my own education. When a country, and I'll use the term "dumping" because it's descriptive, or there's a surge, what happens? The products are surged from another country into this country, but how do they get into the United States? Is there a distributor here who deliberately goes to Vietnam, Malaysia or China and buys them cheap and sends them to the U.S.? How does that work?

**Ms. Govier:** We're not aware that a lot of that activity is taking place. It is a potential concern of the United States that that kind of thing could be happening. There might be imports coming into Canada from a particular country that are destined for the United States.

**Senator Eaton:** Why would they use us?

**Ms. Govier:** There could be different logistical reasons. Transshipment in the sense of going through one country to get to another is not necessarily a bad thing. It can be a logistical issue.

**Senator Eaton:** But it's the same ocean. I'm trying to understand why somebody would send the steel surplus from China to Vancouver when they could send it directly to Seattle.

**La sénatrice Eaton :** Nous convenons donc qu'il s'agit d'une mesure préventive. Si j'ai bien compris ce que vous avez dit, les principaux pays touchés seraient probablement la Chine, la Malaisie... et quels autres pays?

**Mme Govier :** Pour ce qui est des pays que j'ai mentionnés un peu plus tôt, ce sont des pays pour lesquels des mesures de sauvegarde sont déjà en place. Les cinq produits qui pourraient être en jeu concernent d'autres pays.

**La sénatrice Eaton :** Quels pays craignons-nous à l'heure actuelle?

**Mme Govier :** Je ne les énumérerai pas tous, car il y en aurait 20 à nommer, mais il s'agit notamment de la Turquie, Singapour, le Vietnam, la Corée du Sud, la Russie...

**La sénatrice Eaton :** Vous avez mentionné le Vietnam et Singapour. Ne font-ils pas partie du PTP? Cela ne nuira pas à nos partenaires du PTP, n'est-ce pas?

**Mme Govier :** Il n'y a rien dans le PTP qui nous empêcherait d'imposer des mesures de sauvegarde générales si les circonstances l'exigeaient. Dans certains de nos accords commerciaux, il y a des dispositions de cette nature qui s'appliquent dans certaines conditions, mais ce n'est pas le cas du PTP. Rien ne nous empêche de le faire. En fait, ces pays peuvent très bien imposer des mesures de sauvegarde qui pourraient toucher le Canada. Cela fait partie de leurs droits.

**La sénatrice Eaton :** Une dernière question pour parfaire mes connaissances. Quand il y a dans un pays du dumping, et je vais utiliser ce terme parce qu'il est imagé, ou une augmentation soudaine des importations, qu'est-ce qui se produit? Il y a une arrivée massive d'un produit au Canada en provenance d'un autre pays, mais comment est-il acheminé aux États-Unis? Y a-t-il un distributeur ici qui se rend délibérément au Vietnam, en Malaisie ou en Chine pour l'acheter à petits prix pour l'expédier ensuite aux États-Unis? Comment cela fonctionne-t-il?

**Mme Govier :** Il n'y a pas, à notre connaissance, beaucoup d'activités de ce genre en ce moment, mais les États-Unis craignent que cela puisse se produire. Il se pourrait que des importations arrivant au Canada d'un pays particulier soient destinées aux États-Unis.

**La sénatrice Eaton :** Pourquoi passerait-on par ici?

**Mme Govier :** Ce pourrait être pour différentes raisons de logistique. Le transbordement ou le fait de passer par un pays pour aller dans un autre n'est pas nécessairement une mauvaise chose en soi. Il peut s'agir d'une question de logistique.

**La sénatrice Eaton :** Mais nous sommes bordés par le même océan. J'essaie de comprendre pourquoi quelqu'un enverrait des surplus d'acier de la Chine à Vancouver quand il pourrait les envoyer directement à Seattle.

**Ms. Govier:** There's a bit of a distinction to be made. If the intent is to come into the United States as a product of Vietnam, for example, and they're not trying to fool anyone that it's from Vietnam, there's nothing wrong with that. It doesn't matter if it comes through Canada or goes directly to the U.S. It's clearly identified as a product of that country, and the 25 per cent that applies to those products would apply.

If the company is trying to do something through the back door, where they are importing it from Vietnam — I don't want to disparage them, but just as an example — and they decide to relabel it and pretend it's Canadian steel without changing it at all, that is an illegal activity and is something that should be enforced by the United States if it's coming in and is not properly labelled.

The other situation that can occur is a Canadian producer or company importing steel in order to make it into something else. If they take it and transform it into a product that then becomes a Canadian product — if you add a certain amount of value, that happens — that is a legitimate business activity. It happens quite often.

It's just understanding those distinctions to see what's right and what's wrong.

**Senator Klyne:** This is turning into one of those things where we need a whiteboard.

Seven products have provisional safeguards, but there are two products, the heavy plate and the stainless steel wire, on which it was deemed that safeguard measures are warranted. To focus on those two, and you gave the answer before, but what are the top countries from which we're importing those that would be impacted?

**Ms. Govier:** Sorry, the top countries for the —

**Senator Klyne:** For the heavy plate and the stainless steel wire.

**Ms. Govier:** For stainless steel wire, India, China, France and Taiwan were the top sources of imports. Again, this is non-U.S. because the U.S. tends to be the highest across all categories.

For heavy plate, it was Turkey, Malaysia, Germany and South Korea.

**Senator Klyne:** My question is regarding the final safeguard measures on those. Are you expecting any counter or retaliatory measures from the countries that are impacted by this? If so, what kind of Canadian exports might be impacted? When I hear Turkey, I'm thinking of pulse crops or lentils that we package,

**Mme Govier :** Il faut faire une distinction entre diverses situations. Si l'intention est de faire en sorte qu'un produit du Vietnam arrive sur le marché des États-Unis, par exemple, et que personne n'essaie de faire croire que le produit ne vient pas du Vietnam, il n'y a rien de mal à cela. Que le produit se rende directement aux États-Unis ou qu'il passe par le Canada, cela n'a pas d'importance. Il est clairement indiqué qu'il s'agit d'un produit de ce pays, et le tarif douanier de 25 p. 100 s'appliquerait alors à ce produit.

Toutefois, si une entreprise veut faire les choses en cachette et importer un produit du Vietnam — je ne peux pas nuire à l'image de ce pays, il s'agit simplement d'un exemple — et qu'elle décide de réétiqueter le produit pour le faire passer pour de l'acier canadien sans qu'il y ait eu une quelconque transformation, il s'agit alors d'une activité illégale qui doit être sanctionnée par les États-Unis lorsque cet acier arrive dans ce pays s'il est mal étiqueté.

Une autre situation pouvant se produire est celle où un producteur canadien ou une entreprise canadienne importe de l'acier pour le transformer. Cet acier est transformé en un produit qui devient alors un produit canadien — si on y ajoute une certaine valeur, et c'est une chose qui se produit —, et il s'agit d'une activité commerciale légale et très fréquente.

Il faut simplement comprendre ces distinctions pour savoir ce qui est légal et ce qui ne l'est pas.

**Le sénateur Klyne :** C'est l'un de ces dossiers où l'on aurait besoin d'un tableau blanc.

Sept produits font l'objet d'une mesure de sauvegarde provisoire, mais cette mesure a été jugée légitime pour seulement deux d'entre eux, les tôles lourdes et les fils d'acier inoxydable. Si on prend ces deux produits, et vous avez répondu à la question plus tôt, quels sont les principaux pays d'importation qui seraient touchés?

**Mme Govier :** Désolée, les principaux pays pour...

**Le sénateur Klyne :** Pour les tôles lourdes et les fils d'acier inoxydable.

**Mme Govier :** Pour ce qui est des fils d'acier inoxydable, l'Inde, la Chine, la France, et Taiwan sont les principales sources d'importation. Encore une fois, cela exclut les États-Unis, qui dominant dans presque toutes les catégories.

Pour ce qui est des tôles lourdes, il s'agit de la Turquie, la Malaisie, l'Allemagne et la Corée du Sud.

**Le sénateur Klyne :** Ma question concerne les mesures de sauvegarde définitives sur ces produits. Vous attendez-vous à ce qu'il y ait des contre-mesures ou des mesures de représailles de la part des pays touchés? Si c'est le cas, quelles exportations canadiennes pourraient être visées? Vous avez mentionné la Turquie, et je pense aux légumineuses ou aux lentilles que nous

refine and export. Are you expecting other retaliatory measures that could impact Canadian exports?

**Ms. Govier:** I wouldn't say we're expecting anything. We have had conversations with some of our trading partners. There is a consultative process that occurs at the WTO when safeguard measures are imposed, so some discussions have taken place and further discussions are intended.

There's certainly nothing that we're aware of at the moment in terms of retaliation from any of those trading partners, but I suppose at this fairly early stage we can't rule out if there are serious concerns.

**Senator Klyne:** A few of those are big importers of Canadian pulse crop products.

**Ms. Govier:** Yes. I think some of those countries do import those types of products. Those could potentially be targets, but it's really up to the country in question to determine on what basis it would want to retaliate.

Generally, with safeguards, you would only retaliate at the end of a WTO process that finds that Canada has done something wrong in how it has applied safeguards. It is a fairly far-off potential threat on those ones.

**Senator Klyne:** Is there a probability that there might be some retaliatory measures?

**Ms. Govier:** We don't have any indication at this point that's in the offing. No one has threatened or indicated that is something they are thinking of.

**Senator Klyne:** They have to decide that it's warranted.

**Ms. Govier:** That's correct. There are conversations ongoing, so that's why I can't rule it out.

**Mr. Halley:** During the CITT process that led to the decision on these two, I take it representatives of about 15 countries participated in the process as well. They were able to make their views known and bring any arguments to the tribunal that they wished to make at that moment.

**Senator Klyne:** And that's taken into consideration when deciding if they are warranted?

**Mr. Halley:** Correct.

**Senator Lankin:** I have two questions. I'll first deal with the broad section 232 actions of the United States. Then, second, I want to deal with tariff rate quotas, or TRQs.

emballons, raffinons et exportons. Vous attendez-vous à ce qu'il y ait des mesures de représailles qui pourraient toucher les exportations canadiennes?

**Mme Govier :** Je ne dirais pas qu'on prévoit quoi que ce soit. Nous avons eu des discussions avec certains de nos partenaires commerciaux. Il y a un processus de consultations au sein de l'OMC lorsque des mesures de sauvegarde sont imposées, alors des discussions ont eu lieu et d'autres sont prévues.

Nous n'avons, à l'heure actuelle, aucune indication qu'il pourrait y avoir des mesures de représailles de la part d'un de ces partenaires commerciaux, mais nous en sommes au début du processus, alors je pense qu'on ne peut l'exclure advenant qu'il y ait des préoccupations graves.

**Le sénateur Klyne :** Certains de ces pays sont de grands importateurs de légumineuses du Canada.

**Mme Govier :** Oui, je pense que certains de ces pays importent de ces produits. Il se pourrait que ces produits soient ciblés, mais il revient au pays en question de déterminer quels produits feront l'objet de mesures de représailles.

Habituellement, quand il s'agit de mesures de sauvegarde, les mesures de représailles ne viennent qu'à la fin du processus de l'OMC, s'il est prouvé que le Canada est fautif. Les menaces potentielles pourraient venir très tard dans ce cas.

**Le sénateur Klyne :** Est-il probable qu'il y ait des mesures de représailles?

**Mme Govier :** Nous n'avons aucune indication pour l'instant qu'il y en ait à l'horizon. Aucun pays n'a donné d'indication qu'il y songeait ou menaçait de le faire.

**Le sénateur Klyne :** Il faut qu'il décide que c'est justifié.

**Mme Govier :** C'est exact. Des discussions sont en cours, et c'est pourquoi je ne peux pas éliminer cette possibilité.

**M. Halley :** Je pense que des représentants d'environ 15 pays ont participé également au processus du Tribunal canadien du commerce extérieur quand il a statué au sujet de ces deux produits. Ils ont été en mesure de faire connaître leur point de vue et de soumettre au tribunal tout argument qu'ils souhaitaient faire valoir à ce moment.

**Le sénateur Klyne :** Et cela est pris en considération au moment de décider si la mesure est justifiée?

**M. Halley :** C'est exact.

**La sénatrice Lankin :** J'ai deux questions. Je vais tout d'abord poser celle qui concerne les mesures prises au titre de l'article 232, qui a une portée très large, puis l'autre qui porte sur les contingents tarifaires.

With respect to a number of questions I've heard, I feel a need to come back to an examination of the source of section 232. This national security defence is not a safeguard that the U.S. has put in place. Safeguards are legal measures. Once you do it, you're not supposed to do it for another two years, and we're saying we may need to do it again.

That broad section 232, which now, as a result of the negotiated agreement, has been lifted from Mexico and Canada only, leaves a large barrier in place. The surplus producers in those countries are looking for a market. They can't get into the U.S. without the 25 per cent tariff — the general broad tariff — so Canada becomes more vulnerable because, on the five products, we used a safeguard in response to what the U.S. did. Our agreement is that it has been taken off. Now the two years is, all of sudden, relevant if there is a surge and world conditions could lead to a surge coming in.

The other thing is the U.S. said in that agreement that they reserve the right — because it's not a safeguard; they're not under a two-year restriction in terms of their WTO commitments — to put this back if they see any transshipment.

Can you talk about how those two things work together? I think that's what creates the vulnerability for Canada right now in which we would want to give our government the flexibility if this bill is passed.

**Ms. Govier:** The section 232 measure in the United States was an important part of the context for the government putting the provisional measures in place initially. Canada is not a frequent user of safeguards. The last time we applied them was in the 1990s. It clearly reflected that this was an exceptional situation that required an exceptional response.

As I had mentioned earlier, the fact it is still being imposed and the section 232 measures are still in place with respect to virtually all other countries means this risk is still there. That is part of the reason it's important to have the flexibility to be able to reimpose safeguards should the conditions be met for imposing them.

**Senator Lankin:** The second question I have is with regard to TRQs. Here we're talking in terms of the ability to use safeguards. That's the kind of protective measure or safeguard measure that might be used.

As you explained, there's a historical norm for imports, and this would only be applied to a surge above that, which would have to be proven to be harmful to the industry. A number of tests would have to be met.

À la suite de diverses questions qui ont été posées, je sens le besoin de revenir à un examen de la source de l'article 232. L'argument de la sécurité nationale n'est pas une mesure de sauvegarde mise en place par les États-Unis. Les mesures de sauvegarde sont des mesures légales. Une fois qu'elles sont prises, elles ne sont pas censées être prolongées pour deux années additionnelles, mais on dit qu'on pourrait avoir à le faire.

Cet article 232 a une portée très large, et à la suite de l'accord qui a été négocié, seuls le Mexique et le Canada y sont soustraits, ce qui laisse une barrière très importante en place. Les producteurs qui ont des surplus dans ces pays cherchent un marché. Ils ne peuvent pas vendre leurs produits aux États-Unis sans se voir imposer un tarif de 25 p. 100 — le tarif qui s'applique en général —, si bien que le Canada devient ainsi plus vulnérable parce que, pour ce qui est des cinq produits, nous avons adopté une mesure de sauvegarde dans la foulée des gestes posés par les États-Unis. Selon l'accord, elle a été éliminée. Les deux ans deviennent donc, tout à coup, pertinents s'il y a un surplus de production et que les conditions mondiales font en sorte que le surplus peut aboutir chez nous.

L'autre point est que les États-Unis ont prévu dans l'accord qu'ils se réservent le droit — car il ne s'agit pas d'une mesure de sauvegarde; ils ne sont pas assujettis à la restriction de deux ans pour respecter leurs obligations à l'égard de l'OMC — de rétablir le tout s'ils constatent tout transbordement.

Pouvez-vous expliquer le lien entre ces deux éléments? Je crois que c'est ce qui rend le Canada vulnérable actuellement, d'où la volonté d'accorder la souplesse nécessaire à notre gouvernement grâce à l'adoption de ce projet de loi.

**Mme Govier :** Le recours à l'article 232 de la Trade Expansion Act des États-Unis est un facteur majeur dans la décision initiale du gouvernement d'imposer des mesures de sauvegarde provisoires, ce qui est plutôt inhabituel au Canada. Les dernières mesures du genre datent en effet des années 1990, ce qui montre bien le caractère exceptionnel de la situation et la nature tout aussi exceptionnelle de la réponse nécessaire.

Comme je l'ai déjà dit, le fait que les tarifs imposés en vertu de l'article 232 n'aient pas été révoqués pour essentiellement tous les autres pays signifie que le risque demeure. C'est en partie pourquoi il est important d'avoir la souplesse nécessaire pour rétablir les mesures de sauvegarde si elles devaient de nouveau s'avérer nécessaires.

**La sénatrice Lankin :** La deuxième question que j'ai portée sur les contingents tarifaires. Nous parlons ici de la possibilité de recourir à des mesures de sauvegarde. C'est le genre de mesures de protection qui pourraient être utilisées.

Comme vous l'avez expliqué, il y a une norme historique en matière d'importations. Ces mesures s'appliqueraient uniquement à une augmentation au-delà de la norme et qui, après

From those who would have concerns, such as importers — and I think this goes back to Senator Neufeld's question in terms of regional considerations about B.C. importers — and end-product users that have a reliance on imports, they would still have access to the traditional normal levels that they have. One of the concerns they raised when Canada put the provisional safeguard measures in place last year was that all of sudden there was a rush to get your share of the imports, so it was first come, first served.

The government has moved to address that by putting in a quota process to ensure that those end-users and importers don't get beat out by some other bigger group and there's fair access.

Could you describe how that measure works? That was a measure to protect those who had concerns about the imposition of the safeguards last year.

**Ms. Govier:** Yes, I can speak to that.

When the safeguard was imposed last year, it was in the form of a tariff rate quota. At the time, there was not the legal authority to be able to allocate that quota. It was a first-come/first-served system, which did raise some concerns among stakeholders. They couldn't plan their business very well not knowing whether they could get a permit and therefore whether the surtax would apply or not.

In the context of the budget implementation act, amendments were made to the Export and Import Permits Act giving the authority to be able to allocate. If safeguards were to be imposed again in the form of the tariff rate quota, the government would have the option of allocating on different bases, but one basis could be related to historical share of the importers. That would give more predictability for importers and ultimately end-users in terms of getting the steel that they want and knowing that it would be surtax-free or not ahead of time.

