

SENATE



SÉNAT

CANADA

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

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

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*  
**NATIONAL SECURITY  
AND DEFENCE**

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent de la*  
**SÉCURITÉ NATIONALE  
ET DE LA DÉFENSE**

*Chair:*  
The Honourable DANIEL LANG

*Président :*  
L'honorable DANIEL LANG

Monday, April 10, 2017 (in camera)  
Wednesday, May 3, 2017 (in camera)  
Monday, May 15, 2017

Le lundi 10 avril 2017 (à huis clos)  
Le mercredi 3 mai 2017 (à huis clos)  
Le lundi 15 mai 2017

Issue No. 14

Fascicule n° 14

*Seventeenth and eighteenth (final) meetings:*  
Study on issues related to the Defence Policy Review  
presently being undertaken by the government  
and

*Dix-septième et dix-huitième (dernière) réunions :*  
Étude sur les questions relatives à l'Examen de la politique  
de défense entrepris actuellement par le gouvernement  
et

*First meeting:*

*Première réunion :*

Subject matter of those elements contained in Divisions 12 and 19 of Part  
4 of Bill C-44, An Act to implement certain provisions of the budget  
tabled in Parliament on March 22, 2017 and other measures

Teneur des éléments des sections 12 et 19 de la partie 4 du projet de loi C-  
44, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au  
Parlement le 22 mars 2017 et mettant en œuvre d'autres mesures

INCLUDING:

Y COMPRIS :

THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill S-233, An Act to amend the Customs Act and the  
Immigration and Refugee Protection Act  
(presentation and reporting requirements))  
THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Budget report: Special Study Budget 2017-18 (East Coast))  
THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Interim report: Special Study on issues related to  
the Defence Policy Review presently being undertaken  
by the government)  
THE ELEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Final report: Special Study on issues related to  
the Defence Policy Review presently being undertaken  
by the government)

LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi S-233, Loi modifiant la Loi sur les douanes  
et la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés  
(obligation de présentation et de déclaration))  
LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Rapport budgétaire : Budget d'étude spéciale 2017-2018 (Côte Est))  
LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Rapport intérimaire d'étude spéciale : Étude sur les questions  
relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris  
actuellement par le gouvernement)  
LE ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Rapport final d'étude spéciale : Étude sur les questions  
relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris  
actuellement par le gouvernement)

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL SECURITY AND DEFENCE

The Honourable Daniel Lang, *Chair*

The Honourable Mobina S. B. Jaffer, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Beyak	McIntyre
Boisvenu	McPhedran
Dagenais	Moncion
* Harder, P.C.	Saint-Germain
(or Bellemare)	* Smith
Kenny	(or Martin)
Lankin, P.C.	Woo

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 12-5 and to the order of the Senate of December 7, 2016, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator McIntyre replaced the Honourable Senator White (*May 15, 2017*).

The Honourable Senator Woo replaced the Honourable Senator Boniface (*May 15, 2017*).

The Honourable Senator White replaced the Honourable Senator Manning (*May 12, 2017*).

The Honourable Senator Manning replaced the Honourable Senator White (*May 9, 2017*).

The Honourable Senator Boisvenu was added to the membership (*May 5, 2017*).

The Honourable Senator Carignan, P.C., was removed from the membership of the committee, substitution pending (*May 5, 2017*).

The Honourable Senator Saint-Germain replaced the Honourable Senator Galvez (*May 4, 2017*).

The Honourable Senator Galvez replaced the Honourable Senator Saint-Germain (*May 4, 2017*).

The Honourable Senator Boniface replaced the Honourable Senator Wallin (*April 13, 2017*).

The Honourable Senator Wallin replaced the Honourable Senator Boniface (*April 11, 2017*).

The Honourable Senator Carignan, P.C., replaced the Honourable Senator Boisvenu (*April 11, 2017*).

The Honourable Senator Boisvenu replaced the Honourable Senator Carignan, P.C. (*April 7, 2017*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE  
LA SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE

*Président* : L'honorable Daniel Lang

*Vice-présidente* : L'honorable Mobina S. B. Jaffer

et

Les honorables sénateurs :

Beyak	McIntyre
Boisvenu	McPhedran
Dagenais	Moncion
* Harder, C.P.	Saint-Germain
(ou Bellemare)	* Smith
Kenny	(ou Martin)
Lankin, C.P.	Woo

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 décembre 2016, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur McIntyre a remplacé l'honorable sénateur White (*le 15 mai 2017*).

L'honorable sénateur Woo a remplacé l'honorable sénatrice Boniface (*le 15 mai 2017*).

L'honorable sénateur White a remplacé l'honorable sénateur Manning (*le 12 mai 2017*).

L'honorable sénateur Manning a remplacé l'honorable sénateur White (*le 9 mai 2017*).

L'honorable sénateur Boisvenu a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 5 mai 2017*).

L'honorable sénateur Carignan, C.P., a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 5 mai 2017*).

L'honorable sénatrice Saint-Germain a remplacé l'honorable sénatrice Galvez (*le 4 mai 2017*).

L'honorable sénatrice Galvez a remplacé l'honorable sénatrice Saint-Germain (*le 4 mai 2017*).

L'honorable sénatrice Boniface a remplacé l'honorable sénatrice Wallin (*le 13 avril 2017*).

L'honorable sénatrice Wallin a remplacé l'honorable sénatrice Boniface (*le 11 avril 2017*).

L'honorable sénateur Carignan, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Boisvenu (*le 11 avril 2017*).

L'honorable sénateur Boisvenu a remplacé l'honorable sénateur Carignan, C.P. (*le 7 avril 2017*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Monday, May 8, 2017:

Resuming debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Bellemare, 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 all of Bill C-44, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 22, 2017 and other measures, introduced in the House of Commons on April 11, 2017, 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-44 even though the Senate may then be sitting, with the application of rule 12-18(1) being suspended in relation thereto;

That, in addition, and notwithstanding any normal practice:

1. The following committees be separately authorized to examine the subject matter of the following elements contained in Bill C-44 in advance of it coming before the Senate:
  - (a) the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade: those elements contained in the Division 1 of Part 4;
  - (b) the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce: those elements contained in Divisions 3, 8, 18 and 20 of Part 4;
  - (c) the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology: those elements contained in Divisions 5, 9, 11, 13, 14 and 16 of Part 4;
  - (d) the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs: those elements contained in Divisions 10 and 17 of Part 4; and
  - (e) the Standing Senate Committee on National Security and Defence: those elements contained in Divisions 12 and 19 of Part 4;
2. The various committees listed in point one that are authorized to examine the subject matter of particular elements of Bill C-44 be authorized to meet for the purposes of their studies of those elements even though the Senate may then be sitting, with the application of rule 12-18(1) being suspended in relation thereto;

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 8 mai 2017 :

Reprise du débat sur la motion, tel que modifiée, de l'honorable sénatrice Bellemare 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 complète du projet de loi C-44, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 mars 2017 et mettant en œuvre d'autres mesures, déposé à la Chambre des communes le 11 avril 2017, 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-44 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, de plus, et nonobstant toute pratique habituelle :

1. Les comités suivants soient individuellement autorisés à examiner la teneur des éléments suivants du projet de loi C-44 avant qu'il soit présenté au Sénat :
  - a) le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international : les éléments de la section 1 de la partie 4;
  - b) le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce : les éléments des sections 3, 8, 18 et 20 de la partie 4;
  - c) le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie : les éléments des sections 5, 9, 11, 13, 14 et 16 de la partie 4;
  - d) le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles : les éléments des sections 10 et 17 de la partie 4;
  - e) le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense : les éléments des sections 12 et 19 de la partie 4;
2. Chacun des différents comités indiqués au point numéro un, qui sont autorisés à examiner la teneur de certains éléments du projet de loi C-44, soit autorisé à siéger pour les fins de son étude, même si le Sénat siège à ce moment-là, l'application de l'article 12-18(1) du Règlement étant suspendue à cet égard;

3. The various committees listed in point one that are authorized to examine the subject matter of particular elements of Bill C-44 submit their final reports to the Senate no later than June 7, 2017;
4. As the reports from the various committees authorized to examine the subject matter of particular elements of Bill C-44 are tabled in the Senate, they be placed on the Orders of the Day for consideration at the next sitting; and
5. The Standing Senate Committee on National Finance be simultaneously authorized to take any reports tabled under point four into consideration during its study of the subject matter of all of Bill C-44.

After debate,

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

3. Chacun des différents comités indiqués au point numéro un, qui sont autorisés à examiner la teneur de certains éléments du projet de loi C-44, soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 7 juin 2017;
4. Au fur et à mesure que les rapports des comités autorisés à examiner la teneur de certains éléments du projet de loi C-44 seront déposés au Sénat, l'étude de ces rapports soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine séance;
5. Le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit simultanément autorisé à prendre en considération les rapports déposés conformément au point numéro quatre au cours de son examen de la teneur complète du projet de loi C-44.

Après débat,

La motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Charles Robert

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, April 10, 2017  
(34)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met in camera this day at 1:05 p.m., in room 2, Victoria Building, the deputy chair, the Honourable Mobina S. B. Jaffer, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Boisvenu, Dagenais, Jaffer, Kenny, Lankin, P.C., Moncion, Saint-Germain and White (8).

*In attendance:* Marcy Galipeau, Communications Officer, Senate Communications Directorate.

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, April 21, 2016, the committee continued its study on issues related to the Defence Policy Review presently being undertaken by the government. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee proceeded to the consideration of a draft report.

At 2:25 p.m., the committee suspended.

At 2:42 p.m., the committee resumed.

At 4:06 p.m., the committee adjourned to the call of the deputy chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, May 3, 2017  
(35)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met in camera this day at 8:02 a.m., in room 705, Victoria Building, the chair, the Honourable Daniel Lang, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beyak, Boniface, Carignan, P.C., Dagenais, Jaffer, Lang and White (7).

*Other senator present:* The Honourable Senator Boisvenu (1).

*In attendance:* Marcy Galipeau, Communications Officer, Senate Communications Directorate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, April 21, 2016, the committee continued its study on issues related to the Defence Policy Review presently being undertaken by the government. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 10 avril 2017  
(34)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit à huis clos aujourd'hui, à 13 h 5, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Mobina S. B. Jaffer (*vice-présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Boisvenu, Dagenais, Jaffer, Kenny, Lankin, C.P., Moncion, Saint-Germain et White (8).

*Également présente :* Marcy Galipeau, agente de communications, Direction des communications du Sénat.

*Aussi présents :* Les sténographes du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 avril 2016, le comité poursuit son étude sur les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

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

À 14 h 25, la séance est suspendue.

À 14 h 42, la séance reprend.

À 16 h 6, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la vice-présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 3 mai 2017  
(35)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit à huis clos aujourd'hui, à 8 h 2, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Daniel Lang (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Beyak, Boniface, Carignan, C.P., Dagenais, Jaffer, Lang et White (7).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Boisvenu (1).

*Également présente :* Marcy Galipeau, agente de communications, Direction des communications du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 avril 2016, le comité poursuit son étude sur les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee proceeded to the consideration of a draft report.

It was agreed that the draft report be adopted and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to approve the final report.

At 9:58 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Monday, May 15, 2017  
(36)

[English]

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 1:15 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Daniel Lang, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beyak, Boisvenu, Jaffer, Lang, Lankin, P.C., McIntyre, Moncion, Saint-Germain and Woo (9).

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Monday, May 8, 2017, the committee began its examination of the subject matter of those elements contained in Divisions 12 and 19 of Part 4 of Bill C-44, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 22, 2017 and other measures.

*WITNESSES:*

*Department of Finance Canada:*

Lisa Pezzack, Director, Financial Systems Division, Financial Sector Policy Branch;

Maxime Beaupré, Chief, Financial Systems Division, Financial Sector Policy Branch.

*Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada:*

Dan Lambert, Assistant Director, Intelligence, Operations.

*Veterans Affairs Canada:*

Faith McIntyre, Director General, Policy and Research Division, Strategic Policy and Commemoration.

The chair made a statement.

Ms. Pezzack made a statement and, together with Mr. Beaupré and Mr. Lambert, answered questions.

At 2:16 p.m., the committee suspended.

At 2:21 p.m., the committee resumed.

Ms. McIntyre made a statement and answered questions.

At 3:08 p.m., the committee suspended.

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

Il est convenu que l'ébauche de rapport soit adoptée et que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à en approuver la version finale.

À 9 h 58, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le lundi 15 mai 2017  
(36)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 13 h 15, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Daniel Lang (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Beyak, Boisvenu, Jaffer, Lang, Lankin, C.P., McIntyre, Moncion, Saint-Germain et Woo (9).

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 8 mai 2017, le comité entreprend son étude de la teneur des éléments des sections 12 et 19 de la partie 4 du projet de loi C-44, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 mars 2017 et mettant en œuvre d'autres mesures.

*TÉMOINS :*

*Ministère des Finances Canada :*

Lisa Pezzack, directrice, Division des systèmes financiers, Direction de la politique du secteur financier;

Maxime Beaupré, chef, Division des systèmes financiers, Direction de la politique du secteur financier.

*Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada :*

Dan Lambert, directeur adjoint, Renseignement, Opérations.

*Anciens Combattants Canada :*

Faith McIntyre, directrice générale, Division de la politique et de la recherche, Politiques stratégiques et commémoration.

Le président ouvre la séance.

Mme Pezzack fait un exposé puis, avec M. Beaupré et M. Lambert, répond aux questions.

À 14 h 16, la séance est suspendue.

À 14 h 21, la séance reprend.

Mme McIntyre fait un exposé, puis répond aux questions.

À 15 h 8, la séance est suspendue.

At 3:12 p.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee resumed in camera for the consideration of a draft agenda (future business).

At 3:43 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

À 15 h 12, conformément à l'article 12-16(1)d du Règlement, la séance se poursuit à huis clos afin que le comité examine un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

À 15 h 43, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

## REPORTS OF THE COMMITTEE

Wednesday, April 5, 2017

The Standing Senate Committee on National Security and Defence has the honour to present its

### EIGHTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill S-233, An Act to amend the Customs Act and the Immigration and Refugee Protection Act (presentation and reporting requirements), has, in obedience to the order of reference of February 1, 2017, examined the said bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Clause 2, pages 1 and 2:*

(a) On page 1, replace lines 11 to 22 with the following:

“(a) a person who enters Canadian waters, including the inland waters, or the airspace over Canada on board a conveyance directly from outside Canada and then leaves Canada on board the conveyance, as long as the person was continuously on board that conveyance while in Canada and

(i) in the case of a conveyance other than an aircraft, the person did not land in Canada and the conveyance did not anchor, moor or make contact with another conveyance while in Canadian waters, including the inland waters, or

(ii) in the case of an aircraft, the conveyance did not land while in Canada; and

(b) a person who leaves Canadian waters, including the inland waters, or the airspace over Canada on board a conveyance and then re-enters Canada on board the conveyance, as long as the person was continuously on board that conveyance while outside Canada and

(i) in the case of a conveyance other than an aircraft, the person did not land outside Canada and the conveyance did not anchor, moor or make contact with another conveyance while outside Canada, or

(ii) in the case of an aircraft, the conveyance did not land while outside Canada.”; and

(b) on page 2, delete lines 1 to 16.

2. *Clause 3, pages 2 and 3:*

(a) On page 2, replace lines 22 to 43 with the following:

“(a) that enters Canadian waters, including the inland waters, or the airspace over Canada directly from outside Canada and then leaves Canada, as long as

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le mercredi 5 avril 2017

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a l'honneur de présenter son

### HUITIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi S-233, Loi modifiant la Loi sur les douanes et la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (obligation de présentation et de déclaration), a, conformément à l'ordre de renvoi du 1<sup>er</sup> février 2017, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes :

1. *Article 2, pages 1 et 2 :*

a) À la page 1, remplacer les lignes 12 à 23 par ce qui suit :

« a) les personnes qui, à bord d'un moyen de transport, entrent, directement depuis l'extérieur du Canada, dans les eaux canadiennes, y compris les eaux internes, ou dans l'espace aérien du Canada et qui quittent ensuite le Canada à bord de ce moyen de transport, tant qu'elles sont demeurées à bord du moyen de transport alors qu'il se trouvait au Canada et :

(i) qu'elles n'ont pas mis pied au Canada et, s'agissant d'un moyen de transport autre qu'un aéronef, que celui-ci n'a ni amarré, ni mouillé l'ancre, ni établi de contact avec un autre moyen de transport, alors qu'il se trouvait dans les eaux canadiennes, y compris les eaux internes,

(ii) s'agissant d'un aéronef, que celui-ci n'a pas atterri alors qu'il se trouvait au Canada;

b) les personnes qui, à bord d'un moyen de transport, quittent les eaux canadiennes, y compris les eaux internes, ou l'espace aérien du Canada, et qui entrent ensuite à nouveau au Canada à bord de ce moyen de transport, tant qu'elles sont demeurées à bord du moyen de transport alors qu'il se trouvait à l'extérieur du Canada et :

(i) qu'elles n'ont pas mis pied à l'extérieur du Canada et, s'agissant d'un moyen de transport autre qu'un aéronef, que celui-ci n'a ni amarré, ni mouillé l'ancre, ni établi de contact avec un autre moyen de transport, alors qu'il se trouvait à l'extérieur du Canada,

(ii) s'agissant d'un aéronef, que celui-ci n'a pas atterri alors qu'il se trouvait à l'extérieur du Canada. »;

b) à la page 2, supprimer les lignes 1 à 16.

2. *Article 3, pages 2 et 3 :*

a) À la page 2, remplacer les lignes 23 à 43 par ce qui suit :

« a) entre, directement depuis l'extérieur du Canada, dans les eaux canadiennes, y compris les eaux internes, ou dans l'espace aérien du Canada et quitte ensuite le Canada, tant que :



(i) in the case of a conveyance other than an aircraft, the conveyance did not anchor, moor or make contact with another conveyance while in Canadian waters, including the inland waters, or

(ii) in the case of an aircraft, the conveyance did not land while in Canada; or

(b) that leaves Canadian waters, including the inland waters, or the airspace over Canada and then re-enters Canada, as long as

(i) in the case of a conveyance other than an aircraft, the conveyance did not anchor, moor or make contact with another conveyance while outside Canada, or

(ii) in the case of an aircraft, the conveyance did not land while outside Canada.”; and

(b) on page 3, delete lines 1 to 4.

3. *Clause 4, page 3:*

(a) Replace line 14 with the following:

“tion 11(5) or 12(5); or”; and

(b) replace lines 17 and 18 with the following:

“and 12(5) and prescribing the circumstances under which a conveyance or a class thereof”.

4. *Clause 5, page 3:*

(a) Replace line 20 with the following:

“**5 (1) Subsection 18(1) of the *Immigration and***”; and

(b) add the following after line 27:

“**(2) Section 18 of the Act is amended by adding the following after subsection (2):**

“**(3) Even though a person seeking to enter Canada is not, in accordance with regulations made under subsection 26(2), required to appear for an examination, an officer may require the person to do so.**”.

5. *Clause 7, page 4:*

(a) Replace line 6 with the following:

“**95(1) to (2) of the *Customs Act* are replaced**”; and

(b) replace lines 8 to 37 with the following:

“**95 (1)** Subject to subsection (1.1) and regulations made under paragraph (2)(a), all goods that are exported shall be reported at any prescribed time and place and in any prescribed manner.

(i) s’agissant d’un moyen de transport autre qu’un aéronef, celui-ci n’a ni amarré, ni mouillé l’ancre, ni établi de contact avec un autre moyen de transport, alors qu’il se trouvait dans les eaux canadiennes, y compris les eaux internes,

(ii) s’agissant d’un aéronef, celui-ci n’a pas atterri alors qu’il se trouvait au Canada;

b) quitte les eaux canadiennes, y compris les eaux internes, ou l’espace aérien du Canada, et entre ensuite à nouveau au Canada, tant que :

(i) s’agissant d’un moyen de transport autre qu’un aéronef, celui-ci n’a ni amarré, ni mouillé l’ancre, ni établi de contact avec un autre moyen de transport, alors qu’il se trouvait à l’extérieur du Canada,

(ii) s’agissant d’un aéronef, celui-ci n’a pas atterri alors qu’il se trouvait à l’extérieur du Canada. »;

b) à la page 3, supprimer les lignes 1 à 5.

3. *Article 4, page 3 :*

a) Remplacer la ligne 16 par ce qui suit :

« malgré les paragraphes 11(5) ou 12(5) »;

b) remplacer les lignes 18 à 23 par ce qui suit :

« autre moyen de transport » pour l’application des paragraphes 11(5) et 12(5) ainsi que prévoir les circonstances dans lesquelles un moyen de transport ou une catégorie de moyens de transport établit un tel contact. ».

4. *Article 5, page 3 :*

a) Remplacer la ligne 24 par ce qui suit :

« **5 (1) Le paragraphe 18(1) de la *Loi sur l’immigra-*** »;

b) ajouter, après la ligne 30, ce qui suit :

« **(2) L’article 18 de la même loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (2), de ce qui suit :**

« **(3) L’agent peut exiger de la personne qui cherche à entrer au Canada et qui n’est pas tenue, conformément aux règlements pris en vertu du paragraphe 26(2), de se soumettre au contrôle, qu’elle s’y soumette.** ».

5. *Article 7, page 4 :*

a) Remplacer la ligne 6 par ce qui suit :

« **en vigueur, les paragraphes 95(1) à (2) de la** »;

b) remplacer les lignes 9 à 36 par ce qui suit :

« **95 (1)** Sous réserve du paragraphe (1.1) et des règlements pris en vertu de l’alinéa (2)a), toutes les marchandises exportées doivent être déclarées selon les modalités réglementaires de temps, de lieu et de forme.

**(1.1)** Subject to regulations made under paragraphs (2)(c) and (d), subsection (1) does not apply in respect of goods on board a conveyance

**(a)** that enters Canadian waters, including the inland waters, or the airspace over Canada directly from outside Canada and then leaves Canada, as long as

**(i)** in the case of a conveyance other than an aircraft, the conveyance did not anchor, moor or make contact with another conveyance while in Canadian waters, including the inland waters, or

**(ii)** in the case of an aircraft, the conveyance did not land while in Canada; or

**(b)** that leaves Canadian waters, including the inland waters, or the airspace over Canada and then re-enters Canada, as long as

**(i)** in the case of a conveyance other than an aircraft, the conveyance did not anchor, moor or make contact with another conveyance while outside Canada, or

**(ii)** in the case of an aircraft, the conveyance did not land while outside Canada.

**(1.2)** However, an officer may require that goods that are exempted under subsection (1.1) or regulations made under paragraph (2)(a) be reported under subsection (1).

**(2)** The Governor in Council may make regulations

**(a)** prescribing the classes of goods that are exempted from the requirements of subsection (1) and the circumstances in which any of those classes of goods are not so exempted;

**(b)** prescribing the classes of persons who are required to report goods under subsection (1) and the circumstances in which they are so required;

**(c)** prescribing the circumstances in which goods, or classes of goods, on board a conveyance, or a class of conveyances, are required to be reported despite subsection (1.1); and

**(d)** defining the expression “make contact with another conveyance” for the purposes of subsection (1.1) and prescribing the circumstances in which a conveyance or class of conveyances makes contact with another conveyance.”.

Respectfully submitted,

---

**(1.1)** Sous réserve des règlements pris en vertu des alinéas (2)c) et d), le paragraphe (1) ne s'applique pas aux marchandises se trouvant à bord d'un moyen de transport qui :

**a)** entre, directement depuis l'extérieur du Canada, dans les eaux canadiennes, y compris les eaux internes, ou dans l'espace aérien du Canada et quitte ensuite le Canada, tant que :

**(i)** s'agissant d'un moyen de transport autre qu'un aéronef, celui-ci n'a ni amarré, ni mouillé l'ancre, ni établi de contact avec un autre moyen de transport, alors qu'il se trouvait dans les eaux canadiennes, y compris les eaux internes,

**(ii)** s'agissant d'un aéronef, celui-ci n'a pas atterri alors qu'il se trouvait au Canada;

**b)** quitte les eaux canadiennes, y compris les eaux internes, ou l'espace aérien du Canada, et entre ensuite à nouveau au Canada, tant que,

**(i)** s'agissant d'un moyen de transport autre qu'un aéronef, celui-ci n'a ni amarré, ni mouillé l'ancre, ni établi de contact avec un autre moyen de transport, alors qu'il se trouvait à l'extérieur du Canada,

**(ii)** s'agissant d'un aéronef, celui-ci n'a pas atterri alors qu'il se trouvait à l'extérieur du Canada.

**(1.2)** Toutefois, l'agent peut exiger que des marchandises soient déclarées en application du paragraphe (1), même si celles-ci sont exemptées au titre du paragraphe (1.1) ou des règlements pris en vertu de l'alinéa (2)a).

**(2)** Le gouverneur en conseil peut, par règlement :

**a)** désigner les catégories de marchandises qui sont exemptées des exigences du paragraphe (1) et déterminer les circonstances dans lesquelles certaines de ces catégories ne sont pas exemptées;

**b)** désigner les catégories de personnes qui sont tenues de déclarer des marchandises en application du paragraphe (1) et prévoir les circonstances dans lesquelles elles sont tenues de le faire;

**c)** prévoir les circonstances dans lesquelles des marchandises ou des catégories de marchandises qui se trouvent à bord de moyens de transport, ou de catégories de ceux-ci, doivent être déclarées malgré le paragraphe (1.1);

**d)** définir l'expression « établir un contact avec un autre moyen de transport » pour l'application du paragraphe (1.1) ainsi que prévoir les circonstances dans lesquelles un moyen de transport ou une catégorie de moyens de transport établit un tel contact. ».

Respectueusement soumis,

---

Tuesday, April 11, 2017

The Standing Senate Committee on National Security and Defence has the honour to present its

NINTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, January 26, 2016, to examine and report on Canada's national security and defence policies, practices, circumstances and capabilities, respectfully requests funds for the fiscal year ending March 31, 2018, and requests, for the purpose of such study, that it be empowered:

- (a) to engage the services of such counsel, technical, clerical and other personnel as may be necessary; and
- (b) to travel inside Canada.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

*La vice-présidente,*  
MOBINA S. B. JAFFER  
*Deputy Chair*

Le mardi 11 avril 2017

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 26 janvier 2016 à étudier afin d'en faire rapport, les politiques, les pratiques, les circonstances et les capacités du Canada en matière de sécurité nationale et de défense, demande respectueusement des fonds pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2018 et demande qu'il soit, aux fins de ses travaux, autorisé à :

- a) embaucher tout conseiller juridique et personnel technique, de bureau ou autre dont il pourrait avoir besoin; et
- b) voyager à l'intérieur du Canada.

Conformément au chapitre 3:06, article 2(1)c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL  
SECURITY AND DEFENCE**

**Canada's national security and defence policies, practices,  
circumstances and capabilities**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION FOR  
THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2018**

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday,  
January 26, 2016:

The Honourable Senator Raine moved, for the Honourable  
Senator Lang, seconded by the Honourable Senator Martin:

That the Standing Senate Committee on National Security  
and Defence be authorized to examine and report on  
Canada's national security and defence policies, practices,  
circumstances and capabilities;

That the papers and evidence received and taken and the  
work accomplished by the committee on this subject during  
the Fortieth Parliament and the Forty-first Parliament be  
referred to the committee; and

That the committee report to the Senate no later than  
December 31, 2017, and that the committee retain all powers  
necessary to publicize its findings until 180 days after the  
tabling of the final report.

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

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE LA  
SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE**

**Politiques, pratiques, circonstances et capacités du Canada  
en matière de sécurité nationale et de défense**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT  
LE 31 MARS 2018**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 26 janvier 2016 :

L'honorable sénatrice Raine propose, au nom de  
l'honorable sénateur Lang, appuyée par l'honorable sénatrice  
Martin,

Que le Comité sénatorial permanent de la sécurité  
nationale et de la défense soit autorisé à examiner, afin d'en  
faire rapport, les politiques, les pratiques, les circonstances  
et les capacités du Canada en matière de sécurité nationale et  
de défense;

Que les documents reçus, les témoignages entendus et les  
travaux accomplis par le comité sur ce sujet au cours de la  
quarantième législature et de la quarante-et-unième  
législature soient renvoyés au comité;

Que le comité fasse rapport au Sénat au plus tard le  
31 décembre 2017 et que le comité conserve tous les  
pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions pendant  
180 jours après le dépôt de son rapport final.

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Charles Robert

*Clerk of the Senate*

**SUMMARY OF BUDGET**

Activity 1: East Coast (Nova Scotia and New Brunswick)	\$	98,430
<b>TOTAL</b>	<b>\$</b>	<b>98,430</b>

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on National Security and Defence on Monday, March 27, 2017.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

**SOMMAIRE DU BUDGET**

Activité 1 : Côte de l'Est (Nouvelle Écosse et Nouveau Brunswick)	98 430 \$
<b>TOTAL</b>	<b>98 430 \$</b>

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense le lundi 27 mars 2017.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

---

 Date

---

 Président du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense  
 DANIEL LANG  
 Chair, Standing Senate Committee on National Security and Defence

---

 Date

---

 Président du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration  
 LEO HOUSAKOS  
 Chair, Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration

**STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL SECURITY AND DEFENCE**

**Canada's national security and defence policies, practices, circumstances and capabilities**

**EXPLANATION OF BUDGET ITEMS APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION FOR THE FISCAL YEAR  
ENDING MARCH 31, 2018**

**ACTIVITY 1: East Coast (Nova Scotia and New Brunswick)**

**FACT-FINDING**

**19 participants: 12 Senators, 7 staff**

**(1 clerk, 1 analyst, 2 senators' staff, 1 communications officer, 2 interpreters)**

**PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

**HOSPITALITY**

1.	Hospitality - meals (0410)	4,000	
2.	Hospitality -room rental (0410)	2,000	
	Sub-total		\$6,000

**TRANSPORTATION, ACCOMMODATION AND LIVING EXPENSES**

1.	Transportation - air	49,400	
	<i>12 senators x \$2,600 (0224)</i>		
	<i>7 staff x \$2,600 (0227)</i>		
2.	Hotel accommodation	19,000	
	<i>12 senators, \$200/night, 5 nights (0222)</i>		
	<i>7 staff, \$200/night, 5 nights (0226)</i>		
3.	Per diem	9,310	
	<i>12 senators, \$98/day, 5 days (0221)</i>		
	<i>7 staff, \$98/day, 5 days (0225)</i>		
4.	Working meals (travel) (0231)	6,000	
5.	Taxis	3,420	
	<i>12 senators x \$180 (0223)</i>		
	<i>7 staff x \$180 (0232)</i>		
6.	Charter bus (0228)	300	
	<i>(3 days, \$100/day)</i>		
7.	Charter bus (0228) (intercity)	3,000	
	Sub-total		\$90,430

**ALL OTHER EXPENDITURES**

**OTHER**

1.	Miscellaneous costs associated with travel (0229)	500	
----	---	-----	--

**PRINTING**

2.	Printing (0321)	100	
----	-----------------	-----	--

**RENTALS**

3. Rental - interpretation equipment (0504)	1,400	
<i>(4 days, \$350/day)</i>		
Sub-total	\$2,000	
<b>Total of Activity 1</b>		<b>\$98,430</b>
<b>Grand Total</b>		<b>\$ 98,430</b>

The Senate Administration has reviewed this budget application.

\_\_\_\_\_

Date

\_\_\_\_\_

Blair Armitage, Principal Clerk,  
Committees Directorate

\_\_\_\_\_

Date

\_\_\_\_\_

Nathalie Charpentier, Comptroller,  
Finance and Procurement Directorate

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE LA SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE**  
**Politiques, pratiques, circonstances et capacités du Canada en matière de sécurité nationale et de défense**  
**EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR L'EXERCICE**  
**FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2018**

**ACTIVITÉ 1 : Côte de l'est (Nouvelle Écosse et Nouveau Brunswick)**

**MISSION D'ÉTUDE**

**19 participants: 12 sénateurs, 7 employés**

**(1 greffier, 1 analyste, 2 employés des sénateurs, 1 agent de communications, 2 interprètes)**

**SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

**FRAIS D'ACCUEIL**

1.	Frais d'accueil - repas (0410)	4 000	
2.	Frais d'accueil - location d'espace (0410)	2 000	
	Sous-total		6 000 \$

**TRANSPORTS, HÉBERGEMENT ET FRAIS DE SÉJOUR**

1.	Transport - aérien	49 400	
	<i>12 sénateurs x 2 600 \$ (0224)</i>		
	<i>7 employés x 2 600 \$ (0227)</i>		
2.	Hébergement	19 000	
	<i>12 sénateurs, 200 \$/nuit, 5 nuits (0222)</i>		
	<i>7 employés, 200 \$/nuit, 5 nuits (0226)</i>		
3.	Indemnité journalière	9 310	
	<i>12 sénateurs, 98 \$/jour, 5 jours (0221)</i>		
	<i>7 employés, 98 \$/jour, 5 jours (0225)</i>		
4.	Repas de travail (voyage) (0231)	6 000	
5.	Taxis	3 420	
	<i>12 sénateurs x 180 \$ (0223)</i>		
	<i>7 employés x 180 \$ (0232)</i>		
6.	Affréter - autobus (0228)	300	
	<i>(3 jours, 100 \$/jour)</i>		
7.	Affréter - autobus (0228) (interurbain)	3 000	
	Sous-total		90 430 \$

**AUTRES DÉPENSES**

**AUTRES**

1.	Divers coûts liés aux déplacements (0229)	500
----	---	-----

**IMPRESSION**

2.	Impressions (0321)	100
----	--------------------	-----



**LOCATIONS**

3.	Location - équipement d'interprétation (0504)	1 400	
	<i>(4 jours, 350 \$/jour)</i>		
	Sous-total	2 000 \$	
	<b>Total de l'Activité 1</b>		<b>98 430 \$</b>
	<b>Grand Total</b>		<b>98 430 \$</b>

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

---

Date

---

Blair Armitage, greffier principal,  
Direction des comités

---

Date

---

Nathalie Charpentier, contrôleur,  
Direction des finances et de l'approvisionnement

## APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, April 6, 2017

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on National Security and Defence for the proposed expenditures of the said committee for the fiscal year ending March 31, 2018, for the purpose of its special study on Canada's national security and defence policies, practices, circumstances and capabilities, as authorized by the Senate on Tuesday, January 26, 2016. The approved budget is as follows:

Activity 1: East Coast (Nova Scotia and New Brunswick)	\$	72,810
<b>TOTAL</b>	<b>\$</b>	<b>72,810</b>

(includes funds for a fact-finding mission; includes funds for 8 senators to travel)

The budgets approved by the Senate for each travel activity are the maximum amount that can be spent for that activity;

Budgets normally include funds for the full membership of the committee to travel;

In general, a reduced delegation actually travels and efforts are made to find additional savings;

Therefore, actual expenditures are expected to be considerably below the approved budget, and they will be reported to the Senate;

In keeping with the claw back process that is already in effect, any unexpended funds allocated in this budget for travel will be returned to the central committees' budget at the end of October 2017, to ensure that funds are not tied up unnecessarily. These funds will be made available for redistribution to all committees for travel in the Fall of 2017, upon application to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Any surplus funds remaining at the conclusion of a travel activity will be clawed-back and can be made available for allocation to committees for other activities.

Respectfully submitted,

*Le président,*

LEO HOUSAKOS

*Chair*

## ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 6 avril 2017

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, concernant les dépenses projetées dudit comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2018, aux fins de son étude spéciale sur les politiques, les pratiques, les circonstances et les capacités du Canada en matière de sécurité nationale et de défense, tel qu'autorisé par le Sénat le mardi 26 janvier 2016. Le budget approuvé se lit comme suit:

Activité 1 : Côte de l'Est (Nouvelle-Écosse et Nouveau Brunswick)	72 810 \$
<b>TOTAL</b>	<b>72 810 \$</b>

(y compris des fonds pour une mission d'étude; y compris des fonds pour les déplacements de 8 sénateurs)

Les budgets approuvés par le Sénat pour chaque déplacement sont le montant maximal qui peut être dépensé pour ce déplacement;

Les budgets prévoient normalement des fonds pour les déplacements de tous les membres du comité;

En règle générale, une délégation réduite se déplace réellement et des efforts sont faits pour réaliser des économies additionnelles;

Par conséquent, on s'attend à ce que les dépenses réelles soient beaucoup inférieures au budget approuvé, et elles feront l'objet d'un rapport au Sénat;

Conformément au processus de récupération en vigueur, les fonds prévus pour des voyages dans ce budget qui ne sont pas utilisés seront retournés au budget central des comités à la fin d'octobre 2017, de manière à ce qu'ils ne soient pas bloqués inutilement. Ces fonds vont être réaffectés à tous les comités pour des voyages qui seront effectués à l'automne 2017 en présentant une demande au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Tous les fonds excédentaires restants après un déplacement seront récupérés et peuvent être réattribués aux comités pour d'autres activités.

Respectueusement soumis,

Thursday, April 13, 2017

The Standing Senate Committee on National Security and Defence has the honour to table its

TENTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Thursday, April 21, 2016 to study issues related to the Defence Policy Review presently being undertaken by the government, now tables its interim report entitled: *Military underfunded: The walk must match the talk.*

Respectfully submitted,

Monday, May 8, 2017

The Standing Senate Committee on National Security and Defence has the honour to table its

ELEVENTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Thursday, April 21, 2016 to study issues related to the Defence Policy Review presently being undertaken by the government, now tables its final report entitled: *Reinvesting in the Canadian Armed Forces: A plan for the future.*

Respectfully submitted,

Le jeudi 13 avril 2017

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a l'honneur de déposer son

DIXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi 21 avril 2016 à étudier les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement, dépose maintenant son rapport intérimaire intitulé : *Sous-financement des Forces armées canadiennes : passons de la parole aux actes.*

Respectueusement soumis,

Le lundi 8 mai 2017

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a l'honneur de déposer son

ONZIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi 21 avril 2016 à étudier les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement, dépose maintenant son rapport final intitulé : *Reinvestir dans les Forces armées canadiennes : Un plan pour l'avenir.*

Respectueusement soumis,

*Le président,*

DANIEL LANG

*Chair*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, May 15, 2017

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 1:15 p.m. to study the subject matter of those elements contained in Divisions 12 and 19 of Part 4 of Bill C-44, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 22, 2017, and other measures.

**Senator Daniel Lang** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Colleagues, welcome to the Standing Senate Committee on National Security and Defence for Monday, May 15, 2017.

Before we begin, I would like to introduce the people around the table. My name is Dan Lang, senator for Yukon. On my left is the clerk of the committee, Adam Thompson.

I would like to invite each senator to introduce themselves and state the region they represent, starting with the deputy chair.

**Senator Jaffer:** My name is Mobina Jaffer and I'm from British Columbia.

[*Translation*]

**Senator Saint-Germain:** Good morning. Senator Raymonde Saint-Germain from Quebec.

[*English*]

**Senator Lankin:** Frances Lankin from Ontario.

**Senator Woo:** Good afternoon. Yuen Pau Woo, British Columbia.

**Senator McIntyre:** Paul McIntyre, New Brunswick.

[*Translation*]

**Senator Moncion:** Lucie Moncion, Ontario.

**Senator Boisvenu:** Pierre-Hugues Boisvenu from Quebec. Welcome.

[*English*]

**Senator Beyak:** Lynn Beyak, Ontario. Welcome.

**The Chair:** Thank you, colleagues. Welcome to our witnesses.

We will only have two panels today because of the lateness of the direction to deal with Bill C-44. In trying to contact people to come forward to the committee, it was a very short period of time, so there will have to be some decisions as to whether or not we will have further hearings on May 29. It wasn't from the lack of

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 15 mai 2017

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 13 h 15, pour étudier la teneur des éléments des sections 12 et 19 de la partie 4 du projet de loi C-44, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 mars 2017 et mettant en œuvre d'autres mesures.

**Le sénateur Daniel Lang** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Chers collègues, bienvenue à la réunion du lundi 15 mai 2017 du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale de la défense.

Avant de commencer, je tiens à présenter les gens autour de la table. Je m'appelle Dan Lang, je suis sénateur du Yukon. À ma gauche se trouve le greffier du comité, Adam Thompson.

J'invite maintenant chaque sénateur à se présenter et à préciser la région qu'il représente, en commençant par la vice-présidente.

**La sénatrice Jaffer :** Je m'appelle Mobina Jaffer et je suis de la Colombie-Britannique.

[*Français*]

**La sénatrice Saint-Germain :** Bonjour. Raymonde Saint-Germain, sénatrice du Québec.

[*Traduction*]

**La sénatrice Lankin :** Frances Lankin, de l'Ontario.

**Le sénateur Woo :** Bonjour. Yuen Pau Woo, de la Colombie-Britannique.

**Le sénateur McIntyre :** Paul McIntyre, du Nouveau-Brunswick.

[*Français*]

**La sénatrice Moncion :** Lucie Moncion, Ontario.

**Le sénateur Boisvenu :** Pierre-Hugues Boisvenu, du Québec. Bienvenue.

[*Traduction*]

**La sénatrice Beyak :** Lynn Beyak, de l'Ontario. Bienvenue.

**Le président :** Merci, chers collègues. Je souhaite la bienvenue à nos témoins.

Il y aura seulement deux groupes de témoins aujourd'hui en raison de la communication tardive liée à l'étude du projet de loi C-44. Lorsque nous avons tenté de communiquer avec des gens pour leur demander de comparaître devant le comité, le délai était très court, et nous devons donc déterminer si nous tiendrons

trying, from the clerk's office and others, to ensure we have a full day, but that's the way it's come down. So we will have to deal with it accordingly.

Once again before we begin, I want to thank the clerk and the clerk's staff for all the hard work that was done with respect to the Defence Policy Review and the release of that particular document to the general public. They did go the country mile to make it happen. Once again, thank you very much.

Colleagues, today we will be meeting for two hours to review Division 12 and Division 19 of Bill C-44, the Budget Implementation Bill.

Joining us in panel one today are Ms. Lisa Pezzack, Director, Financial Systems Division; Mr. Maxime Beaupré, Chief, Financial Systems Division from the Department of Finance. Also joining the panel is Mr. Dan Lambert, Assistant Director, Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada.

Welcome to the committee. I understand that you have an opening statement. Please begin. We have one hour for this panel.

**Lisa Pezzack, Director, Financial Systems Division, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance Canada:** Thank you very much, Mr. Chair, members of the committee.

The government is proposing legislative amendments to the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, or the PCMLTFA, to bolster Canada's efforts to combat money laundering and the financing of terrorist activities. The proposed amendments would expand the list of disclosure recipients that can receive financial intelligence related to threats to the security of Canada to include the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces.

Secondly, support a more effective intelligence on beneficial owners of legal entities.

Finally, make various technical and other changes to strengthen the framework, support compliance and approve the ability of reporting entities to operationalize the act and ensure that the legislation functions as intended.

A secure and stable financial sector is critical to the Canadian economy. For this reason, the government is committed to ensuring that the financial sector cannot be exploited by individuals and entities associated with criminal or terrorist organizations for illicit gain. It's important to regularly improve our anti-money laundering and anti-terrorist financing regime to

d'autres audiences à ce sujet le 29 mai. Ce n'est pas faute d'efforts du bureau du greffier et des autres intervenants, qui ont tout fait pour que nous ayons une journée entière, mais c'est ainsi que les choses se sont passées. Nous prendrons les décisions qui s'imposent.

Encore une fois, avant de commencer, je tiens à remercier le greffier et son personnel de l'excellent travail qu'ils ont fait relativement à l'Examen de la politique de défense et à la communication de ce document précis au grand public. Ils se sont rendus partout au pays pour y arriver. Encore une fois, merci beaucoup.

Chers collègues, nous allons aujourd'hui nous réunir pendant deux heures pour examiner les sections 12 et 19 du projet de loi C-44, le projet de loi d'exécution du budget.

Nous accueillons aujourd'hui au sein du premier groupe de témoins, Mme Lisa Pezzack, directrice, Division des systèmes financiers, Direction de la politique du secteur financier du ministère des Finances, et M. Dan Lambert, directeur adjoint du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada.

Bienvenue au comité. Je crois savoir que vous avez une déclaration préliminaire. Allez-y, s'il vous plaît. Nous avons une heure à vous consacrer.

**Lisa Pezzack, directrice, Division des systèmes financiers, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances Canada :** Merci beaucoup, monsieur le président, et merci aux membres du comité.

Le gouvernement propose d'apporter des modifications législatives à la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la LRPCFAT, afin de soutenir les efforts du Canada pour combattre le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes. Les modifications proposées permettraient d'élargir la liste des destinataires des divulgations pouvant recevoir des renseignements financiers liés aux menaces à la sécurité du Canada pour y inclure le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes.

Ensuite, on aura accès à de meilleurs renseignements sur les propriétaires bénéficiaires des personnes morales.

Finalement, on apporterait divers changements techniques et autres modifications pour renforcer le cadre, appuyer la conformité et améliorer la capacité des entités déclarantes à opérationnaliser la loi et s'assurer que les dispositions législatives sont exécutées comme prévu.

Un secteur financier sécuritaire et stable est crucial à l'économie canadienne. Pour cette raison, le gouvernement est déterminé à s'assurer que le secteur financier ne peut pas être exploité par des particuliers et des entités associés avec des organisations criminelles et terroristes pour faire des gains illicites. Il est important d'améliorer la réglementation associée à notre cadre de lutte au

address emerging risks and to maintain Canada's international leadership in the fight against money laundering and terrorist financing.

The government will strengthen efforts to combat money laundering, terrorist financing and tax evasion. This will include taking steps to improve corporate transparency to ensure law enforcement and other authorities have timely access to beneficial ownership information.

I will provide more detail about the three types of proposed amendments.

In terms of expanding the disclosure recipients related to threats to the security of Canada to include the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces, I want to be clear that we'll be using the definitions of threats to the security of Canada as outlined in the CSIS Act. We're not expanding the definition; we'll have a very clear and concise definition.

In terms of supporting more effective intelligence on beneficial owners of legal entities, we will allow FINTRAC to disclose information on beneficial ownership to appropriate competent authorities. They sometimes have this information on record but it's not currently allowed that they could then share that information with competent authorities such as law enforcement, and the changes here today would allow them to do that.

Finally, let me outline some of the technical changes that we're looking to do. For one thing, we will be looking at clarifying some definitions. For example, the definition of "client" has been misunderstood by various reporting entities, so we're providing greater legal clarity in terms of what we mean when we use "client" throughout the legislation.

We will be clarifying and streamlining the regulation-making authority, which now has quite a number of options on the kind of regulations we can make. We will clarify that all trust companies that are incorporated in Canada but not currently regulated are subject to the reporting requirements.

We'll clarify that money services businesses, which are subject to the UN or the Special Economic Measures Act, SEMA, if subject to sanctions under either of those pieces of legislation, would not be allowed to be registered as an MSB in Canada with FINTRAC.

Finally, there are a number of changes that will correct English and French translation and clarify the concordance and other things.

recyclage de produits de la criminalité et au financement des activités terroristes pour nous attaquer aux nouveaux risques et maintenir le leadership international du Canada en matière de lutte contre le recyclage de produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

Le gouvernement renforcera ses efforts pour combattre le recyclage des produits de la criminalité, le financement des activités terroristes et la fraude fiscale. Cela inclura prendre des mesures pour améliorer la transparence des sociétés de façon à ce que les responsables de l'application de la loi et d'autres autorités aient accès en temps opportun à des renseignements sur les propriétaires bénéficiaires.

Je vous fournirai des renseignements plus détaillés au sujet des trois types de modification proposés.

Pour ce qui est d'élargir le bassin des destinataires de divulgation liés à des menaces à la sécurité du Canada de façon à inclure le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes, je tiens à dire clairement que nous allons utiliser les définitions de menace à la sécurité du Canada de la Loi sur le SCRS. Nous n'élargissons pas la définition. La définition sera très claire et concise.

Pour ce qui est de permettre l'accès à de meilleurs renseignements sur les propriétaires bénéficiaires des personnes morales, nous allons permettre au CANAFE de communiquer des renseignements sur les propriétaires bénéficiaires aux autorités compétentes appropriées. Le centre a parfois cette information dans ses dossiers, mais n'a pas actuellement le droit de communiquer les renseignements aux autorités compétentes comme les organisations d'application de la loi, et les changements qu'on veut apporter aujourd'hui permettraient de le faire.

Enfin, permettez-moi de décrire certains des changements techniques que nous prévoyons apporter. Premièrement, nous allons tenter de préciser certaines définitions. Par exemple, la définition de « client » a été mal comprise par diverses entités déclarantes, alors nous précisons d'un point de vue juridique ce que nous voulons dire lorsque nous utilisons le thème « client » dans la loi.

Nous allons préciser et rationaliser le pouvoir de réglementation, qui inclut actuellement un très grand nombre d'options quant au type de règlements que nous pouvons prendre. Nous allons préciser que toutes les sociétés de fiducie qui sont constituées en personne morale au Canada, mais qui ne sont pas actuellement réglementées seront assujetties aux exigences redditionnelles.

Nous allons préciser que les entreprises de services monétaires, lesquelles sont assujetties aux Nations Unies ou à la Loi sur les mesures économiques spéciales, la LMES, qui sont visées par des sanctions au titre d'une des deux lois ne pourront pas s'enregistrer en tant qu'entreprise de services financiers au Canada auprès du CANAFE.

Enfin, il y a un certain nombre de changements qui permettront de corriger les versions anglaise et française et, entre autres, de resserrer la concordance entre les deux.

That, Mr. Chair, is my opening statement and we welcome questions.

**The Chair:** Colleagues, I'd like to set the tone here in respect to at least the concerns I have and perhaps most members have, and that's the question of the privacy rights of Canadians versus the right of authorities to have access to information, number one, and number two, to provide information to other countries.

First, I have to say that I'm kind of troubled that this legislation is involved in a budget bill because, quite frankly, I think it's a separate, stand-alone issue or should be.

Can you tell us if the information that you're asking for the authority to have access to and to be able to transfer to other agencies that then will be able to transfer to other countries, the way I understand it, will this be subject to a warrant to justify this type of intrusion into private matters?

**Ms. Pezzack:** The information that is collected by FINTRAC from reporting entities is not subject to a warrant, but let me take a step back first, if I may.

The Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act legislation was very carefully crafted to try and balance the rights of private individuals to maintain privacy and Charter rights, as well as to address national security concerns. So everything that we do with this piece of legislation is meant to make sure that that balance stays equal.

Furthermore, as part of the legislation, FINTRAC, which is the recipient of this reporting information, is subject to regular audits by the Privacy Commissioner to make sure that their maintenance of the privacy of individuals is maintained throughout. So before FINTRAC can release any information to anybody, it has to meet two tests. First, it has to meet the test that the information would be relevant to a threat to the security of Canada or that it is clearly related to money laundering.

Then the second part is that they have to have reasonable grounds that there is reason to pursue this information further. FINTRAC collects the information, they do analysis, but they can't just send it off to anybody for any reason. There are specific tests in the legislation about how they can treat that information, whom they can share it with and how it can be shared.

**Senator Jaffer:** Thank you to all three of you for being here. I appreciate your presence and your remarks.

Can I first get a clarification from you as to competent authorities? Whom do you mean?

Voilà, monsieur le président, qui met fin à ma déclaration préliminaire. Je serai heureuse de répondre aux questions.

**Le président :** Chers collègues, permettez-moi de donner le ton, ici, du moins en ce qui a trait aux préoccupations que j'ai et qu'ont probablement la plupart des membres, et j'ai nommé la question de la protection des droits à la vie privée des Canadiens et le droit des autorités, premièrement, d'avoir accès à l'information, et deuxièmement, de fournir l'information à d'autres pays.

D'abord, je dois dire que je suis un peu troublé par le fait que cette loi est abordée dans un projet de loi d'exécution du budget parce que, très franchement, je crois qu'il s'agit d'un enjeu distinct et indépendant ou que ce devrait l'être.

Pouvez-vous nous dire si l'information à laquelle vous voulez avoir accès et que vous voulez ensuite pouvoir transférer à d'autres organismes qui, eux, pourront aussi la transférer à d'autres pays — si je comprends bien —, eh bien, est-ce que tout cela exigera un mandat pour justifier ce type d'intrusion dans le domaine privé?

**Mme Pezzack :** L'information qui est recueillie par le CANAFE auprès des entités déclarantes n'est pas assujettie à un mandat, mais permettez-moi de prendre un peu de recul pour commencer.

La Loi sur le recyclage des produits et de la criminalité et le financement des activités terroristes a été rédigée très soigneusement; les rédacteurs ont essayé de trouver un juste équilibre entre les droits à la vie privée des particuliers en matière de protection des renseignements personnels et au titre de la Charte, et le besoin de dissiper les préoccupations liées à la sécurité nationale, d'autre part. Par conséquent, tout ce que nous tentons de faire avec ce texte législatif vise à s'assurer qu'on maintiendra cet équilibre.

De plus, en vertu de la loi, le CANAFE, qui est le destinataire de ces renseignements déclarés, fait l'objet de vérifications régulières par le commissaire à la protection de la vie privée pour que l'on puisse s'assurer qu'il protège la vie privée des particuliers. Par conséquent, avant que le CANAFE puisse communiquer de l'information à qui que ce soit, il doit satisfaire à deux critères. Dans un premier temps, il faut respecter le critère en vertu duquel on a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements sont liés à une menace envers la sécurité du Canada ou qu'ils sont clairement liés au recyclage des produits de la criminalité.

Puis, le CANAFE doit avoir des motifs raisonnables de croire qu'il est nécessaire de pousser plus loin. Le CANAFE recueille l'information, réalise des analyses, mais ne peut pas tout simplement envoyer le tout à qui que ce soit pour n'importe quelle raison. Il y a des critères précis dans la loi qui définissent de quelle façon il faut traiter l'information, à qui elle peut être communiquée et de quelle façon on peut le faire.

**La sénatrice Jaffer :** Je vous remercie tous les trois d'être là. Je suis reconnaissante de votre présence et de vos déclarations.

J'aimerais obtenir une précision relativement à la notion d'autorités compétentes. De qui parlez-vous?

**Ms. Pezzack:** Under the legislation, it would depend on what kind of information it was. There is a variety of competent authorities laid out in legislation depending on the type of information it has.

In the amendment that we're dealing with here, the competent authority would then be the Department of National Defence. In other cases it would be a law enforcement agency, so police agency, the RCMP or provincial police authorities. The Canada Revenue Agency is a competent authority in this regard, as are the Communications Security Establishment or CSE, CSIS, and in some cases, the Canada Border Services Agency or CBSA because there are infractions related to the illegal importation of money.

**Senator Jaffer:** In your remarks you spoke about threats to Canada, obviously, and we all want to protect Canada, but what if it's not a threat to Canada?

**Ms. Pezzack:** Well then there would be no reason for FINTRAC to disclose information to the Department of National Defence.

**Senator Jaffer:** They won't be disclosing and you're sure of that?

**Ms. Pezzack:** Yes. As I said, they undergo regular privacy audits to make sure that they're only sharing information with whom they should be sharing it under the tests laid out in the law.

**Senator Jaffer:** And only for threats to Canada?

**Ms. Pezzack:** In this case of the amendment that we're discussing today.

**Senator Jaffer:** I have a question that's bothering me. In your main section 56.1(1) in the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, in particular the changes in phrases of 56.1(1) to remove the requirement stating that FINTRAC may only share information with international organizations if the organization in question is established by governments of foreign states. But then when I read the definition of "international organizations," they would not need to refer to organizations established by governments of foreign states. What do you mean by that?

**Ms. Pezzack:** Under the legislation, FINTRAC can sign a memorandum of understanding with a financial intelligence unit in another country, so the equivalent of FINTRAC in another country, some of which have exactly the same type of administrative role and some of which are more operational agencies, I would say, with a law enforcement mandate.

**Senator Jaffer:** With other countries, I get that. For me an international organization would be the UN, for example. I don't know why you would want to share anything with the UN on

**Mme Pezzack :** Au titre de la loi, tout dépend du genre d'information dont on parle. Il y a une diversité d'autorités compétentes mentionnées dans la loi selon le type d'information concernée.

Dans la modification dont il est question, ici, l'autorité compétente serait le ministère de la Défense nationale. Dans d'autres cas, il s'agirait d'un organisme d'application de la loi, donc un service de police, la GRC ou des services de police provinciaux. L'Agence du revenu du Canada est une autorité compétente à cet égard, tout comme le Centre de la sécurité des télécommunications, le CST, le SCRS, et, dans certains cas, l'Agence des services frontaliers du Canada, l'ASFC, parce qu'il y a des infractions liées à l'importation illégale d'argent.

**La sénatrice Jaffer :** Dans votre déclaration, vous avez parlé des menaces pour le Canada, et, évidemment, nous voulons tous protéger le Canada, mais qu'arriverait-il s'il ne s'agit pas d'une menace pour le Canada?

**Mme Pezzack :** Alors le CANAFE n'aurait aucune raison de communiquer l'information au ministère de la Défense nationale.

**La sénatrice Jaffer :** Le centre ne communiquera pas l'information? Vous en êtes sûre?

**Mme Pezzack :** Oui. Comme je l'ai dit, le centre fait régulièrement l'objet de vérifications liées à la protection des renseignements personnels; on souhaite s'assurer qu'il communique seulement l'information à qui de droit conformément aux critères établis dans la loi.

**La sénatrice Jaffer :** Et seulement pour des menaces qui pèsent sur le Canada?

**Mme Pezzack :** Dans le cas de l'amendement dont nous discutons aujourd'hui.

**La sénatrice Jaffer :** Il y a une question qui me trotte dans la tête. Dans le paragraphe principal 56.1(1) de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes... Je parle plus précisément des modifications du libellé du paragraphe 56.1(1) dans lequel on retire l'exigence en vertu de laquelle le CANAFE peut seulement communiquer l'information aux organisations internationales si les organisations en question sont établies par les gouvernements d'États étrangers. Cependant, lorsque je lis la définition d'« organisation internationale », on ne précise pas qu'il s'agit d'organisations établies par des gouvernements d'États étrangers. Que voulez-vous dire ici?

**Mme Pezzack :** Au titre de la loi, le CANAFE peut signer des protocoles d'entente avec un service de renseignements financiers d'un autre pays; on parle donc de l'équivalent du CANAFE dans un autre pays. Certains jouent exactement le même type de rôle administratif, tandis que d'autres sont des organismes à caractère plus opérationnel, si je peux m'exprimer ainsi, qui ont un mandat d'application de la loi.

**La sénatrice Jaffer :** Pour ce qui est des autres pays, je comprends. Pour moi, une organisation internationale pourrait être les Nations Unies, par exemple. Je ne vois pas pourquoi vous



these things, but it may be. Here I read that the international organization does not need to refer to organizations established by governments or foreign states.

**Maxime Beaupré, Chief, Financial Systems Division, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance Canada:** That's part of the technical amendments to the bill so this is not a policy change. Throughout the legislation there are references to laws of a country, and it has been brought to our attention, through internal reviews and discussions, that in some cases there might be obligations in foreign countries, obligations which are not necessarily at a national stage but at a sub-national stage. As a result, we've looked at everywhere in the act that refers to laws of a country and we've made sure we were able to capture those circumstances as well.

**Senator Jaffer:** I'm still not clear, so clarify for me. With the example you gave me, it would be something that was established by a government to a sub-agency. That's how I understood your example. But here the definition says it need not refer to organizations established by either governments or foreign states.

**Ms. Pezzack:** One such organization would be Interpol, for example. It's not necessarily created by any sort of one government; it's an intergovernmental organization. Interpol would be one of the types of organizations that they would deal with.

**Senator Jaffer:** I don't want to belabour this, but Interpol is established by foreign states. It doesn't exactly fit in, but maybe you can reflect on it and I'll come back in the second round of questioning.

**The Chair:** Colleagues, we have a long list of questioners. If we keep the preambles down a bit, we can get all the responses.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Thank you very much for being here. I am a little surprised by this measure. On the one hand, the government is announcing an easing of terrorism control policies; on the other hand, it wants to strengthen the ties. I am a little confused as to the government's approach. Have the Privacy Commissioner or the Canadian Bar Association been consulted on enforcing this policy? If so, was it an open or closed consultation?

**Mr. Beaupré:** There was no formal consultation on developing these specific measures. The parliamentary process provides that possibility. However, the inspiration for many of these measures comes from our frequent interactions with our partners in the Canada's anti-money laundering and anti-terrorist financing regime and with entities that provide information to FINTRAC. We have ongoing discussions with the industry. A number of the

voudriez communiquer de tels renseignements aux Nations Unies, mais il y a peut-être des raisons. Ici, je lis qu'une organisation internationale n'a pas nécessairement à être une organisation établie par le gouvernement d'un État étranger.

**Maxime Beaupré, chef, Division des systèmes financiers, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances Canada :** Cela fait partie des modifications techniques du projet de loi, alors ce n'est pas un changement stratégique. Dans toute la loi, on fait référence aux lois d'un pays et nous avons appris, grâce à des examens et des discussions internes, que, dans certains cas, il peut y avoir des obligations dans des pays étrangers, des obligations qui ne sont pas nécessairement à l'échelon national, mais qui entrent en jeu à un échelon subnational. Par conséquent, nous avons relevé tous les endroits dans la loi où on mentionne les lois d'un pays et nous nous sommes assurés d'aussi tenir compte de ces situations.

**La sénatrice Jaffer :** Je ne comprends toujours pas, alors expliquez-moi. Prenons l'exemple que vous m'avez donné. Il s'agit d'une entité créée par un gouvernement, une sous-agence. C'est ainsi que j'ai compris votre exemple. Cependant, ici, la définition précise qu'il ne doit pas s'agir nécessairement d'une organisation établie par le gouvernement d'un État étranger.

**Mme Pezzack :** Une telle organisation pourrait être Interpol, par exemple. Elle n'est pas nécessairement créée par un seul gouvernement, c'est une organisation intergouvernementale. Interpol est l'un des types d'organisations avec lesquelles le CANAFE doit interagir.

**La sénatrice Jaffer :** Je ne veux pas trop insister là-dessus, mais Interpol est créé par des États étrangers. Ce n'est peut-être pas parfaitement adéquat, mais vous pouvez peut-être y réfléchir, et je vous en reparlerai durant la deuxième série de questions.

**Le président :** Chers collègues, il y a beaucoup d'intervenants. Si nous raccourcissons nos préambules, nous pourrions obtenir toutes les réponses que nous voulons.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Merci beaucoup d'être ici. Je suis un peu surpris par cette mesure. D'un côté, le gouvernement annonce un assouplissement des politiques en matière de contrôle du terrorisme; d'un autre côté, on veut resserrer les liens. Je suis un peu confus quant à l'approche du gouvernement. En ce qui concerne l'application de cette politique, le commissaire à la protection de la vie privée ou l'Association du Barreau canadien ont-ils été consultés? Le cas échéant, s'agissait-il d'une consultation ouverte ou tenue en vase clos?

**M. Beaupré :** Il n'y a pas eu de consultation formelle liée à l'élaboration de ces mesures spécifiques. Le processus parlementaire offre cette possibilité. Par contre, l'inspiration pour plusieurs de ces mesures vient de nos interactions fréquentes avec nos partenaires au sein du Régime canadien de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes et avec des entités qui fournissent des renseignements au

technical changes discussed here may cause confusion, as the industry has found. Those discussions have led to the adjustments put in place here.

So we did not hold formal preliminary consultations before the bill was introduced, but we regularly discuss issues to improve the regime. In that sense, we could say that there was some consultation.

**Senator Boisvenu:** I understand that the Privacy Commissioner has not been consulted. I may have misunderstood your presentation, but could the information be provided to another nation, such as the United States?

**Mr. Beaupré:** The act allows FINTRAC to exchange information with its foreign counterparts when there is a duly signed memorandum of understanding between those two organizations.

**Senator Boisvenu:** I am trying to understand the logic. Many illegal immigrants are entering Canada right now. Canada seems to want to refuse to give information to Americans on human smuggling networks from the United States. At the same time, we are prepared to provide criminal information. What is the rationale for the management of terrorism and the entry of illegal immigrants, some of whom could be terrorists? I'm trying to understand the logic of it all. On the one hand, it's no; on the other hand, yes.

**Ms. Pezzack:** In this case, the exchange of information is strictly related to money laundering and terrorist financing. That's what the legislation is —

**Senator Boisvenu:** I understand, but we are still —

[English]

**The Chair:** I'm sorry, but we have a long list here.

[Translation]

**Senator Saint-Germain:** I fully understand the context, the security environment and the terrorist threats from a financial perspective.

As for Division 19 of Part 4, the amendments to the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, I would like to know more about the reasons for and the scope of the amendment that would improve the information about the beneficial owners of legal entities. Could you explain the need for going all the way to the beneficial owners of legal entities, and the scope of this amendment, please?

**Mr. Beaupré:** In Budget 2017, the government announced a fairly ambitious program to work with the provinces and territories to improve the availability of information on the beneficial owners of legal entities. This is a major objective to improve the way our anti-money laundering and anti-terrorist financing regime works. It is targeting a well-known technique

CANAFE. Nous tenons constamment des discussions avec l'industrie. Dans le cas de plusieurs des changements de nature technique dont il est question ici, il peut y avoir de la confusion, comme l'a constaté l'industrie. Ce sont ces discussions qui ont mené aux ajustements mis en place ici.

Nous n'avons donc pas tenu de préconsultation formelle avant le dépôt du projet de loi, mais nous discutons régulièrement de questions afin d'améliorer le régime. C'est dans ce contexte qu'on pourrait dire qu'il y a eu une certaine consultation.

**Le sénateur Boisvenu :** Je comprends que le commissaire à la vie privée n'a pas été consulté. J'ai peut-être mal compris votre présentation, mais est-ce que ce type d'information pourrait être donné à une autre nation, tels les États-Unis?

**M. Beaupré :** La loi permet au CANAFE d'échanger de l'information avec ses entités homologues étrangères lorsqu'il y a un protocole d'entente dûment signé entre ces deux organisations.

**Le sénateur Boisvenu :** J'essaie de comprendre la logique. Un grand nombre d'immigrants illégaux s'introduisent au Canada à l'heure actuelle. Le Canada semble vouloir refuser de donner de l'information aux Américains sur les réseaux de passeurs en provenance des États-Unis. D'un autre côté, nous sommes prêts à transmettre de l'information de nature criminelle. Quelle est la logique en matière de gestion du terrorisme et de l'entrée d'immigrants illégaux, dont certains pourraient être des terroristes? J'essaie de comprendre la logique de tout cela. D'un côté, on dit non; de l'autre, oui.

**Mme Pezzack :** Dans ce cas-ci, l'échange d'information est strictement lié au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme. C'est ce que la loi est...

**Le sénateur Boisvenu :** Je comprends, mais on est toujours...

[Traduction]

**Le président :** Je suis désolé, mais la liste est longue.

[Français]

**La sénatrice Saint-Germain :** Je comprends très bien le contexte, l'environnement de sécurité et les risques terroristes sous l'angle financier.

Quant à la section 19 de la partie 4, soit les modifications à la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, je voudrais en savoir davantage sur les motifs et la portée de la modification qui améliorerait le renseignement sur les propriétaires bénéficiaires des personnes morales. Expliquez-moi la nécessité d'aller jusqu'aux propriétaires bénéficiaires des personnes morales et la portée de cette modification, s'il vous plaît.

**M. Beaupré :** Le gouvernement a annoncé, dans le budget de 2017, un programme assez ambitieux visant à travailler avec les provinces et territoires pour améliorer la disponibilité des renseignements sur les propriétaires bénéficiaires de personnes morales. Il s'agit d'un objectif important pour améliorer la façon dont notre régime fonctionne contre le blanchiment d'argent et le

that individuals who want to either launder money or finance terrorist activities use to try to obscure the origin or destination of their funds through legal entities.

**Senator Saint-Germain:** Charitable organizations, for example?

**Mr. Beaupré:** Yes. The idea is to provide law enforcement with better information when conducting investigations. That is the objective of this measure. As part of the budget implementation bill, it is a much narrower measure than we are suggesting. As Lisa pointed out in her opening remarks, it is to ensure that, when FINTRAC has all that information, it can make it available to law enforcement so that, with search warrants, they can obtain adequate information from the entities concerned.

**Senator Saint-Germain:** What limits your ability to transfer information to law enforcement? Just now, the explanation was that permissions had to be obtained. In the case of charities or NGOs in general, what are your criteria?

**Mr. Beaupré:** The legislation provides for very strict measures to control information that can be made available to FINTRAC. It can only disclose information specifically designated in the legislation. Today, we are proposing to add the information on beneficial owners to that list. This information may only be disclosed to specific disclosure recipients listed in the legislation. There is a measure now that would allow FINTRAC, once the conditions are met, to disclose information to the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces. Those are two criteria clearly defined by the legislation: the type of information that can be disclosed and to whom it is disclosed.

[English]

**Senator Beyak:** Thank you for your presentation. It was very informative. Would you be able to tell me whether, in the issues of trusts or the Department of National Defence, a privacy impact assessment was completed in either case?

**Ms. Pezzack:** No, we haven't completed a privacy impact assessment in either case because we haven't yet tabled the legislation. However, the legislation as a whole has been subject to privacy impact assessment in the past.

**Senator Beyak:** For those watching at home, you've mentioned some of the groups you'll be sharing with — CSIS, CBSA, the Communications Security Establishment Canada. Is there a place that ordinary citizens can go to check the other places you'll be sharing information with to ensure privacy? I know that if they're not money laundering or financing terrorism they have nothing to worry about, but just for information.

financement d'activités terroristes. Il vise une technique assez connue que des individus qui souhaitent soit blanchir de l'argent ou financer des activités terroristes utilisent pour tenter d'obscurcir l'origine ou la destination de leurs fonds au moyen de personnes morales.

**La sénatrice Saint-Germain :** Des organismes de charité, par exemple?

**M. Beaupré :** Effectivement. L'idée est de mettre à disposition des forces de l'ordre de meilleurs renseignements lorsqu'elles mènent des enquêtes. Voilà l'objectif poursuivi par cette mesure. Dans le cadre du projet de loi de mise en œuvre du budget, c'est une mesure beaucoup plus étroite que l'on met de l'avant. Il s'agit, comme Lisa l'a mentionné dans ses remarques d'ouverture, de faire en sorte que le CANAFE, lorsqu'il a ce type d'information à sa disposition, puisse la rendre disponible aux forces de l'ordre afin que celles-ci puissent obtenir, au moyen de mandats de perquisition, des informations adéquates auprès des entités visées.

**La sénatrice Saint-Germain :** Qu'est-ce qui balise votre capacité de transférer de l'information aux forces de l'ordre? On expliquait tout à l'heure que des permissions devaient être obtenues. Dans le cas des organismes de charité ou des ONG en général, quelles sont vos balises?

**M. Beaupré :** La loi prévoit des mesures très strictes en ce qui a trait au contrôle de l'information qui peut être rendue disponible au CANAFE. Celui-ci ne peut divulguer que de l'information spécifiquement désignée dans la loi. Aujourd'hui, on propose d'ajouter à cette liste l'information sur les propriétaires bénéficiaires. Cette information ne peut être divulguée qu'à des destinataires de divulgation spécifiquement énoncés dans la loi. Il y a une mesure aujourd'hui qui permettrait au CANAFE, une fois les conditions remplies, de divulguer de l'information au ministère de la Défense nationale et aux Forces armées canadiennes. Voilà donc deux balises clairement définies par la loi : le type d'information qui peut être divulguée, et à qui elle est divulguée.

[Traduction]

**La sénatrice Beyak :** Merci de votre exposé qui a été très instructif. Pouvez-vous me dire si, en ce qui a trait aux fiducies ou au ministère de la Défense nationale, une évaluation des facteurs relatifs à la vie privée a été réalisée dans l'un ou l'autre des cas?

**Mme Pezzack :** Non, nous n'avons pas réalisé d'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée dans ces deux cas, parce que nous n'avons pas encore déposé le projet de loi. Cependant, l'ensemble de la loi a fait l'objet d'une évaluation des facteurs relatifs à la vie privée dans le passé.

**La sénatrice Beyak :** Pour ceux qui nous regardent à la maison, vous avez mentionné certains des groupes auxquels vous communiquez l'information, comme le SCRS, l'ASFC et le Centre de la sécurité des télécommunications du Canada. Y a-t-il un endroit où les citoyens ordinaires peuvent se rendre pour voir les autres entités auxquelles vous communiquez l'information afin de garantir la protection de la vie privée? Je sais que, s'ils ne

**Dan Lambert, Assistant Director, Intelligence, Operations, Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada:** Good afternoon. The FINTRAC website and our legislation maintains all the agencies to whom we may disclose. In Canada we mentioned CBSA, CSE, law enforcement agencies, and so forth. We're not adding to that list beyond the Canadian forces. We're not creating new powers in relation to it. We disclose on threats to the RCMP and to CSIS as it pertains right now.

In relation to DND, there is a need, given the Canadian Forces and their national criminal intelligence units, to receive and benefit from that information on threats. There's no expansion in terms of information that we're gathering. It's information the same as beneficial ownership that's held by the reporting entities.

What can be disclosed — because I sign off on all the disclosures — is a very high threshold in relation to reasonable grounds to suspect it would be relevant to a money-laundering or terrorist-financing investigation. When we put a report together, in order for it to be disclosed to law enforcement or a national security agency such as CSIS, we have to be convinced that the privacy of Canadians is respected and there are reasonable grounds to suspect it would be relevant. So there is a judicious review within FINTRAC whenever we disclose to them, whether it be within Canada or abroad. It's also important to understand that if we were disclosing abroad, to a country with which we have an MOU, it's not a must disclose. We don't have to disclose. We shall. We have to meet that threshold, and we do that in a very judicious manner in terms of the fact of what information we are divulging.

**Senator Beyak:** Very helpful.

**The Chair:** Colleagues, so we don't lose this line of questioning, the privacy of Canadians versus the question of what can be disclosed, why, in the preparation of this legislation, did you not consult the Privacy Commissioner prior to bringing the legislation forward to say that we met that test?

**Ms. Pezzack:** The disclosure process has already been brought forward with the Privacy Commissioner. The Privacy Commissioner goes in and does an audit every —

**The Chair:** Yes, but not on this particular section that you are bringing forward to us and the expansion of the authority that you are asking to go into the question of trust and other areas of

s'adonnent pas au recyclage de produits de la criminalité et à au financement d'activités terroristes, ils n'ont rien à craindre, mais juste à titre informatif.

**Dan Lambert, directeur adjoint, Renseignement, Opérations, Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada :** Bonjour. Le site web du CANAFE et notre loi dressent la liste de tous les organismes à qui nous pouvons communiquer de l'information. Au Canada, nous avons mentionné l'ASFC, le CST et les organismes d'application de la loi, pour ne nommer que ceux-là. Nous n'en ajoutons pas à la liste à part les Forces canadiennes. Nous ne créons pas de nouveaux pouvoirs connexes. Nous communiquons des renseignements sur les menaces à la GRC et au SCRS comme nous le faisons actuellement.

Pour ce qui est du MDN, il a besoin, en raison du travail des Forces canadiennes et de leurs unités nationales de renseignements criminels, de recevoir ces renseignements sur les menaces et d'en bénéficier. Il n'y a aucune expansion en ce qui a trait aux renseignements que nous recueillons. Ce sont des renseignements sur les mêmes propriétaires bénéficiaires que ceux précisés par les entités déclarantes.

Ce qui peut être communiqué — parce que j'autorise toutes les divulgations —, l'est conformément à un seuil très strict quant aux motifs raisonnables de soupçonner que l'information serait liée à une enquête associée au recyclage de produits de la criminalité ou au financement d'activités terroristes. Lorsque nous produisons un rapport, pour qu'il soit communiqué à une organisation d'application de la loi ou à une entité responsable de la sécurité nationale, comme le SCRS, nous devons être convaincus que le droit à la vie privée des Canadiens est respecté et qu'il y a des motifs raisonnables de soupçonner que l'information est pertinente. On réalise donc un contrôle judiciaire au sein du CANAFE dès que nous divulguons de l'information à ces entités, qu'on parle d'entités au Canada ou à l'étranger. Il faut aussi bien comprendre que, si nous devons divulguer de l'information à l'étranger, à un pays avec lequel nous avons conclu un protocole d'entente, il n'y a pas d'obligation de divulgation. Nous n'avons pas à divulguer l'information. Nous pouvons le faire. Nous devons respecter les seuils établis, et nous le faisons de façon très judicieuse en raison des types d'information que nous divulguons.

**La sénatrice Beyak :** C'est très utile.

**Le président :** Chers collègues, afin de ne pas perdre de vue la série de questions, qui confronte le droit à la vie privée des Canadiens et la nature des renseignements pouvant être divulgués, pourquoi, dans le cadre de la préparation du projet de loi, n'avez-vous pas consulté de commissaire à la protection de la vie privée avant de présenter le projet de loi en disant que les critères ont été respectés?

**Mme Pezzack :** Le processus de divulgation a déjà été présenté au commissaire à la protection de la vie privée. Ce dernier réalise des vérifications chaque...

**Le président :** Oui, mais pas de la section précise que vous nous présentez et pas au sujet de l'expansion des pouvoirs que vous demandez relativement à la question de la confiance et des autres

concern. The question was: Why wasn't that done before it came here so that we knew and understood where the Privacy Commissioner was positioned?

**Mr. Beaupré:** The framework as a whole has been set up to carefully balance those considerations. Here we're not fundamentally altering the balance within the legislation. We really are making tweaks at the margin, so we have conducted an assessment because we are constantly looking for that balance, so we did take that into consideration in crafting this change. When we make technical changes to the act, we don't necessarily reinvent the whole apparatus.