**Senator Lankin:** The importers and some end-users and product-users had concerns last time around. We've spoken to the manufacturers and exporters who have said, basically, that they represent the whole spectrum of the market and there are concerns on both sides. The steel industry has a legitimate concern as well. So they have a very balanced approach that these are tools, if necessary, and that the process and evidence has to drive if it is necessary or not.

examen, s'avérerait dommageable pour l'industrie. Divers tests devraient être effectués.

Ceux qui pourraient être préoccupés, comme les importateurs et les utilisateurs finaux qui dépendent des importations, auraient toujours accès aux quantités usuelles. Je crois, en outre, que cela renvoie à la question du sénateur Neufeld sur les particularités régionales des importateurs britanno-colombiens. Parmi les préoccupations soulevées quand le Canada a imposé des mesures de sauvegarde provisoires l'an dernier, il y avait la ruée vers sa part des importations, et donc le fait que le premier arrivé était le premier servi.

Le gouvernement est intervenu pour remédier à la situation en instaurant un contingent qui permet aux utilisateurs finaux et aux importateurs de ne pas se faire couper l'herbe sous le pied par un groupe plus imposant et ainsi de bénéficier d'un accès équitable.

Pouvez-vous décrire comment cela fonctionne? C'était une mesure pour protéger les entités préoccupées par l'imposition de mesures de sauvegarde l'an dernier.

**Mme Govier :** Oui, je peux vous en parler.

Quand les mesures de sauvegarde ont été instaurées l'an dernier, c'était sous la forme d'un contingent tarifaire. À l'époque, il n'y avait aucune autorité légale qui permettait d'en assurer la gestion. C'était un système du premier arrivé, premier servi, qui a suscité des préoccupations chez les parties concernées. Elles avaient du mal à bien planifier leurs activités sans savoir si elles obtiendraient une licence et, donc, si une surtaxe serait imposée.

Dans le contexte de la loi d'exécution du budget, il y a eu des modifications à la Loi sur les licences d'exportation et d'importation afin de permettre la gestion de ce contingent. Dans l'éventualité où des mesures de sauvegarde seraient de nouveau imposées sous forme de contingent tarifaire, le gouvernement aurait la possibilité d'en assurer la gestion selon différents principes, dont un pourrait être la part historique des importateurs. Les importateurs comme les utilisateurs finaux seraient ainsi plus aptes à prévoir leur approvisionnement en acier et à savoir s'il fera ou non l'objet d'une surtaxe.

**La sénatrice Lankin :** La dernière fois, les importateurs et certains utilisateurs finaux et de produits étaient préoccupés. Nous avons discuté avec les fabricants et les exportateurs qui nous ont essentiellement dit qu'ils représentaient l'ensemble des acteurs du marché et qu'ils avaient constaté des préoccupations des deux côtés. L'industrie de l'acier a elle aussi une préoccupation légitime. Elle a donc une approche très pragmatique où les mesures sont autant d'outils employés au besoin et où le processus et les preuves doivent dicter si cet emploi est nécessaire ou non.



In the discussions our office had with a number of trade lawyers about concerns of the type in the article Senator Marshall referred to, we found that when pushed and when talking about this just being surge capacity, people back off because they may need protection in another way at some point in time.

What have you heard thus far from any of those stakeholder groups who would naturally want to have questions and understand what the government's intention is here? A number of them are aware of it and we've had conversations. I'd like to know what government has officially heard.

**Mr. Halley:** We've heard concerns with respect to the potential for the reimposition of safeguards. But also, as Michèle mentioned, some of the challenges that were being faced during the period where provisional safeguards applied from October to April will probably be different this time around. To a certain degree, that might also help alleviate some concerns of certain companies or certain downstream users and importers.

I think even in the provisional safeguards we had last year, we were facing some issues that we were able to address during the course of the provisional safeguard. For example, there were concerns with respect to goods that were in transit to Canada prior to the imposition of safeguards because these are offshore products with a relatively lengthy travel time to Canada, so we fixed that at some point.

Some of these lessons learned have been helpful and I think they help alleviate some of the concerns, not all of them, that importers might have on a forward basis should we go down this road again.

**The Chair:** For clarity, I have two questions.

First, how does the Canadian International Trade Tribunal determine whether safeguard measures are warranted when it conducts an inquiry?

Second, would the adoption of Bill C-101 change the manner in which the Canadian International Trade Tribunal Act conducts its own inquiries?

**Mr. Halley:** I'll deal with the second question, which is easier than the first one.

Nothing would change for the tribunal. It would be guided by the same criteria, the same conditions and the same processes that they used before.

With respect to the first question, Michèle, do you want to speak about that?

Dans nos discussions avec différents avocats spécialisés en droit commercial sur des préoccupations semblables à celles citées dans l'article mentionné par la sénatrice Marshall, nous avons constaté que les gens se braquent moins quand ils sont amenés à en discuter et qu'il est question d'une simple augmentation de capacité, car ils pourraient eux aussi avoir besoin d'une autre forme de protection à un moment donné.

Que vous ont dit, à ce jour, les différents groupes de parties intéressées qui voudraient naturellement poser des questions et comprendre l'intention du gouvernement ici? Plusieurs sont au courant, et nous en avons discuté. J'aimerais savoir ce que le gouvernement a officiellement entendu.

**M. Halley :** Certains sont préoccupés par un possible retour des mesures de sauvegarde. Cela dit, comme l'a précisé Mme Govier, une partie des difficultés rencontrées au cours de la période d'application, soit d'octobre à avril, prendront probablement une autre forme le cas échéant. Dans une certaine mesure, cela peut aussi contribuer à atténuer une partie des préoccupations de certaines entreprises ou de certains importateurs ou utilisateurs en aval.

Je crois que même au cours de la période d'application des mesures de sauvegarde provisoires de l'an dernier, nous avons réussi à remédier à certains problèmes. Par exemple, avant l'imposition des mesures de sauvegarde, il y avait des préoccupations quant aux marchandises outre-mer en transit vers le Canada, puisqu'elles mettent habituellement un certain temps à se rendre à destination. Nous avons donc corrigé le tir à un moment donné.

Certaines des leçons que nous avons tirées ont été utiles, et je crois qu'elles vont aider à atténuer une partie des préoccupations des importateurs, mais pas toutes, si nous avons de nouveau recours à ces mesures.

**Le président :** Juste pour préciser, j'ai deux questions.

D'abord, de quelle façon le TCCE établit-il si les mesures de sauvegarde sont justifiées quand il mène une enquête?

Ensuite, est-ce que l'adoption du projet de loi C-101 changerait la façon dont la Loi sur le TCCE lui permet de mener ses propres enquêtes?

**M. Halley :** Je vais répondre à la deuxième question, qui est moins complexe que la première.

Rien ne changerait pour le tribunal. Il devrait respecter les mêmes critères, les mêmes conditions et les mêmes processus qu'avant.

Madame Govier, souhaitez-vous répondre à la première question?

**Ms. Govier:** I can walk through a bit of the CITT process. Essentially, they contact all interested parties and invite people to identify themselves as interested parties as part of the proceeding.

If you look at the report they did last time, quite a range of different stakeholders came forward, from domestic steel producers to unions, downstream users, importers, provinces and other governments as well.

They received submissions from all of these parties to get evidence with respect to whether or not there's a surge as well as with respect to what the impact is on domestic producers to determine whether there's injury or threat of injury.

They also hold a public hearing where they can ask questions to different witnesses. They can test some of the information they have been provided as part of these submissions, and the different parties can challenge each other on the assertions being made. It's quite a comprehensive and transparent process that allows for a full airing of views.

After that hearing takes place, the tribunal does its own deliberations and puts together quite a comprehensive report detailing the evidence that was received and their findings with respect to those elements.

For the ones where they did find that final safeguards were warranted, they recommend the action or the form of remedy to be taken by the government.

**The Chair:** On behalf of the Standing Senate Committee on National Finance, you have demonstrated your professionalism. It has been very instructive in dealing with our pre-study of Bill C-101. We want to say thank you.

Honourable senators, we will suspend for two minutes in order to continue in camera.

(The committee continued in camera.)

**Mme Govier :** Je peux vous exposer brièvement le processus du TCCE. Essentiellement, il communique avec tous les intéressés et invite les gens à se présenter comme tels dans le cadre d'une procédure.

Si vous consultez le rapport produit par le TCCE la dernière fois, il y a un éventail assez varié de parties intéressées qui se sont manifestées, des producteurs d'acier nationaux aux syndicats en passant par les utilisateurs en aval, les importateurs et les gouvernements provinciaux, de même que d'autres ordres de gouvernement.

Le TCCE a reçu des mémoires de tous ces intéressés afin de réunir les preuves relatives à une augmentation et à son incidence sur les producteurs canadiens, et ainsi établir s'il y avait dommage ou menace d'un tel dommage.

Le TCCE tient aussi une audience publique où les titulaires peuvent poser des questions aux différents témoins. Ils peuvent aussi mettre à l'épreuve les renseignements qu'on leur a fournis sous forme de mémoires, et les intéressés peuvent demander aux autres d'étayer leurs dires. C'est un processus fort complet et transparent qui permet à tous les intéressés d'exprimer ouvertement leur point de vue.

Après l'audience, les titulaires du TCCE délibèrent et rédigent un rapport assez exhaustif qui détaille la preuve reçue et leurs conclusions.

Dans le cas où les titulaires du TCCE jugent que les mesures de sauvegarde finales étaient justifiées, ils les entérinent ou recommandent la prise de mesures correctives par le gouvernement.

**Le président :** Je vous félicite de votre professionnalisme au nom du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Vos interventions ont été très instructives dans le contexte de notre étude préliminaire du projet de loi C-101. Les membres du comité vous remercient.

Honorables sénateurs, nous allons suspendre la séance pendant deux minutes afin de poursuivre les travaux à huis clos.

(La séance se poursuit à huis clos.)

# FIRST INTERIM REPORT ON DEFENCE PROCUREMENT

## SUMMARY OF EVIDENCE



SENATE  
SÉNAT  
CANADA

### INTERIM REPORT OF THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Percy Mockler, Chair  
The Honourable Joseph A. Day, Deputy Chair  
The Honourable André Pratte, Deputy Chair

JUNE 2019

For more information please contact us:

by email: [nffn@sen.parl.gc.ca](mailto:nffn@sen.parl.gc.ca)

by mail: The Standing Senate Committee on National Finance  
Senate, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 0A4

This report can be downloaded at: [www.sencanada.ca/](http://www.sencanada.ca/)

The Senate is on Twitter: @SenateCA,  
follow the committee using the hashtag #NFFN

*Ce rapport est également offert en français*

## TABLE OF CONTENTS

FOREWORD.....	4
MEMBERS OF THE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE.....	5
ORDER OF REFERENCE.....	7
EXECUTIVE SUMMARY.....	8
LIST OF ACRONYMS.....	10
1 INTRODUCTION.....	11
2 BACKGROUND.....	11
2.1 Governance.....	11
2.2 Defence Procurement Strategy.....	14
2.3 Strong, Secure, Engaged.....	15
3 GOVERNANCE AND ACCOUNTABILITY.....	17
4 PERFORMANCE.....	19
5 FINANCIAL TRANSPARENCY.....	20
6 INDEPENDENT REVIEW.....	21
7 INDUSTRIAL BENEFITS.....	22
8 SHIPBUILDING.....	23
9 CONTRACTING.....	25
10 CAPACITY.....	26
11 DIRECTION FORWARD.....	26
APPENDIX – WITNESSES WHO APPEARED BEFORE THE COMMITTEE.....	29

## FOREWORD

If there is one issue that exemplifies the importance of transparency, accountability, predictability and reliability, it is defence procurement. Maintaining a modern, capable military requires acquiring expensive, technologically advanced equipment. Given the significance of the costs involved, as well as Canada's defence and security, Parliament has a fundamental role to play in holding the government to account for its ability to acquire military equipment in a timely and effective manner. To do so, Parliament needs transparent access to reliable information.

Our committee's initial foray into this issue has demonstrated the complexity of defence procurement, which must accommodate projects of vastly different scale and coordinate activities across several government departments. We have also experienced the challenge of obtaining clear, timely information about the status of and costs incurred for the government's many defence procurement projects. Defence procurement is undeniably an issue that requires further study, as we have only begun to scratch the surface. In this report, our committee has outlined some of the key questions and provided a valuable roadmap for further study. I have little doubt that this issue will continue to be of interest to parliamentarians.

As Chair, I would like to express my personal gratitude to the members of our committee who devoted their considerable insight and thoughtfulness into this study, and, indeed, to all of our studies. The Standing Committee on National Finance is one of the busiest Senate committees, with over 40 reports produced during this Parliament, and I am proud of the work we have accomplished together.

In particular, on the cusp of her retirement from the Senate, I wish to recognize the exceptional work of Senator Nicole Eaton. Her tenacity and commitment to accountability and transparency is to be commended. She was the driving force behind this study, capably supported by the other members of the committee.

On behalf of the committee, I also want to thank the staff—the clerks, analysts, communications team, interpreters, translators, stenographers, technicians, assistants, senators' staff and others—without whom our work would not be possible. I am deeply appreciative of their dedication and professionalism.

## MEMBERS OF THE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

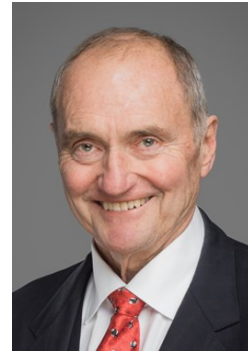
### The Honourable Senators:



Percy Mockler\*  
*Chair*



André Pratte\*  
*Deputy Chair*



Joseph A. Day\*  
*Deputy Chair*



Raynell Andreychuk



Peter M. Boehm



Marty Deacon



Pat Duncan



Nicole Eaton



Éric Forest



Josée Forest-Niesing



Marty Klyne



Elizabeth Marshall



Richard Neufeld

\* Member of the Subcommittee on Agenda and Procedure

**Ex-officio members of the Committee:** Joseph A. Day (or Terry M. Mercer), Peter Harder, C.P. (or Diane Bellemare) (or Grant Mitchell), Larry W. Smith (or Yonah Martin), Yuen Pau Woo (or Raymonde Saint-Germain)

**Other Senators who have participated from time to time in this study:** Dalphond, Deacon (*Nova-Scotia*), Mobina S. Jaffer (Deputy Chair until May 17, 2019), Moncion, Oh, Omidvar

**Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament:** Alex Smith and Shaowei Pu, Analysts

**Senate Committee Directorate:** Gaëtane Lemay, Clerk, and Louise Martel, Administrative Assistant

**Senate Communications Directorate:** Stav Nitka, Communications Officer



## ORDER OF REFERENCE

The Honourable Senator Mockler moved, seconded by the Honourable Senator Smith:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report on the processes and financial aspects of the Government of Canada's system of defence procurement.

That, in conducting such a study, the committee take particular note of the extent to which the defence procurement processes:

- incorporate mechanisms to ensure value-for-money and Canadian economic benefits are achieved;
- utilize cost effective, timely and efficient procedures;
- clearly and transparently report on planned and actual expenditures;
- compare processes and costs from other markets around the world; and
- other related matters.

That the committee submit its final report to the Senate no later than December 31, 2019, and retain all powers necessary to publicize its findings for 180 days after tabling of the final report.

October 4, 2018

## EXECUTIVE SUMMARY

A series of cost overruns, delays and operational difficulties have led many to question the ability of successive governments to effectively procure equipment for the Canadian Armed Forces in a timely and efficient way.

The safety, security and operational capability of the Canadian Armed forces and the billions of dollars involved make it imperative to get defence procurement right.

Defence procurement involves financial, technological and scheduling risks. The government must balance competing priorities, capabilities, cost and domestic economic benefits.

With this in mind, the Senate authorized the Standing Committee on National Finance to undertake a study on the processes and financial aspects of Canada's defence procurement system. Over six meetings we met with 24 witnesses, including: departmental officials, the Independent Panel for Defence Acquisition, representatives of the three major shipyards and industry associations, academics, think tank analysts, and retired senior public servants.

These witnesses provided a range of opinions and options to improve the governance, accountability, transparency, industrial benefits, contracting and capacity of Canada's defence procurement system. Having listened to the testimony, we have some preliminary observations:

- A single agency could simplify the complex procurement governance framework. Serious consideration could also be given to empowering project officials and making the Department of National Defence the lead department.
- The life cycle of equipment could be taken into account in the timing of its replacement. Right now, the Canadian Armed Forces is using equipment that is many years past its best-before date.
- One size does not fit all. Contracting procedures could be adjusted based on the equipment being procured. The number of decision gates could be re-examined. The acquisition cycle time has become increasingly lengthy.
- A hard look could be taken at the procurement process, including an end-to-end review, to see what is working well and what could be improved.
- The government could develop a policy on how it will support the Canadian defence industry.
- The government and the supplier could share the risks in defence procurement.
- The issues with defence procurement do not just lie in processes but also in the capacity of the government to manage complex acquisitions.

However, the complexity of the system and the variety of the options presented is such that our committee believes that before we can develop observations and issue recommendations, we need to conduct a more in-depth analysis than was possible during the limited time available. We identified six areas of particular concern that merit more study, including:

1. The type of financial information that could be made available to parliamentarians and Canadians;

2. How other countries achieve a non-partisan consensus that avoids de-stabilizing the defence procurement process when governments change;
3. Ways to embed long-term acquisition planning into the life cycle of the equipment;
4. Options to streamline the defence procurement governance structure;
5. How to achieve Canadian economic benefits, while at the same time ensuring value-for-money in the use of public funds; and
6. How to accelerate approval processes for all acquisitions, as well as develop simpler processes for low risk or urgently required acquisitions.

## LIST OF ACRONYMS

ADM	Assistant Deputy Minister
ADMC	Assistant Deputy Minister Committee
CCG	Canadian Coast Guard
DFO	Fisheries and Oceans Canada
DM	Deputy Minister
DMGC	Deputy Minister Governance Committee
DND	Department of National Defence
DPS	Defence Procurement Strategy
ISED	Industry, Science and Economic Development Canada
ITB	Industrial and Technological Benefits Policy
PCO	Privy Council Office
PSPC	Public Services and Procurement Canada
RCN	Royal Canadian Navy
SSE	<i>Strong, Secure, Engaged</i>
TBS	Treasury Board of Canada Secretariat

## 1 INTRODUCTION

The Canadian Armed Forces needs to maintain and regularly renew its military equipment to ensure it has the capacity to defend Canada's sovereignty and participate in missions abroad. The equipment it requires is complex, expensive and available from limited suppliers.

The Government of Canada annually invests billions of dollars procuring equipment for the Canadian Armed Forces. However, delays, cost overruns and other problems have led many observers to question the system of processes, policies and governance structures that have been put in place to manage defence procurement. In recent years, the government has undertaken reforms to defence procurement, but questions remain.

With this in mind, on October 4, 2018, the Senate authorized the Standing Committee on National Finance (our committee) to undertake a study on the processes and financial aspects of Canada's defence procurement system, with particular attention to mechanisms for ensuring value-for-money and Canadian economic benefits, the timeliness and efficiency of processes, the transparency of financial reporting, and the processes used and costs incurred in other countries.

We met with 24 witnesses over six meetings, including: departmental officials, the Independent Panel for Defence Acquisition, representatives of the three major shipyards and industry associations, academics, think tank analysts, and retired senior public servants.

This report presents an interim summary of our findings to date, organized into the topics of governance and accountability, performance, financial transparency, independent review, industrial benefits, shipbuilding, contracting and capacity. It concludes with directions for further inquiry.

## 2 BACKGROUND

### 2.1 Governance

In Canada, defence procurement is a complex process involving several federal departments, including: the Department of National Defence (DND), Public Services and Procurement Canada (PSPC), Innovation, Science and Economic Development Canada (ISED) and the Treasury Board of Canada Secretariat (TBS). Each department is responsible for different aspects of the defence procurement process.

Under the *Defence Production Act*, PSPC is responsible for the acquisition of goods and services on behalf of DND. In practice, PSPC develops the procurement plan; solicits and evaluates bids; and prepares, awards, administers and closes contracts. DND defines operational and technical requirements, and conducts acceptance trials and tests related to the delivery of the materiel or services procured. In other words, DND establishes the requirements for the procurement of military equipment, but responsibility for contracting and acquiring materiel or services rests with PSPC.

ISED administers the federal government's Industrial and Technological Benefits Policy, which the government uses to leverage industrial and economic benefits for Canada from defence procurement contracts.

TBS is responsible for developing the federal government's overall procurement policies, directives, and guidelines; approving preliminary funding for major capital projects; and conducting financial oversight of those projects. (TBS declined an invitation to appear before our committee for this study, indicating that it has no specific policies that target defence procurement and oversight processes.)

To streamline and coordinate decision-making, the government established a Working Group of Ministers on Defence Procurement in 2014, as part of the Defence Procurement Strategy (discussed in the next section), which was supported by a permanent Deputy Ministers Governance Committee. On August 28, 2018, the Prime Minister announced that the Treasury Board cabinet committee would assume responsibility for defence procurement.

To co-ordinate activities and jointly manage defence procurements at the bureaucratic level, the government established various inter-departmental committees. PSPC provided a detailed description of these committees, as follows:

The following inter-departmental Defence Procurement Strategy (DPS) governance committees play an integral role in the oversight and decision-making process for defence and major Canadian Coast Guard (CCG) procurements:

Deputy Minister Governance Committee (DMGC) and Assistant Deputy Minister Committee (ADMC). Standing DPS governance committees at both the deputy minister (DM) and assistant deputy minister (ADM) level have been established.

The DMGC is chaired by the Deputy Minister of PSPC and includes the Deputy Ministers of DND, ISED, Fisheries and Oceans Canada (DFO) (i.e., regular members). The Privy Council Office, TBS, Finance Canada and Indigenous and Northern Affairs Canada are ex-officio members. DND may include representation from the Canadian Armed Forces at DMGC meetings, as required, to provide military advice to the DMGC on issues that could impact capability requirements.

A parallel structure exists for the ADMC. While DPS governance encourages collaborative decision making by consensus at the lowest level, DMGC and ADMC may decide to provide senior level oversight and decision making on procurements at the discretion of their core members. Lower level committees may also decide to escalate procurements to these standing committees for a more senior level of oversight or decision making.

Director General and Director Level Governance Committees:

These committees were established, convened and chaired by PSPC, with the client department (DND or DFO and ISED), as core members, and will include other implicated departments and agencies as ex-officio members. Establishing the appropriate DPS governance committee is based on the total project value; this means the total potential value of the procurement including all contracts, option periods and taxes. In order to exercise appropriate DPS oversight and key decision-making, a Director Governance Committee must be established for procurements valued at \$20 million and

up to \$100 million and a Director General Governance Committee must be established for procurements valued at \$100 million or more.<sup>1</sup>

Julie Charron, the Acting Assistant Deputy Minister (Finance) and Deputy Chief Financial Officer for DND, described the governance framework within the department for approving new defence procurement projects:

The defence capability board approves the capabilities required by the Canadian Armed Forces. Once the capability is approved, the program management board will review the project requirements and recommend project funding from the capital investment fund. The deputy minister, as chair of the investment and resource management committee, approves funding for the project.<sup>2</sup>

DND's project approval process and the governance framework for procurement oversight and decision-making are shown in Figure 1.

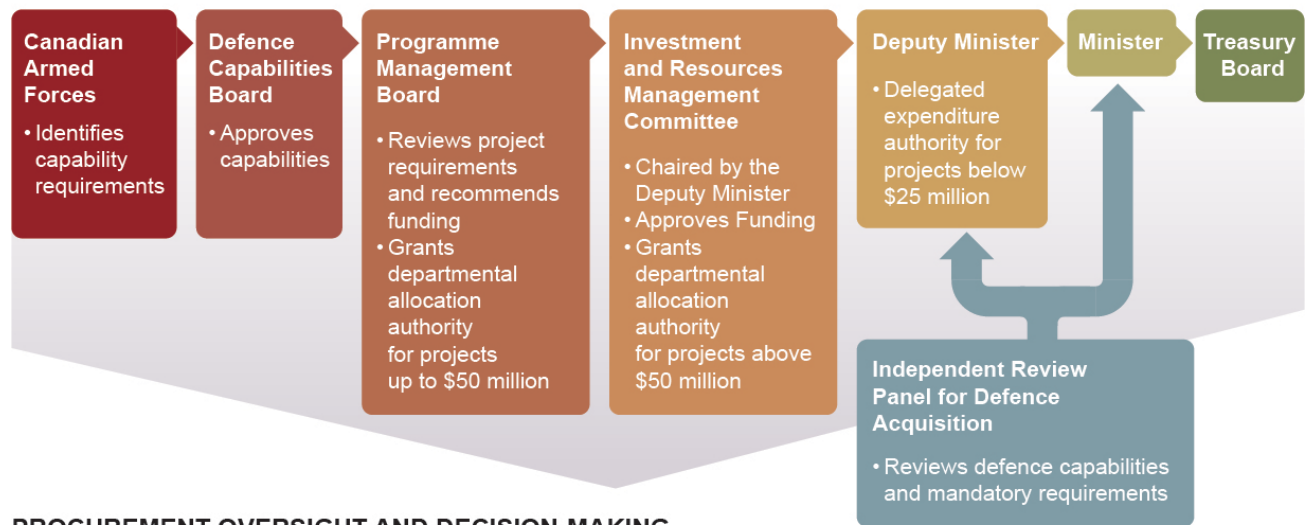
---

<sup>1</sup> Quoted from material provided to the Senate Standing Committee on National Finance by Public Services and Procurement Canada on January 11, 2019.

<sup>2</sup> Senate, Standing Committee on National Finance, 1<sup>st</sup> Session, 42<sup>nd</sup> Parliament, Evidence, February 19, 2019.

**Figure 1: Defence Procurement in Canada**

**DND PROJECT APPROVAL**



**PROCUREMENT OVERSIGHT AND DECISION-MAKING**



\*Indian and Northern Affairs Canada has been split into Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada and Indigenous Services Canada.

**2.2 Defence Procurement Strategy**

In February 2014, the government unveiled its Defence Procurement Strategy, a multi-point plan to reform the Canadian defence procurement system. The strategy had three key objectives:

- to deliver the right equipment to the Canadian Armed Forces in a timely manner;
- to leverage defence procurement purchases to create employment and economic growth in Canada; and
- to streamline defence procurement processes.

A number of initiatives were introduced under the strategy, including:

- having DND publish an annual defence acquisition guide outlining its defence procurement priorities. The first guide was published in June 2014. In June 2018, DND released its *Defence Investment Plan 2018* and Defence Capabilities Blueprint;



- establishing within DND an Independent Review Panel for Defence Acquisition to validate requirements and to provide independent, third-party advice on major defence procurement projects. The panel was appointed in May 2015;
- progressively increasing DND's authorities to independently contract from \$25,000 to \$5 million;
- replacing the Industrial and Regional Benefits policy with an Industrial and Technological Benefits policy that uses a "weighted and rated" value proposition to assess defence procurement bids. ISED published its ITB policy Value Proposition Guide in December 2014;
- identifying and using key industrial capabilities to increase the competitiveness of Canadian companies on global markets;
- implementing an export strategy to support defence industry sales to foreign countries and participation in global supply chains; and
- establishing an independent, third-party Defence Analytics Institute to provide expert analysis and advice on defence procurement. An interim Defence Analytics Institute was established in February 2014.

### **2.3 Strong, Secure, Engaged**

To help guide procurement decisions, the government released its defence policy entitled *Strong, Secure, Engaged* (SSE) in June 2017. The policy outlines capital spending of \$164 billion, on a cash basis, over the next 20 years. On an accrual basis, the policy commits to capital spending of \$108 billion, of which \$74.2 billion is to fully fund and complete planned projects and \$33.8 billion is for new investments.

SSE will grow DND's overall annual cash spending from \$18.9 billion in 2016–2017 to \$32.7 billion in 2026–2027, an increase of over 70%.

The policy provides a full accrual-based budget for all capital projects and full lifecycle costs of defence equipment. The costing of major equipment was subject to third-party reviews.

In May 2018, the government released its Defence Investment Plan 2018, which sets out the equipment, infrastructure and services investments required to deliver the defence policy. The associated Defence Capabilities Blueprint lists over 200 projects, where the capital costs are projected to be over \$5 million or support contracts are valued over \$20 million, that are expected to be awarded in the coming years. The costs are presented as a range, and include project management costs, infrastructure, contracts, and contingency.

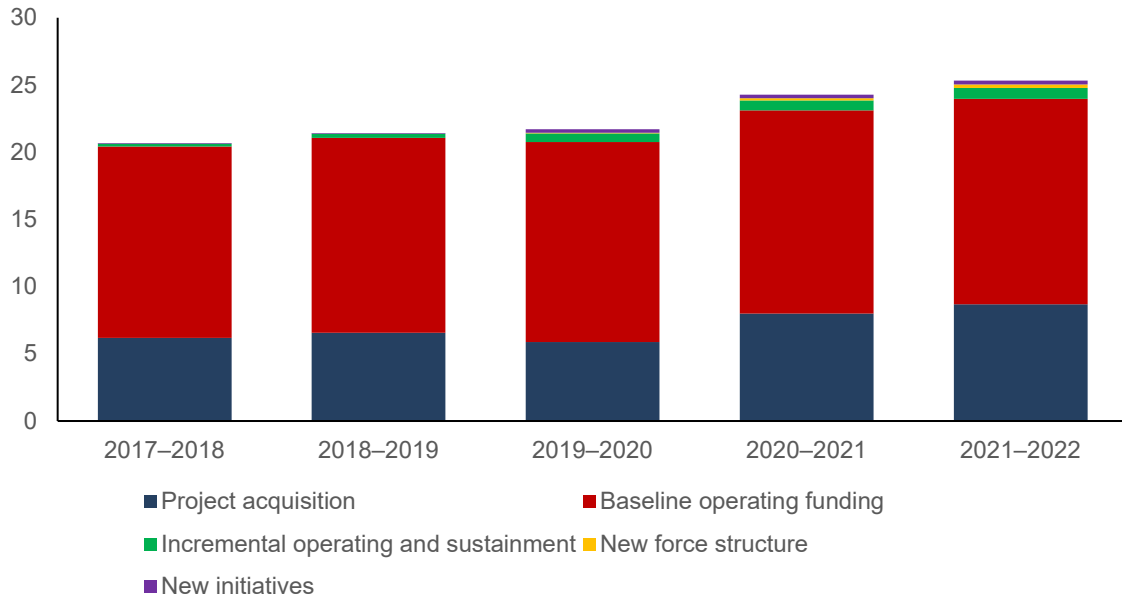
In response to questions from committee members during our hearings on the estimates, DND provided an outline of its approved funding over the next five years, as presented in Table 1 and Figure 2.

**Table 1 – Five-Year Outline of Approved Funding for Strong, Secure, Engaged (\$)**

Vote	Description	2017–2018	2018–2019	2019–2020	2020–2021	2021–2022	5-Year Total
Operating	Baseline operating funding	14,237,000,196	14,507,681,388	14,889,960,967	15,122,263,727	15,298,245,470	74,055,151,748
	Incremental operating and sustainment	228,760,828	300,904,848	636,277,320	745,448,998	807,994,076	2,719,386,069
	New force structure	0	0	55,140,128	164,023,320	268,716,170	487,879,528
	New initiatives	38,628,609	64,304,162	259,909,968	262,243,042	264,611,113	889,696,894
	Total Operating	14,504,389,632	14,872,890,397	15,841,288,383	16,293,978,998	16,639,566,829	78,152,114,239
Capital	Project acquisition	6,178,043,821	6,554,865,557	5,873,203,747	7,982,011,611	8,674,919,223	35,263,043,960
Total		20,682,433,453	21,427,755,954	21,714,492,130	24,275,990,609	25,314,486,052	113,415,158,199

Source: Table provided to the committee by the Department of National Defence on December 7, 2018.

**Figure 2 - Five-Year Outline of Approved Funding for Strong, Secure, Engaged (\$ Billions)**



According to Ms. Charron, the department began publishing an investment plan after examining what other nations produced. The plan will be updated annually. The Defence Capabilities Blueprint provides a range of projected costs and whether the projects are in the identification, definition or implementation phase. She said that when a contract is signed, the amount is disclosed as is the recipient.<sup>3</sup>

Ms. Charron also indicated that the long-term financial plan outlined in SSE provides DND with the flexibility to realign planned cash funding. She said, “For example, the completion of a project below the approved budget will allow the remaining funds to be used for other requirements, such as funding pressures related to cost increases in another project.”<sup>4</sup> Thus, DND will request funding as needed, and

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid.

not necessarily as outlined in SSE. Ms. Charron provided several examples for requesting less funds than planned: not requiring funding set aside for project risk, delays in the contractor executing work, efficiencies in contracting and internal delays. She maintained that in these cases DND is not losing its capital funding allocation but is realigning the funds to future years.<sup>5</sup>

The committee notes that these transfers make accountability more complex.

### **3 GOVERNANCE AND ACCOUNTABILITY**

The complex defence procurement governance framework outlined above has led some observers to wonder whether it should be modified, ideally to streamline it and accelerate procurements.

Kevin McCoy, President of Irving Shipbuilding Inc., put it plainly, “We’re on record as having recommended to the government that there be a single decision maker for a program as big as the Canadian surface combatant.” He pointed out that other countries have single entities to manage defence procurement, as it leads to speedier decision-making.<sup>6</sup>

Other representatives from the shipyards said they have managed to work within the current governance structure. James Irving, Co-Chief Executive Office of J.D. Irving Limited, said, “there are a number of silos and a number of masters who have to be answered to, but they’ve worked well with us. We’ve had our difficulties, but we’ve worked our way through them.”<sup>7</sup> Mark Lamarre, Chief Executive Officer of Seaspan Shipyards, described the various governance committees that he has met with, but “Our experience has been that we have a very effective governance process with government.”<sup>8</sup>

Colonel (retired) Charles Davies, a former senior director at DND, also argued for simplified governance. He acknowledged that a unified model would not guarantee success in complex acquisitions, but he believes that it would provide a sound framework for standardizing and optimizing business processes, systems, tools and training. Whereas, our current system means that no one is responsible for optimizing processes from end-to-end, managing performance, or is accountable for results.<sup>9</sup>

J. Craig Stone, Associate Professor at the Canadian Forces College, on the other hand, maintained that a single procurement agency would not solve the issues that generally go wrong with large procurements: cost overruns, delays in production and not meeting operational requirements. He believes that the current process forces ministers and deputy ministers to meet regularly to make decisions and is working effectively. As our system is based on cabinet decision-making, there does not

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Evidence, March 20, 2019.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Evidence, April 2, 2019.

need to be a single minister accountable for procurement. Further, the turmoil caused by trying to create a new agency would lead to delays, adjusted requirements and increased costs.<sup>10</sup>

Christyn Cianfarani, President and Chief Executive Officer of the Canadian Association of Defence and Security Industries, also cautioned against moving to a single defence procurement agency, as the process of creating it would involve a complex consolidation of functions, legal authorities and organizational cultures. It could take years for a centralized agency to gel into a well-functioning organization. Further, a new agency would still need to address the underlying project approval and governance processes, many of which reside within DND. She believes that each department understands their level of responsibility, and it is not necessary to put one department in charge. Instead, Ms. Cianfarani believes it would be more effective to delegate more authority.<sup>11</sup>

Similarly, John Schmidt, Vice President of Chantier Davie Canada Inc., maintained that lower-level officials needed to be more empowered, especially to approve change orders. Currently, almost all decisions are made by senior bureaucrats, which slows things down, leading to cost escalation and delayed schedules.<sup>12</sup>

Pierre Lagueux, a former Assistant Deputy Minister (Materiel) at DND, blamed the 2014 Defence Procurement Strategy for adding layers of management complexity and diffusing accountability. While he agreed that the accountability structure needed fixing, Mr. Lagueux does not believe a massive organizational change to a single procurement agency is the solution. Instead, he maintained that accountability should be considered as part of a process rather than an organizational issue. For example, he was dismayed to see that PSPC is the chair of many of the governance committees. However, "as the owner of the requirement, the funding department and the organization that must live with the outcome of the procurement, DND was in the past and must again be today the lead department for defence procurement."<sup>13</sup>

With respect to political involvement in defence procurement decision processes, Professor Stone noted that large, complex projects will always end up at the political level with governments trying to balance competing objectives. The main issue for him is how political engagement could add to the time and cost of outcomes.<sup>14</sup> David Perry, Vice President of the Canadian Global Affairs Institute, went further, saying political involvement is not inherently bad, but it is important for politics to be involved in decision-making in the right way. There are many instances where political involvement made projects move faster than they would have if their progress had been left to officials working within the system at the bureaucratic level. Having a cabinet committee on defence procurement allowed cabinet to dedicate more time to the issue, making decisions after having been fully briefed.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Evidence, April 9, 2019.