**Senator Woo:** I want to follow that line of questioning to ask you about the extent to which these amendments change or do not change the scope and framework of the existing legislation. I understand that the FINTRAC regime currently allows for sharing of information with foreign entities where there's an MOU. You are now adding DND and the Canadian Armed Forces in cases of national security threats. In some cases this information may be shared with foreign bodies as well, where there's an MOU.

So the question is this: Do these amendments change materially the scope and size of disclosure, sharing of information to foreign bodies, or is it simply the same types of procedures for sharing with foreign bodies with the addition of DND and Canadian Armed Forces?

**Ms. Pezzack:** Just to be clear, most of the information sharing that we do now is with domestic competent authorities as opposed to foreign.

**Senator Woo:** Yes.

**Ms. Pezzack:** With the addition of the MOUs, it would allow FINTRAC to share with foreign governments.

However, in terms of how we would share information on national security, is it fundamentally different than how we would share with DND than how we would share with CSIS or another competent authority? No, we don't believe it is.

**Senator Woo:** No, let me try again. Currently information that is provided to CSIS and CSE and RCMP and so on, from time to time that information may be shared with foreign entities where there's an MOU; is that correct?

**Ms. Pezzack:** So FINTRAC can share the MOU. It doesn't have to go directly.

**Senator Woo:** I see.

**Ms. Pezzack:** That's where the confusion is and I wasn't perhaps clear. FINTRAC has MOUs that would allow them to share information with their counterparts, foreign intelligence

sujets de préoccupation. La question était la suivante : pourquoi ne l'avez-vous pas fait avant de venir ici afin que nous puissions connaître la position du commissaire à la protection de la vie privée?

**M. Beaupré :** Tout le cadre a été conçu afin de trouver le juste équilibre entre ces considérations. Ici, nous ne modifions pas fondamentalement l'équilibre au sein de la loi. En fait, nous ne faisons qu'apporter de petits rajustements périphériques, et nous avons donc réalisé une évaluation parce que nous tentons toujours de trouver ce juste équilibre, et c'est la raison pour laquelle nous en avons tenu compte lorsque nous avons rédigé ce changement. Lorsque nous apportons des changements techniques à la loi, nous ne réinventons pas nécessairement tout le cadre.

**Le sénateur Woo :** Je veux poursuivre sur la même lancée et vous demander dans quelle mesure ces modifications changent ou non la portée et le cadre de la loi actuelle. Je sais que le cadre actuel du CANAFE lui permet de communiquer de l'information à des entités étrangères lorsqu'il a conclu un protocole d'entente. Vous ajoutez maintenant le MDN et les Forces armées canadiennes dans les cas de menace à la sécurité nationale. Dans certains cas, cette information pourrait aussi être communiquée à des entités étrangères, lorsqu'il y a un protocole d'entente.

Ma question est donc la suivante : est-ce que les modifications changent de façon importante la portée et la taille des divulgations, les renseignements communiqués aux entités étrangères, ou parle-t-on simplement du même type de procédure de communication avec des entités étrangères en y ajoutant le MDN et les Forces armées canadiennes?

**Mme Pezzack :** Comprenez-moi bien, actuellement, la plupart des renseignements que nous communiquons sont transmis à des autorités compétentes canadiennes et non étrangères.

**Le sénateur Woo :** Oui.

**Mme Pezzack :** L'ajout des protocoles d'entente permettra au CANAFE de communiquer de l'information à des gouvernements étrangers.

Cependant, pour ce qui est de la façon dont nous communiquerions des renseignements liés à la sécurité nationale procéderait-on de façon fondamentalement différente s'il s'agit du MDN plutôt que du SCRS ou d'une autre autorité compétente? Non, nous ne croyons pas que ce soit le cas.

**Le sénateur Woo :** Non. Laissez-moi reposer la question. Actuellement, les renseignements qui sont fournis au SCRS, au CST, à la GRC et ainsi de suite... de temps en temps, cette information peut être communiquée à des entités étrangères si un protocole d'entente a été conclu. C'est exact?

**Mme Pezzack :** Le CANAFE peut partager le protocole d'entente. L'information n'est pas transmise directement.

**Le sénateur Woo :** Je vois.

**Mme Pezzack :** C'est peut-être là la source de confusion, et je n'ai peut-être pas été claire. Le CANAFE a conclu des protocoles d'entente qui lui permettent de communiquer de l'information

units in other countries who do the same thing there as FINTRAC does here. As Dan pointed out, that's permissive sharing, they are not required to share.

**Senator Woo:** Yes.

**Ms. Pezzack:** In the domestic context, when they share with competent authorities here, as we said, there are two strict tests that they need to meet. In that case, the same type of tests are going to be applied here as are already applied with other information sharing on a domestic level.

This is not dealing with how any of those other organizations would share information internationally. This is strictly about what FINTRAC does and the requirements that are put around their ability to share.

**Senator Woo:** With the addition of DND and Canadian Armed Forces, the sharing of information with foreign bodies will still go through FINTRAC?

**Ms. Pezzack:** FINTRAC would share information.

**Senator Woo:** Where there are MOUs?

**Ms. Pezzack:** Yes, where there are MOUs.

**Senator Woo:** The system is essentially intact with the addition of two domestic bodies receiving information?

**Ms. Pezzack:** Yes.

**Senator Woo:** Thank you very much.

**Senator Lankin:** I have a couple of questions. Let me know if my time runs out and I will have to go on the second round. I'm just giving you fair warning, chair.

The first is with respect to adding to the list of competent authorities. I understand how FINTRAC works and its relationship to CSIS and others. You have mentioned on a number of occasions enhancing what it can do with law enforcement, so I'm trying to separate out the addition of competent authorities.

I understand you're adding DND and Canadian Armed Forces, and that's the only additions.

**Ms. Pezzack:** Yes.

**Senator Lankin:** There are specific requirements in the legislation now, not just about the threshold and definitions that you have to meet, but in terms of under what circumstances and what kind of information can be shared. This simply says national security threats and uses general language on what we are adding in — information relevant to a threat to the security of Canada as it relates to DND and Canadian Armed Forces. That's not much of a definition or scope. The threshold I get, and

à ses homologues, des services de renseignements étrangers dans d'autres pays qui font la même chose que le CANAFE fait, ici. Comme Dan l'a souligné, le CANAFE peut communiquer l'information, il n'est pas obligé de le faire.

**Le sénateur Woo :** Oui.

**Mme Pezzack :** Dans le contexte national, lorsque le CANAFE communique de l'information à des autorités compétentes, ici, comme nous l'avons dit, il y a deux critères stricts qu'il faut respecter. Dans ce cas, les mêmes types de critères seront appliqués ici comme ils le sont déjà lorsque des renseignements sont communiqués au pays.

Il n'est pas question de la façon dont ces autres organisations communiquent des renseignements à l'échelle internationale. On parle ici seulement de ce que fait le CANAFE et des exigences établies relativement à sa capacité de communiquer l'information.

**Le sénateur Woo :** Malgré l'ajout du MDN et des Forces armées canadiennes, la communication de l'information à des organismes étrangers continuera de passer par le CANAFE?

**Mme Pezzack :** Le CANAFE communiquerait l'information.

**Le sénateur Woo :** Lorsqu'il y a des protocoles d'entente?

**Mme Pezzack :** Oui, lorsqu'il y a des protocoles d'entente.

**Le sénateur Woo :** Le système reste essentiellement le même à part l'ajout de deux entités nationales pouvant recevoir de l'information?

**Mme Pezzack :** Oui.

**Le sénateur Woo :** Merci beaucoup.

**La sénatrice Lankin :** J'ai deux ou trois questions. Vous me direz si mon temps est écoulé. Si c'est le cas, je poursuivrai durant la deuxième série. Je voulais simplement vous avertir, monsieur le président.

Ma première question concerne le fait d'étoffer la liste des autorités compétentes. Je comprends le fonctionnement du CANAFE et sa relation avec le SCRS et les autres. Vous avez mentionné à un certain nombre d'occasions le fait d'accroître ce qu'il peut faire avec les organisations d'application de la loi, alors j'essaie de distinguer l'ajout des autorités compétentes.

Si j'ai compris, vous ajoutez le MDN et les Forces armées canadiennes, et c'est tout.

**Mme Pezzack :** Oui.

**La sénatrice Lankin :** Il y a actuellement des exigences précises dans la loi qui ne concernent pas seulement le seuil et les définitions qu'il faut respecter, mais qui énoncent aussi dans quelles circonstances les renseignements peuvent être communiqués et quel type d'information peut l'être. Et là, on parle seulement des menaces pour la sécurité nationale en utilisant des mots de portée générale pour décrire ce qu'on ajoute : des renseignements qui sont liés à une menace envers la sécurité du Canada, puisqu'ils sont liés

the threshold remains strong. What is the nature of the information that would be relevant to or relate to DND and Canadian Armed Forces?

**Mr. Lambert:** The definition of threat to security of Canada defined in the CSIS Act, foreign influence activities, espionage, politically motivated violence, to give you some examples, and so forth.

So the context of that is what is framed there, but that's in relation to the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces. So it's specifically in relation to them in terms of an entity — when they have forces abroad, when they have individuals here in Canada that are posted, if individuals are being subjected to some aspect of foreign influence activities, espionage is another example, and so forth. We are able to disclose information, financial intelligence, if we meet our threshold, in relation to DND and areas under their control when it's specifically in relation to them.

**Senator Lankin:** I'm thinking of noted cases where someone within DND or the Armed Forces has released information to foreign entities. Would you not have been able to inform DND or Canadian Armed Forces before about the financial information to track that? That would have been prohibited?

**Mr. Lambert:** It would have. Our disclosure restrictions we spoke to earlier are laid out in the legislation in terms of who we can. To be honest with you, if we met our grounds in that situation we would disclose to the Canadian Security Intelligence Service.

**Senator Lankin:** All right.

**The Chair:** Senator Lankin?

**Senator Lankin:** I'll make this the last one on this round and then you can put me down again, please.

One of the issues I'm always interested in when something is reported to CSIS, and you also have law enforcement that you can report things too, is the whole world of intelligence to evidence. Do we fear anything in this expansion of the competent authorities that you can report to that starts to blur some of those lines? Because in the past, as you said, you had intelligence and you reported it to intelligence services. Now these are more active branches of government, DND and Canadian Forces.

**Mr. Lambert:** No, I don't think it fundamentally changes. I'll give you an example. One of the largest recipients of financial intelligence from FINTRAC is the RCMP. So the

au ministère de la Défense nationale et aux Forces armées canadiennes. Ce n'est pas vraiment une définition et cela ne décrit pas vraiment la portée. Le seuil, je le comprends, et le seuil reste élevé. De quelle nature pourrait être l'information pertinente pour le MDN et les Forces armées canadiennes ou celle qui est liée à ces entités?

**M. Lambert :** La définition d'une menace envers la sécurité du Canada figure dans la Loi sur le SCRS. Il y a par exemple les activités influencées par l'étranger, l'espionnage et la violence pour des motifs politiques.

Donc le contexte des échanges est décrit, ici, mais en ce qui concerne le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes. On parle donc précisément de ces entités : quand elles ont des forces à l'étranger, quand elles ont des membres, affectés ici, au Canada, si ces personnes font l'objet d'une certaine influence étrangère — l'espionnage est un autre exemple — et ainsi de suite. Nous pouvons communiquer de l'information, des renseignements financiers, si le seuil est respecté relativement au MDN et aux domaines dont il a la responsabilité, lorsque l'information le concerne précisément.

**La sénatrice Lankin :** Je pense à des cas connus où une personne au sein du MDN ou des forces armées a communiqué de l'information à des entités étrangères. N'auriez-vous pas pu informer le MDN ou les Forces armées canadiennes avant en leur fournissant des renseignements financiers pour qu'ils fassent un suivi? Est-ce qu'une telle communication aurait été interdite?

**M. Lambert :** Ce l'aurait été. Les exigences en matière de divulgation dont nous avons parlé tantôt sont définies dans la loi et décrivent ce que nous pouvons faire. Pour être honnête avec vous, si nous avions respecté nos critères dans cette situation, nous aurions divulgué l'information au Service canadien du renseignement de sécurité.

**La sénatrice Lankin :** D'accord.

**Le président :** Sénatrice Lankin?

**La sénatrice Lankin :** Je vais poser une dernière question dans cette série. Pouvez-vous rajouter mon nom à nouveau à la liste, s'il vous plaît?

L'un des enjeux qui m'intéressent toujours lorsqu'une information est communiquée au SCRS — et vous pouvez aussi communiquer de l'information aux organismes d'application de la loi —, c'est toute la question du renseignement et des éléments de preuve. Craignez-vous qu'il y ait quoi que ce soit dans l'élargissement de la liste des autorités compétentes auxquelles vous pouvez fournir de l'information qui a pour effet de commencer à brouiller les limites, ici? Parce que, dans le passé, comme vous l'avez dit, lorsque vous aviez des renseignements, vous les communiquiez aux services de renseignement. Et là, on parle de branches du gouvernement plus actives, le MDN et les Forces canadiennes.

**M. Lambert :** Non, je ne crois pas qu'il y ait de changement fondamental. Je veux vous donner un exemple. L'un des principaux destinataires de renseignements financiers du CANAFE, c'est la

RCMP gets this intelligence. It would be up to them, in relation to their investigation, to obtain a warrant in order to get the documentation and so forth as their evidence. We don't produce evidence; we produce intelligence. The information we produce to the Canadian Security Intelligence Service would be analogous to what we will be providing to DND.

**Senator Lankin:** That's very helpful. Thank you.

**Senator McIntyre:** I have two short questions. One has to do with the role or involvement of stakeholders, and the other has to do with unregulated trusts.

Did any stakeholders have concerns with these proposals that have been shared with you or the minister's office? If so, can you outline those concerns? Who are the stakeholders?

**Ms. Pezzack:** Primarily our stakeholders for this are the 31,000 reporting entities across Canada. This includes financial institutions such as banks and credit unions. It also includes anybody who deals in financial transactions, so real estate agents, accountants and money services businesses. We have not heard any concerns from stakeholders as a result of these legislative proposals. In fact, what we're trying to do in terms of clarifying the definitions and language is to address some of their concerns. The definition of "client," for example, is one thing they came to us and said, "We're a little bit confused about how this applies. Is it the person who comes in to do the transaction?" If somebody comes in to make a deposit on behalf of their company, is the client the person who's making the deposit or is it the company that sent them to make the deposit? That's one of the things we're trying to do to make it easier for reporting entities to do their business.

**Senator McIntyre:** I note that there is a proposal to add unregulated trusts as reporting entities under the PCMLTFA. My question is this: What is the policy rationale for proposing such an addition, that of unregulated trusts that are incorporated or formed under a provincial statute as reporting entities?

**Ms. Pezzack:** Some of them are incorporated under provincial statute but not regulated, and the wording of the act right now is that all regulated trust companies have to report to FINTRAC. So this would capture those who have been incorporated in a province but who are not regulated by a province.

**Senator McIntyre:** If Bill C-44 were enacted, how would FINTRAC determine when an unregulated trust has been incorporated or formed in a province?

GRC. Par conséquent, la GRC obtient ces renseignements. C'est à elle — en fonction de son enquête — d'obtenir un mandat afin d'obtenir la documentation et tout le reste pour réunir la preuve. Nous ne produisons pas d'élément de preuve, nous fournissons des renseignements. L'information que nous fournissons au Service canadien du renseignement de sécurité est similaire à ce que nous fournirons au MDN.

**La sénatrice Lankin :** C'est très utile. Merci.

**Le sénateur McIntyre :** J'ai deux brèves questions. L'une concerne le rôle ou la participation des intervenants, et l'autre, les fiducies non réglementées.

Est-ce que des intervenants vous ont communiqué des préoccupations liées à ces propositions ou les ont communiquées au cabinet du ministre? Dans l'affirmative, pouvez-vous nous décrire ces préoccupations? Et qui sont ces intervenants?

**Mme Pezzack :** Les principaux intervenants, ici, ce sont les 31 000 entités déclarantes à l'échelle du Canada. Cela inclut les institutions financières, comme les banques et les coopératives de crédit. Cela inclut aussi quiconque participe à des transactions financières, on parle donc des agents immobiliers, des comptables et des entreprises de services monétaires. Nous n'avons eu vent d'aucune préoccupation des intervenants découlant de ces propositions législatives. En fait, ce que nous tentons de faire en précisant les définitions et le libellé, c'est de dissiper certaines de leurs préoccupations. La définition de « client », par exemple, est quelque chose que nous précisons parce qu'ils sont venus nous voir et nous ont dit : « Nous ne savons pas exactement de quelle façon appliquer cette notion. Parle-t-on de la personne qui se présente pour faire la transaction? » Si quelqu'un vient faire un dépôt au nom de son entreprise, le client est-il la personne qui fait le dépôt ou l'entreprise qui l'a envoyé pour le faire? C'est l'une des choses que nous tentons de faire pour faciliter le travail des entités déclarantes.

**Le sénateur McIntyre :** J'ai remarqué une proposition pour ajouter les fiducies non réglementées à la liste des entités déclarantes au titre de la LRPCFAT. Voici ma question : quelle est la justification stratégique liée à la proposition d'un tel ajout, soit l'ajout des fiducies non réglementées qui sont constituées en personne morale ou créées au titre d'une loi provinciale afin qu'elles figurent sur la liste des entités déclarantes?

**Mme Pezzack :** Certaines fiducies sont constituées en personnes morales au titre d'une loi provinciale, sans pour autant être réglementées, et le libellé actuel de la loi, c'est que toutes les sociétés de fiducie réglementées doivent présenter des rapports au CANAFE. On ajouterait ainsi les fiducies qui ont été constituées en personne morale dans une province, mais qui ne sont pas réglementées par la province.

**Le sénateur McIntyre :** Si le projet de loi C-44 est adopté, de quelle façon le CANAFE déterminera-t-il lorsqu'une fiducie non réglementée a été constituée en personne morale ou formée dans une province?



**Mr. Beaupré:** The reason for this clarification is that there is a sliver of trust companies that has a different operating model than your bread-and-butter trust company that is regulated by a province. As a result, the bill proposes new obligations for such trusts, including having a place of business in Canada where instructions from FINTRAC could be served. That's one example where FINTRAC would have a better ability to interact with those trust companies.

[Translation]

**Senator Moncion:** On a number of occasions, you mentioned that the change did not necessarily affect the money laundering legislation. So the change is not about access to personal information and the disclosure of the amounts. Rather, the change is about the people who will be able to use the information. If I understand correctly, you are adding National Defence and the Canadian Armed Forces, and basically everything that is currently being done in the fight against money laundering stays the same.

**Ms. Pezzack:** More or less, yes.

**Senator Moncion:** Right now, when there are investigations, the Privacy Commissioner is not involved, because the activities that are the subject of an investigation contain an element of doubt about the legitimacy of the transactions. Those activities are not covered by the Privacy Act and are subject to investigations and information transfers between nations.

**Mr. Beaupré:** I would like to clarify a few things. FINTRAC does not investigate those activities.

**Senator Moncion:** It receives information.

**Mr. Beaupré:** FINTRAC receives information, develops financial intelligence, but does not conduct investigations. It analyzes information.

It must be understood that this information is complex and that FINTRAC has expert staff who, in very complex cases of money laundering, analyze the information and forward it to the appropriate authorities so that they can launch an investigation.

You talked about bypassing the legislation. I would like to point out that FINTRAC complies with all the existing laws and that it does not circumvent them. Everything is done in compliance with the legislative provisions.

**Senator Moncion:** Okay. Going back to the issue of personal information, what I was saying is that everything that FINTRAC and the Privacy Commissioner do is consistent. The purpose of the change you've made is to determine who has access to that information, namely National Defence and the Canadian Armed Forces.

**Mr. Beaupré:** That is the main change. The report is still about 20 pages long, and other changes are being made, but yes, that's the main change.

**M. Beaupré :** La raison pour laquelle nous apportons cette précision, c'est qu'il y a un petit nombre de sociétés de fiducie qui possèdent un modèle opérationnel différent de la plupart des sociétés de fiducie réglementées par les provinces. Par conséquent, le projet de loi propose de nouvelles obligations pour de telles fiducies, y compris le fait d'avoir un lieu d'affaires au Canada où les directives du CANAFE pourraient être signifiées. C'est un exemple de situation où le CANAFE serait plus à même d'interagir avec ces sociétés de fiducie.

[Français]

**La sénatrice Moncion :** Vous avez mentionné à quelques reprises que le changement ne touchait pas nécessairement la Loi sur le blanchiment d'argent. Donc, le changement ne concerne pas l'accès à l'information personnelle et la divulgation des sommes. Le changement concerne plutôt les personnes qui pourront utiliser l'information. Si je comprends bien, vous ajoutez la Défense nationale et les Forces armées canadiennes et, à la base, tout ce qui se fait à l'heure actuelle au chapitre de la lutte au blanchiment d'argent ne change pas.

**Mme Pezzack :** Plus ou moins, oui.

**La sénatrice Moncion :** À l'heure actuelle, lorsqu'il y a des enquêtes, le commissaire à la protection de la vie privée n'est pas impliqué, car les activités qui font l'objet d'une enquête comportent un élément de doute quant à la légitimité des transactions. Ces activités ne sont pas visées par la Loi sur la protection des renseignements personnels et font l'objet d'enquêtes et de transferts d'information entre les nations.

**M. Beaupré :** J'aimerais apporter quelques précisions. Le CANAFE n'enquête pas sur de telles activités.

**La sénatrice Moncion :** Il reçoit de l'information.

**M. Beaupré :** Le CANAFE reçoit de l'information, développe du renseignement financier, mais ne fait pas d'enquêtes. Il analyse des renseignements.

Il faut comprendre que ces renseignements sont complexes et que, de ce fait, le CANAFE a du personnel spécialisé qui, dans les cas très complexes de blanchiment d'argent, analyse les renseignements et les transmet aux autorités compétentes afin qu'elles puissent lancer une enquête.

Vous avez mentionné le fait de passer outre la loi. Je précise que le CANAFE respecte toutes les lois en vigueur et qu'il ne passe pas par-dessus les lois. Tout se fait en fonction des dispositions législatives prévues.

**La sénatrice Moncion :** D'accord. Pour revenir à la question des renseignements personnels, ce que je disais, c'est que tout ce que font le CANAFE et le commissaire à la protection des renseignements personnels est conforme. Le changement que vous avez fait vise à déterminer qui a accès à cette information, soit la Défense nationale et les Forces armées canadiennes.

**M. Beaupré :** C'est le principal changement. Le rapport contient tout de même une vingtaine de pages, et d'autres changements sont apportés, mais le principal changement, c'est effectivement celui-là.

[English]

**The Chair:** Colleagues, we'll go to the second round, but I want to follow up, if I could. As we know, Bill C-51 was passed a number of years ago and is under active review. It will come up for amendments or a whole new bill in the very near future. This particular principle applies in Bill C-51, just to put that into perspective.

When the Senate committee reviewed Bill C-51, we did an in-depth study of the bill. Throughout, the concern was the privacy of Canadians versus the question of the transfer of information on Canadians to other entities, specifically foreign entities, and exactly what the ramifications were.

In our report, we recommended that the government develop statutory authorities among the national security bodies in order to provide for the exchange of operational information, referral of investigation, conduct of joint investigations, coordination and preparation of reports.

I understand FINTRAC. FINTRAC strictly brings all the information in and then, under certain terms and conditions, will transfer it to the authorities. I understand that.

My question is this: Have those statutory regulatory authorities been established to ensure that among the 17 departments, or other foreign entities, you have those agreements and the information is transferred under a certain understanding in those agreements? Is that in place?

**Ms. Pezzack:** I'm sorry; we were just consulting because I was thinking about the SCISA legislation, Security of Canada Information Sharing Act.

Within the FINTRAC legislation, they are so constrained in terms of what they can and can't share, and with whom and how, that we didn't see that anything here changed that balance. The broader sharing of secure information I think has been addressed, but if you will —

**The Chair:** If I could; I don't mean to be argumentative, but the requirement for statutory authorities to be put in place so it's clearly understood how the transfer of information is done, who has done it and under what conditions you can transfer, I would assume that would apply to FINTRAC or any other department, the same type of regulatory guidelines, so that there's no misunderstanding.

Am I incorrect on this? Perhaps you could clarify for the committee?

[Traduction]

**Le président :** Chers collègues, nous allons procéder à une deuxième série, mais j'aimerais poser une question de suivi, si vous me le permettez. Comme nous le savons tous, le projet de loi C-51 a été adopté il y a un certain nombre d'années et fait l'objet d'un examen en ce moment même. Des modifications ou un tout nouveau projet de loi seront proposés très bientôt. Ce principe précis s'applique dans le projet de loi C-51; je voulais replacer les choses dans leur contexte.

Lorsque le comité sénatorial a examiné le projet de loi C-51, nous avons réalisé une étude approfondie du projet de loi. Tout au long de l'étude, la préoccupation concernait la protection des renseignements personnels des Canadiens et la question de la communication d'information sur les Canadiens à d'autres entités, et plus précisément des entités étrangères et les ramifications d'une telle communication.

Dans notre rapport, nous avons recommandé au gouvernement de définir des autorités législatives parmi les organismes responsables de la sécurité nationale afin de permettre la communication de renseignements opérationnels, de renvoi aux fins d'enquêtes, de réalisation d'enquêtes conjointes, de coordination et de préparation des rapports.

Je comprends le CANAFE. Au sens strict, le CANAFE réunit tous les renseignements, puis, sous réserve de certaines conditions, transfère l'information aux autorités. Ça, je le comprends.

Ma question est la suivante : est-ce que les autorités législatives réglementaires ont été établies pour que l'on puisse s'assurer que, parmi les 17 ministères — ou d'autres entités étrangères —, on bénéficie de tels accords et que l'information est transférée conformément à un certain accord prévu dans ces ententes? Cette structure est-elle en place?

**Mme Pezzack :** Je suis désolée, nous nous sommes consultés parce que je croyais que vous parliez de la LCISC, la Loi sur la communication de l'information ayant trait à la sécurité du Canada.

Au titre de la loi, le CANAFE est tellement limité en ce qui a trait à ce qu'il peut ou non communiquer, à qui il peut le faire et de quelle façon il doit procéder, que nous n'avons rien vu ici qui soit susceptible de modifier cet équilibre. La question plus générale de la communication des renseignements protégés a, selon moi, été abordée, mais si vous voulez...

**Le président :** Pardonnez-moi, je ne veux pas sombrer dans la polémique, mais l'exigence de mettre en place des autorités législatives afin que l'on comprenne bien de quelle façon l'information peut être transférée, qui l'a fait et dans quelles conditions on peut le faire... Je suppose que cela s'appliquerait au CANAFE et à tout autre ministère — le même type de lignes directrices réglementaires —, afin qu'il n'y ait pas de malentendu.

Est-ce que je me trompe? Pouvez-vous, s'il vous plaît, le préciser pour le comité?

**Mr. Lambert:** To give you an example, if we received voluntary information from the RCMP in relation to a money laundering investigation they are doing, an individual that they are investigating, we take that information and analyze it to see if we have financial information that we would have received under the PCMLTFA from some of the 31,000 reporting entities we have. If we reach our grounds, we can disclose that information to the RCMP. That information is the property of the Royal Canadian Mounted Police force when we disclose it. We've reached our grounds. We've reached our threshold. We're not transferring information. We are lawfully disclosing, under the legislation and all the statutes that are there, the information to the RCMP. The information is theirs to do with, under their own legislation, what they want to do in terms of an investigation or how they want to handle the information.

**The Chair:** You still haven't answered my question as to whether the statutory authorities have been established. That's a separate question in itself and you don't know the answer to that.

**Senator Jaffer:** Thank you for all your answers. Whenever I speak to financial institutions, they're always talking about the cost of all the different requests that are made by government. Have you done any analysis on what this extra obligation will cost financial institutions?

**Ms. Pezzack:** Well, because they already have the responsibility to report, this would just be how FINTRAC would treat the information that they're already receiving, so we don't in fact think that it would create an additional burden. It is something that we're very conscious of. We hear from financial institutions that they have those concerns as well.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** In the case of an internal criminal money laundering investigation, the legislation quite clearly allows police forces to contact financial institutions for information. However, if the same police forces request the same information to transfer it to a third party, then the legislation is not necessarily so clear.

Have you consulted with the Canadian Bankers Association on whether it would voluntarily provide that information, knowing that it is not intended for the RCMP, for example, but rather for the FBI? Would the Canadian Bankers Association agree and be fully comfortable with that?

[English]

**Ms. Pezzack:** I think you would probably have to ask them that.

In the first instance, though, the financial institutions would be sharing the information with FINTRAC, and FINTRAC would keep that information private, unless, as we explained, it met the

**M. Lambert :** Je vais vous donner un exemple. Si nous recevons des renseignements communiqués volontairement par la GRC relativement à une enquête qu'elle mène relativement au recyclage des produits de la criminalité, une personne sur laquelle elle enquête, nous prenons cette information et nous l'analysons pour voir s'il y a là des renseignements financiers que nous aurions dû recevoir au titre de la LRPCFAT d'une des 31 000 entités déclarantes. Si nous respectons les critères, nous pouvons communiquer l'information à la GRC. Cette information appartient à la Gendarmerie Royale du Canada lorsque nous la communiquons. Nous avons respecté nos critères. Nous avons respecté le seuil établi. Nous ne transférons pas de renseignements. Nous communiquons de façon licite, au titre de la loi et de toutes les lois en vigueur, l'information à la GRC. Elle peut utiliser l'information comme bon lui semble — conformément à sa propre législation habilitante — et elle peut faire ce qu'elle veut dans le cadre d'une enquête ou peu importe de quelle façon elle veut traiter l'information.

**Le président :** Vous n'avez toujours pas répondu à ma question quant à savoir si les autorités législatives ont été établies. C'est une question distincte, et vous ne connaissez pas la réponse.

**La sénatrice Jaffer :** Merci de vos réponses. Dès que je parle à des représentants d'institutions financières, ils me parlent toujours des coûts des différentes demandes venant du gouvernement. Avez-vous réalisé une analyse de ce que coûtera cette obligation supplémentaire pour les institutions financières?

**Mme Pezzack :** Eh bien, puisqu'ils ont déjà l'obligation de déclarer, on parle tout simplement ici de la façon dont le CANAFE traitera l'information qu'il reçoit déjà. Par conséquent, nous ne croyons pas que cela créera un fardeau supplémentaire. C'est quelque chose dont nous tenons vraiment compte. Nous savons nous aussi que les institutions financières ont toutes ces préoccupations.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Dans le cas d'une enquête criminelle interne de blanchiment d'argent, la loi permet à un corps policier, et ce, de façon assez claire, d'aller chercher de l'information auprès d'une institution financière. Cependant, dans le cas où le même corps policier demande la même information afin de la transférer à un tiers, à ce moment-là, la loi n'est pas nécessairement aussi claire.

Avez-vous consulté l'Association des banquiers canadiens pour savoir si elle livrerait cette information de façon très volontaire, sachant qu'elle n'est pas destinée à la GRC, par exemple, mais plutôt au FBI? Est-ce que l'Association des banquiers canadiens serait d'accord et tout à fait à l'aise avec cela?

[Traduction]

**Mme Pezzack :** Je crois que vous devriez probablement leur poser la question.

Dans la première situation, cependant, les institutions financières communiqueraient l'information au CANAFE, et le CANAFE ne l'ébruiterait pas, sauf, comme nous l'avons

two tests to share that information with a third country, with a domestic competent authority or with someone with whom they had a memorandum of understanding internationally.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Has the Canadian Bankers Association been consulted? If so, does it agree with this procedure?

[English]

**Ms. Pezzack:** But there is nothing in here that changes the process.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Has the Canadian Bankers Association been consulted?

**Ms. Pezzack:** Yes, but that does not change the process of sharing information with FINTRAC.

[English]

**Senator Beyak:** Further to my first question, would you be able to table a list of the memos of understanding with the foreign entities as it relates to Canadians for the trusts?

**Ms. Pezzack:** Certainly.

**Senator Beyak:** Thank you.

**Ms. Pezzack:** Sorry, for the trusts? The trusts are not related.

**Senator Beyak:** As it relates to Canadians, any of the memos of understanding with the foreign entities that will be given the information.

**Ms. Pezzack:** The MOUs that FINTRAC has with foreign intelligence units in other countries, yes.

**Senator Beyak:** Perfect. Thanks.

**Senator Lankin:** Thank you very much. Just a comment or suggestion for the future — I actually found the briefing note not very helpful in terms of telling the narrative of what's being accomplished here. I think some of the questions come from that.

We spoke earlier about expanding the list of disclosure recipients, who FINTRAC can give the information to, two new groups there, where it's related to threat to security and the high threshold and all of the same procedures that the Privacy Commissioner has already audited and signed off on.

I'm not going to talk about the technical amendments because I actually haven't had time to understand them all.

expliqué, si l'information respecte les deux critères et peut être communiquée à un tiers pays, à une autorité nationale compétente ou à une entité à l'échelle internationale avec laquelle il a conclu un protocole d'entente.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Est-ce que l'Association des banquiers canadiens a été consultée? Le cas échéant, est-elle d'accord avec cette procédure?

[Traduction]

**Mme Pezzack :** Mais il n'y a rien, ici, qui modifie le processus.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Est-ce que l'Association des banquiers canadiens a été consultée?

**Mme Pezzack :** Oui, mais cela ne change pas le processus de partage d'information avec le CANAFE.

[Traduction]

**La sénatrice Beyak :** En ce qui a trait à ma première question, pourriez-vous déposer une liste des protocoles d'entente conclus avec des entités étrangères en ce qui concerne les Canadiens et les fiducies?

**Mme Pezzack :** Bien sûr.

**La sénatrice Beyak :** Merci.

**Mme Pezzack :** Je suis désolée, pour les fiducies? Les fiducies ne sont pas liées.

**La sénatrice Beyak :** Tout ce qui concerne les Canadiens, tous les protocoles d'entente conclus avec des entités étrangères qui peuvent recevoir des renseignements.

**Mme Pezzack :** Les protocoles d'entente que le CANAFE a conclus avec des services de renseignements étrangers dans d'autres pays, oui.

**La sénatrice Beyak :** Parfait. Merci.

**La sénatrice Lankin :** Merci beaucoup. Je tiens à formuler un commentaire ou à faire une suggestion pour l'avenir : en fait, je n'ai pas trouvé votre mémoire très utile pour nous aider à comprendre ce qu'on fait ici. Je crois que cela explique certaines des questions qui vous sont posées.

Nous avons parlé tantôt de l'élargissement de la liste des destinataires de divulgation à qui le CANAFE peut fournir de l'information — les deux nouveaux groupes, ici — lorsqu'il est question d'une menace à la sécurité et qu'on respecte le seuil très élevé et toutes les mêmes procédures que le commissaire à la protection de la vie privée a déjà vérifiées et approuvées.

Je ne vais pas parler des modifications techniques, parce que, en fait, je n'ai pas eu le temps de toutes les comprendre.

The second piece is to support more effective intelligence on beneficial owners of legal entities. As I look through and read the proposed changes, it doesn't really say much other than to authorize the centre to disclose information related to beneficial ownership. Was that information prohibited from sharing before? Is this clarity to say for sure you can? Was it a question before? What's the problem it's trying to fix?

**Mr. Lambert:** Money laundering is a very complex issue when it comes to the actual act of money laundering. Not to quote the CBC report recently, but that's probably a pretty good indication of how money moves around the world. It moves through corporations, entities, trusts, different aspects and so forth.

FINTRAC collects information that's provided to it by the 31,000 reporting entities. It's clearly stated in the act what is designated information and what we can provide. There are only certain types of information that we can provide.

What this does, in terms of beneficial ownership — and the view is that beneficial ownership can be used as an aspect for money laundering — where there is expanded information that is already collected by the 31,000 reporting entities, not all of them, but let's say by the major banks and so forth, that they collect and they provide to us so that when we reach our grounds, we can disclose to law enforcement in relation to money laundering investigations. It allows them to do their job better in relation to their investigation on money laundering, by providing them with more expanded information.

We can't currently share it, no.

**Senator Lankin:** Thank you. So you can't currently share that, but you currently receive that from reporting entities?

**Mr. Lambert:** At times we do. Not all the time, but at times we do.

**Senator Lankin:** Will this compel reporting entities to provide that in the future?

**Mr. Lambert:** My understanding is that when they have that information, yes, they should be providing it to FINTRAC.

**Mr. Beaupré:** The obligation for reporting entities to collect this information, for those who are subject to that obligation, that obligation already exists. The responsibility for disclosing by FINTRAC to disclosure recipients is a legislative one.

Les deux éléments consistent à permettre d'obtenir de meilleurs renseignements sur les propriétaires bénéficiaires des personnes morales. Lorsque j'examine et que je lis les changements proposés, je constate qu'on ne dit pas grand-chose à part autoriser le centre à communiquer l'information liée aux propriétaires bénéficiaires. La communication de cette information était-elle interdite avant? L'objectif est-il de dire clairement qu'on peut le faire? Est-ce que cette situation soulevait un questionnement avant? Quel est le problème qu'on tente de régler?

**M. Lambert :** Le recyclage des produits de la criminalité est un enjeu très complexe lorsqu'il est question de l'acte lui-même de blanchiment. Je ne veux pas citer un récent rapport de la CBC, mais c'est probablement une très bonne indication de la façon dont l'argent transige dans le monde. Les fonds sont déplacés par l'intermédiaire de sociétés, d'entités, de fiduciaires sous différents aspects et tout le reste.

Le CANAFE recueille les renseignements que lui fournissent les 31 000 entités déclarantes. La Loi précise clairement en quoi consiste une information désignée et ce que nous pouvons fournir. Il y a seulement certains types d'information que nous pouvons fournir.

Ce qu'on fait ici, en ce qui a trait aux propriétaires bénéficiaires — et le point de vue, ici, c'est que la propriété bénéficiaire peut être utilisée en tant que composante du processus de recyclage des produits de la criminalité —, eh bien, lorsqu'il y a des renseignements élargis déjà recueillis par les 31 000 entités déclarantes — pas toutes ces entités, mais, disons, par les grandes banques et ainsi de suite — lorsque nous respectons nos critères, nous pouvons divulguer ces renseignements que les entités ont recueillis et qu'ils nous ont fournis aux organisations d'application de la loi dans le cadre de leurs enquêtes sur le recyclage des produits de la criminalité. Puisqu'on leur fournit plus de renseignements, ils peuvent réaliser plus efficacement leurs enquêtes sur les cas de recyclage des produits de la criminalité.

Actuellement, nous ne pouvons pas communiquer cette information, non.

**La sénatrice Lankin :** Merci. Par conséquent, vous ne pouvez pas actuellement communiquer cette information, mais vous la recevez des entités déclarantes?

**M. Lambert :** Nous recevons parfois cette information. Pas tout le temps, mais parfois, oui.

**La sénatrice Lankin :** Cela exigera des entités déclarantes de vous fournir cette information à l'avenir?

**M. Lambert :** D'après ce que j'ai compris, oui, lorsqu'elles possèdent de tels renseignements, elles devraient les fournir au CANAFE.

**M. Beaupré :** Pour ce qui est de l'obligation qu'ont les entités déclarantes de recueillir cette information, pour celles qui sont assujetties à cette obligation, elles doivent déjà le faire. La responsabilité du CANAFE de communiquer l'information aux destinataires des divulgations est de nature législative.

Once the reporting entities have information, it's a regulatory obligation with the type of information that they then provide. It's really about forms, like the format of the various forms.

**Senator Lankin:** Here's what I'm trying to get at: You answered a question earlier and said that this doesn't put any onus on reporting entities. I just want to know, along with the now clear right or obligation or whatever for FINTRAC to disclose to competent authorities and, under MOUs, foreign entities, does this place any additional burden to either collect or collect and remit that information to FINTRAC on any reporting entity that isn't currently required to report that?

**Mr. Beaupré:** The obligation to collect information already exists. The obligation to report is a regulatory one. Currently, there's no obligation in the regulations to provide this information to FINTRAC, but that's something that could be done through regulatory amendments. In this legislation, for the times that FINTRAC has the information, we are making it possible for the centre to disclose that information to law enforcement or other reporting entities.

**Senator Lankin:** May I follow this just a couple steps more?

**The Chair:** I think you should, Senator Lankin.

**Senator Lankin:** Just so I understand, then, the regulatory ability to require reporting entities to report information about beneficial ownership exists for some and not for others, and it could be expanded in the future?

**Mr. Beaupré:** Just to clarify, the reason why the centre sometimes has beneficial ownership information, it's going to get technical, but in some types of reports that the reporting entities can file with the centre, there's a field of information that is a free field. That's what makes the Canadian regime very rich in details, and it helps FINTRAC do its work with relevance. Sometimes in that free field, the reporting entities may include information about beneficial ownership. They're not required to do that, but if they feel it helps to establish why a transaction is suspicious, they provide this information.

**Senator Lankin:** Perfect. We're getting someplace now. I'm going to push on a little bit more.

**Mr. Beaupré:** They're required to collect it already. Sometimes if they feel it contributes to the story of why they believe a particular transaction is suspicious, they will provide that to FINTRAC.

Une fois que les entités déclarantes ont l'information, elles ont une obligation réglementaire en fonction du type d'information qu'elles doivent fournir. C'est vraiment une question de formulaires, comme la présentation des divers formulaires.

**La sénatrice Lankin :** Voici où j'essaie d'en venir : vous avez répondu à une question tantôt et dit que tout cela ne constitue pas un fardeau pour les entités déclarantes. Je veux simplement savoir : maintenant que le droit, l'obligation ou je ne sais quoi du CANAFE de divulguer l'information aux autorités compétentes et, en vertu des protocoles d'entente, aux entités étrangères, sont maintenant clairs, les modifications entraînent-elles, pour les entités déclarantes qui n'ont pas actuellement à le faire, un fardeau supplémentaire au moment de recueillir ou de recueillir et de communiquer l'information au CANAFE?

**M. Beaupré :** L'obligation de recueillir l'information existe déjà. L'obligation de la déclarer est une obligation réglementaire. Actuellement, il n'y a aucune obligation prévue par règlement de fournir cette information au CANAFE, mais c'est quelque chose qu'on pourrait faire grâce à une modification de la réglementation. Dans le projet de loi, on fait en sorte que, lorsque le CANAFE a l'information, il pourra la communiquer aux organisations d'application de la loi ou aux autres entités déclarantes.

**La sénatrice Lankin :** Puis-je poser deux ou trois autres questions sur le même sujet?

**Le président :** Je crois que vous le devriez, sénatrice Lankin.

**La sénatrice Lankin :** Je voudrais être sûre de comprendre; ainsi, la réglementation qui oblige les entités déclarantes à communiquer de l'information sur les propriétaires bénéficiaires s'applique à certaines entités, mais pas à d'autres, et il serait possible, éventuellement, d'élargir cette obligation réglementaire?

**M. Beaupré :** Je vais apporter une clarification. Si le centre reçoit parfois de l'information sur les propriétaires bénéficiaires — ce sera un peu technique —, c'est que les entités déclarantes envoient à notre centre certains rapports où on trouve un champ d'information ouvert. C'est pour cette raison que le régime canadien fourmille littéralement de détails, et cela aide le CANAFE à faire un travail pertinent. C'est dans ce champ libre qu'une entité déclarante peut ajouter de l'information sur les propriétaires bénéficiaires. Les entités n'y sont pas obligées, mais, si elles estiment que si cela permet d'expliquer pourquoi une transaction est suspecte, elles vont transmettre cette information.

**La sénatrice Lankin :** C'est parfait. Nous commençons à avancer. Je vais pousser davantage.

**M. Beaupré :** Elles sont déjà tenues de recueillir ces renseignements. Parfois, lorsqu'elles estiment que ces renseignements étoffent leurs explications touchant le caractère suspect d'une transaction en particulier, elles vont les transmettre au CANAFE.

**Senator Lankin:** So it's not happenstance, but with reason on the part of the reporting entity. When FINTRAC sometimes gets that information, they will now be able to disclose it, on the thresholds, to two more competent authorities, if relevant or as relates to their activity.

In the future, you could by regulation direct more recipients to report that, but you could do that now and you haven't. That's not part of the intent here. If that were to happen, that would come before the parliamentary Regulations Committee to review in the future, and there would be parliamentary oversight of the implementation or use of that regulation-making power?

**Ms. Pezzack:** It would go through the regular regulatory process, which would mean that it would be gazetted and open for public comment and then it would go through approval.

**Senator Lankin:** Okay. And it could do it now. Why is this in a budget bill?

**Ms. Pezzack:** This falls within the purview and authority of the Minister of Finance. He is responsible for the money laundering and terrorist financing regime.

**Senator Lankin:** Are there finance bills that you have, from a policy point of view, that don't get wrapped up inside a budget bill from time to time?

**Ms. Pezzack:** From time to time, yes.

**The Chair:** Colleagues, we are coming close to time here. I'd like to follow up on a couple of other things, if I could, and if other members have a further follow-up, I think we have a little bit of time left.

Ms. Pezzack, you referenced that there had been a privacy impact assessment done at a point in time. I would assume it had to do with FINTRAC. Perhaps you can tell us what that was, and are the results of that available to the committee?

**Ms. Pezzack:** I would have to go back. My understanding is that a privacy impact assessment would have been done when the legislation was created, but I would have to go back and find that.

**The Chair:** Could you provide us with a copy of that?

**Ms. Pezzack:** Yes.

**The Chair:** I think that's very important.

The other area I want to talk about here, and this is a major concern of Canadians, is that their information inadvertently becomes involved in, perhaps, a review by FINTRAC because

**La sénatrice Lankin :** Ce n'est donc pas le fruit du hasard; les entités déclarantes ont un motif d'agir ainsi. Quand il recevra à l'occasion ce genre d'information, le CANAFE pourra désormais communiquer les informations, sous réserve des critères, à deux autres autorités compétentes, si cela est pertinent et si cela est lié aux activités en question.

Vous pourrez à l'avenir obliger, par voie réglementaire, davantage de bénéficiaires à transmettre ces informations; pourtant, vous pouviez le faire dès maintenant et vous ne l'avez pas fait. Ce n'est pas l'objectif de notre comité. Si c'était le cas, la question serait soumise au comité parlementaire des réglementations, qui pourrait un jour étudier cette question, et le Parlement surveillerait la mise en œuvre ou l'application de ce pouvoir de réglementation, n'est-ce pas?

**Mme Pezzack :** Cela suivrait le processus de réglementation normal, c'est-à-dire que cela serait publié dans la *Gazette* et que le public pourrait formuler ses commentaires; après quoi, il faudrait passer par le processus d'approbation.

**La sénatrice Lankin :** D'accord. Et cela pourrait être fait dès maintenant. Pourquoi est-ce que cela se retrouve dans un projet de loi sur le budget?

**Mme Pezzack :** Cela relève du mandat et du pouvoir du ministre des Finances. C'est lui le responsable du régime canadien de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement des activités terroristes.

**La sénatrice Lankin :** Est-ce qu'il vous arrive de présenter des projets de loi de nature financière — je parle sous l'angle des politiques — qui ne sont pas intégrés à un projet de loi sur le budget?

**Mme Pezzack :** Cela arrive de temps à autre, oui.

**Le président :** Chers collègues, nous n'aurons bientôt plus de temps. J'aimerais revenir sur deux ou trois autres sujets, si vous me le permettez, et, si d'autres parmi vous veulent aussi revenir sur certains sujets, je crois qu'il nous reste quand même un peu de temps.

Madame Pezzack, vous avez parlé d'une évaluation des facteurs relatifs à la vie privée qui a été faite à un moment donné. Je suppose qu'elle visait le CANAFE. Pourriez-vous nous dire en quoi cela a consisté? Est-ce que notre comité pourrait prendre connaissance des résultats?

**Mme Pezzack :** Je devrais me renseigner. Si j'ai bien compris, cette évaluation aurait été effectuée au moment où le projet de loi a été déposé, mais je devrais me renseigner pour le savoir.

**Le président :** Pourriez-vous nous transmettre un exemplaire de ce document?

**Mme Pezzack :** Oui.

**Le président :** Je crois que c'est très important.

L'autre sujet dont je voulais parler, parce que cela préoccupe énormément les Canadiens, c'est le fait que les renseignements les concernant font parfois l'objet, par méprise, d'un examen mené

they're a third or second party with respect to some transactions which they know nothing about, yet their name, their information, could become part of this overall overview. If you look in historical terms at the WikiLeaks and the various information that government has had with respect to the privacy of their citizens, this really came into question. Why did they have the information? What are they doing with the information?

Just as important, when do you make the decision that you're going to redact that information? In other words, at the end of the day, the information is eliminated.

Can you give me assurances that the information that you're asking for here — it's not necessarily within the Canadian context; I'm talking about the international context — that Canadians' information isn't going to be used in a way that is not acceptable to us as Canadians? What assurances can you give us?

**Mr. Lambert:** In relation to disclosing information, first of all, to other Canadian authorities and so forth, we're very judicious in terms of our disclosure in relation to the individuals or entities upon which we're disclosing. We don't provide more information that we can't justify giving. That happens on a daily basis. Any disclosure that goes out is limited and focused in relation to what would be relevant to that money laundering investigation that we feel is intelligence. It's not expanded; it's not left open-ended. Like I say, it's signed off on by an authority such as myself, and I am subject to all the legislation in relation to signing off a legal disclosure.

In relation to dealing with foreign entities with which we have MOUs and FIUs around the world, if we're dealing with a financial intelligence unit in another country, it's because there is a direct relationship in relation to that money laundering investigation involving individuals in that country and, perhaps, individuals in Canada. So, again, the scope is very limited in terms of what is specifically in relation to that investigation and what is provided. It's only in relation to that. It's not opened up further in terms of second, third, fourth or fifth individuals who may not be a party.

It's judicious in terms of the reasonable grounds to suspect will be relevant to that investigation, especially in terms of, again, we shall disclose. It's not where we must disclose to other foreign entities. Again, it's within our purview to provide that information only when it's justified.

par le CANAFE, lorsqu'ils sont une partie ou une tierce partie dans certaines transactions dont ils ignorent tout, et pourtant leur nom et des renseignements les concernant se retrouvent visés par cet examen général. Quand on songe à ce qui s'est déjà passé, à WikiLeaks et aux divers types de renseignements que le gouvernement a reçus, des renseignements concernant la vie privée de ses citoyens, cette discussion s'impose. Pourquoi le gouvernement avait-il ces renseignements? Que fait-il avec ces renseignements?

Il serait tout aussi important de savoir à quel moment se prend la décision de caviarder ces renseignements? Autrement dit, au bout du compte, ces renseignements seront effacés.

Pouvez-vous me donner l'assurance que les renseignements que vous demandez — et je ne parle pas seulement du contexte canadien, je parle du contexte international —, que les renseignements concernant des Canadiens ne seront pas utilisés à des fins que les Canadiens jugent inacceptables? Quelles assurances pouvez-vous nous donner?

**M. Lambert :** En ce qui concerne, pour commencer, la communication d'information à d'autres autorités canadiennes, et tout le reste, nous prenons vraiment le temps de réfléchir comme il faut aux renseignements que nous allons communiquer à propos de personnes et d'entités. Nous ne communiquons aucune information si nous ne pouvons pas nous justifier. Cela arrive tous les jours. Nous ne communiquons que des renseignements vraiment précis qui ont une pertinence dans notre enquête sur le blanchiment d'argent, quand nous considérons qu'il s'agit d'un renseignement important. Cela ne va pas plus loin, et les voies de communication sont aussitôt refermées. Comme je l'ai dit, il faut chaque fois que cela soit autorisé par une personne responsable, moi, par exemple, et je suis assujéti à toutes les lois qui concernent l'autorisation de divulgation aux termes d'une loi.

En ce qui concerne nos échanges avec des entités étrangères avec lesquelles nous avons établi un protocole d'entente et avec des unités du renseignement financier du monde entier, dans le cas où nous faisons affaire avec l'unité du renseignement financier d'un autre pays, c'est parce que l'enquête sur le blanchiment d'argent nous a permis d'établir un lien direct entre des ressortissants d'un certain pays et des particuliers se trouvant peut-être au Canada. Donc, encore une fois, tout cela est très limité puisqu'il faut qu'il y ait un lien précis entre l'enquête et les renseignements qui sont communiqués. C'est toujours en fonction de cette relation. Cela ne va pas plus loin, et il n'y a pas de deuxième, troisième ou quatrième mises en cause, une personne qui n'est peut-être partie à l'affaire.

Tout cela est réfléchi, puisque nous devons avoir des motifs raisonnables de soupçonner, des motifs qui sont pertinents dans le cadre de notre enquête, surtout, encore une fois, avant de communiquer des renseignements. Nous n'avons pas à décider à quel moment nous communiquons ces renseignements à des entités de l'étranger. Encore une fois, nous avons le pouvoir de communiquer cette information, mais seulement lorsque cela est justifié.



**The Chair:** Colleagues, does anyone else have any follow-up questions?

We appreciate you taking the time to appear before us. Once again, thank you.

Joining us on our second panel of the day to speak to Division 12 of Bill C-44 is Ms. Faith McIntyre, Director General, Policy and Research Division, Strategic Policy and Commemoration at Veterans Affairs Canada.

Ms. McIntyre, welcome to the committee. I understand you have an opening statement.

**Faith McIntyre, Director General, Policy and Research Division, Strategic Policy and Commemoration, Veterans Affairs Canada:** Thank you very much. Mr. Chair, honourable members, it's certainly a privilege to address you today.

If there's one thing all Canadians can agree on, it's our debt of gratitude to our veterans for their service. After their selfless contributions, the government and the people of Canada owe them the support they need to transition to civilian life. To that end, it is a pleasure for me to address this committee in respect of Division 12 of the Budget Implementation Bill.

The Government of Canada has committed to ensuring financial security for veterans. Budget 2016 invested \$5.6 billion in additional financial benefits for our veterans and their families. A couple of examples of initiatives are increasing the disability award to the maximum of \$360,000 and reopening nine offices as well as opening a new one.

Budget 2016 initiatives for veterans could be characterized as an investment in financial security and improved service, whereas Budget 2017 focuses more on helping veterans transition to civilian life, improving supports for families and investing in mental health.

We are here to discuss the Budget Implementation Bill, which includes three of the eight initiatives contained in the budget for Veterans Affairs Canada. They are the Veterans' Education and Training Benefit, a redesigned career transition services program, and the new Caregiver Recognition Benefit, as well as a change in the name of the act and enhancements to simplify administration, all of which will be in place as of April 1, 2018, and a total of \$624 million over five years.

To begin, we are proposing to change the name of the act from the Canadian Forces Members and Veterans Re-establishment and Compensation Act to the Veterans Well-being Act. This change highlights the important link to our ultimate goal, being the well-being of veterans. To be more precise, well-being is more

**Le président :** Chers collègues, est-ce que quelqu'un a encore des questions à poser?

Nous vous remercions d'avoir pris le temps de comparaître devant nous. Encore une fois, merci.

Nous recevons maintenant, pour discuter de la section 12 du projet de loi C-44, Mme Faith McIntyre, directrice générale, Division de la politique et de la recherche, Politiques stratégiques et commémoration, Anciens Combattants Canada.

Madame McIntyre, nous vous souhaitons la bienvenue. Je crois savoir que vous avez une déclaration préliminaire à faire.

**Faith McIntyre, directrice générale, Division de la politique et de la recherche, Politiques stratégiques et commémoration, Anciens Combattants Canada :** Merci beaucoup. Monsieur le président, honorables membres, c'est un privilège certain, pour moi, de pouvoir m'adresser à vous aujourd'hui.

S'il y a une chose sur laquelle les Canadiens s'entendent, c'est qu'ils ont une dette de reconnaissance à l'égard des anciens combattants, pour les services qu'ils ont rendus. Ils ont contribué de manière désintéressée, et c'est pourquoi le gouvernement et la population du Canada doivent leur offrir le soutien dont ils ont besoin pour revenir à la vie civile. Et c'est pourquoi c'est un plaisir pour moi de pouvoir parler à votre comité de la section 12 de la Loi d'exécution du budget.

Le gouvernement du Canada s'est engagé à assurer la sécurité financière des anciens combattants. Le budget de 2016 prévoyait un investissement de 5,6 milliards de dollars pour offrir des avantages financiers supplémentaires aux anciens combattants et à leur famille. Entre autres initiatives, le gouvernement fera passer le plafond des indemnités d'invalidité à 360 000 \$ en plus de rouvrir neuf bureaux et d'en ouvrir un tout nouveau.

On pourrait dire que les initiatives du budget de 2016 qui ciblait les anciens combattants étaient un investissement dans la sécurité financière et l'amélioration du service; le budget de 2017 vise davantage le soutien à la transition de la vie militaire à la vie civile, l'amélioration du soutien aux familles et les investissements dans la santé mentale.

Nous sommes venus ici pour parler du projet de loi d'exécution du budget, qui comprend trois des huit initiatives concernant Anciens Combattants Canada prévues dans le budget, à savoir l'allocation pour les études et la formation à l'intention des vétérans, un programme des Services de transition de carrière qui a été repensé, la nouvelle allocation de reconnaissance des aidants naturels, ainsi qu'une modification du nom de la loi et des améliorations qui en simplifieront l'administration. Toutes ces initiatives seront en œuvre dès le 1<sup>er</sup> avril 2018 et coûteront au total, 624 millions de dollars, sur cinq ans.

Pour commencer, nous proposons de changer le nom de la loi, qui passerait de la Loi sur les mesures de réinsertion et d'indemnisation des militaires et vétérans des Forces canadiennes à Loi sur le bien-être des vétérans. Ce changement soulignerait le lien important avec notre objectif ultime, le bien-être des anciens

than just financial compensation. The ultimate outcome that VAC strives to achieve is the well-being of veterans and their families.

We know that well-being is multifaceted and we have developed the following to help describe it: A satisfied and fulfilled veteran with purpose, who is financially secure, safely housed, in good health physically and mentally, highly resilient in the face of change, well integrated in the community, proud and cognizant of his or her legacy and being valued and celebrated.

As noted earlier, there are three Budget 2017 initiatives that are included in the Budget Implementation Bill. The current Family Caregiver Relief Benefit provides an annual grant of just over \$7,000 to veterans who can use it for the relief of their informal caregiver. We heard loud and clear from caregivers that they would prefer to be recognized with a payment issued directly to them.

Therefore, the Family Caregiver Relief Benefit will be replaced with a Caregiver Recognition Benefit, a monthly amount of \$1,000 tax-free and indexed annually that will go directly to the caregiver. It will be provided in recognition of the valuable role that caregivers play in supporting seriously disabled veterans.

In addition to the supports for families and caregivers, we are doing more for veterans transitioning to their post-military life. We are introducing the Veterans' Education and Training Benefit. This will cover up to \$40,000 in tuition and other costs for veterans who served at least six years, and up to \$80,000 for veterans who served at least 12 years. Five thousand dollars can be used toward professional and personal development courses such as pursuing a real estate licence. This benefit is for all honourably released veterans who were released on or after April 1, 2006.

For the past seven years, Veterans Affairs Canada has conducted the Life After Service Studies program of research to help us learn about the needs of veterans as they transition to civilian life. The study tells us that 27 per cent of veterans experience a difficult adjustment to civilian life, and of those, the majority, 60 per cent, were not medically released from the military.

Supporting education and professional development will ensure more released military members can find a new sense of purpose and put their skills to use in support of a transition to civilian life.

combattants. Plus précisément, le bien-être, c'est plus qu'une question d'aide financière. Le résultat ultime qu'ACC vise à atteindre, c'est le bien-être des anciens combattants et de leur famille.

Nous savons que le bien-être comporte de multiples dimensions, et nous avons élaboré l'énoncé suivant pour le décrire : un ancien combattant satisfait et heureux, qui a un but dans la vie, dont la sécurité financière est assurée, qui a un logement sécuritaire, est en bonne santé physique et mentale, qui est très résilient face au changement, est intégré dans sa collectivité, conscient et fier de ce qu'il a accompli et qui est apprécié et reconnu.

Comme je l'ai dit plus tôt, trois initiatives prévues dans le budget de 2017 ont été intégrées dans le projet de loi d'exécution du budget. Actuellement, l'allocation pour relève d'un aidant familial verse une aide annuelle d'un peu plus de 7 000 \$ aux anciens combattants, qui peuvent s'en servir pour donner un répit à leur aidant naturel. Cependant, les aidants naturels ont dit haut et fort qu'ils préféreraient que l'aide leur soit versée directement, en reconnaissance de leur travail.

Par conséquent, l'allocation pour relève d'un aidant familial sera remplacée par l'allocation de reconnaissance des aidants naturels, un versement de 1 000 \$ non imposable qui sera versé chaque mois directement aux aidants naturels et sera indexé chaque année. Ce versement soulignera le rôle précieux que jouent les aidants naturels, qui soutiennent les anciens combattants gravement handicapés.

En plus de soutenir les familles et les aidants, nous aiderons davantage les anciens combattants qui reviennent à la vie civile après avoir servi dans les forces. Nous créons la prestation pour les études et la formation à l'intention des vétérans. La prestation couvrira les frais de scolarité et les autres coûts jusqu'à concurrence de 40 000 \$ pour les anciens combattants qui comptent au moins 6 années de service et de 80 000 \$ pour ceux qui comptent au moins 12 années de service. Un montant pouvant atteindre 5 000 \$ pourrait servir à payer des cours de perfectionnement professionnel et personnel, par exemple les cours permettant d'obtenir un permis d'agent immobilier. Cette prestation est destinée à tous les anciens combattants libérés honorablement le 1<sup>er</sup> avril 2006 ou après cette date.

Depuis sept ans, Anciens Combattants Canada mène une Étude sur la vie après le service militaire pour mieux comprendre les besoins des soldats qui retournent à la vie civile. Cette étude a révélé que 27 p. 100 des anciens combattants ont de la difficulté à s'adapter de nouveau à la vie civile et que la majorité d'entre eux, 60 p. 100, n'avaient pas été libérés pour des raisons médicales.

Le soutien aux études et au perfectionnement professionnel nous permettra de nous assurer qu'un nombre accru de militaires libérés trouvent un nouveau sens à leur vie et utilisent leurs compétences pour réussir leur retour à la vie civile.

*[Translation]*

We are also redesigning the Career Transition Services we offer so that more people can make use of them, including serving members of the Canadian Armed Forces, survivors, spouses and common-law partners of veterans. Services will include the provision of labour market information, career counselling and job search assistance and will be provided on the basis of need. They will have access to job search assistance and counselling to work with veterans and employers to ensure success. Veterans will receive support from coaches who understand military culture.

The redesigned program is intended to work hand in glove with the education and training benefit. For example, an individual leaving the service will be able to access career counselling advice through the program, improve their skills or education through the education and training benefit, and then return to the Career Transition Services program for job search assistance. The intent is to facilitate a better transition out of the military and into civilian life.

*[English]*

We are also adding ways to help streamline program delivery. The act also includes a more simplified application waiver that will enable the department to waive applications for benefits and to make decisions if the department already has the necessary information on file. This change is being added as a general provision in the act, so it will apply to all programs.

I would also like to briefly highlight some of the other budget investments that are not included in the Budget Implementation Bill. It's certainly seen as a full package, again, in support of well-being of veterans and their families.

We know that the transition from military to civilian life can be challenging for some veterans and for their families, which is why we are expanding access, further to the pilot project launched in 2015, to the military family services program at all 32 Military Family Resource Centres for medically released veterans and their families, which will also include the telephone-based family information line and the family force website.

As a further support to families, the one-year time limit for eligible spouses and survivors to apply to the Rehabilitation and Vocational Assistance program will be eliminated. They will be able to apply whenever they are prepared to return to work.

*[Français]*

Nous remanions les Services de transition de carrière que nous offrons afin qu'un plus grand nombre de personnes puissent les utiliser, y compris les membres actuels des Forces armées canadiennes, les survivants, les époux et les conjoints de fait des anciens combattants. Les services fournis, tels que l'information sur le marché du travail, l'orientation professionnelle et l'aide à la recherche d'emploi, seront offerts en fonction des besoins. Les prestataires de services auront accès à l'aide à la recherche d'emploi et au counseling pour travailler avec les anciens combattants et les employeurs afin d'assurer leur réussite. Les anciens combattants seront accompagnés de conseillers qui comprennent la vie et la culture militaire.

Le programme remanié vise à s'harmoniser avec l'allocation pour études et formation destinée aux anciens combattants. Par exemple, lorsqu'une personne mettra fin à sa carrière militaire, elle pourra obtenir des services d'orientation professionnelle au moyen de ce programme, améliorer ses compétences et sa scolarité au moyen de l'allocation pour études et formation, et retourner aux Services de transition de carrière afin d'obtenir une aide à la recherche d'emploi. Le but du programme est de faciliter une transition plus harmonieuse entre la vie militaire et la vie civile.

*[Traduction]*

Nous allons également ajouter des mesures pour rationaliser la prestation des programmes. Le projet de loi prévoit un système de traitement des demandes plus simple, qui permettra au ministère de traiter les demandes de prestations plus rapidement et de prendre des décisions lorsque les renseignements nécessaires se trouvent déjà dans ses dossiers. Ce changement est intégré au projet de loi en tant que disposition générale et s'appliquera en conséquence à tous les programmes.

J'aimerais aussi m'arrêter brièvement sur quelques-uns des investissements prévus au budget qui n'ont pas été inclus dans le projet de loi d'exécution du budget. Il faut voir tout cela comme un ensemble de mesures, je le répète, visant à soutenir le bien-être des anciens combattants et de leur famille.

Nous savons que la transition entre la vie militaire et la vie civile peut être compliquée pour certains anciens combattants et les membres de leur famille, et c'est pourquoi, pour faire suite au projet pilote lancé en 2015, nous allons élargir l'accès au Programme de soutien aux familles des militaires, qui sera offert dans les 32 centres de ressources pour les familles des militaires; ce programme s'adresse à tous les anciens combattants libérés pour des raisons médicales ainsi qu'aux membres de leur famille. Ce programme comprend entre autres une ligne téléphonique d'information pour les familles et un site web pour les familles.

Pour aider encore davantage les familles, nous allons supprimer le délai maximal d'un an imposé aux époux et aux survivants admissibles qui désirent présenter une demande au titre du Programme des services de réadaptation et d'assistance professionnelle. Ils pourront présenter leur demande quand ils le désirent, c'est-à-dire quand ils sont prêts à retourner au travail.

[Translation]

In an effort to become more flexible, responsive and innovative, we will launch three new initiatives in the coming year.

First, we will create a new centre of excellence that will focus on post-traumatic stress disorder and related mental health conditions. Modelled after the American and Australian Centres of Excellence, the centre will create and disseminate knowledge, clinical practice guidelines, and treatment outcomes. This information will help with the treatment of veterans with mental health conditions and also benefit first responders and other Canadians impacted by trauma.

Second, to promote and support community action, a veteran and family well-being fund will be established to fund projects aimed at building knowledge around the issues affecting veterans and developing services that will target these needs. The annual budget will be \$3 million.

Finally, while the range of benefits and services offered to veterans is broad, there are always unique situations that arise for which the government cannot plan. As such, we will establish an emergency fund that would provide the flexibility to respond in urgent situations when the well-being of veterans and their families is at risk.

[English]

In closing, the measures included in Budget 2017 will go a long way to support veterans and their families as they transition out of the military and settle into civilian life. However, the job is not yet complete. There will be additional measures that will be announced in the fall, including response to the minister's mandate regarding provision of a lifelong pension. The department is committed to continuing our research and our work to understand the needs of veterans and their families, and we want to respond as required. This is certainly the least we can do for the brave men and women who serve our country.

I thank you very much again for the opportunity to speak to you today. I'm certainly more than happy to take your questions.

**The Chair:** Thank you very much, and we will begin with Senator Jaffer.

**Senator Jaffer:** Thank you, Ms. McIntyre. You are always obliging on very short notice in coming to brief us, and we appreciate the work you and your colleagues do for veterans and for Canada.

[Français]

Dans une volonté de faire preuve de plus de souplesse et de capacité d'adaptation et d'innovation, nous lancerons trois nouvelles initiatives dans l'année à venir.

Premièrement, nous créerons un nouveau centre d'excellence sur le trouble de stress post-traumatique et les états de santé mentale connexes. Prenant comme modèle les centres d'excellence aux États-Unis et en Australie, le centre créera et diffusera des connaissances, des lignes directrices de pratique clinique et des résultats de traitement. Cette information contribuera au traitement des anciens combattants qui ont des troubles de santé mentale et profitera aussi aux premiers intervenants et aux autres Canadiens touchés par des traumatismes.

Deuxièmement, afin de promouvoir et d'appuyer l'action communautaire, nous mettrons sur pied un Fonds pour le bien-être des vétérans et de leur famille pour financer des projets qui visent à renforcer les connaissances sur les enjeux qui touchent les anciens combattants et à élaborer les services qui permettront de répondre à ces besoins. Le budget annuel sera de 3 millions de dollars.

Enfin, bien que la gamme d'allocations et de services offerts aux anciens combattants soit vaste, il y a toujours des situations uniques qui surgissent et que le gouvernement ne peut pas prévoir. À ce titre, nous mettrons sur pied un fonds d'urgence qui nous donnera la souplesse nécessaire pour intervenir dans les situations urgentes lorsque le bien-être des anciens combattants et de leur famille est à risque.

[Traduction]

Pour terminer, les mesures prévues dans le budget de 2017 contribueront grandement à soutenir les anciens combattants et leur famille lorsqu'ils quittent la vie militaire pour reprendre la vie civile. Toutefois, le travail n'est pas encore terminé. Des mesures supplémentaires seront annoncées cet automne; conformément à son mandat, le ministre prendra une décision touchant le versement d'une pension à vie. Le ministère est déterminé à poursuivre ses recherches et ses travaux afin de comprendre les besoins des anciens combattants et de leur famille, et veut y répondre de façon utile. C'est le moins que l'on puisse faire pour les femmes et les hommes courageux qui servent notre pays.

Encore une fois, je vous remercie de m'avoir invitée à m'adresser à vous aujourd'hui. Je répondrai avec grand plaisir à toutes vos questions.

**Le président :** Merci beaucoup; nous commençons par la sénatrice Jaffer.

**La sénatrice Jaffer :** Merci, madame McIntyre. Vous êtes bien aimable, comme toujours, de venir nous présenter un exposé à si bref préavis; nous apprécions le travail que vous et vos collègues faites pour les anciens combattants et pour le Canada.

First, I have a clarification question. There has always been this question of lump-sum payment or being given monthly payments. Is that in place now or not yet? Do you know what I'm saying?

**Ms. McIntyre:** I do understand the question, yes, thank you very much.

We currently have a disability award, which is a recognition for pain and suffering. It was increased under Budget 2016 to a maximum amount for 100 per cent disability of \$360,000. There is an option to take an annual amount. However, it is a lump-sum payment.

My reference at the end — and it is included in the narrative of Budget 2017 — that there certainly are pieces that still have yet to come as certainly part of the package for financial security for veterans. I believe what you are referring to is one of those pieces, which is a provision of the monthly lifelong pension for veterans where we are working actively in consultation with stakeholders in order to be able to make proposals through the government for the fall.

**Senator Jaffer:** Thank you very much. We look forward to hearing from you about that. Your presentation was very comprehensive. My first question is about medically released veterans. Will they get the education and training benefit that you have set out here?

**Ms. McIntyre:** Again, thank you very much. I have to say it's a very topical question. Currently we have the Vocational Rehabilitation and Assistance program, which for the most part is for individuals who are medically released from the military. Certainly as part of that there is an educational component.

Upon completion of that program, individuals can be eligible as well to receive the Veterans' Education and Training Benefit. There is eligibility for those individuals if they are no longer participating, no longer eligible for the vocational rehabilitation and focused assistance program for them to also be able to benefit from the education and training.

The example that we like to use is an individual might come in, might want to do a bachelor's program under the vocational rehabilitation. They are medically released so they are eligible for that program, and then they may want to access, again, depending upon how many years they have served, either \$40,000 or \$80,000, to possibly go for their MBA, their masters.

**Senator Jaffer:** They can't do it at the same time?

**Ms. McIntyre:** They cannot access both programs at the same time, correct.

D'abord, j'ai une question de clarification. On discute toujours de la question de savoir s'il est préférable de verser le montant en une seule fois ou par mensualités. Est-ce que cette mesure a été mise en œuvre? Savez-vous de quoi je parle?

**Mme McIntyre :** Je comprends la question, oui, merci beaucoup.

Nous versons actuellement une indemnité d'invalidité, en reconnaissance de la douleur et de la souffrance. Le budget de 2016 a fait passer le montant maximal versé en cas d'invalidité totale à 360 000 \$. Les bénéficiaires peuvent demander que le montant soit réparti en versements annuels. Mais il s'agit en fait d'un montant forfaitaire.

Ce dont je parlais, à la fin — c'est tiré du texte du budget de 2017 —, c'est qu'il reste certainement des éléments à ajouter pour compléter la trousse des programmes de sécurité financière destinés aux anciens combattants. Je crois que vous vouliez parler d'un de ces éléments, c'est-à-dire la pension à vie que reçoivent les anciens combattants, sous forme de versements mensuels, et nous sommes engagés dans des consultations avec les intervenants concernés, car nous voulons pouvoir présenter nos propositions au gouvernement cet automne.

**La sénatrice Jaffer :** Merci beaucoup. Nous avons bien hâte que vous nous en disiez plus à ce sujet. Votre exposé était très complet. Ma première question concerne les anciens combattants libérés pour des raisons médicales. Auront-ils droit à la prestation pour les études et la formation que vous allez offrir?

**Mme McIntyre :** Encore une fois, merci beaucoup. Je dois dire que c'est vraiment une question d'actualité. Nous offrons déjà le Programme de services de réadaptation et d'assistance professionnelle, qui s'adresse principalement aux soldats libérés pour des raisons médicales. Ce programme prévoit bien sûr un volet éducatif.

Après avoir terminé ce programme, les participants pourront demander à recevoir la prestation pour les études et la formation à l'intention des vétérans. Les anciens combattants admissibles sont ceux qui ne participent plus ou qui ne sont plus admissibles au programme de réadaptation et d'assistance professionnelle; ils pourront ainsi, eux aussi, avoir accès à du soutien pour leurs études et leur formation.

Nous aimons utiliser l'exemple de l'ancien combattant qui voudrait suivre un programme de baccalauréat en profitant des services de réadaptation professionnelle. Cet ancien combattant a été libéré pour des raisons médicales, et il est donc admissible à ce programme; il peut aussi demander une prestation de 40 000 ou de 80 000 \$, montant qui sera établi en fonction de ses années de service, pour poursuivre ses études et faire une maîtrise en administration des affaires.

**La sénatrice Jaffer :** Il n'a pas accès à ces deux programmes en même temps?

**Mme McIntyre :** Il ne peut pas utiliser les deux programmes en même temps, vous avez raison.

**Senator Jaffer:** I have a difficult question, but there are all kinds of reasons why people are dishonourably discharged, and I read your comments and see that it is only for people who are honourably discharged. What was the rationale behind that?

**Ms. McIntyre:** Certainly it's a question we worked through actively, as you can imagine, from a policy perspective as we developed the pieces. I do have to say that the actual definition of that will be prescribed in the regulations, which we are currently drafting to move forward to Treasury Board Secretariat.

Certainly the thinking behind it is that individuals need to have been able to have been honourably released, and we're following, if you will, the principle behind that exists in the Canadian Armed Forces. We are still looking at how best that would be defined. Most likely we will be following what currently exists.

However, having said that, we are also looking at possible exceptions for when the minister can intervene, if indeed there is a case for such to be done.

[Translation]

**Senator Saint-Germain:** As a member of the Subcommittee on Veterans Affairs, I take note of your willingness to respond to the need to adapt, improve and strengthen services. I really want to stress that.

The monthly caregiver benefit will be non-taxable; will the education benefit be taxable?

**Ms. McIntyre:** Yes, the education benefit will be taxable.

**Senator Saint-Germain:** What criteria did you use to determine the amount of \$40,000 that will be awarded to people who are honourably released after six years, and \$80,000 after 12 years?

**Ms. McIntyre:** Thank you for the question. Two components were evaluated to determine the amounts and the years of service. First, we worked closely with the Canadian Armed Forces to determine those criteria. We wanted to ensure that they would not be negatively impacted. That was quite an important principle. We wanted to help them with recruitment. After more or less six years of service, members tend to make major decisions. That is what the Armed Forces told us. So it's a good time to use an incentive to keep them longer. That is how we determined our criteria.

As for the amounts, a bachelor's degree costs about \$20,000 a year. This includes tuition, school supplies and even accommodation. We have taken into account the great disparity in tuition fees across our vast country, as well as the number of years of service.

**La sénatrice Jaffer :** Je vais poser une question épineuse, mais des soldats sont exclus pour cause d'indignité pour toutes sortes de raisons, et j'ai bien compris vos commentaires; je comprends que ces programmes s'adressent uniquement aux personnes qui ont obtenu une libération honorable. Comment justifiez-vous cela?

**Mme McIntyre :** Nous avons bien sûr longuement réfléchi à cette question, vous pouvez certainement l'imaginer, sous l'angle des politiques, au moment d'élaborer ces éléments. Mais je dois vous dire que la définition proprement dite sera inscrite dans le règlement, dont nous sommes en train d'ébaucher une version qui sera présentée au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Nous avons réfléchi bien sûr au fait que les bénéficiaires aient réussi à obtenir une libération honorable, et nous nous appuyons pour dire cela, si vous voulez, sur le principe sur lequel s'appuient les Forces armées canadiennes elles-mêmes. Nous cherchons encore la meilleure définition à proposer. Nous allons fort probablement nous inspirer de ce qui existe déjà.