<sup>11</sup> Evidence, April 10, 2019.

<sup>12</sup> Evidence, March 20, 2019.

<sup>13</sup> Evidence, April 2, 2019.

<sup>14</sup> Evidence April 9, 2019.

<sup>15</sup> Evidence, February 9, 2019.

## 4 PERFORMANCE

Witnesses presented various concerns with the ability of Canada's defence procurement system to perform as needed.

Ms. Cianfarani told our committee that the Canadian defence procurement system is seen to be one of the slowest globally. It is complex, risky and opaque, with uncertain outcomes.<sup>16</sup>

According to the Department of National Defence's own analysis, acquisition cycle times in Canada had reached 16 and a half years by 2010-2011, a 66% increase since 2004.

– *Christyn Cianfarani*

However, Professor Stone noted that all of our allies have had cost overruns, late deliveries and an inability to meet operational requirements for major defence equipment projects. He indicated that defence procurement is a complex and difficult activity that attracts political controversy and criticism.<sup>17</sup>

Mr. Lagueux observed that, "If the resolution of the problem were easy, then surely someone, somewhere would have solved it by now?"<sup>18</sup> He commented that governments, being risk-averse, put in place time-consuming and elaborate procurement processes. They often impose unrealistic budgets, fluctuating schedules and demanding technological requirements on industry. However, he pointed out that in most cases the defence procurement system does deliver, especially in extraordinary times, such as the Afghanistan war.<sup>19</sup> Mr. Perry noted that incoming governments have only canceled projects in a few small, although highly consequential, instances over the past 40 to 50 years.<sup>20</sup>

Jim Quick, President and Chief Executive Officer of the Aerospace Industries Association of Canada, believes that the procurement system is too focused on preventing failure and minimizing risk, rather than on success. And failure has come to include any kind of controversy or negative attention. He described multiple decision processes that exacerbates risk aversion. He said,

In recent years, increasing levels and stages of oversight have been added to the procurement system. However, the various oversight bodies are not coordinated in any way, despite the fact that their interests often overlap. As a result, procurement teams are forced to pass through multiple, but completely separate, review gates. When changes are made by later gates, they often require the team to come back and have the modified procurement reviewed by other gates.<sup>21</sup>

Officials, Mr. Quick observed, become concerned that their decisions might be challenged or questioned, which could lead to delays, so they default to the path of least resistance. Their incentive is to choose easily defensible strategies, such as lowest cost, rather than solutions that might be more

---

<sup>16</sup> Evidence, April 10, 2019.

<sup>17</sup> Evidence, April 9, 2019.

<sup>18</sup> Evidence, April 2, 2019.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Evidence, April 9, 2019.

<sup>21</sup> Evidence, April 10, 2019

appropriate and require more complex explanations. He commented, “Where possible, the risk aversion inherent in the procurement system inevitably forces procurement teams down the road of seeking a low cost denominator, off-the-shelf, low innovation solution.”<sup>22</sup>

For Col. Davies, an area of particular concern is the long-term management of defence capabilities, as Canada often uses major equipment beyond its intended life cycle. He said, “There’s something intrinsically wrong in our democracy that doesn’t allow us to take these long-term views and come up with a political consensus around a way forward the way you see in Australia and in most European countries.”<sup>23</sup> He called for greater parliamentary oversight of the government’s management of defence capabilities. As equipment has a planned life-cycle, it should be possible for the government to identify the top 10 or 12 major systems that take a long time to replace and for Parliament to track the government’s progress.<sup>24</sup>

Mr. Perry blamed the problem on an inconsistent supply of funds for capital equipment.<sup>25</sup> Mr. Lagueux pointed out that it is not just a question of managing equipment life cycles, but also whether the government wishes to replace the equipment, such as the submarines.<sup>26</sup>

Mr. Perry acknowledged that the government has made reforms to the procurement system to improve its performance, particularly through the Defence Procurement Strategy, but it is too early to know whether the changes have had their intended effect.<sup>27</sup>

Professor Stone said the government tinkers with parts of the procurement process but has not done a start-to-finish review of the procurement process to see what is done well and what needs improvement.<sup>28</sup> Similarly, Ms. Cianfarani argued for a root-and-branch analysis of the existing system to see what parts of the system might be unnecessary or duplicative.<sup>29</sup>

## 5 FINANCIAL TRANSPARENCY

In order to monitor the effectiveness of the defence procurement system, our committee has been attempting to track the implementation of SSE and the progress of major equipment projects through our reviews of the main and supplementary estimates.

For example, SSE indicated that \$6.1 billion would be spent in 2017–2018 on capital projects, yet DND spent only \$4.3 billion, a shortfall of \$1.8 billion. SSE also indicated that \$6.6 billion would be spent in 2018–2019 on capital projects yet DND spent only \$4.5 billion that year, a shortfall of \$2.1 billion. For

---

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Evidence, April 2, 2019.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Evidence, February 9, 2019.

<sup>26</sup> Evidence, April 2, 2019.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Evidence, April 9, 2019.

<sup>29</sup> Evidence, April 10, 2019.

this fiscal year, 2019–2020, SSE indicated that \$5.9 billion would be spent on capital projects, yet the *2019–20 Main Estimates* only requested \$3.8 billion, again indicating a shortfall of \$2.1 billion.

We asked DND to provide a list of projects included each year in SSE capital funding, along with the funding allocated to each individual project. In addition, we asked DND to provide a list of projects funded in those fiscal years, along with the actual costs of each project. This financial information would enable us to track the cost and progress of each capital project. However, despite numerous requests for this information being made to officials from DND during committee meetings, we have yet to receive this information. In our reports on the estimates we have noted our concerns with the lack of availability of financial information.<sup>30</sup> Mr. Perry has also been tracking SSE. He said, “A stable supply of procurement funding is critically important in terms of providing a foundation for a well-functioning procurement system.”<sup>31</sup> However, he noted that DND is having trouble meeting the expectations established in SSE, as it is only spending about two-thirds of the amounts planned for equipment and infrastructure. He commented, “The shortfall between the policy and reality is attributable to the policy having outlined an overly ambitious pace of procurement spending increase.”<sup>32</sup>

Nonetheless, Mr. Perry believes there has been a significant improvement in the transparency of spending plans and forecasts. He said the Defence Capabilities Blueprint is a good resource to determine where DND is planning to spend funds and when.<sup>33</sup> Ms. Cianfarani appreciated the publication of an investment plan, which industry had been asking for, as it helps companies make decisions regarding research and development, as well as supply chains and teaming arrangements. However, she believes the plan could be improved through narrower cost-ranges, especially for off-the-shelf technology, where risks are low and the equipment is in service in other jurisdictions.<sup>34</sup>

## 6 INDEPENDENT REVIEW

As part of the 2014 Defence Procurement Strategy, the government created the Independent Review Panel for Defence Acquisition. The panel examines projects at an early stage with respect to how they address capability gaps, how they are aligned with government policies and the risks of not moving forward with them. The panel also examines the quality of high-level mandatory requirements, including their alignment with operational requirements.

Larry Murray, Chair of the panel, noted that the panel’s objective is to ensure that military requirements are appropriate and clearly stated for decision-makers. Members of the panel look at the logic, sufficiency, traceability and comprehensiveness of requirements. They are trying to push DND to rely more on capability-based options as opposed to procurement options to buy, sell or lease. Mr. Murray

---

<sup>30</sup> See, for example, Senate, Standing Committee on National Finance, 35<sup>th</sup> Report, 42<sup>nd</sup> Parliament, 1<sup>st</sup> Session, *Report on the Supplementary Estimates (A), 2018–19*, December 2018.

<sup>31</sup> Evidence, February 9, 2019.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Evidence, April 10, 2019.

does not believe that the panel has affected any project's scheduling, but their work has resulted in improved statements of requirements.<sup>35</sup>

While the panel has increased the rigour of the early phase of project planning, Mr. Perry worried that it has increased the amount of work required to complete this phase.<sup>36</sup>

## 7 INDUSTRIAL BENEFITS

In 2014, the government released its Industrial and Technological Benefits Policy, which replaced its Industrial and Regional Benefit Policy. The policy is administered by ISED and applies to defence procurement contracts with a value over \$100 million. It requires companies that are awarded contracts to undertake business activity in Canada equal to the value of the contract. The goal of the policy is to leverage broader economic benefits from defence procurement.

Companies submit a value proposition as part of their bid for a contract. To help companies focus their investments, ISED identified 16 key industrial capacities, and bidders are asked to identify skills and development training opportunities for Canadians. They are also asked to submit plans on their approach to achieving gender balance and increasing diversity. The value propositions are weighted and rated by ISED and are added to price and technical merit to determine which bidder will be awarded the contract.

According to Eric Dagenais, Assistant Deputy Minister at ISED, the defence industry in Canada produces about \$12 billion in goods and services each year. The industry comprises more than 600 companies contributing 60,000 jobs. Small and medium-sized enterprises represent 90% of the firms in the industry. He said that the revised policy has led to supply chain partnerships being formed at an earlier stage, and firms are making earlier commitments to research and development investments with post-secondary institutions and small and medium-sized enterprises. The introduction of a skills and training pillar has been used to provide opportunities for under-represented groups, such as Indigenous people and women, in the defence industry.<sup>37</sup>

For example, the Irving and Seaspan shipyards have developed training opportunities for under-represented groups. Mr. McCoy of Irving Shipbuilding said they had three training programs: one for Indigenous peoples, one for women and one for African Nova Scotians.<sup>38</sup> Mr. Lamarre of Seaspan Shipyards indicated they have a trades training program to attract Aboriginal people and women to pursue careers in the marine industry.<sup>39</sup>

Patrick Finn, Assistant Deputy Minister at DND, explained that having a strong domestic defence industry is important for national security, as equipment with highly sensitive equipment cannot be

---

<sup>35</sup> Evidence, February 19, 2019.

<sup>36</sup> Evidence, April 9, 2019.

<sup>37</sup> Evidence, February 19, 2019.

<sup>38</sup> Evidence, March 20, 2019.

<sup>39</sup> Ibid.



exported for maintenance. He said, “Having industry in Canada that can maintain these highly complex military systems is actually part of the defence of Canada.”<sup>40</sup>

Professor Stone commented that the new policy is a significant improvement because it forces companies to be more deliberate about how and where they will invest in Canada.<sup>41</sup> Ms. Cianfarani also appreciated the new policy, in particular the use of value propositions. However, she believes Canada needs to have a broader defence industrial policy, as the best way to support the Canadian defence industry is to actually buy from it. She is not a proponent of open, fair and transparent competition at any cost.<sup>42</sup> Col. Davies pointed out that Canada has never articulated a long-term strategy connecting economic development, technology development, defence-related export, foreign policy and defence policy objectives.<sup>43</sup>

## 8 SHIPBUILDING

In order to examine the defence procurement system in practice, our committee examined the most expensive component of it – shipbuilding.

In June 2010, the Government of Canada announced the National Shipbuilding Procurement Strategy (later renamed the National Shipbuilding Strategy), which had three components:

- construction of larger ships;
- construction of smaller vessels; and
- repair, refit and maintenance of existing fleets.

The government committed to establishing long-term strategic relationships with two Canadian shipyards for the construction of large ships. The shipyards would be selected through an open, competitive process. The intention was to renew and modernize the Royal Canadian Navy (RCN) and the Canadian Coast Guard (CCG) fleets, as well as provide long-term, predictable shipbuilding work that would avoid past boom and bust cycles.

In October 2011, the government announced that Irving Shipbuilding had been selected to build the combat vessel package for the RCN:

- Arctic Offshore Patrol Ships (six ships); and
- Canadian Surface Combatants (15 ships).

Additionally, Seaspan’s Vancouver Shipyards was selected to build the non-combat vessel package:

---

<sup>40</sup> Evidence, October 30, 2018.

<sup>41</sup> Evidence, April 9, 2019.

<sup>42</sup> Evidence, April 10, 2019.

<sup>43</sup> Evidence, April 2, 2019.

- Offshore Fisheries Science Vessels (three ships for the CCG);
- Offshore Oceanographic Science Vessel (one ship for the CCG);
- Joint Support Ships (two ships for the RCN); and
- Polar Icebreaker (one ship for the CCG).

In February 2012, the government announced that it had signed umbrella agreements with Irving Shipbuilding and Seaspan's Vancouver Shipyards. The agreements were not contractual agreements for the construction of ships but were long-term sourcing arrangements.

In October 2013, the government announced that Seaspan's Vancouver Shipyards would be building up to 10 additional large non-combat ships for the CCG, as follows:

- Medium Endurance Multi-Tasked Vessels (up to five ships); and
- Offshore Patrol Vessels (up to five ships).

James Davies, President of Chantier Davie Canada Inc., whose shipyard was not chosen to participate in the National Shipbuilding Strategy, wanted several changes made to the strategy. He believes future contracts should be based on fixed price, fixed delivery terms and not a cost-plus model. When suppliers fail to deliver on budget and schedule, the government should have the ability to choose an alternative supplier.<sup>44</sup> The government should use smaller procurement teams that are empowered to deliver fit-for-purpose ships. Also, the government should focus on developing an exportable product. Lastly, the government needs to increase openness, transparency and accountability. Ultimately, Mr. Davies thinks the government should hold contractors' feet to the fire to meet their delivery schedules.

Mr. Schmidt said the National Shipbuilding Strategy was built on the false foundation that fleet renewal would require approximately two to three million person-hours a year in production.<sup>45</sup> The reality is the fleet must replace about 55 vessels, which will require six million person-hours a year to replace.

For his part, Mr. Irving pointed out that Irving Shipbuilding invested \$450 million to construct state-of-the-art facilities on the good faith that they would receive work through the shipbuilding strategy.

Mr. Lamarre added that Seaspan's Vancouver Shipyards invested over \$200 million to upgrade its facilities, equipment and processes.<sup>46</sup>

Mr. McCoy said the government determined that there was not enough large ship construction required for the RCN and CCG to sustain more than two shipyards and their skilled workforces. He also argued that the complexity of the Canadian Surface Combatant means that it could not be built on a fixed-price contract unless there was extensive contingency built into the contract.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Testimony, March 20, 2019

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Ibid.

Mr. McCoy also expressed concern that the current shipbuilding schedule for his shipyard has a gap in production in 2022 between constructing the Arctic and Offshore Patrol Ships and the Canadian Surface Combatants, which could result in 650 employees being laid off for up to 18 months.<sup>48</sup>

Mr. Lamarre acknowledged that the learning curve at Seaspan had been steep, in part because four of the first seven vessels to be built at Seaspan are prototypes.<sup>49</sup> He believes the government should engage with shipyards and ship designers earlier in the process to influence design and take advantage of economies of scale of increased commonality of equipment across multiple platforms.

Mr. Lagueux said the main failure of the shipbuilding policy is that it was an industrial policy forced onto the RCN and CCG, which never fully bought into it.<sup>50</sup> In his view, it should have been a more cooperative, evolving process, instead of placing the risk on the shipyards.

Subsequent to our hearings, on May 22, 2019, the government announced that Irving Shipbuilding would construct two additional Arctic and Offshore Patrol Ships that would be adapted for the CCG. Seaspan's Vancouver Shipyards would build up to 16 multi-purpose vessels for the CCG. Additionally, the government will launch a competitive process to select a third shipyard to participate in the National Shipbuilding Strategy.

## 9 CONTRACTING

Witnesses pointed out the need to adjust contracting practices based on the equipment being procured.

Both Mr. Perry and Mr. Lagueux noted that fixed price contracts tend to lead to increased costs for the government because they push risk onto the contractor, particularly for the uncertainty involved in developmental equipment.<sup>51</sup> Instead, the government needs to do a better assessment of risk and manage it on a project-by-project basis. Professor Stone said the government and the supplier have to share the risk in defence procurement.<sup>52</sup>

Kelly Stewart-Belisle, President of the Ottawa chapter of the Armed Forces Communications and Electronics Association, indicated that the current two- to five-year procurement cycle does not work for information technology systems where the rate of change, often less than a year, is much faster than other major weapons

systems. In order for Canadian companies to stay competitive, the government needs to have an acquisition process that is commensurate with the speed of technological advancement. She suggested adopting more agile acquisition methodologies that would allow industry to quickly develop systems that meet the needs of the Canadian Armed Forces. The government should select integration partners and

Buying IT systems following that same methodology used for ships, trucks and airplanes just doesn't work.

– *Kelly Stewart-Belisle*

---

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Testimony, April 2, 2019.

<sup>51</sup> Testimony, April 9 and April 2, 2019.

<sup>52</sup> Testimony, April 9, 2019.

develop teaming arrangements. She concluded, “Shared accountability equals shared responsibility, equals shared risk, equals shared success.”<sup>53</sup>

Ms. Cianfarani maintained that the government could develop four or five models of procurement, depending on the type of equipment.<sup>54</sup>

## 10 CAPACITY

Some witnesses noted that the issues with defence procurement do not just lie in processes but also in the capacity of the government to manage complex acquisitions.

Mr. Perry observed that while the procurement workforce has recently gained experience, its size has not substantially increased, and it has to do more detailed work earlier than previously required to get the money flowing. He said,

When funding is scarce, human capacity erodes and a backlog of needed replacements begins to build, compounding demand over time. When funding is made available again, the system is left with a reduced capacity to move significantly more demand than it can and it takes years to get new funding out the door.<sup>55</sup>

Mr. Perry pointed out that turnover, both at the political and senior administrative levels, has exacerbated problems at DND. He also noted that the department places more focus on operational activities and less time and effort in putting the right people in jobs that are important to procurement, as well as providing the necessary training and mentoring.

Ms. Stewart-Belisle also observed that DND is chronically understaffed on large procurement projects. The department undertakes staff augmentation efforts to get people with skills it desperately needs, but this skews their long-term procurement strategy.<sup>56</sup>

Professor Stone said his one recommendation would be for DND to get a handle on its human resources structure, to get people with expertise and leave them in their positions longer.<sup>57</sup>

## 11 DIRECTION FORWARD

Over the course of our six meetings on this study from October 2018 to April 2019, it has become clear that acquiring expensive, complex military equipment is a challenging task that requires balancing competing priorities, including having the operational capabilities needed to address an evolving threat environment, supporting a robust domestic defence industry, working within budgetary limitations and

---

<sup>53</sup> Testimony, April 10, 2019.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Testimony, April 9, 2019.

<sup>56</sup> Testimony, April 10, 2019.

<sup>57</sup> Testimony, April 9, 2019.

ensuring that contracts are awarded in a fair manner. Witnesses provided a range of options to improve the governance, accountability, transparency, industrial benefits, contracting and capacity of Canada's defence procurement system.

The complexity of the system and the variety of the options presented is such that our committee believes that before we can develop observations and issue recommendations, we need to conduct a more in-depth analysis than was possible during the limited time available.

Nonetheless, we identified six areas of particular concern that merit more study:

1. **Transparency** – Monitoring the implementation of the government's defence policy and the progress of major equipment projects requires transparent access to high-level financial information. In our review of the estimates, our committee has expressed concerns with the availability of financial information. More study is needed on the type of information that should be made available to parliamentarians and Canadians, such as total budgets, costs to date, expected expenditures in the fiscal year and actual expenditures in the previous fiscal year for each major capital project.
2. **Consistency** – When governments change, they usually implement new defence policies, modify budgets for capital equipment and adjust the requirements for specific acquisitions. However, changing priorities often leads to significant delays in acquiring needed defence equipment, as well as incurring additional costs. More study is needed on how other countries achieve a non-partisan consensus that avoids de-stabilizing the defence procurement process when governments change.
3. **Long-term planning** – Some witnesses suggested that Canada does not do a good job managing its defence capabilities, as we often use defence equipment for many years beyond its planned life cycle. As the average acquisition cycle time is 16 years, the replacement of defence equipment must be planned many years in advance. To ensure that the Canadian Armed Forces are not stuck with worn-out and outdated equipment, more study is needed on ways to embed long-term acquisition planning into the defence procurement system.
4. **Governance** – While some of our allies manage defence procurement through a single agency, the governance of defence procurement in Canada is divided among several ministers and departments, each with their own mandates and priorities. We heard that this complex governance structure means there is no one responsible for optimizing processes or managing results. Some witnesses indicated that the transition to a single defence procurement agency would be very disruptive and would not necessarily resolve the problems related to defence procurement. Another option suggested was to name DND the lead department on the various interdepartmental committees, as it receives and pays for the equipment. More study is needed on options to streamline the defence procurement governance structure.
5. **Industrial Benefits** – While some witnesses appreciated the new industrial policy because it forces companies to be more deliberate about how they will invest in Canada, they noted that the government has not developed a broad policy on how it will support the Canadian defence industry. More study is needed on how to achieve Canadian economic benefits, while at the same time ensuring value-for-money in the use of public funds.

6. **Approval processes** – We heard that the acquisition process is cumbersome, involves numerous decision points, is risk averse and is not agile at responding to rapidly evolving operational requirements. Some witnesses suggested developing multiple procurement processes for various types of acquisitions, as appropriate. Other witnesses said there should be a review of the delegation process, and the risks of large projects should be shared between the government and its suppliers. More study is needed on how to accelerate approval processes for all acquisitions, as well as develop simpler processes for low risk or urgently required acquisitions.

## **APPENDIX – WITNESSES WHO APPEARED BEFORE THE COMMITTEE**

### **Aerospace Industries Association of Canada**

Jim Quick, President and Chief Executive Officer  
(10-04-2019)

### **Armed Forces Communications and Electronics Association, Ottawa Chapter**

Major-General (retired) Greg Loos, Member  
Kelly Stewart-Belisle, President  
(10-04-2019)

### **Canadian Association of Defence and Security Industries**

Christyn Cianfarani, President and Chief Executive Officer  
(10-04-2019)

### **Chantier Davie Canada Inc.**

James Davies, President  
John Schmidt, Vice President, Commercial and Government Programs  
(20-03-2019)

### **Davies, Colonel (retired) Charles, former Senior Director, National Defence and the Canadian Armed Forces**

(02-04-2019)

### **Department of National Defence and the Canadian Armed Forces**

Patrick Finn, Assistant Deputy Minister (Materiel)  
(30-10-2018)  
Julie Charron, Acting Assistant Deputy Minister (Finance) and Deputy Chief Financial Officer  
Werner Liedtke, Acting Associate Assistant Deputy Minister (Finance)  
(19-02-2019)

### **Independent Review Panel for Defence Acquisition**

Philippe Lagassé, Member  
Larry Murray, Chair  
(19-02-2019)

### **Innovation, Science and Economic Development Canada**

Eric Dagenais, Assistant Deputy Minister, Industry Sector  
Jeff Waring, Director General, Industrial Technological Benefits Branch  
(19-02-2019)

### **J.D. Irving Limited**

James Irving, Co-Chief Executive Officer  
Ross Langley, Executive Vice President  
(20-03-2019)

**Irving Shipbuilding Inc.**

Scott Jamieson, Vice President, Programs, Irving Shipbuilding Inc.

Kevin McCoy, President

(20-03-2019)

**Lagueux, Pierre, former Assistant Deputy Minister (Materiel), National Defence and the Canadian Armed Forces**

(02-04-2019)

**Perry, David, Vice President and Senior Analyst, Canadian Global Affairs Institute**

(09-02-2019)

**Public Services and Procurement Canada**

André Fillion, Assistant Deputy Minister, Defence and Marine Procurement

(30-10-2018)

**Seaspan Shipyards**

Mark Lamarre, Chief Executive Officer

Tim Page, Vice President, Government Relations

(20-03-2019)

**Stone, J. Craig, Associate Professor and Deputy Chair, Canadian Forces College**

(09-04-2019)



# PREMIER RAPPORT PROVISOIRE SUR L'APPROVISIONNEMENT EN MATIÈRE DE DÉFENSE

## RÉSUMÉ DES TÉMOIGNAGES



SÉNAT  
SENATE  
CANADA

### RAPPORT PROVISOIRE DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

L'honorable Percy Mockler, président  
L'honorable Joseph A. Day, vice-président  
L'honorable André Pratte, vice-président

JUIN 2019

Renseignements :

Par courriel : [NFFN@sen.parl.gc.ca](mailto:NFFN@sen.parl.gc.ca)

Par la poste : Comité sénatorial permanent des finances nationales, Sénat, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4

Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante : [www.sencanada.ca/NFFN](http://www.sencanada.ca/NFFN)

Le Sénat est présent sur Twitter : @SenatCA,  
suivez le comité à l'aide du mot-clic #NFFN

*This report is also available in English.*

## TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE .....	2
MEMBRES DU COMITÉ DES FINANCES NATIONALES .....	3
ORDRE DE RENVOI .....	5
RÉSUMÉ .....	6
LISTE DES ACRONYMES.....	8
1 INTRODUCTION.....	9
2 CONTEXTE.....	9
2.1 Gouvernance.....	9
2.2 Stratégie d’approvisionnement en matière de défense .....	12
2.3 Protection, Sécurité, Engagement .....	13
3 GOUVERNANCE ET REDDITION DE COMPTES.....	15
4 RENDEMENT.....	17
5 TRANSPARENCE FINANCIÈRE.....	19
6 EXAMEN INDÉPENDANT .....	20
7 RETOMBÉES INDUSTRIELLES .....	20
8 CONSTRUCTION NAVALE .....	22
9 PASSATION DES MARCHÉS .....	24
10 CAPACITÉ.....	25
11 LES PROCHAINES ÉTAPES.....	26
ANNEXE – LES TÉMOINS QUI ONT COMPARU DEVANT LE COMITÉ .....	28

## PRÉFACE

Aucun enjeu n'exemplifie mieux l'importance de la transparence, de la responsabilité, de la prévisibilité et de la fiabilité que l'approvisionnement en matière de défense. En effet, l'armée a besoin d'acquérir du matériel coûteux et sophistiqué pour maintenir ses capacités opérationnelles dans le monde d'aujourd'hui. Étant donné que la défense et la sécurité du Canada – ainsi que des coûts très élevés – sont en jeu, le Parlement a un rôle fondamental à jouer : il doit exiger du gouvernement qu'il rende compte de sa capacité d'acquérir, efficacement et dans les délais, l'équipement militaire nécessaire. Pour remplir ce rôle, le Parlement doit disposer d'un accès transparent à des renseignements fiables.

Or, cette première étude de notre comité sur le sujet nous a montré toute la complexité de l'approvisionnement militaire, un domaine où des projets d'ampleur très différente sont coordonnés entre plusieurs ministères. Nous avons aussi constaté qu'il est difficile d'obtenir des renseignements clairs et à jour sur l'état d'avancement et les coûts des nombreux projets d'approvisionnement en matière de défense du gouvernement.

Il est donc indéniable que ce sujet, que nous n'avons qu'effleuré, mérite une étude plus approfondie. Dans le présent rapport, notre comité dégage certaines questions clés que pourraient aborder de futures études. Il ne fait aucun doute que l'approvisionnement en matière de défense est un enjeu auquel les parlementaires continueront de s'intéresser.

À titre de président, j'aimerais exprimer ma gratitude aux membres de notre comité pour la profondeur et la qualité des efforts et réflexions qu'ils ont consacrés à cette étude, ainsi qu'à tous nos autres travaux. Le Comité permanent des finances nationales, qui a produit plus de 40 rapports pendant cette législature, est l'un des comités les plus actifs du Sénat, et je suis fier de ce que nous avons réalisé ensemble.

En particulier, je souhaite souligner l'apport exceptionnel de la sénatrice Nicole Eaton, qui prendra bientôt sa retraite. Sa ténacité et son attachement aux principes de la reddition de comptes et de la transparence méritent d'être soulignés. Appuyée brillamment par les autres membres du comité, la sénatrice était l'âme de cette étude.

Enfin, au nom du comité, je veux remercier le personnel – greffiers, analystes, équipe de communication, interprètes, traducteurs, sténographes, techniciens, adjoints, personnel des sénateurs et autres – sans qui nous ne pourrions pas remplir notre mandat. Je leur suis très reconnaissant de leur dévouement et de leur professionnalisme.

## MEMBRES DU COMITÉ DES FINANCES NATIONALES

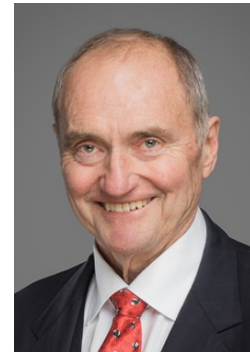
Les honorables sénateurs :



Percy Mockler\*  
*Président*



André Pratte\*  
*Vice-président*



Joseph A. Day\*  
*Vice-président*



Raynell Andreychuk



Peter M. Boehm



Marty Deacon



Pat Duncan



Nicole Eaton



Éric Forest



Josée Forest-Niesing



Marty Klyne



Elizabeth Marshall



Richard Neufeld

\* membre du Sous-comité du programme et de la procédure

**Membres d'office du comité :** Joseph A. Day (ou Terry M. Mercer), Peter Harder, C.P. (ou Diane Bellemare) (ou Grant Mitchell), Larry W. Smith (ou Yonah Martin), Yuen Pau Woo (ou Raymonde Saint-Germain)

**Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux :** Dalphond, Deacon (*Nouvelle-Écosse*), Mobina S. Jaffer (vice-présidente jusqu'au 17 mai 2019), Moncion, Oh, Omidvar

**Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :** Alex Smith et Shaowei Pu, analystes

**Direction des comités du Sénat :** Gaëtane Lemay, greffière, et Louise Martel, adjointe administrative

**Direction des communications du Sénat :** Stav Nitka, agent de communications

## ORDRE DE RENVOI

L'honorable sénateur Mockler propose, appuyé par l'honorable sénateur Smith,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, en vue d'en faire rapport, les processus et les aspects financiers du système d'approvisionnement en matière de défense du gouvernement du Canada.

Que, dans le cadre de cette étude, le comité porte une attention particulière à l'importance accordée aux éléments suivants dans les processus d'approvisionnement en matière de défense :

- l'intégration de mécanismes permettant de garantir l'optimisation des ressources et les retombées économiques pour le Canada;
- le recours à des procédures économiques, rapides et efficaces;
- la présentation de rapports clairs et transparents sur les dépenses prévues et les dépenses réelles;
- la comparaison avec les processus et les coûts ailleurs dans le monde;
- d'autres questions connexes.

Que le comité présente son rapport final au Sénat au plus tard le 31 décembre 2019, et obtienne tous les pouvoirs nécessaires pour rendre publiques ses constatations pendant 180 jours après le dépôt du rapport final.

Le 4 octobre 2018

## RÉSUMÉ

Constatant les dépassements de coûts, retards et difficultés opérationnelles qui se succèdent dans ce domaine, beaucoup se demandent si les gouvernements successifs sont capables d'assurer efficacement et en temps opportun l'approvisionnement en matériel des Forces armées canadiennes.

Il est primordial de bien assurer l'approvisionnement en matière de défense : il en va de la capacité opérationnelle des Forces armées canadiennes et de la sécurité de leur personnel, sans compter que des milliards de dollars sont en jeu.

L'achat de matériel de défense présente des risques sur les plans des finances, des technologies et des échéanciers. Le gouvernement doit concilier diverses priorités potentiellement contradictoires et tenir compte des capacités, des coûts et des retombées économiques au pays.

Dans ce contexte, le Sénat a autorisé le Comité permanent des finances nationales à étudier les processus et les aspects financiers du système d'approvisionnement en matière de défense du Canada. Lors de six réunions, nous avons entendu 24 témoins, dont des représentants de ministères, de la Commission indépendante d'examen des acquisitions de la Défense, des trois grands chantiers navals et d'associations de l'industrie, ainsi que des universitaires, des analystes œuvrant au sein de groupes de réflexion et des hauts fonctionnaires à la retraite.

Ces témoins ont présenté divers points de vue ainsi que des propositions visant à améliorer la gouvernance, la reddition de comptes, la transparence, les retombées pour l'industrie, la passation des marchés et la capacité du système d'approvisionnement en matière de défense. Nous avons tiré des témoignages quelques observations préliminaires :

- Pour simplifier le cadre de gouvernance, il pourrait y avoir un seul organisme chargé de gérer l'approvisionnement en matière de défense. Il serait également utile d'envisager sérieusement de donner de nouveaux pouvoirs aux agents de projet et de faire du ministère de la Défense nationale le ministère responsable.
- On devrait tenir compte du cycle de vie du matériel lorsque vient le temps de le remplacer. À l'heure actuelle, les Forces armées canadiennes utilisent du matériel de défense nombre d'années après la fin de sa durée utile prévue.
- Il n'y a pas de solution universelle. On pourrait adapter les procédures de passation de marché en fonction du matériel à acheter. On pourrait également revoir le nombre de points de décision. Le processus d'acquisition est de plus en plus long.
- Il faudrait sérieusement passer en revue l'ensemble du processus d'approvisionnement pour en dégager les forces et les lacunes à corriger.
- Le gouvernement pourrait mettre au point une politique sur le soutien qu'il entend apporter à l'industrie de la défense canadienne.
- Le gouvernement et le fournisseur pourraient partager les risques de l'approvisionnement en matière de défense.
- Les problèmes ne viennent pas seulement des processus, mais aussi de la capacité du gouvernement de gérer des acquisitions complexes.



La complexité du système et la diversité des options sont telles que notre comité ne se croit pas en mesure de formuler des observations et des recommandations à ce moment-ci; il lui faudrait au préalable procéder à une analyse plus approfondie que ne l'a permis le délai imparti. Nous croyons que les six sujets suivants méritent en particulier d'être étudiés plus en profondeur :

1. Les renseignements financiers qui pourraient être mis à la disposition des parlementaires et de la population;
2. Comment certains pays atteignent un consensus non partisan qui empêche de déstabiliser le processus d'approvisionnement lors des changements de gouvernement;
3. L'intégration de la planification à long terme des acquisitions au cycle de vie du matériel;
4. La rationalisation de la structure de gouvernance de l'approvisionnement en matière de défense;
5. Le moyen d'assurer des retombées économiques au pays tout en assurant une utilisation judicieuse des fonds publics;
6. L'accélération du processus d'approbation pour toutes les acquisitions, et la simplification du processus lorsque l'acquisition répond à un besoin urgent ou présente un risque faible.

## LISTE DES ACRONYMES

BCP	Bureau du Conseil privé
CGSM	Comité de gouvernance des sous-ministres
CSMA	Comité des sous-ministres adjoints
GCC	Garde côtière canadienne
ISDE	Innovation, Sciences et Développement économique Canada
MDN	Ministère de la Défense nationale
MPO	Pêches et Océans Canada
MRC	Marine royale canadienne
PRIT	Politique des retombées industrielles et technologiques
PSE	<i>Protection, Sécurité, Engagement</i>
SAMD	Stratégie d'approvisionnement en matière de défense
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SM	Sous-ministre
SMA	Sous-ministre adjoint
SPAC	Services publics et Approvisionnement Canada

# 1 INTRODUCTION

Les Forces armées canadiennes doivent entretenir et régulièrement renouveler leur matériel militaire afin de rester en mesure de défendre la souveraineté du Canada et de participer aux missions étrangères. L'équipement dont elles ont besoin est complexe, coûteux et vendu par un nombre restreint de fournisseurs.

Chaque année, le gouvernement du Canada consacre des milliards de dollars à l'acquisition de matériel pour les Forces armées canadiennes. Or, de nombreux observateurs, au vu des retards, dépassements de coûts et autres problèmes qui surviennent dans ce domaine, s'interrogent sur le système de processus, politiques et structures de gouvernance qui régissent l'approvisionnement en matière de défense. Ces dernières années, le gouvernement a entrepris des réformes à ce sujet, mais des questions demeurent.

C'est dans ce contexte que, le 4 octobre 2018, le Sénat a autorisé le Comité permanent des finances nationales (notre comité) à étudier les processus et les aspects financiers du système d'approvisionnement en matière de défense du Canada, et particulièrement les mécanismes garantissant l'optimisation des ressources et les retombées économiques pour le Canada, le recours à des processus rapides et efficaces, la transparence des rapports financiers, et les processus et les coûts ailleurs dans le monde.

Lors de six réunions, nous avons entendu 24 témoins, dont des représentants de ministères, de la Commission indépendante d'examen des acquisitions de la Défense, des trois grands chantiers navals et d'associations de l'industrie, ainsi que des universitaires, des analystes œuvrant au sein de groupes de réflexion et des hauts fonctionnaires à la retraite.