Toutefois, cela étant dit, nous essayons de prévoir des cas d'exception dans lesquels le ministre pourrait intervenir, si tant est que de tels cas soient possibles.

[Français]

**La sénatrice Saint-Germain :** À titre de membre du Sous-comité des anciens combattants, je constate votre volonté de donner suite à la nécessité d'adapter, d'améliorer et de renforcer les services. Je tiens absolument à le souligner.

L'allocation mensuelle pour les aidants sera non imposable; quant à l'allocation pour études, sera-t-elle imposable?

**Mme McIntyre :** Oui, l'allocation pour les études sera imposable.

**La sénatrice Saint-Germain :** Selon quels critères avez-vous déterminé la somme de 40 000 \$ qui sera accordée aux gens qui sont libérés honorablement après 6 ans, et 80 000 \$ après 12 ans?

**Mme McIntyre :** Je vous remercie de la question. Deux volets ont été évalués pour établir les montants alloués et les années de service. Premièrement, nous avons travaillé en étroite collaboration avec les Forces armées canadiennes pour déterminer ces critères. Nous voulions éviter que notre démarche leur nuise. C'était un principe tout de même assez important. Nous voulions les aider en ce qui a trait au recrutement. Après plus ou moins six ans de service, les membres ont tendance à prendre des décisions importantes. C'est ce que les forces armées nous ont rapporté. C'est donc un bon moment pour utiliser un incitatif afin de les garder plus longtemps. C'est ainsi que nous avons déterminé nos critères.

Quant aux sommes, un baccalauréat coûte environ 20 000 \$ par année. Cela inclut les frais de scolarité, les fournitures scolaires et même l'hébergement. Nous avons tenu compte de la grande disparité des frais de scolarité au sein de notre vaste pays, ainsi que du nombre d'années de service.

**Senator Saint-Germain:** You talked about additional measures that are not in the budget. However, I see at least two that have budgetary implications: the \$3 million veteran well-being fund, which supports community action, and the emergency fund.

Does the \$3 million come from the department? Where does the money come from? Why is the emergency fund not included in the budget? Is it from the consolidated revenue fund?

**Ms. McIntyre:** Yes.

**Senator Saint-Germain:** How come it is not in the budget bill given that it has a financial impact?

**Ms. McIntyre:** Thank you for the question. The government announced both funds in Budget 2017. Since no changes are being made to the act or regulations, the measures do not appear in the bill before you. However, the financial authority stems from the budget announcement the government made in March.

**Senator Saint-Germain:** You are therefore confirming that these measures are in line with the budget rules.

**Ms. McIntyre:** Exactly.

**Senator Boisvenu:** Ms. McIntyre, from your accent, I am guessing that you are from New Brunswick, Nova Scotia or Prince Edward Island — that you are Acadian, in any case. Welcome and thank you.

The smallest of measures will help our veterans, to whom Canada has a duty.

I have a slew of short questions. Do the current funding requests reflect the things that veterans have been asking for for years?

**Ms. McIntyre:** First off, I should say that the creation of the education and training benefit was set out in the mandate letter given to the Minister of Veterans Affairs, so it is part of his mandate. The answer to your question is yes. The United States has long provided an education benefit, under its GI bill, which has many iterations. Canadian veterans were extremely interested in a similar benefit.

Furthermore, we did not have a program for members of the Canadian Forces who left the military while still in good health. This is the first program of its kind in Canada. It's a very important program in all respects, the transition to civilian life included. The figures I provided are statistical evidence of that.

The caregiver benefit was introduced in Budget 2015 and provided \$7,000 in annual financial support directly to veterans. We received a lot of feedback to the effect that that was not the

**La sénatrice Saint-Germain :** Vous avez parlé de mesures additionnelles qui ne figurent pas dans le budget. Toutefois, j'en vois au moins deux qui ont une incidence budgétaire. La première vise à appuyer l'action communautaire, soit le Fonds pour le bien-être des vétérans au montant de 3 millions de dollars, et le fonds d'urgence.

Le fonds de 3 millions de dollars est-il financé par le ministère? D'où provient l'argent? Pourquoi le fonds d'urgence n'est-il pas inclus dans le budget? Il s'agit du fonds consolidé?

**Mme McIntyre :** Oui.

**La sénatrice Saint-Germain :** Comment expliquez-vous qu'il ne soit pas prévu dans la loi budgétaire, alors qu'il y a une incidence financière?

**Mme McIntyre :** Merci de la question. Ces deux fonds ont été annoncés, à titre de financement, par le gouvernement, dans le budget de 2017. Comme il n'y a pas de changement à la loi ou aux règlements, ils ne sont pas inclus dans les modifications à la loi que vous avez devant vous. Cependant, l'autorité financière a été émise par le truchement de l'annonce budgétaire faite par le gouvernement au mois de mars.

**La sénatrice Saint-Germain :** Vous confirmez la conformité de cette façon de faire quant aux règles budgétaires,

**Mme McIntyre :** Exactement.

**Le sénateur Boisvenu :** Madame McIntyre, je soupçonne, de par votre accent, que vous êtes du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse ou de l'Île-du-Prince-Édouard; bref, vous êtes Acadienne. Bienvenue et merci.

La plus petite des mesures va favoriser nos anciens combattants, et je crois qu'il s'agit d'une obligation que le Canada a à leur égard.

J'ai une série de petites questions. Les demandes actuelles correspondent-elles à celles qu'expriment les anciens combattants depuis plusieurs années?

**Mme McIntyre :** Tout d'abord, je dois dire que l'allocation pour études figurait dans le mandat du ministre des Anciens Combattants. Elle fait donc partie de son mandat. La réponse à votre question est oui. L'allocation pour études existe depuis longtemps aux États-Unis sous l'appellation « USGI Bill », et il y en a plusieurs versions. Nos anciens combattants, voyant cela, s'y intéressaient vivement.

D'autre part, nous n'avions pas de programme pour les membres des forces qui se retiraient lorsqu'ils étaient encore en santé. C'est le premier programme du genre au Canada. Ce programme est très important à tous les points de vue, y compris en matière de transition à la vie civile. Les chiffres que je vous ai fournis en témoignent à titre de statistiques.

En ce qui concerne l'allocation pour les aidants, nous en avons fait l'essai dans le budget de 2015, avec le programme actuel de 7 000 \$ par année qui est payé directement aux anciens

best approach because it did not focus on the caregivers, who wanted to be recognized. That is the reason for the change. Going forward, a monthly payment will go directly to the caregiver.

Next, the Career Transition Services program was redesigned. It was an existing program that reimbursed veterans for the provision of career transition services up to a lifetime maximum of \$1,000. Veterans who received assistance with resume preparation, for example, would submit their invoice and we would reimburse them. However, the measure did not meet the requirement, and very few veterans were eligible. Numerous challenges with the transition to civilian life were still noted, so we wanted to overhaul the program to deliver transition services across the country, through a subcontractor. The answer to your question, then, is yes.

**Senator Boisvenu:** I assume the \$40,000 and \$80,000 are the maximum benefits. The benefit paid has to reflect the actual costs incurred. For instance, if the costs are \$20,000 in Quebec, the veteran will receive a reimbursement of \$20,000, not \$40,000. If the costs are \$40,000 in British Columbia, where tuition is more expensive, the veteran will receive a reimbursement of \$40,000. We are not talking about a set amount of \$40,000. The benefit paid reflects the actual cost up to a maximum amount.

**Ms. McIntyre:** Not exactly. That's an excellent question. A number of models exist. As far as the rules go, we are in the midst of figuring out how the program will be laid out. We won't be requiring any invoices or amounts. We will, of course, be working with the veteran to determine whether they will be participating in a program. The applicant will have to be accepted by the university, college or trade school in question. In addition to tuition and the cost of books, the amount has to take into account living expenses. Veterans going to school full time may not be able to work. The set amount is \$40,000 for veterans with at least six years of service. Veterans will not have to submit invoices in order to be reimbursed.

**Senator Boisvenu:** Does that mean veterans would be able to access the education benefit as well as a scholarship? Some provinces have very generous scholarship programs. Could veterans receive both at the same time? If veterans are eligible for a scholarship, is the \$40,000 education benefit reduced?

**Ms. McIntyre:** That's another great question. That's what we are currently exploring. As things stand, I would say that there are no plans to reduce the benefit. We are working closely with other departments that make payments to veterans. However, the answer is no, that is not at all the purpose of the benefit.

combattants. Or, on a entendu beaucoup de commentaires selon lesquels ce n'était pas la bonne façon de procéder, car les aidants voulaient être reconnus. Le changement a donc été apporté. Désormais, un montant mensuel sera versé directement à l'aidant.

Ensuite, il y a eu un remaniement des services de transition de carrière. Ce programme existe. Il s'agit d'un montant maximum de 1 000 \$ remboursable. Les anciens combattants qui obtiennent de l'aide pour rédiger leur curriculum vitae doivent présenter leur facture et, par la suite, nous les rembourserons. Toutefois, cette mesure ne répond pas à la demande et peu de personnes y ont accès. On constate encore beaucoup de défis avec la transition. On a donc voulu remanier complètement le programme pour pouvoir offrir, par l'intermédiaire d'un sous-traitant, le service de transition à travers le pays. La réponse à votre question est donc oui.

**Le sénateur Boisvenu :** Les sommes de 40 000 \$ et de 80 000 \$, je suppose, représentent les sommes maximums. Le montant doit correspondre aux frais réels. Si, par exemple, au Québec, il en coûte 20 000 \$, ce sera 20 000 \$ qui sera remboursé et non 40 000 \$. Si, en Colombie-Britannique il en coûte 40 000 \$, étant donné que les frais de scolarité sont plus élevés, ce sera 40 000 \$ qui sera remboursé. Il ne s'agit pas d'une allocation fixe de 40 000 \$. Il faut que la somme corresponde aux frais réels jusqu'à un montant maximum.

**Mme McIntyre :** Pas exactement. Vous posez une très bonne question. Plusieurs modèles existent. Quant aux règlements, nous sommes en train de déterminer comment le programme sera développé. On ne demandera pas de facture ou de chiffres. Bien sûr, nous allons travailler avec l'ancien combattant pour déterminer s'il participera à un programme. Le candidat devra être accepté par l'université, le collège ou l'école technique visé. Le montant doit inclure, au-delà des frais de scolarité et de l'achat des livres, les frais de subsistance. Il est possible, par exemple, que les anciens combattants ne soient pas en mesure de travailler s'ils étudient à temps plein. Le montant fixe est de 40 000 \$, dans le cas où ils ont six ans de service. Cette somme ne sera pas remboursable sur présentation de factures.

**Le sénateur Boisvenu :** Est-ce que cela signifie que l'ancien combattant pourrait bénéficier à la fois de cette allocation et d'un programme de bourses d'études? Certaines provinces ont des programmes de bourses très généreux. Peut-il s'agir d'une combinaison des deux? S'il est admissible à une bourse, réduit-on le montant de 40 000 \$?

**Mme McIntyre :** Voilà une autre question importante. C'est là où nous en sommes. Pour l'instant, je dirais qu'on n'a pas l'intention de diminuer le montant. On travaille de près avec les autres ministères qui versent de l'argent aux anciens combattants. Toutefois, la réponse est non, ce n'est pas du tout l'intention de l'allocation.



**Senator Boisvenu:** Is this measure retroactive, not to mention all of the measures you are telling us about today? Can veterans who left the armed forces a few years ago take advantage of these measures?

**Ms. McIntyre:** Yes. The bill before you stipulates that the education benefit is applicable as of April 1, 2006, when the new charter came into force. Veterans have 10 years after the coming-into-force date of April 1, 2018 to apply for the program.

The new caregiver benefit is slated to come into effect on April 1, 2018 on a going-forward basis, because the program already existed. The Career Transition Services program will be retroactive to 2006.

[English]

**Senator McIntyre:** Thank you, Ms. McIntyre, for your presentation. “McIntyre,” a good Scottish name, obviously.

That said, as I understand your presentation, Division 12 of Bill C-44 makes significant changes calling for career transition services, the creation of an education and training benefit, and a Caregiver Recognition Benefit.

My question concerns the career transition services and the relationship of those services with the regulations. In other words, would the regulations continue to stipulate that veterans can receive a maximum of \$1,000 for career transition services even though most of the other aspects of the program that once appeared in the regulations are now incorporated under this act?

**Ms. McIntyre:** Thank you very much for the question.

Indeed, that is one of the reasons why we’re redesigning the program, so the regulations will, indeed, be adjusted. We found that, first of all, the \$1,000 was not sufficient. It was a reimbursement program only. There was not a whole lot of up take. It really didn’t provide what we wanted in terms of objectives and outcomes in terms of transition. We will be working with a national provider — or providers, plural, depending on exactly what the contract brings — so that we can ensure consistent, coast-to-coast bilingual services, and there will be no cap of money. In this case it includes survivors, common law spouses, and they would not have to provide receipts. They will be working directly with the contractor.

**Senator McIntyre:** Do you think that we could see an overlap of programs between Veterans Affairs and the Department of National Defence? If so, what measures could be implemented to prevent such an overlap?

**Le sénateur Boisvenu :** Est-ce que cette mesure ou l’ensemble des mesures que vous nous présentez aujourd’hui s’appliquent de façon rétroactive? Les anciens combattants qui se sont retirés des Forces armées il y a quelques années peuvent-ils bénéficier de ces mesures?

**Mme McIntyre :** Oui. Le projet de loi que vous examinez aujourd’hui prévoit que l’allocation pour études s’applique à partir du 1<sup>er</sup> avril 2006, moment où la nouvelle charte est entrée en vigueur. Les anciens combattants ont 10 ans, à partir de la date de mise en œuvre du 1<sup>er</sup> avril 2018, pour faire une demande d’accès au programme.

Quant au programme en faveur des aidants, la date visée est le 1<sup>er</sup> avril 2018 pour les années à venir, car le programme existe déjà. Pour les services de transition de carrière, on peut retourner jusqu’à 2006.

[Traduction]

**Le sénateur McIntyre :** Merci, madame McIntyre, de votre exposé. « McIntyre » est un bon nom écossais, c’est évident.

Cela dit, si j’ai bien suivi votre exposé, la section 12 du projet de loi C-44 prévoit apporter d’importants changements en créant des services de soutien pour la transition de carrière, la création d’une prestation pour les études et la formation et la création d’une allocation de reconnaissance des aidants naturels.

Ma question porte sur les services de transition de carrière et sur les liens entre ces services et le règlement. Autrement dit, est-ce que le règlement continuerait de stipuler que les anciens combattants ont droit à un montant maximal de 1 000 \$ pour les services de transition professionnelle, même si la plupart des autres volets de ce programme, qui étaient autrefois prévus dans le règlement, seront désormais intégrés à ce projet de loi?

**Mme McIntyre :** Merci beaucoup de poser la question.

Il s’agit là en effet d’une des raisons pour lesquelles nous avons repensé le programme, et le règlement sera bien sûr modifié. Nous avons constaté, d’abord et avant tout, qu’un montant de 1 000 \$ n’était pas suffisant. Il ne s’agissait que d’un programme de remboursement. Il n’était pas non plus très populaire. Il n’offrait pas vraiment ce que nous voulions en matière de transition, d’objectifs et de résultats. Nous allons collaborer avec un fournisseur national — ou des fournisseurs, puisque nous ne savons pas exactement quel marché sera conclu — de façon à pouvoir assurer des services uniformes et bilingues dans toutes les régions du pays, sans limites monétaires. Ce programme-ci s’applique également aux survivants et aux conjoints de fait, qui n’auront pas à présenter de reçus. Ils feront affaire directement avec le fournisseur.

**Le sénateur McIntyre :** Pensez-vous qu’il pourrait y avoir un chevauchement entre les programmes d’Anciens Combattants Canada et ceux du ministère de la Défense nationale? Le cas échéant, quelles mesures faudrait-il prendre pour l’empêcher?

**Ms. McIntyre:** Thank you very much for the question. I think most of you are aware of all the work we're doing from seamless transition, really trying to ensure that there is no duplication overlap and making the transition of the individual once they leave the forces as smooth and clean as it can be.

We have worked very closely with the Canadian Armed Forces.

The way this redesign program will work is there will be different access points. So for individuals who are currently serving, they certainly have their own personnel service officers that they can work with. That's very much, though, about staying in the military and being promoted within, not necessarily looking outside of the military for when they are ready to transition.

So whenever they want, those individuals would be able to access some online services, for example labour market information. It will help them decide possibly where to move once they do release. And then once they are ready to release, then they can access a bit more of the services, and then eventually be able to participate in coaching, counselling, job search assistance. So the intent is certainly not to have overlap. We have worked very closely with the Canadian Armed Forces in designing and redesigning this program, Senator McIntyre, and we are confident there will be no overlaps. Part of that too, as I said, is the ongoing work from a transition perspective with the Canadian Armed Forces.

**Senator McIntyre:** Thank you.

**Senator Lankin:** I have a general comment and then a specific question to the Family Caregiver Relief Benefit. In general, I'm very supportive of this. I think it's a tremendous step forward. It's an important investment, and I'm pleased to see this in the budget.

I would note that there are some provisions that have been in regulations that have been brought into the legislation, and there are some more provisions that will be in the regulations. I would just offer a thought that maybe the Subcommittee on Veterans Affairs might benefit at some point, as you develop your regulations, from an opportunity to look at them. There is much in here that allows the minister to assess need for a career transition, or to cease payments under certain provisions, and it's not clear how all of that will work. I'm very confident that you will be putting that together with the best intent of assisting the well-being of veterans. I think it would warrant a look at that in order to understand how they worked together.

My specific question is with respect to the Caregiver Recognition Benefit. I understand you did a lot of consultation. I understand family caregivers have told you very clearly that they

**Mme McIntyre :** Merci beaucoup de poser la question. Je crois que la plupart d'entre vous savent que nous nous efforçons d'assurer une transition sans hiatus, que nous faisons tout pour nous assurer qu'il n'y aura aucun chevauchement et que la transition, pour les personnes qui quittent les forces, se fera en douceur et en souplesse.

Nous avons collaboré très étroitement avec les Forces armées canadiennes.

Le programme a donc été repensé et il offrira différents points d'accès. Les personnes qui servent toujours peuvent, évidemment, s'adresser à leurs propres officiers des services au personnel et travailler avec eux. Mais cela concerne surtout les personnes qui continuent à servir dans l'armée et qui en gravissent les échelons; cela concerne moins les gens qui s'informent sur la vie civile pour le moment où ils seront prêts à y retourner.

Mais, peu importe ce qu'ils recherchent, ces gens pourront obtenir certains services en ligne, par exemple de l'information sur le marché du travail. Ces services pourraient les aider à choisir un lieu de résidence pour le moment où ils seront libérés. Lorsqu'ils s'approcheront de leur libération, ils auront accès à des services un peu plus nombreux, puis, en fin de compte, ils pourront accéder aux services d'encadrement, de counseling et d'aide à la recherche d'emploi. Nous ne voulons certainement pas qu'il y ait des chevauchements. Nous avons collaboré très étroitement avec les Forces armées canadiennes au moment de concevoir et de revoir ce programme, sénateur McIntyre, et nous sommes convaincus qu'il n'y aura pas de chevauchement. Cela est dû en partie, comme je l'ai dit, au travail constant que nous faisons avec les Forces armées canadiennes en ce qui concerne la transition.

**Le sénateur McIntyre :** Merci.

**La sénatrice Lankin :** J'aimerais faire un commentaire général, puis je poserai une question précise touchant l'allocation pour relève d'un aidant naturel. De manière générale, je suis tout à fait en faveur de mesures comme celle-là. Je crois que c'est un gigantesque pas en avant. C'est un investissement important, et je suis ravie que ce soit inscrit dans le budget.

J'aimerais souligner que certaines dispositions qui figurent dans le règlement figurent également dans le projet de loi et que d'autres dispositions seront intégrées au règlement. J'aimerais tout simplement vous présenter une idée, à laquelle le Sous-comité des affaires des anciens combattants aura peut-être avantage un jour à réfléchir au moment d'élaborer le règlement. On permet ici au ministre d'évaluer la nécessité d'une transition professionnelle, et il y a aussi des dispositions qui lui permettent de suspendre des paiements, mais on ne peut pas savoir clairement comment cela fonctionnera. Je suis convaincue que vous mettrez tous les éléments en place avec les meilleures intentions qui soient pour favoriser le bien-être des anciens combattants. Je crois qu'il vaudrait la peine de bien examiner tout cela, afin de comprendre comment tout cela fonctionnera.

Ma question concerne l'allocation de reconnaissance des aidants naturels. Je crois savoir que vous avez tenu de nombreuses consultations. Je sais que les aidants familiaux vous ont dit très

wanted this paid directly to them. It seems to me to run contrary to what has happened over the last number of years in other elements of health benefits and the autonomous control of one's life and supports by the individual themselves.

So to give you an example, someone with a disability who perhaps requires attendant care for many years, there was a contract signed and the money went straight to the care provider. In that case, not necessarily a family member, but it could be an agency or whatever. And there's a huge push from individuals themselves to want that money paid to them so they could purchase from whom they want, with standards, and where they're comfortable and not have that directed for them.

I'm concerned here, because, in the majority, there are many wonderful family caregivers, but there are circumstances where people are at risk and vulnerable to those who are providing the care, even within their own family. The fact that it's an obligation on the part of the caregiver and the veteran to report if this is no longer in place, it could bring about some situations of abuse. I'm quite concerned about that. I'm quite concerned about the view of veterans themselves and their autonomy and ability to determine the relief. This is for respite relief, and they will need to have those funds to bring somebody else in to take care of them when the family caregiver is on respite relief. Can you just address that concern for me?

**Ms. McIntyre:** Yes, certainly, and thank you very much. To your first point, certainly more than willing to engage as required with the regulations and leave that to you and your colleagues to determine how best to do that.

And to confirm, our intent is definitely veteran-centric, the well-being of the veterans, and to ensure that what we do prescribe in the regulations provides us that flexibility, hence why we wanted it in the regulations and not in the legislation, and possibly even in the policy, which would give us greater flexibility as needed. That's currently the process we're looking at.

In terms of the Family Caregiver Relief Benefit, your points are certainly noted and very appropriate. I think that we wanted to be able to recognize the caregiver, and we have not within Veterans Affairs provided any of that recognition in terms of either a monetary amount or otherwise, and this is certainly one of the areas we have been criticized for and wanted to be able to adjust the benefit.

clairement qu'ils voulaient que cette allocation leur soit versée directement. Il me semble que cela va à contre-courant de ce qui se fait depuis un certain nombre d'années dans d'autres programmes qui ont trait à la santé, à l'autonomie d'une personne et aux soutiens auxquels les bénéficiaires ont eux-mêmes accès.

Prenons l'exemple d'une personne handicapée qui aurait besoin de soins pendant de nombreuses années. Un contrat est signé, et l'argent est versé directement au fournisseur de soins. Il ne s'agit pas nécessairement d'un membre de la famille; il peut s'agir d'un employé d'une agence, peu importe. Mais les bénéficiaires réclament eux-mêmes que cet argent leur soit versé directement, de façon qu'ils puissent, conformément à certaines normes, choisir eux-mêmes leur fournisseur de soins, en fonction de ce qui leur convient, plutôt que de se les voir imposer.

Cela me préoccupe, car, même si les aidants familiaux sont pour la plupart des gens merveilleux, il arrive des cas où des gens à risque sont vulnérables face aux personnes qui leur fournissent des soins, même s'il s'agit d'un membre de leur propre famille. Mais comme le fournisseur de soins et l'ancien combattant ont l'obligation de signaler une rupture du contrat, cela pourrait donner lieu à certains cas d'abus. Je suis assez préoccupée par cette possibilité. Je suis assez préoccupée de l'image que cela donne des anciens combattants eux-mêmes, de leur autonomie et de leur capacité de choisir les programmes de relève. Il s'agit ici d'offrir du répit à l'aidant familial, et l'ancien combattant devra pouvoir disposer de cet argent afin d'embaucher quelqu'un qui viendra prendre soin de lui lorsque l'aidant familial profite de son répit. Pourriez-vous réagir à cette préoccupation?

**Mme McIntyre :** Oui, certainement, merci beaucoup. En ce qui concerne votre premier point, nous sommes tout à fait disposés à nous occuper comme il le faut de ce qui figurera dans le règlement et à vous laisser, vous et vos collègues, décider de la meilleure façon de faire tout cela.

Et, je le confirme, notre objectif est clair, c'est le bien-être des anciens combattants, et nous voulons être certains que ce que nous allons inclure dans le règlement nous donne la marge de manœuvre nécessaire; c'est d'ailleurs pourquoi nous inscrivons ces dispositions dans le règlement plutôt que dans la loi, voire même dans la politique : pour disposer au besoin d'une marge de manœuvre encore plus grande. C'est le processus que nous sommes actuellement en train d'examiner.

En ce qui concerne l'allocation pour relève d'un aidant familial, nous avons bien écouté les points que vous avez soulevés, qui sont tout à fait pertinents. Je crois que ce que nous voulions, c'est d'être en mesure de reconnaître le travail des aidants, et Anciens Combattants Canada n'a jamais pris de mesures, ni financières ni autres, pour reconnaître ce travail, et c'est une critique que nous avons reçue. C'est pourquoi nous voulions modifier cette allocation.

The minister in this case can, if he has any concerns, obviously whoever is delegated on his behalf, can certainly investigate further if there are situations of abuse and cease payment and question that. We want to ensure that there is protection in there, and that would be done appropriately.

As to the respite piece, there are certainly other treatment benefits and programs that a veteran can access to assist still with respite, and this is really seen as being able to transfer that. A lot of times, as you know, spouses cannot work their full-time hours or they may not even be able to remain employed, depending on the situation, to care for their injured or ill member veteran.

As such, this is really trying to engage them and provide them with that recognition, but your points are very appropriate and I will certainly have noted them and will look at them as we work through the regulations and the policy and for future policy development as well. Thank you.

**Senator Lankin:** It sounds to me that this is more a recognition slash very small “c” compensation, paid recognition, than a Family Caregiver Relief Benefit. There’s nothing in here thus far from what I’ve read, at least, that relates to relief. This replaces a certain amount of benefit that the veteran themselves had control over to help them bring in who they wanted at a time where there was relief required for a family caregiver.

**Ms. McIntyre:** Yes.

**Senator Lankin:** I wonder whether, in fact, it is appropriate to be replacing as opposed to being added, but I’ve made those concerns known.

I have one short comment. Yes, regulations will give you more flexibility to respond to what you find, and policy even more so, and each one of those gives fewer rights to the veteran to know what they’re entitled to and to be able to insist on. There’s a balance there, and I think that’s one of the things that the community should be able to look at.

**Ms. McIntyre:** Understood.

**Senator Beyak:** Thank you very much for your heartfelt presentation. I have sat on the Veterans Subcommittee for many years, and I like to see the way you have worked together, suggestions from the previous government, the current government, all the parties, all the stakeholders. Our Senate committee has advocated for some time a non-partisan approach to the military, whether it’s procurement, equipment, or the veterans, and this is very gratifying, so thank you.

Le ministre pourra, s’il entretient quelque préoccupation que ce soit, mener une enquête plus poussée si l’on soupçonne qu’il y a abus, et il pourra suspendre les paiements. Le fonctionnaire qui exerce les pouvoirs délégués pourra faire la même chose. Nous voulons nous assurer que des mesures de protection sont en place et que tout se fera de manière appropriée.

En ce qui concerne la mesure de répit, il existe, c’est certain, d’autres programmes ou prestations de traitement qui permettent eux aussi à un ancien combattant d’obtenir de l’aide pour accorder un répit à un aidant, et nous estimons que c’est en vue de rendre le transfert possible. Souvent, comme vous le savez, les conjoints ne peuvent pas travailler à temps plein, ou même conserver leur emploi, tout dépend de la situation, pour prodiguer des soins à leur époux, un ancien combattant blessé ou malade.

Et cette mesure vise en réalité à mobiliser les conjoints et à leur accorder cette reconnaissance; toutefois, les points que vous avez soulevés sont très pertinents, je les ai pris en note, et nous allons en tenir compte pendant que nous travaillerons sur le règlement et la politique et, aussi, lorsque nous élaborerons d’autres politiques. Merci.

**La sénatrice Lankin :** Il me semble plutôt que cette reconnaissance s’accompagne d’une rémunération minimale, que cette reconnaissance n’est pas à la hauteur du montant de l’allocation pour relève d’un aidant naturel. Il n’y a rien ici, pas dans ce que j’ai lu, du moins, qui concerne le répit. On remplace le montant d’une certaine allocation que les anciens combattants pouvaient utiliser comme bon leur semblait pour retenir les services d’une personne qu’ils pouvaient choisir lorsque l’aidant familial avait besoin d’un répit.

**Mme McIntyre :** Oui.

**La sénatrice Lankin :** Je me demandais donc, en fait, si cette nouvelle allocation devrait remplacer l’autre, plutôt que s’ajouter à cette dernière, mais j’ai déjà dit ce que je pensais.

J’ai un petit commentaire à faire. Oui, le règlement vous donnera une plus grande marge de manœuvre, et la politique encore davantage, pour prendre des mesures en fonction de ce que vous découvrirez, mais chacune de ces dispositions rogne sur les droits des anciens combattants, qui veulent savoir exactement ce qui leur est offert afin de pouvoir réclamer leur dû. Il faut en arriver à un équilibre, et je crois que c’est un des aspects sur lesquels tout le milieu devrait se pencher.

**Mme McIntyre :** C’est entendu.

**La sénatrice Beyak :** Merci beaucoup de votre exposé, il était sincère. J’ai siégé pendant de nombreuses années au Sous-comité des anciens combattants, et j’apprécie votre collaboration, les suggestions du gouvernement précédent et du gouvernement actuel, de toutes les parties, de tous les intervenants. Notre comité sénatorial demande depuis quelque temps que l’on adopte, quand il est question de l’armée, c’est-à-dire l’approvisionnement, l’équipement, les anciens combattants, tout cela, une approche neutre, et tout cela est très gratifiant, c’est pourquoi je vous remercie.

My question is have you heard specifics from stakeholders that were not addressed in here? And if you could outline them, I would appreciate it.

**Ms. McIntyre:** Yes. Thanks very much for your comments. As I said, this is all still a work-in-progress. The job is not done. I'm not saying anything that is not obvious, but the mandate commitment as was referenced in the very first question I was asked regarding the lifelong pension is still very much at the top of the list of concerns, comments and feedback from stakeholders. I can confidently say that what we are presenting through the Budget Implementation Bill is certainly very well received. However, that piece is missing which was clearly outlined in our minister's mandate commitment.

I think, too, as we move forward and really look at this focus on well-being and that whole multifaceted approach of well-being, we need to, from a policy perspective, start engaging our stakeholders more in that type of conversation.

**The Chair:** I want to follow up, if I could, Ms. McIntyre, and that's in respect to the Veterans' Education and Training Benefit, up to \$40,000 in tuition, and for those who have served up to six years up to \$80,000 for veterans of 12 years.

Perhaps you could maybe just tell us for the record what's in place right now for a veteran for the purposes of education and training benefits as opposed to what we're recommending here?

**Ms. McIntyre:** Sure, certainly, Mr. Chair.

**The Chair:** And the amounts, please.

**Ms. McIntyre:** Certainly. Currently we have the Rehabilitation and Vocational Assistance Program which is up to I believe a maximum of \$75,800. That's solely for actual expenses incurred as part of a rehabilitation training program. That is for medically released veterans, most notably service-related.

There is eligibility as well for non-service-related within a 120-day time frame. There is a window for individuals to receive that. Again, the eligibility is primarily for those who are medically released service-related. At the same time, they would also be eligible for financial compensation through our Earnings Loss Benefit program as well.

A very different population is being addressed in the education and training benefit. As I said earlier, all honourably released, regardless of the type of honourable release, can access that \$40,000 or \$80,000, depending on years of service.

Ma question est la suivante : est-ce que les intervenants vous ont parlé d'aspects dont il n'a pas été question ici? J'aimerais aussi, si vous le pouviez, que vous les présentiez.

**Mme McIntyre :** Oui. Merci beaucoup de vos commentaires. Comme je l'ai dit, nous y travaillons encore. Le travail n'est pas terminé. Cela peut sembler évident, mais l'engagement prévu dans notre mandat — il avait été évoqué dans la toute première question qu'on m'a posée au sujet de la pension à vie — est toujours au premier rang sur la liste des préoccupations et des commentaires que les intervenants nous soumettent. Je peux dire sans craindre de me tromper que tout ce que nous proposons, dans le projet de loi d'exécution du budget, a été bien reçu. Toutefois, ce qui manque, c'est un élément qui figurait en toutes lettres dans l'engagement prévu dans le mandat de notre ministre.

Je pense moi aussi que nous devons, à mesure que nous progressons et que nous examinons comme il convient l'accent mis sur le bien-être et toutes les facettes de l'approche en matière de bien-être, sous l'angle des politiques, demander aux intervenants de participer davantage à la conversation.

**Le président :** J'aimerais poursuivre, si vous me le permettez, madame McIntyre, pour parler de la prestation pour les études et la formation des anciens combattants, qui couvre les droits de scolarité jusqu'à concurrence de 40 000 \$ pour ceux qui ont servi pendant 6 ans et de 80 000 \$ pour ceux qui ont servi pendant 12 ans.

Vous pourriez peut-être nous dire, pour que cela figure au compte rendu, quelles mesures sont actuellement offertes aux anciens combattants, parallèlement à la prestation pour les études et la formation, par rapport à ce que nous recommandons ici?

**Mme McIntyre :** Bien sûr, certainement, monsieur le président.

**Le président :** Veuillez aussi préciser les montants.

**Mme McIntyre :** Certainement. À l'heure actuelle, nous offrons le Programme des services de réadaptation et d'assistance professionnelle, qui donne droit à un montant maximal de 75 800 \$, je crois. Cette somme ne peut servir qu'à couvrir les dépenses réellement engagées dans le cadre d'un programme de formation et de réadaptation. Le programme s'adresse aux anciens combattants libérés pour une raison médicale, à savoir, le plus souvent, pour une invalidité liée au service.

Mais le programme est également offert aux anciens combattants qui n'ont pas été blessés dans le cadre de leur service, mais ils ont 120 jours pour s'en prévaloir. Ils ont un certain délai pour présenter leur demande. Encore une fois, l'admissibilité est principalement fondée sur la libération du service pour raisons médicales. Les bénéficiaires pourraient en même temps avoir droit à une compensation financière, en l'occurrence à l'allocation pour perte de revenus.

La prestation pour les études et la formation s'adresse à un tout autre groupe de personnes. Comme je l'ai dit plus tôt, tous les militaires libérés honorablement, peu importe les circonstances de cette libération honorable, ont droit à une somme de 40 000 ou de 80 000 \$, montant établi en fonction de leurs années de service.

**The Chair:** So those who were under the previous policy and were medically released, would be directly informed in terms of exactly what was available for them and how they could access those particular funds?

**Ms. McIntyre:** Yes. One does not replace the other.

**The Chair:** No, I understand that.

**Ms. McIntyre:** The vocational rehabilitation Earnings Loss Benefit, which, as you're aware, we increased in October of 2016, is remaining and in place. As I said earlier, if individuals have used those funds and are no longer eligible, they can then access the education and training amounts as well. They will be working together with the case managers who are engaged with those individuals in the Rehabilitation Services and Vocational Assistance program.

Career transition is part of it. They get their education and go back to the Career Transition Services program for job counselling. It should all be seamless, and all the VAC components will be working together to ensure that, regardless of type of release, the proper programs are accessed by the veterans.

**The Chair:** Before I go to Senator Jaffer, I want to make an observation. Senator Lankin raised this with respect to caregivers. I personally think she has brought forward a reasonable position that should be looked at. At the end of the day, the responsibility lies with the veteran and no one else. I think we have to be very careful, as we administer these taxpayer dollars, to ensure they go where they should be going.

Now I'd like to go to Senator Jaffer.

**Senator Jaffer:** Thank you, chair. I'm sure this is not retroactive; it's ongoing for the people who get these benefits? Somebody honourably retired or resigned last year won't access these benefits, right?

**Ms. McIntyre:** Actually, they will. For the Education and Training Benefit, as well as the career transition benefit, it goes back to April 1, 2006. However, not the Caregiver Recognition Benefit. That is on a go-forward basis.

**Senator Jaffer:** There are a lot of changes happening, which is laudable — I'm happy with them — but it is also becoming more of a maze. For example, will the \$1,000 for Career Transition Services continue? Is this separate from the education fund? Will this continue?

**Le président :** Donc, les anciens combattants régis par la précédente politique qui ont été libérés pour des raisons médicales seront directement informés quant aux mesures qui leur sont offertes et à la façon dont ils peuvent toucher les montants en question?

**Mme McIntyre :** Oui. Ce n'est pas que l'un remplace l'autre.

**Le président :** Non, je l'avais compris.

**Mme McIntyre :** L'allocation pour perte de revenus et pour la réadaptation professionnelle qui, comme vous le savez, a été revue à la hausse en octobre 2016, n'a pas été abandonnée et est toujours en place. Comme je l'ai dit plus tôt, une personne qui a épuisé cette source de financement et qui n'est plus admissible peut à ce moment-là demander la prestation pour les études et la formation. Il lui faudra communiquer avec le gestionnaire de cas qui s'occupe de son dossier dans le cadre du Programme des services de réadaptation et d'assistance professionnelle.

La transition professionnelle, c'est un élément de l'ensemble. Les anciens combattants suivent leurs cours de formation, puis s'adressent de nouveau aux intervenants des Services de transition de carrière pour obtenir des conseils touchant l'emploi. Tous ces éléments s'emboîtent de façon harmonieuse, et tous les secteurs d'ACC travaillent de concert pour que les anciens combattants, peu importe le motif de leur libération, aient accès aux programmes appropriés.

**Le président :** Avant de redonner la parole à la sénatrice Jaffer, j'aimerais faire une observation. La sénatrice Lankin a abordé ce sujet en parlant des aidants. Personnellement, j'estime qu'elle a formulé un point de vue raisonnable qui mériterait d'être examiné. Au bout du compte, cette responsabilité revient à l'ancien combattant lui-même et à personne d'autre. Je crois que nous devrions faire très attention, puisque nous administrons l'argent des contribuables, de le dépenser de la bonne manière.

J'aimerais maintenant céder la parole à la sénatrice Jaffer.

**La sénatrice Jaffer :** Merci, monsieur le président. Je suis certaine que cette prestation n'est pas rétroactive; elle est maintenue pour les bénéficiaires actuels? Un ancien combattant qui a été libéré honorablement ou qui a quitté le service l'an dernier n'y aura pas droit, n'est-ce pas?

**Mme McIntyre :** En fait, oui. La prestation pour les études et la formation, de même que la prestation versée pour la transition de carrière existent depuis le 1<sup>er</sup> avril 2006. Ce n'est pas le cas, toutefois, de l'allocation de reconnaissance des aidants naturels, laquelle n'est pas rétroactive.

**La sénatrice Jaffer :** Il y a beaucoup de changements, et c'est bien louable — j'en suis heureuse —, mais cela devient de plus en plus labyrinthique. Par exemple, les Services de transition de carrière continueront-ils à verser un montant de 1 000 \$? Est-ce que c'est distinct du fonds pour l'éducation? Est-ce que ce sera maintenu?

**Ms. McIntyre:** Again, I can certainly relate to all of pieces in the mix here. Two points on that: One, the redesigned Career Transition Services will replace the current model. So the \$1,000 will no longer exist. They will have access to much more than that under the redesigned program.

I will also state that Budget 2017 provided \$24 million over six years for outreach and communications. This is all part of an ongoing narrative. As I said, it is certainly not at all easy to follow and needs to be properly communicated and explained to our members, our clients, our veterans and their families.

**Senator Jaffer:** What about the Service Income Security Insurance Plan, where DND and Veterans Affairs Canada are involved? How will that continue?

**Ms. McIntyre:** Again, that is a good question and very top of mind. In terms of the income security piece — and that, too, was referenced in the narrative of Budget 2017 — we are still actively looking at the consolidation of financial benefits: what the Canadian Armed Forces offered under their income security and insurance model, and what we offer under the Earnings Loss Benefit. We are hoping that, in the next year, something will be coming forward from the government to look at that in terms of the big picture and to propose a way forward.

**Senator Jaffer:** This is not directly to do with the changes happening here, but it is about looking after the issues of veterans, one of which is the one-stop shopping. One of the things we hear a lot about is that when someone leaves the Canadian Armed Forces, sometimes 15 departments are involved.

We've also heard that when you're with the Canadian Armed Forces, you go to one place and all your needs are met. It's a real culture shock when you leave and you have to deal with all these different groups. It was almost like you were looked after from the time you woke up to the time you went to sleep, and now you have to fend for yourself. For someone who has been in the Armed Forces for a long time, it's a real culture shock. What are we doing to help with that?

**Ms. McIntyre:** I would agree that the three items in the Budget Implementation Bill are very particular and certainly have an important intent and outcome when we look at well-being.

Having said that, though, how we implement them, working with the Canadian Armed Forces — there was an earlier question to that point — will be very important. How we move forward, from a government perspective, in terms of looking at veterans and their families from cradle to grave and how best to ensure those supports and that culture is at the top of our list, if you will,

**Mme McIntyre :** Je le répète, je vois très bien où va chacun des morceaux de ce casse-tête. J'aurais deux choses à dire à ce sujet : premièrement, les nouveaux Services de transition de carrière prennent la place du modèle actuel. Le remboursement de 1 000 \$ est donc éliminé. Mais les bénéficiaires se verront offrir bien plus dans le cadre du nouveau programme.

J'ajouterais que le budget de 2017 avait prévu une somme de 24 millions de dollars sur six ans pour les activités de sensibilisation et de communication. Tout se tient. Comme je l'ai dit, il est certainement assez difficile de s'y retrouver, et c'est pourquoi il faut bien présenter et expliquer les choses à nos membres, nos clients, nos anciens combattants et leur famille.

**La sénatrice Jaffer :** Et qu'en est-il du Régime d'assurance-revenu militaire du ministère de la Défense et d'Anciens Combattants Canada? Est-ce que ce régime est maintenu?

**Mme McIntyre :** Encore une fois, c'est une excellente question et c'est un sujet prioritaire. En ce qui concerne l'assurance-revenu — et il en a également été question dans le discours du budget de 2017 —, nous cherchons encore un moyen de consolider les prestations financières : les prestations versées par les Forces armées canadiennes conformément à leur programme d'assurance-revenu et celles que nous versons en tant qu'allocations pour perte de revenu. Nous espérons que, l'année prochaine, le gouvernement aura quelque chose à nous soumettre, qu'il aura brossé un tableau d'ensemble et qu'il proposera une voie à suivre.

**La sénatrice Jaffer :** Ma question concerne non pas directement les changements dont il est ici question, mais plutôt la solution à un des problèmes des anciens combattants, c'est-à-dire le guichet unique. Nous entendons souvent dire que, quand un soldat quitte les Forces armées canadiennes, il pourrait y avoir jusqu'à 15 ministères de concernés.

Nous avons également entendu dire que, lorsque vous faites partie des Forces armées canadiennes, vous vous adressez à un seul endroit et vous obtenez réponse à tous vos besoins. C'est vraiment un choc culturel, pour quelqu'un qui quitte les forces et qui doit traiter avec toutes sortes de groupes différents. Tout se passe comme si, un jour, on s'occupe de vous à partir du moment où vous vous levez jusqu'au moment où vous vous couchez et que, le lendemain, vous devez tout faire vous-même. Pour quelqu'un qui a longtemps fait partie des forces armées, c'est vraiment un choc culturel. Quel soutien leur offrons-nous?

**Mme McIntyre :** Je reconnais que les trois éléments inscrits dans le projet de loi d'exécution du budget sont assez particuliers et que, quand il est question de bien-être, leurs objectifs et leurs résultats ont de l'importance.

Cela dit, toutefois, il sera également très important de s'attacher à la façon dont nous allons mettre ces mesures en œuvre, de concert avec les Forces armées canadiennes; une question a déjà été posée à ce sujet. Les mesures que nous allons prendre, c'est-à-dire que le gouvernement va prendre, pour s'occuper des anciens combattants et de leur famille, du berceau

in terms of work that's being undertaken, it is the hope coming forward in the short term through the government to have a proposal on how best to do that.

Day to day, however, we are working actively with the Canadian Armed Forces to minimize those interventions. In terms of the example I gave you today of a waiver, if we already have information on file to be able to make an assessment for eligibility, we don't need to go back and get service records or whatever that might be. We can now take the hand of that individual even prior to their releasing, which before we didn't have the authority to do that. It came a couple of years ago. So they can actually apply for benefits while they're still serving, which again is a very important concept.

We're not quite there yet, but we're cognizant of that and we're working actively with our counterparts in the Canadian Armed Forces and Department of National Defence.

**Senator Jaffer:** Thank you very much.

**The Chair:** Colleagues, we've come to a conclusion. I want to echo Senator Lankin's comments with respect to the measures that are being presented here. I know they're going to be welcomed by the veterans and should go a long way in correcting some of the inequities that they've experienced in the past.

I want to make one final point that I think is relevant. Once these provisions are implemented, they constitute another reason for a young man or woman to join the Armed Forces. At the end of the day, they are benefits, especially for the purposes of retraining and education, which a lot of Canadians otherwise don't have in terms of recognition for the commitment they make.

I would stress that, with regard to the Department of National Defence and the military, this should be clearly advertised as a benefit in order to try to encourage more young Canadians to enlist.

Colleagues, I will excuse our witness. Thank you very much.

I'd like to go in camera for a few minutes once the witness has been excused, and anyone else who needs to leave. We'll recess for two minutes and then we'll go in camera.

(The committee continued in camera.)

jusqu'à la tombe, les mesures que nous allons prendre pour nous assurer que les soutiens et cette culture restent en tête de nos priorités, si vous voulez, le travail que nous sommes en train de faire, c'est dans l'espoir que le gouvernement va bientôt avoir une proposition à présenter quant à la meilleure façon d'y arriver.

Quoi qu'il en soit, nous travaillons activement et au quotidien avec les Forces armées canadiennes pour réduire au minimum le nombre des interventions. Je vous ai aujourd'hui donné l'exemple de la dérogation, qui fait que, lorsque nous avons déjà dans le dossier tous les renseignements à partir desquels évaluer l'admissibilité, nous n'avons pas à demander d'autres documents, par exemple le dossier des états de service, ou peu importe. Nous pouvons maintenant orienter une personne avant même qu'elle soit libérée, ce qui nous était auparavant interdit. Cela fait deux ou trois ans. Donc, une personne peut maintenant demander des prestations même si elle est encore en service, et, je le répète, c'est un aspect très important.

Nous n'en sommes pas tout à fait rendus là, mais nous sommes renseignés et nous travaillons activement avec nos homologues des Forces armées canadiennes et du ministère de la Défense nationale.

**La sénatrice Jaffer :** Merci beaucoup.

**Le président :** Chers collègues, nous sommes arrivés à une conclusion. Je vais me faire l'écho de ce que la sénatrice Lankin a dit à propos des mesures présentées ici. Je sais qu'elles seront bien accueillies par les anciens combattants et qu'elles se révéleront efficaces pour corriger certaines des injustices qui les ont affectés dans le passé.

J'aimerais dire une dernière chose; je crois que c'est pertinent. Une fois que ces dispositions seront mises en œuvre, elles représenteront pour un jeune homme ou une jeune femme une raison de plus de s'enrôler dans l'armée. Au bout du compte, les forces armées procurent des avantages, en particulier au chapitre de la formation et de l'éducation, et, par ailleurs, bien des Canadiens n'ont pas droit à la même reconnaissance pour leur engagement.

J'aimerais souligner qu'il faudrait que cela soit clairement présenté comme un avantage du ministère de la Défense nationale et des forces armées, ce qui encouragerait davantage de jeunes Canadiens à s'enrôler.

Chers collègues, je vais laisser nos témoins partir. Merci beaucoup.

J'aimerais que nous poursuivions à huis clos, pendant quelques minutes, une fois que les témoins, et toutes les autres personnes qui doivent le faire, auront quitté la pièce. Nous allons prendre une pause de deux minutes avant de poursuivre à huis clos.

(La séance se poursuit à huis clos.)



# MILITARY UNDERFUNDED: THE WALK MUST MATCH THE TALK

## Report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence

The Honourable Daniel Lang, Chair

The Honourable Mobina S.B. Jaffer, Deputy Chair

April 2017



SENATE | SÉNAT  
CANADA

Ce document est disponible en français

This report and the committee's proceedings are available online at:

[www.senate-senat.ca/secd.asp](http://www.senate-senat.ca/secd.asp)

Hard copies of this document are available by contacting:

The Senate Committees Directorate at (613) 990-0088 or by email at

[SECD@sen.parl.gc.ca](mailto:SECD@sen.parl.gc.ca)

**CONTENTS**

---

MEMBERS OF THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL SECURITY AND DEFENCE ..... II

ORDER OF REFERENCE ..... III

EXECUTIVE SUMMARY ..... IV

RECOMMENDATIONS ..... VII

OVERVIEW ..... 1

SUCCESSIVE GOVERNMENTS FALLING BEHIND IN MAKING INVESTMENTS IN OUR SECURITY ..... 2

    We will not let Canada's future be shortchanged ..... 2

    Commitments Made During The 2015 Election Campaign ..... 3

    Insufficient Funding for Canada's Defence ..... 3

    Parliamentary Budget Officer Identifies Insufficient Funding For Military ..... 5

    Government Only Funding 1/3 of Military Needs ..... 5

PRIORITIZE DEFENCE COMMITMENTS ..... 6

    Interoperability is Essential ..... 7

    NATO: Canada Ranks 23rd of 28 ..... 9

ADDRESSING THE STRATEGIC CHALLENGES FACING CANADA ..... 12

INADEQUATE FUNDING TO MEET NEEDS OF AIR FORCE AND NAVY ..... 15

LAPSED FUNDING NEEDS TO END ..... 22

DEFENCE RENEWAL/TRANSFORMATION ..... 24

TOWARDS AN INTEGRATED DEFENCE POLICY BASED ON NATIONAL CONSENSUS ..... 25

    Canada's New Defence Policy Must Not Exist In A Vacuum ..... 25

    Engaging Parliament ..... 26

CANADA'S DEFENCE PRIORITIES ..... 28

    Cyber and Space: Integral to Canada's Defence and National Security ..... 28

    What Canada Needs To Do To Make NORAD Work: Participate in Ballistic Missile Defence ..... 31

GET ON WITH FIXING CANADA'S MILITARY PROCUREMENT ..... 33

    Fix Internal Processes ..... 33

    Too Many Players ..... 34

APPENDIX A ..... 37

APPENDIX B ..... 42

APPENDIX C – LIST OF WITNESSES ..... 44

## **MEMBERS OF THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL SECURITY AND DEFENCE**

---

The Honourable Daniel Lang, Chair  
The Honourable Mobina S.B. Jaffer, Deputy Chair

And

The Honourable Senators:

Lynn Beyak  
Gwen Boniface \*  
Claude Carignan, P.C.  
Jean-Guy Dagenais  
Colin Kenny  
Frances Lankin, P.C. \*  
Marilou McPhedran \*  
Lucie Moncion \*  
Raymonde Saint-Germain \*  
Vernon White

*Ex-officio members of the Committee:*

The Honourable Senators Larry Smith (or Yonah Martin) and Peter Harder, P.C.(or Diane Bellemare).

*Other Senators who participated from time to time in the work of the Committee:*

The Honourable Senators Larry W. Campbell, James S. Cowan, Joseph A. Day, Elaine McCoy, Don Meredith, Wilfred P. Moore, Victor Oh, Dennis Glen Patterson, André Pratte, Nancy Greene Raine and Pierrette Ringuette.

*Senators' Staff*

Naresh Raghubeer, Director of Policy and Parliamentary Affairs, Office of Senator Daniel Lang  
Alexander Mendes, Legislative Assistant, Office of Senator Mobina Jaffer  
Roy Rempel, Policy Advisor, Office of Senator Smith

*Clerk of the Committee:*

Adam Thompson, Clerk  
Barbara Reynolds

\* These senators joined the committee in December 2016 or later, after the committee had completed hearing evidence in relation to this study. As such, they may or may not endorse the conclusions reached by the committee.

## ORDER OF REFERENCE

---

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, April 21, 2016:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Lang moved, seconded by the Honourable Senator Tannas:

That the Standing Senate Committee on National Security and Defence be authorized to examine and report on issues related to the Defence Policy Review presently being undertaken by the government;

That, pursuant to rule 12-18(2)(b)(i), the committee be authorized to meet from June to September 2016, even though the Senate may then be adjourned for a period exceeding one week;

That the committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit with the Clerk of the Senate its report if the Senate is not then sitting, and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber; and

That the committee table its report no later than December 16, 2016, and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings for 180 days after the tabling of the final report.

After debate,

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

Charles Robert

*Clerk of the Senate*

Extract from the *Journals of the Senate*, Monday, December 12, 2016:

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

That, notwithstanding the order of the Senate adopted on Thursday, April 21, 2016, the date for the final report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence in relation to its study of issues related to the Defence Policy Review presently being undertaken by the government be extended from December 16, 2016 to June 30, 2017.

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

Charles Robert

*Clerk of the Senate*

## EXECUTIVE SUMMARY

---

This report focuses on broader issues related to the Canadian military and the defence policy review.

Specifically, it addresses:

- the continual underfunding of Canada's own security needs, and through that the military;
- the problems of an overly-complex procurement system that lapses billions of dollars annually and under delivers equipment to the military;
- risks to Canada's critical infrastructure;
- the need for cross-party consensus on military issues; and
- the need for quadrennial defence policy reviews and reviews of national security strategy and foreign policy.

In part two of the committee's report, which will be tabled next month, we will examine specific capability gaps in the Canadian Armed Forces and steps to ensure Canada's military receives the support it requires to defend Canada and meet our NATO and NORAD commitments.

### PROVIDING ADEQUATE FUNDING TO THE MILITARY

For too long, successive governments have called on military women and men to do more and more — yet these governments have failed to invest in the tools required for the job. Today, spending on the military is 0.88% of Canada's gross domestic product (GDP), well short of our commitment as part of the NATO alliance to spend 2% of GDP on our own security and defence needs.

At the same time, spending on defence has been shrinking as a percentage of total government expenditure. This is a troubling sign for the military.

Today, Canada ranks 23<sup>rd</sup> of 28 NATO members when it comes to spending on our own defence. This is unacceptable.

*Chronic underfunding of the military and buck passing must stop.*

When it comes to providing leadership, military commanders should not serve as cheerleaders for the government. Instead, they should clearly outline their solutions as to where specifically they plan to save money on infrastructure (e.g. by naming the facilities and bases they intend to close) and outline what steps they are taking to ensure the military needs as identified by the Defence Acquisition Guide, the Auditor General of Canada, the ombudsman for the Canadian Armed Forces, industry experts and this Committee are met.

### 1. INCREASE SPENDING TO 2% OF GDP TO ENSURE SAFETY AND SECURITY IS MAINTAINED (Page 15)

The Committee is convinced that Canada must increase defence spending to 2% of GDP starting in 2018 and continue increasing spending by 0.1% of GDP each year until 2028. *To see how we get there, please refer to the table on Page 18.* This proposal will reverse the decline in spending and will put the military on a course to be able to fulfil the stated government requirement to simultaneously meet Canada's obligations to NORAD and NATO, as well as to providing the necessary security for our own citizens.

To do any less risks the safety and security of Canadians.

## **2. FIXING CANADA'S MILITARY PROCUREMENT SYSTEM (Page 33)**

The government must fix Canada's shambolic military procurement system. It is a system that involves too many departments and where it appears that — as one witness put it — *“Everyone is accountable and no one is accountable.”* Failure to fix this system leads to increase costs of over \$1 million per day, capacity gaps and unnecessary maintenance costs as well as to reduced buying power. Continuing this broken system is unacceptable.

To successfully fix the larger problems of military procurement, and to bring Canada in line with our allies, the committee recommends that the Department of National Defence — not Public Services and Procurement Canada — needs to be in charge of military procurement. This will require a complete revamp of how military procurement is done. Rather than carrying on as usual, the government should seize the opportunity and bring forward meaningful changes to this dysfunctional system.

To address immediate weaknesses in the procurement process, the Committee recommends that the government adapt its policies so that the Minister of National Defence can appoint a lead negotiator and interlocutor for each procurement project valued at over \$1 billion and assign responsibility and accountability.

## **3. DO MORE TO COORDINATE CYBER DEFENCES AND PROTECT CRITICAL INFRASTRUCTURE (Page 28)**

Canada's critical infrastructure is vulnerable. The Committee review this subject on page 28 of the report and recommends that the Government of Canada explore opportunities to coordinate an integrated joint cyber defence strategy with the United States as well as other countries and report to Parliament on best options within 180 days and that it:

- designate satellites and radar installations as critical infrastructure; and
- seek ways to secure the full spectrum of all critical infrastructure assets against significant threats, including electromagnetic pulses, by 2020 in partnership with the United States and other countries.

## **4. REGULAR REVIEW OF DEFENCE POLICY REQUIRED (Page 25)**

To be effective, Canada's new defence policy must not exist in a vacuum. The government should commit to a review of the military every four years.

Since the last comprehensive review of Canada's defence and foreign policies over 20 years ago, the nature and complexity of threats to our national security have changed profoundly. While conventional military capabilities and decision-making continue to be important, our adversaries are able and willing to use every available tool — conventional military operations, insurgency, terrorist attacks, and full-spectrum cyber campaigns — to achieve their objectives. This transformation in the security environment requires a strategic rethinking of Canada's defence policy — how it is made and what it takes to implement it. It also requires a broader review of national security and international policy objectives.

The Committee recommends that the Government of Canada conduct and conclude reviews of Canada's national security strategy and foreign policy before the end of 2017 to ensure coordination and integration into the Defence Policy Review.

## 5. BUILD CROSS-PARTY CONSENSUS ON MILITARY ISSUES (Page 26)

The Minister of National Defence is responsible for informing and educating Canadians about the role of the military and what it does to ensure security and stability while supporting Canadians when they are most in need, particularly during emergencies such as floods, ice storms, or on search and rescue missions in the high seas, the rugged wilderness or in the far north. More must be done.

The committee notes that defending Canada should be an issue that is above partisan politics. Canadians want more cooperation between political parties as we move forward.

Developing an effective defence policy requires broad public and political support and engagement. The Committee believes that it is essential to build political consensus around national security priorities and to open up defence policy to regular review. Parliamentary committees are the best mechanism to develop this cross-party consensus and to provide oversight of key defence policy and procurement issues.

The Committee recommends:

- that the Government of Canada work with the Senate and the House of Commons to establish cross-party consensus on issues related to the military and veterans;
- That the Minister of National Defence ensure members of the three services meet more regularly with parliamentarians, in committee and in their constituencies to further the understanding of the role of the Canadian Armed Forces and their requirements; and
- That the Prime Minister regularly brief the Leader of the Official Opposition and the leader of the third party on matters of national security and defence.

## CONCLUSION

The federal government can no longer continue underfunding the military and delay addressing the urgent capacity gaps that have been created.

After careful study and with the benefit of testimony from expert witnesses, this Committee has made a number of recommendations to give the military the tools it needs to keep Canada safe.

Successive governments have talked a good game when it comes to the military but — as the Committee's report makes clear — **the walk must match the talk.**



## **RECOMMENDATIONS**

---

### Recommendation 1:

That the Government of Canada make the necessary defence investments to ensure that the Canadian Armed Forces are fully equipped and trained to effectively carry out Canada's key defence priorities: the protection of Canadian sovereignty, including in the Arctic; the defence of North America under NORAD; and full participation in NATO as well as the United Nations and other multilateral international operations.

### Recommendation 2:

That the Government present a budget plan to Parliament within 180 days to increase defence spending to 1.5% of GDP by 2023 and to 2% of GDP by 2028.

### Recommendation 3:

That the Government of Canada implement a long-term funding framework to secure stable and sustained investments to renew the core capabilities of the Canadian Armed Forces, while increasing transparency and accountability and eliminate the issue of lapse funding for the operational needs of the Canadian Military.

### Recommendation 4:

That as funding for the defence of Canada is increased the government systematically provides funding for these identified priorities in the Defence Acquisition Guide and that it update the guide to reflect:

1. The specific project;
2. Whether the project is funded or unfunded;
3. When each project will be funded; and
4. When the acquisition will be completed.

### Recommendation 5:

That the Minister of National Defence report to Parliament within 180 days on progress made under the Defence Renewal/Transformation strategy, and annually thereafter.

### Recommendation 6:

That the Government of Canada complete reviews of Canada's national security strategy and foreign policy before 2018 to ensure coordination and integration with the Defence Policy Review.

### Recommendation 7:

That the Government of Canada conduct a legislatively mandated defence policy review every four years, involving broad public consultations.

### Recommendation 8:

That the Government of Canada work with both the Senate and the House of Commons to establish a cross-party consensus on issues related to the military and veterans issues.

### Recommendation 9:

That the Minister of National Defence ensure members of the three services (Army, Air Force and Navy) meet with parliamentarians at least annually, in committee and in their constituencies to further the understanding of the role of the Canadian Armed Forces and their requirements.

Recommendation 10:

That the Prime Minister regularly brief the Leader of the Official Opposition and the Leader of the third party on matters of national security and defence.

Recommendation 11:

That the Parliament of Canada establish a Special Joint Parliamentary Committee with the Senate and House of Commons to study and report on Military Procurement.

Recommendation 12:

That the Government of Canada explore opportunities to coordinate an integrated joint cyber defence strategy with the United States as well as other countries and report to Parliament on best options within 180 days.

Recommendation 13:

That the Government of Canada:

1. designate satellites and radar installations as critical infrastructure and
2. seek ways to secure the full spectrum of all critical infrastructure assets against significant threats, including electromagnetic pulse, by 2020 in partnership with the United States and other countries and that it report to Parliament in 180 days, and annually thereafter.

Recommendation 14:

That the Government of Canada become a full partner with the United States on Ballistic Missile Defence; provide strategic locations for radar installation; and collaborate on joint research and technology partnerships.

Recommendation 15:

That the Minister of National Defence appoint a lead negotiator and interlocutor for each procurement project valued over \$1 billion dollars and assign responsibility and accountability.

Recommendation 16:

That the Government:

1. Mandate that the Minister of National Defence acquire and deliver the right equipment to the Canadian Armed Forces in a timely manner; leverage purchases of defence equipment to create jobs and economic growth; and, streamline defence procurement approval processes;
2. Transfer responsibilities for all defence and Coast Guard procurement from Public Services and Procurement Canada to the Department of National Defence;
3. Establish a major military procurement agency within the Department of National Defence; and
4. Take the steps, on an interim basis, to ensure that current major procurement projects proceed expeditiously and responsibly, both by
  - a) contracting procurement experts while training, deploying and developing a plan to retain in-house staff; and
  - b) by ensuring direct ministerial oversight of all major procurements to ensure that they advance on time and on budget.

## OVERVIEW

---

In early April 2016, the Government of Canada launched public consultations as part of its Defence Policy Review. The goal was to launch a new policy in early 2017. In addition to the Defence Expert Roundtables, online and public consultations, the government reached out to parliamentary committees and parliamentarians for help in developing the new policy.<sup>1</sup> Minister of National Defence Harjit Sajjan wrote to the Standing Senate Committee on National Security and Defence (the Committee) on 22 March 2016, highlighting his particular interest in hearing the Committee's views on "how National Defence and the [Canadian Armed Forces] CAF can contribute to renewing Canada's commitment to United Nations [UN] peace support operations."<sup>2</sup> In response, the Committee held hearings examining Canada's potential re-engagement in United Nations peace support operations, and participated in a fact-finding mission to United Nations headquarters. The Committee's recommendations related to this specific issue can be found in its report entitled [UN Deployment: Prioritizing Commitments at Home and Abroad](#).

The Committee also takes this opportunity to provide advice to the government on the Defence Policy Review, and to reiterate its earlier recommendation that enhanced participation in United Nations peace support operations must always be viewed where Canada's first and foremost priority is the defence of Canada and the maintenance of our sovereignty on land, in the air, and in all three seas.

Likewise, the Committee believes that any recommitment to a peace support operation can only be properly understood, and therefore evaluated, in the context of these same objectives. At the same time, these defence policy objectives must themselves be informed by a renewed national security strategy. This strategy must be comprehensive, develop and reflect a national public consensus, and have enough cross-party support to survive changes of government.

During the past year, the Committee heard from numerous defence and security experts, serving and retired members of the Canadian Armed Forces, representatives of government departments, and academics. Their testimony shed light on significant challenges for the military that affect Canada's ability to defend its territorial sovereignty, carry out the country's continental responsibilities in conjunction with the United States under the North American Aerospace Defence Command (NORAD), and operate as a credible partner with our international allies within the North Atlantic Treaty Organization (NATO), the United Nations and elsewhere.

The Committee believes that Canada's women and men in uniform are already expected to do too much with too little. This must change. The government must take a hard look at what Canada needs to defend itself and its interests, and then get on with funding these needs. **The walk must match the talk.** As Lieutenant-General (Retired) Michael Day, Fellow, Canadian Global Affairs Institute, told the Committee, "I do believe that Canada has a role to play, and I believe that the world benefits from more Canada in the world. But we must be clear at the front

---

<sup>1</sup> Government of Canada, "[Minister Sajjan Launches Public Consultations on Defence Policy Review](#)," News Release, 6 April 2016.

<sup>2</sup> Letter from the Minister of National Defence Harjit S. Sajjan to the Honourable Daniel Lang, Chair of the Standing Senate Committee on National Security and Defence [SECD], 22 March 2016.

end of the requirements of a successful operation, and set Canada and its Canadian Forces members up for success.”<sup>3</sup>

## **SUCCESSIVE GOVERNMENTS FALLING BEHIND IN MAKING INVESTMENTS IN OUR SECURITY**

---

The purpose of spending on the military is first and foremost for the defence of Canada. It has become clear to the committee that governments have been failing to make the necessary investments in our own security, either because of poor planning in recruiting, training, and equipment procurement; the perceived lack of immediate threats or because of a relative comfort of relying on the United States of America for our security. As the world becomes a more complex place, especially with rogue regimes and non-state actors seeking and acquiring biological, nuclear and chemical weapons, mobile missile launch capabilities, Canada should not rely on others to protect our national interests and defend our sovereignty. We must not rely on others to respond to emergencies within our own borders. We must take responsibility for our own defence and make the necessary investments to secure our country from all threats which affect the day to day lives of Canadians, as well as our economic and political stability. We must learn the lessons from 9/11 as to how disruptive terrorism could be to our well-being. Finally, we must be prepared to project to the world, our capabilities and our willingness to support allies and international missions in keeping with our values and commitments.

While the issues outlined in this report are wide-ranging, the Committee heard that they are not insurmountable. Significant resources have been invested over the last decade which have allowed us to renew and modernize many of our military capabilities. These investments should be sustained. At the same time, the Defence Policy Review also provides an opportunity to tackle the many long-standing challenges that hinder the development of a more capable and sustainable military, including: an ineffective and inefficient bureaucracy, a broken defence acquisition system and the failure to increase, train, retain and support the personnel needed to meet Canada’s security needs. These challenges are examined throughout the report that follows.

### **We will not let Canada’s future be shortchanged.**

In the Committee’s view, chronic underfunding and a dysfunctional procurement system are core issues that have brought the Canadian Armed Forces to the breaking point. Simply put, for too long, the Department of National Defence’s ambitious capital acquisition program has been backed by neither money nor knowhow. In general, the Committee supports ongoing defence transformation efforts. However, it is concerned that progress towards this end is so slow and haphazard that the Canadian Armed Forces’ existing capabilities will fail catastrophically. Sooner or later, we will suffer the consequences of trying to operate our military on the cheap; inadequately equipped and, therefore, inadequately trained.

---

<sup>3</sup> The Standing Senate Committee on National Defence and Security (SECD), [Evidence](#), 19 September 2016, Lieutenant-General (Retired) Michael Day.

## Commitments Made During The 2015 Election Campaign

When it comes to investing in the defence of Canada through support for the military, the committee takes careful note of the commitments made by the current Prime Minister during the 2015 election campaign.

**We will not let Canada's Armed Forces be short changed, and we will not lapse spending from year to year. We will also reinvest in building a leaner, more agile, better equipped military including adequate support systems for military personnel and their families.**

(Page 69, REAL CHANGE: A PLAN FOR A STRONG MIDDLE CLASS)

**Unlike [the previous government], we will have the funds that we need to build promised icebreakers, supply ships, arctic and offshore vessels, surface combatants, and other resources required by the Navy.**

(Page 70, REAL CHANGE: A PLAN FOR A STRONG MIDDLE)

### Insufficient Funding for Canada's Defence

Before discussing its concerns about defence funding, the Committee wishes to acknowledge that some national capabilities have been substantially improved over the past decade under governments of both political stripes. It is with these gains in mind that the Committee therefore stresses the importance of identifying and building on success where it has occurred.

The 2008 *Canada First* Defence Strategy attempted to establish long-term objectives and commitments for annual defence spending and equipment acquisition. Through the Strategy, the government committed to increase defence spending over a twenty-year period, from approximately \$18 billion in 2008–2009 to over \$30 billion by 2027–2028. The Canadian Armed Forces would expand to 70,000 Regular Forces and 30,000 Reserve Forces personnel, its readiness to deploy and ability to sustain operations once deployed would be increased, and its defence infrastructure improved and modernized. Over the following decades, the Canadian Army, Royal Canadian Navy and Royal Canadian Air Force were all to be provided with new weapons systems and equipment.

The *Canada First* Defence Strategy also announced several key defence procurement projects. These were broken down into three main categories: projects announced prior to the introduction of the Strategy, new major fleet replacement projects, and other capital projects. Overall, the *Canada First* Defence Strategy announced government plans to spend \$490 billion on defence over 20 years. About 12% of the \$490 billion (\$60 billion) pertained to the acquisition of new defence equipment. The remainder was for personnel (\$250 billion), readiness (\$140 billion) and infrastructure (\$40 billion).<sup>4</sup>

Three years later, in 2011, the then Lieutenant-General Andrew Leslie, who has since retired and become a Member of Parliament, presented his plan to transform the Canadian Armed Force to the Minister of National Defence<sup>5</sup>. Entitled [Report on Transformation 2011](#), Lieutenant-General

<sup>4</sup> Department of National Defence [DND], [Canada First Defence Strategy](#), 2008, pp. 1–21. See Appendix A for a table providing a status update on key commitments made by the *Canada First* Defence Strategy.

<sup>5</sup> DND, [Report on Transformation 2011](#).

(Retired) Leslie's plan called for significant cuts in the size of National Defence Headquarters staff, including the reassignment of 3,000 military personnel. A key objective of this transformation plan was to increase the Department of National Defence's "tooth to tail" ratio by reassigning military personnel back out to the field. The transformation report also called on the government to increase the annual funding of its capital investment plan by \$1 billion. In Lieutenant-General (Retired) Leslie's view, the *Canada First* Defence Strategy's capital investment plan was inadequately funded.

Both the government of the day and the current government said they would act on Lieutenant-General (Retired) Leslie's recommendations, thus enabling delivery on some of the commitments made in the *Canada First* Defence Strategy. Unfortunately, and as one of the witnesses, Dr. David Perry, pointed out to the Committee, the Canadian Armed Forces and the Department of Defence have yet to recover from budget cuts that took place in the wake of the 2010 Strategic Review.<sup>6</sup> The department's materiel group, he said, is still struggling to hire back project management expertise it lost in these cuts.<sup>7</sup>

Based on what it heard from witnesses, the Committee is not convinced that the transformation report's recommendations are being acted on in good faith.

The current Prime Minister committed during the 2015 election campaign to "*implement the recommendations made in the Canadian Forces' Report on Transformation.*" However, he failed to make reference to this commitment in the Minister of Defence's mandate letter and Parliament has not been informed of which recommendations are being implemented.

While the Defence Renewal Team was established by the Department of National Defence in 2012 to "minimize inefficiency, streamline business processes and maximize operational results"<sup>8</sup>, we appear to be losing ground. The 2013 [Defence Renewal Charter](#) was developed to guide renewal efforts across the organization towards the delivery of "the best military capabilities for the best value for Canadians."<sup>9</sup> Yet, some witnesses cautioned that without increases in defence spending, the readiness levels of the Canadian Armed Forces would be compromised and recapitalization plans further delayed. Based on this premise, Colonel (Retired) Tony Battista, CEO of the Canadian Defence Association and the Canadian Defence Association Institute underscored that the Canadian government has difficult choices to make in devising a new defence policy:

The government, therefore, has two options: increase funding to adequate levels to fulfil [the Canadian Armed Forces's primary and recently proposed] defence requirements, or recalibrate these requirements and the force structure that goes with it to better fit the prospective spending envelope. Neither option will be easy. The first will require the government to substantially and immediately increase the resources allocated to defence, even though such a move may not be politically expedient at a time of larger than expected deficits. The second will also require being highly disciplined in prioritizing defence

---

<sup>6</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, David Perry.

<sup>7</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, David Perry.

<sup>8</sup> DND, "[Defence Renewal Overview](#)," 11 March 2016.

<sup>9</sup> DND, [Defence Renewal Charter Summary](#)," 7 October 2013.

commitments, making hard choices on the CF core structure, and even then, there are dangers of getting it wrong.<sup>10</sup>

### **Parliamentary Budget Officer Identifies Insufficient Funding For Military**

Evidence pointing to the unsustainability of current national defence program spending levels was corroborated by a 2015 study conducted by the Office of the Parliamentary Budget Officer – mandated to independently analyze Canada’s finances over which Parliament has jurisdiction. Peter Weltman, Senior Director in that office, told the Committee that the study, entitled, *Fiscal Sustainability of Canada’s National Defence Program*, “showed there was a funding gap” - meaning that a forecasting estimate found the Department of National Defence’s force structure to be unsustainable at 2015 funding levels and over the following 10 years.

The re-equipment needs of the Canadian Armed Forces are significant. The Department of National Defence’s 2016 Defence Acquisition Guide (DAG) outlines well over 100 medium and long-term procurement requirements needed just to sustain the current core capabilities of the Armed Forces. A full list can be found in Appendix B.

### **Government Only Funding 1/3 of Military Needs**

Mr. Perry, Senior Analyst and a Fellow with the Canadian Global Affairs Institute told the Committee that currently “there is roughly three times more demand for actual project funding than there is available money. That’s left the capital acquisition budget short by several tens of billions of dollars, even considering the planned increase of the defence budget [instituted by the Harper Government which the current Government] has promised to honour”. Perry noted that “Resolving this mismatch between the demands of the defence policy and the available funding must be a central focus of the defence policy review ...”<sup>11</sup>

### **More than \$2 Billion per year in new money needed to maintain DND’s current operations**

Perry further notes in the *Canadian Naval Review* that “Public documents suggest that the capital equipment budget is short by roughly \$2 billion a year over the long term, given extant policy commitments. In addition, the Department is short changed by several thousand positions according to the 2011 Report on Transformation. Based on these two facts alone, at least \$2 billion annually would be required simply to allow DND to resource a status quo defence for structure.”<sup>12</sup>

**Unfortunately, the government has not yet acted on warnings from the Parliamentary Budget Officer and from industry experts to increase spending to be able to maintain current operations and to address the significant gaps which will affect the safety and security of all Canadians.**

---

<sup>10</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Tony Battista.

<sup>11</sup> SECD, [Evidence](#), 1 February 2016, David Perry.

<sup>12</sup> Canadian Naval Review, Volume 12, Number 4 (2017)

## **PRIORITIZE DEFENCE COMMITMENTS**

---

Cognizant of the diverse range of threats confronting Canada, the Committee sought guidance from witnesses on how Canada should prioritize use of its finite military resources. The Committee heard that among the Canadian Armed Forces' core missions, its first priority must be Canada's national defence. Next, because it is so inextricably linked to national defence is defence of North America through Canada's partnership with the United States in NORAD. Participation in NATO and multilateral international operations under the United Nations also contribute significantly to Canada's national security by addressing threats before they can reach Canada.

Thus, if national defence and NORAD represent the two highest priority missions assigned to the Canadian Armed Forces, then priority must be given to providing the Canadian Armed Forces the recruitment, training and equipment it requires to succeed in these missions. While Canada can and should continue to fully participate in the Alliance and commit to missions that enhance international security, it can best accomplish this by drawing on those capabilities that it must acquire to carry out its primary territorial and North American defence tasks. Prior to increasing any commitments for United Nations peace support operations, therefore, the government must ensure that adequate funding is available to meet the current national and international operational priorities for the Canadian Armed Forces.

**That the focus of Canada's new defence policy must therefore remain the defence of Canada; followed by the defence of North America in cooperation with the United States through NORAD; participation in NATO; and, finally, contributions to the United Nations and other multilateral international operations, in that order.<sup>13</sup>**

Defending Canada's sovereignty entails a wide-range of activities and responsibilities, including "regularly training and preparing for war to safeguarding Canadian territory, monitoring and patrolling Canada's skies and waters, exercising sovereignty in the Arctic and elsewhere, conducting search and rescue, supporting domestic law enforcement agencies, and assisting civilian authorities with disaster relief in times of emergency, among other things."<sup>14</sup> Tens of thousands of Canadian military members contribute to territorial defence and sovereign control on a daily basis, working across the vast expanse of our country and along its three coasts.<sup>15</sup>

Ensuring mission success in the national defence task also requires the Canadian Armed Forces to work with domestic partners. It is for this reason that Mr. Battista recommended that the new defence policy be supported by "other government departments and agencies" so that "that the Canadian government can and will apply the full range of whole-of-government actions in any

<sup>13</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Tony Battista, Colonel (Retired) Charles Davies; Colin Robertson, Major-General (Retired) Daniel Gosselin; SECD, [Evidence](#), 13 June 2016, the Honourable Peter MacKay.