Le présent rapport est un résumé provisoire de nos constatations jusqu'à présent, classées selon les sujets suivants : gouvernance et reddition de comptes, rendement, transparence financière, examen indépendant, retombées industrielles, construction navale, passation des marchés et capacité. En conclusion du rapport, nous présentons les sujets qui méritent selon nous une étude approfondie.

## 2 CONTEXTE

### 2.1 Gouvernance

Au Canada, l'approvisionnement en matière de défense s'effectue au moyen d'un processus complexe auquel participent plusieurs ministères fédéraux : le ministère de la Défense nationale (MDN), Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT). Chaque ministère est responsable de différents aspects du processus d'approvisionnement en matière de défense.

Aux termes de la *Loi sur la production de défense*, il incombe à SPAC de voir à l'acquisition des biens et services au nom du MDN. Concrètement, SPAC élabore le plan d'approvisionnement, lance les appels d'offres et évalue les soumissions reçues, et s'occupe de la préparation, de l'octroi, de l'administration et de la conclusion des contrats. Le MDN définit les exigences opérationnelles et techniques, et mène les épreuves et essais d'homologation afférents au matériel et aux services acquis. En résumé, le MDN

établit les besoins d'approvisionnement en matière de défense, mais la responsabilité de l'attribution des contrats et de l'acquisition du matériel ou des services revient à SPAC.

ISDE administre quant à lui la Politique des retombées industrielles et technologiques du gouvernement fédéral, sur laquelle fait fond le gouvernement pour optimiser les retombées industrielles et technologiques que procurent au Canada les marchés d'approvisionnement en matière de défense.

Pour ce qui est du SCT, il s'occupe de l'élaboration des politiques, directives et lignes directrices générales du gouvernement fédéral en matière d'approvisionnement. Il doit également approuver le financement préliminaire pour les grands projets d'immobilisations et assurer la surveillance financière de ces projets. (Le SCT a refusé l'invitation de témoigner devant notre comité, faisant valoir qu'aucune de ses politiques ne concerne spécifiquement l'approvisionnement en matière de défense et la surveillance des projets dans ce domaine.)

Afin de rationaliser et de coordonner la prise de décisions, le gouvernement a établi en 2014 un groupe de travail de ministres sur l'approvisionnement en matière de défense dans le cadre de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense (voir la section suivante). Ce groupe de travail était appuyé par un comité permanent de gouvernance composé de sous-ministres. Le 28 août 2018, le premier ministre a annoncé que le Comité du Cabinet du Conseil du Trésor assumerait la responsabilité de l'approvisionnement en matière de défense.

Soucieux de coordonner les activités et de gérer conjointement l'approvisionnement en matière de défense au niveau administratif, le gouvernement a créé plusieurs comités interministériels, que SPAC a décrits comme suit :

Les comités de gouvernance interministériels suivants de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense (SAMD) jouent un rôle important dans le processus de surveillance et de prise de décisions relatif aux achats de matériel militaire et aux achats importants de la Garde côtière canadienne (GCC) :

Comité de gouvernance des sous-ministres (CGSM) et Comité des sous-ministres adjoints (CSMA). Des comités de gouvernance permanents au niveau des sous-ministres (SM) et des sous-ministres adjoints (SMA) ont été établis dans le cadre de la SAMD.

Le CGSM est présidé par la sous-ministre de SPAC et est composé des sous-ministres du ministère de la Défense nationale (MDN), ISDE, ainsi que du ministère des Pêches et des Océans (MPO). Il s'agit de membres réguliers. Le Bureau du Conseil privé, le SCT, le ministère des Finances ainsi qu'Affaires autochtones et du Nord Canada en sont membres d'office. Le MDN pourrait inviter des représentants des Forces armées canadiennes à participer aux réunions du CGSM, au besoin, afin de fournir des conseils de nature militaire à ce dernier sur des questions pouvant avoir une incidence sur les capacités requises.

Une structure parallèle existe pour le CSMA. Bien que la gouvernance de la SAMD favorise la prise de décisions collaborative par consensus au plus bas niveau, le CGSM et le CSMA peuvent décider d'assurer une surveillance et une prise de décision de niveau supérieur relativement aux achats, à la discrétion de leurs membres permanents. Les comités de niveau inférieur

peuvent également décider d'acheminer les dossiers d'approvisionnement à un échelon hiérarchique supérieur, c'est-à-dire aux comités permanents, pour confier la surveillance ou la prise de décisions aux échelons supérieurs.

Comités de gouvernance des directeurs généraux et des directeurs :

Ces comités ont été mis sur pied, convoqués et présidés par SPAC, en collaboration avec le ministère client (MDN ou MPO et ISDE), en tant que membres permanents, et d'autres ministères et organismes concernés y siégeront en tant que membres d'office. La mise sur pied du comité de gouvernance approprié pour la SAMD repose sur la valeur totale des projets, ce qui correspond à la valeur potentielle totale de l'achat, y compris tous les contrats, toutes les périodes d'option et toutes les taxes. Afin d'assurer une surveillance et une prise de décisions adéquates dans le cadre de la SAMD, un comité de gouvernance des directeurs doit être mis sur pied pour les achats dont la valeur se situe entre 20 et 100 millions de dollars, et un comité de gouvernance des directeurs généraux doit être mis sur pied pour les achats de 100 millions de dollars ou plus<sup>1</sup>.

Julie Charron, sous-ministre adjointe (Finances) par intérim et adjointe au dirigeant principal des finances du MDN, a décrit le cadre de gouvernance pour l'approbation des nouveaux projets d'approvisionnement en matière de défense au Ministère :

Le conseil des capacités de la Défense approuve les capacités dont les Forces armées canadiennes ont besoin. Une fois qu'une capacité est approuvée, le conseil de gestion du programme examine les besoins du projet et recommande le financement à même le fonds d'investissement. Le sous-ministre, en sa qualité de président du comité d'investissement et de gestion des ressources, approuve le financement du projet<sup>2</sup>.

La figure 1 illustre le processus d'approbation de projet par le MDN ainsi que le cadre de gouvernance pour ce qui est de la surveillance et de la prise de décisions en matière d'approvisionnement.

---

<sup>1</sup> Tiré de documents fournis au Comité sénatorial permanent des finances nationales par Services publics et Approvisionnements Canada le 11 janvier 2019.

<sup>2</sup> Comité sénatorial permanent des finances nationales, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, Témoignages, 19 février 2019.

**Figure 1 : L’approvisionnement en matière de défense au Canada**

**APPROBATION DE PROJET PAR LE MDN**



**SURVEILLANCE ET PRISE DE DÉCISIONS EN MATIÈRE D'APPROVISIONNEMENT**



\* Affaires Autochtones et du Nord Canada a été divisé en Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et Services aux Autochtones Canada.

**2.2 Stratégie d’approvisionnement en matière de défense**

En février 2014, le gouvernement rendait publique sa Stratégie d’approvisionnement en matière de défense, un plan comportant une série de mesures de réforme du système canadien d’approvisionnement en matière de défense. Les trois principaux objectifs de la Stratégie sont les suivants :

- fournir le bon équipement aux Forces armées canadiennes en temps opportun;
- tirer parti de nos achats de matériel de défense pour créer des emplois et assurer la croissance économique au Canada;
- simplifier les processus d’approvisionnement en matière de défense.

La Stratégie a donné lieu à un certain nombre d’initiatives, dont :

- la publication annuelle par le MDN d’un Guide d’acquisition de la Défense qui renseigne sur ses priorités au chapitre de l’approvisionnement en matière de défense. Le premier guide est paru en

juin 2014. De même, en juin 2018, le MDN a fait paraître le *Plan d'investissement de la Défense 2018* et le Programme des capacités de la Défense;

- l'établissement, au MDN, d'une Commission indépendante d'examen des acquisitions de la Défense chargée de valider les besoins et de fournir les avis d'une tierce partie indépendante concernant les grands projets d'acquisition de matériel de défense. La Commission a été mise sur pied en mai 2015;
- l'augmentation progressive de la valeur des marchés que le MDN est autorisé à passer indépendamment pour la porter de 25 000 \$ à 5 millions de dollars;
- le remplacement de la politique des retombées industrielles et régionales par une politique des retombées industrielles et technologiques (RIT) qui utilise une proposition de valeur « pondérée et cotée » pour sélectionner les soumissions pour les contrats de défense. ISDE a publié le Guide sur la proposition de valeur de sa Politique des RIT en décembre 2014;
- la détermination et l'utilisation de nos capacités industrielles clés afin d'accroître la compétitivité de nos entreprises sur le marché mondial;
- la mise en œuvre d'une stratégie d'exportation pour soutenir les ventes à l'étranger des industries de défense et la participation aux chaînes d'approvisionnement mondiales;
- l'établissement d'un institut indépendant d'analyse de la défense, dirigé par un tiers, pour fournir une analyse et des avis éclairés sur l'approvisionnement de défense. La création d'un institut provisoire d'analyse de la défense a eu lieu en février 2014.

### **2.3 Protection, Sécurité, Engagement**

Afin de guider les décisions d'approvisionnement, le gouvernement a publié, en juin 2017, sa politique de défense, intitulée *Protection, Sécurité, Engagement* (PSE). Cette politique prévoit des dépenses en capital de 164 milliards de dollars, selon la comptabilité de caisse, au cours des 20 prochaines années. Selon la méthode de la comptabilité d'exercice, la politique prévoit des dépenses en capital de 108 milliards de dollars, dont 74,2 milliards de dollars pour financer et achever intégralement les projets prévus et 33,8 milliards de dollars pour de nouveaux investissements.

PSE fera passer les dépenses annuelles globales en espèces du MDN de 18,9 milliards de dollars en 2016-2017 à 32,7 milliards de dollars en 2026-2027, soit une augmentation de plus de 70 %.

La politique prévoit un budget fondé sur la comptabilité d'exercice intégrale pour tous les projets d'immobilisations et les coûts du cycle de vie complet de l'équipement de défense. Le coût des principaux équipements devait faire l'objet d'examens par des tiers.

En mai 2018, le gouvernement a publié son Plan d'investissement de la Défense 2018, qui énonce les investissements nécessaires en matière d'équipement, d'infrastructure et de services pour réaliser la politique de défense. Le Programme des capacités de la Défense connexe dresse la liste de plus de 200 projets, dont les coûts en capital devraient être supérieurs à 5 millions de dollars ou les contrats de soutien évalués à plus de 20 millions de dollars, des contrats qui devraient être attribués au cours des prochaines années. Les coûts sont présentés sous forme de fourchette et comprennent les coûts de gestion de projet, l'infrastructure, les contrats et les imprévus.

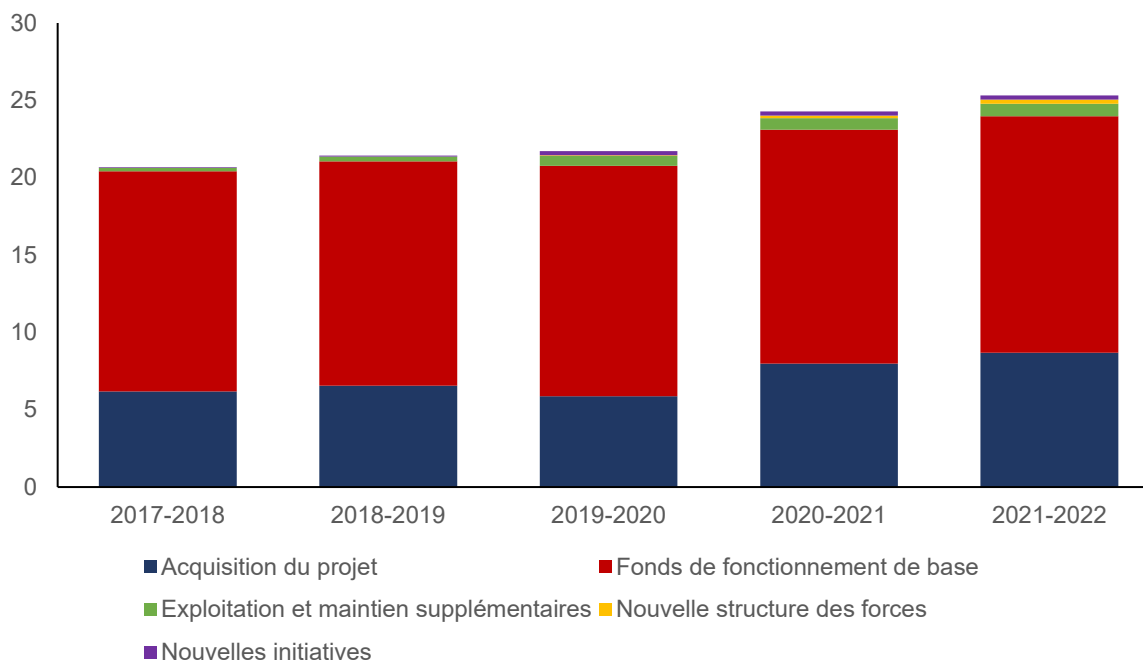
En réponse aux questions posées par les membres du Comité au cours de nos audiences sur le budget des dépenses, le MDN a fourni un aperçu du financement approuvé pour les cinq prochaines années. Il est présenté au tableau 1 et à la figure 2.

**Tableau 1 – Aperçu quinquennal du financement approuvé pour le financement de Protection, Sécurité, Engagement (\$)**

Crédit	Description	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	Total sur 5 ans
Coûts d'exploitation	Fonds de fonctionnement de base	14 237 000 196	14 507 681 388	14 889 960 967	15 122 263 727	15 298 245 470	74 055 151 748
	Exploitation et maintien supplémentaires	228 760 828	300 904 848	636 277 320	745 448 998	807 994 076	2 719 386 069
	Nouvelle structure des Forces	0	0	55 140 128	164 023 320	268 716 170	487 879 528
	Nouvelles initiatives	38 628 609	64 304 162	259 909 968	262 243 042	264 611 113	889 696 894
	Total des charges opérationnelles	14 504 389 632	14 872 890 397	15 841 288 383	16 293 978 998	16 639 566 829	78 152 114 239
Dépenses en capital	Acquisition du projet	6 178 043 821	6 554 865 557	5 873 203 747	7 982 011 611	8 674 919 223	35 263 043 960
Total		20 682 433 453	21 427 755 954	21 714 492 130	24 275 990 609	25 314 486 052	113 415 158 199

Source : Tableau fourni au comité par le ministère de la Défense nationale le 7 décembre 2018.

**Figure 2 - Aperçu quinquennal du financement approuvé pour le financement de Protection, Sécurité, Engagement (milliards de dollars)**



Selon Mme Charron, le Ministère a décidé de publier un plan d'investissement après avoir examiné ce que faisaient les autres pays. Le document sera mis à jour chaque année. Quant au Programme des capacités de la Défense, il indique la fourchette des coûts prévus et précise si les projets sont à l'étape



de la détermination des besoins, de la définition ou de la mise en œuvre. Lorsqu'un contrat est signé, le montant et le soumissionnaire retenu sont également annoncés<sup>3</sup>.

Mme Charron a également indiqué que le plan financier à long terme exposé dans PSE permet au MDN de réaffecter les fonds : « Par exemple, si un projet est mené à bien sans que tous les fonds alloués aient été dépensés, les sommes qui restent peuvent être utilisées pour répondre à d'autres besoins, comme l'atténuation des pressions financières dues à l'augmentation des coûts dans le cadre d'un autre projet<sup>4</sup> ». Ainsi, les demandes de fonds du MDN seront fondées sur les besoins réels, plutôt que sur les prévisions de PSE. C'est pourquoi il arrive que moins de fonds que prévu sont demandés, par exemple parce que l'argent mis de côté pour contrer un risque potentiel n'est plus nécessaire, parce que l'entrepreneur dépasse les délais initiaux, parce que l'adjudication des marchés a permis des économies ou en raison de retards internes. Mme Charron a précisé que, dans tous ces cas, le MDN ne perd pas l'argent qui lui a été alloué; il le reporte plutôt sur les exercices à venir<sup>5</sup>.

Le comité constate que ces transferts rendent l'imputabilité plus complexe.

### 3 GOUVERNANCE ET REDDITION DE COMPTES

Certains se demandent si le cadre de gouvernance complexe décrit ci-dessus devrait être modifié, idéalement dans le but de le simplifier et d'accélérer l'approvisionnement.

Kevin McCoy, président des chantiers maritimes Irving Inc., l'a dit clairement : « Nous avons officiellement recommandé au gouvernement qu'il y ait un seul décideur, même pour un programme de la portée du programme des navires de combat de surface canadien. » Selon ce témoin, d'autres pays ont chargé une autorité unique de gérer l'approvisionnement en matière de défense, ce qui permet d'accélérer le processus décisionnel<sup>6</sup>.

D'autres représentants des chantiers navals ont dit qu'ils réussissent à composer avec la structure de gouvernance actuelle. D'après James Irving, coprésident-directeur général de J. D. Irving Limited, « il se fait beaucoup de travail en vase clos et il y a de nombreux maîtres auxquels il faut rendre des comptes. Cependant, ils ont très bien travaillé avec nous. Nous avons eu des difficultés, mais nous les avons surmontées<sup>7</sup>. » Mark Lamarre, chef de la direction de Seaspan Shipyards, a expliqué que s'il a dû rencontrer de nombreux comités de gouvernance, « [d]'après ce que nous avons pu constater, le processus mis en place par le gouvernement est très efficace<sup>8</sup>. »

De son côté, le colonel (à la retraite) Charles Davies, ancien directeur en chef au MDN, s'est lui aussi prononcé en faveur d'une simplification de la gouvernance. Il a reconnu qu'un modèle unifié ne garantirait pas la réussite des acquisitions complexes, mais a fait valoir qu'il fournirait au moins un cadre solide de normalisation et d'optimisation des processus, des systèmes, des outils et de la formation. Par

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Témoignages, 20 mars 2019.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

contraste, dans le système actuel, personne n'est responsable d'optimiser les processus de bout en bout, de gérer le rendement ou de répondre des résultats<sup>9</sup>.

Par contre, J. Craig Stone, professeur agrégé au Collège des Forces canadiennes, a soutenu que la création d'une autorité unique ne réglerait pas les problèmes qui caractérisent généralement les grands projets d'approvisionnement, à savoir les dépassements de coûts, les retards de production et l'atteinte difficile des exigences opérationnelles. Selon ce témoin, le processus actuel, qui oblige les ministres et les sous-ministres à se rencontrer régulièrement pour prendre les décisions, fonctionne bien. En effet, comme nous sommes dans un régime où les décisions sont prises au Cabinet, il n'est pas nécessaire qu'un seul ministre soit responsable de l'approvisionnement, sans compter que le nouvel organisme unique éventuel serait un bouleversement qui susciterait des retards, des augmentations des coûts et la révision des exigences<sup>10</sup>.

Christyn Cianfarani, présidente et chef de la direction de l'Association des industries canadiennes de défense et de sécurité, s'est aussi prononcée contre la création d'un organisme unique chargé de l'approvisionnement en matière de défense; selon elle, il serait trop complexe de tenter de réunir autant de fonctions, d'autorités juridiques et de cultures organisationnelles, sans compter qu'il faudrait potentiellement attendre des années avant que la nouvelle entité ne devienne efficace. De toute façon, les processus sous-jacents d'approbation des projets et de gouvernance – dont bon nombre relèvent du MDN – ne seraient pas réglés pour autant. Selon Mme Cianfarani, chaque ministère comprend son niveau de responsabilité, et il n'est pas nécessaire de confier tout le processus à un ministère responsable; il faudrait plutôt déléguer davantage les pouvoirs<sup>11</sup>.

John Schmidt, vice-président de Chantier Davie Canada Inc., a abondé dans le même sens : selon lui, il faut confier plus de pouvoirs – surtout celui d'approuver les ordres de changement – aux responsables de niveau inférieur. Actuellement, presque toutes les décisions sont prises par les hauts dirigeants, ce qui ralentit le processus, augmente les coûts et cause des retards<sup>12</sup>.

Pierre Lagueux, ancien sous-ministre adjoint (Matériel) au MDN, a reproché à la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense de 2014 d'avoir accru la complexité du système et d'avoir dispersé les exigences de responsabilité. Il s'est dit favorable à l'amélioration de la structure de reddition de comptes, mais non au bouleversement que représenterait la création d'un organisme unique chargé de l'approvisionnement. Pour M. Lagueux, la responsabilité n'est pas une question d'organisme mais de processus. Par exemple, il est selon lui aberrant que SPAC préside beaucoup des comités de gouvernance : « puisque le ministère de la Défense nationale est l'organisation qui fixe les exigences, verse l'argent et utilise ce qui est obtenu grâce au processus d'approvisionnement, il devrait à nouveau diriger l'approvisionnement en matière de défense, comme cela se faisait dans le passé<sup>13</sup>. »

Sur la question du rôle des politiciens, le professeur Stone a fait valoir que les grands projets complexes ne peuvent manquer de devenir des enjeux politiques, les gouvernements cherchant toujours à concilier

---

<sup>9</sup> Témoignages, 2 avril 2019.

<sup>10</sup> Témoignages, 9 avril 2019.

<sup>11</sup> Témoignages, 10 avril 2019.

<sup>12</sup> Témoignages, 20 mars 2019.

<sup>13</sup> Témoignages, 2 avril 2019.

des objectifs concurrents. Le problème est surtout, selon ce témoin, quand les interventions des politiciens prolongent les délais et ajoutent aux coûts<sup>14</sup>. David Perry, vice-président de l'Institut canadien des affaires mondiales, est allé plus loin. Selon lui, l'influence politique sur le processus décisionnel n'est pas nécessairement mauvaise : il serait même souvent arrivé qu'elle ait permis des progrès qui auraient tardé si le projet était resté uniquement entre les mains des fonctionnaires. Grâce au comité du Cabinet chargé de l'approvisionnement en matière de Défense, les ministres peuvent consacrer davantage de temps aux dossiers d'approvisionnement et prendre les décisions une fois qu'ils sont pleinement informés<sup>15</sup>.

#### 4 RENDEMENT

Les témoins se sont inquiétés du rendement du système d'approvisionnement du Canada en matière de défense.

Ainsi, selon Mme Cianfarani, le système canadien d'approvisionnement en matière de défense est considéré comme l'un des plus lents dans le monde. Il est complexe, risqué et opaque, et ses résultats sont incertains<sup>16</sup>.

Selon l'analyse du ministère de la Défense nationale, la durée totale du cycle de l'approvisionnement au Canada a atteint 16 ans et demi en 2010-2011, une hausse de 66 % par rapport à 2004.

– *Christyn Cianfarani*

Par contre, le professeur Stone a fait remarquer que les dépassements de coûts, les retards et les difficultés à atteindre les exigences opérationnelles sont aussi une réalité pour tous nos alliés dans le cadre de grands projets d'équipement de défense. Selon ce témoin, l'approvisionnement en matière de défense est une activité complexe et difficile qui ne peut être à l'abri des critiques et des controverses politiques<sup>17</sup>.

De même, M. Lagueux a fait observer que « [s]il était facile de résoudre ce problème, je tiens pour acquis que quelqu'un, quelque part, l'aurait déjà fait<sup>18</sup>. » Les gouvernements ayant peur du risque, ils mettent en place des processus d'acquisition complexes et exigeants en temps. Ils imposent souvent à l'industrie des budgets irréalistes, des échéanciers changeants et des exigences technologiques poussées. Cependant, selon ce témoin, le système d'approvisionnement en matière de défense remplit néanmoins son rôle dans la plupart des cas, particulièrement dans les périodes extraordinaires, comme la guerre en Afghanistan<sup>19</sup>. M. Perry a ajouté que, ces 40 à 50 dernières années, les gouvernements nouvellement élus n'ont annulé des projets que dans des cas très rares (quoique lourds de conséquences)<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> Témoignages, 9 avril 2019.

<sup>15</sup> Témoignages, 9 avril 2019.

<sup>16</sup> Témoignages, 10 avril 2019.

<sup>17</sup> Témoignages, 9 avril 2019.

<sup>18</sup> Témoignages, 2 avril 2019.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Témoignages, 9 avril 2019.

Jim Quick, président et chef de la direction de l'Association des industries aérospatiales du Canada, a dit que le système d'approvisionnement devrait prioriser la réussite plutôt que de chercher avant tout à réduire les risques et à éviter les échecs, surtout que toute controverse ou attention négative est aujourd'hui considérée comme un échec. Selon ce témoin, la multitude des processus décisionnels exacerbe la peur du risque :

Récemment, un nombre croissant d'étapes et de niveaux de surveillance ont été ajoutés au système. Cependant, les divers organismes de surveillance ne sont coordonnés d'aucune façon, en dépit du fait que leurs intérêts se recoupent souvent. Par conséquent, les équipes responsables de l'approvisionnement sont obligées de franchir plusieurs jalons d'étape complètement distincts. Quand des changements sont apportés au cours du franchissement de jalons ultérieurs, les équipes sont souvent tenues de franchir de nouveau des jalons antérieurs afin de permettre à d'autres organismes d'examiner l'approvisionnement modifié<sup>21</sup>.

Selon M. Quick, les responsables craignent que leurs décisions soient contestées, puisque les remises en question entraînent des retards supplémentaires. Ils optent donc pour la solution la plus facile à défendre, par exemple parce qu'elle est la moins coûteuse, plutôt que pour une idée plus judicieuse mais qui nécessiterait des explications complexes : « Dans la mesure du possible, la phobie du risque inhérente au système d'approvisionnement force les équipes responsables de l'approvisionnement à rechercher des solutions prêtes à utiliser peu coûteuses et peu novatrices<sup>22</sup>. »

Le Canada utilise souvent des articles d'équipement majeur alors qu'ils ont dépassé leur durée de vie prévue. Pour le colonel Davies, c'est une raison de s'inquiéter de la gestion à long terme de la capacité de défense : « Quelque chose ne tourne pas rond dans notre démocratie, et cela nous empêche d'avoir une vision à long terme et de dégager un consensus politique sur une façon d'aller de l'avant comme on le voit en Australie et dans la plupart des pays européens<sup>23</sup>. » Ce témoin a donc réclamé une meilleure surveillance, par le Parlement, de la gestion gouvernementale de la capacité de défense. Comme le matériel a une durée de vie utile prévue, il devrait être possible au gouvernement de cibler les 10 ou 12 articles d'équipement majeur dont le remplacement est long, et au Parlement de surveiller les progrès du gouvernement à cet égard<sup>24</sup>.

M. Perry a imputé le problème à l'instabilité du financement<sup>25</sup>, tandis que M. Lagueux a dit qu'il ne s'agit pas seulement de gérer la durée de vie du matériel : le gouvernement doit aussi décider s'il veut ou non remplacer certains articles d'équipement, comme les sous-marins<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Témoignages, 10 avril 2019.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Témoignages, 2 avril 2019.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Témoignages, 9 avril 2019.

<sup>26</sup> Témoignages, 2 avril 2019.

M. Perry a reconnu que le gouvernement a pris des mesures pour améliorer le rendement du système d'approvisionnement, particulièrement dans le cadre de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense, mais il est selon lui trop tôt pour savoir si ces réformes donnent les résultats escomptés<sup>27</sup>.

Pour le professeur Stone, le gouvernement apporte bien des modifications mineures, mais il n'a pas soumis le processus d'approvisionnement à un examen de bout en bout qui ferait ressortir ses points forts et ses points faibles<sup>28</sup>. De même, Mme Cianfarani a demandé une analyse de fond en comble du système actuel, question d'en cerner les éléments inutiles ou redondants<sup>29</sup>.

## 5 TRANSPARENCE FINANCIÈRE

Pour vérifier l'efficacité du système d'approvisionnement en matière de défense, notre comité a voulu suivre, à l'aide des budgets principaux et supplémentaires des dépenses, la mise en œuvre de PSE et des projets d'acquisition d'équipement majeur.

Par exemple, PSE indiquait que le gouvernement consacrerait 6,1 milliards de dollars en 2017–2018 à des projets d'immobilisation. Or, les dépenses du MDN à ce titre s'élèvent seulement à 4,3 milliards de dollars, une différence de 1,8 milliard de dollars. PSE précisait également que 6,6 milliards de dollars seraient investis dans des projets d'immobilisation en 2018-2019; pourtant le MDN a dépensé seulement 4,5 milliards de dollars pour ces projets, un écart de 2,1 milliards de dollars. Pour l'exercice 2019-2020, PSE prévoyait des dépenses en immobilisations de 5,9 milliards de dollars, mais le gouvernement a seulement demandé 3,8 milliards de dollars dans le Budget principal des dépenses de 2019–2020, ce qui représente à nouveau un manque à gagner de 2,1 milliards de dollars.

Nous avons demandé au MDN de nous remettre une liste des projets pour chaque année où PSE prévoit du financement pour les projets d'immobilisation, ainsi que le financement accordé pour chacun de ces projets. Nous lui avons également demandé une liste des projets financés durant ces exercices ainsi que les coûts réels de chacun. Ces données financières nous permettraient d'effectuer un suivi des coûts et des progrès pour chaque projet d'immobilisation. Or, nous n'avons toujours pas reçu ces informations, même si nous les avons demandées à maintes reprises aux représentants du ministère durant les réunions. Nous avons d'ailleurs mentionné dans nos rapports sur les budgets des dépenses nos préoccupations concernant l'accès aux renseignements financiers<sup>30</sup>.

M. Perry lui aussi a voulu vérifier dans quelle mesure PSE suivait son cours, puisque « [l]a stabilité du financement de l'approvisionnement est extrêmement importante pour assurer le bon fonctionnement du système d'approvisionnement<sup>31</sup> ». À ce sujet, il a constaté que le MDN peine à répondre aux attentes énoncées dans PSE, puisqu'il ne dépense que les deux tiers environ des montants prévus pour l'équipement et l'infrastructure. Selon ce témoin, « [l]'écart entre la politique et la réalité s'explique par le

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Témoignages, 9 avril 2019.

<sup>29</sup> Témoignages, 10 avril 2019.

<sup>30</sup> Voir, par exemple, Comité sénatorial permanent des finances nationales, 35<sup>e</sup> Rapport sur le budget supplémentaire des dépenses (A) 2018-2019, 42<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, décembre 2018.

<sup>31</sup> Témoignages, 19 février 2019.

fait que la politique a prévu un rythme trop ambitieux d'augmentation des dépenses en matière d'approvisionnement<sup>32</sup> ».

Toutefois, sur la question de la transparence des plans et des prévisions de dépenses, M. Perry a dit constater des améliorations importantes. Selon lui, le Programme des capacités de la Défense est une bonne ressource à consulter pour connaître les secteurs et les échéanciers des dépenses prévues du MDN<sup>33</sup>. De son côté, Mme Cianfarani a salué la publication du plan d'investissement; l'industrie réclamait ce document parce qu'il aide les entreprises à prendre les décisions sur la recherche-développement, les chaînes d'approvisionnement et la constitution des partenariats. Par contre, les fourchettes de coûts présentées dans le document seraient selon Mme Cianfarani trop larges, surtout dans le cas des technologies de série à faible risque qui sont utilisées ailleurs dans le monde<sup>34</sup>.

## 6 EXAMEN INDÉPENDANT

Le gouvernement a créé, dans le cadre de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense de 2014, la Commission indépendante d'examen des acquisitions de la Défense. Cette commission examine les projets dès les premières étapes du processus, et détermine s'ils répondent aux écarts de capacité et s'ils s'alignent sur les politiques du gouvernement. Elle évalue aussi les risques que représenterait l'abandon des projets. Enfin, elle vérifie la qualité des exigences obligatoires de haut niveau et leur conformité avec les exigences opérationnelles.

La Commission a pour objectif, selon son président, Larry Murray, de vérifier que les exigences militaires sont adéquates – c'est-à-dire logiques, suffisantes, traçables et complètes – et énoncées clairement. Elle tente aussi d'encourager le MDN à miser sur la planification des capacités plutôt que de recourir aux options d'approvisionnement que sont l'achat, la vente ou la location. Selon M. Murray, les travaux de la Commission n'ont eu d'incidence sur le calendrier d'aucun projet, mais ils ont amélioré la qualité des énoncés des besoins<sup>35</sup>.

Enfin, M. Perry a dit que la Commission accroît le niveau de rigueur aux premiers jalons du processus de planification, mais qu'elle ajoute aussi plus de travail à ces étapes<sup>36</sup>.

## 7 RETOMBÉES INDUSTRIELLES

En 2014, le gouvernement a publié sa Politique des retombées industrielles et technologiques, qui a remplacé sa Politique des retombées industrielles et régionales. La politique est administrée par ISDE et s'applique aux marchés d'approvisionnement en matière de défense d'une valeur supérieure à 100 millions de dollars. Elle exige des entreprises qui obtiennent des contrats qu'elles entreprennent des activités commerciales au Canada qui soient d'une valeur égale à celle du contrat. L'objectif de la

---

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Témoignages, 10 avril 2019.

<sup>35</sup> Témoignages, 19 février 2019.

<sup>36</sup> Témoignages, 9 avril 2019.

politique est d'obtenir des avantages économiques plus vastes de l'approvisionnement en matière de défense.

Les entreprises soumettent une proposition de valeur dans le cadre de leur soumission pour un contrat. Pour aider les entreprises à cibler leurs investissements, ISDE a identifié 16 capacités industrielles clés. Les soumissionnaires sont invités à préciser les possibilités de formation et de perfectionnement des compétences pour les Canadiens. Ils sont également invités à soumettre des plans sur leur approche pour atteindre l'équilibre entre les sexes et accroître la diversité. Les propositions de valeur sont pondérées et notées par ISDE, et sont ajoutées au prix et à la valeur technique pour déterminer quel soumissionnaire se verra attribuer le contrat.

Selon Eric Dagenais, sous-ministre adjoint à ISDE, l'industrie de la défense du Canada produit chaque année des biens et services d'une valeur de 12 milliards de dollars environ. Ses quelque 600 entreprises – dont 90 % sont des petites et moyennes entreprises – emploient 60 000 personnes. Grâce à la nouvelle politique, d'après M. Dagenais, les partenariats de chaîne d'approvisionnement se forment maintenant plus tôt, et les sociétés s'engagent plus rapidement, auprès des établissements postsecondaires et des petites et moyennes entreprises, à investir dans la recherche-développement. De même, l'accent mis sur les compétences et la formation ouvre de nouvelles possibilités aux groupes sous-représentés dans l'industrie de la défense, comme les Autochtones et les femmes<sup>37</sup>.

À ce sujet, les chantiers Irving et Seaspan offrent de la formation aux groupes sous-représentés. M. McCoy de Chantiers maritimes Irving a précisé que sa société tient trois programmes d'apprentissage qui s'adressent respectivement aux Autochtones, aux femmes et aux Néo-Écossais d'origine africaine<sup>38</sup>. Quant à M. Lamarre, des chantiers navals de Seaspan, il a évoqué un programme de formation aux métiers qui encourage les Autochtones et les femmes à faire carrière dans l'industrie maritime<sup>39</sup>.

Patrick Finn, sous-ministre adjoint au MDN, a expliqué que, sur le plan de la sécurité nationale, le Canada se doit d'avoir une industrie de la défense forte, puisqu'il ne peut pas confier l'entretien de son équipement le plus névralgique à d'autres pays : « La présence, au Canada, d'une industrie qui peut entretenir des systèmes militaires très complexes fait, en réalité, partie de la défense nationale<sup>40</sup>. »

Le professeur Stone a dit que la nouvelle politique est une amélioration importante en ce sens qu'elle oblige les entreprises à procéder à leurs investissements au Canada de manière plus réfléchie<sup>41</sup>. Mme Cianfarani aussi a salué la nouvelle politique, et particulièrement son utilisation des propositions de valeur, mais elle a appelé le Canada à se doter d'une politique globale sur l'industrie militaire, la meilleure façon d'aider les entreprises dans ce secteur étant d'acheter leurs produits. Selon elle, il ne faut d'ailleurs pas opter à tout prix pour des concours ouverts, équitables et transparents<sup>42</sup>. Le colonel Davies a fait remarquer que le Canada n'a jamais combiné en une même stratégie à long terme le

---

<sup>37</sup> Témoignages, 19 février 2019.

<sup>38</sup> Témoignages, 20 mars 2019.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Témoignages, 30 octobre 2018.

<sup>41</sup> Témoignages, 9 avril 2019.

<sup>42</sup> Témoignages, 10 avril 2019.

développement économique, le progrès technologique, l'exportation des produits de défense et les objectifs des politiques étrangère et militaire<sup>43</sup>.