<sup>14</sup> House of Commons Standing Committee on National Defence, [Canada and the Defence of North America](#), 41<sup>st</sup> Parliament, 2<sup>nd</sup> Session, 2015.

<sup>15</sup> House of Commons Standing Committee on National Defence, [Evidence](#), 15 November 2016, General Jonathan Vance, Chief of the Defence Staff, Department of National Defence and the Canadian Armed Forces.



given situation at home. This is a no-fail part of the defence policy in any mission that the armed forces are assigned.”<sup>16</sup>

### **Interoperability is Essential**

Through NORAD, the Canadian Armed Forces also ensure our continental defence in partnership with the United States. Under this binational defence agreement, Canadian military personnel work in close cooperation with their American counterparts in carrying out NORAD’s mission: conducting aerospace warning, aerospace control, and maritime warning in the defence of North America.<sup>17</sup> The Committee heard that interoperability is integral to the success of this mission. Ensuring this ongoing interoperability will require a defence policy that articulates the need for full interoperability and integration in terms of command, control and execution. At the same time, however, the Committee heard that [f]or this to take hold, Canada must assume its fair but not necessarily equal share of the defence burden for protecting the North American continent, including air, land, sea, space and cyber approaches to the continent and the Arctic.<sup>18</sup>

Vice-Admiral (Retired) Denis Rouleau, Chair, Conference of Defence Associations, similarly argued that “it is part of our responsibility to remain with NORAD and to fulfil our commitment.”<sup>19</sup>

Ensuring the readiness of the Canadian Armed Forces in the context of defending North America is a task that has assumed added urgency in light of Russia’s enhanced assertiveness. David Perry, Senior Analyst with the Canadian Global Affairs Institute said that domain awareness has become particularly critical since “increased Russian activity around North America” and we “need to enhance our ability to know what’s happening in all three of our coastal approaches, and especially in the Arctic.”<sup>20</sup>

While the Canadian Armed Forces contribute to the maintenance of international peace and stability through a range of bilateral, regional and multilateral arrangements, many witnesses observed that Canadian contributions to NATO should be prioritized. For over 65 years, NATO’s essential mission – “to ensure that the Alliance remains an unparalleled community of freedom, peace, security, and shared values”<sup>21</sup> – has linked North American and European security together. While the principle of collective defence has promoted stability in the transatlantic region since its inception, the Alliance has also demonstrated its role as a contributor to global peace and security. As a founding member of NATO, Canada’s participation in the military alliance has long been a cornerstone of Canadian defence and security policy. As Major-General (Retired) Jim Ferron stressed, “[o]ur centre of gravity is the credibility in working within alliances to achieve collective defence. Consequently, a level of interoperability in thought, purpose, and equipment is

---

<sup>16</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Tony Battista.

<sup>17</sup> NORAD’s mission is to conduct “aerospace warning, aerospace control, and maritime warning in the defense of North America.” See North American Aerospace Defense Command, “About NORAD.”

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Vice-Admiral (Retired) Denis Rouleau.

<sup>20</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, David Perry.

<sup>21</sup> North Atlantic Treaty Organization (NATO), [Warsaw Summit Communiqué](#), 3 August 2016.

required with our NORAD, our NATO, our UN and any coalition of forces agreed to by the government... Clearly, we cannot do this alone.”<sup>22</sup>

Not all NATO countries have the same capabilities, but the Alliance enables weak and strong members to train together and participate in multilateral operations using the same operational standards and, ideally, interoperable equipment. Working together in a standardized manner, makes the whole greater than its parts and thus mitigates risk, particularly for the weaker members. As Major-General (Retired) Daniel Gosselin, Chair of the Board Conference of Defence Associations Institute explained, “[u]nless you are the U.S., the U.K., or France, and even then, most will rely on other countries to help mitigate some of the risks or provide enablers to give them leverage.”<sup>23</sup>

Former Minister of National Defence, the Honourable Peter MacKay also spoke to the importance of interoperability with both NORAD and NATO: “the first time NATO went out of area for operations was Afghanistan, and that element of interoperability was absolutely critical. The same, I would suggest, is true of NORAD, for North America. The equipment, training and our ability to project force into all areas of those organizations is very demanding and resource-intensive, but we have to do it. I would suggest that these are issues we shouldn't necessarily be debating. We should be finding ways to move forward.”<sup>24</sup> In the words of Major-General (Retired) Ferron, “we cannot afford not to be interoperable.”<sup>25</sup>

Professor Elinor Sloan, Professor of International Relations at Carleton University, echoed concerns about Russian military advancements, and drew attention to the country's expansionist activities in Eastern Europe. In her view, Canada “should prioritize our NATO commitments. My number one recommendation would be to support the effort to boost military forces in the Baltic region versus Russian aggression.”<sup>26</sup>

The deterrence factor associated with Canada's participation in - and contributions to - both NORAD and NATO was reinforced by Lieutenant-General (Retired) Bouchard, as “any attack on North America comes at a very high risk for any potential aggressor. NORAD and, indeed, Article 5 of the NATO alliance provide assurances for this country.”<sup>27</sup>

Nevertheless, several witnesses agreed that Canada has not been paying its fair share towards collective defence. David Perry highlighted the need to “upgrade the North American defence infrastructure” yet explained “[h]istorically the United States has carried different fractions and different shares, but in every case the majority of the funding has been borne by the United States for those previous efforts.”<sup>28</sup> Lieutenant-General (Retired) Louis Cuppens, Special Advisor with the Canadian Peacekeeping Veterans Association, said that Canada should

---

<sup>22</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Major-General (Retired) James R. Ferron

<sup>23</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Major-General (Retired) Daniel Gosselin.

<sup>24</sup> SECD, [Evidence](#), 13 June 2016, the Honourable Peter MacKay.

<sup>25</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Major-General (Retired) James R. Ferron.

<sup>26</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Elinor Sloan.

<sup>27</sup> SECD, [Evidence](#), 19 September 2016, Lieutenant-General (Retired) Charles Bouchard.

<sup>28</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, David Perry.

prioritize meeting NATO defence spending targets of 2% of Gross Domestic Product (GDP) and reduce the extent to which Canada acts, as he described, as a “defence freeloader.”<sup>29</sup>

Indeed, our closest military ally has recently called on Canada to increase contributions to collective defence. In his 2016 address to the Canadian Parliament, former United States President Barack Obama said that “we’ll be more secure when every NATO member, including Canada, contributes its full share to our common security.”<sup>30</sup> The new Trump administration has warned that the United States could “moderate” its commitment to NATO if other Alliance members do not meet their spending targets. During a recent visit to NATO in Brussels, American Defense Secretary James Mattis urged his fellow defence ministers to meet their 2% target contributions to the Alliance and warned that NATO countries should not take United States government support for granted.<sup>31</sup>

### **NATO: Canada Ranks 23rd of 28**

During his testimony, David Perry confirmed that **“Canada is twenty-third out of twenty-eight member nations in terms of our contribution as a share of our gross domestic product, now at under 1 per cent of GDP.”**<sup>32</sup>

Pressure to commit additional resources to NATO has also come from the organization’s leadership. “The Secretary-General...has encouraged all countries, including Canada, to contribute to the operations that NATO is looking for support for in Eastern Europe in the face of Russian aggression,” Colin Robertson, Vice-President, and Fellow, School of Public Policy, University of Calgary, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, explained.<sup>33</sup> Some witnesses suggested that defence spending in the amount of 2% - as per NATO targets - was unrealistic for Canada.<sup>34</sup> David Perry clarified that in order to meet NATO spending targets of 2% GDP, Canada would have to spend an additional \$20 billion on defence over and above current defence spending of \$18.64 billion for the fiscal year 2016–2017, as requested in the Main Estimates.<sup>35</sup>

In the view of the Honourable David Pratt, former Minister of National Defence, “the defence budget has to increase if the government wants to do everything it has mapped out for itself to do.”<sup>36</sup>

<sup>29</sup> SECD, [Evidence](#), 20 September 2016, Lieutenant-General (Retired) Louis Cuppens.

<sup>30</sup> The Toronto Star, [“Barack Obama’s full speech to the House of Commons,”](#) 29 June 2016.

<sup>31</sup> CNN Politics, [“Trump defense chief Mattis tells NATO members to pay up,”](#) 15 February 2017

<sup>32</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, David Perry

<sup>33</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Colin Robertson.

<sup>34</sup> SECD, [Evidence](#), Major-General (Retired) Daniel Gosselin; Vice-Admiral (Retired) Denis Rouleau.

<sup>35</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, David Perry. See also Government of Canada, [“Main Estimates 2016-2017”](#), *National Defence*, p. I-9.

<sup>36</sup> SECD, [Evidence](#), 13 June 2016, the Honourable David Pratt.

The Honourable Peter MacKay, former Minister of National Defence, underscored that “However and whatever we do, it must leave room for us to complete our NATO and NORAD obligations... I come back time and again to the fact that we cannot be neglectful of our NATO commitments, which are solemn obligations that go back to the end of the Second World War.”<sup>37</sup>

Lieutenant-General (Retired) Charles Bouchard underlined that, in today’s security environment, the defence of Canada “extends well beyond our borders, our air space and our maritime environment.”<sup>38</sup> Indeed, in recent months, the Government of Canada has committed a battlegroup of 450 troops in Latvia as part of NATO’s assurance measures in Eastern Europe and has also pledged to send up to 600 Canadian Armed Forces personnel on possible deployment to United Nations peace operations in Africa. Canada is also contributing approximately 830 military personnel to the global coalition to counter ISIL.<sup>39</sup>

In addressing Canada’s ability to balance its primary mission – the defence of Canada – with its obligations to continental defence through NORAD, its participation in the international coalition to counter ISIL, and the recent government commitments to both Latvia and a potential peacekeeping mission in Africa, David Perry inferred that Canada will have the capacity to sustain these commitments “for a rotation or two, depending on the length of those rotations” but that it would “put some pressure on our logistical support abilities to keep three lines of operations going.”<sup>40</sup>

While Chief of Defence Staff General Vance testified that “the force right now is fully capable of doing that which has already been announced”<sup>41</sup>, the Committee is concerned that committing Canadian military resources to additional multilateral engagements overseas will hinder the Canadian Armed Forces’ ability to prioritize its domestic and continental responsibilities.

Generally, witnesses emphasized that Canada should focus on its primary defence priorities, namely the defence of Canada, North America and the Arctic, and that new commitments – such as augmented participation in UN peace operations – would require an increase in resources. A recommendation to this effect was put forward by the Committee in its November 2016 report *UN Deployment: Prioritizing Commitments at Home and Abroad*.<sup>42</sup> “I believe there is a general

---

<sup>37</sup> SECD, [Evidence](#), 13 June 2016, the Honourable Peter MacKay.

<sup>38</sup> SECD, [Evidence](#), 19 September 2016, Lieutenant-General (Retired) Charles Bouchard.

<sup>39</sup> Justin Trudeau, Prime Minister of Canada, “[Canada makes commitment to NATO Defence and deterrence measures](#),” 8 July 2016; Lee Berthiaume, “[Canada to send 450 troops to Latvia as NATO faces off against Russia](#),” *The Globe and Mail*, 8 July 2016. SECD, [Evidence](#), 21 September 2016, General Jonathan Vance.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> SECD, [Evidence](#), 21 September 2016, General Jonathan Vance.

<sup>42</sup> Specifically, the recommendation called for a “Statement of National Interest: Prior to increasing the commitments for UN peace support operations, the government must ensure adequate funding is available to meet the current national and international operational priorities for the Canadian Armed Forces.” Report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence, [UN Deployment: Prioritizing Commitments at Home and Abroad](#), November 2016, p.2.

consensus that the current dismal funding levels and the current defence program are unsustainable” said the Honourable David Pratt.<sup>43</sup>

During his appearance, the Honourable Harjit Sajjan acknowledged that

**The key roles of our military to defend Canada and North America, as well as to contribute to international peace and security, will endure. But the strategic context in which the Canadian Armed Forces operates has shifted, so we must take a broad look at what we can accomplish.**<sup>44</sup>

The Defence Policy Review Consultation Document holds that “[d]efence policy is an expression of the priorities for our military and a broad description of how they will be carried out.”<sup>45</sup> As such, the Committee strongly agrees with the Department of National Defence Ombudsman’s assessment that “[w]hatever future military path our country takes – or is obliged to take – we first have to ensure that what is broken in the system is fixed and does not continue to present hardship for thousands of men and women who, at great personal sacrifice, serve our country.”<sup>46</sup>

The Committee therefore recommends:

**Recommendation 1:**

**That the Government of Canada make the necessary defence investments to ensure that the Canadian Armed Forces are fully equipped and trained to effectively carry out Canada’s key defence priorities: the protection of Canadian sovereignty, including in the Arctic; the defence of North America under NORAD; and full participation in NATO as well as the United Nations and other multilateral international operations.**

---

<sup>43</sup> SECD, [Evidence](#), 13 June 2016, the Honourable David Pratt.

<sup>44</sup> SECD, [Evidence](#), 30 May 2016, the Honourable Harjit Singh Sajjan.

<sup>45</sup> DND, [“Defence Policy Review Public Consultation Document,”](#) 2016.

<sup>46</sup> National Defence and Canadian Armed Forces Ombudsman, [“Our People, Our Security, Our Future: Report to the Minister of National Defence,”](#) *Submission to the Defence Policy Review*, July 2016, p. 2.

## **ADDRESSING THE STRATEGIC CHALLENGES FACING CANADA**

---

### **Serving a Maritime Nation**

Canada is a maritime nation. This is not just because it borders on three oceans, the world's longest coastline. Neither is it simply a reflection of our history, although seapower played a fundamental role in shaping North America's political destiny. Canada is a maritime nation because it trades.

The vast majority of global commerce travels by sea, including more than 90 per cent of consumer goods and two-thirds of the world's oil. Some one-third of Canadian Tire's® entire inventory at any one time is in containers on ships, making its way to Canadian markets to replace goods purchased off the shelf only weeks prior.

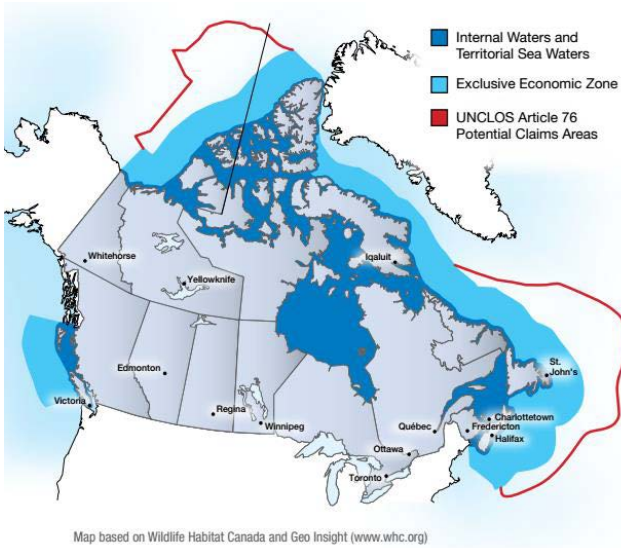
Maritime commerce depends upon lawful and unimpeded access to the high seas, a universal principle enshrined in the United Nations Convention on the Law of the Sea. That treaty also enshrines Canada's sovereign rights and responsibilities in its home waters, an immense region surrounding our coasts that is 70 per cent of the size of the country itself. This makes Canada one of the world's largest coastal states. It is also one of the richest in terms of the natural resources found in these waters.

Through the ongoing information and transportation revolutions, the Canadian and North American economies over the past several decades have been fundamentally restructured, reorganized and reintegrated into the global economy. Today, trade accounts for more than 60 per cent of Canada's economy, second highest in the G8. But even that doesn't tell the whole story.

Source: Royal Canadian Navy, Leadmark 2050

Emerging regional and international strategic challenges in Canada's circumpolar region as well as in the Indo-Asia-Pacific region must be taken into consideration as the Government reviews the capability needs of the Canadian Armed Forces in the 2020s and beyond. These challenges include, but are not limited to the following:

**1. Protecting National Sovereignty and our Offshore Economic Zone**



**One of the World's Great Coastal States**

Canada has an immense ocean estate, covering approximately 7.1M km<sup>2</sup>, equal to about 70 per cent of the country's landmass.

The largest of our three ocean regions is the Arctic, followed by our Atlantic and Pacific approaches respectively. Almost one-half of the waters in Canada's ocean estate are internal or territorial waters, shown in the darker blue colour in the map opposite.

This is because Canada's landmass surrounds Hudson's Bay, the Gulf of St. Lawrence and the waters within the Arctic Archipelago. Canada has the world's:

- longest coastline – 243,042 km;
- 2<sup>nd</sup> largest continental shelf; and
- 5<sup>th</sup> largest exclusive economic zone – 5,543,913 km<sup>2</sup>.

The solid red line in the map indicates the seaward extent of the additional areas that Canada has already submitted to an international tribunal in support of a claim to seabed resources under UNCLOS Article 76.<sup>1</sup>

1. See [The Partial Submission of Canada to the Commission on the Limits of the Continental Shelf](#).

Diagram on p. 1 of Leadmark 2050

Defending Canada's sovereignty entails a wide range of activities and responsibilities. It involves monitoring and patrolling Canada's vast land mass, the world's longest coastline of 243,042 kilometres, as well as 7.1 million square kilometres of offshore ocean economic zone. It involves exercising sovereignty in the Arctic and elsewhere and supporting other government departments to fulfil their roles. The significant challenges involved in carrying out sovereignty protection are likely to grow as our Arctic becomes more accessible due to climate change and given the likely expansion of Canada's ocean estate through the United Nations Law of the Sea.

Furthermore, the effective protection of national sovereignty will require greater attention and investment in decades ahead. A wide array of capabilities will be required, including: satellites; Unmanned Ariel Vehicles; a robust helicopter fleet; modern fighter jets; supply ships, submarines, modern Coast Guard and naval patrol capabilities; the ability to operate effectively on both land and on and under the sea in the Arctic; and continual investment in a range of joint and enabling capabilities, including cyber.

**2. Responding to National Emergencies**

The Canadian military must also be prepared to respond to emergencies, natural or manmade (terrorism). This is a complicated issue given that Canada is a continent-sized country with a small population and a small military force. This challenge is reflected in the complexity of Search and Rescue operations, especially at high sea or in the Far North. Moreover, the military has been called upon to respond to flooding, earth quakes and other natural disasters within Canada and abroad. These demands demonstrate on a day to day basis, the positive contributions made

by the women and men of the Royal Canadian Navy, the Royal Canadian Air Force and the Army.

### *3. Defending our Air and Sea Approaches to Canadian Territory*

As part of NORAD, Canada contributes to the defence of North America from the oceans and air. New security challenges as a result of ballistic missile threats from Iran and North Korea, as well as the emerging cyber threats require careful planning and preparation by the military. Other threats from such things as sea mines placed in our harbours in either Vancouver or Halifax, or in the Great Lakes, pose significant risks to daily life as well as the potential to significantly disrupt trade and commerce. It is essential that Canada's Armed Forces be well positioned to effectively defend against and deter such threats.

### *4. Responding to international security and humanitarian challenges*

Canada contributes significantly to international security efforts and intends to do so going forward. The military must be prepared to answer the call so that Canada can do its part to contribute to international security and stability, whether as part of NATO, the UN or a coalition mission.



## **INADEQUATE FUNDING TO MEET NEEDS OF AIR FORCE AND NAVY**

---

In his appearance on November 28, 2016, Lieutenant-General Michael Hood, Commander, RCAF, informed the committee that the government, “has now directed that we be ready to meet our daily NATO and NORAD commitments simultaneously.”<sup>47</sup> To fulfil this mandate, the expansion of the capabilities of both the Royal Canadian Navy and the Royal Canadian Air Force will be required.

This necessitates not only an expansion of Royal Canadian Air Force fighter capability, but also a full modernization of the North Warning System and the acquisition of improved supporting capabilities such as tanker aircraft, which is necessary for the refuelling of aircraft while in the air. With respect to maritime air capabilities, the Aurora maritime patrol aircraft have been extensively modernized but it is anticipated that these aircraft will require replacement by 2030. In more general terms, the Royal Canadian Air Force requires a strategic unmanned air vehicle capability, a modernization of its fighter capabilities and a range of other core and supporting capabilities.

### **Today’s air defence capabilities are insufficient.**

It also follows that this same logic used in seeking to address the capability gap in relation to fighter jets will lead the government to move to expedite investments in the Royal Canadian Navy to allow Canada to meet its NORAD and NATO obligations in the maritime domain. This will require Canada to maintain an appropriate mix of ships, submarines, aircraft and unmanned vehicles on both the Atlantic and Pacific coasts to meet commitments at home and abroad, while retaining a naval task group at high readiness.

More specifically, to achieve this will require Canada to invest in new major surface combatants, modern submarines, effective coastal combatants, adequate numbers of support ships and improved maritime air capabilities. **The current capabilities of the Royal Canadian Navy are inadequate.**

While the National Shipbuilding Strategy aims to renew the Royal Canadian Navy’s surface fleet and restore a basic refuelling capacity, the current budget is inadequate. And no plans have yet been considered to acquire a modern submarine fleet or to renew the current fleet of coastal defence vessels. Additionally, there is an urgent need for four auxiliary oiler replenishment ships, two on each coast to provide much needed fuels and supply to war ships. The absence of this capability severely hampers the freedom of naval captains to sail as required as the amount and access to fuel determines the speed at which the ships travel, the destination and how it will operate.

If these emerging defence requirements are to be effectively carried out, significantly greater funding for the Department of National Defence will be required in the decades ahead. The defence budget will have to be increased toward the goal of meeting the NATO target for all allies to spend at least 2 percent of a country’s Gross Domestic Product on defence. Historically, Canada has met this target, as indicated in the chart below, however, for almost three decades, Canada has been spending significantly less than what is required for our own security needs.

---

<sup>47</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Lieutenant-General Michael Hood.

Investment in the military helps to guarantee our economic, political and social stability. We cannot wait until there are emergencies to make these investments, as it takes more than two years to build a frigate, or to have a broadly capable armed forces ready to go anywhere in the world, at any time.

Canada must prepare to face threats today, not wait until things go wrong. We must invest in a versatile, highly capable and professional armed forces, not pick niches! That will require an honest assessment of our weaknesses and the necessary funding to address them.

It is no secret that the new Trump Administration in the United States expects all members of NATO -- including Canada, who is also a partner in the defence of North America -- to pay its fair share for our security and defence. Given that Canada is 23<sup>rd</sup> out of 28 member nations, and spending less than 1% of our GDP on defence, the timing is right to reinvest in our military. This is particularly important, as Canada voluntarily committed to a 2% target as a member of the NATO Alliance, yet has not met this goal since 1990. We must start to carry our fair share of costs for our security and our national sovereignty. Relying on the United States to provide that for Canada is unacceptable.

The following charts illustrate the spending on defence as a portion of GDP.

MILITARY SPENDING IN CANADA 1960-2005 IN RELATION TO GDP

Year	Canadian military expenditure In current Canadian dollars	Canadian military expenditure as a percentage of GDP
1960	\$1,651,000,000.00	4.2%
1961	\$1,699,750,000.00	4.1%
1962	\$1,786,250,000.00	4.0%
1963	\$1,736,500,000.00	3.6%
1964	\$1,787,750,000.00	3.4%
1965	\$1,697,500,000.00	2.9%
1966	\$1,739,250,000.00	2.7%
1967	\$1,915,250,000.00	2.7%
1968	\$1,936,500,000.00	2.5%
1969	\$1,906,000,000.00	2.3%
1970	\$1,974,000,000.00	2.2%
1971	\$2,098,000,000.00	2.1%
1972	\$2,211,250,000.00	2.0%
1973	\$2,363,250,000.00	1.8%
1974	\$2,747,750,000.00	1.8%
1975	\$3,235,500,000.00	1.9%
1976	\$3,531,750,000.00	1.8%
1977	\$3,990,250,000.00	1.8%
1978	\$4,527,500,000.00	1.8%
1979	\$4,784,250,000.00	1.7%
1980	\$5,547,250,000.00	1.8%
1981	\$6,163,750,000.00	1.7%
1982	\$7,423,750,000.00	2.0%
1983	\$8,561,750,000.00	2.1%
1984	\$9,518,500,000.00	2.1%
1985	\$10,187,250,000.00	2.1%
1986	\$10,810,500,000.00	2.1%
1987	\$11,528,750,000.00	2.1%
1988	\$12,180,750,000.00	2.0%
1989	\$12,724,500,000.00	1.9%
1990	\$13,318,250,000.00	2.0%
1991	\$12,990,750,000.00	1.9%
1992	\$13,040,750,000.00	1.9%
1993	\$13,247,500,000.00	1.8%
1994	\$13,079,250,000.00	1.7%
1995	\$12,594,750,000.00	1.6%
1996	\$11,747,500,000.00	1.4%
1997	\$11,001,000,000.00	1.2%
1998	\$11,494,750,000.00	1.3%
1999	\$12,199,000,000.00	1.2%
2000	\$12,325,500,000.00	1.1%
2001	\$12,971,750,000.00	1.2%
2002	\$13,332,000,000.00	1.2%
2003	\$13,952,000,000.00	1.1%
2004	\$14,749,000,000.00	1.1%
2005	\$15,738,500,000.00	1.1%

Source: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), [SIPRI Military Expenditures Database](#). Accessed 13 March 2017

PROPOSED INCREASE IN MILITARY SPENDING AS A PERCENTAGE OF GDP

<b>Table 1 – Actual and Projected Gross Domestic Product (GDP), and Actual and Projected Total Program Expenditures and National Defence Expenditures, Canada</b>					
	GDP	Total Program Expenditures	National Defence Expenditures <sup>b</sup>	National Defence Expenditures	
	\$ billions			National Defence Expenditures % of GDP	National Defence Expenditures % of Total Program Expenditures
2005-2006	1 419,2	177,4	14,7	1,04	8,28
2006-2007	1 489,8	190,7	15,7	1,05	8,22
2007-2008	1 570,6	202,6	17,5	1,12	8,65
2008-2009	1 656,6	212,1	19,2	1,16	9,05
2009-2010	1 571,4	248,3	19,9	1,26	8,00
2010-2011	1 666,7	243,3	20,3	1,22	8,34
2011-2012	1 770,3	244,3	20,2	1,14	8,28
2012-2013	1 823,5	246,2	20,0	1,10	8,12
2013-2014	1 897,8	248,6	18,8	0,99	7,55
2014-2015	1 967,8	253,8	18,5	0,94	7,27
2015-2016	1 976,6	270,8	18,7	0,94	6,89
2016-2017	2 025,0	290,9	18,6	0,92	6,41
2017-2018	2 109,0	305,4	18,7	0,88	6,11
2018-2019	2 194,0	313,7	24,1	1,10	7,69
2019-2020	2 271,0	319,8	27,3	1,20	8,52
2020-2021	2 357,0	328,6	30,6	1,30	9,32
2021-2022	2 447,0	338,5	34,3	1,40	10,12
2022-2023 <sup>a</sup>	2 486,2	N/a	37,3	1,50	N/a
2023-2024	2 525,9	N/a	40,4	1,60	N/a
2024-2025	2 566,3	N/a	43,6	1,70	N/a
2025-2026	2 607,4	N/a	46,9	1,80	N/a
2026-2027	2 649,1	N/a	50,3	1,90	N/a
2027-2028	2 691,5	N/a	53,8	2,00	N/a
2028-2029	2 734,6	N/a	54,7	2,00	N/a
2029-2030	2 778,3	N/a	55,6	2,00	N/a

Notes: a. The long term GDP forecast was calculated by the Department of Finance Canada based on labour supply and productivity growth. GDP is forecasted to grow at 1.6% for 2022-2023 onwards to 2029-2030. b. Projected National Defence expenditures are based on incremental increases necessary to attain 2% of GDP in fiscal year 2027-2028. *Projected figures.*

Sources: Table prepared by the author using data obtained from Budget 2017 (<http://www.budget.gc.ca/2017/docs/plan/toc-tdm-en.html>); Department of Finance Canada, Fiscal Reference Tables (<https://www.fin.gc.ca/frt-trf/2016/frt-trf-1602-eng.asp#tbl7>) and Update of Long-Term Economic and Fiscal Projections (<http://www.fin.gc.ca/pub/ltefp-peblt/pdf/ltefp-peblt-eng.pdf>); Receiver General of Canada, Public Accounts of Canada 2005-2006 to 2016-2017 (<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/index-eng.html>); and the 2016-2017 and 2017-2018 Main Estimates (<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/planned-government-spending/government-expenditure-plan-main-estimates.html>)

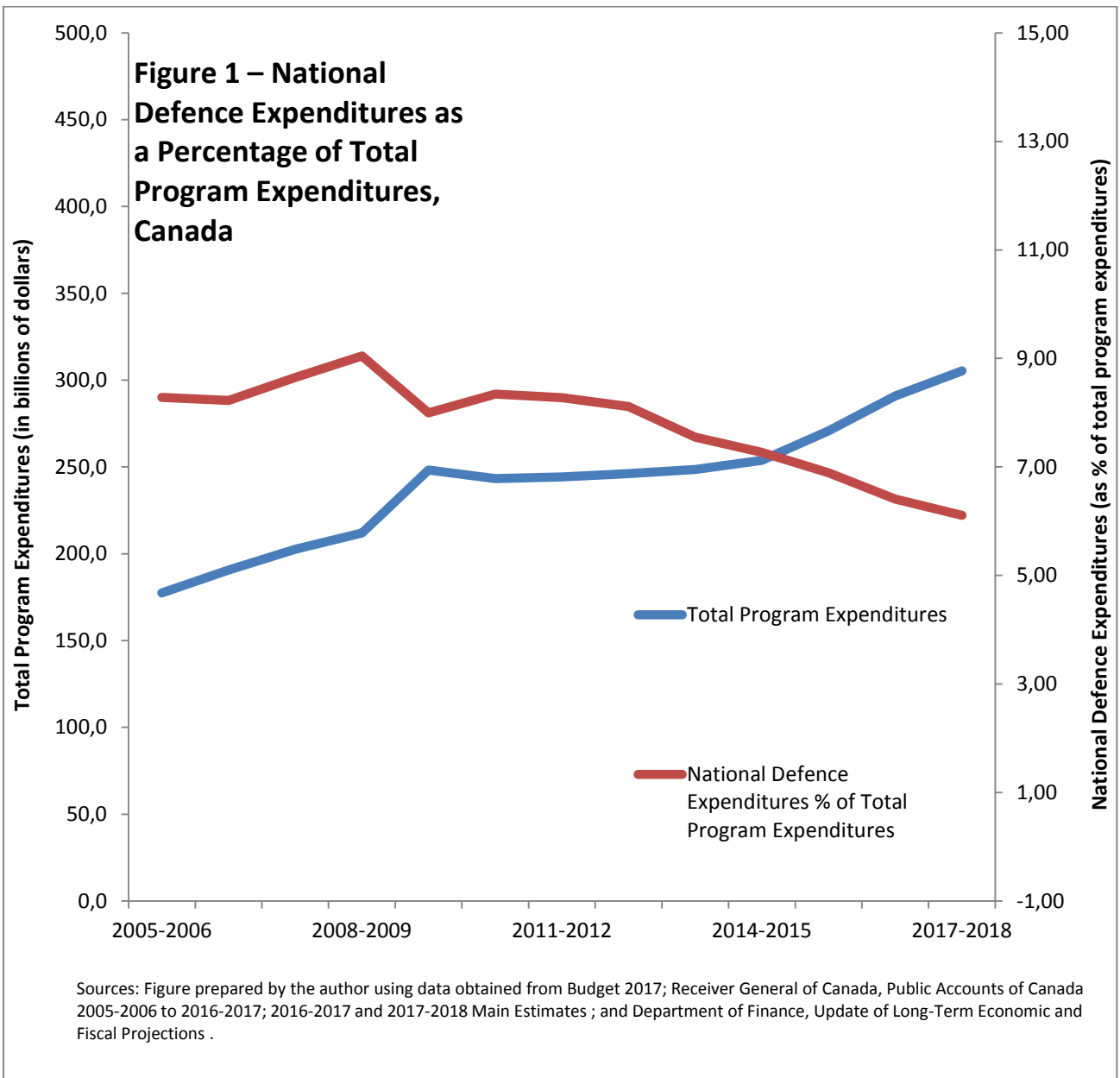


Figure 1 illustrates the reduction in defence spending as a percentage of total government.

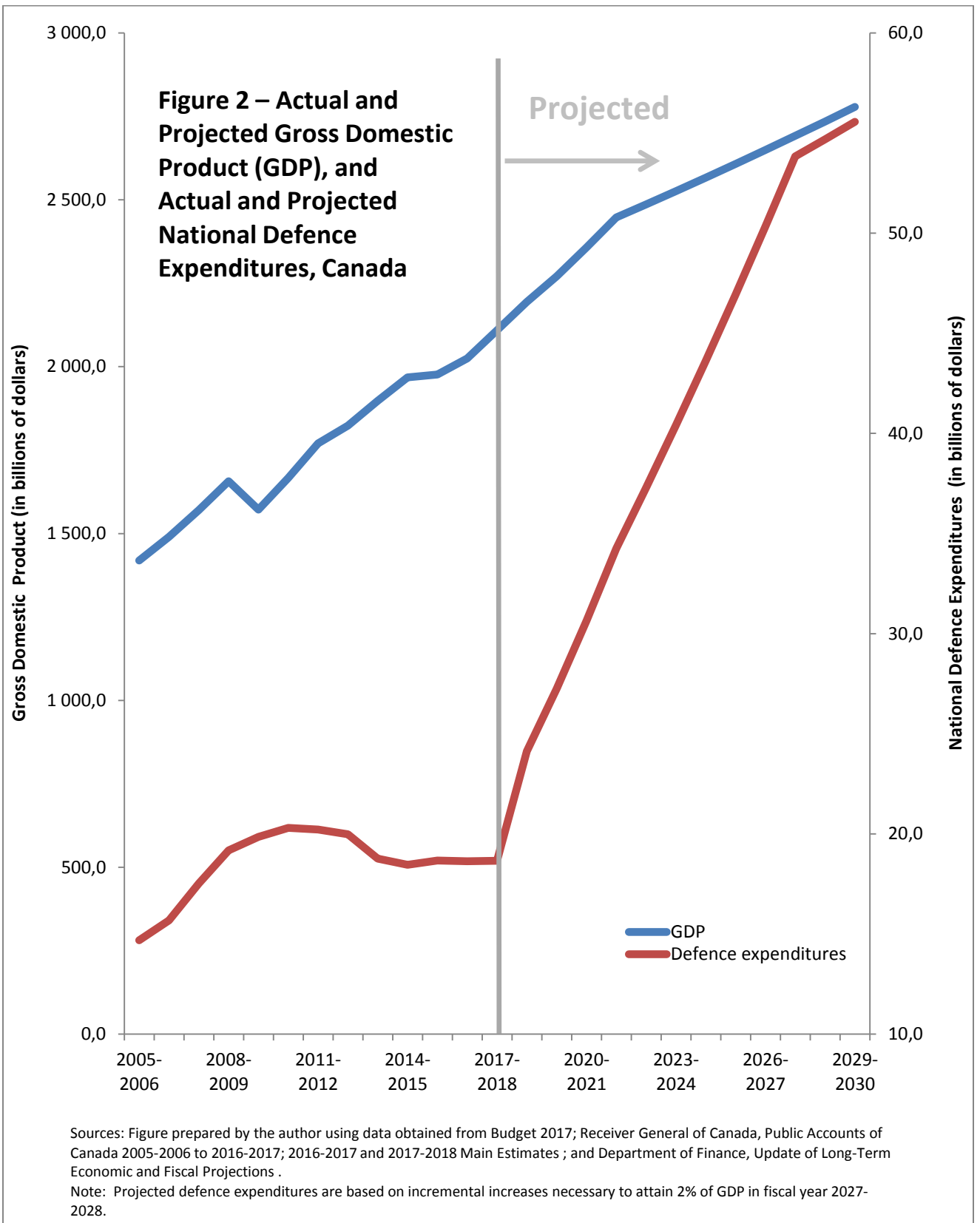


Figure 2 illustrates the proposed increase in GDP spending as proposed by the committee.

**The Committee is fully aware of the challenges involved in incrementally doubling that level of funding, however, it is convinced that to effectively defend Canada, while honouring our commitment to the NATO Alliance spending must increase to 2% of GDP.**

There are also significant potential benefits, first and foremost in ensuring that the Canadian Armed Forces is ready and fully capable of responding to any emergency or threat to Canada's sovereignty and second in leveraging the significant investments that will be required in support of Canada's highly capable and modern defence industries. In this respect, and under the rubric of the 2014 Defence Procurement Strategy and the reports by the Honourable David Emerson on the aerospace and space sectors, and Tom Jenkins' report, entitled: "Canada First: Leveraging Defence Procurement Through Key Industrial Capabilities" increased defence investments can pay significant dividends in terms of high-paying and technologically advanced Canadian jobs.

There is clear evidence that Canada is not spending sufficiently to ensure the defence of Canada and the protection of Canadians. The committee agrees with the Office of the Parliamentary Budget Officer and other witnesses and recommends that:

**Recommendation 2:**

**That the Government present a budget plan to Parliament within 180 days to increase defence spending to 1.5% of GDP by 2023 and to 2% of GDP by 2028.**

## LAPSED FUNDING NEEDS TO END

---

Mr. Perry was asked to explain the implications of “lapsed funding” for the Department of National Defence’s budget.<sup>48</sup> As he put to the Committee in simple terms: “If equipment is not bought on schedule, the money lapses.” While accrual accounting measures introduced in the mid-2000s means that the Department is able to re-profile unspent funds at the end of a year to future years, rather than losing it entirely, this practice is not perfect. “To my mind, lapsed funding at the end of the year is bad, no matter what accounting rules or constructs are in place” he offered, suggesting high levels of lapsed funding demonstrates “that there are some structural problems with our procurement system, and if they are not addressed, the department will keep lapsing money year over year.” Mr. Perry explained:

If equipment is not bought on schedule, the money lapses. The purchasing power of those dollars is diminished because it's not fully inflated. If the money rolls forward, you get to keep it, but it's yesterday's money at tomorrow's interest rates, effectively, so you have reduced buying power. You're not moving forward to replace the equipment on the schedule you want to, so the equipment you're trying to maintain while waiting for a replacement gets older and more expensive to operate, and then you run into scheduling problems.<sup>49</sup>

Looking ahead to future commitments, David Perry told the Committee that “the focus should be on the long-term capital equipment. During Afghanistan we saw that personnel are more oriented towards land-based operations. We need them both for all kinds of military operations. There's a need to retain technical capacity, which is hard to turn on and off quickly, but the capital investments are the ones where you continually need to be making investments over time and more significant investments over time than we have.”<sup>50</sup>

The Defence Acquisition Guide 2016 which identifies specific defence requirements which are a priority for the military should provide the basis for clear tracking of our military’s needs and should be presented in a more readable and trackable format. Unfortunately, the information is presented in a format that is difficult for Parliamentarians and members of the public to track and ensure the government is meeting its targets.

Taking note of the important priorities identified in the Defence Acquisition Guide, and the need for a systemic, easy to follow, approach to funding their priorities, while supporting the government’s goal of increasing transparency, the committee recommends:

---

<sup>48</sup> Parliament authorizes federal organizations to spend funds through the estimates process and the associated appropriation bills. Organizations cannot exceed their appropriations and the authorization only lasts until the end of the fiscal year. Funds appropriated by Parliament that are not spent at the end of the fiscal year and are not available for use in subsequent years are said to have “lapsed.” See Alex Smith, “[The Parliamentary Financial Cycle](#),” *Library of Parliament Research Publications*, 27 January 2016.

<sup>49</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, David Perry.

<sup>50</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, David Perry.



**Recommendation 3:**

**That the Government of Canada implement a long-term funding framework to secure stable and sustained investments to renew the core capabilities of the Canadian Armed Forces, while increasing transparency and accountability and eliminate the issue of lapse funding for the operational needs of the Canadian Military.**

**Recommendation 4:**

**That as funding for the defence of Canada is increased the government systematically provides funding for these identified priorities in the Defence Acquisition Guide and that it update the guide to reflect:**

- 1. The specific project;**
- 2. Whether the project is funded or unfunded;**
- 3. When each project will be funded; and**
- 4. When the acquisition will be completed**

## **DEFENCE RENEWAL/TRANSFORMATION**

---

Additional funding, while pivotal, is not the only solution to meeting the needs of the military. In 2013, the Department of National Defence launched a “Defence Renewal” strategy which aimed to “generate between \$750 million and \$1.2 billion annually [by 2017-18 to be] reinvested in military capabilities and readiness.”<sup>51</sup> Building on this strategy, the current Prime Minister pledged in his election platform to:

***“implement the recommendations made in the Canadian Forces’ Report on Transformation ... to build a more modern, efficient and effective military, including reducing the size of administration within government and the Canadian Armed Forces in order to strengthen front-line operations.”***

Page 70, REAL CHANGE: A PLAN FOR A STRONG MIDDLE CLASS)

These objectives are important to ensuring that defence resources are effectively directed to supporting our serving men and women on the frontline.

Unfortunately, this pledge was not reflected in the mandate letter to the Minister of National Defence and Parliament has yet to be informed about how these recommendations are being implemented.

Recognizing the call from numerous witnesses for greater consensus to ensure stable funding for the military and recalling the commitment made by the current government to reduce overhead and reinvest savings into front line defence priorities, the committee recommends:

**Recommendation 5:**

**That the Minister of National Defence report to Parliament within 180 days on progress made under the Defence Renewal/Transformation strategy, and annually thereafter.**

---

<sup>51</sup> Defence Renewal Annual Report - 2013-2014 - Strategic Summary

## **TOWARDS AN INTEGRATED DEFENCE POLICY BASED ON NATIONAL CONSENSUS**

---

### **Canada's New Defence Policy Must Not Exist In A Vacuum**

Today's threat environment demands agile, informed and accountable decision-making. No government, including Canada's, can afford to simply muddle along from one security event to the next. Nor can any government assume national security challenges will always arise in ways that are amenable to existing bureaucratic structures. In a turbulent and interconnected world, our national security architecture must continuously adapt so as to be fit for purpose.

A government that is unable to assess and respond quickly and appropriately to changes in the threat environment cannot be said to be serving its core purpose: defence of the nation and its interests.

Several witnesses expressed concern that the Defence Policy Review is not being created as part of a broader policy architecture. As Tony Battista, Chief Executive Officer of the Conference of Defence Associations explained, "this defence policy review is being conducted somewhat in a vacuum, without the articulation of a higher-order national security policy framework, a national security grand strategy or an international policy review process in which to nest defence policy, domestic security policy and foreign policy."<sup>52</sup> The Committee is of the view that the government's approach to the Defence Policy Review represents a missed opportunity to coordinate and benefit from the collective examination of Canada's national security, development, and foreign policy strategies and objectives.

To effectively balance competing government priorities and clearly articulate strategic direction to the military, the Committee was told, national interests must drive Canada's new defence policy. Indeed, to achieve public support over the long-run, it is imperative that national interests form the core of the policy. As Mr. Battista put it, "articulating a strong, compelling national interest narrative is essential to convince Canadians and other government departments and agencies of the necessity to formulate and support a credible defence policy, and to identify the necessary funds to acquire the needed defence capabilities that will allow the CAF to accomplish its assigned missions and tasks effectively."<sup>53</sup> To do anything less, "will be fraught with challenges, will assuredly increase the capability commitment gap that has long plagued the defence planners and may well be a disservice to Canada and Canadians, thereby creating an even more serious credibility gap."<sup>54</sup>

The Committee agrees and recommends:

#### **Recommendation 6:**

**That the Government of Canada complete reviews of Canada's national security strategy and foreign policy before 2018 to ensure coordination and integration with the Defence Policy Review.**

---

<sup>52</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016. Tony Battista,

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid.

**Recommendation 7:**

**That the Government of Canada conduct a legislatively mandated defence policy review every four years, involving broad public consultations.**

**Engaging Parliament**

It is essential to build political consensus around the elements of a national defence policy and the military. It is also important to open up defence policy for regular review, every four years.

The Minister of National Defence is responsible for informing and educating Canadians about the role of the military and what it does to ensure security and stability while supporting Canadians when they are most in need, particularly during emergencies such as floods, ice storms, or on search and rescue missions in the high seas, the rugged wilderness or in the far north.

While some might argue that Canada's proximity to the United States makes defence spending in Canada less urgent, it falls again on the Minister to make the public case as to why we need a strong, broadly capable military. To support him, Parliamentarians and committees in the Senate and the House of Commons can be invited to engage the public, especially outside of the national capital.

Colonel (Retired) Charles Davies, whom the Committee invited to share his long experience working on materiel issues at National Defence Headquarters and NATO, offered this explanation of why a well-conceived, inclusive defence policy drafting and review process is essential:

The other four countries that I studied [the United Kingdom, France, Australia and the United States] all have robust frameworks in place for regularly reviewing and updating their defence policies. Those processes not only engage the party in government but they also engage other parties within the Parliament.

For example, in Australia, there is no national debate about whether they will or will not buy F-35s or the main priorities and the main investments that are required in their defence policy. It's similarly in France and the U.K. In the U.K.'s National Security Council, the Leader of the Opposition is frequently invited to sit at the table when they are having their meetings.

What I think is seriously lacking in Canada is a framework within the political structure for collectively developing a common view of the defence needs of the nation and a defence policy direction that can be sustained over successive governments.<sup>55</sup>

Parliamentary committees when resourced and fully empowered are the best mechanism to hold broad and meaningful consultations on public policy issues. The Senate and the House of Commons should also be better engaged on other decisions of national importance. Certainly, all

---

<sup>55</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Colonel (Retired) Charles Davies.

military deployments where lives could be lost should be subject to parliamentary scrutiny and a vote. Parliament must be engaged, so the risks involved in any international deployments can be thoroughly assessed in an open, public and transparent manner.

To ensure that parliamentarians and the Canadian people are fully informed about the rationale behind Canada's participation in peace support operations, the Committee recommends that the government must table a 'Statement of Justification' in both the Senate and the House of Commons that outlines the specifics of any international deployment every time Canadian troops are involved. This statement should include the size of the mission, the goals, risks involved, rules of engagement, the costs, and details for a fixed-term withdrawal plan.

Over the lifespan of an international military deployment, Parliament, through its committees, should provide meaningful review by monitoring whether the original risk assessment remains valid or if Canada needs to reassess any aspect of its policy. In fact, to ensure government policy dovetails with public expectations, this ongoing monitoring should extend to the post-deployment – indeed, post-service – care and treatment of Canadian Armed Forces personnel. One of the first acts towards building cross-party consensus on issues related to the military would be the creation of a special joint committee on military procurement. This will enable parliamentarians to fully understand the long term needs of the military, as well as the implications, costs and benefits on major procurement projects. It will also give life to the commitment of the government in their election platform, when they pledged "We will ensure that equipment is acquired faster, with vigorous parliamentary oversight." (Real Change, page 70). The work of parliamentarians on this special committee of Parliament will ensure a less partisan, more informed debate and "oversight" on military requirements going forward.

The Committee therefore recommends:

**Recommendation 8:**

**That the Government of Canada work with both the Senate and the House of Commons to establish a cross-party consensus on issues related to the military and veterans issues.**

**Recommendation 9:**

**That the Minister of National Defence ensure members of the three services (Army, Air Force and Navy) meet with parliamentarians at least annually, in committee and in their constituencies to further the understanding of the role of the Canadian Armed Forces and their requirements.**

**Recommendation 10:**

**That the Prime Minister regularly brief the Leader of the Official Opposition and the Leader of the third party on matters of national security and defence.**

**Recommendation 11:**

**That the Parliament of Canada establish a Special Joint Parliamentary Committee with the Senate and House of Commons to study and report on Military Procurement.**

**CANADA'S DEFENCE PRIORITIES**

**Cyber and Space: Integral to Canada's Defence and National Security**

The increasingly contested or, at least, operational nature of the cyber and space domains must also be acknowledged in the Defence Policy Review. According to Brigadier-General (Retired) Jim Cox, "If you think of what we have now, we have elements who are able to engage in combat and conflict in maritime, land and air. In time, that will include space, and now there is that whole area of cyber. Based on that kind of logic, it's part of war, and it's one other area that we will have to operate on."<sup>56</sup> He added "I think space, if not a battle space, is an important place now because of satellites, radars and imagery and so on. Space is involved and we can't ignore it."<sup>57</sup>

**CANADIAN SPACE AGENCY**

The RADARSAT Constellation Mission (RCM) includes three identical Earth observation satellites and is a paradigm shift from previous RADARSAT missions. Instead of launching a single large, multi-year operations satellite, the capabilities of the system will be distributed across several small satellites, increasing revisit, and introducing a more robust, flexible system that can be maintained at lower cost and launched into orbit using less expensive launch vehicles.

The greatly enhanced temporal revisit combined with accurate orbital control will enable advanced interferometric applications based on the satellites' four-day cycle, allowing for the generation of very accurate coherent change maps.

The RADARSAT Constellation will ensure C-band data continuity for RADARSAT users, as well as adding a new series of applications enabled through the constellation approach. The RCM is being designed for three main uses:

- Maritime surveillance (ice, surface wind, oil pollution and ship monitoring);
- Disaster management (mitigation, warning, response and recovery); and
- Ecosystem monitoring (agriculture, wetlands, forestry and coastal change monitoring).

In addition to these core user areas, there are expected to be a wide range of ad hoc uses of RADARSAT Constellation data in many different applications within the public and private sectors, both in Canada and internationally.

For example, while the mission design initially focused on maritime security requirements, land security, particularly in the Arctic, will be dramatically enhanced. The system offers up to four passes per day in Canada's far north, and several passes per day over the Northwest Passage.

The increase in revisit frequency introduces a range of applications that are based on regular collection of data and creation of composite images that highlight changes over time. Such applications are particularly useful for monitoring climate change, land use evolution, coastal change, urban subsidence and even human impacts on local environments.

Source: <http://www.asc-csa.gc.ca/eng/satellites/radarsat/>

<sup>56</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Brigadier-General (Retired) Jim Cox.

<sup>57</sup> Ibid.

In this connection, space assets fall outside what is currently considered national critical infrastructure. Not only is space an operational domain of increasing importance to the Canadian Armed Forces, space assets such as the Global Positioning System and Anik-series telecommunications satellites are critical to the security, safety and economic well-being of this nation as a whole.

Canadian Space Agency confirmed that the RADARSAT Constellation Mission, which will see Canada serviced by three RADARSAT earth observation satellites, will be completed by 2018.<sup>58</sup> However, given that the Canadian Armed Forces rely heavily on RADARSAT imagery, the government must do more to protect these important assets.

The Committee was presented with evidence that Canadian satellites represent a significant vulnerability in Canada's telecommunication infrastructure given the vital role they play in ensuring day to day communication across Canada, and in relation to search and rescue. In response to this issue, the notion of including satellites as critical infrastructure, or infrastructure that is vital to the health, safety, security and economic well-being of Canadians was raised.

Telecommunications, the internet, weather forecasting, banking, aerial monitoring all depend on satellites that Canada has either sent into space or, in the case of the United States-operated Global Positioning System constellation, depends on. Satellites also are vital for the tracking of marine traffic, and frequently play an important role in the prevention and interception of illegal activity on the Canadian coasts and at sea. The vulnerability of these systems was raised in committee with the discussion of the glitch that interrupted the Anik F2 satellite in October 2011. It is worth noting that Anik went offline due to a failed software update. In other words, satellites (and their supporting ground-based stations) can have cyber vulnerabilities. During this incident, Nunavut lost most of its telecommunications capacity.

In testimony, the Canadian Space Agency indicated that any damage to these systems could have disastrous consequences. Sylvain Laporte, President of the Canadian Space Agency, stated that "Most satellites, especially the critical infrastructures like telecommunications satellites, are useful for many countries. A desire to attack infrastructure like that would have disastrous consequences."<sup>59</sup> As a result, the Agency has been pushing for redundancy among satellite systems within Canada. Luc Brûlé, vice president of the Canadian Space Agency, said:

When we talk about infrastructure, in fact we are talking about bringing redundancy and resilience. Having only one satellite in some key applications is risky, so we need to bring more elements to the system. These days we see the beginning of constellations of satellites. When one fails, others can be used to replace the ones that have failed. We need to have depth in our infrastructure to be able to cover that.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> SECD, [Evidence](#), 21 November 2016, Sylvain Laporte.

<sup>59</sup> SECD, [Evidence](#), 21 November 2016, Sylvain Laporte.

<sup>60</sup> SECD, [Evidence](#), 21 November 2016, Luc Brûlé.

The Canadian Space Agency has been “promoting the idea of classifying many of our satellites as critical infrastructure.”<sup>61</sup> This would incorporate them into the National Strategy for Critical Infrastructure and the Action Plan for Critical Infrastructure, which set out risk-based approaches for assets and systems that are deemed critical infrastructure to ensure their resiliency.

According to Brûlé, the Agency cannot independently designate satellites as critical infrastructure to ensure that they receive protection as such. Designating assets as critical infrastructure requires a policy decision that is outside the agency’s control, and should be considered on a federal level.

The Committee agrees that a new defence policy for Canada must respond to the new realities of the global operating environment and therefore recommends:

**Recommendation 12:**

**That the Government of Canada explore opportunities to coordinate an integrated joint cyber defence strategy with the United States as well as other countries and report to Parliament on best options within 180 days.**

**Recommendation 13:**

**That the Government of Canada:**

- 1. designate satellites and radar installations as critical infrastructure and**
- 2. seek ways to secure the full spectrum of all critical infrastructure assets against significant threats, including electromagnetic pulse, by 2020 in partnership with the United States and other countries and that it report to Parliament in 180 days, and annually thereafter.**

---

<sup>61</sup> Ibid.



## What Canada Needs To Do To Make NORAD Work: Participate in Ballistic Missile Defence

### NORAD Missions

In close collaboration with homeland defense, security, and law enforcement partners, prevent air attacks against North America, safeguard the sovereign airspaces of the United States and Canada by responding to unknown, unwanted, and unauthorized air activity approaching and operating within these airspaces, and provide aerospace and maritime warning for North America.

To accomplish these critically important missions, NORAD continually adjusts its structure to meet the demands of a changing world. The commander is responsible to both the U.S. president and the Canadian prime minister. The commander maintains his headquarters at Peterson Air Force Base, Colorado. The NORAD and U.S. Northern Command (USNORTHCOM) Command Center serves as a central collection and coordination facility for a worldwide system of sensors designed to provide the commander and the leadership of Canada and the U.S. with an accurate picture of any aerospace or maritime threat. Three subordinate regional headquarters, located at Elmendorf Air Force Base, Alaska; Canadian Forces Base Winnipeg, Manitoba; and Tyndall Air Force Base, Florida, receive direction from the commander and control air operations within their respective areas of responsibility.

Source: <http://www.norad.mil/About-NORAD/>

It is the responsibility of the Government of Canada to protect Canadians from attacks from the sky. Through NORAD, we have built a strategic partnership that allows us to work together with our American allies to defend against such attacks when they involve airplanes. However, we have failed to achieve the same level of integration when it comes to an attack from a missile. The current situation is that Canada's military commanders must vacate the room at NORAD headquarters when faced with a missile attack from the sky heading towards a Canadian city or North America. The simple fact is that we are there if an aircraft is the issue but are not there when it involves a rocket. This political decision by successive governments undermines Canadian sovereignty and weakens our role in the NORAD partnership. This situation is unacceptable and was addressed by in the Committee's 2014 report on Ballistic Missile Defence.

As David Perry reminded the Committee, "Canada has no defence whatsoever against ballistic missiles."<sup>62</sup> From his perspective, this represents an operational capability gap. Former Minister of National Defence, the Honourable Peter McKay described Ballistic Missile Defence as "an issue whose time has come."<sup>63</sup> Lieutenant-General (Retired) Roméo Dallaire explained that improvements in Ballistic Missile Defence technology have meant "it is now mature enough that we can engage" and argued that "we gain so much more being part of that whole program."<sup>64</sup>

<sup>62</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, David Perry.

<sup>63</sup> SECD, [Evidence](#), 13 June 2016, the Honourable Peter MacKay.

<sup>64</sup> SECD, [Evidence](#), Lieutenant-General (Retired) Roméo Dallaire.

Lieutenant-General (Retired) Cuppens said “Canada has a lot to offer” when it comes to Ballistic Missile Defence and contended that “we could, for instance, participate in the detection mode. We could participate in the guidance mode or the research and development mode.”<sup>65</sup>

As the Committee noted in its 2014 study, [Canada and Ballistic Missile Defence: Responding to the Evolving Threat](#), Canada already contributes to the “detection mode.” It does so by virtue of its 2004 agreement to permit warning information provided to the North American Aerospace Command (NORAD) to be used for Ballistic Missile Defence. However, participating in the detection of a threat is very different from participating in how to respond to such threats.

The Committee has long maintained that Canada should fully participate in the United States’ Ballistic Missile Defence program. It believes that it is in Canada’s interest to be at the table as decisions related to the strategic architecture of Ballistic Missile Defence and responses to threats are taken.

In light of an ongoing, unpredictable and provocative North Korean regime and their ballistic missile development and nuclear tests, and questions about Iran’s nuclear ambition, as well as threats from rogue actors, the Committee re-affirms its 2014 study’s recommendation that the Government of Canada enter into an agreement with the United States to participate as a partner in Ballistic Missile Defence.

**Recommendation 14:**

**That the Government of Canada become a full partner with the United States on Ballistic Missile Defence; provide strategic locations for radar installation; and collaborate on joint research and technology partnerships.**

---

<sup>65</sup> SECD, [Evidence](#), 20 September 2016, Lieutenant-General (Retired) Louis Cuppens.

## ***“Everyone is accountable and no one is accountable”***

### **GET ON WITH FIXING CANADA’S MILITARY PROCUREMENT**

---

It is clear that procurement is the second biggest problem at the Department of National Defence, after the lack of funding. Today, the department is unable to procure the equipment it needs in a timely and effective manner. This is a result of the present statutory mandate and too many governments passing the buck. Unfortunately, the result has been a weak and ineffective system that lapses billions of dollars per year and fails to provide the necessary equipment to the Canadian Armed Forces on time and on budget.

Whether it is a question of deploying troops, acquiring new capital equipment, or drafting a new defence policy, sound decision making relies on a combination of meaningful risk assessment and efficient business processes. Speaking before the Committee, Dan Ross, former assistant deputy minister for materiel at the Department of National Defence, argued that unclear accountability in the Department’s matrixed procurement process actually creates risk:

The current accountability paradigm is clear: Everyone is accountable, and no one is accountable. Three central agencies and three departments share accountability but not the consequences; only DND lives with the consequences for the budget, the lives the soldiers and the delivery of effects.<sup>66</sup>

Mr. Ross went on to explain that the Department of National Defence oversees every aspect of procurement, save contracting activities under the *Defence Production Act*. Public Services and Procurement Canada (formerly Public Works and Government Services Canada) is responsible for tendering contracts on all projects with a value over \$1 million, an amount which leaves very little flexibility for the Department to acquire equipment on an urgent basis. This is unacceptable.

Rather than being streamlined for efficiency, the current defence procurement process is managed by layers of interdepartmental committees, he said. This management overhead inevitably leads to increased risk of schedule slippage. Mr. Ross went on to say:

The consequences of slippage are felt by DND in operational obsolescence or just real gaps in capability, unnecessary maintenance costs, deflated buying power — for service combatants, it’s \$1 million a day — and an increase in cost, technology and political risks.<sup>67</sup>

### **Fix Internal Processes**

Mr. Perry, reinforced Dan Ross’s critique of the current defence procurement process but added that the Department of National Defence’s internal project management processes also leave a lot to be desired. According to Mr. Perry, an effort of the Vice Chief of Defence Staff launched in

---

<sup>66</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Dan Ross.

<sup>67</sup> Ibid.

2012 to clear away the red tape around internal project approvals has still not borne fruit five years later.

Mr. Perry situated the Department's procurement process within the government-wide changes to project approval introduced in 2009, as part of the *Federal Accountability Act*. He described an attempt to use a more sophisticated approach to risk management that has resulted in unintended and undesirable outcomes, stating that:

Now [procurement projects] have to go through an assessment process which is fairly time-intensive to assess the risk and complexity along with it. The benefit of doing that is that if it's a low-risk project, then the minister can approve it, and that process is shorter than going through the Treasury Board, but the down side is that doing that assessment each time for each project when the department has close to a thousand projects in total is very laborious and resource-intensive.<sup>68</sup>

These delays, combined with internal red tape and the Department of National Defence's difficulties in producing a realistically costed, long-term acquisition plan, have resulted in a procurement process that is in disarray, he said.

### **Too Many Players**

The previous Government responded to these problems by creating a ministerial working group which engaged ministers from all key departments (Defence, Public Works, Industry, Fisheries and Oceans and Treasury Board) together with officials from these departments and representatives from firms working on key procurement projects in order to set clear project milestones, resolve problems and disagreements and meet approval timelines. The ministerial working group played an important role in resolving challenges related to both the maritime helicopter project and the National Shipbuilding Procurement Strategy.

The new Government has introduced a different process to manage major procurements, led by a new Cabinet Committee on Defence Procurement. However, this Committee is concerned that the new process, involving a myriad of Government Departments (National Defence; Innovation, Science and Economic Development; Public Services and Procurement; Transport; and Treasury Board) and chaired by the Minister of Natural Resources will be very challenged in moving current projects forward expeditiously, let alone managing the many major procurements that will be required in the decade ahead.

There are simply too many players involved in the current procurement process with too little focus on advancing major procurements on time and on budget as evidenced by the delay in moving the coast guard and naval procurement in the non-combat component of the National Shipbuilding Strategy forward.

---

<sup>68</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, David Perry.

Witnesses suggested that Canada look to Australia, where a bi-partisan defence procurement body whose costings are independently verified has been able to produce a 20-year defence acquisition plan. This acquisition plan, would set out specific projects, each with narrow costing bands and sequenced out over time.

In Australia the Capability Acquisition and Sustainment Group (CASG)<sup>69</sup> has been established to undertake one-stop military equipment procurement and meet the supply requirements of the Australian Defence Forces. The Group operates within the Australian Department of Defence. CASG is charged with acting as the key delivery agency for defence capability, and also with improving strategic level partnerships with industry. The aim is to establish a “core group” of skilled public servants within CASG to manage a ‘smart buyer’ function within Government, allowing Defence to focus on the planning and governance of procurement projects while industry focuses on execution.

As Colonel (Retired) Davies pointed out, “we must get the broad thrust of our defence policy right so that it is reasonably stable over 5, 10, 15, 20 or 25 years so that we are not making bad investment decisions or making good investment decisions that someone else wants to criticize and then undo down the road.”<sup>70</sup>

Dan Ross suggested that some inefficiencies surrounding Canada’s procurement strategy stem from its bureaucratic governance structure. He pointed to examples of what he called “excessive over-management and the redundant layers of involvement that go on every day.”<sup>71</sup>

Tony Battista proposed that cumbersome bureaucratic processes and the negative implications of partisan policies could be addressed by creating a non-partisan office capable of “transcend[ing] any political colour with regard to defence planning so that we can focus on capabilities and the aspirations of the nation.”<sup>72</sup>

In David Perry’s assessment, significant funding cuts for national procurement since 2010 have created a readiness gap. National procurement is the budget line that “funds equipment maintenance, repair, overhaul and spare parts.”<sup>73</sup> These reductions “saw declines in the national procurement budgets for some air fleets drop by as much as 25 per cent and contributed to the army parking half of its “B” vehicle fleet.”<sup>74</sup> Due to a lack of funding during this period, the military continues to deal with significant maintenance, repair and overhaul issues.

The Committee heard from several witnesses that “making up” for years of inadequate spending is a common theme across the procurement system. As Mr. Perry describes it: “we keep pushing back procurements that the money was allocated for several years prior. The need to make those

---

<sup>69</sup> <http://www.defence.gov.au/dmo/aboutcasg/>

<sup>70</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Colonel (Retired) Charles Davies.

<sup>71</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Dan Ross.

<sup>72</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Tony Battista.

<sup>73</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, David Perry.

<sup>74</sup> Ibid.

actual acquisitions doesn't go away, but you keep acquiring the need to make new ones on their original schedules if they don't actually slip and fall behind.”<sup>75</sup>

Long-term planning, met with adequate financial resources and the human capacity within the government to execute the procurement system are essential to moving forward on defence procurement, witnesses argued.

To support current and ongoing procurement projects and to ensure timelines are met and reasonable costs are maintained, the Committee recommends:

**Recommendation 15:**

**That the Minister of National Defence appoint a lead negotiator and interlocutor for each procurement project valued over \$1 billion dollars and assign responsibility and accountability.**

It is clear to most Canadians that the current procurement structure is not working well.

Significant reform is required so that the Government of Canada can be positioned to deliver on Canada's many defence obligations. In particular, the Committee believes that it is essential to ensure that the process has the necessary personnel and financial resources that are needed to clear backlogs and meet project milestones. The Committee recommends:

**Recommendation 16:**

**That the Government :**

- 1. Mandate that the Minister of National Defence acquire and deliver the right equipment to the Canadian Armed Forces in a timely manner; leverage purchases of defence equipment to create jobs and economic growth; and, streamline defence procurement approval processes;**
- 2. Transfer responsibilities for all defence and Coast Guard procurement from Public Services and Procurement Canada to the Department of National Defence;**
- 3. Establish a major military procurement agency within the Department of National Defence; and**
- 4. Take the steps, on an interim basis, to ensure that current major procurement projects proceed expeditiously and responsibly, both by**
  - a) contracting procurement experts while training, deploying and developing a plan**
  - a. to retain in-house staff; and**
  - b) by ensuring direct ministerial oversight of all major procurements to ensure that they advance on time and on budget.**

---

<sup>75</sup> Ibid.

**APPENDIX A**

**TABLE 1: Status Update on Key Commitments of the *Canada First Defence Strategy***

CFDS Commitments (2008)	Status Update (2017)
<p>Increase the number of Canadian Armed Forces personnel to 100,000 (70,000 Regular Forces and 30,000 Primary Reserve Forces).</p>	<p>In recent years, the federal government has reduced the authorized target strength of the Canadian Armed Forces, which currently stands at 68,000 Regular Force and 27,000 Primary Reserve Forces members.<sup>76</sup></p>
<p>In addition to the acquisition of four C-17 Globemaster strategic lift aircraft already in service, the Government is procuring 17 new C-130J Hercules tactical lift aircraft and has announced plans to acquire 16 CH-47F Chinook helicopters, three replenishment ships, 2,300 trucks, up to 100 Leopard 2 tanks and 6–8 Arctic/Offshore Patrol Ships.”<sup>77</sup></p>	<p>The federal government has purchased a fifth C-17 strategic transport aircraft in 2015. All five C-17s have been delivered to the RCAF.</p> <p>All 17 C-130J Super Hercules tactical transport aircraft have been delivered to the RCAF.</p> <p>The federal government has reduced the number of CH-47F Chinook medium-to-heavy lift helicopters to be acquired from 16 to 15. All 15 Chinooks have been delivered to the RCAF.</p> <p>The federal government originally planned to acquire three Joint Support Ships to replace the RCN’s two old oil replenishment ships. However, the federal government cancelled that project in 2008 and launched a revised Joint Support Ships project in 2010, which called for the purchase of two (instead of three) Joint Support Ships (with an option to procure a third, if additional funding becomes available). The two ships are expected to be delivered to the RCN between 2020 and 2021.</p> <p>Pending the completion of the two Joint Support Ships, an interim support ship capability is being acquired through a contract with Federal Fleet Services Inc. The contract involves the conversion of a commercial vessel into an Auxiliary Oiler Replenishment (AOR) ship and is anticipated to be delivered to the RCN in 2017-2018.</p> <p>The federal government has since reduced the number of Arctic/Offshore Patrol Ship to be purchased for the RCN to six ships. Construction of the first Arctic/Offshore Patrol Ship began in 2015. All six ships are expected to be delivered to the RCN between 2018 and 2023.</p> <p>The Medium Support Vehicle System (MSVS) project called for the acquisition of 2,300 new medium-sized logistics trucks and associated equipment for the Canadian Army. This was to include up to 1,500 Standard Military Pattern (SMP) trucks and up to 800 Militarized Commercial Off-the-Shelf (MILCOTS) trucks. However, in 2009, the federal government announced that the number of MILCOTS trucks to be purchased would be increased to 1,300, raising the</p>

<sup>76</sup> DND, [Report on Plans and Priorities 2016–2017](#), p. 20.

<sup>77</sup> DND, [Canada First Defence Strategy](#), p. 4.

CFDS Commitments (2008)	Status Update (2017)
	<p>total number of trucks to be acquired under the MSVS project to 2,800. All MILCOTS trucks have been delivered to the Canadian Army. The SMP truck contract has been awarded in July 2015. SMP truck deliveries are expected to begin in mid-2017.</p> <p>Under Phase 1 of the Tank Replacement Project (TRP), 100 surplus Leopard 2 tanks were purchased from the Netherlands government. Phase 2 of the TRP consists of repairing, overhauling and upgrading 82 of those vehicles as Main Battle Tanks (MBT) and converting 8 as Armoured Recovery Vehicles (ARV). The remaining 10 vehicles have been provided to the Force Mobility Enhancement (FME) project for conversion into additional ARVs and Armoured Engineering Vehicles (AEV) (see FME section below). To date, all 82 MBTs and 8 ARVs have been delivered to the Canadian Army.<sup>78</sup></p>
15 warships to replace existing destroyers and frigates starting in 2015.	Construction of the 15 Canadian Surface Combatants has not yet begun. In October 2016, the federal government announced the release of the Request for Proposal (RFP) for the design of the Canadian Surface Combatants. The ship design is expected to be selected by the summer of 2017. Public Services and Procurement Canada (PSPC) expects construction of the first Canadian Surface Combatants to begin in the early 2020s. <sup>79</sup> The 15 warships are expected to be delivered to the RCN between the late 2020s and the mid-2040s. <sup>80</sup>
10 to 12 maritime patrol aircraft to replace the RCAF's fleet of CP-140 Aurora patrol aircraft starting in 2020.	No replacement for the CP-140 Aurora has yet been announced. However, in 2014, the federal government announced its intent to increase the RCAF feet of modernized CP-140 Aurora from 10 to 14 and to extend the service life of those aircraft to 2030. <sup>81</sup> The RCAF still hopes to replace the CP-140 Aurora with a new Canadian Multi-Mission Aircraft (CMA) in the coming years. According to the Department of National Defence, the CMA contract is expected to be awarded in 2025 with final delivery of the new aircraft between 2026 and 2036. The exact number of CMA aircraft to be purchased is not yet known. <sup>82</sup>
17 Fixed-Wing Search and Rescue Aircraft (FWSAR) starting in 2015.	No FWSAR aircraft have yet been delivered to the RCAF. In December 2016, the federal government announced the selection of the Airbus C-295 as the RCAF's new FWSAR

<sup>78</sup> DND, "[Status Report on Transformational and Major Crown Projects](#)," *Report on Plans and Priorities 2016–2017*.

<sup>79</sup> DND, "[Competitive Process Launched to Select Design of Canadian Surface Combatant](#)," 27 October 2016.

<sup>80</sup> DND, "[Status Report on Transformational and Major Crown Projects](#)," *Report on Plans and Priorities 2016–2017*.

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> DND, "[Aerospace Systems](#)," *Defence Acquisition Guide 2016*.



CFDS Commitments (2008)	Status Update (2017)
	aircraft. The contract calls for the procurement of 16 C-295. The aircraft are expected to be delivered to the RCAF between 2019 and 2022. <sup>83</sup>
65 Next-Generation Fighter aircraft to replace the CF-18 jet fighters starting in 2017.	<p>In 2010, the federal government announced its intent to acquire 65 Lockheed Martin F-35 Lightning II stealth jet fighters to replace the CF-18s in the coming years.<sup>84</sup></p> <p>However, reports released by the Parliamentary Budget Officer (PBO) and the Auditor General of Canada (AG) in March 2011 and April 2012 respectively, identified problems with the procurement process and projected costs of acquiring the 65 F-35s.<sup>85</sup> The federal government responded in 2012 by hiring KPMG to conduct an independent audit of the F-35 project. When KPMG reported later in 2012 that the costs of the F-35 project were even higher than those that had been revealed in the PBO and AG reports, the federal government put the acquisition process on hold until other jet fighter options could be studied. The evaluation of other jet fighter options (the Boeing F-18 Super Hornet; Dassault Rafale; Eurofighter Typhoon and Lockheed Martin F-35) was completed in December 2014.<sup>86</sup> However, no decision pertaining to the replacement of the CF-18 had yet been made by the federal election of October 2015.</p> <p>In November 2016, the federal government announced that it was “taking the necessary steps to prepare for an open and transparent competition for the permanent replacement of Canada’s CF-18 fighter aircraft” and that, in the interim, it “will initiate discussion with the U.S. Government and Boeing on a potential procurement of, and in-service support for, 18 [F-18] Super Hornet aircraft for use over an interim period to supplement the current fleet [of CF-18s] until the transition to a permanent replacement.”<sup>87</sup> According to recent media reports, the federal government expects the first F-18 Super Hornet aircraft to be delivered to the RCAF in 2019.<sup>88</sup></p>

<sup>83</sup> DND, [“Canadian Armed Forces to Receive New Search and Rescue Aircraft,”](#) 8 December 2016.

<sup>84</sup> DND, “Canada’s Next Generation Fighter Capability – The Joint Strike Fighter F-35 Lightning II,” 16 July 2010; DND, “Next Generation Fighter Announcement,” 16 July 2010.

<sup>85</sup> Office of the Parliamentary Budget Officer, [An Estimate of the Fiscal Impact of Canada’s Proposed Acquisition of the F-35 Lightning II Joint Strike Fighter](#), Ottawa, 10 March 2011; and Office of the Auditor General of Canada, [“Chapter 2: Replacing Canada’s Fighter Jets,” Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons](#), Spring 2012.

<sup>86</sup> David Pugliese, [“Canada and the F-35 – The Ups and Downs of a Controversial Fighter Jet Purchase,” Ottawa Citizen](#), 22 September 2015.

<sup>87</sup> DND, [“The Procurement Process Defined: Replacing Canada’s CF-18 Fleet,”](#) 22 November 2016.

<sup>88</sup> Murray Brewster, [“Stopgap Super Hornet Purchase Could Have \\$5B to \\$7B Price Tag,” CBC News](#), 31 January 2017.

CFDS Commitments (2008)	Status Update (2017)
	<p>In the meantime, in 2014, the federal government announced new life-extension upgrades that would keep the RCAF's fleet of 76 CF-18s flying up to 2025 (instead of 2020).<sup>89</sup></p> <p>This life-extension work is expected to be done in the coming years through the CF-188 Life Extension 2025 project. The Department of National Defence expects a Request for Proposal (RFP) to be released to industry in 2017 and a contract awarded in 2018.<sup>90</sup></p>
<p>Acquisition of a new family of land combat vehicles and systems.</p>	<p>In 2009, the federal government launched the Family of Land Combat Vehicles (FLCV) project, which called for the upgrade of the Canadian Army's fleet of LAV III armoured vehicles and the acquisition of three new fleets of land combat vehicles: Close Combat Vehicles (CCV), Tactical Armoured Patrol Vehicles (TAPV) and Force Mobility Enhancement Vehicles (FME).</p> <p>The LAV III upgrade project called for the upgrade of 550 LAV III vehicles. The first upgraded vehicle was delivered to the Canadian Army in 2012. According to the Department of National Defence, more than 300 vehicles had been upgraded up to April 2016. All remaining vehicles are expected to be upgraded and delivered by 2019.<sup>91</sup></p> <p>The CCV project called for the procurement of 108 vehicles (with options for an additional 30). The project was cancelled in 2013.<sup>92</sup> partly due to the improved capabilities of the upgraded LAV IIIs"</p> <p>The TAPV project called for the acquisition of 500 vehicles (with options for an additional 100). TAPV deliveries began in August 2016. All vehicles are expected to be delivered to the Canadian Army by 2017.<sup>93</sup></p> <p>The FME project called for the acquisition of 18 Armoured Engineer Vehicles (AEV) and 4 Armoured Recovery Vehicles (ARV). The first AEV was delivered in 2015. As of April 2016, 3 AEVs and 3 ARVs had been delivered to the Canadian Army. The last vehicle is expected to be delivered in 2017.<sup>94</sup></p>

<sup>89</sup> Steven Chase, "[Canada to Funnel Money into Upgrades to Keep CF-18 Fighter Jets Flying](#)," *The Globe and Mail*, 30 September 2014. It should be noted that the CF-18 fleet consisted of 77 aircraft in 2014. However, that number was reduced to 76 when a CF-18 crashed in Cold Lake, Alberta, on 28 November 2016. DND, "[4 Wing Cold Lake CF-188 Hornet Crash](#)," 28 November 2016.

<sup>90</sup> DND, "[Aerospace Systems](#)," *Defence Acquisition Guide 2016*.

<sup>91</sup> DND, "[Status Report on Transformational and Major Crown Projects](#)," *Report on Plans and Priorities 2016–2017*.

<sup>92</sup> DND, "[Government of Canada Will Not Proceed with the Close Combat Vehicle Procurement](#)," 20 December 2013.

<sup>93</sup> DND, "[Status Report on Transformational and Major Crown Projects](#)," *Report on Plans and Priorities 2016–2017*; DND, "[Tactical Armoured Patrol Vehicle](#)."

<sup>94</sup> DND, "[Status Report on Transformational and Major Crown Projects](#)," *Report on Plans and Priorities 2016–2017*.

CFDS Commitments (2008)	Status Update (2017)
Improve and modernize infrastructure.	<p>Since 2008, numerous defence infrastructure projects have been launched to modernize and renew the Department of National Defence and Canadian Armed Forces infrastructure across Canada. For a complete listing of the various infrastructure projects announced between 2009 and 2017, see the Department's <a href="#">"Infrastructure Projects"</a> website.<sup>95</sup></p>

<sup>95</sup> DND, ["Infrastructure Projects."](#)

## APPENDIX B

---

### Defence Acquisition Guide 2016

#### New Initiatives

1. [CC-115 Buffalo Primary Air Vehicle Repair and Overhaul;](#)
2. [CC-138 Twin Otter Primary Air Vehicle Repair and Overhaul;](#)
3. [Leopard 2 Family of Vehicles In-Service Support Contracts;](#)
4. [Sleeping Bag System Contract;](#)
5. [Armoured Heavy Support Vehicles System Sustainment;](#)
6. [Light Utility Vehicle Wheeled Sustainment;](#)
7. [Mine Resistant Ambush Protected Buffalo and Cougar Vehicle Sustainment;](#)
8. [Non-Combatant Classification Society - Classification Society Support to DND's Non-Combatant Fleet;](#)
9. [Halifax-Class Shipyard Contract-East;](#)
10. [Halifax-Class Shipyard Contract-West;](#)
11. [Light Armoured Vehicle III Upgrade Part 2;](#)
12. [Light Force Enhancement;](#)
13. [Modular Pack System;](#)
14. [Pistol Replacement;](#)
15. [Future Family of Unmanned Ground Vehicles;](#)
16. [Fighter Lead-in Training;](#)
17. [Naval Reserve Boat – Training;](#)
18. [Containerized Systems;](#)
19. [Individual Protective Ensemble;](#)
20. [Sensitive Equipment Decontamination System;](#)
21. [Chemical Biological Radiological Nuclear Information Management;](#)
22. [Combined Chemical Biological Detection Identification and Monitoring;](#)
23. [Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Aerial Reconnaissance;](#)
24. [Armament Loader Modernization;](#)
25. [Royal Canadian Air Force Footwear Project;](#)
26. [CC144 Consolidation Project;](#)
27. [Remote Mine-hunting and Disposal System;](#)
28. [Five-Eyes Collaborative Environmentality;](#)
29. [Extreme Pressure Detonics Chamber;](#)
30. [Rocket and Missile Systems Modeling & Simulation;](#)
31. [Force Anti-Submarine Warfare;](#)
32. [Modular Biological Containment Facility;](#)
33. [Electro-Optic/Infrared Warfare;](#)
34. [Space-based Maritime Domain Awareness;](#)
35. [Over the Horizon Radar;](#)
36. [Canadian Arctic Underwater Sentinel Experimentation;](#)
37. [Tasking, Collection, Processing, Exploitation, and Dissemination; and](#)
38. [Large Scale Acoustic Resonance Mixer.](#)

## Defence Acquisition Guide 2016

### Not included

1. [Fixed-Wing Search and Rescue Aircraft Replacement](#);
2. [Arctic and Offshore Patrol Ship](#);
3. [Naval Remote Weapon Station](#);
4. [Maritime Satellite Communications Upgrade](#);
5. [Enhanced High Readiness](#);
6. [84mm Ammunition](#);
7. [1 CFFTS Tactical Mission Training System Replacement](#);
8. [Maritime Next Generation Communications Suite](#);
9. [CF-188 Defensive Electronic Warfare Suite](#);
10. [CF-188 Follow-on Operation Flight Program](#);
11. [Royal Canadian Air Force Aerial Fire Fighting Vehicle](#);
12. [Aerodrome Support Equipment](#);
13. [On-Scene Control Emergency Response Modernization](#);
14. [Tactical Observer Fire Control System Upgrade](#);
15. [Common Remote Weapon System](#);
16. [LAV OPV Crew Commander Independent Viewer](#);
17. [RDX Replacement](#);
18. [Demolition Modernization Project](#);
19. [Victoria Class AN/BQQ-10 Sonar Follow-On Technical Support In-Service Support Contract](#);
20. [North Warning System Operations and Maintenance Contract](#);
21. [Fragmentation Vest Contract](#);
22. [Contracted Airborne Training Services](#);
23. [Victoria Class Submarine Fire Control System In-Service Support Contract](#);
24. [Virtual Integrated Shipboard Information Networks](#);
25. [Polar Communications and Weather](#);
26. [Canadian Forces Health Information System](#);
27. [Enhanced Information Technology Infrastructure](#);
28. [Secure Configuration Management](#);
29. [Royal Canadian Air Force Simulation Implementation Project](#);
30. [Improved Trail Snowshoe](#);
31. [Sea King T58 Engine Contract](#);
32. [SONOBUOYs AN/SSQ 62E DICASS Contract](#);
33. [Signature Collection and Management Equipment](#);
34. [Professional Support for Tactical Edge Cyber Command and Control](#);
35. [Test, Analysis and Development Services in the Field of Injury, Biokinetics, Small Arms; and Effects and Personal Protection](#);
36. [Ocean-going research capability](#); and
37. [Simulators and Trainers Maintenance Support Contract](#).

## APPENDIX C – LIST OF WITNESSES

---

### Monday, May 30, 2016

*Global Affairs Canada*  
*United Nations Department of Peacekeeping Operations*

The Honourable Harjit Singh Sajjan, P.C., M.P., Minister of National Defence  
Mark Gwozdecky, Assistant Deputy Minister, International Security and Political Affairs  
Hervé Ladsous, Head of Department

### Monday, June 13, 2016

The Honourable Peter MacKay, P.C., former Minister of National Defence  
The Honourable David Pratt, P.C., former Minister of National Defence

### Monday, June 20, 2016

*Canadian Defence and Foreign Affairs Institute*  
*As an individual*  
*Embassy of Sweden to Canada*

Colin Robertson, Vice-President, and Fellow, School of Public Policy, University of Calgary  
Elinor Sloan, Professor of International Relations, Department of Political Science, Carleton University  
H.E. Per Sjögren, Ambassador

*Conference of Defence Associations Institute*

Major General (Retired) Daniel Gosselin, Chair of the Board

*As individuals*

Colonel (Retired) Charles Davies  
Colonel (Retired) Michael P. Cessford

*Conference of Defence Associations*

Tony Battista, CEO

*As an individual*

Brigadier-General (Retired) Jim Cox

*Conference of Defence Associations*

Vice-Admiral (Retired) Denis Rouleau, Chair

*As individuals*

Dan Ross, Former Assistant Deputy Minister (Materiel), National Defence  
Major-General (Retired) James R. Ferron, Vice-President, Capability Development, Carillon Canada Inc.  
Vice-Admiral (Retired) Glenn Davidson, Former Ambassador of Canada to Syria and Afghanistan

### Monday, September 19, 2016

*As individuals*

Jane Boulden, Associate Dean of Arts, Royal Military College of Canada (by video conference)  
Walter Dorn, Professor and Chair, Master of Defence Studies Programme, Royal Military College of Canada and Canadian Forces College

Lieutenant-General (Retired) D. Michael Day, Fellow,  
Canadian Global Affairs Institute  
Lieutenant-General (Retired) Charles Bouchard

Lieutenant-General (Retired) the Honourable Roméo Dallaire

Lieutenant-Colonel (Retired) David Last, Associate  
Professor, Royal Military College  
David Bercuson, Director, Centre for Military, Security and  
Strategic Studies, University of Calgary (by video  
conference)

*Naval Association of Canada  
As an individual*

Vice-Admiral (Retired) Drew Robertson  
James A. Boutilier, Adjunct Professor, Pacific Studies,  
University of Victoria

*Navy League of Canada*

Navy Captain (Retired) Harry Harsch, Vice President,  
Maritime Affairs

**Tuesday, September 20, 2016**

*Office of the Auditor General of  
Canada*

Michael Ferguson, Auditor General of Canada

*Office of the Ombudsman for the  
Department of National Defence  
and the Canadian Forces*

Gordon Stock, Principal  
Gary Walbourne, Ombudsman

*The African Centre for the  
Constructive Resolution of  
Disputes (ACCORD)*

Kwezi Mngqibisa, Coordinator and Consultant, Somalia  
Initiative (by video conference)

*As an individual*

*Royal Canadian Legion*

Major General (Retired) Lewis Mackenzie  
Major General (Retired) Richard Blanchette, Chairman,  
Defence and Security Committee  
Charls Gendron, Secretary, Defence and Security Committee  
Major (Retired) Wayne Mac Culloch, National President

*Canadian Association of Veterans  
in United Nations Peacekeeping  
Canadian Peacekeeping Veterans  
Association*

Lieutenant General (Retired) Louis Cuppens, Special Advisor

*Royal Norwegian Embassy in  
Ottawa*

Her Excellency Anne Kari Hansen Ovind, Ambassador of the  
Kingdom of Norway

*As an individual*

Carolyn McAskie, Former Special Representative of the  
Secretary General (SRSG) and Head of the United  
Nations Peacekeeping Mission in Burundi (ONUB)

**Wednesday, September 21, 2016**

*National Defence and the  
Canadian Armed Forces*

Major-General Jean-Marc Lanthier, Commander, Canadian  
Army Doctrine and Training Centre

*Parliamentary Centre  
CANADEM*

Lieutenant-Colonel Brian Healey, Commander, Peace  
Support Training Centre

*National Defence and the*

Petra Andersson-Charest, Director of Programs

Paul LaRose-Edwards, Executive Director

General Jonathan Vance, Chief of the Defence Staff

*Canadian Armed Forces*

*National Defence and the  
Canadian Armed Forces  
Reserves 2000  
Institut militaire de Québec*

Lieutenant-General Christine Whitecross, Commander,  
Military Personnel Command  
Commodore Brian Santarpia, Director General, Plans,  
Strategic Joint Staff  
Lieutenant-Colonel (Retired) John Selkirk, Executive Director  
Brigadier General (Retired) Richard Giguère, President (by  
video conference)

**Monday, November 14, 2016**

*As an individual  
Air Force Association of Canada*

David Perry, Senior Analyst, Canadian Global Affairs Institute  
Lieutenant-General (Retired) André Deschamps, Honorary  
National President

**Monday, November 21, 2016**

*National Defence and the  
Canadian Armed Forces*

Major-General Paul Bury, Chief Reserves

Brigadier-General Rob Roy MacKenzie, Chief of Staff, Army  
Reserve

**Monday, November 28, 2016**

*National Defence and the  
Canadian Armed Forces*

Lieutenant-General Michael Hood, Commander, Royal  
Canadian Air Force  
Brigadier-General Michel Lalumiere, Director General, Air  
Force Development  
Major-General Christian Juneau, Deputy Commander,  
Canadian Army  
Brigadier-General Rob Roy MacKenzie, Chief of Staff, Army  
Reserve

*Public Safety Canada*

Lori MacDonald, Assistant Deputy Minister, Emergency  
Management and Programs Branch  
Stéphanie Durand, Director General, Policy and Outreach  
Major-General William Seymour, Chief of Staff, Operations,  
Canadian Joint Operations Command

*National Defence and the  
Canadian Armed Forces*

Brigadier-General Michel Lalumiere, Director General, Air  
Force Development

*Canadian Coast Guard*

Mario Pelletier, Deputy Commissioner, Operations

**Monday, December 12, 2016**

*Office of the Parliamentary Budget  
Officer*

Jean-Denis Fréchette, Parliamentary Budget Officer

Mostafa Askari, Assistant Parliamentary Budget Officer  
Jason Jacques, Director, Economic and Fiscal Analysis  
Peter Weltman, Senior Director, Costing and Program  
Analysis

*National Defence and the  
Canadian Armed Forces*

Brigadier-General Michael Nixon, Commander, Joint Task  
Force North (by video conference)

Lieutenant-Colonel Luis Carvallo, Commanding Officer, 1st  
Canadian Ranger Patrol Group (by video conference)



# SOUS-FINANCEMENT DES FORCES ARMÉES CANADIENNES : **PASSONS DE LA PAROLE AUX ACTES**

Comité sénatorial permanent de la sécurité  
nationale et de la défense

L'honorable Daniel Lang, Président

L'honorable Mobina S.B. Jaffer, Vice-présidente

Avril 2017



SÉNAT | SENATE  
CANADA

This document is available in English

Le rapport et les délibérations du Comité sont disponibles sur internet :  
[www.senate-senat.ca/secd.asp](http://www.senate-senat.ca/secd.asp)

Des exemplaires imprimés de ce document sont disponibles auprès de :  
La Direction des comités du Sénat au (613) 990-0088  
ou par courriel à [secd@sen.parl.gc.ca](mailto:secd@sen.parl.gc.ca)

## TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT DE LA SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE.....	I
ORDRE DE RENVOI.....	II
RÉSUMÉ.....	III
RECOMMANDATIONS.....	VI
APERÇU.....	1
LES GOUVERNEMENTS SUCCESSIFS ONT NÉGLIGÉ D'INVESTIR LES SOMMES NÉCESSAIRES DANS LA SÉCURITÉ DU PAYS.....	3
Nous ne laisserons pas notre armée à court de ressources.....	3
Engagements pris durant la campagne de 1025.....	3
Un financement insuffisant pour la défense du Canada.....	5
Le directeur parlementaire du budget constate le financement insuffisant des forces armées.....	7
Le gouvernement ne finance qu'un tiers des besoins des forces armées.....	7
HIÉRARCHISER LES ENGAGEMENTS EN MATIÈRE DE DÉFENSE.....	8
L'interopérabilité est essentielle.....	9
OTAN : Le Canada 23 <sup>e</sup> sur 28.....	12
LES DÉFIS STRATÉGIQUES QUE LE CANADA DOIT RELEVER.....	14
UN FINANCEMENT INSUFFISANT POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES FORCES AÉRIENNES ET DE LA MARINE.....	17
METTRE UN TERME AUX FONDS INUTILISÉS.....	24
RENOUVELLEMENT/TRANSFORMATION DE LA DÉFENSE.....	26
VERS UNE POLITIQUE DE DÉFENSE INTÉGRÉE REPOSANT SUR UN CONSENSUS NATIONAL.....	27
La nouvelle politique canadienne en matière de défense doit tenir compte du contexte.....	27
Consultation parlementaire.....	28
LES PRIORITÉS DU CANADA EN MATIÈRE DE DÉFENSE.....	31
Cybernétique et espace : une partie intégrante de la défense et de la sécurité nationale du Canada.....	31
Ce que le Canada doit faire pour assurer le bon fonctionnement du NORAD : Participer à la défense contre les missiles balistiques.....	34
RÉGLER LES PROBLÈMES DE L'APPROVISIONNEMENT MILITAIRE.....	36
Modifier les processus internes.....	37
Trop d'intervenants.....	37
ANNEXE A.....	41
ANNEXE B.....	46
ANNEXE C – LISTE DE TÉMOINS.....	48

## **MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT DE LA SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE**

---

L'honorable Daniel Lang, président  
L'honorable Mobina S.B. Jaffer, vice-présidente

et

Les honorables sénateurs:

Lynn Beyak  
Gwen Boniface \*  
Claude Carignan, c.p.  
Jean-Guy Dagenais  
Colin Kenny  
Frances Lankin, c.p. \*  
Marilou McPhedran \*  
Lucie Moncion \*  
Raymonde Saint-Germain \*  
Vernon White

### *Membres d'office du comité*

Les honorables sénateurs Larry Smith (ou Yonah Martin) et Peter Harder, c.p. (or Diane Bellemare)

### *Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux du Comité*

Les honorables sénateurs Larry W. Campbell, James S. Cowan, Joseph A. Day, Elaine McCoy, Don Meredith, Wilfred P. Moore, Victor Oh, Dennis Glen Patterson, André Pratte, Nancy Greene Raine and Pierrette Ringuette

### *Personnel des sénateurs*

Naresh Raghubeer, directeur, Politique et Affaires parlementaires, Bureau du sénateur Daniel Lang  
Alexander Mendes, adjoint législatif, Bureau de la sénatrice Mobina Jaffer  
Roy Rempel, conseiller politique, Bureau du sénateur Smith

### *Greffier du comité :*

Adam Thompson, greffier  
Barbara Reynolds

\* Ces sénateurs se sont joints au comité en décembre 2016 ou par la suite, après que le comité eut terminé d'entendre les témoignages liés à cette étude. Par conséquent, ils peuvent appuyer ou non les conclusions du comité.

## ORDRE DE RENVOI

---

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 21 avril 2016 :

Avec le consentement du Sénat,

L'honorable sénateur Lang propose, appuyé par l'honorable sénateur Tannas,

Que le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement;

Qu'en conformité avec l'article 12-18(2)b(i) du Règlement, le comité soit autorisé à se réunir de juin à septembre 2016, même si le Sénat est alors ajourné pendant une période de plus d'une semaine;

Que le comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que le rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat;

Que le comité dépose son rapport au plus tard le 16 décembre 2016 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Charles Robert

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 12 décembre 2016 :

L'honorable sénateur Lang propose, appuyé par l'honorable sénateur Smith,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le jeudi 21 avril 2016, la date du rapport final du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense concernant son étude sur les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement soit reportée du 16 décembre 2016 au 30 juin 2017.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Charles Robert

## RÉSUMÉ

---

Le présent rapport porte sur des enjeux touchant à l'armée canadienne et à l'Examen de la politique de défense.

Plus précisément, les enjeux abordés sont les suivants :

- le sous-financement continu de la sécurité au Canada, et par le fait même de l'armée;
- les problèmes du système d'approvisionnement qui, excessivement complexe, laisse des milliards de dollars inutilisés chaque année et ne fournit pas à l'armée l'équipement dont elle a besoin;
- les risques pour l'infrastructure essentielle du Canada;
- l'importance du consensus interpartis sur les enjeux militaires;
- l'importance de l'examen quadriennal de la politique de défense et de l'examen de la stratégie de sécurité nationale et de la politique étrangère.

Dans la deuxième partie du rapport, qui sera déposée le mois prochain, nous examinerons les écarts de capacité spécifiques des Forces armées canadiennes et les mesures à prendre pour que nos soldats reçoivent le soutien nécessaire pour défendre le Canada et remplir nos engagements envers l'OTAN et le NORAD.

### **FOURNIR UN FINANCEMENT ADÉQUAT À L'ARMÉE**

Depuis trop longtemps, les gouvernements successifs du Canada demandent aux Forces canadiennes d'en faire toujours plus, mais ils n'investissent pas dans les outils dont les militaires ont besoin pour faire leur travail. Aujourd'hui, le financement de l'armée représente 0,88 % du produit intérieur brut (PIB) du Canada, alors que nous devrions, selon notre engagement dans le cadre de l'OTAN, consacrer 2 % du PIB à nos besoins de sécurité et de défense.

De même, on constate une chute des investissements militaires exprimés comme pourcentage des dépenses totales du gouvernement. C'est un signe préoccupant pour les Forces armées.

Aujourd'hui, le Canada arrive au 23<sup>e</sup> rang des 28 pays de l'OTAN au chapitre des dépenses consacrées à la défense. C'est inacceptable.

*Le sous-financement chronique de l'armée et le rejet des responsabilités doivent prendre fin.*

En matière de leadership, les commandants militaires ne devraient pas avoir pour rôle de défendre le gouvernement. Ils devraient plutôt présenter clairement leurs solutions pour faire des économies d'infrastructure (p. ex. nommer les installations et les bases qu'ils prévoient fermer) et les mesures qu'ils prennent pour répondre aux besoins militaires énoncés dans le Guide d'acquisition de la Défense ou soulevés par le vérificateur général du Canada, l'ombudsman des Forces armées canadiennes, les experts de l'industrie et le présent comité.

#### **1. PORTER LES DÉPENSES À 2 % DU PIB POUR ASSURER LE MAINTIEN DE LA SÉCURITÉ (Page 17)**

Le comité est convaincu que le Canada doit porter ses dépenses de défense à 2 % du PIB. L'accroissement doit débuter en 2018 et continuer à raison de 0,1 % du PIB chaque année jusqu'en 2028. *Le tableau de la page 2 illustre l'augmentation proposée.* Cette augmentation renversera le déclin qu'ont connu les dépenses militaires et donnera à l'armée les moyens de concrétiser l'engagement du gouvernement, qui est de répondre simultanément aux obligations du Canada envers le NORAD et l'OTAN, et d'assurer la sécurité de nos citoyens.

Sans cette augmentation, c'est la sécurité des Canadiens qui sera compromise.

## **2. RÉGLER LES PROBLÈMES DU SYSTÈME D'APPROVISIONNEMENT MILITAIRE DU CANADA (Page 36)**

Le gouvernement doit régler les problèmes criants du système d'approvisionnement militaire du Canada, qui est partagé entre trop de ministères et où, comme un témoin l'a dit, « tout le monde est responsable, et personne ne l'est ». Les problèmes de ce système entraînent une augmentation des coûts de plus de 1 million de dollars par jour, des écarts de capacité et des frais de maintenance inutiles, en plus d'une perte du pouvoir d'achat. Il est inacceptable qu'on ne le corrige pas.

Afin de régler les problèmes globaux de l'approvisionnement militaire, et d'aligner le Canada sur nos alliés, le comité recommande que le ministère de la Défense nationale – et non Services publics et Approvisionnement Canada – soit chargé des acquisitions pour l'armée. Cette transition impliquerait une réforme complète des processus, et le gouvernement, au lieu de continuer le statu quo, devrait saisir cette occasion d'apporter des changements réels à ce système dysfonctionnel.

Dans le but de corriger les faiblesses immédiates du processus d'approvisionnement, le comité recommande au gouvernement d'adapter ses politiques de manière à ce que le ministre de la Défense nationale puisse nommer un négociateur et interlocuteur en chef pour chaque projet d'approvisionnement d'une valeur supérieure à 1 milliard de dollars, et qu'il lui attribue la responsabilité et l'imputabilité.

## **3. MIEUX COORDONNER LA CYBERDÉFENSE ET PROTÉGER L'INFRASTRUCTURE ESSENTIELLE (Page 31)**

L'infrastructure essentielle du Canada est vulnérable. Le comité examine la question à la page 31 du rapport et recommande au gouvernement du Canada d'explorer les possibilités de coordonner une stratégie de cyberdéfense commune intégrée avec les États-Unis et d'autres pays, de faire état au Parlement des meilleures options dans les 180 jours, et :

- d'accorder aux satellites et aux installations de radars le statut d'infrastructures essentielles;
- de chercher des moyens de sécuriser l'éventail complet des biens d'infrastructure essentielle contre les menaces importantes, y compris les impulsions électromagnétiques, d'ici 2020, en partenariat avec les États-Unis et d'autres pays.

## **4. L'IMPORTANCE D'UN EXAMEN RÉGULIER DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE (Page 27)**

La nouvelle politique du Canada en matière de défense, pour être efficace, doit tenir compte du contexte. Le gouvernement du Canada devrait donc s'engager à examiner les Forces armées tous les quatre ans.

Depuis le dernier examen exhaustif de la politique de défense et de la politique étrangère du Canada, il y a plus de 20 ans, la nature et la complexité des menaces qui pèsent sur notre sécurité nationale ont profondément changé. Les capacités militaires et les processus décisionnels conventionnels gardent leur importance, mais nos adversaires sont prêts à utiliser tous les outils à leur disposition – opérations militaires conventionnelles, insurrection, attaques terroristes, toute la gamme des cyberattaques — pour atteindre leurs objectifs. Vu cette transformation de l'environnement de sécurité, il faut repenser la politique de défense du Canada – tant son mode d'élaboration que ses moyens d'exécution. Il faut aussi revoir globalement les objectifs de notre politique internationale et nos priorités de sécurité nationale.

Le comité recommande que le gouvernement du Canada fasse un examen de la stratégie de sécurité nationale ainsi que de la politique étrangère avant la fin de 2017 afin d'en assurer la coordination et l'intégration dans l'Examen de la politique de défense.

## **5. BÂTIR UN CONSENSUS INTERPARTIS SUR LES ENJEUX MILITAIRES (Page 28)**

Il incombe au ministre de la Défense nationale d'informer et d'éduquer les Canadiens sur le rôle de nos Forces armées et sur ce qu'elles font pour garantir notre sécurité et notre stabilité tout en venant au secours des Canadiens lorsqu'ils en ont le plus besoin, et notamment en cas d'urgences telles que des inondations, des tempêtes de verglas, ou bien des missions de recherche et de sauvetage, que ce soit en haute mer, dans des étendues sauvages ou dans le Grand Nord. Mais il faut en faire plus.

Le comité croit que la défense du Canada passe avant la partisanerie politique. Les Canadiens veulent plus de coopération de la part des partis politiques à partir de maintenant.

L'élaboration d'une politique de défense efficace exige une vaste consultation et un large appui public et politique. Le comité croit qu'il est essentiel de dégager un consensus politique sur les priorités de la sécurité nationale et d'ouvrir la politique de défense à un examen régulier. Les comités parlementaires sont le meilleur moyen d'établir ce consensus interpartis et d'assurer la surveillance des enjeux clés liés à la politique de défense et à l'approvisionnement militaire.

Le comité recommande :

- que le gouvernement du Canada travaille avec le Sénat et la Chambre des communes en vue d'établir un consensus interpartis sur les questions concernant les militaires et les anciens combattants;
- que le ministre de la Défense nationale s'assure que des membres des trois services rencontrent régulièrement les parlementaires, en comité et en circonscription, afin d'approfondir la compréhension du rôle et des besoins des Forces armées canadiennes;
- que le premier ministre informe régulièrement le chef de l'Opposition officielle et le chef du troisième parti sur les questions de sécurité nationale et de défense.

## **CONCLUSION**

Le gouvernement fédéral ne peut plus continuer de sous-financer l'armée, et il ne peut plus attendre davantage avant de corriger les écarts de capacité urgents qui ont été créés.

Au terme d'une étude approfondie et à la lumière de ce que lui ont dit les témoins experts, le comité a formulé une série de recommandations afin que l'armée ait les outils dont elle a besoin pour assurer la sécurité du Canada.

Les gouvernements successifs n'ont pas été avares de paroles sur les Forces canadiennes, mais comme le rapport le montre clairement, **il est temps de passer de la parole aux actes.**



## RECOMMANDATIONS

---

### Recommandation 1 :

Que le gouvernement du Canada investisse les sommes requises dans la défense pour s'assurer que les Forces armées canadiennes reçoivent tous les outils et toute la formation nécessaires pour répondre efficacement aux priorités clés du Canada en matière de défense : la protection de la souveraineté canadienne, y compris dans l'Arctique, la défense de l'Amérique du Nord sous l'égide du NORAD, ainsi que la contribution pleine et entière à l'OTAN, aux Nations Unies et à d'autres opérations

### Recommandation 2 :

Que le gouvernement présente un plan budgétaire au Parlement dans les 180 jours en vue de porter les dépenses en défense à 1,5 % du PIB d'ici 2023, et à 2 % du PIB d'ici 2028.

### Recommandation 3 :

Que le gouvernement du Canada instaure un cadre de financement à long terme pour assurer la stabilité et la pérennité des investissements et, ainsi, renouveler les capacités fondamentales des Forces armées canadiennes tout en renforçant la transparence et l'imputabilité et en éliminant le problème des fonds destinés aux besoins opérationnels des forces militaires canadiennes qui ne sont pas utilisés.

### Recommandation 4 :

Que, parallèlement à l'augmentation du financement versé pour la défense du Canada, le gouvernement consacre systématiquement des fonds aux priorités cernées dans le *Guide d'acquisition de la Défense* et qu'il mette à jour le guide pour tenir compte :

1. des caractéristiques propres à chaque projet;
2. du fait que le projet est financé ou non;
3. du moment où le projet sera financé;
4. du moment où le processus d'acquisition sera terminé.

### Recommandation 5 :

Que le ministre de la Défense nationale fasse état des progrès réalisés dans le cadre de la stratégie de renouvellement et de transformation de la Défense au Parlement dans les 180 jours, et chaque année par la suite.

### Recommandation 6 :

Que le gouvernement du Canada fasse un examen de la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'un examen de la politique étrangère avant 2018 afin d'en assurer la coordination et l'intégration dans l'Examen de la politique de défense.

### Recommandation 7 :

Que le gouvernement du Canada fasse tous les quatre ans, conformément à la loi, un examen de la politique de défense comprenant une vaste consultation publique.

### Recommandation 8 :

Que le gouvernement du Canada travaille avec le Sénat et la Chambre des communes en vue d'établir une approche consensuelle pour traiter les questions concernant les militaires et les anciens combattants.

### Recommandation 9 :

Que le ministre de la Défense nationale s'assure que des membres des trois services (Armée de terre, Aviation et Marine) rencontrent au moins annuellement les parlementaires, en comité et en circonscription, afin d'approfondir la compréhension du rôle et des besoins des Forces armées canadiennes.

Recommandation 10 :

Que le premier ministre informe régulièrement le chef de l'opposition officielle et le chef du troisième parti sur les questions de sécurité nationale et de défense.

Recommandation 11 :

Que le Parlement du Canada crée un comité parlementaire mixte spécial réunissant le Sénat et la Chambre des communes, qui étudiera les questions d'approvisionnement militaire et produira des rapports sur le sujet.

Recommandation 12 :

Que le gouvernement du Canada explore les possibilités de coordonner une stratégie de cyberdéfense commune intégrée avec les États-Unis et d'autres pays et qu'il fasse état au Parlement des meilleures options dans les 180 jours.

Recommandation 13 :

Que le gouvernement du Canada :

1. accorde aux satellites et aux installations de radars le statut d'infrastructures essentielles;
2. cherche des moyens de sécuriser l'éventail complet des biens d'infrastructure essentielle contre les menaces importantes, y compris les impulsions électromagnétiques, d'ici 2020, en partenariat avec les États-Unis et d'autres pays, et qu'il fasse état de son travail à cet égard au Parlement dans les 180 jours et chaque année par la suite.

Recommandation 14 :

Que le gouvernement du Canada devienne un partenaire à part entière des États-Unis dans la défense antimissiles balistiques, qu'il offre des emplacements stratégiques en vue d'installer des radars et collabore à des activités communes de recherche et de partenariats technologiques.

Recommandation 15 :

Que le gouvernement du Canada nomme un négociateur et interlocuteur en chef pour chaque projet d'approvisionnement d'une valeur supérieure à 1 milliard de dollars, et qu'il lui attribue la responsabilité et l'imputabilité.

Recommandation 16 :

Que le gouvernement :

1. mandate le ministère de la Défense nationale pour acquérir et fournir, en temps opportun, l'équipement dont les Forces armées canadiennes ont besoin; mettre à profit l'achat d'équipement de défense afin de créer des emplois et de stimuler la croissance économique; et simplifier les processus d'approbation de l'approvisionnement de la défense;
2. transfère les responsabilités de toutes les fonctions d'approvisionnement des Forces armées et de la Garde côtière de Services publics et Approvisionnement Canada au ministère de la Défense nationale;
3. établisse, au sein du ministère de la Défense nationale, une agence responsable des grands projets d'approvisionnement de la défense;
4. prenne les mesures nécessaires, de manière provisoire, pour s'assurer que les grands projets d'approvisionnement en cours progressent de façon rapide et responsable en :
  - a) recrutant, par contrat, des experts de l'approvisionnement, tout en assurant des formations, des déploiements et l'établissement d'un plan de rétention pour retenir personnel interne;
  - b) maintenant une surveillance ministérielle directe de tous les grands projets afin de vérifier qu'ils respecteront les délais et les budgets fixés.

## APERÇU

---

Début avril 2016, le gouvernement du Canada a lancé des consultations publiques dans le cadre de son Examen de la politique de défense, afin de lancer une nouvelle politique début 2017. En plus des tables rondes de spécialistes, des consultations en ligne et publiques, le gouvernement s'est tourné vers les comités du Parlement et les parlementaires pour qu'ils l'aident à élaborer la nouvelle politique<sup>1</sup>. Le 22 mars 2016, le ministre de la Défense nationale, Harjit Singh Sajjan, a écrit au Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (le « comité ») pour lui indiquer qu'il tenait tout particulièrement à entendre l'avis du comité sur « les manières dont le MDN [ministère de la Défense nationale] et les FAC [Forces armées canadiennes] peuvent être utiles au renouvellement de l'engagement du Canada à l'égard des opérations de soutien de la paix des Nations Unies<sup>2</sup> ». En réponse, le comité a tenu des audiences sur le renouvellement potentiel de cet engagement du Canada, en plus de participer à une mission d'étude au siège des Nations Unies. Les recommandations à ce sujet se trouvent dans le rapport intitulé *Déploiements de l'ONU : Prioriser nos engagements au Canada et à l'étranger*.

Le comité profite aussi de l'occasion qui lui est donnée pour alimenter la réflexion du gouvernement entourant l'Examen de la politique de défense et pour réitérer sa recommandation antérieure visant à s'assurer que la participation accrue aux opérations de soutien de la paix des Nations Unies est toujours considérée dans une optique où la défense du Canada et le maintien de sa souveraineté sur l'assise terrestre, dans l'espace aérien et sur les trois mers sont la grande priorité du Canada.

Dans le même ordre d'idées, le comité croit que tout renouvellement d'un engagement à l'égard d'une opération de soutien de la paix ne peut être bien compris, et donc évalué, qu'à la lumière de ces grands objectifs. Parallèlement, ces objectifs de la politique de défense doivent eux-mêmes reposer sur une stratégie de sécurité nationale renouvelée. Cette stratégie doit être exhaustive, s'établir sur un consensus populaire obtenu à l'échelle du pays et recevoir suffisamment d'appuis de tous les partis pour survivre aux changements de gouvernement.

Au cours de la dernière année, le comité a entendu de nombreux témoins, à savoir des experts de la défense et de la sécurité, des membres actifs ou à la retraite des Forces armées canadiennes, des représentants de ministères et des universitaires. Par leurs interventions, ils ont apporté un éclairage sur des défis de taille qui, dans l'armée, nuisent à la capacité du Canada de défendre sa souveraineté territoriale, de remplir ses responsabilités continentales conjointement avec les États-Unis sous l'égide du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), et d'être un partenaire crédible auprès de ses alliés internationaux au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), des Nations Unies et ailleurs.

Le comité croit que l'on s'attend des Canadiennes et des Canadiens en uniforme qu'ils en fassent beaucoup avec trop peu. Cela doit changer. Le gouvernement doit examiner sérieusement les besoins du Canada s'il veut être en mesure de se défendre et de défendre ses intérêts, puis financer ces besoins. **Il doit joindre le geste à la parole.** À ce propos, le lieutenant-général Michael Day,

---

<sup>1</sup> Gouvernement du Canada, « [Le ministre Sajjan lance des consultations publiques sur l'examen de la politique de défense](#) », communiqué, 6 avril 2016.

<sup>2</sup> Lettre du ministre de la Défense nationale Harjit Singh Sajjan à l'honorable Daniel Lang, président du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense (SECD), 22 mars 2016.

membre de l'Institut canadien des affaires mondiales, a dit au comité : « Je crois vraiment que le Canada a un rôle à jouer, et je crois que la planète bénéficierait d'une présence accrue du Canada dans le monde entier. Cependant, pour y arriver, il faut bien comprendre dès le départ les exigences d'une opération réussie, et aider le Canada et les membres des Forces canadiennes à réussir<sup>3</sup>. »

---

<sup>3</sup> SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, lieutenant-général (à la retraite) Michael Day.

## **LES GOUVERNEMENTS SUCCESSIFS ONT NÉGLIGÉ D'INVESTIR LES SOMMES NÉCESSAIRES DANS LA SÉCURITÉ DU PAYS**

---

Les dépenses militaires servent d'abord et avant tout à renforcer la défense du Canada. Il est clairement apparu au comité que les gouvernements successifs ont négligé d'investir les sommes nécessaires dans la sécurité du pays, que ce soit en raison d'une mauvaise planification du recrutement, de l'instruction et de l'approvisionnement en équipement, du manque perçu de menaces immédiates ou du fait que nous nous fions aux États-Unis pour veiller à notre sécurité. Mais la situation mondiale ne cesse de se complexifier, comme en font foi notamment les États voyous et les acteurs non étatiques qui acquièrent, ou tentent d'acquérir, des armes biologiques, nucléaires et chimiques ainsi que des capacités mobiles de lancement de missiles. Le Canada ne devrait donc pas se fier à d'autres pays pour protéger ses intérêts nationaux et défendre sa souveraineté. Nous ne devons pas dépendre des autres pour réagir aux urgences qui se manifestent sur notre propre territoire. Nous devons assumer la responsabilité de notre propre défense et procéder aux investissements nécessaires afin de protéger notre pays contre toutes les menaces qui peuvent avoir une incidence sur le quotidien des Canadiens, de même que sur notre stabilité économique et politique. Enfin, nous devons nous préparer à démontrer au monde nos capacités et notre volonté à appuyer nos alliés et les missions internationales conformément à nos valeurs et à nos engagements.

Les défis sont nombreux, mais, selon les témoins, ils ne sont pas insurmontables. Beaucoup de ressources ont été investies au cours de la dernière décennie pour renouveler et moderniser une bonne partie de nos capacités militaires. Ces investissements devraient être maintenus. Parallèlement, l'Examen de la politique de défense est aussi l'occasion de remédier aux nombreux défis de longue date qui nuisent au développement d'une force militaire aux capacités et à la viabilité accrues, notamment : une bureaucratie inefficace et inefficente, un système d'acquisition de la Défense lacunaire et un effectif qu'on n'a pas suffisamment augmenté, formé, conservé et soutenu pour qu'il puisse répondre aux besoins du Canada en matière de sécurité. Ces défis sont examinés dans les pages qui suivent.

### **Nous ne laisserons pas notre armée à court de ressources**

Selon le comité, le sous-financement chronique et le dysfonctionnement du processus d'approvisionnement font partie des principaux problèmes qui expliquent pourquoi les Forces armées canadiennes sont arrivées au point de rupture. Disons les choses simplement : l'ambitieux programme d'acquisition d'immobilisations du ministère de la Défense nationale est privé depuis trop longtemps de l'argent nécessaire et du savoir-faire pour y arriver. Le comité appuie en général les efforts de transformation de la défense qui sont en cours, mais il craint que la lenteur des progrès et le désordre régnant dans le travail réalisé pour cet objectif finissent par avoir des effets catastrophiques sur les capacités existantes des Forces armées canadiennes. Tôt ou tard, nous subirons les conséquences d'avoir tenté de maintenir des forces armées à bas prix, c'est-à-dire des forces mal outillées et mal formées.

### **Engagements pris durant la campagne de 1025**

Au sujet des investissements dans la défense du Canada et du soutien à apporter aux forces armées, le comité tient à rappeler les engagements pris par le premier ministre actuel lors de la campagne électorale de 2015 :

**« Nous ne laisserons pas notre armée à court de ressources, et le financement prévu ne dormira plus dans les coffres année après année. Nous investirons aussi pour que nos Forces armées soient plus légères, plus flexibles et mieux équipées, ce qui comprendra un système de soutien adéquat pour les militaires et leurs familles. »**

*(Changer ensemble : Le bon plan pour renforcer la classe moyenne, p. 77)*

**« Contrairement [au gouvernement précédent], nous disposerons des fonds nécessaires à la construction des bâtiments promis : brise-glaces, navires de ravitaillement, navires de patrouille extracôtiers de l'Arctique, navires de combat de surface, et autres ressources dont la marine a besoin. »**

*(Changer ensemble : Le bon plan pour renforcer la classe moyenne, p. 77)*

## Un financement insuffisant pour la défense du Canada

Avant d'exposer ses préoccupations sur le financement de la défense, le comité souhaite reconnaître que certaines capacités nationales se sont beaucoup améliorées au cours des 10 dernières années sous les gouvernements de différentes allégeances. C'est en gardant ces avancées à l'esprit que le comité veut souligner l'importance de s'appuyer sur ces réussites et qu'il insiste sur l'absolue nécessité de conserver les acquis.

En établissant la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*, en 2008, le gouvernement fédéral se donnait des objectifs et des engagements à long terme en ce qui a trait aux dépenses annuelles de défense et à l'acquisition du matériel. Tel qu'il est décrit dans le document, le gouvernement s'engageait à hausser les dépenses consacrées à la défense sur une période de 20 ans, pour les faire passer d'environ 18 milliards de dollars en 2008-2009 à plus de 30 milliards d'ici 2027-2028. Le nombre de militaires des Forces armées canadiennes augmenterait à 70 000 dans la Force régulière et à 30 000 dans la Réserve, ce qui permettrait aux forces d'augmenter leur niveau de disponibilité opérationnelle et de consolider leur capacité de poursuivre les opérations une fois qu'elles seraient déployées. Les infrastructures de la défense seraient également améliorées et modernisées. Il était prévu que, au cours des décennies à venir, l'Armée de terre canadienne, la Marine royale canadienne et l'Aviation royale canadienne obtiennent de nouveaux systèmes d'armement et un nouvel équipement.

Plusieurs importants projets d'approvisionnement de la défense ont aussi été annoncés dans le cadre de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*. Ils sont répartis en trois catégories principales : les projets annoncés avant le lancement de la Stratégie, les nouveaux projets de remplacement des grands équipements et les autres projets d'immobilisations. Dans l'ensemble, le gouvernement a annoncé, au moyen de la Stratégie, ses intentions de dépenser 490 milliards de dollars en défense sur 20 ans. Environ 12 % de cette somme (60 milliards de dollars) se rapportent à l'acquisition de nouveaux équipements de défense. Le reste est destiné au personnel (250 milliards de dollars), à la disponibilité opérationnelle (140 milliards de dollars) et à l'infrastructure (40 milliards de dollars)<sup>4</sup>.

Trois ans plus tard, en 2011, le lieutenant-général Andrew Leslie, qui a plus tard pris sa retraite et est devenu député fédéral, a présenté son plan de transformation des Forces armées canadiennes au ministre de la Défense nationale<sup>5</sup>. Intitulé *Rapport sur la transformation 2011*, le plan du lieutenant-général (à la retraite) Leslie préconisait de réduire fortement la taille des effectifs du Quartier général de la Défense nationale, et notamment de réaffecter 3 000 membres du personnel militaire. L'un des grands objectifs de ce plan de transformation consistait à augmenter le « ratio dents-queue » du ministère de la Défense nationale en réaffectant sur le terrain du personnel militaire. Le rapport recommandait aussi au gouvernement de majorer de 1 milliard de dollars le financement annuel de son plan d'investissement dans les immobilisations. Le lieutenant-général (à la retraite) Leslie estimait que le plan d'investissement dans les immobilisations prévu par la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* n'était pas adéquatement financé.

<sup>4</sup> Ministère de la Défense nationale (MDN), [Stratégie de défense Le Canada d'abord](#), 2008, p. 1-21. Le lecteur trouvera à l'annexe un tableau présentant une mise à jour sur les principaux engagements qui ont été pris dans le cadre de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*.

<sup>5</sup> MDN, [Rapport sur la transformation 2011](#).

Tant le gouvernement qui était alors au pouvoir que le gouvernement actuel ont indiqué qu'ils donneraient suite aux recommandations du lieutenant-général (à la retraite) Leslie, et ont d'ailleurs vu à la concrétisation de certains des engagements pris dans la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*. Mais malheureusement, comme l'a signalé le témoin David Perry, les Forces armées canadiennes et le ministère de la Défense nationale ne se sont pas encore remis des compressions budgétaires effectuées à la suite de l'examen stratégique de 2010<sup>6</sup>. Le groupe des matériels du Ministère essaie toujours, quelques années plus tard, d'embaucher du personnel de gestion de projets qu'il a perdu lors de ces compressions, a fait savoir M. Perry<sup>7</sup>.

Selon les témoignages entendus, le comité n'est pas convaincu que les recommandations du plan de transformation sont appliquées avec toute la bonne volonté requise.

Le premier ministre actuel s'est engagé durant la campagne électorale de 2015 à « mettr[e] en place les recommandations faites dans le Rapport sur la transformation des Forces armées canadiennes ». Cependant, il n'y a pas fait référence dans la lettre de mandat au ministre de la Défense nationale et le Parlement n'a pas été informé des recommandations qui seront, dans les faits, mises en œuvre.

Le ministère de la Défense nationale a beau avoir créé l'équipe du renouvellement de la Défense en 2012 afin de « réduire au minimum l'inefficience, [de] rationaliser les processus opérationnels et [de] maximiser les résultats opérationnels<sup>8</sup> », tout indique que nous perdons du terrain. Élaborée en 2013, la Charte de renouvellement de la Défense devait guider les efforts de renouvellement déployés dans l'ensemble de l'organisation en vue de « fournir aux Canadiens les meilleures capacités militaires possible au meilleur rapport qualité-prix<sup>9</sup> ». Pourtant, selon certains témoins, si on n'augmente pas les dépenses en défense, les capacités des Forces armées canadiennes seraient compromises et les plans de réfection seraient encore retardés. Partant de cette prémisse, le colonel (à la retraite) Tony Battista, président-directeur général, Conférence des associations de la défense (CAD) et Institut de la CAD, a insisté sur le fait que pour concevoir la nouvelle politique de défense, le gouvernement canadien doit faire des choix difficiles :

Le gouvernement se trouve donc devant deux options : soit il augmente le financement de la défense pour que les forces puissent respecter ces engagements de défense [principaux et récemment proposés], soit il revoit ces exigences et la structure des forces correspondante à la lumière des limites de l'enveloppe de défense potentielle. Aucune de ces deux options ne s'annonce facile. Pour la première, le gouvernement devrait augmenter immédiatement de façon considérable les ressources qu'il affecte à la défense, même si cette décision pourrait sembler peu opportune sur le plan politique, étant donné que les déficits sont plus élevés que prévu. La deuxième option nécessiterait aussi beaucoup de discipline dans la priorisation des engagements de défense, si bien qu'il

---

<sup>6</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, David Perry.

<sup>7</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, David Perry.

<sup>8</sup> MDN, [Aperçu du renouvellement de la Défense](#), 11 mars 2016.

<sup>9</sup> MDN, [Sommaire de la Charte de renouvellement de la Défense](#), 7 octobre 2013.



faudrait faire des choix difficiles quant à la structure de base des FC et même là, il y aurait un risque d'erreur<sup>10</sup>.

### **Le directeur parlementaire du budget constate le financement insuffisant des forces armées**

Cette non-viabilité des niveaux de dépense actuels des programmes de la Défense nationale a été corroborée en 2015 par une étude menée par le Bureau du directeur parlementaire du budget, qui a pour mandat d'enquêter indépendamment sur les finances du Canada dans les domaines de compétence du Parlement. Peter Weltman, directeur principal au Bureau, a déclaré au comité que cette étude, intitulé *Viabilité financière du programme de défense nationale du Canada*, « a révélé un manque de financement », à savoir que, selon les prévisions, la structure des Forces du ministère de la Défense nationale est non viable avec le niveau de financement de 2015 et des 10 années suivantes.

Les besoins des Forces armées canadiennes en matière de rééquipement sont considérables. Le *Guide d'acquisition de la Défense* de 2016 du ministère de la Défense nationale présente plus d'une centaine de besoins à moyen et à long terme en approvisionnement, et il ne s'agit là que des mesures qui permettraient aux Forces armées de maintenir leurs capacités fondamentales actuelles. On trouvera la liste complète en annexe.

### **Le gouvernement ne finance qu'un tiers des besoins des forces armées**

M. Perry, analyste principal et chercheur à l'Institut canadien des affaires mondiales, a dit au comité qu'à l'heure actuelle, « la demande relative au financement de projets correspond à peu près au triple des fonds disponibles. De ce fait, il manque plusieurs dizaines de milliards de dollars dans le budget d'acquisition d'immobilisations, même si l'on tient compte de l'augmentation prévue du budget de la Défense [instauré par le gouvernement Harper et que le gouvernement actuel] a promis d'honorer ». M. Perry a ensuite ajouté ce qui suit : « Résoudre ce décalage entre les exigences de la politique de défense et les fonds disponibles doit être au cœur de l'examen de la politique de défense<sup>11</sup> ».

### **Plus de 2 milliards de dollars supplémentaires par année sont nécessaires aux opérations actuelles du MDN**

M. Perry indique de plus dans la *Canadian Naval Review* que « des documents publics semblent suggérer qu'il manque, à long terme, environ 2 milliards de dollars par an au budget des biens d'équipement étant donné l'étendue des engagements de la politique. De plus, des milliers de postes font défaut au Ministère selon le Rapport sur la transformation 2011. Au vu de ces deux seuls faits, il faudrait au moins 2 milliards de dollars supplémentaires par année pour simplement permettre au MDN d'assurer le statu quo en matière de défense<sup>12</sup>.

**Malheureusement, le gouvernement n'a toujours pas réagi aux alertes du directeur parlementaire du budget et à celles des experts de l'industrie qui demandent un accroissement des dépenses afin de préserver les opérations actuelles et de combler les importantes lacunes qui affectent la sûreté et la sécurité de tous les Canadiens.**

<sup>10</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Tony Battista.

<sup>11</sup> SECD, [Témoignages](#), 1<sup>er</sup> février 2016, David Perry.

<sup>12</sup> *Canadian Naval Review*, volume 12, numéro 4 (2017) [TRADUCTION].

## HIÉRARCHISER LES ENGAGEMENTS EN MATIÈRE DE DÉFENSE

---

Conscient de la diversité des menaces auxquelles le Canada fait face actuellement, le Comité a voulu connaître l'avis des témoins quant à la façon dont le Canada devrait utiliser en priorité ses ressources militaires limitées. Il a appris que, parmi les missions principales des Forces armées canadiennes, la priorité absolue doit être accordée à la défense nationale du Canada. Vient ensuite la défense de l'Amérique du Nord, par l'entremise d'un partenariat du Canada avec les États-Unis par le NORAD, en raison de son étroite interdépendance avec la défense nationale. La participation à l'OTAN et à des opérations internationales multilatérales sous l'égide des Nations Unies contribue aussi grandement à la sécurité nationale du Canada parce qu'elle permet de répondre aux menaces extérieures avant qu'elles ne se concrétisent au Canada.

En conséquence, si la défense nationale et le NORAD constituent les deux grandes missions prioritaires des Forces armées canadiennes, il faut en priorité doter ces dernières des ressources nécessaires au recrutement, à la formation et à l'équipement afin qu'elles puissent accomplir ces missions. Le Canada peut et devrait continuer à contribuer pleinement à l'OTAN et à prendre des engagements à l'égard de missions qui renforcent la sécurité internationale. Toutefois, il est mieux à même d'y parvenir en s'appuyant sur les capacités qu'il doit acquérir pour accomplir ses tâches de défense principales sur son territoire et en Amérique du Nord. Avant de multiplier ses engagements dans les opérations de soutien de la paix des Nations Unies, le gouvernement doit donc s'assurer que les Forces armées canadiennes reçoivent le financement requis pour répondre aux priorités opérationnelles nationales et internationales.

**La défense du pays doit donc demeurer le point central de la nouvelle politique de défense du Canada, suivie de la défense de l'Amérique du Nord, en coopération avec les États-Unis par l'entremise du NORAD, de la participation à l'OTAN et, enfin, de la contribution aux Nations Unies et à d'autres opérations multilatérales internationales, et ce, dans cet ordre de priorité<sup>13</sup>.**

La défense de la souveraineté du Canada englobe de nombreuses activités et responsabilités de toutes sortes, telles qu'assurer « un entraînement régulier et se préparer à la guerre pour protéger le territoire canadien, surveiller et patrouiller le ciel et les eaux canadiennes, exercer la souveraineté dans l'Arctique et ailleurs, effectuer des opérations de recherche et de sauvetage, appuyer les organismes d'application de la loi canadiens, et aider les autorités civiles en cas d'urgence en apportant secours aux sinistrés<sup>14</sup> ». Chaque jour, des dizaines de milliers de membres des Forces

---

<sup>13</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Tony Battista, colonel (à la retraite) Charles Davies, Colin Robertson, major-général (à la retraite) Daniel Gosselin; SECD, [Témoignages](#), 13 juin 2016, l'honorable Peter MacKay.

<sup>14</sup> Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes, [Le Canada et la défense nord-américaine](#), 41<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, 2015.

armées canadiennes, à la grandeur de notre vaste pays et sur ses trois côtes, contribuent à la défense du territoire et au contrôle de la souveraineté<sup>15</sup>.

Pour accomplir leur mission sur le plan de la défense nationale, les Forces armées canadiennes doivent également travailler avec leurs partenaires nationaux. C'est pour cette raison que M. Battista a recommandé que la nouvelle politique de défense reçoive l'appui d'« autres ministères et organismes gouvernementaux » afin que le « gouvernement canadien [montre] qu'il peut déployer et qu'il déploiera toutes les mesures pangouvernementales à sa portée dans l'éventualité d'une situation à gérer sur son territoire. C'est une partie de la politique de défense qui incombe aux forces armées, quelle que soit la mission qui leur est confiée, et à laquelle elles ne peuvent pas échouer<sup>16</sup> ».

### **L'interopérabilité est essentielle**

Par l'intermédiaire du NORAD, les Forces armées canadiennes sont également responsables de notre défense continentale en partenariat avec les États-Unis. Aux termes de cette entente de défense binationale, les militaires canadiens travaillent en étroite collaboration avec leurs homologues américains afin de remplir la mission du NORAD, qui consiste à assurer l'alerte aérospatiale, le contrôle aérospatial et l'alerte maritime afin de défendre l'Amérique du Nord<sup>17</sup>. Le comité a appris que l'interopérabilité fait partie intégrante du succès de cette mission. Le maintien de cette interopérabilité nécessitera une politique de défense qui exprimera ce besoin et celui d'une intégration complète sur le plan du commandement, du contrôle et de l'exécution. Parallèlement, toutefois, le comité a entendu que, pour que ce soit viable, le Canada doit assumer sa juste part, mais pas nécessairement une part égale du fardeau de la défense pour la protection du continent nord-américain et de ses approches aériennes, terrestres, maritimes, spatiales et virtuelles ainsi que de l'Arctique<sup>18</sup>.

Dans le même ordre d'idées, le vice-amiral (à la retraite) Denis Rouleau, président de la Conférence des associations de la défense, a fait valoir que le fait de « demeurer au sein du NORAD et [de] respecter nos engagements font partie de nos responsabilités<sup>19</sup> ».

Dans un contexte où la Russie s'affirme de plus en plus, il est d'autant plus urgent de s'assurer de la disponibilité opérationnelle des Forces armées canadiennes pour la défense de l'Amérique du Nord. David Perry, analyste principal de l'Institut canadien des affaires mondiales, a dit que la connaissance du domaine était devenue particulièrement importante « [à] cause de cette activité russe accrue autour

---

<sup>15</sup> Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes, [Témoignages](#), 15 novembre 2016, général Jonathan Vance, chef d'état-major de la défense, ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes.

<sup>16</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Tony Battista.

<sup>17</sup> Le NORAD « assure la mission d'alerte aérospatiale et effectue la surveillance et le contrôle aérospatial de l'Amérique du Nord ». Voir Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord, *À propos du NORAD*.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, vice-amiral (à la retraite) Denis Rouleau.

de l'Amérique du Nord » : « nous devons [...] accroître notre capacité de surveiller nos trois voies d'approche côtières, surtout du côté de l'Arctique canadien<sup>20</sup> ».

Les Forces armées canadiennes contribuent au maintien de la paix et de la stabilité internationale dans le cadre de différents arrangements bilatéraux, régionaux et multilatéraux, mais de nombreux témoins ont affirmé que le Canada devrait accorder la priorité à sa contribution à l'OTAN. Depuis plus de 65 ans, la mission essentielle de l'OTAN, qui consiste à « veiller à ce que l'Alliance demeure une communauté sans pareille de liberté, de paix, de sécurité et de valeurs partagées<sup>21</sup> », unit les intérêts de l'Amérique et de l'Europe en matière de sécurité. Le principe de défense collective favorise certes la stabilité de la région transatlantique depuis la création de l'Alliance, mais aussi la paix et la sécurité dans le monde entier. Le Canada est un membre fondateur de l'OTAN, et sa participation à l'alliance militaire est depuis longtemps un élément capital de la politique du pays en défense et en sécurité. Comme le major-général (à la retraite) Jim Ferron l'a souligné, « [n]otre centre de gravité est notre crédibilité à collaborer au sein d'alliances pour assurer notre défense collective. Par conséquent, il est nécessaire d'avoir un certain degré d'interopérabilité sur le plan de la réflexion, des objectifs et du matériel au sein du NORAD, de l'OTAN, de l'ONU et des forces de coalition auxquelles notre gouvernement accepte de participer. [...] Il est évident que le Canada ne peut pas le faire seul<sup>22</sup> ».

L'OTAN, dont les membres n'ont pas tous les mêmes capacités, permet à tous ses membres, les plus faibles comme les plus forts, de s'entraîner ensemble et de participer à des opérations multilatérales, et d'utiliser les mêmes normes opérationnelles et, idéalement, du matériel interopérable. Le fait de travailler de concert d'une manière uniforme rend le groupe plus fort que la somme de ses parties et a pour effet d'atténuer les risques, en particulier en ce qui a trait aux membres les plus faibles. Comme l'expliquait le major-général (à la retraite) Daniel Gosselin, président du conseil d'administration à l'Institut de Conférence des associations de la défense, « [à] part les États-Unis, le Royaume-Uni ou la France — et encore —, la plupart des pays se fieront à d'autres pour les aider à atténuer certains risques ou pour leur fournir des outils habilitants à cette fin<sup>23</sup> ».

L'ancien ministre de la Défense nationale, l'honorable Peter MacKay, a aussi parlé de l'importance de l'interopérabilité au NORAD et à l'OTAN : « la première fois que l'OTAN est intervenue hors zone, c'était en Afghanistan, et cet élément d'interopérabilité était absolument fondamental. La même chose vaut, je dirais, pour le NORAD, pour l'Amérique du Nord. Les exigences en matière d'équipement, de formation, de notre capacité de projeter une force dans tous les domaines de ces organisations, sont très élevées et coûteuses, mais nous devons y satisfaire. D'après moi, il ne devrait pas être nécessaire de discuter de ces questions. Il nous faut trouver des moyens d'aller de

---

<sup>20</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, David Perry.

<sup>21</sup> Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), [Communiqué du Sommet de Varsovie](#), 3 août 2016.

<sup>22</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, major-général (à la retraite) James R. Ferron.

<sup>23</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, major-général (à la retraite) Daniel Gosselin.

l'avant<sup>24</sup> ». Comme l'a dit le major-général (à la retraite) Ferron, « nous ne pouvons pas nous permettre de ne pas être interopérables<sup>25</sup> ».

M<sup>me</sup> Elinor Sloan, professeure des relations internationales à l'Université Carleton, s'est elle aussi dite préoccupée par les avancées militaires de la Russie. Évoquant les activités expansionnistes de ce pays en Europe de l'Est, elle a dit que « nous devrions donner la priorité à nos engagements envers l'OTAN. Ma première recommandation serait d'appuyer l'effort visant à accroître les forces militaires dans la région baltique pour contrer l'agression des Russes<sup>26</sup> ».

L'aspect dissuasif de la participation et de la contribution du Canada au NORAD et à l'OTAN a été souligné par le lieutenant-général (à la retraite) Bouchard : « toute attaque contre l'Amérique du Nord s'assortit d'un très grand risque pour tout agresseur potentiel. Le NORAD et, effectivement, l'article 5 de l'Alliance de l'OTAN prévoient des assurances pour le pays<sup>27</sup> ».

Plusieurs témoins ont toutefois convenu que le Canada ne paie pas sa juste part du coût de la défense collective. David Perry a parlé de « mettre à niveau l'infrastructure de défense américaine », mais a expliqué que « dans le passé, les États-Unis ont assumé des parts variables du fardeau, mais dans tous les cas, la majorité du financement pour ces efforts précédents est venue des États-Unis<sup>28</sup> ». Le lieutenant-général (à la retraite) Louis Cuppens, conseiller spécial auprès de l'Association canadienne des vétérans pour le maintien de la paix, a dit que « le Canada devrait s'efforcer de respecter en priorité son engagement de verser à l'OTAN l'équivalent de 2 % de son produit intérieur brut, et cesser d'être jusqu'à un certain point un « parasite en matière de défense<sup>29</sup> ».

De fait, notre plus proche allié militaire a récemment appelé le Canada à accroître sa contribution à la défense collective. Dans son allocution de 2016 au Parlement du Canada, l'ancien président des États-Unis, Barack Obama, a dit que « nous serons plus en sûreté quand tous les membres de l'OTAN, y compris le Canada, assumeront leur pleine part afin de contribuer à la sécurité commune<sup>30</sup> ». La nouvelle administration Trump a indiqué que les États-Unis pourraient « modérer » leurs engagements envers l'OTAN si les autres membres de l'Alliance n'atteignent pas leurs cibles de dépense. Lors d'une visite récente à l'OTAN, à Bruxelles, le secrétaire de la Défense des États-Unis, James Mattis, a invité ses collègues ministres de la Défense à verser leur cotisation cible de 2 % à l'Alliance et a averti que les pays de l'OTAN ne devraient pas tenir pour acquis le soutien du gouvernement américain<sup>31</sup>.

---

<sup>24</sup> SECD, [Témoignages](#), 13 juin 2016, l'honorable Peter MacKay.

<sup>25</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, major-général (à la retraite) James R. Ferron.

<sup>26</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Elinor Sloan.

<sup>27</sup> SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, lieutenant-général (à la retraite) Charles Bouchard.

<sup>28</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, David Perry.

<sup>29</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, lieutenant-général (à la retraite) Louis Cuppens.

<sup>30</sup> Parlement du Canada, [Allocution de l'honorable Barack Obama devant le Parlement](#), 29 juin 2016.

<sup>31</sup> CNN Politics, « [Trump defense chief Mattis tells NATO members to pay up](#) », 15 février 2017.

## OTAN : Le Canada 23<sup>e</sup> sur 28

Lors de son témoignage, David Perry a confirmé que « **le Canada se classe 23<sup>e</sup> sur 28 États membres pour ce qui est de sa contribution en proportion de son produit intérieur brut, laquelle se situe sous la barre du 1 p. 100 du PIB<sup>32</sup>** ».

Les dirigeants de l'OTAN aussi réclament des ressources supplémentaires. Ainsi, Colin Robertson, vice-président et chercheur à l'École de politique publique de l'Université de Calgary, et chercheur au Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, a expliqué que « [l]e secrétaire général [...] a encouragé tous les pays, y compris le Canada, à contribuer [...] aux opérations pour lesquelles l'OTAN a besoin d'aide en Europe de l'Est pour faire face à l'agression de la Russie<sup>33</sup> ». Certains témoins ont répondu que les dépenses militaires exigées par l'OTAN – 2 % du PIB – étaient une cible irréaliste pour le Canada<sup>34</sup>. David Perry a clarifié que pour atteindre cette cible, le Canada devrait ajouter 20 milliards de dollars à son budget de défense actuel, qui est de 18,64 milliards de dollars selon le Budget principal des dépenses de 2016–2017<sup>35</sup>.

Selon l'honorable David Pratt, ancien ministre de la Défense nationale, « si le gouvernement veut atteindre tous les objectifs qu'il s'était fixés, il devra augmenter l'enveloppe budgétaire affectée à la Défense<sup>36</sup> ».

L'honorable Peter MacKay, ancien ministre de la Défense nationale, a souligné que « quoi que nous fassions, cela ne doit pas nous empêcher de nous acquitter de nos obligations au sein de l'OTAN et du NORAD [...]. J'insiste continuellement sur le fait qu'on ne peut pas négliger les engagements pris envers l'OTAN, qui sont des obligations solennelles qui remontent à la fin de la Deuxième Guerre mondiale<sup>37</sup> ».

Le lieutenant-général (à la retraite) Charles Bouchard a fait valoir que, dans le contexte de sécurité actuel, la défense du Canada « s'étend bien au-delà de nos frontières, de notre espace aérien et de notre environnement maritime<sup>38</sup> ». De fait, ces derniers mois, le gouvernement du Canada a promis d'envoyer un groupement tactique de 450 soldats en Lettonie dans le cadre des mesures d'assurance de l'OTAN en Europe de l'Est; par ailleurs, il s'est engagé à affecter aux éventuelles opérations de paix des Nations Unies en Afrique jusqu'à 600 membres des Forces armées

<sup>32</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, David Perry.

<sup>33</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Colin Robertson.

<sup>34</sup> SECD, [Témoignages](#), major-général (à la retraite) Daniel Gosselin; vice-amiral (à la retraite) Denis Rouleau.

<sup>35</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, David Perry. Voir aussi Gouvernement du Canada, « [Budget des dépenses 2016-2017](#) », *Défense nationale*, p. I-9.

<sup>36</sup> SECD, [Témoignages](#), 13 juin 2016, l'honorable David Pratt.

<sup>37</sup> SECD, [Témoignages](#), 13 juin 2016, l'honorable Peter MacKay.

<sup>38</sup> SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, lieutenant-général (à la retraite) Charles Bouchard.

canadiennes. Le Canada affecte aussi quelque 830 militaires à la coalition internationale contre l'État islamique<sup>39</sup>.

Au sujet de la capacité du Canada à trouver un juste équilibre entre sa mission principale, qui est d'assurer la défense du Canada, ainsi que ses obligations en matière de défense continentale dans le cadre du NORAD, sa participation à la coalition internationale contre l'État islamique, ainsi que les engagements récemment pris par le gouvernement au sujet de la Lettonie et d'une éventuelle mission de maintien de la paix en Afrique, David Perry a conclu que le Canada aura la capacité d'honorer ces engagements « pour une rotation initiale, peut-être deux —, tout dépendant de la durée des rotations », mais que « [l]e maintien de trois lignes d'opérations mettrait à l'épreuve nos capacités de soutien logistique<sup>40</sup> ».

Le général Vance, chef d'état-major de la Défense, a déclaré que « les forces armées sont déjà entièrement capables de faire ce qui a été annoncé<sup>41</sup> », mais le Comité craint que l'affectation de ressources militaires canadiennes à de nouvelles opérations multilatérales à l'étranger ne nuise à la priorisation des responsabilités nationales et continentales des Forces armées canadiennes.

Dans l'ensemble, les témoins ont insisté sur le fait que le Canada devait se concentrer sur ses principales priorités en matière de défense, à savoir la défense du Canada, de l'Amérique du Nord et de l'Arctique, et que tout nouvel engagement – comme celui consistant à participer davantage aux opérations de paix des Nations Unies – devait être assorti d'une augmentation des moyens. Dans son rapport de novembre 2016 intitulé *Déploiements de l'ONU : Prioriser nos engagements au Canada et à l'étranger*, le comité avait d'ailleurs présenté une recommandation à ce sujet<sup>42</sup>. « Je pense qu'il existe un consensus général sur l'insoutenabilité des faibles niveaux de financement et du programme de défense actuels », a déclaré l'honorable David Pratt<sup>43</sup>.

Lors de sa comparution, l'honorable Harjit Sajjan a tenu les propos suivants :

**Nos forces militaires maintiendront leurs rôles clés pour ce qui est de défendre le Canada et l'Amérique du Nord, ainsi que de contribuer à la paix et à la sécurité internationales. Mais le contexte stratégique dans lequel les Forces armées canadiennes fonctionnent a changé, et nous devons donc jeter un regard plus étendu sur ce que nous pouvons accomplir<sup>44</sup>.**

<sup>39</sup> Justin Trudeau, premier ministre du Canada, [Engagement du Canada relativement aux mesures de l'OTAN en matière de défense et de dissuasion](#), 8 juillet 2016; Lee Berthiaume, « [Canada to send 450 troops to Latvia as NATO faces off against Russia](#) », *The Globe and Mail*, 8 juillet 2016; SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, général Jonathan Vance.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, général Jonathan Vance.

<sup>42</sup> Le comité a recommandé plus précisément l'adoption de l'Énoncé relatif à l'intérêt national suivant : « Avant de prendre de nouveaux engagements à l'égard d'opérations de soutien de la paix des Nations Unies, le gouvernement du Canada doit s'assurer que les Forces armées canadiennes disposent du financement requis pour répondre aux priorités opérationnelles nationales et internationales actuelles. » Rapport du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, [Déploiements de l'ONU : Prioriser nos engagements au Canada et à l'étranger](#), novembre 2016, p. 2.

<sup>43</sup> SECD, [Témoignages](#), 13 juin 2016, l'honorable David Pratt.

<sup>44</sup> SECD, [Témoignages](#), 30 mai 2016, l'honorable Harjit Singh Sajjan.

On peut lire dans le Document de consultation publique de l'Examen de la politique de défense que « [l]a politique de défense est l'expression des priorités de nos forces armées et une description générale de la façon dont ces priorités seront affirmées<sup>45</sup> ». En conséquence, le Comité souscrit fermement à l'opinion de l'ombudsman du ministère de la Défense nationale, qui écrit que « [p]eu importe la voie militaire que notre pays adoptera – ou sera obligé d'adopter – à l'avenir, nous devons d'abord nous assurer que les défauts du système sont enrayerés et cessent de causer des difficultés à des milliers d'hommes et de femmes qui servent notre pays au prix de grands sacrifices personnels<sup>46</sup> ».

En conséquence, le comité recommande :

**Recommandation 1 :**

**Que le gouvernement du Canada investisse les sommes requises dans la défense pour s'assurer que les Forces armées canadiennes reçoivent tous les outils et toute la formation nécessaires pour répondre efficacement aux priorités clés du Canada en matière de défense : la protection de la souveraineté canadienne, y compris dans l'Arctique, la défense de l'Amérique du Nord sous l'égide du NORAD, ainsi que la contribution pleine et entière à l'OTAN, aux Nations Unies et à d'autres opérations multilatérales internationales.**

**LES DÉFIS STRATÉGIQUES QUE LE CANADA DOIT RELEVER**

**Servir un pays maritime**

Le Canada est un pays maritime. Pas seulement parce qu'il est bordé par trois océans, formant le littoral le plus long du monde, ni à cause de son histoire, bien que la puissance navale ait joué un rôle primordial dans le façonnement de la destinée politique de l'Amérique du Nord. Le Canada est un pays maritime parce qu'il fait du commerce.

La majorité des échanges commerciaux du monde transitent par la mer, y compris plus de 90 p. 100 des produits de consommation et les deux tiers de la production mondiale de pétrole. Environ un tiers de l'inventaire complet des magasins Canadian Tire<sup>MC</sup> à tout moment se trouve dans des conteneurs maritimes, en route vers les magasins canadiens pour remplacer les produits vendus quelques semaines auparavant.

Le commerce maritime dépend de l'accès légitime et sans restriction à la haute mer, un principe universel inscrit dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Cette convention précise également les droits souverains et les responsabilités du Canada dans ses eaux nationales, une immense région qui borde nos côtes et dont la superficie est égale à 70 p. 100 de la taille de notre territoire, ce qui fait du Canada l'un des plus vastes États côtiers du monde. Le Canada est également l'un des États côtiers les plus riches au monde de par les ressources naturelles trouvées dans ses eaux.

Les révolutions continues de l'information et des transports des dernières décennies ont forcé une restructuration, une réorganisation et une réinsertion fondamentales de l'économie du Canada et

<sup>45</sup> MDN, [Examen de la politique de défense : Document de consultation publique](#), 2016.

<sup>46</sup> Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes, « [Nos gens, notre sécurité, notre futur : Rapport au ministère de la Défense nationale](#) », *L'examen de la politique de défense*, juillet 2016, p. 2.



de l'Amérique du Nord dans l'économie mondiale. Aujourd'hui, le commerce représente 60 p. 100 de l'économie du Canada, soit la deuxième plus importante du G8. Mais ce n'est pas tout.

Source : Marine royale canadienne, *Point de mire 2050*

Les nouveaux défis stratégiques régionaux et internationaux dans la région circumpolaire, de même que ceux de la région Indo-Asie-Pacifique, doivent être pris en compte par le gouvernement lorsqu'il examine les besoins en capacités des Forces armées canadiennes dans les années 2020 et au-delà. Ces défis consistent, notamment à :

### 1. Protéger la souveraineté nationale et notre zone économique au large des côtes



Figure tirée de *Point de mire 2050*, p. 1

#### L'un des grands États côtiers du monde

Le Canada possède un immense domaine océanique qui couvre environ 7,1 millions de km<sup>2</sup>, soit environ 70 pour 100 de sa masse terrestre.

La plus vaste des trois régions océaniques est l'Arctique, suivi respectivement par les approches Atlantique et Pacifique. Près de la moitié des eaux du domaine océanique du Canada sont des eaux internes ou territoriales, représentées en bleu foncé sur la carte ci-contre.

Cela est dû au fait que la masse terrestre du pays comprend trois très larges plans d'eau : les eaux de l'archipel Arctique, de la baie d'Hudson et du golfe du Saint-Laurent.

Le Canada possède :

- le plus long littoral du monde (243 042 km);
- le 2<sup>e</sup> plateau continental au monde;
- la 5<sup>e</sup> zone économique exclusive en superficie du monde (5 543 913 km<sup>2</sup>).

La ligne rouge sur la carte représente la partie en mer du domaine supplémentaire pour lequel le Canada a revendiqué les ressources des fonds marins auprès d'un tribunal international, en vertu de l'article 76 de l'UNCLOS<sup>1</sup>.

1. Voir la [Demande partielle du Canada à la Commission des limites du plateau continental](#).

La défense de la souveraineté du Canada englobe de nombreuses activités et des responsabilités de toutes sortes. Elle exige de surveiller et de patrouiller les vastes étendues terrestres du pays, le plus long littoral du monde (243 042 km) et 7,1 millions de kilomètres carrés de zone économique située au large des côtes, ainsi que d'exercer la souveraineté dans l'Arctique et ailleurs et d'aider d'autres entités gouvernementales à s'acquitter de leurs mandats. La protection de notre souveraineté présente des défis de taille, qui devraient d'ailleurs augmenter à mesure que les changements climatiques faciliteront l'accès à l'Arctique canadien et que le Canada agrandira, tel que prévu, son patrimoine océanique conformément à la Convention des Nations Unies.

Par ailleurs, la protection efficace de la souveraineté du pays exigera une plus grande attention et des investissements accrus dans les décennies à venir. Le Canada devra se doter d'un large éventail de capacités, comme des satellites, des véhicules aériens sans pilote, une robuste flotte d'hélicoptères, des avions de chasse modernes, des navires de ravitaillement, des sous-marins, une Garde côtière moderne et des capacités de patrouille navale, la capacité de mener efficacement des opérations terrestres et sous-marines dans l'Arctique, et des investissements soutenus dans une vaste gamme de capacités interarmées et habilitantes, notamment dans le cyberspace.

### 2. Intervenir dans les situations d'urgence nationale

Les Forces armées canadiennes doivent également être prêtes à intervenir en cas d'urgence, que la cause soit naturelle ou humaine (terrorisme). C'est une question compliquée, car le Canada est très vaste mais il ne bénéficie pas d'une forte densité de population et il a une petite armée. Cette réalité

se reflète dans la complexité des opérations de recherche et de sauvetage, surtout en haute mer et dans le Grand Nord. Qui plus est, les Forces armées ont été appelées à intervenir à la suite d'inondations, de tremblements de terre et d'autres catastrophes naturelles, que ce soit au Canada ou à l'étranger. Ces interventions démontrent, au quotidien, l'importante contribution des femmes et des hommes de la Marine royale canadienne, de l'Aviation royale canadienne et de l'Armée de terre.

### *3. Défendre les voies d'approche aériennes et maritimes du territoire canadien*

En tant que membre du NORAD, le Canada contribue à la défense de l'Amérique du Nord à partir des océans et de l'espace aérien. Les nouveaux défis en matière de sécurité qui découlent des menaces que font peser les missiles balistiques iraniens et nord-coréens, de même que les cybermenaces émergentes, obligent les forces armées à faire un travail de planification et de préparation minutieux. D'autres menaces, comme la présence de mines marines dans nos ports, que ce soit Vancouver, Halifax ou les Grands Lacs, présentent des risques majeurs pour la vie quotidienne et pourraient grandement perturber le commerce. Il est essentiel que les Forces armées du Canada soient en mesure de prévenir et contrer efficacement de telles menaces.

### *4. Répondre aux défis humanitaires et de sécurité à l'échelle internationale*

Le Canada contribue fortement aux efforts déployés par la communauté internationale dans le domaine de la sécurité, et il compte poursuivre dans la même voie. Les forces armées doivent être prêtes à répondre à l'appel pour que le Canada puisse jouer son rôle en faveur de la stabilité et de la sécurité internationales, que ce soit dans le cadre d'une mission de l'OTAN, des Nations Unies ou d'une autre coalition.

## **UN FINANCEMENT INSUFFISANT POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES FORCES AÉRIENNES ET DE LA MARINE**

---

Lors de sa comparution, le 28 novembre 2016, lieutenant-général Michael Hood, commandant de l'Aviation royale canadienne, a informé le comité que « [l]e gouvernement nous a maintenant ordonné d'être prêts à nous acquitter simultanément de nos engagements quotidiens à l'égard de l'OTAN et du NORAD<sup>47</sup> ». Pour remplir ce mandat, il sera nécessaire de procéder à l'accroissement des capacités de la Marine royale canadienne et de l'Aviation royale canadienne.