## 8 CONSTRUCTION NAVALE

Notre comité, afin d'étudier le fonctionnement concret du système d'approvisionnement en matière de défense, s'est penché sur sa composante la plus coûteuse : la construction navale.

En juin 2010, le gouvernement du Canada a annoncé la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale (maintenant appelée Stratégie nationale de construction navale), qui comportait trois volets :

- la construction de grands navires;
- la construction de petits navires;
- la réparation, le radoub et l'entretien de la flotte actuelle.

Le gouvernement s'est engagé à établir des relations stratégiques à long terme avec deux chantiers navals canadiens pour la construction de grands navires. La sélection des deux chantiers navals serait réalisée au moyen d'un processus concurrentiel ouvert. L'intention était de renouveler et de moderniser la flotte de la Marine royale canadienne (MRC) et celle de la Garde côtière canadienne (GCC), ainsi que de fournir du travail de construction navale prévisible à long terme et d'éliminer ainsi les cycles d'expansion et de ralentissement du passé.

En octobre 2011, le gouvernement a annoncé que Les Chantiers maritimes Irving avaient été choisis pour les travaux de construction du lot relatif aux navires de combat de la MRC :

- navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique (6 navires);
- navires de combat de surface canadiens (15 navires).

De plus, les chantiers navals de Seaspan à Vancouver ont été sélectionnés pour les travaux de construction du lot relatif aux navires autres que de combat :

- navires hauturiers de science halieutique (trois navires pour la GCC);
- navire hauturier de science océanographique (un navire pour la GCC);
- navires de soutien interarmées (deux navires pour la MRC);
- brise-glace polaire (un navire pour la GCC).

En février 2012, le gouvernement a annoncé la signature d'ententes-cadres avec Les Chantiers maritimes Irving et les chantiers navals de Seaspan à Vancouver. Les ententes étaient non pas des contrats pour la construction de navires, mais des arrangements en matière d'approvisionnement à long terme.

---

<sup>43</sup> Témoignages, 2 avril 2019.



En octobre 2013, le gouvernement a annoncé que les chantiers navals de Seaspan à Vancouver construiraient jusqu'à 10 grands navires autres que de combat additionnels pour la GCC, comme suit :

- navires polyvalents à moyen rayon d'action (jusqu'à cinq navires);
- patrouilleurs hauturiers (jusqu'à cinq navires).

James Davies – président de Chantier Davie Canada Inc., qui n'a pas été retenu comme participant à la Stratégie nationale de construction navale – a demandé plusieurs changements à la Stratégie. Il a dit que les contrats futurs devraient se fonder sur un prix fixe et sur des conditions de livraison fermes, et non sur le modèle du prix coûtant majoré<sup>44</sup>. Si le chantier dépasse le prix ou la date de livraison, le gouvernement devrait avoir la possibilité de changer de fournisseur. Il devrait aussi confier l'achat de navires adaptés aux besoins à des équipes d'approvisionnement de taille réduite, et mettre l'accent sur la production de produits exportables. Enfin, le gouvernement devrait accroître l'ouverture, la transparence et la responsabilité, et faire pression sur les fournisseurs pour qu'ils respectent les calendriers de livraison.

De son côté, M. Schmidt a avancé que la Stratégie nationale de construction navale repose sur un postulat faux, c'est-à-dire l'idée que le renouvellement de la flotte exigera approximativement de deux à trois millions d'heures-personnes par année<sup>45</sup>. La réalité serait que 55 bâtiments doivent être remplacés, ce qui exigera six millions d'heures-personnes par année.

M. Irving a dit que Les chantiers maritimes Irving ont investi 450 millions de dollars dans la construction d'installations de pointe parce qu'ils s'attendaient de bonne foi à recevoir des contrats dans le cadre de la Stratégie de construction navale. M. Lamarre a ajouté que les chantiers de Seaspan à Vancouver ont de même dépensé plus de 200 millions de dollars pour mettre à niveau leurs installations, leur équipement et leurs procédés<sup>46</sup>.

Selon M. McCoy, le gouvernement a déterminé que deux chantiers maritimes et leurs effectifs suffiraient à construire les grands navires dont ont besoin la MRC et la GCC. Ce témoin a aussi expliqué que, vu sa complexité, le navire de combat de surface canadien ne pourrait pas faire l'objet d'un marché à prix fixe, à moins d'y assortir des fonds pour imprévus très élevés<sup>47</sup>.

Par ailleurs, M. McCoy a signalé que son chantier n'a rien de prévu en 2022, c'est-à-dire dans l'intervalle qui séparera la construction des navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique de celle des navires de combat de surface. Cela pourrait forcer l'entreprise à mettre à pied 650 travailleurs pendant jusqu'à 18 mois<sup>48</sup>.

M. Lamarre a reconnu que Seaspan a eu beaucoup à apprendre – et rapidement –, en partie parce que quatre des sept premiers bâtiments que doit construire le chantier sont des prototypes<sup>49</sup>. Le témoin a dit

---

<sup>44</sup> Témoignages, 20 mars 2019.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> *Ibid.*

que, selon lui, le gouvernement devrait consulter les chantiers et les architectes plus tôt au cours du processus, question de lui permettre d'influer sur la conception et de profiter des économies d'échelle rendues possibles par l'utilisation accrue des mêmes équipements sur les différentes plateformes.

Pour M. Lagueux, le problème principal de la politique de construction navale est qu'elle est une politique industrielle qu'on a imposée – alors qu'elles n'y ont jamais pleinement adhéré – à la MRC et à la GCC<sup>50</sup>. Selon lui, il aurait fallu opter plutôt pour un processus évolutif plus coopératif, et non se décharger des risques sur les chantiers.

Le 22 mai 2019, soit après la fin de nos audiences, le gouvernement a annoncé ce qui suit : les chantiers maritimes Irving construiront deux autres navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique qui seront adaptés pour la GCC; les chantiers de Seaspan à Vancouver recevront un contrat pour au plus 16 navires polyvalents, eux aussi destinés à la GCC; et le gouvernement lancera un concours pour sélectionner un troisième chantier appelé à participer à la Stratégie nationale de construction navale.

## 9 PASSATION DES MARCHÉS

Les témoins ont demandé que les procédés de passation des marchés soient adaptés à la nature de l'équipement qui en fait l'objet.

Ainsi, MM. Perry et Lagueux ont tous les deux dit que les marchés à prix fixe tendent à coûter plus cher au gouvernement, puisque le risque incombe alors à l'entrepreneur – surtout quand l'équipement à construire implique du travail de développement, ce qui est un facteur d'incertitude<sup>51</sup>. Selon ces témoins, le gouvernement devrait mieux évaluer le risque et le gérer projet par projet. De même, le professeur Stone a dit que le gouvernement et le fournisseur devraient partager les risques de l'approvisionnement en matière de défense<sup>52</sup>.

Kelly Stewart-Belisle, présidente de la section d'Ottawa de l'Armed Forces Communications and Electronics Association, a indiqué que le cycle d'approvisionnement actuel de deux à cinq ans ne convient pas aux systèmes de technologie de l'information, dont le taux de changement – parfois de moins d'un an – est beaucoup plus rapide que celui des autres grands systèmes d'armement. Pour que les entreprises canadiennes restent compétitives, le gouvernement devrait se doter d'un processus d'acquisition qui suit le rythme des progrès technologiques. Mme Stewart-Belisle a réclamé des méthodologies d'acquisition plus souples qui permettront à l'industrie d'élaborer rapidement les systèmes dont ont besoin les Forces armées canadiennes. De plus, le gouvernement devrait choisir des partenaires d'intégration et établir des

Le fait d'acheter des systèmes informatiques en suivant la même méthodologie que celle qui est employée pour l'achat de navires, de camions et d'aéronefs ne fonctionne pas.

– Kelly Stewart-Belisle

---

<sup>50</sup> Témoignages 2 avril 2019.

<sup>51</sup> Témoignages 9 avril et 2 avril 2019.

<sup>52</sup> Témoignages 9 avril 2019.

arrangements de collaboration : « Une responsabilisation partagée entraîne une responsabilité partagée, des risques partagés et une réussite partagée<sup>53</sup>. »

Enfin, selon Mme Cianfarani, le gouvernement pourrait se doter de quatre ou cinq modèles d'approvisionnement et choisir celui qui convient le mieux à chaque projet<sup>54</sup>.

## 10 CAPACITÉ

Certains témoins ont fait valoir que les problèmes liés à l'approvisionnement en matière de défense ne résident pas seulement dans les processus, mais aussi dans la capacité du gouvernement de gérer des acquisitions complexes.

Ainsi, M. Perry a fait observer que si les équipes d'approvisionnement ont acquis de l'expérience ces dernières années, elles n'ont guère augmenté leurs effectifs, qui doivent maintenant faire des travaux plus détaillés plus tôt dans le processus que par le passé pour que l'argent soit versé. Selon lui :

Lorsque le financement est rare, la capacité humaine s'érode et un arriéré de travaux de remplacement nécessaires commence à s'accumuler, ce qui aggrave la demande au fil du temps. Lorsque le financement est de nouveau disponible, le système se retrouve avec une capacité réduite pour répondre à une demande beaucoup plus élevée qu'il ne peut le faire et il faut des années pour obtenir de nouveaux fonds<sup>55</sup>.

Toujours selon M. Perry, le taux de roulement chez les responsables politiques et les hauts fonctionnaires exacerbe encore la situation au MDN. L'accent étant mis sur les activités opérationnelles, le Ministère ne consacrerait pas assez de temps et d'efforts à l'affectation de personnes qualifiées aux postes qui ont une incidence sur l'approvisionnement, et il ne leur fournirait pas la formation et l'encadrement nécessaires.

M<sup>me</sup> Stewart-Belisle a par ailleurs dit que les grands projets d'approvisionnement du MDN souffrent d'un manque chronique de personnel. Le Ministère engage des effectifs d'appoint pour obtenir le personnel qualifié dont il a désespérément besoin, mais la stratégie d'approvisionnement à long terme en est faussée<sup>56</sup>.

Le professeur Stone a recommandé au MDN de prendre en main sa structure des ressources humaines, d'engager des personnes qualifiées et de les maintenir en poste plus longtemps<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> Témoignages, 10 avril 2019.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Témoignages 9 avril 2019.

<sup>56</sup> Témoignages, 10 avril 2019.

<sup>57</sup> Témoignages, 9 avril 2019.

## 11 LES PROCHAINES ÉTAPES

Les six audiences que nous avons tenues d'octobre 2018 à avril 2019 ont clairement fait ressortir que l'acquisition de matériel militaire complexe et coûteux est une tâche difficile qui exige la conciliation de priorités concurrentes, notamment se doter des capacités opérationnelles qu'exige l'évolution du contexte de menace, assurer la solidité de notre industrie de la défense nationale, respecter les limites budgétaires et octroyer les contrats de manière équitable. Les témoins ont proposé diverses solutions pour améliorer divers aspects du système d'approvisionnement canadien en matière de défense, soit la gouvernance, la reddition de comptes, la transparence, les retombées pour l'industrie, la passation des marchés et la capacité.

La complexité du système et la diversité des options sont telles que notre comité ne se croit pas en mesure de formuler des observations et des recommandations à ce moment-ci; il lui faudrait au préalable procéder à une analyse plus approfondie que ne l'a permis le délai imparti.

Nous croyons que les six sujets suivants méritent en particulier d'être étudiés plus avant :

1. **Transparence** – Pour surveiller la mise en œuvre de la politique de défense du gouvernement et l'avancement des grands projets d'acquisition, il faut un accès transparent à des données financières de haut niveau. Or, notre examen des budgets des dépenses a révélé des lacunes quant à l'accessibilité des renseignements. Il faudrait donc réfléchir plus avant à l'information financière à mettre à la disposition des parlementaires et de la population, comme les budgets totaux, les coûts accumulés, les dépenses prévues pendant l'exercice et les dépenses réelles engagées au cours de l'exercice précédent – et ce, pour chaque grand projet d'approvisionnement.
2. **Stabilité** – Lorsqu'un nouveau gouvernement arrive au pouvoir, il met habituellement en œuvre une nouvelle politique de défense, révisé le budget d'acquisition de l'équipement et modifie les exigences de certains projets d'acquisition. Ces changements retardent souvent considérablement l'acquisition du matériel de défense requis, en plus de créer de nouveaux coûts. Il faudrait étudier davantage comment certains pays réussissent à atteindre un consensus non partisan qui empêche les changements de gouvernement de déstabiliser le processus d'approvisionnement en matière de défense.
3. **La planification à long terme** – Certains témoins ont dit que le Canada ne gère pas adéquatement sa capacité de défense : il continue souvent d'utiliser le matériel de défense nombre d'années après la fin de sa durée utile prévue. Or, comme le cycle d'acquisition dure en moyenne 16 ans, le remplacement de l'équipement de défense doit être planifié de nombreuses années à l'avance. Si on ne veut pas que les Forces armées canadiennes se retrouvent avec de l'équipement obsolète, il faut étudier plus avant les moyens d'intégrer la planification à long terme des acquisitions au système d'approvisionnement en matière de défense.
4. **Gouvernance** – Alors que certains de nos alliés confient l'approvisionnement en matière de défense à un seul organisme, la gouvernance de ce processus au Canada est divisée entre plusieurs ministres et ministères, qui ont chacun leur mandat et leurs priorités. Selon les témoins, il résulte de cette complexité que personne n'est responsable de l'optimisation des processus ou de la gestion des résultats. Certains intervenants ont toutefois avancé que la transition vers une autorité unique dans ce domaine serait un chamboulement qui ne réglerait pas nécessairement les problèmes. D'aucuns ont proposé que le MDN soit désigné comme ministère responsable au sein des divers

comités interministériels – puisque c’est lui qui paie pour l’équipement et qui le reçoit. Il faudrait donc étudier davantage les moyens de rationaliser la structure de gouvernance de l’approvisionnement en matière de défense.

5. **Retombées industrielles** – Bien que certains appréciaient la nouvelle politique concernant l’industrie car elle oblige les entreprises à mieux réfléchir à la façon d’investir au Canada, les témoins ont fait remarquer que le gouvernement n’a toujours pas élaboré de politique générale sur le soutien qu’il entend apporter à l’industrie canadienne de la défense. Il faudrait étudier plus à fond les moyens d’assurer des retombées économiques pour le Canada, tout en assurant une utilisation judicieuse des fonds publics.
6. **Processus d’approbation** – Les témoins nous ont dit que le processus d’acquisition est alourdi par la multiplicité des points de décision et la peur du risque, et que son manque de souplesse l’empêche de s’adapter à l’évolution rapide des besoins opérationnels. Certains témoins ont dit que différents processus d’approvisionnement pourraient servir selon le matériel à acheter. D’autres ont indiqué qu’il faudrait revoir le processus de délégation et que les risques liés aux projets d’envergure devraient être partagés entre le gouvernement et ses fournisseurs. Il faut étudier davantage les moyens d’accélérer les processus d’approbation de toutes les acquisitions et de créer des processus simplifiés pour les acquisitions urgentes ou à faibles risques.

## **ANNEXE – LES TÉMOINS QUI ONT COMPARU DEVANT LE COMITÉ**

### **Armed Forces Communications and Electronics Association, section d’Ottawa**

Major-général (à la retraite) Greg Loos, membre  
Kelly Stewart-Belisle, présidente  
(10-04-2019)

### **Association des industries aérospatiales du Canada**

Jim Quick, président et chef de la direction  
(10-04-2019)

### **Association des industries canadiennes de défense et de sécurité**

Christyn Cianfarani, présidente et chef de la direction  
(10-04-2019)

### **Chantier Davie Canada Inc.**

James Davies, président  
John Schmidt, vice-président, Affaires commerciales et programmes gouvernementaux  
(20-03-2019)

### **Colonel (à la retraite) Charles Davies, ancien officier et ancien directeur, Défense nationale et Forces armées canadiennes**

(02-04-2019)

### **Commission indépendante d’examen des acquisitions de la Défense**

Philippe Lagassé, membre  
Larry Murray, président  
(19-02-2019)

### **Innovation, Sciences et Développement économique Canada**

Eric Dagenais, sous-ministre adjoint, Secteur de l’industrie  
Jeff Waring, directeur général, Direction générale des retombées industrielles et technologiques  
(19-02-2019)

### **J.D. Irving, Limited**

James Irving, coprésident-directeur général  
Ross Langley, vice-président exécutif  
(20-03-2019)

### **Lagueux, Pierre, ancien sous-ministre adjoint (Matériels), Défense nationale et les Forces armées canadiennes**

(02-04-2019)

### **Les Chantiers Maritimes Irving Inc.**

Scott Jamieson, vice-président, Programmes, Les Chantiers Maritimes Irving Inc.  
Kevin McCoy, président  
(20-03-2019)

**Ministère de la Défense nationale et Forces armées canadiennes**

Patrick Finn, sous-ministre adjoint (Matériels)

(30-10-2018)

Julie Charron, sous-ministre adjointe (finances) par intérim et adjointe au dirigeant principal des finances

Werner Liedtke, sous-ministre adjoint associé par intérim (Finances)

(19-02-2019)

**Perry, David, vice-président et analyste principal, Institut canadien des affaires mondiales**

(09-04-2019)

**Seaspan Shipyards**

Mark Lamarre, chef de la direction

Tim Page, vice-président, Relations gouvernementales

(20-03-2019)

**Services publics et Approvisionnement Canada**

André Fillion, sous-ministre adjoint, Approvisionnement maritime et de défense

(30-10-2018)

**Stone, J. Craig, professeur agrégé et président adjoint, Collège des Forces canadiennes**

(09-04-2019)

WITNESSES

**Wednesday, June 19, 2019**

*Department of Finance Canada:*

Patrick Halley, Director General, International Trade Policy Division, International Trade and Finance;

Michèle Govier, Senior Director, Trade Rules, International Trade Policy Division, International Trade and Finance.

*Global Affairs Canada:*

John Layton, Executive Director, Trade Remedies and North America Trade.

TÉMOINS

**Le mercredi 19 juin 2019**

*Ministère des Finances Canada:*

Patrick Halley, directeur général, Division de la politique commerciale internationale, Finances et échanges internationaux;

Michèle Govier, directrice principale, Règles du commerce international, Division de la politique commerciale internationale, Finances et échanges internationaux.

*Affaires mondiales Canada:*

John Layton, directeur général, Direction des recours commerciaux et de la politique commerciale en Amérique du Nord.