Cela ne nécessite pas seulement l'accroissement de la capacité des avions de chasse de l'Aviation royale canadienne, mais également une modernisation complète du Système d'alerte du Nord et l'acquisition de capacités d'appui améliorées, telles qu'un avion ravitailleur, qui est nécessaire au ravitaillement des aéronefs en vol. Pour ce qui est des capacités aéronavales, les aéronefs de patrouille maritime Aurora ont été modernisés en profondeur, mais ils devront probablement être remplacés d'ici 2030. D'un point de vue plus général, le comité a appris que l'Aviation royale canadienne doit se doter d'une capacité stratégique de véhicules aériens sans pilote, moderniser ses avions de chasse et acquérir un éventail d'autres capacités fondamentales et de soutien. **À l'heure actuelle, l'Aviation royale canadienne ne dispose pas des capacités nécessaires.**

C'est la même logique, qui veut qu'on doive combler la lacune en capacité liée aux avions de chasse, qui poussera le gouvernement à accélérer les investissements dans la Marine royale du

---

<sup>47</sup> SECD, [Témoignages](#), 28 novembre 2016, lieutenant-général Michael Hood.

Canada afin de permettre au Canada de respecter ses obligations envers l'OTAN et le NORAD dans le domaine maritime. Il faudra pour cela que le Canada dispose d'une combinaison appropriée de navires, de sous-marins, d'aéronefs et de véhicules sans pilote, tant sur la côte atlantique que sur la côte pacifique, pour honorer ses engagements au pays comme à l'étranger, tout en conservant un groupe opérationnel naval à un niveau de disponibilité opérationnelle élevé.

Plus précisément, pour ce faire le Canada devra investir dans de nouveaux navires de combat de surface de grande taille, de nouveaux sous-marins ultramodernes, des navires de combat côtiers efficaces, un nombre suffisant de navires de soutien, ainsi que des capacités aéronavales renforcées. **À l'heure actuelle, la Marine royale canadienne ne dispose pas des capacités nécessaires.**

Bien que la Stratégie nationale de construction navale ait été lancée pour renouveler la flotte de surface de la Marine royale canadienne et restaurer une capacité de ravitaillement de base, le budget actuel est insuffisant. En outre, rien n'a encore été prévu pour acquérir une flotte de sous-marins modernes ou pour renouveler la flotte actuelle de navires de défense côtière.

De plus, il est urgent que le Canada dispose de quatre pétroliers ravitailleurs d'escadre, deux sur chaque côte, pour assurer le ravitaillement en carburant et en matériel des navires de guerre. L'absence de cette capacité nuit gravement à la navigation par les capitaines des vaisseaux qui répondent aux besoins, puisque la quantité et la disponibilité de carburant déterminent la vitesse à laquelle le navire se déplace, sa destination et son mode d'opération.

Pour que ces besoins en défense puissent être comblés efficacement, le ministère de la Défense nationale devra recevoir, au cours des prochaines décennies, des fonds considérablement accrus. Il faudra augmenter le budget de la Défense afin que le Canada atteigne ses objectifs et ceux auxquels sont assujettis les membres de l'OTAN, c'est-à-dire de consacrer au moins 2 % de leur produit intérieur brut à la défense. Historiquement, le Canada a atteint cette proportion, comme le démontre le tableau ci-dessous, mais, depuis près de trois décennies, ses dépenses en défense sont loin d'être égales à 2 % du PIB.

Investir dans les Forces armées permet de garantir notre stabilité économique, politique et sociale. Nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre que se produisent des catastrophes pour consentir de tels investissements, car il faut plus de deux ans pour construire une frégate ou disposer de Forces armées quoi soit, de façon générale, en mesure d'intervenir en tout temps et en tout point du monde.

Le Canada doit, dès maintenant, se préparer à affronter des menaces potentielles sans attendre qu'elles se concrétisent. Nous devons investir dans des Forces armées polyvalentes, compétentes et professionnelles, et non simplement faire des investissements ciblés! Cela nécessitera une évaluation honnête de nos faiblesses et le financement nécessaire pour les contrer.

Comme tout le monde le sait, la nouvelle administration Trump, aux États-Unis, demande à tous les membres de l'OTAN – dont le Canada, qui est également partenaire dans la défense de l'Amérique du Nord – de payer leur juste part en matière de sécurité et de défense. Étant donné que le Canada se classe 23<sup>e</sup> sur 28, parmi les États membres, en matière de dépenses avec moins de 1 % de son

PIB, le moment est venu de réinvestir dans nos Forces armées. Cela est tout particulièrement important, car le Canada s'est volontairement engagé, en tant que pays de l'Alliance de l'OTAN, à atteindre la cible des 2 %, mais n'a toujours pas atteint cette dernière depuis 1990. Nous devons commencer à assumer la juste part des coûts de notre sécurité et de notre souveraineté nationale. Compter sur les États-Unis pour le faire est une solution inacceptable pour le Canada.

Les tableaux ci-dessous donnent un aperçu des dépenses en défense par rapport au PIB.

### DÉPENSES EN DÉFENSE DU CANADA PAR RAPPORT À SON PIB DE 1960 à 2015

Année	Dépenses militaires du Canada en dollars canadiens courants	Dépenses militaires du Canada en pourcentage du PIB
1960	1 651 000 000,00 \$	4,2 %
1961	1 699 750 000,00 \$	4,1 %
1962	1 786 250 000,00 \$	4,0 %
1963	1 736 500 000,00 \$	3,6 %
1964	1 787 750 000,00 \$	3,4 %
1965	1 697 500 000,00 \$	2,9 %
1966	1 739 250 000,00 \$	2,7 %
1967	1 915 250 000,00 \$	2,7 %
1968	1 936 500 000,00 \$	2,5 %
1969	1 906 000 000,00 \$	2,3 %
1970	1 974 000 000,00 \$	2,2 %
1971	2 098 000 000,00 \$	2,1 %
1972	2 211 250 000,00 \$	2,0 %
1973	2 363 250 000,00 \$	1,8 %
1974	2 747 750 000,00 \$	1,8 %
1975	3 235 500 000,00 \$	1,9 %
1976	3 531 750 000,00 \$	1,8 %
1977	3 990 250 000,00 \$	1,8 %
1978	4 527 500 000,00 \$	1,8 %
1979	4 784 250 000,00 \$	1,7 %
1980	5 547 250 000,00 \$	1,8 %
1981	6 163 750 000,00 \$	1,7 %
1982	7 423 750 000,00 \$	2,0 %
1983	8 561 750 000,00 \$	2,1 %
1984	9 518 500 000,00 \$	2,1 %
1985	10 187 250 000,00 \$	2,1 %
1986	10 810 500 000,00 \$	2,1 %
1987	11 528 750 000,00 \$	2,1 %
1988	12 180 750 000,00 \$	2,0 %
1989	12 724 500 000,00 \$	1,9 %
1990	13 318 250 000,00 \$	2,0 %
1991	12 990 750 000,00 \$	1,9 %
1992	13 040 750 000,00 \$	1,9 %
1993	13 247 500 000,00 \$	1,8 %
1994	13 079 250 000,00 \$	1,7 %
1995	12 594 750 000,00 \$	1,6 %
1996	11 747 500 000,00 \$	1,4 %
1997	11 001 000 000,00 \$	1,2 %
1998	11 494 750 000,00 \$	1,3 %
1999	12 199 000 000,00 \$	1,2 %
2000	12 325 500 000,00 \$	1,1 %
2001	12 971 750 000,00 \$	1,2 %
2002	13 332 000 000,00 \$	1,2 %
2003	13 952 000 000,00 \$	1,1 %
2004	14 749 000 000,00 \$	1,1 %
2005	15 738 500 000,00 \$	1,1 %

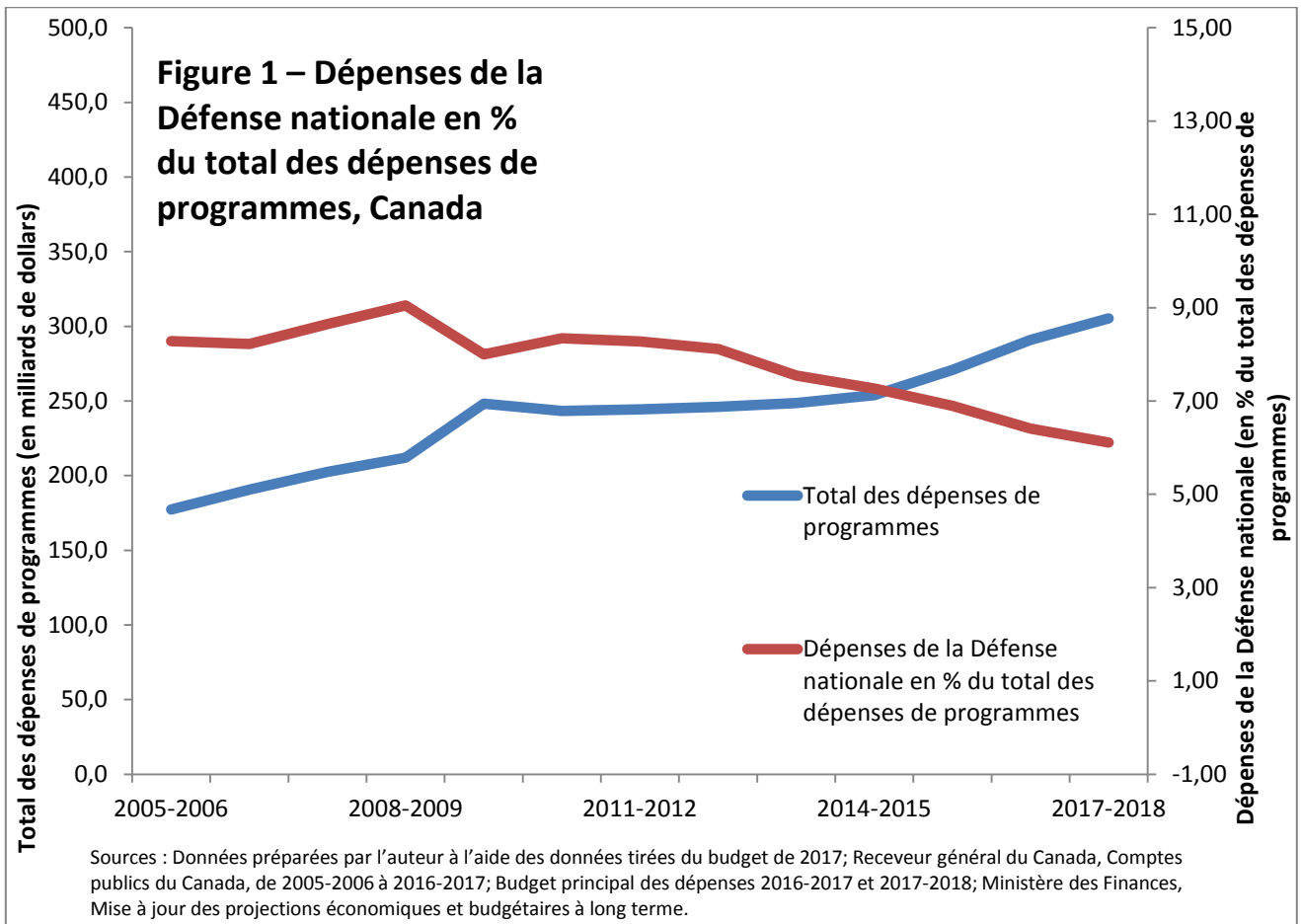
Source : Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI), [SIPRI Military Expenditures Database](#). Consultée le 13 mars 2017.

## AUGMENTATIONS PROPOSÉES DES DÉPENSES MILITAIRES EN POURCENTAGE DU PIB

<b>Tableau 1 – Produit intérieur brut (PIB) réel et projeté, et total des dépenses de programmes et dépenses de la Défense nationale réels et projeté, Canada</b>					
	PIB	Total des dépenses de programmes	Dépenses de la Défense nationale <sup>b</sup>	Dépenses de la Défense nationale	
	en milliards de dollars			Dépenses de la Défense nationale en % du PIB	Dépenses de la Défense nationale en % du total des dépenses de programmes
2005-2006	1 419,2	177,4	14,7	1,04	8,28
2006-2007	1 489,8	190,7	15,7	1,05	8,22
2007-2008	1 570,6	202,6	17,5	1,12	8,65
2008-2009	1 656,6	212,1	19,2	1,16	9,05
2009-2010	1 571,4	248,3	19,9	1,26	8,00
2010-2011	1 666,7	243,3	20,3	1,22	8,34
2011-2012	1 770,3	244,3	20,2	1,14	8,28
2012-2013	1 823,5	246,2	20,0	1,10	8,12
2013-2014	1 897,8	248,6	18,8	0,99	7,55
2014-2015	1 967,8	253,8	18,5	0,94	7,27
2015-2016	1 976,6	270,8	18,7	0,94	6,89
2016-2017	2 025,0	290,9	18,6	0,92	6,41
2017-2018	2 109,0	305,4	18,7	0,88	6,11
2018-2019	2 194,0	313,7	24,1	1,10	7,69
2019-2020	2 271,0	319,8	27,3	1,20	8,52
2020-2021	2 357,0	328,6	30,6	1,30	9,32
2021-2022	2 447,0	338,5	34,3	1,40	10,12
2022-2023 <sup>a</sup>	2 486,2	N/a	37,3	1,50	N/a
2023-2024	2 525,9	N/a	40,4	1,60	N/a
2024-2025	2 566,3	N/a	43,6	1,70	N/a
2025-2026	2 607,4	N/a	46,9	1,80	N/a
2026-2027	2 649,1	N/a	50,3	1,90	N/a
2027-2028	2 691,5	N/a	53,8	2,00	N/a
2028-2029	2 734,6	N/a	54,7	2,00	N/a
2029-2030	2 778,3	N/a	55,6	2,00	N/a

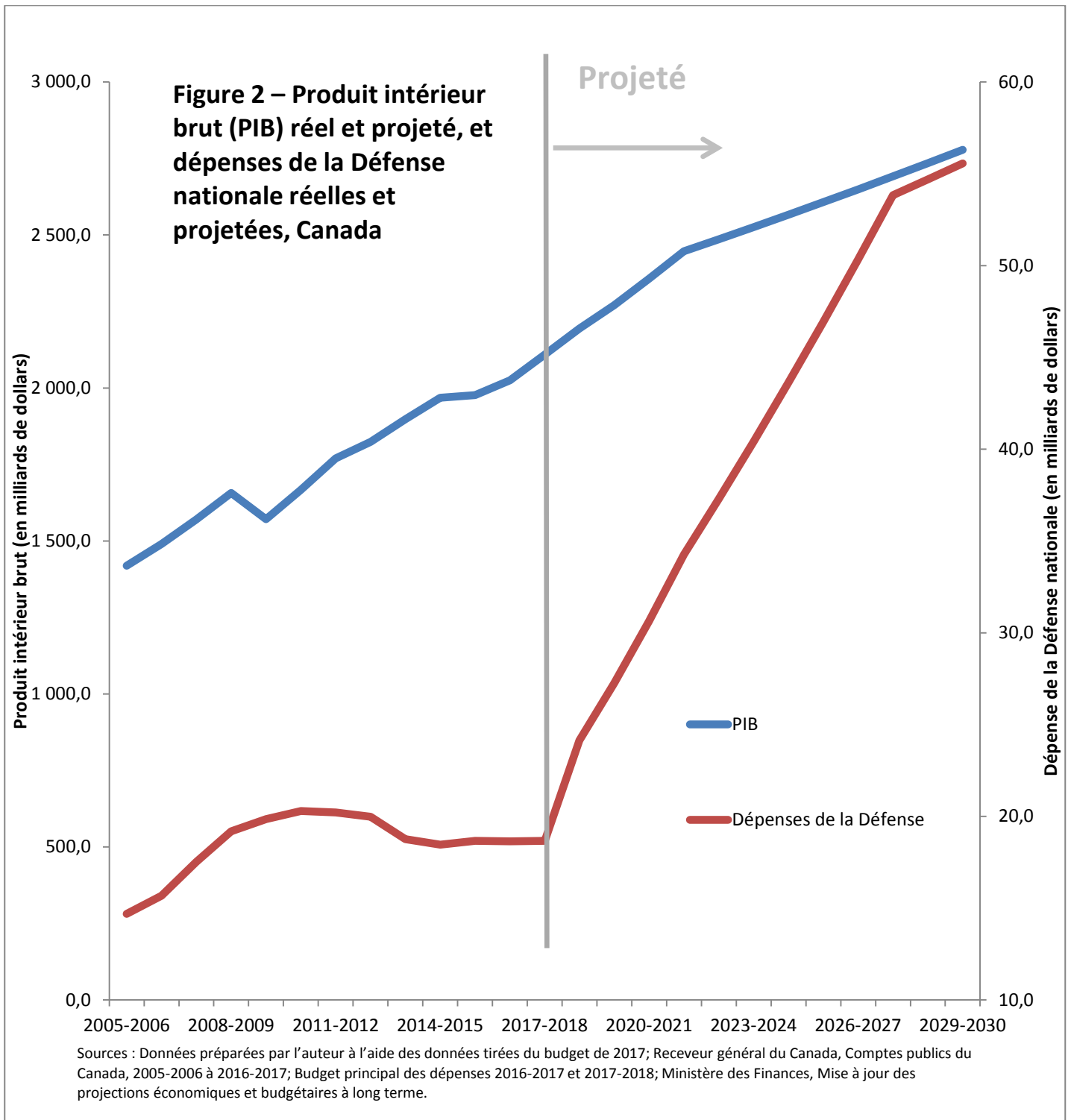
Remarques : a. Les prévisions à long terme du PIB ont été calculées par le ministère des Finances Canada à partir de l'offre de la main-d'oeuvre et de la croissance de la productivité. Selon les prévisions, le PIB devrait augmenter et passer à 1,6 % de 2022-2023 à 2029-2030. b. Les prévisions pour les dépenses de la Défense nationale reposent sur des augmentations progressives qui atteindront 2 % du PIB à l'exercice 2027-2028. *Données projetées.*

Sources : Tableau préparé par l'auteur à l'aide des données tirées du budget de 2017 (<http://www.budget.gc.ca/2017/docs/plan/toc-tdm-fr.html>); Ministère des Finances Canada, Tableaux de référence financiers (<https://www.fin.gc.ca/frt-trf/2016/frt-trf-1602-fra.asp#tbl7>) et Mise à jour des projections économiques et budgétaires à long terme (<http://www.fin.gc.ca/pub/ltefp-peblt/pdf/ltefp-peblt-fra.pdf>); Receveur général du Canada, Comptes publics du Canada, 2005-2006 à 2016-2017 (<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/index-fra.html>); et Budget principal des dépenses 2016-2017 et 2017-2018 (<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/depenses-prevues/plan-depenses-budget-principal.html>)



La figure 1 illustre la réduction des dépenses de défense, exprimées comme pourcentage des dépenses totales du gouvernement.





La figure 2 illustre l'augmentation, proposée par le comité, de la proportion du PIB consacrée à la défense.

**Le comité a parfaitement conscience des défis que représentera le fait de doubler graduellement le financement de la défense. Il est cependant convaincu que le Canada, tout en honorant ses obligations envers l'Alliance l'OTAN, doit y consacrer 2 % de son PIB pour assurer efficacement sa défense.**

L'augmentation du financement peut aussi avoir des bénéfices importants. D'abord, le Canada s'assurerait que ses forces armées sont pleinement en mesure d'intervenir face aux urgences ou menaces touchant sa souveraineté. Ensuite, le Canada pourrait bénéficier d'investissements massifs dans les industries de la défense, qui sont modernes et hautement performantes. À ce sujet, et selon la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense de 2014 et les rapports de l'honorable David Emerson sur les secteurs de l'aérospatial et de l'espace, ainsi que le rapport de Tom Jenkins, intitulé *Le Canada d'abord – Exploiter l'approvisionnement militaire en s'appuyant sur les capacités industrielles clés*, des investissements accrus dans la défense peuvent stimuler grandement la création d'emplois bien rémunérés et hautement qualifiés au Canada.

Il est clair que le Canada ne consacre pas assez de fonds à la défense du Canada et à la protection des Canadiens. Le comité fait sien le point de vue du Bureau du directeur parlementaire du budget et d'autres témoins et recommande :

**Recommandation 2 :**

**Que le gouvernement présente un plan budgétaire au Parlement dans les 180 jours en vue de porter les dépenses en défense à 1,5 % du PIB d'ici 2023, et à 2 % du PIB d'ici 2028.**

**METTRE UN TERME AUX FONDS INUTILISÉS**

M. Perry s'est vu demander d'expliquer les répercussions des « fonds inutilisés » sur le budget du ministère de la Défense nationale<sup>48</sup>. Comme il l'a expliqué en termes simples au comité, « [s]i l'équipement n'est pas acheté conformément au calendrier, l'argent est perdu ». Si la péremption de fonds introduite autour de 2005 dans le cadre de la comptabilité d'exercice signifie que le Ministère est en mesure de reporter les fonds inutilisés à des exercices ultérieurs, plutôt que de les perdre, cette pratique est loin d'être parfaite. « À mon avis, l'idée que des fonds demeurent inutilisés à la fin de l'exercice est déplorable, peu importe les règles ou les concepts comptables sur lesquels on s'appuie », a-t-il affirmé, soulignant que d'importants fonds inutilisés démontrent « qu'il y a des problèmes structurels dans notre système d'approvisionnement et que le ministère va continuer de perdre les fonds inutilisés chaque année si ces problèmes ne sont pas réglés ». Comme l'a fait valoir M. Perry :

Si l'équipement n'est pas acheté conformément au calendrier, l'argent est perdu. Le pouvoir d'achat lié à ces fonds est diminué, puisqu'il n'est

<sup>48</sup> Le Parlement autorise les organisations fédérales à dépenser des fonds dans le cadre du processus budgétaire et des projets de loi de crédits qui en découlent. Les organisations ne peuvent dépasser leurs crédits et l'autorisation ne dure que jusqu'à la fin de l'exercice. Les fonds alloués par le Parlement qui n'ont pas été dépensés à la fin de l'exercice et ne sont plus disponibles pour les exercices ultérieurs sont réputés « inutilisés ». Voir Alex Smith, « [Le cycle financier parlementaire](#) ». *Publication de recherche de la Bibliothèque du Parlement*, 27 janvier 2016.

pas indexé selon l'inflation. Si les fonds sont reportés, on les conserve, mais c'est l'argent d'hier au taux d'intérêt de demain, de fait, alors il y a une baisse du pouvoir d'achat. Vous ne remplacez pas l'équipement selon le calendrier établi, alors l'équipement que vous tentez d'entretenir jusqu'au remplacement prend de l'âge et devient plus coûteux à utiliser, puis viennent les problèmes de calendrier<sup>49</sup>.

Réfléchissant aux engagements futurs, David Perry a déclaré au comité que « l'accent devrait être mis sur les biens d'équipement à long terme. Durant l'intervention en Afghanistan, nous avons constaté que le personnel est plus concentré dans les opérations terrestres. Nous en avons besoin pour tous les types d'opérations militaires. Il faut conserver une capacité technique, qui est difficile à activer et à désactiver rapidement, mais c'est dans les immobilisations que l'on doit continuellement investir au fil du temps, et ces investissements doivent être plus importants que ceux que nous avons faits<sup>50</sup> ».

Le *Guide d'acquisition de la Défense* de 2016, qui met en lumière des besoins prioritaires en matière de défense, devrait servir de référence pour suivre attentivement les besoins des forces armées, et il devrait être publié dans un format plus convivial et propice au suivi. Malheureusement, pour les parlementaires comme pour le public, l'information y est présentée sous une forme qu'il est difficile de suivre afin de s'assurer que le gouvernement atteint ses objectifs.

Compte tenu des priorités importantes exposées dans le *Guide d'acquisition de la Défense* et de la nécessité de financer les priorités selon une approche systémique claire, tout en favorisant la transparence accrue désirée par le gouvernement, le comité recommande :

**Recommandation 3 :**

**Que le gouvernement du Canada instaure un cadre de financement à long terme pour assurer la stabilité et la pérennité des investissements et, ainsi, renouveler les capacités fondamentales des Forces armées canadiennes tout en renforçant la transparence et l'imputabilité et en éliminant le problème des fonds destinés aux besoins opérationnels des forces militaires canadiennes qui ne sont pas utilisés.**

**Recommandation 4 :**

**Que, parallèlement à l'augmentation du financement versé pour la défense du Canada, le gouvernement consacre systématiquement des fonds aux priorités cernées dans le *Guide d'acquisition de la Défense* et qu'il mette à jour le guide pour tenir compte :**

- 1. des caractéristiques propres à chaque projet;**
- 2. du fait que le projet est financé ou non;**
- 3. du moment où le projet sera financé;**
- 4. du moment où le processus d'acquisition sera terminé.**

<sup>49</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, David Perry.

<sup>50</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, David Perry.

## RENOUVELLEMENT/TRANSFORMATION DE LA DÉFENSE

---

L'augmentation du financement, bien qu'elle soit essentielle, n'est pas la seule solution. Le ministère de la Défense nationale a lancé en 2013 une stratégie de « renouvellement de la défense » qui « générera entre 750 millions de dollars et 1,2 milliard de dollars annuellement [d'ici 2017-2018], qui seront réinvestis dans les capacités militaires et la disponibilité opérationnelle<sup>51</sup> ». S'appuyant sur cette stratégie, le premier ministre actuel s'est engagé, dans sa plateforme électorale, à :

**« mettr[e] en place les recommandations faites dans le Rapport sur la transformation des Forces armées canadiennes [...ainsi qu'à] moderniser les forces armées et [à] augmenter leur efficacité, notamment en réduisant la taille de l'administration, autant du côté gouvernemental que militaire, afin de renforcer les opérations sur la ligne de front. »**

*(Changer ensemble : Le bon plan pour renforcer la classe moyenne, p. 77)*

Ces objectifs sont importants et ils aideront à s'assurer que les ressources consacrées à la défense serviront bel et bien à soutenir les hommes et les femmes qui nous défendent sur la ligne de front.

Malheureusement, ces engagements pris par le gouvernement lors de la dernière campagne n'apparaissent pas dans la lettre de mandat du ministre de la Défense nationale, et que le Parlement n'a toujours pas été informé de la manière dont les recommandations du rapport seront mises en œuvre. Le comité prend note de la demande de nombreux témoins selon laquelle il faut parvenir à un plus grand consensus sur le maintien d'un financement stable pour la défense, et il rappelle que le gouvernement actuel s'est engagé à réduire les coûts indirects et à réinvestir l'argent économisé dans les priorités sur la ligne de front. Pour cette raison, le comité recommande :

### **Recommandation 5 :**

**Que le ministre de la Défense nationale fasse état des progrès réalisés dans le cadre de la stratégie de renouvellement et de transformation de la Défense au Parlement dans les 180 jours, et chaque année par la suite.**

---

<sup>51</sup> *Renouvellement de la Défense - Rapport annuel 2013-2014 - Sommaire du Plan stratégique.*

## VERS UNE POLITIQUE DE DÉFENSE INTÉGRÉE REPOSANT SUR UN CONSENSUS NATIONAL

---

La nouvelle politique canadienne en matière de défense doit tenir compte du contexte

De nos jours, l'environnement de la menace est tel qu'il faut pouvoir prendre des décisions de façon agile, éclairée et responsable. Aucun gouvernement, y compris celui du Canada, ne peut se permettre de simplement se débrouiller tant bien que mal au fil des incidents de sécurité, pas plus qu'il ne peut supposer que les enjeux de sécurité nationale se poseront toujours de manière à être à la portée des structures bureaucratiques existantes. Dans un monde instable et interconnecté, notre architecture de sécurité nationale doit constamment s'adapter pour être parée à toute éventualité.

Il est impossible de dire d'un gouvernement incapable d'évaluer l'évolution de la menace et de réagir rapidement et de la façon appropriée qu'il sert son objectif principal, à savoir défendre la nation et ses intérêts.

Plusieurs témoins ont dit craindre que l'Examen de la politique de défense soit créé en marge d'une architecture stratégique plus générale. Comme l'expliquait Tony Battista, président-directeur général de la Conférence des associations de la défense, « cet examen de la politique de défense s'effectue un peu en vase clos, sans l'articulation d'un cadre national stratégique en matière de sécurité de plus haut niveau, d'une grande stratégie en matière de sécurité nationale ou d'un examen des politiques internationales pour ancrer les politiques en matière de défense, de sécurité nationale et d'affaires étrangères<sup>52</sup> ». Le comité est d'avis que l'attitude du gouvernement par rapport à l'Examen de la politique de défense constitue une occasion manquée de coordination et de tirer profit de l'examen concerté des objectifs et des stratégies du Canada en matière de sécurité nationale, de développement et de politique étrangère.

Selon ce que le comité a appris, les intérêts nationaux doivent être au cœur de la nouvelle politique de défense du Canada afin de bien équilibrer les priorités concurrentes du gouvernement et d'articuler clairement l'orientation stratégique des forces militaires. En effet, il est impératif que les intérêts nationaux soient au centre de la politique pour obtenir l'appui de la population à long terme. Comme l'expliquait M. Battista, « il est essentiel de s'asseoir sur des justifications fortes et convaincantes fondées sur l'intérêt national pour convaincre les Canadiens et les autres ministères et organismes gouvernementaux de la nécessité d'établir et d'appuyer une politique de défense crédible, puis d'y consacrer les fonds nécessaires pour acquérir les capacités de défense dont les [Forces armées canadiennes] auront besoin pour accomplir efficacement les missions et les tâches qui leur seront confiées<sup>53</sup> », faute de quoi les obstacles seront nombreux et creuseront à coup sûr l'écart entre ce que nous pouvons faire et nos engagements, un écart qui afflige depuis longtemps les planificateurs en matière de défense et qui risque fort de nuire au Canada et aux Canadiens, créant ainsi une perte de crédibilité encore plus grave<sup>54</sup>.

Le comité en convient et recommande :

---

<sup>52</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Tony Battista.

<sup>53</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Tony Battista.

<sup>54</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Tony Battista.

**Recommandation 6 :**

**Que le gouvernement du Canada fasse un examen de la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'un examen de la politique étrangère avant 2018 afin d'en assurer la coordination et l'intégration dans l'Examen de la politique de défense.**

**Recommandation 7 :**

**Que le gouvernement du Canada fasse tous les quatre ans, conformément à la loi, un examen de la politique de défense comprenant une vaste consultation publique.**

**Consultation parlementaire**

Il est essentiel de dégager un consensus sur les composantes de la politique de défense nationale et sur les Forces armées. Il est également important de se pencher, tous les quatre ans, sur la politique de défense afin de la mettre à jour.

Il incombe au ministre de la Défense nationale d'informer et d'éduquer les Canadiens sur le rôle de nos Forces armées et sur ce qu'elles font pour garantir notre sécurité et notre stabilité tout en venant au secours des Canadiens lorsqu'ils en ont le plus besoin, et notamment en cas d'urgences telles que des inondations, des tempêtes de verglas, ou bien des missions de recherche et de sauvetage, que ce soit en haute mer, dans des étendues sauvages ou dans le Grand Nord.

Bien que d'aucuns affirment que la proximité des États-Unis fait que les dépenses en défense sont, au Canada, moins urgentes, il n'en incombe pas moins au ministre d'expliquer à la population pourquoi nous avons besoin de Forces armées fortes ayant des capacités suffisantes. Pour l'appuyer en ce sens, les parlementaires et les comités du Sénat et de la Chambre des communes peuvent être invités à consulter le public, notamment à l'extérieur de la capitale nationale.

Le colonel (à la retraite) Charles Davies, que le comité a invité à partager sa longue expérience de travail sur des questions substantielles au sein du quartier général de la Défense nationale et de l'OTAN, a expliqué en ces termes la nécessité absolue d'un processus d'examen et de rédaction de politiques de défense inclusif et bien conçu :

Les quatre pays que j'ai étudiés [le Royaume-Uni, la France, l'Australie et les États-Unis] disposent tous de cadres solides afin d'analyser et de moderniser régulièrement leurs politiques de défense. Ces processus font participer non seulement le parti au pouvoir, mais aussi tous les autres partis du Parlement.

Par exemple, en Australie, il n'y a pas de débat national pour décider si le gouvernement achètera ou non des F-35 ou pour déterminer les priorités et les principaux investissements relatifs à la politique de défense du pays. Il en va de même en France et au Royaume-Uni. Dans ce dernier pays, le chef de l'opposition est souvent invité à assister aux réunions du conseil de sécurité nationale.

Ce qui fait sérieusement défaut au Canada, c'est un cadre qui, dans la structure politique, permettrait d'établir collectivement une vision

commune des besoins du pays et une orientation stratégique en matière de défense que les gouvernements successifs peuvent maintenir<sup>55</sup>.

Suffisamment dotés en ressources et investis de tous les pouvoirs dont ils ont besoin, les comités parlementaires sont le meilleur mécanisme pour tenir de vastes consultations sur des questions de politique publique. Le Sénat et la Chambre des communes devraient également participer davantage au processus décisionnel visant d'autres questions d'importance nationale. Il ne fait aucun doute que tous les déploiements militaires dans les régions où des vies risquent d'être perdues doivent être soumis à l'examen du Parlement et à un vote. Les parlementaires doivent être consultés afin qu'il soit possible d'évaluer en profondeur, publiquement et avec transparence les risques et les avantages des déploiements à l'étranger.

Afin que les parlementaires et les Canadiens soient pleinement informés des motifs justifiant la participation du Canada à des opérations de soutien de la paix, le comité recommande que le gouvernement dépose devant le Sénat et la Chambre des communes un « Énoncé de justification » donnant les détails de tous les déploiements à l'étranger auxquels participent des militaires canadiens. Cet énoncé indiquerait la taille de la mission, ses objectifs, les risques encourus, les règles de participation, les coûts et les détails d'un plan de désengagement à durée déterminée.

Au cours de la durée de vie d'un déploiement militaire à l'étranger, le Parlement – par l'intermédiaire de ses comités – devrait par ailleurs procéder à un examen éclairé en surveillant la validité de l'évaluation des risques initiale ou déterminer si, au contraire, il conviendrait que le Canada réévalue l'un ou l'autre des aspects de sa politique. En fait, pour s'assurer du bon arrimage des politiques du gouvernement aux attentes de la population, cette surveillance continue devrait s'étendre aux soins et au traitement post-déploiement – en fait, post-service – des membres des Forces armées canadiennes.

L'une des premières mesures qui permettraient de bâtir un consensus interpartis sur les enjeux militaires serait la création d'un comité mixte spécial sur l'approvisionnement militaire. En effet, ce comité permettrait aux parlementaires de pleinement comprendre les besoins à long terme de l'armée, ainsi que les implications, les coûts et les avantages des grands projets d'acquisition. Il concrétiserait aussi l'un des engagements pris par le gouvernement dans sa plateforme électorale, soit « Nous veillerons à ce que l'équipement soit acquis rapidement et sous une supervision rigoureuse du Parlement » (*Changer ensemble*, page 78). Par leurs travaux, les parlementaires siégeant à ce comité spécial favoriseront une discussion et une « supervision » moins partisans et plus informées des besoins militaires.

En conséquence, le comité recommande :

**Recommandation 8 :**

**Que le gouvernement du Canada travaille avec le Sénat et la Chambre des communes en vue d'établir une approche consensuelle pour traiter les questions concernant les militaires et les anciens combattants.**

<sup>55</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Charles Davies.

**Recommandation 9 :**

**Que le ministre de la Défense nationale s'assure que des membres des trois services (Armée de terre, Aviation et Marine) rencontrent au moins annuellement les parlementaires, en comité et en circonscription, afin d'approfondir la compréhension du rôle et des besoins des Forces armées canadiennes.**

**Recommandation 10 :**

**Que le premier ministre informe régulièrement le chef de l'opposition officielle et le chef du troisième parti sur les questions de sécurité nationale et de défense.**

**Recommandation 11 :**

**Que le Parlement du Canada crée un comité parlementaire mixte spécial réunissant le Sénat et la Chambre des communes, qui étudiera les questions d'approvisionnement militaire et produira des rapports sur le sujet.**



## LES PRIORITÉS DU CANADA EN MATIÈRE DE DÉFENSE

---

### Cybernétique et espace : une partie intégrante de la défense et de la sécurité nationale du Canada

L'Examen de la politique de défense doit également tenir compte de la nature de plus en plus contestée ou, du moins, opérationnelle de la cybernétique et de l'espace. Le brigadier-général (à la retraite) Jim Cox a dit quant à lui : « Si vous pensez à ce que nous avons maintenant, nous avons des éléments capables de s'engager dans des combats et des conflits maritimes, terrestres et aériens. Un jour, cela va inclure l'espace, et il y a en ce moment toute la cybernétique. D'après ce genre de logique, cela fait partie de la guerre et c'est un autre aspect sur lequel nous devons être en mesure d'agir<sup>56</sup>. » Il a ajouté : « Je pense que l'espace, même s'il n'est pas un lieu de bataille, est un lieu important en ce moment en raison des satellites, des radars, de l'imagerie, et ainsi de suite. L'espace fait partie des enjeux et nous ne pouvons l'ignorer<sup>57</sup>. »

#### AGENCE SPATIALE CANADIENNE

La mission de la Constellation RADARSAT (MCR) tire profit de trois satellites identiques d'observation de la Terre. Cette mission constitue un profond changement de paradigme par rapport aux missions RADARSAT antérieures. Au lieu de lancer un seul grand satellite en vue d'une exploitation pendant plusieurs années, les capacités du système seront réparties sur plusieurs petits satellites, ce qui aura pour effet de réduire l'intervalle de survol d'une même cible et de proposer un système plus robuste et plus souple pouvant être entretenu à faible coût et pouvant être mis sur orbite à l'aide de lanceurs moins onéreux.

La fréquence de réobservation grandement accrue, conjuguée au contrôle orbital de grande précision, permettra la mise en œuvre d'applications interférométriques intersatellites de pointe basées sur un cycle de quatre jours, lesquelles applications autoriseront la création de cartes cohérentes et très précises des changements.

L'approche adoptée pour la conception de la Constellation RADARSAT assurera la pérennité des données de bande C pour les utilisateurs de RADARSAT et proposera une nouvelle série d'applications.

- surveillance maritime (surveillance des glaces, des vents, de la pollution par les hydrocarbures et des navires);
- gestion des catastrophes (atténuation, avertissement, intervention et rétablissement);
- suivi des écosystèmes (agriculture, milieux humides, foresterie et surveillance des changements en zones côtières).

Outre ces trois principaux domaines d'utilisation, on s'attend à ce que les données de la Constellation RADARSAT trouvent une vaste gamme d'applications particulières dans les secteurs public et privé, et ce, tant au Canada qu'à l'étranger.

Par exemple, bien que la mission ait été conçue au départ pour satisfaire aux exigences en matière de sécurité maritime, elle favorisera considérablement la sécurité territoriale, en particulier dans l'Arctique. Le système assurera par jour jusqu'à quatre survols du Grand Nord canadien et plusieurs survols du passage du Nord-Ouest.

La fréquence accrue des réobservations favorise diverses applications fondées sur la collecte régulière de données et la création d'images composites qui font ressortir les changements temporels. De telles applications sont particulièrement utiles pour la surveillance des effets attribuables au changement climatique, à l'évolution de l'occupation du sol, aux changements côtiers, à l'affaissement du sol en milieux urbains et même aux conséquences anthropiques sur le milieu à l'échelle locale.

Source : <http://www.asc-csa.gc.ca/fra/satellites/radarsat/default.asp>.

<sup>56</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, brigadier-général Jim Cox.

<sup>57</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, brigadier-général Jim Cox.

À ce propos, les biens spatiaux ne font pas partie, à l'heure actuelle, des infrastructures nationales essentielles. Non seulement l'espace est un domaine opérationnel de plus en plus important pour les Forces armées canadiennes, mais les biens spatiaux comme le système mondial de localisation (GPS) et les satellites de télécommunications de la série Anik sont essentiels à la sécurité et au bien-être économique du pays dans son ensemble.

L'Agence spatiale canadienne a confirmé que la mission de la Constellation RADARSAT, grâce à laquelle le Canada pourra compter sur trois satellites RADARSAT d'observation de la Terre, est prévue pour 2018<sup>58</sup>. Compte tenu cependant que les Forces armées canadiennes utilisent beaucoup les fonctions d'imagerie de RADARSAT, le gouvernement doit consacrer plus d'efforts à la protection de cette technologie importante.

Selon ce que le comité a appris, les satellites canadiens seraient une vulnérabilité importante des infrastructures de télécommunications du Canada étant donné le rôle vital qu'ils jouent dans les communications quotidiennes partout au Canada, ainsi qu'en matière de recherche et de sauvetage. En réponse à ce problème, il a été question d'inclure les satellites dans les infrastructures essentielles, à savoir les infrastructures indispensables à la santé, à la sécurité et au bien-être économique du Canada.

Les télécommunications, l'Internet, les prévisions météorologiques, le système bancaire et le dépistage aérien dépendent tous de satellites que le Canada a envoyés dans l'espace ou dont il dépend lui-même dans le cas des constellations de GPS gérés par les États-Unis. Par ailleurs, les satellites sont essentiels pour suivre le trafic maritime et jouent souvent un rôle important dans la prévention et l'interruption d'activités illicites se déroulant sur les côtes canadiennes ou en mer. Il a été question de la vulnérabilité de ces systèmes en comité lors d'une discussion sur la panne du satellite Anik F2 en octobre 2011. Il convient de noter que la panne du satellite est attribuable à un problème de mise à jour d'un logiciel. En d'autres mots, les satellites (et les stations au sol qui les soutiennent) peuvent avoir des vulnérabilités cybernétiques. Cet incident a fait perdre au Nunavut la majeure partie de sa capacité de télécommunications.

Dans son témoignage, l'Agence spatiale canadienne a indiqué que l'endommagement de ces systèmes peut avoir des conséquences désastreuses. Sylvain Laporte, président de l'Agence, a déclaré que « [l]a plupart des satellites, surtout les infrastructures critiques, comme les satellites de télécommunications, sont utiles à de nombreux pays. Vouloir attaquer de telles infrastructures aurait des conséquences désastreuses<sup>59</sup> ». En conséquence, l'Agence plaide pour la redondance des systèmes satellitaires du Canada. Luc Brûlé, vice-président de l'Agence, a déclaré pour sa part ce qui suit :

Quand nous parlons d'infrastructure, il est en fait question de redondance et de résilience. Il est risqué de n'avoir qu'un seul satellite pour certaines applications clés. Il faut bâtir un système comportant plusieurs éléments. De nos jours, on commence à voir apparaître des constellations de satellites. En cas de défaillance de l'un d'entre eux,

---

<sup>58</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 novembre 2016, Sylvain Laporte.

<sup>59</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 novembre 2016, Sylvain Laporte.

d'autres peuvent prendre la relève. Notre infrastructure doit être suffisamment complète pour pouvoir répondre à de telles éventualités<sup>60</sup>.

L'Agence spatiale canadienne appuie « l'idée de conférer à un grand nombre de nos satellites le statut d'infrastructure essentielle <sup>61</sup> ». Ainsi, ils seraient intégrés à la Stratégie nationale sur les infrastructures essentielles et au Plan d'action sur les infrastructures essentielles, qui précisent les approches fondées sur les risques pour les biens et les systèmes jugés comme faisant partie des infrastructures essentielles afin d'en assurer la résilience.

Selon Luc Brûlé, l'Agence ne peut pas de son propre chef donner à des satellites le statut d'infrastructures essentielles pour qu'ils reçoivent la protection qui en découle. Une telle désignation relève d'une décision politique en dehors du contrôle de l'organisme qui devrait être étudiée au niveau fédéral.

Le comité est d'accord que la prochaine politique de défense du Canada devra tenir compte des nouvelles réalités du contexte opérationnel mondial. En conséquence, il recommande :

**Recommandation 12 :**

**Que le gouvernement du Canada explore les possibilités de coordonner une stratégie de cyberdéfense commune intégrée avec les États-Unis et d'autres pays et qu'il fasse état au Parlement des meilleures options dans les 180 jours.**

**Recommandation 13 :**

**Que le gouvernement du Canada :**

- 1. accorde aux satellites et aux installations de radars le statut d'infrastructures essentielles;**
- 2. cherche des moyens de sécuriser l'éventail complet des biens d'infrastructure essentielle contre les menaces importantes, y compris les impulsions électromagnétiques, d'ici 2020, en partenariat avec les États-Unis et d'autres pays, et qu'il fasse état de son travail à cet égard au Parlement dans les 180 jours et chaque année par la suite.**

<sup>60</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 novembre 2016, Luc Brûlé.

<sup>61</sup> *Ibid.*

## Ce que le Canada doit faire pour assurer le bon fonctionnement du NORAD : Participer à la défense contre les missiles balistiques

### Les missions du NORAD

En étroite collaboration avec des partenaires de la défense intérieure, de la sécurité et du maintien de l'ordre, il assure la prévention d'attaques aériennes contre l'Amérique du Nord et sauvegarde la souveraineté des espaces aériens des États-Unis et du Canada, en garantissant une réponse efficace à toute activité aérienne inconnue, indésirable et non autorisée, approchant et opérant à l'intérieur des espaces aériens concernés par sa mission, et il fournit également l'alerte aérospatiale et maritime pour l'Amérique du Nord.

Le NORAD adapte continuellement sa structure afin de répondre aux exigences d'un monde en mutations constantes en accomplissant des missions essentielles. Le commandant du NORAD relève à la fois du président des É.-U. et du premier ministre du Canada. Son quartier général se trouve à la base aérienne Peterson, au Colorado. Le Centre de commandement du NORAD et du Commandement de l'Amérique du Nord (USNORTHCOM) sert de point de collecte et de coordination central de données pour un système global de capteurs conçu pour fournir au commandant ainsi qu'aux dirigeants canadiens et américains une image exacte de toute menace aérospatiale ou maritime. Trois quartiers généraux subalternes, situés à la base de l'Armée de l'air américaine Elmendorf, en Alaska, à la Base des Forces canadiennes Winnipeg, au Manitoba, et à la base de l'Armée de l'air américaine Tyndall, en Floride, reçoivent des directives du commandant et des opérations de contrôle aérien relativement à leurs régions de responsabilités respectives.

Source : <http://www.norad.mil/About-NORAD/> [TRADUCTION]

Il est de la responsabilité du gouvernement du Canada de protéger les Canadiens de toute attaque venant du ciel. Nous avons établi un partenariat stratégique avec le NORAD qui nous permet de collaborer avec nos alliés américains à nous défendre contre toute attaque d'avion. Cependant, nous n'avons pas réussi à atteindre le même degré d'intégration pour les missiles. En l'état, les commandants militaires canadiens doivent quitter la salle, au quartier général du NORAD, en cas d'attaque de missile visant une ville canadienne ou l'Amérique du Nord. Le problème est donc simplement que, si nous sommes présents en cas d'attaque d'avion, nous ne le sommes pas en cas d'attaque de missile. Cette décision politique, de la part des gouvernements successifs, nuit à la souveraineté canadienne et réduit notre rôle au sein du partenariat qu'est le NORAD. Une telle situation, inacceptable, a déjà été abordée en 2014 dans un rapport précédent du comité sur la défense antimissiles balistiques.

Car, comme David Perry l'a rappelé au comité, « le Canada n'a aucune défense contre les missiles balistiques<sup>62</sup> ». Le Canada, selon lui, présente à cet égard des lacunes sur le plan des capacités opérationnelles. L'ancien ministre de la Défense nationale, l'honorable Peter MacKay, a dit que « le moment [était] venu d'aborder cette question<sup>63</sup> ». Le lieutenant-général (à la retraite) Roméo Dallaire a expliqué que compte tenu des améliorations, la technologie en matière de défense contre les missiles balistiques est maintenant suffisamment avancée « pour justifier le

<sup>62</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, David Perry.

<sup>63</sup> SECD, [Témoignages](#), 13 juin 2016, l'honorable Peter MacKay.

besoin d'adhérer au programme », et a affirmé que « nous avons beaucoup à gagner en faisant partie du programme dans son ensemble<sup>64</sup> ».

Le lieutenant-général (à la retraite) Louis Cuppens a invité le comité à tenir compte du fait que « le Canada a beaucoup à offrir » en matière de défense contre les missiles balistiques, et affirmé que, par exemple, « nous pourrions participer au mode de détection. Nous pourrions participer au mode de guidage ou au mode de recherche et développement<sup>65</sup> ».

Comme le faisait observer le comité en 2014 dans son étude *Le Canada et la défense antimissiles balistiques : S'adapter à l'évolution du contexte de menace*, le Canada participe déjà au « mode de détection » par l'entremise de l'accord de 2004 permettant d'utiliser aux fins de la défense contre les missiles balistiques les renseignements relatifs aux alertes fournies au Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD). Cependant, participer à la détection d'une menace est toute autre chose que de participer à la réponse à cette menace.

Le comité maintient depuis longtemps que le Canada devrait participer pleinement au programme de défense contre les missiles balistiques des États-Unis. Selon lui, il en va de l'intérêt du Canada de prendre part au processus décisionnel concernant l'architecture stratégique de la défense contre les missiles balistiques et les interventions menées en réponse aux menaces.

À la lumière du régime nord-coréen, imprévisible et provocateur, ainsi que de son programme de développement de missiles balistiques et de tests nucléaires, des questions concernant les ambitions nucléaires de l'Iran, ainsi que des menaces que posent les pays voyous, le comité maintient la recommandation qu'il avait formulée dans son étude datant de 2014 voulant que le gouvernement du Canada conclue un accord avec les États-Unis pour participer, comme partenaire, à la défense antimissiles balistiques.

**Recommandation 14 :**

**Que le gouvernement du Canada devienne un partenaire à part entière des États-Unis dans la défense antimissiles balistiques, qu'il offre des emplacements stratégiques en vue d'installer des radars et collabore à des activités communes de recherche et de partenariats technologiques.**

<sup>64</sup> SECD, *Témoignages*, 19 septembre 2016, lieutenant-général (à la retraite) Roméo Dallaire.

<sup>65</sup> SECD, *Témoignages*, 20 septembre 2016, lieutenant-général (à la retraite) Louis Cuppens.

**« Tout le monde est responsable, et personne ne l'est. »**

## **RÉGLER LES PROBLÈMES DE L'APPROVISIONNEMENT MILITAIRE**

---

Il est clair que l'approvisionnement constitue, après le manque de financement, le deuxième principal problème du ministère de la Défense nationale. Le Ministère est actuellement dans l'incapacité de faire l'acquisition du matériel dont il a besoin de façon efficace et en temps voulu. C'est le résultat du mandat qui lui est actuellement conféré par la loi et du trop grand nombre d'intervenants gouvernementaux dans le processus. Il en résulte malheureusement un système faible et inefficace qui perd, année après année, des fonds inutilisés et se révèle incapable de fournir le matériel nécessaire aux Forces armées canadiennes en respectant les délais et les budgets prévus.

Qu'il s'agisse de déployer des troupes, d'acquérir de nouveaux biens d'équipement ou de rédiger une nouvelle politique de défense, un processus décisionnel éclairé repose sur une combinaison de processus sérieux d'évaluation des risques et de processus opérationnels efficaces. S'adressant au comité, Dan Ross, ancien sous-ministre adjoint des Matériels au ministère de la Défense nationale, a fait valoir que le manque de clarté du processus d'approvisionnement matériel du Ministère engendre en fait des risques :

Le modèle actuel de reddition de comptes est clair. Tout le monde est responsable, et personne ne l'est. Trois organismes centraux et trois ministères se partagent la responsabilité, mais pas les conséquences; seul le ministère de la Défense nationale doit vivre avec les conséquences sur le budget, la vie des militaires et la production des effets<sup>66</sup>.

M. Ross a ensuite expliqué que le ministère de la Défense nationale supervise tous les aspects de l'approvisionnement, hormis les activités contractuelles prévues par la *Loi sur la production de défense*. Services publics et Approvisionnement Canada (auparavant Travaux publics et Services gouvernementaux Canada) est responsable des appels d'offres pour tous les projets d'une valeur supérieure à 1 million de dollars, un montant qui donne très peu de souplesse au Ministère pour acquérir de l'équipement de toute urgence. Une telle chose est inacceptable.

Il a poursuivi en précisant qu'au lieu d'être rationalisé afin d'en augmenter l'efficacité, le processus actuel d'approvisionnement de la défense est géré par de nombreux comités interministériels. Selon lui, cette forme de gestion entraîne inévitablement un accroissement des risques de retards dans le calendrier. Il a ajouté ceci :

Au sein du ministère de la Défense nationale, ces conséquences prennent la forme d'une obsolescence fonctionnelle ou de lacunes réelles sur le plan des capacités, de coûts de maintenance non nécessaires, d'un pouvoir d'achat réduit — pour les combattants en service, cela représente 1 million de dollars par jour — et d'une augmentation en ce qui concerne les coûts, la technologie et les risques politiques<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Dan Ross.

<sup>67</sup> *Ibid.*

## **Modifier les processus internes**

M. Perry a joint sa voix à celle de Dan Ross et a aussi critiqué le processus actuel d'approvisionnement de la défense. Toutefois, il a ajouté que les processus de gestion de projets internes du ministère de la Défense nationale laissaient eux aussi beaucoup à désirer. Selon lui, une initiative du vice-chef d'état-major lancée en 2012 en vue d'alléger les lourdeurs administratives liées à l'approbation des projets internes n'a toujours pas porté ses fruits cinq ans plus tard.

M. Perry situait le processus d'approvisionnement du Ministère dans la vague de changements instaurés en 2009 au sein de l'appareil fédéral relativement à l'approbation des projets dans le cadre de la *Loi fédérale sur l'imputabilité*. Il a décrit une tentative de recourir à une approche plus évoluée pour gérer les risques qui a donné des résultats imprévus et indésirables :

Maintenant, les projets [d'approvisionnement] doivent suivre un processus d'évaluation qui nécessite pas mal de temps afin que l'on évalue le risque et la complexité qui s'y rattachent. L'avantage de cette façon de faire, c'est que, s'il s'agit d'un projet à faible risque, le ministre peut l'approuver, et ce processus est plus court que si l'on doit passer par le Conseil du Trésor, mais l'inconvénient, c'est qu'il est très laborieux de procéder à cette évaluation à chaque fois, pour chaque projet, alors que le ministère compte au total près d'un millier de projets, et que cela exige beaucoup de ressources<sup>68</sup>.

Ces retards, a-t-il indiqué, conjugués aux lourdeurs administratives et aux difficultés du ministère de la Défense nationale à produire un plan d'acquisition à long terme assortis de coûts réalistes ont causé la déroute du processus d'approvisionnement.

## **Trop d'intervenants**

Le gouvernement précédent a réagi à ces problèmes en créant un groupe de travail ministériel qui a fait appel à la contribution de tous les ministres clés (Défense, Travaux publics, Industrie, Pêches et Océans et Conseil du Trésor), de hauts fonctionnaires de ces ministères et de représentants d'entreprises qui participent à des projets d'approvisionnement importants. Le groupe de travail avait pour mandat d'établir des jalons de projet clairs, de résoudre les problèmes et les différends et de respecter les délais approuvés. Il a joué un rôle de premier plan dans la résolution des difficultés rencontrées dans le projet d'hélicoptère maritime et la Stratégie nationale de construction navale.

Le nouveau gouvernement a mis en place un processus différent de gestion des grands projets d'approvisionnement, qui est dirigé par un nouveau comité du Cabinet sur l'approvisionnement en matière de défense. Or, le nouveau processus fait intervenir un grand nombre de ministères (Défense nationale, Innovation, Sciences et Développement économique, Services publics et Approvisionnement, Transports et Conseil du Trésor) sous la présidence du ministre des Ressources naturelles. Nous craignons donc que le comité qui en est chargé ait beaucoup de mal à faire avancer rapidement les projets actuels, sans parler de la gestion des nombreux grands projets d'approvisionnement qu'il faudra mener dans les dix prochaines années.

<sup>68</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, David Perry.

Il y a trop d'intervenants dans le processus d'approvisionnement actuel, et on ne se concentre pas assez sur la nécessité de terminer les projets en respectant les délais et les budgets établis. Les retards observés dans les projets d'approvisionnement de la Garde côtière et de la Marine (navires non destinés au combat), dans le cadre de la Stratégie nationale de construction navale, en sont la preuve.

Des témoins ont suggéré que le Canada s'inspire de l'Australie, où un organe d'approvisionnement de la défense bipartisan, dont les coûts font l'objet d'une vérification indépendante, a pu produire un plan d'acquisition de matériel de défense de 20 ans. Ce plan d'acquisition exposerait des projets précis, chacun assorti de bandes très étroites relativement aux coûts et échelonné sur le temps.

En Australie, le Groupe d'acquisition et de maintien des capacités (CASG)<sup>69</sup> réunit sous un seul toit les fonctions d'approvisionnement en équipement militaire et répond aux besoins en approvisionnement des Forces de défense australiennes. Le CASG, qui relève du ministère australien de la Défense, est l'agence principale de mise en œuvre des projets d'approvisionnement en défense. Il est aussi chargé de renforcer les partenariats stratégiques avec l'industrie. L'objectif consiste à mettre en place, au sein du CASG, un « noyau » de fonctionnaires qualifiés responsables de gérer une fonction d'« acheteur intelligent » au gouvernement, ce qui permettra à la Défense de se concentrer sur la planification et la gouvernance des projets d'approvisionnement, et à l'industrie, de se concentrer sur leur exécution.

Comme le disait le colonel (à la retraite) Charles Davies, « il faut que notre orientation stratégique globale en matière de défense soit solidement établie afin qu'elle soit raisonnablement stable pour 5, 10, 15, 20 ou 25 ans, et ce, pour ne pas prendre de mauvaises décisions d'investissement ou pour que les bonnes décisions d'investissement ne soient pas critiquées et annulées ultérieurement<sup>70</sup> ».

Dan Ross a laissé entendre que la structure de gouvernance bureaucratique du Canada est à l'origine de certaines des faiblesses de sa stratégie d'approvisionnement. Il a donné des exemples de ce qu'il a qualifié de « gestion excessive et de chevauchements redondants que l'on voit chaque jour<sup>71</sup> ».

Tony Battista a avancé que l'on pourrait éviter les processus bureaucratiques fastidieux et les répercussions négatives des politiques partisanes en créant un organisme non partisan « qui transcende toutes les allégeances politiques, dans le domaine de la planification en matière de défense afin que nous puissions nous concentrer sur les capacités et les aspirations de la nation<sup>72</sup> ».

Selon l'évaluation qu'en fait David Perry, les importantes compressions budgétaires subies depuis 2010 par l'approvisionnement national ont créé une lacune sur le plan de la disponibilité opérationnelle, car ce budget finance « l'entretien, la réparation et la remise en état de l'équipement

<sup>69</sup> <http://www.defence.gov.au/dmo/aboutcasg/>

<sup>70</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, colonel (à la retraite) Charles Davies.

<sup>71</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Dan Ross

<sup>72</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Tony Battista.



ainsi que l'achat de pièces de rechange<sup>73</sup> ». Ces compressions ont fait que « le budget d'approvisionnement national pour certaines flottes aériennes a chuté de jusqu'à 25 [%], et l'armée a cessé d'utiliser la moitié de ses véhicules de type B<sup>74</sup> ». En raison de ce manque de financement, a expliqué M. Perry, les forces armées continuent de subir certaines des répercussions persistantes des activités d'entretien, de réparation et de remise en état qui avaient été reportées.

Plusieurs témoins ont déclaré au comité que « rattraper » des années de dépenses inadéquates est un problème récurrent dans tout le système d'approvisionnement. Comme l'a expliqué M. Perry : « Alors nous continuons de reporter des acquisitions pour lesquelles l'argent avait été affecté plusieurs années auparavant. Le besoin d'effectuer ces acquisitions ne disparaît pas, mais il y a toujours de nouveaux besoins qui se profilent à l'horizon, et il faut les combler, faute de quoi il y aura des retards<sup>75</sup> ».

Une planification à long terme, assortie de ressources financières adéquates et de ressources humaines au sein du gouvernement pour administrer le système d'approvisionnement, est essentielle pour relancer l'approvisionnement de la défense, ont affirmé plusieurs témoins.

Afin de soutenir les projets d'approvisionnement actuels et permanents et de garantir le respect des échéances et le maintien de coûts raisonnables, le comité recommande :

**Recommandation 15 :**

**Que le gouvernement du Canada nomme un négociateur et interlocuteur en chef pour chaque projet d'approvisionnement d'une valeur supérieure à 1 milliard de dollars, et qu'il lui attribue la responsabilité et l'imputabilité.**

Pour la plupart des Canadiens, il est clair que le système actuel d'approvisionnement ne fonctionne pas bien. Le gouvernement du Canada doit procéder à une réforme en profondeur pour être capable de s'acquitter de ses nombreuses obligations en matière de défense. Le comité juge notamment essentiel de veiller à ce que les ressources humaines et financières nécessaires soient consacrées au processus pour qu'on puisse effectuer le travail non accompli et respecter l'échéancier des projets.

Le comité recommande :

---

<sup>73</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, David Perry.

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> *Ibid.*

**RECOMMANDATION 16 :**

**Que le gouvernement :**

- 1. mandate le ministère de la Défense nationale pour acquérir et fournir, en temps opportun, l'équipement dont les Forces armées canadiennes ont besoin; mettre à profit l'achat d'équipement de défense afin de créer des emplois et de stimuler la croissance économique; et simplifier les processus d'approbation de l'approvisionnement de la défense;**
- 2. transfère les responsabilités de toutes les fonctions d'approvisionnement des Forces armées et de la Garde côtière de Services publics et Approvisionnement Canada au ministère de la Défense nationale;**
- 3. établit, au sein du ministère de la Défense nationale, une agence responsable des grands projets d'approvisionnement de la défense;**
- 4. prenne les mesures nécessaires, de manière provisoire, pour s'assurer que les grands projets d'approvisionnement en cours progressent de façon rapide et responsable en :**
  - c) recrutent, par contrat, des experts de l'approvisionnement, tout en assurant des formations, des déploiements et l'établissement d'un plan de rétention pour retenir personnel interne;**
  - d) maintiennent une surveillance ministérielle directe de tous les grands projets afin de vérifier qu'ils respecteront les délais et les budgets fixés.**

## ANNEXE A

**TABLEAU 1 : Mise à jour sur les engagements principaux de la Stratégie de défense *Le Canada d'abord***

Engagements de la SDCD (2008)	Mise à jour (2017)
Faire passer le nombre de membres des Forces armées canadiennes à 100 000 (70 000 dans la Force régulière et 30 000 dans la Première réserve).	Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a réduit la cible de l'effectif autorisé des Forces armées canadiennes, qui s'établit actuellement à 68 000 membres dans la Force régulière et à 27 000 dans la Première réserve <sup>76</sup> .
« En plus d'acheter les quatre aéronefs C-17 <i>Globemaster</i> qui sont déjà en service, le gouvernement a fait l'acquisition de dix-sept nouveaux aéronefs de transport tactique C-130J <i>Hercules</i> et a annoncé son intention d'acheter seize hélicoptères <i>Chinook</i> CH-47F, trois navires de ravitaillement, 2 300 camions, jusqu'à 100 chars <i>Leopard 2</i> et de six à huit navires de patrouille extracôtiers <sup>77</sup> . »	<p>Le cinquième aéronef de transport stratégique C-17 a été acheté par le gouvernement fédéral en 2015. Les cinq aéronefs C-17 ont été livrés à l'ARC.</p> <p>Les 17 aéronefs de transport tactique C-130J <i>Super Hercules</i> ont été livrés à l'ARC.</p> <p>Le gouvernement fédéral a décidé d'acquérir 15 hélicoptères de transport moyen à lourd CH-47F <i>Chinook</i> plutôt que les 16 prévus initialement. Les 15 <i>Chinooks</i> ont été livrés à l'ARC.</p> <p>Au départ, le gouvernement fédéral prévoyait acheter trois navires de soutien interarmées pour remplacer les deux vieux pétroliers ravitailleurs de la MRC. Il a toutefois annulé ce projet en 2008, puis a lancé un nouveau projet de navires de soutien interarmées en 2010, qui prévoyait l'achat de deux (plutôt que trois) navires de soutien interarmées (avec la possibilité d'en acheter un troisième, sous réserve de la disponibilité de fonds supplémentaires). Les deux navires devraient être livrés à la MRC en 2020 ou en 2021.</p> <p>En attendant l'achèvement de deux navires de soutien interarmées, une capacité de soutien naval provisoire est en cours d'acquisition par l'intermédiaire d'un contrat avec Federal Fleet Services Inc. Le contrat prévoit la conversion d'un navire commercial en un pétrolier ravitailleur d'escadre qui devrait être livré à la Marine royale canadienne en 2017-2018.</p> <p>Depuis, le gouvernement fédéral a réduit à six le nombre de navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique à acheter pour la MRC. La construction du premier navire de patrouille extracôtier et de l'Arctique a commencé en 2015. Les six navires devraient être livrés à la MRC entre 2018 et 2023.</p> <p>Le projet de système de véhicules de soutien moyen (SVSM) prévoyait l'acquisition de 2 300 nouveaux camions logistiques de taille moyenne et de matériel connexe pour l'Armée canadienne, notamment jusqu'à 1 500 véhicules de modèle militaire normalisé (MMN) et jusqu'à 800 camions militarisés en vente sur le marché (MiLCOTS). Cependant, en 2009, le</p>

<sup>76</sup> MDN, [Rapport sur les plans et les priorités 2016-2017](#), p. 20.

<sup>77</sup> MDN, [Stratégie de défense Le Canada d'abord](#), p. 4.

Engagements de la SDCD (2008)	Mise à jour (2017)
	<p>gouvernement fédéral a annoncé que le nombre de camions MiLCOTS à acheter serait porté à 1 300, ce qui ferait passer à 2 800 le nombre total de camions à acquérir dans le cadre du projet de SVSM. Tous les camions MiLCOTS ont été livrés à l'Armée canadienne. Le contrat de véhicules de MMN a été octroyé en juillet 2015. Ces véhicules devraient être livrés à partir du milieu de 2017.</p> <p>Dans le cadre de la phase 1 du Projet de remplacement des chars (PRC), 100 chars de combat <i>Leopard 2</i> ont été achetés au gouvernement néerlandais. La phase 2 du PRC comprend la réparation, la révision et la mise à niveau de 82 de ces véhicules en chars de combat principaux (CCP) et la conversion de huit d'entre eux en véhicules blindés de dépannage (VBD). Les 10 autres véhicules ont été fournis au projet de l'Amélioration de la mobilité des forces (AMF) en vue de leur conversion en VBD et en engins blindés du génie (EBG) (voir la section sur l'AMF ci-dessous). Jusqu'à présent, les 82 CCP et les huit VBD ont été livrés à l'Armée canadienne<sup>78</sup>.</p>
15 navires pour remplacer les destroyers et les frégates en service à compter de 2015.	La construction des 15 navires de combat de surface canadiens n'est pas encore commencée. En octobre 2016, le gouvernement fédéral annonçait la publication de la demande de propositions (DDP) portant sur la conception des navires de combat de surface pour le Canada. On s'attend à ce que le choix du concept du navire soit fixé d'ici l'été 2017. Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) prévoit que la construction des premiers navires de combat de surface canadiens démarrera au début des années 2020 <sup>79</sup> . On s'attend à ce que les 15 navires de guerre soient livrés à la MRC entre la fin des années 2020 et le milieu des années 2040 <sup>80</sup> .
De 10 à 12 aéronefs de patrouille maritime pour remplacer la flotte d'avions patrouilleurs CP-140 Aurora de l'ARC à partir de 2020.	<p>Le remplacement des CP-140 Aurora n'a pas encore été annoncé. Cependant, en 2014, le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'accroître la flotte d'avions CP-140 Aurora de l'ARC modernisés, pour la faire passer de 10 à 14, et d'étirer leur vie utile jusqu'à 2030<sup>81</sup>.</p> <p>L'ARC envisage encore de remplacer le CP-140 Aurora par un nouvel aéronef multimissions canadien (AMC) au cours des prochaines années. Selon le ministère de la Défense nationale, il est prévu que le contrat visant l'AMC soit octroyé en 2025 et que le nouvel aéronef soit livré entre 2026 et 2036. Le nombre exact d'AMC à acheter n'a pas encore été déterminé<sup>82</sup>.</p>

<sup>78</sup> MDN, « [Rapport d'Étape sur les projets de transformation et les grands projets de l'État](#) », *Rapport sur les plans et les priorités 2016-2017*.

<sup>79</sup> MDN, [Annonce du processus concurrentiel visant la sélection du plan des navires de combat canadiens](#), communiqué, 27 octobre 2016.

<sup>80</sup> MDN, « [Rapport d'Étape sur les projets de transformation et les grands projets de l'État](#) », *Rapport sur les plans et les priorités 2016-2017*.

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> MDN, « [Systèmes aérospatiaux](#) », *Guide d'acquisition de la Défense 2016*.

Engagements de la SDCD (2008)	Mise à jour (2017)
17 aéronefs à voilure fixe de recherche et sauvetage (AVFSAR) à compter de 2015.	Aucun AVFSAR n'a encore été livré à l'ARC. En décembre 2016, le gouvernement fédéral a annoncé la sélection de l'Airbus C-295 comme nouvel AVFSAR de l'ARC. Le contrat prévoit l'achat de 16 C-295. La livraison de l'aéronef à l'ARC est prévue entre 2019 et 2022 <sup>83</sup> .
65 avions de chasse de nouvelle génération pour remplacer les chasseurs à réaction CF-18 à partir de 2017.	<p>En 2010, le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'acquérir 65 avions de chasse furtifs F-35 Lightning II de Lockheed-Martin pour remplacer les CF-18 au cours des années suivantes<sup>84</sup>.</p> <p>Toutefois, des rapports du directeur parlementaire du budget (DPB) et du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) en mars 2011 et en avril 2012, respectivement, ont fait état de problèmes liés au processus d'acquisition et aux coûts estimatifs de l'achat des 65 F-35<sup>85</sup>. En 2012, le gouvernement fédéral a répondu en chargeant KPMG d'exécuter une vérification indépendante du projet de F-35. Plus tard en 2012, lorsque KPMG a signalé que les coûts du projet étaient encore plus élevés que ce qui avait été révélé dans les rapports du DPB et du BVG, le gouvernement a suspendu le processus d'acquisition jusqu'à ce que d'autres options puissent être étudiées. L'évaluation d'autres chasseurs (le F-18 Super Hornet de Boeing; le Rafale de Dassault; le Typhoon d'Eurofighter et le F-35 de Lockheed-Martin) s'est terminée en décembre 2014<sup>86</sup>. Toutefois, aucune décision concernant le remplacement des CF-18 n'avait été prise au moment du déclenchement de la campagne électorale fédérale d'octobre 2015.</p> <p>En novembre 2016, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il entreprenait « les étapes nécessaires pour préparer un processus concurrentiel ouvert et transparent dans le but de trouver un remplacement permanent au chasseur CF18 du Canada » et que, entre-temps, il « entamera des discussions avec le gouvernement des États-Unis et Boeing pour l'approvisionnement potentiel, et le soutien en service, de 18 chasseurs Super Hornet qui seront utilisés provisoirement pour augmenter la flotte actuelle jusqu'à la transition vers un remplacement permanent<sup>87</sup> ». Selon des reportages récents</p>

<sup>83</sup> MDN, [Les Forces armées canadiennes recevront de nouveaux aéronefs de recherche et de sauvetage](#), communiqué, 8 décembre 2016.

<sup>84</sup> MDN, [Le chasseur de la nouvelle génération au Canada : l'avion d'attaque interarmées F-35 Lightning II](#), 16 juillet 2010; MDN, [Annonce portant sur les chasseurs de la nouvelle génération](#), 16 juillet 2010.

<sup>85</sup> Bureau du directeur parlementaire du budget, [Estimation de l'impact financier du projet d'achat d'avions de combat interarmées F-35 Lightning II](#), Ottawa, 10 mars 2011; Bureau du vérificateur général du Canada, « [Chapitre 2 : Le remplacement des avions de combat du Canada](#) », *Rapport du vérificateur général du Canada*, printemps 2012.

<sup>86</sup> David Pugliese, « [Canada and the F-35 – The Ups and Downs of a Controversial Fighter Jet Purchase](#) », *Ottawa Citizen*, 22 septembre 2015.

<sup>87</sup> MDN, [Définition du processus d'approvisionnement : le remplacement de la flotte de CF18 du Canada](#), document d'information, 22 novembre 2016

Engagements de la SDCD (2008)	Mise à jour (2017)
	<p>dans les médias, le gouvernement fédéral s'attend à ce que le premier aéronef F-18 Super Hornet soit livré à l'ARC en 2019<sup>88</sup>. Parallèlement, en 2014, le gouvernement fédéral a annoncé que les nouvelles mises à niveau pour prolonger la vie utile permettraient de maintenir la flotte de l'ARC (76 CF-18) en vol jusqu'en 2025 (plutôt qu'en 2020)<sup>89</sup>.</p> <p>Il est prévu que les travaux seront réalisés au cours des prochaines années par le truchement du projet de prolongation de la vie utile du CF-188 jusqu'en 2025. Le ministère de la Défense nationale s'attend à publier une demande de propositions en 2017 et à octroyer le contrat en 2018<sup>90</sup>.</p>
Acquisition d'une nouvelle famille de véhicules et de systèmes de combat terrestre.	<p>En 2009, le gouvernement fédéral a lancé le projet Famille de véhicules de combat terrestre (FVCT), qui prévoyait la modernisation de la flotte de véhicules blindés VBL III de l'Armée canadienne et l'acquisition de trois nouvelles flottes de véhicules de combat terrestre : des véhicules de combat rapproché (VCR), des véhicules de patrouille blindés tactiques (VPBT) et des véhicules dans le cadre du projet d'amélioration de la mobilité des forces (AMF).</p> <p>Le projet de modernisation des VBL III prévoyait la modernisation de 550 véhicules VBL III. Le premier véhicule mis à niveau a été livré à l'Armée canadienne en 2012. Selon le ministère de la Défense nationale, en avril 2016, plus de 300 véhicules avaient été mis à niveau. On s'attend à ce que tous les véhicules restants soient mis à niveau et livrés d'ici 2019<sup>91</sup>.</p> <p>Le projet des VCR prévoyait l'acquisition de 108 véhicules (avec option d'en obtenir 30 autres). Le projet a été annulé en 2013<sup>92</sup> en raison notamment des capacités améliorées des VBL III modernisés.</p> <p>Le projet des VPBT prévoyait l'acquisition de 500 véhicules (avec option d'en obtenir 100 autres). La livraison des véhicules a commencé en août 2016. On s'attend à ce que</p>

<sup>88</sup> Murray Brewster, « [Stopgap Super Hornet Purchase Could Have \\$5B to \\$7B Price Tag](#) », *CBC News*, 31 janvier 2017.

<sup>89</sup> Steven Chase, « [Canada to Funnel Money into Upgrades to Keep CF-18 Fighter Jets Flying](#) », *The Globe and Mail*, 30 septembre 2014. Il est à noter que la flotte de CF-18 était composée de 77 aéronefs en 2014. Cependant, ce chiffre est passé à 76 à la suite de l'écrasement d'un CF-18 à Cold Lake, en Alberta, le 28 novembre 2016. MDN, [Écrasement d'un chasseur CF-188 Hornet de la 4<sup>e</sup> Escadre Cold Lake](#), 28 novembre 2016.

<sup>90</sup> MDN, « [Systèmes aérospatiaux](#) », *Guide d'acquisition de la Défense 2016*.

<sup>91</sup> MDN, « [Rapport d'Étape sur les projets de transformation et les grands projets de l'État](#) », *Rapport sur les plans et les priorités 2016-2017*.

<sup>92</sup> MDN, « [Le gouvernement du Canada renonce au projet d'acquisition des véhicules de combat rapproché](#) », 20 décembre 2013.

Engagements de la SDCD (2008)	Mise à jour (2017)
	<p>tous les véhicules soient livrés à l'Armée canadienne en 2017<sup>93</sup>.</p> <p>Le projet d'AMF prévoyait l'acquisition de 18 engins blindés du génie (EBG) et de quatre véhicules blindés de dépannage (VBD). Le premier EGB a été livré en 2015. En avril 2016, trois EBG et trois VBD avaient été livrés à l'Armée canadienne. La livraison du dernier véhicule est prévue en 2017<sup>94</sup>.</p>
Amélioration et modernisation de l'infrastructure.	<p>Depuis 2008, de nombreux projets d'infrastructure ont été lancés en vue de moderniser et de renouveler l'infrastructure du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes dans tout le Canada. Pour obtenir une liste complète des divers projets d'infrastructure annoncés de 2009 à 2017, consultez le site Web <a href="#">Projets d'infrastructure</a> du Ministère<sup>95</sup>.</p>

<sup>93</sup> MDN, « [Rapport d'Étape sur les projets de transformation et les grands projets de l'État](#) », *Rapport sur les plans et les priorités 2016-2017*; MDN, [Véhicule de patrouille blindé tactique](#).

<sup>94</sup> MDN, « [Rapport d'Étape sur les projets de transformation et les grands projets de l'État](#) », *Rapport sur les plans et les priorités 2016-2017*.

<sup>95</sup> MDN, [Projets d'infrastructure](#).

## ANNEXE B

---

### Guide d'acquisition de la Défense de 2016

#### Nouvelles initiatives

1. Réparation et révision du véhicule aérien principal CC-115 Buffalo
2. Réparation et révision du véhicule aérien principal CC-138 Twin Otter
3. Contrats de soutien en service de la famille de véhicules Leopard 2
4. Contrat de système de sac de couchage
5. Maintien en puissance des véhicules de soutien blindés lourds
6. Maintien en puissance des véhicules utilitaires légers à roues
7. Maintien en puissance des véhicules résistants aux mines et protégés contre les embuscades Buffalo et Cougar
8. Société de classification non combattante – Appui d'une société de classification au sujet de la flotte de navires non combattants du MDN
9. Contrat des navires de la classe Halifax – Est
10. Contrat des navires de la classe Halifax – Ouest
11. Projet de modernisation du véhicule blindé léger III – 2<sup>e</sup> partie
12. Amélioration de la force légère
13. Système modulaire de sacs
14. Remplacement de pistolets
15. Future famille d'engins télépilotés terrestres
16. Entraînement initial des pilotes de chasse
17. Navire de la Réserve navale – Instruction
18. Systèmes conteneurisés
19. Ensemble de protection individuelle
20. Système de décontamination de l'équipement sensible
21. Gestion de l'information d'ordre chimique, biologique, radiologique et nucléaire
22. Détection, identification et contrôle combinés du risque chimique et biologique
23. Reconnaissance aérienne en repérage chimique, biologique, radiologique et nucléaire
24. Modernisation du chargeur-élévateur d'armement
25. Chaussures des membres de l'Aviation royale canadienne
26. Consolidation de la flotte de CC-144
27. Système télécommandé de chasse aux mines et de déminage
28. Environnement de collaboration du Groupe des cinq
29. Enceinte de détonique résistante à l'extrême-pression
30. Modélisation et simulation des systèmes de roquette et de missile
31. Lutte anti-sous-marine de la force
32. Installation modulaire de bioconfinement
33. Guerre électro-optique/infrarouge
34. Connaissance du domaine maritime à partir de l'espace
35. Radar transhorizon
36. Essais sous-marins Sentinelle dans l'Arctique canadien
37. Tâches, de Collection, de Traitement, d'Exploitation et de Dissémination
38. Mélangeur à résonance acoustique de grande capacité



## Guide d'acquisition de la Défense de 2016

### Initiatives non comprises

1. Remplacement des avions de recherche et de sauvetage
2. Navire de patrouille extracôtier et de l'Arctique
3. Poste de tir naval télécommandé
4. Mise à niveau des communications maritimes par satellite
5. Amélioration du niveau de préparation élevée
6. Munitions de 84 mm
7. Remplacement du système de simulation de mission tactique de la 1 EPFC
8. Ensemble de communication maritime de prochaine génération
9. Suite logicielle de guerre électronique défensive du CF-188
10. Programme de vol opérationnel de suivi des CF-188
11. Véhicules aériens d'extinction des incendies de l'Aviation royale canadienne
12. Modernisation de l'équipement de soutien d'aérodrome
13. Modernisation du contrôle sur place des interventions en cas d'urgence
14. Mise à niveau du système d'observation tactique et de correction du tir
15. Poste de tir télécommandé courant
16. Viseur indépendant du chef d'équipage du VBL Véh PO (véhicule servant de poste d'observation)
17. Remplacement du RDX
18. Modernisation du matériel de destruction
19. Soutien en service technique continu des sonars AN/BQQ-10 des sous-marins de la classe Victoria
20. Exploitation et entretien du Système d'alerte du Nord
21. Veste pare-éclats
22. Services d'entraînement aéroportés impartis
23. Soutien en service du système de conduite de tir des sous-marins de la classe Victoria
24. Réseaux virtuels intégrés d'information de bord
25. Télécommunications et météorologie en orbite polaire
26. Système d'information sur la santé des Forces canadiennes
27. Infrastructure améliorée de technologie de l'information
28. Gestion sécurisée de la configuration
29. Intégration de la simulation de l'Aviation royale canadienne
30. Raquettes de marche améliorées
31. Réparation et révision du moteur T58 du Sea King
32. Contrat relatif aux bouées acoustiques AN/SSQ 62E DICASS
33. Équipement de collecte et de gestion des signatures
34. Soutien technique pour le commandement et le contrôle de l'avantage tactique dans le cyberspace
35. Essais, analyse et développement dans le domaine des blessures, de la biomécanique, des effets des armes de petit calibre et de la protection personnelle
36. Capacité de recherche en mer
37. Soutien de la maintenance des simulateurs et dispositifs d'entraînement

## ANNEXE C – LISTE DE TÉMOINS

---

### Le lundi 30 mai 2016

	L'honorable Harjit Singh Sajjan, C.P., député, ministre de la Défense nationale
<i>Affaires mondiales Canada</i>	Mark Gwozdecky, sous-ministre adjoint, Sécurité internationale et affaires politiques
<i>Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies</i>	Hervé Ladsous, chef de département (par vidéoconférence)

### Le lundi 13 juin 2016

	L'honorable Peter MacKay, C.P., ancien ministre de la Défense nationale
	L'honorable David Pratt, C.P., ancien ministre de la Défense nationale

### Le lundi 20 juin 2016

<i>Canadian Defence and Foreign Affairs Institute</i>	Colin Robertson, vice-président et chercheur, École de politique publique, Université de Calgary
<i>À titre personnel</i>	Elinor Sloan, professeure des relations internationales, Département de science politique, Université Carleton
<i>Ambassade de Suède au Canada</i>	S.E. Per Sjögren, ambassadeur
<i>Institut de la Conférence des associations de la défense</i>	Major-général (à la retraite) Daniel Gosselin, président du conseil d'administration
<i>À titre personnel</i>	Colonel (à la retraite) Charles Davies
	Colonel (à la retraite) Michael P. Cessford
<i>Conférence des Associations Défense</i>	Tony Battista, PDG
<i>À titre personnel</i>	Brigadier-général (à la retraite) Jim Cox
<i>Conférence des Associations Défense</i>	Vice-amiral (à la retraite) Denis Rouleau, président
<i>À titre personnel</i>	Dan Ross, Ancien sous-ministre adjoint (Matériels), Défense

nationale

Major-Général (à la retraite) James R. Ferron, vice-président,  
Développement des capacités, Carillon Canada Inc.

Vice-amiral (à la retraite) Glenn Davidson, ancien ambassadeur  
du Canada en Syrie et en Afghanistan

**Le lundi 19 septembre 2016**

*À titre personnel*

Jane Boulden, doyenne associée des Arts, Collège militaire  
royale du Canada (par vidéoconférence)

Walter Dorn, professeur et président, Programme de Maîtrise  
en études de la défense, Collège militaire royal du Canada  
et Collège des Forces canadiennes

*À titre personnel*

Lieutenant-général (à la retraite) D. Michael Day, membre,  
Institut canadien des affaires mondiales

Lieutenant-général (à la retraite) Charles Bouchard

*À titre personnel*

Lieutenant-général (à la retraite) l'honorable Roméo Dallaire

*À titre personnel*

Lieutenant-colonel (à la retraite) David Last, professeur agrégé,  
Collège militaire royal du Canada

David Bercuson, directeur, Centre for Military, Security and  
Strategic Studies, Université de Calgary (par  
vidéoconférence)

*Association navale du Canada*

Vice-amiral (à la retraite) Drew Robertson

*À titre personnel*

James A. Boutilier, professeur adjoint, Études du Pacifique,  
Université de Victoria

*Ligue navale du Canada*

Capitaine de vaisseau (à la retraite) Harry Harsch, vice-  
président, Affaires maritimes

**Le mardi 20 septembre 2016**

*Bureau du vérificateur général du  
Canada*

Michael Ferguson, vérificateur général du Canada

Gordon Stock, directeur principal

*Bureau de l'Ombudsman du  
ministère de la Défense nationale et*

Gary Walbourne, ombudsman

*des Forces canadiennes*

*Le Centre africain pour la résolution  
constructive des différends  
(ACCORD)*

Kwezi Mngqibisa, coordonnateur et conseiller, Initiative  
Somalie (par vidéoconférence)

*À titre personnel*

Major-général (à la retraite) Lewis Mackenzie

*Légion royale canadienne*

Major-général (à la retraite) Richard Blanchette, président,  
Comité de défense et de sécurité

Charls Gendron, secrétaire, Comité de défense et de sécurité

*Association canadienne de Vétérans  
des forces de la paix des Nations  
Unies*

Major (à la retraite) Wayne Mac Culloch, président national

*Association canadienne des vétérans  
pour le maintien de la paix*

Lieutenant-général (à la retraite) Louis Cuppens, conseiller  
spécial

*Ambassade royale de Norvège à  
Ottawa*

Son Excellence Anne Kari Hansen Ovind, ambassadrice du  
Royaume de Norvège

*À titre personnel*

Carolyn McAskie, Ancienne représentante spéciale du  
Secrétaire général (SRSG) et chef de la mission de maintien  
de la paix des Nations Unies au Burundi

### **Le mercredi 21 septembre 2016**

*Défense nationale et les Forces  
armées canadiennes*

Major-général Jean-Marc Lanthier, commandant, Centre de la  
doctrine et de l'instruction de l'Armée canadienne

Lieutenant-colonel Brian Healey, commandant, Centre de  
formation pour le soutien de la paix

*Centre parlementaire*

Petra Andersson-Charest, directrice des programmes

*CANADEM*

Paul LaRose-Edwards, directeur exécutif

*Défense nationale et les Forces  
armées canadiennes*

Général Jonathan Vance, chef d'état-major de la défense

Lieutenant-général Christine Whitecross, commandante,  
Commandement du personnel militaire

*Défense nationale et les Forces  
armées canadiennes*

Commodore Brian Santarpia, directeur général, plans, État-  
major interarmées stratégique

*Réserves 2000*

Lieutenant-colonel (à la retraite) John Selkirk, directeur  
exécutif

*Institut militaire de Québec*

Brigadier-général (à la retraite) Richard Giguère, président (par  
vidéoconférence)

**Le lundi 14 novembre 2016**

*À titre personnel*

David Perry, analyste principal, Institut canadien des affaires  
mondiales

*Association de la Force aérienne du  
Canada*

Lieutenant-général (à la retraite) André Deschamps, président  
honoraire national

**Le lundi 21 novembre 2016**

*Défense nationale et les Forces  
armées canadiennes*

Major-Général Paul Bury, chef, Réserves

Brigadier-Général Rob Roy MacKenzie, chef d'état-major de la  
Réserve de l'Armée

**Le lundi 28 novembre 2016**

*Défense nationale et les Forces  
armées canadiennes*

Lieutenant-général Michael Hood, commandant, Aviation  
royale canadienne

Brigadier-général Michel Lalumière, directeur général,  
Développement de la Force

Major-général Christian Juneau, commandant adjoint, Armée  
canadienne

Brigadier-général Rob Roy MacKenzie, chef d'état-major de la  
Réserve de l'Armée

*Sécurité publique Canada*

Lori MacDonald, sous-ministre adjointe, Secteur de la gestion  
des urgences et des programmes

Stéphanie Durand, directrice général, politique et relations  
intervenant

*Défense nationale et les Forces  
armées canadiennes*

Major-Général William Seymour, chef d'état-major des  
Opérations, Commandement des opérations interarmées  
du Canada

*Garde côtière canadienne*

Brigadier-général Michel Lalumière, directeur général,  
Développement de la Force

Mario Pelletier, sous-commissaire, Opérations

**Le lundi 12 décembre 2016**

*Bureau du directeur parlementaire  
du budget*

Jean-Denis Fréchette, directeur parlementaire du budget

Mostafa Askari, directeur parlementaire adjoint du budget

Jason Jacques, directeur, Analyse économique et financière

Peter Weltman, directeur principal, Analyse des coûts et des  
programmes

*Défense nationale et les Forces  
armées canadiennes*

Brigadier-général Michael Nixon, Commandement de la Force  
opérationnelle interarmées (Nord) (par vidéoconférence)

Lieutenant-colonel Luis Carvallo, Commandant, 1er Groupe de  
patrouilles des Rangers canadiens (par vidéoconférence)

# REINVESTING IN THE CANADIAN ARMED FORCES: A PLAN FOR THE FUTURE

## Report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence

The Honourable Daniel Lang, Chair  
The Honourable Mobina S.B. Jaffer, Deputy Chair

May 2017



Ce document est disponible en français

This report and the committee's proceedings are available online at:  
[www.senate-senat.ca/secd.asp](http://www.senate-senat.ca/secd.asp)

Hard copies of this document are available by contacting:  
The Senate Committees Directorate at (613) 990-0088 or by email at  
[SECD@sen.parl.gc.ca](mailto:SECD@sen.parl.gc.ca)



## CONTENTS

---

MEMBERS OF THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL SECURITY AND DEFENCE	III
ORDER OF REFERENCE	IV
EXECUTIVE SUMMARY	V
RECOMMENDATIONS	X
INVESTING IN THE DEFENCE OF CANADA THROUGH THE CANADIAN ARMED FORCES	1
INTRODUCTION	1
OVERVIEW	1
SUPPORTING THE MILITARY FAMILY	2
KEEPING THE TEAM TOGETHER	3
INCREASING COOPERATION WITHIN NORAD	4
SHARED CONCERNS ABOUT DOMAIN AWARENESS	4
INCREASE NORAD COOPERATION	6
STRENGTHENING THE AIR FORCE	8
REPLACING CANADA’S CF-18s	10
PLATFORM IMPLICATIONS	10
ESSENTIAL INVESTMENT IN THE NORTH WARNING SYSTEM	13
UPGRADING THE HELICOPTER FLEET (CORMORANTS AND GRIFFONS)	14
ADOPT AND FUND AN INTEGRATED AIR DEFENCE SYSTEM	17
UNMANNED AERIAL VEHICLES (UAVS)	19
AIR FORCE RECRUITMENT AND TRAINING	22
STRENGTHEN THE ROYAL CANADIAN NAVY	24
BEGIN FUNDING ROYAL CANADIAN NAVY’S CAPABILITY GAPS	30
ARCTIC AND OFFSHORE PATROL SHIP (AOPS)	33
SUBMARINE FLEET TO PROTECT CANADIAN COAST	35
ENSURING A BALANCED PROTECTION FOR CANADA	38
SURFACE COMBATANTS NEEDED – LET’S START BUILDING!	39

AEGIS OR SIMILAR STYLED PLATFORM REQUIRED URGENTLY .....	40
AUXILIARY OILER REPLENISHMENT SHIPS NEEDED! .....	41
MARITIME COASTAL DEFENCE VESSELS INADEQUATE.....	42
CANADA NOT DEALING WITH SEA MINE THREATS. IT SHOULD! .....	43
ENSURE ARMY READINESS.....	44
LEARNING THE LESSONS FROM AFGHANISTAN IS IMPORTANT. ....	45
MAKE THE ARMY RESERVE FORCE TRULY PART OF THE “DEFENCE TEAM” .....	48
LOOK TO THE RESERVE FORCE FOR SPECIALIST SKILLS .....	53
AN ARMED CONSTABULARY COAST GUARD .....	55
KEEPING THE NORTH STRONG AND FREE .....	57
JOINT TASK FORCE NORTH .....	59
ENHANCING SEARCH AND RESCUE .....	62
BOLSTER RESERVES AND RANGERS IN CANADA’S NORTH.....	63
ELIMINATING SEXUAL MISCONDUCT .....	67
SEXUAL HARASSMENT AND POWER RELATIONSHIPS.....	68
SENIOR LEADERS NEED TO ACT TO CHANGE CULTURE.....	68
ESTABLISH A CENTER FOR ACCOUNTABILITY FOR SEXUAL ASSAULT AND HARASSMENT... ..	68
MILITARY COMMANDERS MUST SHOW RESULTS .....	71
REFLECTING CANADA’S DIVERSITY.....	74
SPECIAL OPERATIONS FORCES .....	76
APPENDIX A - OPEN LETTER TO THE PRIME MINISTER FROM FORMER AIR FORCE COMMANDERS.....	77
APPENDIX B - DEFENCE ACQUISITION GUIDE 2016.....	79
APPENDIX C - CURRENT NAVAL CAPABILITIES .....	81
APPENDIX D – LIST OF WITNESSES .....	88

## **MEMBERS OF THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL SECURITY AND DEFENCE**

---

The Honourable Daniel Lang, Chair  
The Honourable Mobina S.B. Jaffer, Deputy Chair

And

The Honourable Senators:

Lynn Beyak  
Gwen Boniface \*  
Claude Carignan, P.C.  
Jean-Guy Dagenais  
Colin Kenny  
Frances Lankin, P.C. \*  
Marilou McPhedran \*  
Lucie Moncion \*  
Raymonde Saint-Germain \*  
Vernon White

*Ex-officio members of the Committee:*

The Honourable Senators Larry Smith (or Yonah Martin) and Peter Harder, P.C. (or Diane Bellemare).

*Other Senators who participated from time to time in the work of the Committee:*

The Honourable Senators Larry W. Campbell, James S. Cowan, Joseph A. Day, Elaine McCoy, Don Meredith, Wilfred P. Moore, Victor Oh, Dennis Glen Patterson, André Pratte, Nancy Greene Raine and Pierrette Ringuette.

*Senators' Staff*

Naresh Raghubeer, Director of Policy and Parliamentary Affairs, Office of Senator Daniel Lang  
Alexander Mendes, Legislative Assistant, Office of Senator Mobina Jaffer  
Roy Rempel, Policy Advisor, Office of Senator Smith

*Clerk of the Committee:*

Adam Thompson, Clerk  
Barbara Reynolds

\* These senators joined the committee in December 2016 or later, after the committee had completed hearing evidence in relation to this study. As such, they may or may not endorse the conclusions reached by the committee.

## **ORDER OF REFERENCE**

---

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, April 21, 2016:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Lang moved, seconded by the Honourable Senator Tannas:

That the Standing Senate Committee on National Security and Defence be authorized to examine and report on issues related to the Defence Policy Review presently being undertaken by the government;

That, pursuant to rule 12-18(2)(b)(i), the committee be authorized to meet from June to September 2016, even though the Senate may then be adjourned for a period exceeding one week;

That the committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit with the Clerk of the Senate its report if the Senate is not then sitting, and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber; and

That the committee table its report no later than December 16, 2016, and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings for 180 days after the tabling of the final report.

After debate,

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

Charles Robert

*Clerk of the Senate*

Extract from the *Journals of the Senate*, Monday, December 12, 2016:

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

That, notwithstanding the order of the Senate adopted on Thursday, April 21, 2016, the date for the final report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence in relation to its study of issues related to the Defence Policy Review presently being undertaken by the government be extended from December 16, 2016 to June 30, 2017.

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

Charles Robert  
*Clerk of the Senate*

## EXECUTIVE SUMMARY

---

In November 2016, the Standing Senate Committee on Security and Defence published its first report of the 42<sup>nd</sup> Parliament titled: *UN Deployment: Prioritizing Commitments at Home and Abroad*. This report was adopted by the Senate.

In April 2017, the committee turned its focus to the Canadian Armed Forces and the current Defence Policy Review initiated by the government. The report, titled: *Military Unfunded: The talk must match the walk* established broad themes which must be addressed by the government. Specifically, it urged the government to

1. Increase spending to the military from the present level of 0.88% of Canada's gross domestic product (GDP) to 2% of GDP by 2028;
2. Fix the procurement system by adapting current policies so that the department of National Defence, not Public Services Procurement Canada is responsible for military procurement; appoint a lead negotiator and interlocutor for each procurement project valued at over \$1 billion and assign accountability and responsibility;
3. Do more to coordinate cyber defences and protect critical infrastructure;
4. Establish a process for a public review of the military every four years;
5. Build cross-party consensus on issues related to the military and veterans;
  - That the Minister of National Defence ensure members of the three services meet more regularly with parliamentarians, in committee and in their constituencies to further the understanding of the role of the Canadian Armed Forces and their requirements; and
  - That the Prime Minister regularly brief the Leader of the Official Opposition and the leader of the third party on matters of national security and defence.
6. And called on the Parliament of Canada to establish a Special Joint Parliamentary Committee with the Senate and House of Commons to study and report on Military Procurement;

This report, *Reinvesting in the Canadian Armed Forces: A plan for the future* lays out a roadmap on how the government can effectively address the strategic challenges which confront Canada in the 21<sup>st</sup> century and the men and women who serve their country in the Canadian Armed Forces. It takes into consideration the reality that Canada is a continent-sized country with complex defence requirements, including the longest coastline in the world and with three oceans to protect.

Protecting Canada and Canadians requires urgent investments by the government in our military. Clearly, spending 0.88% of GDP is inadequate to address Canada's many defence requirements. The government is making a choice to run large deficits which support a growth

program spending in other areas of government even while it has thus far taken no steps to address Canada's defence needs,

## **SUPPORTING THE WOMEN OF THE CANADIAN ARMED FORCES**

The government must move to implement all the recommendations from the Deschamps Report to support women in the military. The issues identified and steps the military is taking through Operation Honour to address them must be a priority for the government. The committee wants to see results and will turn its attention to this subject in a future report during this Parliament.

## **ENHANCE RECRUITMENT AND DIVERSITY IN MILITARY**

More should also be done to enhance recruitment. It is time the government implement a new model of pay for individuals with specialized skills which are in demand, and that attractive bonuses be offered to recruit and retain these individuals. Additionally, more women should be encouraged to join the military, as the low participation rate of 8.9% in the air force is unacceptable. Canadians want to see clear results when it comes to increasing the participation of women. After all, it is 2017!

## **MODERNIZE OUR NORAD AGREEMENT TO INCREASE COOPERATION (Page 6)**

Canada is an important part of NORAD, but unfortunately, we have not made the important investments and key decisions to fully support this binational defence partnership. This is the only partnership in the world, where two sovereign nations share continental defence and security. The committee recommends the government increase cooperation within NORAD. To keep Canada and the United States safer, the Government of Canada must increase its effectiveness within NORAD by actively participating in the defence of the continent against ballistic missiles which may threaten Canadian and American cities. The government should modernize the NORAD agreement to increase cooperation in the areas of maritime defence, domain awareness cooperation and cyber defence.

## **AIRFORCE - CANCEL INTERIM FIGHTER JETS REPLACEMENT (Page 12)**

The interim fighter jet replacement plan is a political decision that does not serve the interest of the Royal Canadian Air Force or Canadian taxpayers. This decision may cost from \$5 billion to \$7 billion and will limit our air force's ability to be fully interoperable within NORAD and NATO. The committee is very concerned that 13 former Royal Canadian Air Force generals have come forward and publicly questioned the government's decision. The committee views these concerns as very credible. This decision calls into question the \$750 million in benefits Canada has already received as part of its participation in the Joint Strike Fighter Program. The committee calls on the government to immediately commence a

competition to replace its existing CF-18 fighters with the aim of taking a decision on a new fighter aircraft by June 30, 2018. This would negate the need for an interim fighter jet replacement procurement, a procurement that should be cancelled.

### **AIRFORCE INVESTMENTS (Page 13)**

The air defence of the continent and the provision of an effective Air Force capability are core requirements for the defence of Canada. A number of specific investments should be made to support the Royal Canadian Air Force as defence spending is increased to the required 2% of GDP by 2028. The committee recommends that these steps include:

- the renewal of the current North Warning System which is now some 30 years old;
- an increase of the fighter jet fleet to 120 jets in order to meet the government's declared objective to defend Canada while simultaneously meeting our NORAD and NATO commitments;
- replacement of the current fleet of air-refuelling tankers in order to support fighter jets;
- replacing the Griffon helicopter fleet with non-civilian, medium-to-heavy-lift military helicopters with sufficient speed and lift capacity to support military needs;
- increasing the number of heavy-lift helicopters to 36; and
- adding new capabilities, such as a fleet of 24 attack helicopters to protect the current Chinook helicopter fleet and our military personnel.

### **GET MOVING ON ACQUIRING AN UNMANNED AERIAL VEHICLE FLEET (Page 19)**

The government has been *studying and studying* whether to establish a fleet of unmanned aerial vehicles (UAV) while failing to make the necessary decision to protect Canada's sovereignty, support our troops when deployed, and support search and rescue. The time for study is over. It is time to take a decision and acquire a UAV fleet that will meet the individual requirements of all three services, provide effective surveillance of Canada's territory and support Canadian troops when deployed with an armed capability.

### **ROYAL CANADIAN NAVY – INVESTMENTS (Page 24)**

Canada is a maritime nation. Canada has the longest coastline in the world and is bordered by three oceans. To effectively defend the sea and air approaches to Canadian territory and protect our country's maritime sovereignty, including in the Arctic, the Royal Canadian Navy and Royal Canadian Air Force must be provided with the ships, submarines and aircraft that

are needed. As defence spending increases to 2% of GDP in the next 11 years, the committee recommends that the following capability enhancements be pursued:

- Build a fleet of 12 new submarines equipped with air independent propulsion systems, with six vessels to be based on each coast.
- Procure a second Resolve-Class Auxiliary Oiler Replenishment (AOR) ship by 2018 and retain both vessels, in service in conjunction with the projected Joint Support Ships, so as to permit two vessels to be deployed on each coast.
- Build 18 surface combatants to effectively protect Canadian waters and to form effective naval task groups as may be required.
- Expedite replacement of the Maritime Coastal Defence Vessels with mine sweepers and destroyers capable of protecting Canadian coastal waters and harbours.
- Restore a maritime area air defence capability to the Royal Canadian Navy by equipping an adequate number of the new surface combatants with the AEGIS or similar styled system.

The committee is concerned about the capabilities of the Arctic Offshore Patrol Ships (AOPS) currently under construction. This is based on the fact that that these ships cannot operate in ice more than a metre thick, are slower than a BC Ferry, can only operate in the arctic from June to October and will require a coast guard escort when in the northern waters. These capabilities should be independently reviewed to meet Canada's sovereignty needs.

### **CANADIAN ARMY – INVESTMENTS (Page 44)**

Many of the lessons learned in Afghanistan came at a high price for the Canadian Armed Forces. Capabilities needed to be hastily acquired after the mission began. This costly experience should not be repeated. The committee therefore recommends that the government maintain the range of capabilities acquired in Afghanistan and provide funding needed to maintain army effectiveness and readiness. It also recommends that it acquire 60 upgraded LAV III light armoured vehicles for the army, that it acquire new tactical helicopter capability to support the army — including the incorporation of an armed attack component — and that the government expand the fleet of heavy-lift helicopters from 15 to 36.

### **RESERVES – INVESTMENTS (Page 48)**

When it comes to the Reserves, more must be done. The Government of Canada must ensure that sufficient resources are committed for regular and reserve force training. The committee recommends that the government set aside funding necessary to allow compensation for time spent by reservists in obtaining medical assessments, as they do for regular forces members. Moreover, the government should update Parliament on:



- Steps it has taken to meet the recruitment target of 21,000 Reservists;
- Progress made to strengthen the Army, Navy and Air Force Reserves;
- How successful the Minister of National Defence is in expanding opportunities for college and university students to join the Reserves and
- Progress made in implementing the recommendations made by the Auditor General in relation to the Reserves.

### **KEEPING THE NORTH STRONG AND FREE (Page 57)**

To meet the desire of Canadians to more actively participate in the Canadian Armed Forces, the committee recommends that the Government establish a Reserve Regiment based in Yukon. This year, we are also marking the 70<sup>th</sup> Anniversary of the Canadian Rangers, who play an important role in advancing Canada's national interests in the North. It is time to bolster the program. The government should move ahead to:

- increase the size of the Rangers to 7000,
- seek ways to expand the Junior Ranger and Cadet programs,
- provide the Rangers with coastal capabilities to support search and rescue operations.

### **ESTABLISH AN ARMED CONSTABULARY COAST GUARD (Page 55)**

The Coast Guard is a vital instrument for protecting Canada's sovereignty. The committee believes that the Coast Guard must be provided with the powers and capabilities needed to enforce environmental, transportation, and fishing regulations, as well as *Criminal Code* offences. Making the Coast Guard a constabulary force will increase efficiency, provide needed services and reduce the burden on taxpayers.

## **RECOMMENDATIONS**

---

### **Recommendation 1:**

To increase cooperation within NORAD, and to keep Canada and the United States safer, the Government of Canada must increase effectiveness within NORAD by actively protecting against ballistic missiles heading toward Canadian and American cities.

### **Recommendation 2:**

Modernize our agreement with NORAD to take into consideration the need to increase maritime defences, domain awareness cooperation and cyber defence.

### **Recommendation 3:**

That the Government of Canada immediately commence a competition to replace the fighter jets and make a decision by June 30, 2018; and,  
That the Government of Canada cancel the interim fighter jet replacement plan.

### **Recommendation 4:**

That the Government of Canada prioritize requirements related to the defence of Canada, the Arctic and North America, including the renewal of the North Warning System in conjunction with the United States

### **Recommendation 5:**

That the Government of Canada prioritize the replacement of 55 of 95 Griffons with a non-civilian medium- to heavy-lift military helicopters with enough speed and lift capacity to support military needs, and add 24 attack helicopters which will be able to protect the Chinook fleet and military personnel during combat search and rescue.

### **Recommendation 6:**

That the Government of Canada upgrade the Cormorant (VH-71) presidential fleet of helicopters and temporarily station them on each coast to support search and rescue while the Cormorants (CH-149) undergo a mid-life upgrade.

### **Recommendation 7:**

That the Government of Canada prioritize the replacement of the Royal Canadian Air Force's current fleet of air refuelling tankers.

### **Recommendation 8:**

That the Government of Canada prioritize requirements related to the defence of Canada, the Arctic and North America, by increasing the size of the fighter jet fleet to 120 to defend Canada and simultaneously meet NORAD and NATO commitments.

**Recommendation 9:**

That the Government of Canada

- (i) expedite the acquisition of the unmanned aerial vehicles fleet which includes sufficient options towards meeting the individual needs of the three Services (Army, Air Force and Navy) before the end of 2018;
- (ii) acquire multi-purpose systems for the effective surveillance of Canada's entire territory while also delivering an armed capability to support Canadian Armed Forces operations.

**Recommendation 10:**

That the Government of Canada implement a new model of pay for individuals with specialized skills which are in demand, and that attractive bonuses be offered to recruit and retain these individuals.

**Recommendation 11:**

That the Government of Canada direct Air Force Commanders to prepare a short-, medium- and long-term strategic plan to increase the participation of women in the armed forces.

**Recommendation 12:**

That the Government of Canada conduct a fully independent and impartial review of the capabilities of the Arctic Offshore Patrol Ships (AOPS).

**For Recommendations 13 to 16**

In order for the Royal Canadian Navy to simultaneously meet a high readiness state as part of NORAD and NATO, and to effectively defend Canada, it is recommended that the Government of Canada commit to a balanced naval capability with an effective presence in all three of Canada's oceans and that it:

**Recommendation 13:**

Commence the procurement process before the end of 2018 to acquire 12 new submarines equipped with air independent propulsion systems, six to be based on each coast.

**Recommendation 14:**

Build 18 surface combatants to ensure protection of Canadian waters as well as Canada's naval fleet.

**Recommendation 15:**

Restore maritime defence capability by acquiring the AEGIS or similar styled platform.

**Recommendation 16:**

Procure a second Resolve-Class Auxiliary Oiler Replenishment (AOR) ship by 2018 to address an urgent capability gap on each coast.

**Recommendation 17:**

Expedite replacement of the Maritime Coastal Defence Vessels with mine sweepers and destroyers capable of protecting Canadian waters.

**Recommendation 18:**

The Government of Canada maintain capabilities acquired in Afghanistan and provide funding needed to maintain army effectiveness and readiness.

**Recommendation 19:**

An additional 60 upgraded LAV III light armoured vehicles be acquired for the army.

**Recommendation 20:**

The Government of Canada accelerate plans to acquire new tactical helicopter capability to support the army, including the incorporation of an armed attack component.

**Recommendation 21:**

The fleet of heavy-lift helicopters be expanded from 15 to 36.

**Recommendation 22:**

That the Government of Canada ensure that sufficient resources are committed for regular and reserve force training and that it report to Parliament in 180 days on progress.

**Recommendation 23:**

That the Government of Canada set aside funding necessary, as it does for Regular Forces members, to allow compensation for time spent by reservists in obtaining medical assessments.

**Recommendation 24:**

That the Government of Canada provide an annual update to Parliament on

- (i) Steps it has taken to meet the recruitment target of 21,000 Army Reservists;
- (ii) Progress made to strengthen the Army, Navy and Air Force Reserves;
- (iii) How successful the Minister of National Defence is in expanding opportunities for college and university students to join the Reserves; and
- (iv) Progress made in implementing the recommendations made by the Auditor General in relation to the Reserves.

**Recommendation 25:**

That the Government of Canada establish an armed Constabulary Coast Guard with the powers to enforce the environmental, transportation, and fishing regulations, as well as criminal code offences.

**Recommendation 26:**

That the Government of Canada take steps to improve Search and Rescue response times in the Far North by:

- (i) expediting the replacement of the CC-138 Twin Otter;
- (ii) examining the option of activating the VH-71 helicopters currently in storage to enhance Search and Rescue;
- (iii) expanding the existing partnership with the Civil Air Search and Rescue Association to provide more robust Search and Rescue options in the Arctic by local contractors; and
- (iv) replacing the current Aurora patrol aircraft fleet with a new patrol aircraft by 2030.

**Recommendation 27:**

That the Government of Canada move forward with a plan to increase the size of the Rangers to 7000, increase the frequency of the training available to Rangers and seek ways to expand the Junior Ranger and Cadet programs in the North, and that the government report to Parliament in 180 days on progress made.

**Recommendation 28:**

That the Government of Canada move forward to provide Rangers with coastal capabilities to support search and rescue operations.

**Recommendation 29:**

That the Government of Canada establish a Reserve Regiment based in Yukon.

**Recommendation 30:**

That the Government of Canada ensure that the Canadian Armed Forces adhere to its obligations under the Employment Equity Act by identifying and eliminating barriers to the appropriate representation of women, indigenous populations and visible minorities; and that it provide to Parliament a progress report on the work of the Recruiting and Diversity Task Force before 31 December 2017.

# INVESTING IN THE DEFENCE OF CANADA THROUGH THE CANADIAN ARMED FORCES

---

## INTRODUCTION

Part 1 of this report addressed the strategic challenges which confront Canada and proposed recommendations related to funding, forging a national cross-party consensus on military priorities and investments and a plan to fix the broken system of military procurement. This report provides the Committee's recommendations as it relates to the members of the Canadian Armed Forces, and military capabilities that will be needed to defend our national and international interests.

Three specific areas on which the committee was not able to hear sufficient testimony were: Special Operation Forces; Diversity; and, Sexual Harassment in the Military. These are examined in the later part of the report. It is the intention of the committee to return specifically to these areas in future reports during this parliament.

## OVERVIEW

The Committee firmly believes that the extent to which Canada is successful in carrying out its primary defence responsibilities – especially during this time of complex security threats – is contingent upon the support it affords to its military personnel. This support ranges from providing the equipment necessary to perform the tasks the government requires of them, to attracting and recruiting adequate numbers of personnel, to ensuring that its women and men in uniform have access to the services and support they need.

The following section highlights the range of issues brought forward by witnesses as areas of concern deserving attention within Canada's new defence policy. The government's new directive<sup>1</sup>, that Canada must be able to meet both NORAD and NATO commitments simultaneously creates a number of urgent capability gaps for the Royal Canadian Air Force, Royal Canadian Navy and Canadian Army. Additionally, the Canadian Armed Forces must evaluate and confirm its ability to be interoperable with the US Armed Forces given our NORAD and NATO commitments

The Committee asked some witnesses to share their opinions about existing or potential "capability gaps" within the Canadian Armed Forces. As Lieutenant-General (Retired) André Deschamps, Honorary National President of the Air Force Association of Canada explained "[a]t this time, there are capability gaps. In other words, we don't have equipment, period, or we have equipment and staff, but not enough to properly support the operations. We're fragile. **The capability gap can mean either a complete lack of capabilities or a low level of capabilities as a result of the resources allocated.**"<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Lieutenant-General Michael Hood.

<sup>2</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, Lieutenant-General (Retired) André Deschamps.

## **SUPPORTING THE MILITARY FAMILY**

Every organization with an interest in the Canadian Armed Forces agrees that the care of military families must be a core undertaking, not only by the Department of National Defence, but also for the whole of Government. Families are the core of the Canadian Armed Forces. They must be respected, nurtured, listened to and supported. Too often, we forget the heavy burden placed on moms, dads, spouses and the children of military families, as a result of deployment, regular moves, challenging housing situations and lack of access to jobs. Too often we forget that they are the first responders to those wounded soldiers, or in some cases, the recipients of the stress, abuse and manifestations of PTSD.

It is not only important that we salute the families of those who are serving, but we must make it a priority to ensure they are well cared for and provide the support needed in difficult circumstances. This must be a priority not only to maintain high military morale, and hence military effectiveness, but also based on the moral obligation that the nation has to its serving women and men.

Numerous bodies including the Office of the Auditor General, the Canadian Armed Forces Ombudsman and parliamentary committees have made multiple recommendations over the past several years on enhancing support for Canada's military families, improving military housing and caring for Canadian Armed Forces members who are ill and injured.

The Committee is fully convinced that there is a great deal of goodwill to act on these recommendations. However, as Mr. Gary Walbourne, the Canadian Armed Forces Ombudsman pointed out in his recent submission on the Government's Defence Policy Review, "although work has been done over the past three years [to address recommendations made in his own November 2013 report on military families] ... there remains much to do". "What is concerning" he wrote, "is the pace at which [work] is being done".

These bureaucratic barriers, where they exist, must be overcome.

Where the Department of National Defence has agreed to a recommendation made by the Auditor General, the Canadian Armed Forces Ombudsman or another body, but has yet to fully act on it, the Committee urges the Government to devote the attention that is needed in order to ensure that such gaps are immediately addressed. The Committee intends to follow progress closely.

Additionally, the committee reiterates a recommendation from its 2002 report related to uniforms, that troops, should be appropriately outfitted especially combat clothing for female members of the military.

## KEEPING THE TEAM TOGETHER

A great deal of evidence to suggest that Canadian Armed Forces recruitment shortfalls must be addressed as a matter of priority. It heard about a range of initiatives being undertaken to respond to specific recruitment challenges such as those affecting the Reserves, the Army, the Navy, and the Air Force.

The Committee is concerned with Brigadier-General Giguère's assessment that, we lose military personnel "because they lose interest in what they are doing."<sup>3</sup> Major-General Juneau addressed efforts underway to improve retention within the Canadian Armed Forces:

While it is important to continue to grow the military's numbers, it is equally important to keep the members we already have. This is why the Canadian Army leadership is exploring ways to improve the retention of personnel in several ways. We want to provide more flexibility in career options, enhance career management and offer greater support to military families. The Military Personnel Command team is leading these initiatives as well.<sup>4</sup>

The Canadian Armed Forces is exploring ways to enhance its retention rate. However, it agrees with the Department of National Defence and Canadian Armed Forces Ombudsman, Gary Walbourne, who said there is no need for additional reviews or studies when it comes to ensuring the quality of life for the Defence community, as these have been completed without great effect. Rather, he argued that:

What we need now is leadership and the will to build a system that is indeed member-centric and fair to all. No matter what position or stance we take at home or abroad, a well-supported military force, including their families and our next generation of leaders, will be a factor in determining success. Our people should be our top priority, our true "no fail" mission.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> SECD, [Evidence](#), 21 September 2016, Brig.-Gen. (Ret'd) Richard Giguère.

<sup>4</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Major-General Christian Juneau.

<sup>5</sup> SECD, [Evidence](#), 20 September 2016, Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces Gary Walbourne.



## INCREASING COOPERATION WITHIN NORAD

---

Witnesses addressed the state of readiness of the Royal Canadian Air Force, warning the Committee that some aspects of the fleet require urgent attention. Readiness in the air domain, as explained by Lieutenant-General Michael Hood, Commander of the Royal Canadian Air Force, “is about being able to deliver on our government's domestic and international defence commitments in a highly complex and ever-changing environment. Readiness includes our people, our aircraft and systems, and the other resources that, together, provide the air power capabilities the government requires to serve Canadians and Canadian interests.”<sup>6</sup> As the air component of the Canadian Armed Forces, the Royal Canadian Air Force provides airpower to support the military’s three key defence roles: defending Canada by delivering excellence at home, defending North America by being a strong, reliable and credible defence partner with the United States in the defence of the continent, and contributing to international peace and security by projecting leadership abroad.<sup>7</sup>

The Royal Canadian Air Force’s critical missions are supported by 12,000 Regular Force, 2,000 Reserve Force, and 2,200 civilian personnel, including those Air Force technicians and aircrew that support Canada’s extensive search and rescue responsibilities.<sup>8</sup> The Royal Canadian Air Force is also tasked with conducting surveillance and reconnaissance crucial to protecting Canadian sovereignty across the vast land mass of its territory.

According to Lieutenant-General Beare:

Domain awareness is delivering and it's an effort that is civilian and military. It's space-based, airborne and surface. It's also bilateral, bi-national, with the Americans ... Our response to the requirements for safety and security at sea are delivered by the military, civilians, coast guard and others. It is working and is delivering. You see it in airborne maritime safety and security efforts routine.<sup>9</sup>

## SHARED CONCERNS ABOUT DOMAIN AWARENESS

In a 2006 report for the US Army College, Commander James Minta wrote a report titled “*Maritime Domain Awareness: Western Hemisphere Imperative*”<sup>10</sup> and highlighted the key US concern. He stated that: “There are few areas of greater strategic importance than the maritime domain” and reiterated the reality that ““The [US] National Strategy for Maritime Security states

---

<sup>6</sup> House of Commons Standing Committee on National Defence, [Evidence](#), 14 April 2016, Lieutenant-General Michael Hood.

<sup>7</sup> <http://www.rcaf-arc.forces.gc.ca/en/index.page>

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/412/NDDN/Evidence/EV6597135/NDDNEV25-E.PDF>

<sup>10</sup> [www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a478411.pdf](http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a478411.pdf)

terrorists will most likely transport weapons of mass destruction into the United States via the maritime domain.”

Minta argued that:

In order to protect the United States from threats in the maritime domain, whether from a nation-state or transnational organization, the National Plan to Achieve Maritime Domain Awareness lists three strategic goals:

- Enhance transparency in the maritime domain to detect, deter, and defeat threats as early and distant from U.S. interests as possible;
- Enable accurate, dynamic, and confident decisions and responses to the full spectrum of maritime threats; and
- Sustain the full application of the law to ensure freedom of navigation and the efficient flow of commerce.

He went on to note: “With over 94,000 miles of shoreline in the United States and the world’s oceans transporting over 80% of the global trade, America cannot go it alone when it comes to development of a secure maritime domain.”

To address this significant concern, he proposed, “The advancement of Canadian-U.S. Maritime Domain Awareness will greatly reduce the risks of a terrorist attack against the either country from the maritime domain, at least from the northern approaches to the two countries...”

Ensuring domain awareness of Canada’s aerospace and maritime approaches has become particularly pressing in light of resurgent Russian military activity close to Canadian airspace in the North - actions that Maj.-Gen. (Ret’d) Ferron referred to as “the real menace to Canadian sovereignty in the North.”<sup>11</sup>

Other witnesses expressed similar concerns regarding increased Russian aggression and military modernization.<sup>12</sup> These repeated checks by Russian aircraft for gaps in the coverage of our territory, and the amount of time it takes for us to intercept or respond to their presence affirm the need for a robust air force capable, as the government stated of responding to NORAD and NATO commitments simultaneously.

Put simply, Russia is testing to see if we respond; how long it takes for us to respond and with which equipment we respond. Canada must be prepared to ensure our sovereignty at all times, including against unwanted incursions in our air space and maritime approaches.

---

<sup>11</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Major-General (Ret’d) James R. Ferron.

<sup>12</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, David Perry, SECD, [Evidence](#), 19 September 2016, Lieutenant-Colonel (Retired) David Last; SECD, [Evidence](#), Elinor Sloan.

Russian long-range aviation capabilities:

<b>Russian Air Force Long-Range Bomber Capabilities</b>	<b>In Service</b>
<b>Long-Range Aviation Command (Strategic Deterrent Force)</b>	<b>76</b>
Tu-160 Blackjack long-range strategic bombers	16
Tu-95 Bear long-range strategic bombers	60
<b>Other Bomber Units</b>	<b>63+</b>
Tu-22 Backfire long-range strategic bombers	63+
<b>Total</b>	<b>139+</b>

Source: Table prepared using data from IISS, *The Military Balance 2017*, pp. 211 and 217.

As discussed above, the defence of Canada is inherently linked to the defence of North America. This principle is reflected in the binational defence relationship between Canada and the United States, particularly through NORAD. Canada’s participation in NORAD comes with both immense benefits and obligations.

## **INCREASE NORAD COOPERATION**

Presently, Canada fulfils only half of its obligation to NORAD, in that we must absent ourselves from the NORAD command structure when dealing with threats that are not aircraft, but rather, ballistic missiles. As noted in Part 1 of our report, Canada is fully engaged in in all areas of NORAD when responding to an aircraft threat, but is absent when there is a missile or rocket threat. This political decision by successive governments undermines Canadian sovereignty and weakens our role in the NORAD partnership.

This refusal to accept the invitation by the United States to participate fully in NORAD is unacceptable and needs to be rectified. Today, NORAD “operates and maintains the Canadian portion of the north warning system, the radar chain in the north, and operates four forward-operating locations to support fighter operations in the Arctic.”<sup>13</sup> The significant extent to which Canada and the United States work together in support of these defence and security responsibilities is dependent upon seamless interoperability, defined as “the ability to act together coherently, effectively and efficiently to achieve tactical, operational and strategic objectives.”<sup>14</sup> This “is achieved through joint training, common operating procedures, and equipment compatibility.”<sup>15</sup>

<sup>13</sup> House of Commons Standing Committee on National Defence, [Evidence](#), 14 April 2016, Lt.-Gen. Michael Hood.

<sup>14</sup> [http://navy-marine.forces.gc.ca/assets/NAVY\\_Internet/docs/en/analysis/rcn-leadmark-2050\\_march-2017.pdf](http://navy-marine.forces.gc.ca/assets/NAVY_Internet/docs/en/analysis/rcn-leadmark-2050_march-2017.pdf)

<sup>15</sup> BGen (Ret’d) Greg Matte, “[CF-18: Strategic Replacement](#)”

**Recommendation 1:**

To increase cooperation within NORAD, and to keep Canada and the United States safer, the Government of Canada must increase effectiveness within NORAD by actively protecting against ballistic missiles heading toward Canadian and American cities.

**Recommendation 2:**


Modernize our agreement with NORAD to take into consideration the need to increase maritime defences, domain awareness cooperation and cyber defence.

## STRENGTHENING THE AIR FORCE

The Royal Canadian Air Force Commander explained to the Committee that “[w]ith the speed of technological advancement of both our adversaries and our allies” it is imperative for the Air Force to strive for innovation, and as such, “[t]he RCAF is going through a time of great renewal” in order to meet the challenges of the next decade and beyond.<sup>16</sup>

Some examples of these renewal efforts include:

- the Chinook helicopter that recently became operational;
- the upgraded J-model Hercules;
- the fifth Globemaster;
- 14 Aurora long-range patrol aircraft capable of intelligence, surveillance and reconnaissance — ISR — that are undergoing major upgrades; and
- two helicopter air detachments of Cyclone helicopters expected by April 2018 with further detachments to follow as the Sea King fleet will retire in December 2018.<sup>17</sup>

<p>CH-147F Chinook Helicopter 15 based at Canadian Forces Base, Petawawa, Ontario</p> 	<p>The CH-147F Chinook is an advanced, multi-mission, medium to heavy-lift helicopter. Its primary mission is the tactical transport of equipment and personnel during domestic or deployed operations.</p>
<p>Source: Royal Canadian Air Force</p>	
<p>During the 2016 Fort McMurray forest wildfires, a CH-147F Chinook helicopter delivered 8,200 pounds of food, water, and other sundries to Fort McKay First Nation as part of the support efforts to battle the wildfires. This was the first time that the Canadian Forces operated a Chinook helicopter on a domestic humanitarian operation. The aircraft, from the Tactical Helicopter Squadron at 4th Canadian Division Support Base Petawawa, joined four CH-146 Griffon helicopters and one CC-130J Hercules aircraft supporting relief efforts in Alberta.<sup>18</sup></p>	

<sup>16</sup> SECD, *Evidence*, 28 November 2016, Lt.-Gen. Michael Hood.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> <http://ottawacitizen.com/news/national/defence-watch/chinook-helicopter-used-to-support-efforts-fighting-fort-mcmurray-wildfires>

The Chinooks' ability to operate in difficult conditions such as Afghanistan contributed significantly to the reduction in fatalities. Prior to their arrival, Canadians military personnel were compelled to drive through rugged, improvised explosive device (IED) filled terrain. Fatalities were significantly reduced once these helicopters were retrofitted and introduced into that theatre of operation. *These aircraft are able to provide disaster relief; safe transportation in conflict zones; evacuation of the wounded and are ideal in rugged conditions.*

Several witnesses agreed that the Royal Canadian Air Force should maintain a high-level of interoperability within NORAD to ensure the defence and security of Canada and North America.<sup>19</sup> Yet, it was brought to the attention of the Committee by the Honourable Peter Mackay, former Minister of National Defence that Canada risks “disconnecting from NORAD and our capabilities” if potential gaps in air force capabilities are not addressed, particularly regarding the replacement of Canada’s fighter aircraft.<sup>20</sup>

The Royal Canadian Air Force has maintained a very high level of operational tempo over the last decade both at home and abroad, explained Lt.-Gen. (Ret'd) André Deschamps. As such, the Air Force has undergone “... significant transformation efforts internally... Some capabilities have been reduced from an effectiveness perspective. Technology is advancing and equipment must be renewed. Fighter jets are a good example. They must be renewed. Some investments have been made in recent decades to upgrade them, but more investments are needed to make them ready to use, at best until the next decade. In other words, the capability is decreasing.”<sup>21</sup>

Maintaining a viable national fighter capability will also need to be supported by a renewed *Strategic Tanker Transport Capability*. According to the Department of National Defence, the \$500 million to \$1.5 billion project to acquire a replacement for the existing fleet of 5 CC-150 Polaris (Airbus A-310), will enhance “the existing fleet capability, including strategic airlift, air-to-air refueling and VIP transport after a potential life extension.

This capability is vitally important to the Royal Canadian Air Force allowing our fighter jets to become more agile, as they will not need to carry as much fuel, and can rely on a Canadian refuelling platforms being available while deployed domestically or internationally.

Lastly, the Committee is pleased that the replacement of the Sea King helicopter fleet with the Cyclone helicopter is moving forward. The Committee notes that while the Aurora patrol aircraft fleet has been modernized, a replacement will be required in around the 2030 timeframe. The Committee believes that the Government must make the replacement of the Aurora an essential component of its planned renewal of the Armed Force’s core capabilities.

---

<sup>19</sup> SECD, [Evidence](#), 13 June 2016, the Honourable Peter MacKay, SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Tony Battista and Vice-Admiral (Ret'd) Denis Rouleau; SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, Lieutenant-General (Ret'd) André Deschamps; SECD, [Evidence](#), 19 September 2016, Jane Boulden.

<sup>20</sup> SECD, [Evidence](#), 13 June 2016, the Honourable Peter MacKay.

<sup>21</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, Lieutenant- General (Ret'd) André Deschamps,

## REPLACING CANADA'S CF-18s

Recent government decisions have strained the Air Force's capacity to carry out key missions, the Committee heard. During his appearance, Lt.-Gen Hood informed the Committee that "[t]he government has announced a policy whereby the Royal Canadian Air Force is required to be able to simultaneously meet both our NORAD and our NATO commitments" and that "[t]here aren't enough aircraft to deliver those commitments simultaneously" with the present CF-18 fleet [of 77 fighter jets].<sup>22</sup>

When asked by the committee whether he was consulted in advance of the recent government decision to procure, through sole source, 18 new Super Hornets, Lt.-Gen. Hood: told the committee:

I provide air-force-specific advice to the Chief of the Defence Staff. That advice is done in private, as I'm sure you well understand. That advice is used in the formulation of government policy, but when the government comes out with a policy, it's the role of the Commander of the Royal Canadian Air Force, and the air force, to implement that policy.<sup>23</sup>

It should be standard practice that the heads of each command (Army, Royal Canadian Air Force and Royal Canadian Navy) are fully involved when decisions are taken that impact their ability to exercise their duties to protect Canada.

In order to meet these new capability requirements, the Government of Canada announced that "it is investing in the Royal Canadian Air Force and that we will grow to meet their policy direction regarding the availability of our fighter capability...through an open and transparent competition to replace the fighter fleet."<sup>24</sup> Meanwhile, the Committee was told, the government "will enter into discussion with the U.S. government and Boeing to augment our present CF-18 fleet.

According to the Government of Canada, [the Royal Canadian Air Force] will also be provided the additional resources required to continue to fly the CF-18, and a potential interim fleet, through to transition to the ultimate replacement aircraft."<sup>25</sup>

## PLATFORM IMPLICATIONS

Concerns about acquiring the Super Hornets as an interim solution are well founded. According to retired Brigadier-General Greg Matte, writing before this decision was taken in the Conference of Defence Institute Analysis "if Canada purchased the Super Hornet, we would likely be the only country in the world flying it beyond the 2030 timeframe. Inevitably, the long

---

<sup>22</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Lieutenant-General Michael Hood.

<sup>23</sup> Ibid

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid.

term costs of supporting the software, replacing worn out parts, and attempting to upgrade the aircraft against obsolescence will far outweigh any potential savings at the time of initial purchase given that we'll be on our own.”<sup>26</sup>

David Perry said that, based on the Government of Canada industry questionnaire sent out in the summer of 2016 that specified interoperability and information sharing preferences for its new fighter jet, “[t]here’s no question that the F-35 is going to be by far the most capable aircraft.” However, he noted that additional priorities, including domestic economic benefit, will also have to be weighed.<sup>27</sup>

*These economic benefits were identified by the proponent, Lockheed Martin as part of Canada’s continued participation in the Joint Strike Fighter Program.*

### **BENEFITS FROM F-35 JOINT STRIKE FIGHTER PROGRAM**

The Lockheed Martin industrial participation plan contains \$750 million in F-35 contracts with total production opportunities worth more than \$11 billion, not including sustainment work. Canadian industry participation includes:

- More than 110 Canadian companies have participated in the development and production of the F-35 Joint Strike Fighter
- More than 80 Canadian companies are working on this program today.
- According to projections based on the Statistics Canada model, the program will support more than 50,000 jobs throughout production
- It provides more than 30 years of aerospace industrial work and creates enduring industrial relationships throughout the world.

The financial benefits to Canadian aerospace and defence companies are projected to far exceed Canada's cost of procuring the F-35 Lightning II. Industrial participation opportunities are estimated at nearly \$12 billion. To date the program has identified nearly 200 projects with more than \$750 million already contracted – more than double Canada’s current investment in the F-35 program.

Source: <http://www.lockheedmartin.ca/ca/what-we-do/aerospace-defence/aircraft.html>

While Lt.-Gen. Hood reinforced that the Royal Canadian Air Force is still in the process of evaluating their needs in terms of acquiring a new fighter aircraft, “[w]hat matters most is that the aircraft of the Canadian Armed Forces be interoperable.”<sup>28</sup>

The committee notes with concern the issues raised by 13 former Royal Canadian Air Generals about the process for acquiring a new fighter jet fleet. The Generals specifically questioned the “capability gap” raised by the government as the basis for their interim plan and went on to raise technical concerns about the impact of this decision and the need for “new flight simulators, logistic support and maintenance organizations specific to the Super Hornet.” They also noted

<sup>26</sup> [https://www.cdainstitute.ca/images/Analysis/Matte\\_Analysis\\_October\\_2016.pdf](https://www.cdainstitute.ca/images/Analysis/Matte_Analysis_October_2016.pdf)

<sup>27</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, David Perry.

<sup>28</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Lt.-Gen. Michael Hood.



that this will be an “expensive proposition, with cost estimates ranging from \$5-\$7 billion” and urged the government to “seek a better way of keeping the RCAF operationally effective until its fleet of CF-18s is replaced with a modern fighter.” This could be accomplished, they suggests, by purchasing legacy Hornets, similar to the CF-18s, from Canada’s partners such as the United States and Australia as replace their older Hornets with F-35s. A copy of the letter is appended to this report for reference in Appendix A.

**The government’s decision not to proceed with the procurement process for a new fighter fleet and purchasing an unnecessary and costly interim capability will leave the taxpayers with a significant burden and the Royal Canadian Air Force with a duplicate support system that will cost billions of dollars in equipment, training, and technical know-how. This burden would be eliminated if the government were to move forward with the selection of the F-35s.**

**While the government has not confirmed the number of fighter jets it intends to acquire to be able to simultaneously meet requirements of NORAD and NATO, there is an open question as to whether Canada will again require three squadrons, as it had in the past, with 138 fighter jets.<sup>29</sup>**

The committee is concerned with the need to maintain a viable national fighter capability, and the five years it will take the government to identify the next fighter jet after 25 years of studying the F35s.

It recommends:

**Recommendation 3:**

That the Government of Canada immediately commence a competition to replace the fighter jets and make a decision by June 30, 2018; and,

That the Government of Canada cancel the interim fighter jet replacement plan.

**It will be the committee’s intention to hold hearings in 2017 and 2018 on this procurement process to ensure taxpayers are protected and the best aircraft for Canada is acquired.**

---

<sup>29</sup> Ibid

## ESSENTIAL INVESTMENT IN THE NORTH WARNING SYSTEM

The Committee agrees with Mr. Perry's recommendation that "the North Warning System must be upgraded" in order to counter Russian long-range patrol aircraft and their newest submarines.<sup>30</sup> Canada's sovereignty in the High Arctic is integral to the defence of North America, and is viewed by our American ally as a key NORAD responsibility.

Lt.-Gen. (Ret'd) Deschamps reiterated that "the renewal of the early warning system is front of mind for NORAD commanders."<sup>31</sup> He further discussed the technological challenges of this undertaking:

it is technology that will challenge us quite a bit, so some innovation is going to be required, and also a layering of early warning systems. Right now we have a certain amount of belt, if you will, and a tripwire system. New technologies will challenge that. You will need to have more in-depth, longer-range detection. That is the big issue; low-observable systems are a significant challenge.<sup>32</sup>

The renewal of the current North Warning System is urgently required. The current system was built in the 1980s and its technology is dated. At the same time, the capabilities of Russia's long-range aviation forces continue to improve and NORAD has no choice but to respond to this challenge. While the cost of replacing the North Warning System will be high, Canada should, in partnership with the United States, expedite the renewal of the current system to integrate 21<sup>st</sup> century technologies that are able to respond to the potential threats of this century.

At present, the government has identified the need and states that it intends to award a contract for more than \$1.5 billion by 2024 for the project which will "provide operational capabilities to ensure the security of Canadian citizens and help exercise Canada's sovereignty as per the bi-national NORAD agreement."<sup>33</sup> This essential investment will help Canada fulfill its NORAD obligations.

The committee supports this idea, subject to a study that reviews the best options available to meet this capability, specifically with relation to modern satellites and Unmanned Ariel Vehicles (UAVs).

---

<sup>30</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, David Perry.

<sup>31</sup> SECD, [Evidence](#), Lt.-Gen. (Ret'd) André Deschamps.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> <http://www.forces.gc.ca/en/business-defence-acquisition-guide-2016/aerospace-systems-960.page>

#### **Recommendation 4:**

That the Government of Canada prioritize requirements related to the defence of Canada, the Arctic and North America, including the renewal of the North Warning System in conjunction with the United States

#### **UPGRADING THE HELICOPTER FLEET (CORMORANTS AND GRIFFONS)**

While Commander Hood reiterated that “[t]here's not a gap anywhere that I would suggest we either don't have plans for or that there aren't going to be plans developed to address” he did indicate that there were “a couple of fleets that we haven't nailed down our long-term vision on.”<sup>34</sup> He pointed to the Air Force Cormorant and Griffon search and rescue helicopter fleets in this regard, noting that they will require modernization investments to remain relevant.

On the Cormorant helicopters, Brig.-Gen. Michel Lalumière, Director General of Air Force Development, specified that the Royal Canadian Air Force is looking to update the search and rescue helicopter fleet to 2040, and that the project is currently in the options analysis phase.<sup>35</sup>

The Defence Acquisition Guide notes that the \$500m to \$1.5 billion project “will determine the most appropriate option to extend existing capability by assessing future supportability issues of the current CH149 Cormorant with respect to avionics, communications, ice protection, corrosion management and patient treatment area or by augmenting current capability by another means. Search and rescue capabilities are expected to be enhanced with the introduction of an electro-optic and an infra-red search capability.”<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Brig.-Gen. Michel Lalumière.

<sup>36</sup> <http://www.forces.gc.ca/en/business-defence-acquisition-guide-2016/aerospace-systems-309.page>

### CH-149 CORMORANT HELICOPTERS

- 14 based at 9 Wing Gander, NL;
- 14 Wing Greenwood, NS;
- 19 Wing Comox, BC



Modified from the military specifications of the European EH-101 medium-lift military transport helicopter, the CH-149 includes search-and-rescue-specific equipment and physical characteristics and performance requirements to meet Canada's SAR responsibilities.

### CH-146 GRIFFON

85 based at Bagotville, QC Borden, ON; Cold Lake, AB, Edmonton, AB; Gagetown, NB; Goose Bay, NL; Petawawa, ON; St. Hubert, QC; Trenton, ON; Valcartier, QC



The CH-146 Griffon is a Utility Transport Tactical Helicopter (UTTH) used primarily for tactical transport of troops and material.

Source: Royal Canadian Air Force

In addition to upgrading the cormorants, the government has identified the fleet of utility helicopters, the CH-146 Griffons for replacement at a cost of over \$1.5 billion.<sup>37</sup> While the government is seeking a replacement for the Griffons, the military has also identified the need for a life extension at a cost of more than \$1.5 billion.<sup>38</sup>


It is worth noting that the Griffon was a civilian helicopter built outside of Montreal, Quebec and then converted for military use. It was deemed to be ineffective to support significant military needs, especially during deployment in Afghanistan.

<sup>37</sup> <http://www.forces.gc.ca/en/business-defence-acquisition-guide-2016/aerospace-systems-913.page>

<sup>38</sup> Ibid.

There is a need to ensure that there is a non-civilian replacement for the Griffons, as it is essential that a new fleet of helicopter can meet the requirements for the Canadian Armed Forces. Specifically, an aircraft with more lift capacity and the ability to carry armament and supplies as needed. Attack helicopters are also needed to effectively protect our Chinook fleet, while on deployment, as well as soldiers during combat search and rescue.

It is worth noting that during their recent peace support operations in Mali, the Dutch relied on attack helicopters, a capability Canada currently does not possess.

<b>CH-147F CHINOOK HELICOPTER</b> 15 based at Canadian Forces Base Petawawa, Ontario	The CH-147F Chinook is an advanced, multi-mission, medium to heavy-lift helicopter. Its primary mission is the tactical transport of equipment and personnel during domestic or deployed operations.
	
Source: Royal Canadian Air Force	

The government should consider a plan to keep 40 Griffons in place, and add to our helicopter fleet 24 new attack helicopters, one to protect each Chinook, while on deployment.

The Committee notes that a fleet of nine presidential Cormorants VH-71 helicopters (a sister helicopter of the Cormorant) are stored at CFB Shearwater along with a very large supply of spare parts. For some time there have been proposals under consideration to potentially activate this fleet in order to expand numbers of search and rescue rotary-wing assets.

The fleet of VH-71s should be modified to match the current capacity of the search and rescue Cormorants and temporarily moved to the East and West Coasts to provide additional support for search and rescue while the CH-149 are systemically upgraded. Eventually, the VH 71 should be stationed at CFB Trenton to provide support for search and rescue operations, after the mid-life refit of the Cormorants (CH-149).

**Recommendation 5:**

That the Government of Canada prioritize the replacement of 55 of 95 Griffons with a non-civilian medium- to heavy-lift military helicopters with enough speed and lift capacity to support military needs, and add 24 attack helicopters which will be able to protect the Chinook fleet and military personnel during combat search and rescue.


**Recommendation 6:**

That the Government of Canada upgrade the Cormorant (VH-71) presidential fleet of helicopters and temporarily station them on each coast to support search and rescue while the Cormorants (CH-149) undergo a mid-life upgrade.

**ADOPT AND FUND AN INTEGRATED AIR DEFENCE SYSTEM**

Canada must adopt an integrated system-of-systems approach to the renewal of its air defence capabilities. Fighter aircraft will be ineffective unless supported by effective ground and air-based radar systems. Likewise, in order to effectively protect all parts of North America and maximize their time in the air, fighters must also be supported by a modern and versatile fleet of air refuelling tanker aircraft. Currently, just two of the RCAF's fleet of five CC-150 Polaris aircraft are equipped for tanker operations and these aircraft are already some twenty-five years old. Similar challenges related to age are faced by the four CC-130H aircraft that are assigned to act as tactical tanker aircraft.



These aircraft, along with the CC-130s contribute significantly to Canada's Air Force operations and will need to be upgraded or replaced in the coming years. This will be at a significant cost. The government must begin to make the necessary investments that will be required.

<p><b>CC-150 POLARIS (AIRBUS A-310)</b> 5 based at Trenton, ON</p> 	<p>The CC-150 Polaris (Airbus A-310) is a multi-purpose, twin-engine, long-range jet aircraft that can be converted for passenger, freight or medical transport and air-to-air refuelling (or any combination of these configurations). It can reach a speed of up to Mach 0.84 (1029 km/h) carrying a load of up to 32,000 kilograms (70,560 pounds). Passenger loads range from 28 to 194 people, depending on the particular aircraft tail number and configuration.</p>
--	---

Source: Royal Canadian Air Force

**Recommendation 7:**

That the Government of Canada prioritize the replacement of the Royal Canadian Air Force's current fleet of air refuelling tankers.

<p><b>CC-177 GLOBEMASTER III</b> 5 based at Trenton, ON</p> 	<p>To illustrate the power of these aircraft, one CC-177 can haul three CH-146 Griffon helicopters with refuelling tanks, or one Leopard 2 tank, or as many as 102 paratroopers. But perhaps most useful of all, the CC-177's ability to fly long distances and land in remote airfields makes it a premier transporter for military, humanitarian and peacekeeping missions.</p>
<p><b>CC 130J HERCULES</b> 17 based at 8 Wing Trenton, ON</p> 	<p>It is used for troop transport, tactical airlift (both palletized and vehicular cargo) and aircrew training and qualification. It is designed to operate from rudimentary airstrips in an active theatre of operations. The CC-130J has the same look as its predecessors, but in fact is a greatly improved airplane. The new "HerCs" fly faster, higher, and farther, carrying heavier loads while burning less fuel. They deliver cutting edge technology to provide the Canadian Forces with a cost-effective, operationally-proven tactical airlift capability.</p>
<p>Source: Royal Canadian Air Force</p>	

Overall, the testimony highlighted that interoperability should continue to be an important consideration for future Air Force investments. Whatever path the new defence policy sets for the Royal Canadian Air Force, it is the belief of this Committee that a highly interoperable and effective air force will require significantly increased resources.

The three projects identified above are valued at well over \$4.5 billion and represent key areas for investment as the government grows defence spending to 2% of GDP, from the current level of 0.88%, as noted in Part 1 of our Report (Military Underfunded: The talk must match the walk).

Taking note of these requirements as well as the age of the North Warning System and the tanker fleet, the Committee recommends:

**Recommendation 8:**

That the Government of Canada prioritize requirements related to the defence of Canada, the Arctic and North America, by increasing the size of the fighter jet fleet to 120 to defend Canada and simultaneously meet NORAD and NATO commitments.

## UNMANNED AERIAL VEHICLES (UAVS)

The failure to acquire armed and unarmed Unmanned Aerial Vehicles under the Joint Unmanned Surveillance and Target Acquisition System program (JUSTAS), was another asset-related concern for the Royal Canadian Air Force raised by witnesses. According to Lt.Gen.(Ret'd) Deschamps, “technology keeps progressing, and the search for the perfect fit for Canada has caused many delays in getting the program moving. We would suggest that the defence policy review needs to address this with some clarity and provide the strategic space for a mix of possible solutions. No one platform can cover all our needs.”<sup>39</sup> Mr. Perry agreed with this assessment, adding that “[w]e should be looking at a mix of space-based assets and different piloted and unpiloted airborne platforms.”<sup>40</sup> This is most effectively done by unmanned aerial vehicles (drones), satellites and manned aircrafts.

Witnesses anticipated that the Defence Policy Review will shape Canada’s unmanned aerial vehicles program. Examining Canada’s domestic requirements, one witness suggested that a robust unmanned aerial vehicles platform should be able to “travel vast distances, operate autonomously, do the business of collecting intelligence surveillance and bring that information back to those who need it.”<sup>41</sup>

The Royal Canadian Air Force’s 2014 strategy paper highlights the challenge facing the Air Force.<sup>42</sup>

Defending Canada in the current strategic and political environment requires capabilities that allow surveillance and control of the entirety of the Canadian airspace, coast and maritime approaches. Securing both Canadian and North American borders, as well as ensuring the security of expeditionary forces, requires comprehensive and sustained intelligence, surveillance and reconnaissance (ISR) capabilities to achieve situational awareness. Canadian and North American security also requires an Air Force that has the power and reach (see Figures 3 and 4) to allow Canada to maintain its commitment to the shared defence of the continent and its ability to defend Canadian interests and citizens.  
Source: RCAF 2014 Strategy Paper

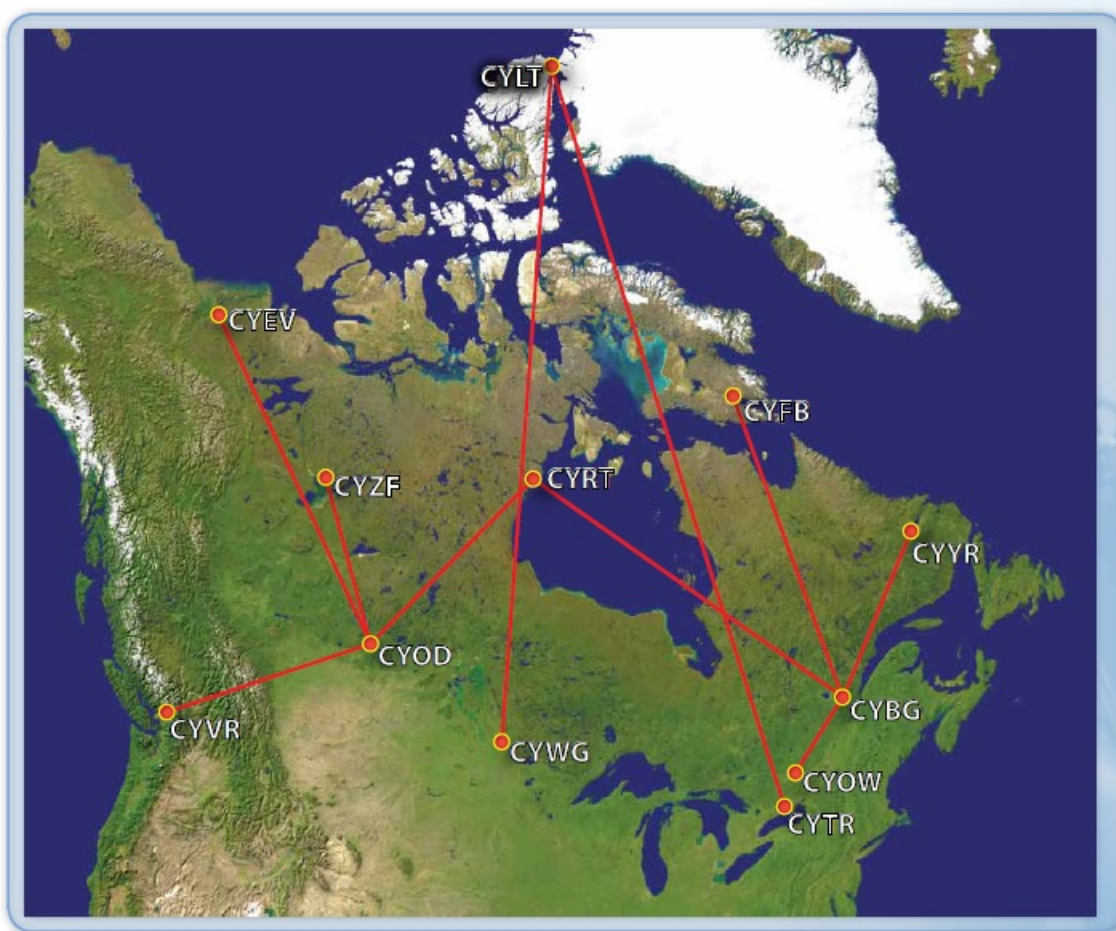
<sup>39</sup> SECD, [Evidence](#), Lt.-Gen. (Ret'd) André Deschamps.

<sup>40</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, David Perry.

<sup>41</sup> SECD, [Evidence](#), Lt.-Gen. (Ret'd) André Deschamps.

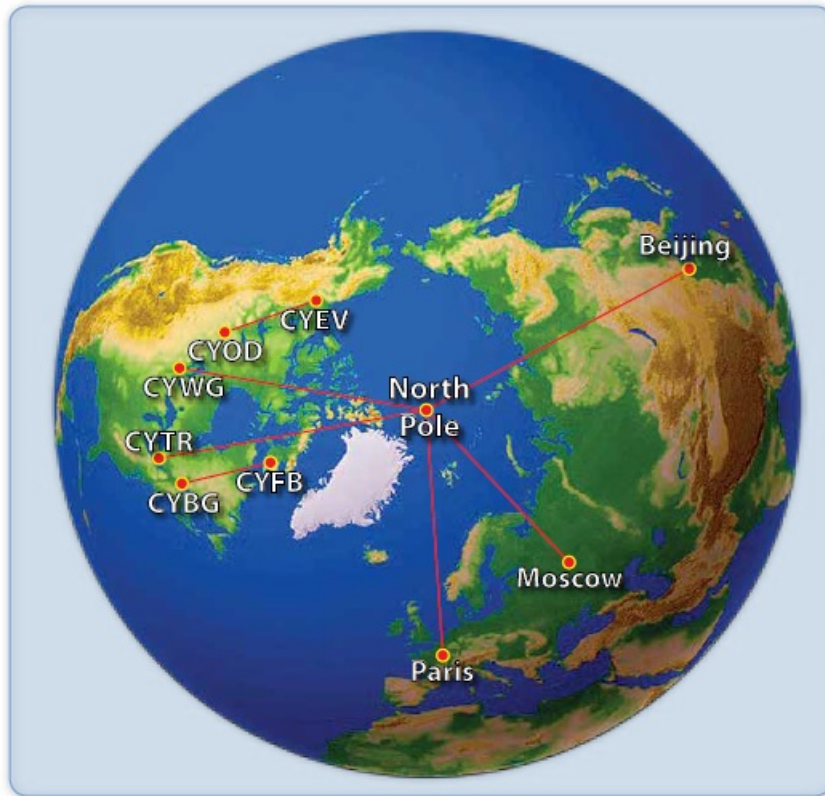
<sup>42</sup> [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2014/mdn-dnd/D2-300-1-2014-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2014/mdn-dnd/D2-300-1-2014-eng.pdf)





From	To	Distance mi (km)	From	To	Distance mi (km)
Cold Lake CYOD	Inuvik CYEV	1220 (1963)	Bagotville CYBG	Rankin Inlet CYRT	1290 (2076)
Cold Lake CYOD	Rankin Inlet CYRT	870 (1400)	Bagotville CYBG	Iqaluit CYFB	1070 (1722)
Cold Lake CYOD	Vancouver CYVR	660 (1062)	Bagotville CYBG	Goose Bay CYR	580 (933)
Cold Lake CYOD	Yellowknife CYZF	580 (933)	Bagotville CYBG	Ottawa CYOW	305 (491)
Winnipeg CYWG	CFS Alert CYLT	2370 (3814)	Trenton CYTR	CFS Alert CYLT	2680 (4313)

Figure 3. Domestic Airpower Challenges



From	To	Distance mi (km)	From	To	Distance mi (km)
Cold Lake CYOD	Inuvik CYEV	1220 (1963)	Paris	North Pole	2840 (4571)
Winnipeg CYWG	North Pole	2780 (4474)	Moscow	North Pole	2390 (3846)
Trenton CYTR	North Pole	3180 (5118)	Beijing	North Pole	3460 (5568)
Bagotville CYBG	Iqaluit CYFB	1070 (1722)			

**Figure 4. A Different Airpower Perspective**

UAVs are important as they are able to stay in the air longer than most aircraft, at a fraction of the cost, and they do not put lives at risk. They are valuable to the Army, allowing them to look over hills and behind buildings at no risk to the troops. They are valuable to the Navy by extending out the geometrical awareness of ships by letting captains know who else is sailing nearby. UAVs could also be used to deliver sonar buoys to spot lurking submarines.

Canada’s size is a defence and security challenge in and of itself. The comprehensive surveillance and control of such large swaths of unpopulated territory with a lengthy coastline and vast maritime approaches are something that can be best exercised, with any degree of persistence, from air and space rather than from the ground.

To perform this task effectively will require a “system-of-systems” approach, integrating satellite surveillance, manned systems and unmanned assets. With respect to unmanned systems, both

High-Altitude and Medium-Altitude systems provide advantages. While High-Altitude Long-Endurance (HALE) systems are best at monitoring wide swaths of territory on a single mission, Medium-Altitude Long-Endurance Systems (MALE) are able to provide an armed capability to support Canadian Armed Forces operations abroad.

The Joint Unmanned Surveillance and Target Acquisition System program envisages providing Canada with a strategic UAV capability, although no decision has been made to acquire these capabilities. Canada must proceed with acquiring UAV capacity, armed and unarmed, to ensure effective surveillance, to contribute to the defence of Canada, and to support international military operations.

The delay in acquiring a fleet of unmanned aerial vehicles to support ongoing operational needs of the Canadian Armed Forces in Canada should be addressed, including for search and rescue, as well as on international operations such as in Iraq/Syria and for the possible deployment on United Nations missions in conflict zones in Africa.

The Committee therefore recommends:

**Recommendation 9:**

That the Government of Canada

- (i) expedite the acquisition of the unmanned aerial vehicles fleet which includes sufficient options towards meeting the individual needs of the three Services (Army, Air Force and Navy) before the end of 2018;
- (ii) acquire multi-purpose systems for the effective surveillance of Canada's entire territory while also delivering an armed capability to support Canadian Armed Forces operations.

## **AIR FORCE RECRUITMENT AND TRAINING**

Recruitment and training were two additional issues raised concerning the Royal Canadian Air Force. When specifically asked about the types of resources the Air Force needed in terms of a fighter jet, Lt.-Gen. Hood responded: "I need more personnel, since I already have a fleet of 77 CF-18s to manage. I need more technicians and pilots...certainly I will need more people, and I will need more funding to deliver on the additional flight hours required for an interim fleet."<sup>43</sup> It was also noted that there are certain skills and trades within the Air Force that are not at the levels the Air Force would like them to be. "We've got numbers as low as 87 per cent [of the target manned], and those are the areas we tend to look to."<sup>44</sup> There needs to be a culture change to retain experience technicians and pilots, given the incentives offered by the private sector.

---

<sup>43</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Lt.-Gen. Michael Hood.

<sup>44</sup> Ibid.

While the Royal Canadian Air Force was the first service to open all trades to women, like other services within the Canadian Armed Forces, it has struggled to increase the number of recruits represented by women, indigenous, and visible minorities.

At present, 8.9% of Royal Canadian Air Force personnel are women, though Commander Hood reassured the Committee that the Air Force is working towards meeting the target of 25% in ten years.<sup>45</sup> **This level of female participation in the air force is unacceptable.**

To achieve the goal of retaining experienced pilots and technicians, and also to attract and retain more female members, the committee recommends:

**Recommendation 10:**

That the Government of Canada implement a new model of pay for individuals with specialized skills which are in demand, and that attractive bonuses be offered to recruit and retain these individuals.

**Recommendation 11:**

That the Government of Canada direct Air Force Commanders to prepare a short-, medium- and long-term strategic plan to increase the participation of women in the armed forces.

---

<sup>45</sup> Ibid.

## STRENGTHEN THE ROYAL CANADIAN NAVY

---

The Committee received testimony on the issue of naval readiness and the state of the Royal Canadian Navy. All witnesses who appeared on that topic told the Committee that Canada should have a strong navy to protect its sovereignty and interests around the world in the coming years.

Navy Captain (Retired) Harry Harsch, the Navy League of Canada's Vice President of Maritime Affairs, explained that Canada is a "maritime nation." Not only is it bounded by three oceans (Arctic, Atlantic and Pacific), it possesses the world's largest coastline and depends enormously on the oceans for trade.<sup>46</sup> As such, he maintained that Canada needs "a balanced, multipurpose and combat capable navy to protect Canadian sovereignty and interests whether for domestic situations, forward-deployed operations or the plethora of contingency operations we find ourselves in today."<sup>47</sup> The successful terrorist attack on the United States on September 11, 2001, has prompted the need for greater control of all approaches to North America, whether by air or sea. This prompted the establishment of the Maritime Security Operations Centres (MSOC) in Victoria, and Halifax. A third MSOC is based in Niagara Falls region and managed by the RCMP. These MSOCs collect and analyze intelligence on the Canadian waterways including the St. Lawrence Seaway, Great Lakes and the Coasts. Additionally, the adoption of the United Nations Convention for the Sea (UNCLOS) established rights over significant ocean territory which must be exercised to maintain national sovereignty.

The Royal Canadian Navy's Leadmark 2050 strategy document notes that the navy will be called upon to:

- **Protect** Canada by exercising Canadian sovereignty in our home waters, securing the maritime approaches to North America and contributing to maritime peace and good order abroad.
- **Prevent** conflict by strengthening partnerships and deploying forward to promote global stability and deter conflict.
- **Project** Canadian power to shape and, when necessary, restore order to the global system<sup>48</sup>

Witnesses pointed to the rapid changes under way to the global maritime order, as countries around the world make growing investments in their naval forces, particularly in the Indo-Asia-Pacific region. As a partner in NORAD and a member of the NATO alliance, the Royal Canadian Navy has a responsibility to be able to respond to issues on the Atlantic, Pacific and in the

---

<sup>46</sup> SECD, [Evidence](#), 19 September 2016, Navy Captain (Retired) Harry Harsch.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> [http://navy-marine.forces.gc.ca/assets/NAVY\\_Internet/docs/en/analysis/rcn-leadmark-2050\\_march-2017.pdf](http://navy-marine.forces.gc.ca/assets/NAVY_Internet/docs/en/analysis/rcn-leadmark-2050_march-2017.pdf)

Arctic, but also in support of NATO obligation simultaneously.<sup>49</sup> This will require significant and urgent investments, as well as additional platforms especially when one considers the active naval expansions taking place around the world in response to growing trade on the seas and the rise of China which is seeking to assert greater dominance in the South and East China Sea and sparking potential conflicts.

China's rise as a naval power is guided by its desire to project power and obtain rights, sometime by brute force, control of economic zones with significant interests such as natural gas fields, shipping lanes and fishing rights. The expansionism was checked by a recent ruling in The Hague under the UN Convention of the Laws of the Sea in relation to a request made by the Philippines in relation to artificial islands built by China. Canada's Asia Pacific Foundation described this significant ruling as follows:

The ruling was a virtual clean sweep for Manila. On no issue did the tribunal come down in favour of China. On only one did it decline to make a ruling: on the standoff at Second Thomas Shoal, where the Chinese Coast Guard actively tries to prevent the resupply of the grounded Philippine military ship, the BRP Sierra Madre.

Two findings stand out. The first is that the nine-dash line has no basis in law. The South China Sea is an international waterway, and littoral states' maritime jurisdictions are limited entirely to what UNCLOS says about 12-nautical-mile territorial seas, contiguous zones, EEZs, and continental shelf rights.

Second, the tribunal ruled that according to UNCLOS provisions, there are no "islands" in the South China Sea, only "rocks." This is important because a legal island is entitled to a 200-nautical-mile EEZ in addition to a 12-nautical-mile territorial sea. If the tribunal had declared any of the disputed features in the South China Sea to be islands, this would have raised the stakes of the territorial disputes in the region dramatically. But because the tribunal ruled that there are only rocks (entitled only to a 12-nautical-mile territorial sea) and LTEs or permanently-submerged shoals (which carry no maritime entitlements), littoral countries' EEZs can only be projected from their metropolitan coastlines.<sup>50</sup>

Source: Asia Pacific Foundation (Vancouver, BC)

While this ruling was clear, China has rejected it and continues to stake its claims in the region, upsetting Vietnam, Japan, Taiwan, the Philippines and other nations. At the same time, the Chinese People's Liberation Army Navy is embarked on a major modernization program which positions it to support more aggressive policies in regional waters such as the South and East China Seas.

<sup>49</sup> SECD, *Evidence*, 28 November 2016, Lieutenant-General Michael Hood.

<sup>50</sup> <https://www.asiapacific.ca/canada-asia-agenda/hagues-south-china-sea-ruling-implications-east-asian>

## Chinese People's Liberation Army Navy (PLAN) Capabilities and Expansion Plans<sup>51</sup>

Type of Vessels	In Service	Under Construction	Planned to be Constructed
Submarines (Nuclear)	9	8	0
Submarines (Conventional)	54	2	4
Aircraft Carriers	1	1	0
Destroyers	23	8	0
Frigates	52	5	6
Corvettes	23	4	3
Fast Attack Craft (Missiles)	84	0	0
Patrol Craft	100	0	0
Mine Warfare Vessels	40	2	0
Hovercraft	17	2	0
LPD Amphibious Ships	4	1	1
LST Amphibious Ships	25	6	0
LSM Amphibious Ships	25	0	0
Survey and Research Ships	14	2	0
Intelligence Vessels	5	3	0
Training Ships	3	0	0
Troop Transports	5	0	0
Submarine Support Ships	11	0	0
Salvage and Repair Ships	3	0	0
Supply Ships	13	0	0
Fleet Replenishment Ships	7	4	0
Support Tankers	48	0	0
Hospital Ship	6	0	0
Icebreakers	1	0	0

Source: Table prepared using data from Stephen Saunders, *Jane's Fighting Ships 2016-2017*, IHS Global, 2016, p. 131.

Chinese maritime expansion has helped spur measures to enhance national naval capabilities in Japan, South Korea, Taiwan, Australia and the United States of America. Partially responding to these strategic developments, the US Navy aims to have positioned 60 percent of its warships in the Pacific region and it seems likely that the “strategic pivot” to the Indo-Pacific, begun under the Obama administration, is set to continue and even accelerate under the new American administration.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Charts were prepared by the Library of Parliament at the request of the Committee

<sup>52</sup> reference re. 60% figure <http://www.straitstimes.com/singapore/us-navys-pivot-to-asia-on-track>

## Naval Capabilities of Certain Key Countries In The Pacific Region <sup>53</sup>

Countries	Aircraft Carriers	Major Amphibious Ships	Major Surface Combatants	Minor Surface Combatants	Fleet Replenishment and Support Ships	Submarines (Nuclear)	Submarines
Australia	0	3	11 (3)	19	2	0	6
Canada # (Pacific Fleet)	0	0	5	6	0	0	2
China	1 (1)	4 (1)	75 (13)	247+ (6)	55 (4)	9 (8)	54 (2)
Japan	3 (1)	3	44 (3)	33 (2)	5	0	19 (4)
New Zealand	0	1	2	6 (1)	1	0	0
North Korea	0	0	3	428+	0	0	87
South Korea	0	1 (1)	22 (4)	133 (6)	3 (3)	0	24 (7)
Russia # (Pacific Fleet)	0	0	7	30	8	15	8
United States # (Pacific Fleet)	5	23	59	18	?&	41	0

Notes: The table only refers to vessels operated by navies. It does not include vessels operated by coast guards, border guards, or other types of paramilitary or law enforcement organizations.

“Aircraft Carriers” include both fixed-wing aircraft and helicopter carriers. “Major Amphibious Ships” only include the following types of large helicopter-carrying amphibious ships: Landing Platform Helicopter (LPH), Landing Helicopter Assault (LHA), Landing Helicopter Dock (LHD), Landing Platform Dock (LPD), and Landing Ship Dock (LSD). “Major Surface Combatants” include: cruisers, destroyers and frigates. “Minor Surface Combatants” include: corvettes, large patrol vessels, missile boats, mine countermeasures vessels, and other similar types of small vessels.

(): Indicates vessels that have been ordered and that are currently under construction. It does not include vessels that are projected to be constructed in the coming years.

#: Excludes vessels that have been ordered and are currently under construction in Canada, Russia and the United States (U.S.), some of which will likely be assigned to the Pacific fleets of those countries in the coming years.

&: In the U.S., the Military Sealift Command (MSC) is the organization responsible for providing maritime sealift as well as logistics and operational support to the U.S. Navy. The MSC fleet includes more than 30 fleet replenishment and support ships, but these ships are not assigned to any specific U.S. Navy fleets. It is therefore not known how many of those ships operate in the Pacific region.

Source: Table prepared using data from Stephen Saunders, *Jane's Fighting Ships 2016-2017*, IHS Global, 2016, pp. 26-38, 102-111, 131-169, 437-459, 476-496, 579-583, 677-730, 917-972. On Canada's Pacific Fleet, see Department of National Defence (DND), *Defence Policy Review Public Consultation Document 2016*, April 2016, p. 28. On the United States' Pacific Fleet, see United States Navy (USN), “Commander Naval Surface Force, U.S. Pacific Fleet: Pacific Fleet Surface Ships,” “Aircraft Carriers (CVN),” “U.S. Pacific Fleet: Amphibious Assault Ships (LHD/LHA),” “U.S. Pacific Fleet: Amphibious Transport Dock (LPD),” “U.S. Pacific Fleet: Dock Landing Ships (LSD),” “U.S. Pacific Fleet: Cruisers,” “U.S. Pacific Fleet: Destroyers (DDG),” “U.S. Pacific Fleet: Frigates,” “U.S. Pacific Fleet: Littoral Combat Ships (LCS),” “U.S. Pacific Fleet: Mine Countermeasures Ships (MCM)” “Submarine Force Pacific: Attack Submarines (SSN),” “Submarine Force Pacific: Ballistic Missile Submarines (SSBN),” and “Submarine Force Pacific: Guided Missile Submarines (SSGN).”

<sup>53</sup> Charts were prepared by the Library of Parliament at the request of the Committee



In the Arctic circumpolar region as well, state military capabilities are expanding, particularly as the Arctic opens up to shipping and resource extraction. Norway’s 2016 long-term defence plan points out that “the most significant change in the Norwegian security environment is Russia’s growing military capability and its use of force”. The Norwegian long-term defence plan notes that: “Even though Russia does not constitute a military threat to Norway, the combination of military modernisation and the will to exert influence through military power place Russia as a central factor in Norwegian defence planning”.

Norway has responded by significantly augmenting its air and sea capabilities through the acquisition of new frigates, new light corvettes, 5 new P-8A Poseidon maritime patrol aircraft to replace the P-3<sup>54</sup> and the F-35A fighter aircraft. It has also determined the need to acquire new German-built air independent propulsion submarines. <sup>55</sup>

### Norwegian Air Force And Navy Capabilities And Expansion Plans<sup>56</sup>

Type of Vessels	In Service	Under Construction or Projected
<b>Norwegian Air Force</b>		
F-16 Jet Fighter Aircraft	57	0
F-35 Lightning II Stealth Jet Fighter Aircraft	0	Up to 52
P-3 Orion Anti-Submarine Warfare (ASW) Aircraft	6	0
Falcon 20 Eletronic Warfare (EW) and Executive Transport Aircraft	3	0
C-130 J Super Hercules Tactical Transport Aircraft	4	0
MFI-15 Safari Training Aircraft	16	0
NH90 ASW Helicopters	6	8
Sea King Search and Rescue Helicopters	12	0
Bell 412 Tactical Transport Helicopters	18	0
<b>Norwegian Navy</b>		
Submarines	6	4
Frigates	5	0
Patrol Vessels	26	1
Mine Warfare Vessels	6	0
Auxiliaries	7	1
Survey Vessels	6	1
Coast Guard Vessels	15	0

Source: Table prepared using the following data: On the Norwegian Navy, see Stephen Saunders, *Jane’s Fighting Ships 2016-2017*, IHS Global, 2016, p. 590. On the Norwegian Air Force, see Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2017*, p. 143. On the order for 52 F-35 Lightning II stealth jet fighters, see Forsvaret (Norwegian Air Force), “Equipment: Air Force’s Materiel – F-35 Lightning II.” On the order for 14 NH-90 helicopters, see NHIndustries, “NHI Delivers the Sixth NH90 to Norway,” 4 February 2016.

<sup>54</sup> <http://www.defensenews.com/articles/state-department-clears-p-8-sale-to-norway>

<sup>55</sup> [See <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/capable-and-sustainable-ltp-english-brochure.pdf>]

<sup>56</sup> Charts were prepared by the Library of Parliament at the request of the Committee

## Russian Northern Fleet Capabilities

Assets	In Service
<b>Surface Ships and Submarines</b>	
Submarines (Nuclear)	26
Submarines (Conventional)	16
Aircraft Carriers	1
Cruisers	2
Destroyers	5
Corvettes	9
Mine Warfare Vessels	9
LST Amphibious Ships	4
Auxiliary Oil Replenishment (AOR) Ships	4
<b>Naval Aviation</b>	
Jet Fighters and Ground Attack Aircraft	79
Anti-Submarine Warfare (ASW) Aircraft	21
Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR) Aircraft	4
Electronics Intelligence (ELINT) Aircraft	3
Transport Aircraft	9
Helicopters (ASW and Transport)	Undisclosed

Source: Table prepared using the following data: On surface warships and submarines, see Stephen Saunders, *Jane's Fighting Ships 2016-2017*, IHS Global, 2016, p. 677. On naval aviation, see IISS, *The Military Balance 2017*, p. 218.

Canada must also be cognizant of the growth of military capabilities in the Pacific and in the Arctic circumpolar region. In particular, the growth and increased activism of both the Russia's Northern Fleet and of its long-range aviation forces cannot be ignored. Though it is an expensive undertaking, the Committee believes that it will be necessary to acquire the requisite capabilities to adequately defend the air and sea approaches to Canadian territory while projecting power as part of our commitments to NORAD and NATO.

## BEGIN FUNDING ROYAL CANADIAN NAVY'S CAPABILITY GAPS



**HMCS Fredericton**

Source: Royal Canadian Navy

Almost all witnesses who appeared before the Committee on the topic of naval readiness spoke of the Royal Canadian Navy as a naval force in decline, mostly due to lack of funding and slow progress made with the recapitalization of its aging fleet. **Professor Boutilier warned that “The Navy is in a state of ... disastrous decline,” and told the Committee that “Our own Navy is shrinking commensurately, and we must act and act with resolve and act now.”**<sup>57</sup> Noting that the Royal Canadian Navy is today a much smaller naval force than it used to be and is now faced with serious capability gaps as older vessels get retired before new ones are available. For example, the premature retirement of the Royal Canadian Navy’s two supply ships in 2015 has resulted in the loss of the Navy’s at-sea replenishment capability. As a consequence, the “Navy does not have a supply ship to maintain its ships at sea,” explained Vice-Admiral (Ret’d) Denis Rouleau, Chair of the Conference of Defence Associations.<sup>58</sup> This is a significant problem which is partly being address by an interim refurbishment of an Auxiliary Oiler Replenishment ship by Davie Yards in Quebec. However, the Navy realistically requires four supply ships, not one. It is vital that one be stationed on each coast, while one is on deployment and the final ship is in maintenance. This essential capability gap must be addressed.

Vice-Admiral (Ret’d) Robertson was particularly concerned with the Royal Canadian Navy’s loss of capabilities and the long-term impact this will have on naval operations. “The Navy’s capabilities and capacities have eroded steadily over the last 20 years,” he explained, “compromising its ability to defend Canada” and “acting as a force for good abroad.”<sup>59</sup> **Because of failures to replace supply ships and destroyers, “Canada no longer has the ability to**

---

<sup>57</sup> SECD, [Evidence](#), 19 September 2016, Professor James A. Boutilier.

<sup>58</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Vice-Admiral (Ret’d) Denis Rouleau.

<sup>59</sup> SECD, [Evidence](#), 19 September 2016, Vice-Admiral (Ret’d) Drew Robertson.

**independently control events at sea [...] It no longer has the ability to independently sustain deployed task group operations, and must rely on others for at-sea refuelling and logistics support, even in home waters.”<sup>60</sup>**

These significant capability gaps are unacceptable for a G8 nation which aspires to play a greater role in the world, as well as meet its commitment to the defence of North America and NATO. Absent destroyers, Canada lacks command and control to effectively defend our territory. With limited air support, we cannot project power effectively. Without replenishment ships, Canada cannot easily refuel its frigates while on deployment. This will leave naval captains with no choice but to spend valuable time, energy and effectiveness plotting course for refuelling stations.

According to Robertson, the federal government should invest more money in the development of Canada’s naval forces in order to avoid reduced fleet capability in the future. “At current budget levels,” he explained, “you can anticipate the fighting fleet being further reduced over the coming 15 years toward a figure [...] of 9 surface combatants, which would be a significant 40 per cent cut from the 15 of just two years ago, while the submarines and the RCAF maritime patrol aircraft will not likely be affordable or replaced.”

This “much smaller and unbalanced future force,” Robertson warned, “would not be suitable or likely adequate for the vast challenge of defending our [...] three-ocean home waters,” nor would it be adequate for overseas deployments with allied naval forces or to protect Canadian interests on the high seas from potential foreign adversaries. For Vice-Admiral (Retired) Robertson, “the question isn’t whether Canada will successfully build ships. It always has. The question is whether the number and capabilities will be adequate to the rising challenges we see” for the future. Again, noting the commitment of the government to ensure Canada is able to simultaneously meet its NORAD and NATO commitments, in the same context, it is urgent that the government make the significant investments in the naval fleet.

Similar views were expressed by other witnesses. Navy Captain (Ret’d) Harsch stressed the Navy League of Canada’s concerns “with the steady erosion of the [Royal Canadian Navy] fleet, both in terms of capabilities and numbers.” In his view, this is problematic from an operational standpoint: “it seems that just as the number and complexity of operations involving naval forces is increasing, such as multifunctional and multinational operations conducted in support of United Nations mandates, Canada's ability to deal with them is waning.”<sup>61</sup> Like the Naval Association of Canada, the Navy League of Canada firmly believes that Canada needs “a balanced, multipurpose and combat capable fleet” to protect its sovereignty and interests.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> SECD, [Evidence](#), 19 September 2016, Navy Captain (Ret’d) Harry Harsch.

<sup>62</sup> Ibid.

To meet defence and security challenges in the coming decades, Canada's maritime forces will need to become better equipped for Arctic operations. They will need to become better equipped for peace-support operations, including rendering humanitarian assistance and relieving distress at sea. They will also need to sustain joint operations from the sea and to contribute to joint action ashore. This will require a **blue-water navy** that is:

- **Balanced**—with an appropriate mix of ships, submarines, aircraft and unmanned vehicles in sufficient numbers to meet commitments at home and abroad, while retaining a naval task group at high readiness.
- **Combat-effective**—capable of combat at sea across all naval warfare disciplines, crewed for sustained high-intensity operations, able to contribute to operations ashore and highly interoperable with Canada's allies and defence partners.
- **Multi-purpose**—across the spectrum of operations at sea and from the sea, able to work effectively with a wide range of national and international defence and security partners among government and civil society.
- **Arctic-capable**—able to conduct sustained operations in each of Canada's three oceans, including in the High Arctic.
- **Globally deployable**—with ships and submarines that are capable of independent ocean crossing, but enabled by support ships, operating together for the duration of any assigned mission, anywhere in the world.
- **Forward-postured**—a fleet operated and sustained in a manner that allows our ships and submarines to be deployed on an ongoing basis to regions of Canadian strategic interest.
- **Survivable**—with platforms that are designed for all physical and operating environments, able to sustain and recover from significant damage.
- **Adaptable and agile**—an institution imbued with the ethos to excel and the values to make Canadians proud, whose men and women are prepared for the complexities and ambiguities of future operations in the skills and knowledge they possess.

This is the navy that Canada needs

Source: ROYAL CANADIAN NAVY- LEADMARK 2050

Several witnesses spoke of the National Shipbuilding Strategy as a sound plan to deliver the future fleet of the Royal Canadian Navy. Vice-Admiral (Ret'd) Robertson, for example, stated that the "strategy has much to recommend." Not only does it provide a continuous, long-term plan for the renewal of the Navy and the Canadian Coast Guard fleet over the next decades, it also "creates a bipartisan approach to the acquisition of ships for the coast guard and navy over time," which is a good thing.

“The only issue is that the government of the day will decide the final details of the ships that will be built on its watch, but at least there will be a predisposition to getting on with building ships over time.”<sup>63</sup>

Minister Sajjan told the Committee that the recapitalization of the Royal Canadian Navy is a priority and the federal government is moving forward with the National Shipbuilding Strategy.<sup>64</sup> The Minister noted that “The National Shipbuilding Strategy, for all its difficulty, is moving along,” adding that he has been “working aggressively” with Public Services and Procurement Minister Judy Foote to “reduce the timeline” and to try “to streamline things to make sure” that the Navy gets the Arctic/Offshore Patrol Ships, Joint Support Ships, and Canadian Surface Combatants it requires. He assured the Committee that “Things are going well but I want to make sure they continue to go well because that’s a capability gap we cannot allow to be created.”<sup>65</sup> That being said, some witnesses would like to see further progress made with the Canadian Surface Combatants project.<sup>66</sup>

Budget 2017-2018 does not make any additional investments to addressing the additional capability gaps in the Navy.

## ARCTIC AND OFFSHORE PATROL SHIP (AOPS)



Artist’s impression of the Harry Dewolf-Class Arctic/Offshore Patrol Vessel  
Source: Royal Canadian Navy

At the same time, some argue that there needs to be a review of the \$3.5 billion Arctic Offshore Patrol Vessels project. The Arctic and Offshore Patrol Ship (AOPS) project will deliver six ice-capable ships, and will, according to the Navy be capable of

---

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> SECD, [Evidence](#), 30 May 2016, Minister of National Defence Harjit Singh Sajjan.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> SECD, [Evidence](#), 19 September 2016, Vice-Admiral (Ret’d) Drew Robertson.

- armed sea-borne surveillance of Canada's waters, including the Arctic
- providing government situational awareness of activities and events in these regions
- cooperating with other partners in the Canadian Armed Forces and other government departments to assert and enforce Canadian sovereignty, when and where necessary.<sup>67</sup>

The committee examined its capabilities in comparisons to other vessels, (see chart on the next page). These arctic patrol vessels will be unable to break ice that is more than a metre thick, and will only be able to operate in the arctic between June and October, still requiring a coast guard ice breaker as escort; they are slower than a BC Ferry at 17 knots, and will lack significant force projection in the form of weapons system. These limitations are troubling and raise the question of whether the taxpayers are receiving value for the monies spent.

*The table below contains the length and maximum stated speeds of different offshore patrol vessels from other countries and, as requested, the “S” class of the BC Ferries and certain other Canadian vessels. Most Navies and ship manufacturers provide open-water speeds in knots; for comparative purposes, we have provided the speed in kilometres per hour using [Environment Canada’s standard measurement](#) of 1 knot=1.852 kilometres per hour.*

Ship	Length	Stated speed
<a href="#">Harry DeWolf-class Arctic/Offshore Patrol Ship</a> (Royal Canadian Navy)	103.6 metres	17 knots (31.484 kilometres/hour) (Listed as “Speed (open water)”)
<a href="#">BC Ferries “S” Class</a> (“Spirit of Vancouver Island”) (Canada)	167.5 metres	19.5 knots (36.114 kilometres/hour) (Listed as “Service Speed”)
<a href="#">CCGS Leonard J. Cowley</a> (Canadian Coast Guard fisheries patrol vessel)	72 metres	14.5 knots (26.854 kilometres/hour) (Listed as “Maximum speed”)
<a href="#">CCGS Louis S. St-Laurent</a> (Canadian Coast Guard icebreaker)	119.6 metres	20 knots (37.04 kilometres/hour) (Listed as “Maximum Speed”)
<a href="#">CCGS Martha L. Black</a> (Canadian Coast Guard light icebreaker)	83 metres	15.1 knots (27.965 kilometres/hour) (Listed as “Maximum Speed”)
<a href="#">Knud Rasmussen-class patrol vessel</a> (Denmark)	61 metres	approximately 17 knots (31.484 kilometres/hour)

<sup>67</sup> <http://www.navy-marine.forces.gc.ca/en/fleet-units/aops-home.page>

<a href="#">Turva</a> (Finland)	95.9 metres	18 knots (33.336 kilometres/hour)
<a href="#">Patrouilleur Côtier de Gendarmerie maritime</a> (France)	32 metres	28 knots (51.856 kilometres/hour)
<a href="#">ICGV Thor</a> (Iceland)	93.8 metres	19.5 knots (36.114 kilometres/hour)
<a href="#">Nordkapp-class offshore patrol vessels</a> (Norway)	105 metres	21 knots (38.892 kilometres/hour)
<a href="#">Cyclone-class patrol coastal ships</a> (USA)	51.82 metres	35 knots (64.82 kilometres/hour)
<a href="#">Outrigger trawler</a> (Commercial fishery vehicle)	Normally greater than 20 metres	Up to 8 knots (14.816 kilometres/hour)

**Recommendation 12:**

That the Government of Canada conduct a fully independent and impartial review of the capabilities of the Arctic Offshore Patrol Ships (AOPS).

**SUBMARINE FLEET TO PROTECT CANADIAN COAST**



**HMCS CORNER BROOK**  
Source: Royal Canadian Navy

The committee agrees with the statement in the Royal Canadian Navy’s vision document, *Leadmark 2050* “**Submarines are likely to remain the dominant naval platform for the foreseeable future, and hence are an essential component of a balanced combat-effective navy.**”<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Royal Canadian Navy, *Leadmark 2050*, page 50



Witnesses also spoke of the need to replace the Royal Canadian Navy's submarine fleet in the coming years. They told the Committee that Canada needs submarines and should invest in that capability.<sup>69</sup>

Professor Boutilier stated that “Leaving aside the shortcomings or not of the Victoria class [submarines], I think that it’s vitally important that we think about how to remain in the submarine game because this is where much of the action is going to be in terms of working with our friends” and allies in the future. He noted, in particular, that “virtually every country in the Indian and Pacific Ocean regions are “getting into the submarine game” and that this “will be increasingly the coin of the realm in terms of where we operate” in the next few years. Professor Boutilier further emphasized that there are probably more than 200 operational submarines in the Indian and Pacific Ocean area of operation alone, and more are being built for regional navies.

In light of those facts and the growing importance of submarine forces worldwide, he is of the opinion that Canada should maintain and invest in its submarine capability.<sup>70</sup> **There is no doubt that the best way to defend from a submarine presence is to have submarines of our own, stationed on both coasts.** This is particularly important given the potential threat for sea mines to disrupt trade, commerce and travel in Canadian harbours, as was the case when submarines were present during the Second World War.

The Committee notes that other states in Canada's Arctic circumpolar region are expanding their submarine capabilities. While the United States and Russia deploy nuclear-powered submarines in Arctic waters, the advent of hybrid diesel-electric and fuel-cell air independent propulsion systems permits modern conventional submarines to extend their submerged time from a period of days to several weeks. This system affords conventional submarines not only with longer submerged endurance but also with under-ice capability which they have not previously possessed. In this regard, as noted earlier, Norway plans to procure four new German Type 212-class submarines with air independent propulsion starting in the mid-2020s to modernize its fleet.

---

<sup>69</sup> SECD, [Evidence](#), 19 September 2016, Vice-Admiral (Ret'd) Drew Robertson, Navy Captain (Ret'd) Harry Harsch, Professor James A. Boutilier.

<sup>70</sup> SECD, [Evidence](#), 19 September 2016, Professor James A. Boutilier.

The Australian Government last year decided to double its current fleet of 6 submarines through a domestic building program which will be pursued in cooperation with France. This program, at a cost of approximately \$50 billion (Australian Dollars), will see 12 submarines built for the Royal Australian Navy, in South Australia, with the first vessel to enter service in around 2030.<sup>71</sup>

The Australian Prime Minister stated this project will create 2,800 jobs. He proclaimed: “Australian built, Australian jobs, Australian steel, here right where we stand.”<sup>72</sup>

An enhanced submarine capability is vital for the Royal Canadian Navy. The current fleet of four Victoria-class submarines is inadequate to provide an effective presence in three oceans and a much larger fleet is required. Since about one-quarter of any submarine fleet is often in a scheduled refit or maintenance period, only three out of four vessels are operational. This modest capability is divided between two coasts. Moreover, the Victoria-class submarines do not possess an under-ice capability making them an ineffective instrument in Canada’s Arctic.

A modern submarine fleet will allow Canada to defend its own coasts, sea lanes, ports and harbours from sea mines and under water threats, while simultaneously contributing to NORAD and NATO operations in a high readiness state. Today, Canada is challenged to protect itself from hostile vessels seeking to plant under-water devices and activating them remotely months later.

A fleet of twelve modern submarines possessing an air independent propulsion system is a more appropriate capability for Canada; one that responds to the strategic challenges of the future. Twelve modern submarines would permit the stationing of six vessels in both the Atlantic and the Pacific and also provide the option to deploy vessels into Arctic waters as required.

---

<sup>71</sup> Starick, Paul, “[\\$50bn Future Submarines to be built at Osborne in Adelaide by French firm DCNS](#)”, *Adelaide Now*, April 26, 2016.

<sup>72</sup> <http://thediplomat.com/2016/04/why-japan-lost-the-bid-to-build-australias-new-subs/>

## Proposed Plan for a 12 Submarine Fleet for Canada

East Coast – High Readiness / Deployed	3
East Coast – Deep Maintenance (every 5 years)	1-2
East Coast – Build up, Build down, training	1-2
West Coast – High Readiness/Deployed	3
West Coast – Deep Maintenance (every 5 years)	1-2
West Coast – Build up, Build down, training	1-2
Total	12

The Government should acquire a fleet of 12 submarines and ensure that they are built in Canada, and the economic benefits are spread across the country.

In order for the Royal Canadian Navy to simultaneously meet a high readiness state as part of NORAD and NATO, and to effectively defend Canada, it is recommended that the Government of Canada commit to a balanced naval capability with an effective presence in all three of Canada's oceans and that it:

### **Recommendation 13:**

Commence the procurement process before the end of 2018 to acquire 12 new submarines equipped with air independent propulsion systems, six to be based on each coast.

## ENSURING A BALANCED PROTECTION FOR CANADA

Looking at the option of broader capabilities, when some Committee members raised the possibility of adding new capabilities to the Royal Canadian Navy fleet, such as a large amphibious support ship that could be used for peacekeeping or humanitarian relief operations around the world, witnesses urged caution. Although most of them believe the Navy would benefit from such a new capability, they pointed out that it should not be acquired at the expense of existing combat capabilities. As Navy Captain (Ret'd) Harsch told the Committee, "such a capability would significantly add to the flexibility of the RCN," but it "should not come at the expense of combat-capable frigate-type ships which have consistently proven their utility in more complex and dangerous operations."<sup>73</sup>

This was reiterated by Vice-Admiral (Ret'd) Robertson: "A number of capabilities could be added to the Navy ... but there would have to be more resources" otherwise "choices have to be made."<sup>74</sup> That being said, he suggested that an amphibious landing ship would be useful to the Royal Canadian Navy for humanitarian assistance, disaster response, peace support, and other types of missions.

---

<sup>73</sup> SECD, [Evidence](#), 19 September 2016, Navy Captain (Ret'd) Harry Harsch.

<sup>74</sup> SECD, [Evidence](#), 19 September 2016, Vice-Admiral (Ret'd) Drew Robertson.

## **SURFACE COMBATANTS NEEDED – LET`S START BUILDING!**

The priority for Canada should be the establishment of a balanced and fully effective naval capability in both the Atlantic and the Pacific, with the ability to deploy enhanced surface and sub-surface capabilities in Arctic waters. This means that sufficient funding must be provided to acquire 18 new surface combatants through the National Shipbuilding Strategy, 9 and 9 on each coast respectively. A budget envelope of \$26.2 billion<sup>75</sup> was established in 2015 to build up to 15 vessels, however, the current government has not confirmed that it is moving forward with this project and how many will be built.

The current plan note the following timelines:<sup>76</sup>

- Implementation project approval: Early 2020s
- Construction contract award: Early 2020s
- First delivery: Late 2020s
- Initial operational capability: Late 2020s
- Full operational capability: Mid 2040s

The longer the delay in moving forward on this project, the more the purchasing power of the dollars set aside will be diminished, as costs increase on a year over year basis. By increasing defence spending to 2% of GDP as proposed by the committee in Part 1 of our report, the Government will have the resources promised to build these ships sooner rather than later.

It will take 18 surface combatants to allow Canada to effectively defend its coast, and secure maritime domain awareness by having two ships at high readiness on each coast, rather than one. This will be in keeping with our NORAD and NATO obligations and will contribute to stronger bilateral relations with the United States, given their concern about the maritime domain awareness.

It will be important also to ensure that the Canadian Surface Combatant program restores an effective area air defence and command and control capability to the Royal Canadian Navy's surface fleet. With the retirement of the last of the Iroquois-class destroyers in 2017, the Navy will be without this vital capability until an air defence variant of the Canadian Surface Combatant enters service.

In order for the Royal Canadian Navy to simultaneously meet a high readiness state as part of NORAD and NATO, and to effectively defend Canada, it is recommended that the Government of Canada commit to a balanced naval capability with an effective presence in all three of Canada's oceans and that it:

<sup>75</sup> <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/amd-dp/mer-sea/sncn-nss/nouvelles-news/2015-05-01-eng.html>

<sup>76</sup> <http://www.forces.gc.ca/en/business-equipment/canadian-surface-combatant.page>

**Recommendation 14:**

Build 18 surface combatants to ensure protection of Canadian waters as well as Canada's naval fleet.

**AEGIS OR SIMILAR STYLED PLATFORM REQUIRED URGENTLY**

The Government must make the restoration of this capability a priority by proceeding to acquire the AEGIS or similar styled platform. Such an investment will allow for the meaningful protection of Canada's naval fleet; the ability to stop threats; the ability to determine the sequence of response to an attack; the ability to determine protection of ships and in what order, and it will allow, most importantly for the survival of the fleet if attacked. Smaller naval fleets require protection, as the Falklands war demonstrated. An AEGIS or similar styled platform that is upgradeable to accommodate technological developments is urgently required.

The platform will provide visuals, computer projections and analysis faster than humans to enable naval commanders to act in times of crisis to protect fleet and national interests, such as cities from attack. It will also add to the ability of the Navy to support NORAD in response to ballistic missiles heading to North America.

According to the manufacturer, "the Aegis Combat System has evolved into a worldwide network, encompassing more than 100 ships among eight classes in six countries — Australia, Japan, Norway, Republic of Korea, Spain and the United States."<sup>77</sup>

Canada is not presently involved.

We cannot leave our naval fleet without this option.

In order for the Royal Canadian Navy to simultaneously meet a high readiness state as part of NORAD and NATO, and to effectively defend Canada, it is recommended that the Government of Canada commit to a balanced naval capability with an effective presence in all three of Canada's oceans and that it:

**Recommendation 15:**

Restore maritime defence capability by acquiring the AEGIS or similar styled platform.

---

<sup>77</sup> <http://www.lockheedmartin.com/us/products/aegis/global-aegis-fleet.html>

## AUXILIARY OILER REPLENISHMENT SHIPS NEEDED!



RESOLVE CLASS AOR



(SOURCE: FEDERAL FLEET)

Project Resolve involves the conversion of a modern, European-built containership into an Auxiliary Oiler Replenishment ship. The concept of converting a containership into a naval fleet auxiliary ship is not a new one – it has been performed on several occasions over the past decades including by the Royal Navy and the United States Navy.

Designed by NavTech, a leading Canadian Naval Architecture firm and Rolls Royce Marine, the ship will be converted at Federal Fleet Services' sister-company, Chantier Davie Canada in Quebec. A pan-Canadian supplier network spanning six provinces has been selected to provide equipment and services for the program.

The ship will then be made available to the Royal Canadian Navy with full services provision for the following 10 years. The government of Canada possesses an option to buy the ship at the end of the 10 years.

Source: Federal Fleet

It is essential to ensure that the Navy possesses sufficient at-sea refuelling support in both the Atlantic and in the Pacific. Auxiliary Oiler Replenishment ships core capabilities include: provision of fuel, ammunition, spare parts, food, and water, and other supplies; modern medical and dental care facilities, including an operating room; repair facilities and expertise to keep helicopters and other equipment functioning; and basic self-defence functions.<sup>78</sup> Without this capability, a forward deployed vessel's captain will spend time worrying about where to obtain fuel next. This impacts what the ship does, its speed, where it goes and how effective it will be at sea. To ensure optimal capabilities of Canada's naval war ships, it is vital to secure our own Auxiliary Oiler Replenishment support ships.

This means that the Government should aim to provide two underway support ships for the fleet in both oceans, allowing one to always be available for operations when the other is in refit/maintenance or if it is deployed elsewhere. Since only two Joint Support Ships are likely to

<sup>78</sup> LEADMARK 2050, page 41

be constructed under the National Shipbuilding Strategy, the Government should act to retain the current Auxiliary Oiler Replenishment (AOR) Resolve-class vessel being converted by Davie Shipbuilding, and also procure an additional vessel of this type by 2018. This will provide Canada with four supply ships, two AORs by 2018 (one on each coast) and another two, when the Joint Supply Ships are delivered by Seaspan.

These four ships also possess a modest secondary capacity to support forces ashore and can therefore significantly enhance the Navy's ability to respond to humanitarian emergencies. By basing these four ships, two on each coast, the government will be able to significantly bolster the government's desire to contribute to peace support and humanitarian operations, in line with the Minister's Mandate letter.

In order for the Royal Canadian Navy to simultaneously meet a high readiness state as part of NORAD and NATO, and to effectively defend Canada, it is recommended that the Government of Canada commit to a balanced naval capability with an effective presence in all three of Canada's oceans and that it:

**Recommendation 16:**

Procure a second Resolve-Class Auxiliary Oiler Replenishment (AOR) ship by 2018 to address an urgent capability gap on each coast.

**MARITIME COASTAL DEFENCE VESSELS INADEQUATE**



**HMCS Yellowknife conducts Hoist Ex with United States Coast Guard Helicopter**

Source: Royal Canadian Navy

The Committee is concerned that the Navy's current fleet of Maritime Coastal Defence Vessels is inadequate to the many roles that are assigned to it. These vessels are not only tasked with patrolling Canadian coastal waters, they are also key training assets for the Navy and are the principal naval platform tasked with a mine countermeasures role. With respect to the latter role, the Committee notes that other allies are now engaged in a significant modernization of

their maritime countermeasures capabilities in order to be positioned to respond to the significant challenge that modern high-technology sea mines represent.

Since the Maritime Coastal Defence Vessels are now more than twenty-years old, the Committee is of the view that a modernization of Canada's minor surface combatant capability must be undertaken.

### **CANADA NOT DEALING WITH SEA MINE THREATS. IT SHOULD!**

Virtually every vessel coming to a Canadian port has the ability to bring with it 1 or more sea mines that could stay hidden under the surface for six months or more before being activated. Mines of this sort have the capability to close Canadian ports and shut down maritime commerce for months. At present, Canada has no plans to build or acquire mine sweepers / destroyers vessels. This capability gap needs to be urgently addressed.

In sum, this Committee agrees with witnesses who were of the opinion that Canada needs a strong, multi-purpose, combat-capable three-dimensional navy and urged the federal government to invest more in the coming years in order to accelerate ongoing recapitalization efforts through the National Shipbuilding Strategy including to address any gaps in sub-surface and maritime air capabilities. The future of the Royal Canadian Navy depends on it.

In order for the Royal Canadian Navy to simultaneously meet a high readiness state as part of NORAD and NATO, and to effectively defend Canada, it is recommended that the Government of Canada commit to a balanced naval capability with an effective presence in all three of Canada's oceans and that it:

#### **Recommendation 17:**

Expedite replacement of the Maritime Coastal Defence Vessels with mine sweepers and destroyers capable of protecting Canadian waters.



## **ENSURE ARMY READINESS**

---

The Canadian Armed Forces are expected to respond to a broad array of commitments and contingencies, both at home and abroad. When an international commitment extends over time, it is most often the Army that shoulders most of the resourcing burden. For example, not only will the Army deploy 455 troops to Latvia as part of NATO's efforts to reassure allies along the eastern flank, it is already providing a contingent of 220 troops to Poland as part of Operation Reassurance and another 200 to Ukraine to help train that country's military forces. Further, Canada is expected to deploy up to 600 Canadian Armed Forces personnel on an as-yet unidentified mission to Africa.

Budget 2017-2018, released on 22 March 2017, confirms a pledge that the Government "will commit the level of investment required to restore the Canadian Armed Forces to a sustainable footing with respect to finances, capital and people, and equip the Forces to meet the challenges of the coming decades."

However, when one examines the spending on the military as a percentage of GDP, the government comes up well short of where we need to be. Based on testimony and public sourced information, a number of questions have arisen as to whether the government is in fact serious about providing the funding required by the military to not only maintain current operations, but to address significant capability gaps as identified by the Parliamentary Budget Officer, the Auditor General, the Canadian Armed Forces Ombudsman, the Canadian Armed Forces, industry experts and this committee.

It is important to highlight the many capabilities acquired by the Canadian Armed Forces, especially the land forces, during its 10 years in Afghanistan. These capabilities included: modern main battle tanks (the Leopard II); supporting tactical unmanned air vehicles; medium to heavy-lift helicopters (Chinook Model Ds); and, an armed helicopter capability (acquired by arming a supporting flight of Griffon helicopters).

In the aftermath of the Afghan mission, the army has been able to maintain and expand these capabilities by retaining the Leopard IIs, integrating tactical armed and unarmed UAV systems into army formations, acquiring even more capable Chinook F-model helicopters, significantly upgrading the army's light armoured vehicle capabilities and greatly improving the battlefield capabilities and situational awareness of individual soldiers through the Integrated Soldier System.

These capabilities should, at a minimum, be maintained in the years ahead.

As the Canadian government prepares to re-engage on UN Peace Support Operations, there is a need for a stronger fleet of 24 to 36 Chinook helicopters to support the needs of the Army. Additionally attack helicopters as recommended in this report will provide needed support for

the Chinook fleet, as well as effective protection for our troops during combat search and rescue operations.

### **LEARNING THE LESSONS FROM AFGHANISTAN IS IMPORTANT.**

In 2006, then chief of defence staff, General Rick Hillier told the media, after addressing the committee that:

“We don't have the kind of workhorse you need in an environment like that...You have to have a helicopter that can lift off from a high altitude during hot temperatures and that's a pretty onerous and difficult thing for any rotary-wing aircraft to be able to do...you have to carry a big load, you've got to be able to fly at least a hundred kilometres or so, and you've got to be able to do that . . . day and night.” When the Canadian military embarked on the Afghanistan mission, Gen. Hillier said, it looked at its Griffins and Sea King helicopters and decided they would be either ineffective or too difficult to maintain. So Canadian forces use helicopters owned by other members of the coalition.”<sup>79</sup>

As Canada prepares to deploy to conflict zones, it is important that the Army has the right equipment for the job. That means the government must make the investment in more heavy-lift helicopters. To do otherwise is to ignore the lessons learned and place our women and men at unnecessary risk, as we have seen in the past.

The Defence Acquisition Guide outlines at least 70 re-equipment projects for the Army in the years ahead. The former commander of the army, Lt. General Marquis Haines stated in the December 2016 “Canadian Defence Review” that “The LAV 6 is the new generation of the LAV III and the idea is to replace them one for one. Where we are in going ahead with the LAV 6 is to make sure that out of the nine infantry motorized battalions that we have, I want to make sure that six have the full complement of the LAV suite. That will provide us with six battalions but less about 60 vehicles, so we're working towards getting those 60 additional vehicles to get to the full complement.”<sup>80</sup>

Additionally, it will be important to fully replace the current Griffon tactical helicopter fleet, which is now some twenty-five years old, in order to provide modern helicopters with the capacity “to operate in non-permissive environment, and provide aerial escort, tactical security, reconnaissance, fire support, combat airlift (light), command and liaison, and special operations”. Again, the Defence Acquisition Guide suggests a replacement for the Griffons will only start to arrive after 2025. This will require the current fleet of Griffon to undergo life extensions with a likely cost in excess of \$1.5 billion with only a limited increase in its operational

---

<sup>79</sup> <http://www.theglobeandmail.com/news/world/helicopters-would-cut-afghan-toll-ottawa-told/article711029/>

<sup>80</sup> Canadian Defence Review, December 2016, p. 11]

life. Taking into consideration the limited capabilities of the Griffon, as described above by retired Gen. Hillier, and the need to ensure the Canadian Armed Forces are able to be at a high readiness state for not only our own defence, but to meet NORAD and NATO commitments, the Government should not look to extend the life of the full fleet, but rather, to upgrade only 40 and add a fleet of 24 military designed attack helicopters. Additionally, more robust utility helicopters should be acquired as noted earlier in the report.

With respect to the Canadian Armed Forces' ability to sustain land-based operations, Mr. Perry told the Committee that, "thanks to the increase in the ranks of the Canadian Army in the mid-2000s and its recapitalization over the last decade...we're relatively well positioned to continue the same level of land-based engagements as we have in recent years."<sup>81</sup>

However, engaging in higher levels of overseas deployments, while ensuring the Army has sufficient resources to meet any requests for assistance in domestic contingencies is, to say the least, challenging for an Army of only 51,000, including 19,000 reservists, 5000 Rangers, and some 3,400 civilians.<sup>82</sup> As one six-month rotation of troops winds down, the next rotation of troops replacing it will have already spent weeks in the intensive and mission-specific training.

At any given time, the Committee was told, one out of the Canadian Armed Force's three Regular Force brigades (approximately 4,800 personnel) are maintained at a high-level of readiness to either deploy or standby for deployment.<sup>83</sup> In addition, an unspecified number of Army Regular, Reserve and Ranger personnel are trained for short-notice response to domestic contingencies.<sup>84</sup> Thus, even relatively small numbers of troops committed to various overseas missions can and do have significant resourcing implications for the Army as a whole. Simply put, with such a broad and challenging array of demands on its resources, the Army cannot afford to flounder on any element of its recruitment, training, equipment, and retention activities.

While the Army does not directly recruit Regular Force members – this is the responsibility of the Chief of Military Personnel – it must train them. Speaking before the Committee, Deputy Commander of the Army Major-General Christian Juneau acknowledged that training personnel to operate effectively in such a broad range of environments and situations is essential but not easy. Nonetheless, he said, "Canadian soldiers must be ready to participate in different types of operations such as responding to domestic natural disasters, like the forest fires in Fort McMurray last May, or deploying to help train other armies to succeed, as we are doing in Operation UNIFIER in Ukraine."<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, David Perry.

<sup>82</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Major-General Christian Juneau.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Ibid.

Maj.-Gen. Juneau explained that training takes place at the individual, unit and formation level. This approach ensures deployed forces work well with allies and can remain coherent and effective under the most demanding circumstances. As he explained, once they have been inculcated with values, skills and knowledge at the individual level,

Soldiers train as teams, units and tactical groupings of various sizes in realistic settings. This allows members of all ranks to test their skills across a range of scenarios and integrate with their team. Collective training, which includes exercises with allies and partners, also allows the Canadian Army to test its effectiveness in combined and joint operations. Each year, the Canadian Army conducts hundreds of training exercises across the country to ready soldiers to operate cohesively during missions.<sup>86</sup>

Exercises should not just involve smaller groups, but larger operations to ensure commanders, deputy commanders and officers obtain necessary experience. This should be done on a continual basis.

Of course, realistic training means training on the equipment that will be used on the mission.

The Committee heard that the Army “is committed to the renewal and replacement of core equipment capabilities” and that, after Canada’s military mission to Afghanistan wound down, its Leopard 2 family of tanks and Light Armoured Vehicles received upgrades.

Nonetheless, given the challenging conditions Canada’s military faces on foreign deployments (Latvia, Iraq and Syria, Ukraine, and a possible UN mission), the Committee is concerned by what it heard about how urgent equipment shortfalls are not being met.

It therefore recommends that:

**Recommendation 18:**

The Government of Canada maintain capabilities acquired in Afghanistan and provide funding needed to maintain army effectiveness and readiness.

**Recommendation 19:**

An additional 60 upgraded LAV III light armoured vehicles be acquired for the army.

---

<sup>86</sup> Ibid.

**Recommendation 20:**

The Government of Canada accelerate plans to acquire new tactical helicopter capability to support the army, including the incorporation of an armed attack component.

**Recommendation 21:**

The fleet of heavy-lift helicopters be expanded from 15 to 36.

**MAKE THE ARMY RESERVE FORCE TRULY PART OF THE “DEFENCE TEAM”**

Where the Army’s Regular Force goes, so too will elements of the Reserves. Witnesses underscored that, for too long, however, the Army Reserve Force has not received the resources it needs to recruit, equip and train for the full range of Canada’s defence requirements. These issues are addressed in the following section.

The Department of National Defence uses the term “Defence Team” when describing how closely its civilian workforce, Regular Force members and Reserve Force members work together. Indeed, the Committee heard that the Primary Reserve Force, which includes Air, Naval and Army components, “is a critical component of the Canadian Armed Forces’ ability to contribute to the priority of delivering excellence across the full spectrum of operations through the delivery of specific skill sets and capabilities.”<sup>87</sup> However, based on the evidence presented, financial administration, recruitment, and training are issues that continue to affect the Reserve Force.

Reservists, the Committee was told, enjoy an excellent reputation as “citizen soldiers” in their communities across Canada and play a significant role in expeditionary missions, as demonstrated throughout Canada’s military mission to Afghanistan. According to Michael Ferguson, Auditor General of Canada, the reserves “provides almost half of the Canadian Army’s 40,000 soldiers. On major international missions, the Canadian Army expects Army Reserve units to provide up to 20 percent of the deployed soldiers.”<sup>88</sup> In fact, the Army Reserve exceeded this expectation in Afghanistan.

Major-General Lewis Mackenzie (Retired) said, “they provided an essential resource during the Afghan war of 20 per cent, 25 per cent, and did an outstanding job. When I visited Afghanistan, I couldn’t tell the difference because there was none. They were doing that specific job extremely well.”<sup>89</sup>

The Committee learned that of the over 500 Canadian soldiers currently deployed around the world today, nearly 60 are members of the Reserve Force, or 12%.<sup>90</sup> While the drop in reserve expeditionary participation is largely owed to the slower operational tempo (pace of training and

---

<sup>87</sup> SECD, [Evidence](#), 21 November 2016, Major-General Paul Bury.

<sup>88</sup> SECD, [Evidence](#), 20 September 2016, Auditor General of Canada Michael Ferguson.

<sup>89</sup> SECD, [Evidence](#), 20 September 2016, Major-General (Retired) Lewis Mackenzie.

<sup>90</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Maj.-Gen.Christian Juneau.

planned operations) of the Canadian Army, the Committee heard that the Reserve Force is not – in practice - treated as a full member of the “Defence Team” especially when it comes to obtaining the necessary funds for training and equipment.

The Spring 2016 Report of the Auditor General (OAG) found that even though “the National Defence Act has established that Reserve Force members are to serve primarily on a part-time basis when not deployed...the Canadian Army spent about 20 per cent of its overall budget for Army Reserve pay and operating expenses on [full-time Reserve contracts], leaving less available for other Army Reserve activities” for fiscal year 2014-2015.<sup>91</sup> The Auditor General added further that, in the same fiscal year, “National Defence reallocated funds from the Army Reserve budget to uses other than those of the Army Reserve.”<sup>92</sup>

On 1 April 2016, the Chief of Defence Staff took the step of changing the Primary Reserve Force funding model by moving it to “a corporate account to assign a singular portal for Primary Reserve funding, for reserve pay and operations and maintenance, and that is briefed to senior management on a regular basis.”<sup>93</sup> Lieutenant-Colonel (Retired) Selkirk welcomed the Army’s adoption of a new accounting system that will ensure “the long-standing issue of money that was appropriated for the reserves not being spent on the reserves” noting that he views this as “a very positive step.”<sup>94</sup>

Recruitment and retention have also posed a significant challenge for the Reserve Forces. This is understandable given the fact that for many young reservists, priorities change when they leave post-secondary school, including marriage, children and other commitments. For mature reservists, there is also a challenge in developing programs to retain them.

Specific to the Army Reserve, the Auditor General’s Spring 2016 Report concluded that:

the Army Reserve did not have the number of soldiers it needed.... The number of Army Reserve soldiers has been steadily declining because the Army Reserve has been unable to recruit and retain the soldiers it needs. Furthermore, funding was not designed to fully support unit training and other activities.... Army Reserve units are responsible for training their own soldiers. However, we found that many Army Reserve units didn't have the number of soldiers they needed. For example, 12 of the 123 Army Reserve units were smaller than half of their ideal size.<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> SECD, [Evidence](#), 20 September 2016, Auditor General of Canada Michael Ferguson.

<sup>92</sup> SECD, [Evidence](#), 20 September 2016, Auditor General of Canada Michael Ferguson.

<sup>93</sup> SECD, [Evidence](#), 21 November 2016, Maj.-Gen. Paul Bury.

<sup>94</sup> SECD, [Evidence](#), 21 September 2016, Lieutenant-Colonel (Retired) John Selkirk.

<sup>95</sup> Office of the Auditor General of Canada, “[Report 5 – Canadian Army Reserve – National Defence](#),” *2016 Spring Reports of the Auditor General of Canada*, 2016; and SECD, [Evidence](#), 20 September 2016.

Chief of Reserves, Major-General Bury, attributed this “precipitous” decline in Reserve Force strength to the slower operational tempo since the end of the mission in Afghanistan. He explained that “we went in 2012 from an average paid strength of approximately 25,500 to an average paid strength on March 31 2015 of 21, 349. That’s pan-reserve, and we have started to rise now and I think that we have addressed that.”<sup>96</sup> The Office of the Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces has reported significant delays experienced by Reserve Force members wanting to transition to the Regular Force: “[w]e have Reservists who are kept waiting up to two years while their application to join the Regular Forces are processed.

Many decide it is easier to release from the Canadian Armed Forces and apply at the recruiting centre as a civilian.”<sup>97</sup> In response to the growing concerns raised by observers about the declining state of the Reserves, the Chief of Defence Staff issued an Initiating Directive on strengthening the Primary Reserve in October 2015, said Maj.-Gen. Bury, with “clear guidance to address the need to grow the size of the Reserve Force to 28,500 by July 2019, to conduct a comprehensive compensation and benefits review, and to continue with the professionalization of the Reserve Force by continually updating our training practices to ensure the Reserve Force will be trained to the same standard as those in the Regular Force.”<sup>98</sup>

Lieutenant-Colonel (Ret'd) John Selkirk of Reserves 2000, a coalition dedicated to Army Reserve advocacy, assessed that the Reserve Force has been losing five per cent of its strength every year due to a broken recruitment system, a disappearing budget, and a training system that ignores the fact that most recruits are students. Speaking to the Army Reserve’s situation, he said these three factors have led to a chronically under-strength force, a situation that, up until now, nobody has been inclined to alter. Mr. Perry also noted the significant shortfall in Reserve staffing, underscoring that “if we’re somewhere at 50 per cent or 60 per cent of what the authorized capacity for the Reserve Force is, that’s going to be quite challenging.”<sup>99</sup> The challenge of implementing programs to attract students was evident to the committee when Brigadier-General Rob Roy MacKenzie, Chief of Staff, Army Reserve was asked to confirm the status of the Civilian Military Leadership Program.

---

<sup>96</sup> SECD, [Evidence](#), 21 November 2016, Maj.-Gen. Paul Bury.

<sup>97</sup> National Defence and Canadian Armed Forces Ombudsman, “[Our People, Our Security, Our Future: Report to the Minister of National Defence](#),” *Submission to the Defence Policy Review*, July 2016, p.5.

<sup>98</sup> SECD, [Evidence](#), 21 November 2016, Maj.-Gen. Paul Bury.

<sup>99</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, David Perry.

Expand the Civil-Military Leadership Pilot Initiative (CMLPI) to include an additional four locations that will be accessible to all Primary Reservists (totaling five including the U of A program commencing Sep 20 1 5). CA will be responsible for a total of four locations in AB, BC, QC and ON and RCN will develop one in Atlantic Canada.

CDS INITIATING DIRECTIVE RESERVE STRATEGY 2015:  
STRENGTHENING THE PRIMARY RESERVE 9 October 2015

Mr. Mackenzie confirmed in writing to the committee that only one member, an Army Reservist has successfully obtained the certificate and that the program was only available at the University of Alberta. This failure to deploy the program across Canada including to colleges in urban areas (Halifax, Toronto, London, Montreal, and Vancouver) represented a missed opportunity to positively and proactively engage college and university students in the Reserves.

Speaking to the implementation of the Chief of Defence Staff Directive, Lieutenant-Colonel (Ret'd) Selkirk explained “[t]he first and biggest problem,” will be the recruiting system, which has heretofore been incapable of delivering on even the limited goals for it. “[Lieutenant-General Wynnyk, Commander of the Army is] going to change how recruitment quotas are set, and the whole recruiting process is to be returned to the Army and taken away from the central Canadian Forces Recruiting Group,” said Lieutenant-Colonel (Ret'd) Selkirk, describing this as, “an enormous step in the right direction.”<sup>100</sup>

Brigadier-General. MacKenzie, Chief of Staff, Army Reserve, elaborated on the Canadian Armed Forces’ plan to address the recruitment issue, remarking that efforts to streamline reserve recruiting through the Chief of Defence Staff Directive mean “the army will assume responsibility of Military Personnel Command for all aspects of army reserve recruiting beginning in April 2017.”<sup>101</sup> The aim is to enrol new recruits within a matter of days, rather than weeks or months.

Finally, Lieutenant-Colonel (Ret'd) Selkirk highlighted the positive impact on retention that the instructions of Lieutenant-General Wynnyk, Commander of the Army, to align reservist training days with the academic year, will have. According to Lieutenant-Colonel (Ret'd) Selkirk,

[Lieutenant-General Wynnyk’s] goal is to have all recruit training done within the school year that the recruit joins at the local armoury where the unit exists. That will enormously help what we call training attrition.

<sup>100</sup> SECD, [Evidence](#), 21 September 2016, Lieutenant-Colonel (Ret'd) John Selkirk.

<sup>101</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Brigadier-General Rob MacKenzie.



Training attrition in the Army Reserve right now runs at 50 per cent. If you hire 10 recruits, only 5 of them ever make it past the recruit stage, let alone further development beyond that. It's been a very inefficient system for a number of years.<sup>102</sup>

Another concern raised by the Auditor General's report was that "the training of the Army Reserve was not fully integrated with that of the regular army units."<sup>103</sup> As result, "the Army Reserve did not receive the same level of guidance" on preparing for domestic missions and "didn't always have access to the equipment it needed for training and deployments."<sup>104</sup> Moreover, the Auditor General found that although "the Canadian Army provided funding for 21,000 Army Reserve soldiers, only about 14,000 were active and trained."<sup>105</sup>

Major-General Jean-Marc Lanthier, Commander of the Canadian Army Doctrine and Training Centre, told the Committee that, since Regular Force soldiers train full-time while those in the Army Reserve do not, "the level and standard they can achieve over the same period is different and therefore expectations, in terms of training, are different. To deploy, the standard is exactly the same."<sup>106</sup> The Chief of the Defence Staff, General Jonathan Vance, also underlined "that we will not deploy reservists that are ill-prepared for operations...We don't work that way; we never have, never will."<sup>107</sup>

Focusing on "the people side of Defence," Gary Walbourne, Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces, emphasized the need to ensure that reservists receive the same treatment as Regular Force members in areas such as health assessments, medical release, transition issues and the entitlements provided to families of fallen members.<sup>108</sup>

In particular, the health assessments were of concern to Mr. Walbourne, who stated "[w]e know that about a third of our reserves currently do not have a periodic health assessment on file... I do believe, if I were going to fix things, we're talking about increasing the reserves. My question is: How are we going to increase the reserves and provide the type of care and benefits that the members need at the same time?"<sup>109</sup>

---

<sup>102</sup> SECD, [Evidence](#), 21 September 2016, Lieutenant-Colonel (Ret'd) John Selkirk.

<sup>103</sup> SECD, [Evidence](#), 20 September 2016, Auditor General of Canada Michael Ferguson.

<sup>104</sup> SECD, [Evidence](#), 20 September 2016, Auditor General of Canada Michael Ferguson.

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> SECD, [Evidence](#), 21 September 2016, Major-General Jean Marc Lanthier.

<sup>107</sup> SECD, [Evidence](#), 21 September 2016, General Jonathan Vance.

<sup>108</sup> SECD, [Evidence](#), 20 September 2016, Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces Gary Walbourne.

<sup>109</sup> Ibid.

More generally, he stated that while the Canadian Armed Forces “do a tremendous job getting their people prepared” for deployment to a theatre of operation, “I’m more worried about how we utilize the reservists at home as opposed to the ones who are actually deployed.”<sup>110</sup>

These reservists include those deployed on national operations such as fighting fires, floods, and other natural disasters. According to Mr. Walbourne, “if they get hurt and do not have any evidence it was a precondition or causes because of service, they will be out of luck.”<sup>111</sup>

Brig.-Gen. MacKenzie addressed issues regarding Reserve equipment, explaining that the Canadian Armed Forces do have a plan to conduct a needs-assessment for certain types of Reserve equipment and other necessities: “**As it stands today, all reserve units don’t have tables for all the equipment suites that a unit might need. Things are pooled for collective training, and that’s what we’re taking an analysis of as to how best to look at where the needs are so that equipment is available for units when they need it. ...There’s a longer-term plan to make sure we get the right kind of radios for the reserve, as well.**”<sup>112</sup> The analysis is set to conclude around September 2017.

The Committee recommends:

**Recommendation 22:**

That the Government of Canada ensure that sufficient resources are committed for regular and reserve force training and that it report to Parliament in 180 days on progress.

**Recommendation 23:**

That the Government of Canada set aside funding necessary, as it does for Regular Forces members, to allow compensation for time spent by reservists in obtaining medical assessments.

## **LOOK TO THE RESERVE FORCE FOR SPECIALIST SKILLS**

Beyond the value the Reserve Force has brought to traditional military operations over the years, Lieutenant-Colonel (Ret’d) Selkirk also noted that Army reservists possess a wealth of unique skills and experience such as “educational professionals, municipal administrators, policemen, fire prevention, and community health” workers.” Reservists with technological, policy, logistics and other sought after abilities should be identified and recommended to support DND requirements.

---

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> Ibid.

<sup>112</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Brig.-Gen. Rob Roy MacKenzie

Echoing this, Lt.-Gen. (Ret'd) Dallaire told the Committee that the reserve has “untapped, extraordinary potential that has never been looked at as a specific asset to this nation.”<sup>113</sup> Speaking of the Army Reserve in particular, he stated that “the reserves are the most multi-ethnic, multilingual and multi-skilled force that we have...” As a result, their skills could play a greater role in helping address problems that are not just purely conflict-driven and require the use of force, but rather are far more related to “capacity building, sustaining and solving problems and ultimately pushing the kinetic side as far back as we can.”<sup>114</sup> In order to strengthen both reserve capabilities and integration with the Regular Force, he recommended in a written submission to the Committee that “10% of the Reserves ...be augmented right down to the unit level by Regular Force personnel.”<sup>115</sup>

David Perry reminded the Committee that a 2011 Report “identified a need for the Canadian military at that time to grow by several thousand additional positions, above 68,000, to address capability deficiencies in areas like cyber defence, space and intelligence, amongst others. Those are only the identified deficiencies as of five years ago; I think in the intervening time that deficit in personnel has actually grown.”<sup>116</sup> These sentiments were echoed by Maj.-Gen. Paul Bury, Chief Reserves, who stated that “[n]ew and emerging capabilities for the Canadian Armed Forces, such as cyber, will rely on the Reserve Force to leverage those who are civilian practitioners and those who have focused their academic studies in those areas of interest. This is a prime opportunity to demonstrate the value-added dynamic of the Reserve Force and for the reserve to demonstrate its connection with Canadians in many communities where the Reserve Force is, in many cases, the face of the Canadian Armed Forces.”<sup>117</sup>

For his part, Lt.-Col. (Ret'd) Last opined that recruiting more women, visible minorities and multicultural communities for both reserves and cadets could help ensure the country possesses the kind of skill sets needed for small team deployments to “stabilize, prevent and develop the regions that are sources of destabilizing radicalization,” while also giving “hope to people in communities that may be marginalized that they have a role in Canadian international policy...”<sup>118</sup>

In terms of moving forward on the Reserves, General Vance told the Committee that “I do acknowledge, and we will be addressing it in the defence policy review, that we need to look broadly at the Reserves. We need to look at the investment in the Reserves. We need to make

---

<sup>113</sup> SECD, [Evidence](#), 19 September 2016, Lt.-Gen. (Ret'd) Roméo Dallaire.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> SECD, *Submission by LGen the Honourable Roméo Dallaire to the Minister of National Defence in Response to an Invitation to be Witness at the Senate Committee on National Security and Defence on 19 September 2016.*

<sup>116</sup> SECD, [Evidence](#), 14 November 2016, David Perry.

<sup>117</sup> SECD, [Evidence](#), 21 November 2016, Maj.-Gen. Paul Bury.

<sup>118</sup> SECD, [Evidence](#), 19 September 2016, Lt.-Gen. (Ret'd) David Last.

certain that the baseline capacity and equipping of the Reserves in Canada meets the objectives of how it is that we would employ the reserves.”<sup>119</sup>

The Auditor General confirmed that the Department of National Defence has committed to address each of his 13 recommendations on the Army Reserve, and has produced an action plan for doing so. In his words, “I think it’s very clear they know what needs to be done. That’s not really the issue. The issue is their actually being able to do it and implement it...”<sup>120</sup> The Committee recommends:

**Recommendation 24:**

That the Government of Canada provide an annual update to Parliament on

- (i) Steps it has taken to meet the recruitment target of 21,000 Army Reservists;
- (ii) Progress made to strengthen the Army, Navy and Air Force Reserves;
- (iii) How successful the Minister of National Defence is in expanding opportunities for college and university students to join the Reserves; and
- (iv) Progress made in implementing the recommendations made by the Auditor General in relation to the Reserves.

**AN ARMED CONSTABULARY COAST GUARD**



CCGS CAPTAIN GODDARD M.S.M.  
Source: Canadian Coast Guard

In addition to its role with respect to Canada’s offshore and inland waters, the Canadian Coast Guard also has a pivotal role to play in protecting Canadian waters in the Arctic. In protecting Canada’s maritime sovereignty, it is often the first government agency on the scene. In 2003, this Committee tabled its report “Canada’s Coastlines: The longest under-defended borders in the world”. Both the officers’ union and the other ranks union supported this recommendation subject to them receiving proper training, equipment and pay. Repeating the calls made in that report more than a decade ago, the Committee believes that the Coast Guard should be given a constabulary role where that may be required.

<sup>119</sup> SECD, [Evidence](#), 21 September 2016, General Jonathan Vance.

<sup>120</sup> SECD, [Evidence](#), 20 September 2016, Auditor General of Canada Michael Ferguson.

A number of classes of Coast Guard vessels already have a compliance and enforcement role, including the Mid-Shore Patrol Vessels and the Offshore Patrol Vessels. It makes sense that these, and other vessels with enforcement roles, be routinely armed and that the Coast Guard incorporate a constabulary role in addition to its other tasks. This enhanced role could potentially be counted as part of Canada's commitment to spend 2% of GDP on defence, as a member of the NATO alliance.

Presently, the Coast Guard must fly out personnel to enforce environmental, transportation, fishing, and criminal code offences. A constabulary coast guard will increase efficiency, provide needed services and reduce the burden on taxpayers. Therefore, the committee recommends:

**Recommendation 25:**

That the Government of Canada establish an armed Constabulary Coast Guard with the powers to enforce the environmental, transportation, and fishing regulations, as well as criminal code offences.

## KEEPING THE NORTH STRONG AND FREE

---

Comprised of over 18 million square kilometres of land and water, Canada's search and rescue area is the largest in the world.<sup>121</sup> The varied and demanding climate, along with the country's widely dispersed population, also make it an extremely challenging environment in which to conduct search and rescue operations, the Committee heard. Despite these immense challenges, Canada's search and rescue community collaborates to provide "seamless search and rescue, where the importance is on saving a life, and mutual aid across organizations stands as a fundamental principle of our system."<sup>122</sup>

Responsibility for Canada's search and rescue system is shared amongst federal, provincial, territorial, and municipal partners, along with volunteer organizations. The Canadian Armed Forces provide military assets to respond to more than a thousand incidents per year, and are specifically responsible for the "conduct of aeronautical SAR and the effective coordination of aeronautical and maritime SAR" exercised through the three Joint Rescue Coordination Centres located in Victoria, Trenton and Halifax."<sup>123</sup>

Maj.-Gen. Seymour emphasized that, in Canada, search and rescue teams are subject to the tyranny of time and distance, indicating that it can take up to 12 hours to reach some locations. The importance of preparedness in this regard was underscored: "everyone working in those harsh environments needs to be equipped with up-to-date, well-maintained equipment and ensure that they have the training to avoid and survive a calamitous event."<sup>124</sup> The Committee also learned that search and rescue training is tailored to meet the unique demands of the Arctic environment, and benefits from close partnership with indigenous communities.

The Canadian Coast Guard, managed by the Department of Fisheries and Oceans, is responsible for maritime search and rescue incidents, responding to over 6,000 marine distress calls every year.<sup>125</sup> Similar to the Canadian Armed Forces' search and rescue training program, Mario Pelletier, Deputy Commissioner for Operations with the Canadian Coast Guard, emphasized that thorough, hands-on, and well-maintained training is the backbone of the Coast Guard's search and rescue program.

From a personnel standpoint, there are "approximately 950 Canadian Armed Forces members who are trained to deliver search and rescue 24-365 and to reach the most challenging areas of the country to deliver medical care and provide emergency evacuation when necessary."<sup>126</sup> However, Maj.-Gen. Seymour acknowledged that "we need more search and rescue

---

<sup>121</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Major-General William Seymour.

<sup>122</sup> SECD, [Evidence](#), 18 April 2016, Lori MacDonald.

<sup>123</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Major-General William Seymour.

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Mario Pelletier.

<sup>126</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Maj.-Gen. William Seymour.

technicians” and that steps had been taken “to increase the throughput of the number of search and rescue technicians to 20 per year so that we have the right number of folks going forward.”<sup>127</sup>

Despite the need for additional search and rescue technicians in the Canadian Armed Forces, the Committee was assured that even “as the government considers deploying members of the Canadian Forces overseas to conduct peace support operations or our operations in Europe, in no way will we compromise the search and rescue posture here in Canada.”<sup>128</sup>

Lori MacDonald, Assistant Deputy Minister, Emergency Management and Programs Branch, Public Safety Canada outlined efforts underway to modernize the National Search and Rescue Program, since its transfer to Public Safety in 2015. In addition to ongoing updates to the international satellite system for search and rescue – Cospas-Sarsat – to which Canada belongs, Ms. MacDonald highlighted that Public Safety has recently finalized a Memorandum of Understanding with the provinces and territories to share data through a central Search and Rescue Knowledge Management System.

Ms. MacDonald explained that the governance framework related to the coordination of the National Search and Rescue program needs to be strengthened in order to provide better support across all levels of government. These improvements relate to aeronautical and marine systems, as well as the integration of ground search and rescue, which is difficult to streamline as the provinces and territories retain jurisdiction over ground search and rescue. Public Safety Canada is leading a consultation process among all federal, provincial and territorial partners to update the policy framework for the coordination of search and rescue operations, the Committee heard. Policy framework consultations are expected to conclude in winter 2017.

Efforts to bolster search and rescue training, particularly in the High Arctic were highlighted by witnesses. For example, the Committee was encouraged to hear that the Canadian Armed Forces, in conjunction with search and rescue partners, continually review their search and rescue posture: “Each and every search and rescue mission undertaken by a rescue coordination centre is reviewed and analyzed for lessons learned, and then those lessons learned are applied and then put into the system. That is done across the entire board.”<sup>129</sup>

The majority of search and rescue-related challenges raised by witnesses related to their ability to be undertaken in Canada’s Arctic region. These issues are described in further detail below.

---

<sup>127</sup> Ibid.

<sup>128</sup> Ibid.

<sup>129</sup> Ibid.

The Canadian Armed Forces' role in defending Canadian sovereignty and ensuring Arctic security is likely to increase in both scope and importance. However, maintaining capabilities in the Arctic is very expensive. As the Defence Policy Review Consultation Document noted, "military activity in the North comes at an exceptional cost."

A forward-looking defence policy for Canada should address the range of existing and emerging challenges in the Arctic, the Committee heard, particularly as the Arctic takes on even greater strategic importance. Several witnesses stressed that the Arctic environment is growing increasingly complex as melting Arctic sea ice opens up new maritime trade routes, and that Canada must be prepared for the additional risks associated with higher levels of human and commercial activity in the region.

### **JOINT TASK FORCE NORTH**

With increased Arctic activity comes augmented responsibilities for the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces, as well as their partners in search and rescue, emergency response, and environmental monitoring. While the testimony highlighted a range of efforts undertaken by the Canadian Armed Forces to rebuild certain Arctic capabilities in recent years, it is clear to the Committee that progress has been too slow. Enhanced Arctic capabilities are essential, witnesses urged, particularly in light of Russia's modernized Arctic assets. A greater awareness of Canada's airspace and maritime approaches requires improved intelligence, surveillance, and reconnaissance capabilities.

As mentioned earlier, the Canadian Armed Forces have primary responsibility for maritime search and rescue. When requested, they also provide assistance to provinces and territories for ground search and rescue, and respond to community emergencies such as urgent resupply or health care crises.<sup>130</sup> However, the formation of Joint Task Force North, as one of six regional joint task forces, is specifically different from the rest "because it does not have a force-generation mandate [which includes responsibilities for organizing, training, and equipping forces]. Rather, it is a small, modestly staffed planning and coordination and command and control organization that plans for and then employs assets coming from formations and units from the south, or from other regional joint task forces."<sup>131</sup>

Brigadier-General Nixon outlined his priorities as Commander of Joint Task Force North as follows:

---

<sup>130</sup> SECD, [Evidence](#), 12 December 2016, Brig.-Gen. Michael Nixon.

<sup>131</sup> Ibid.



[P]repare, plan for and conduct operations and build and maintain an area of responsibility of situational awareness, so across the area of responsibility; extend and strengthen regional partnerships; support the Canadian Rangers and the Junior Canadian Ranger Program, support Team North personnel; and equally important, champion necessary infrastructure projects.<sup>132</sup>

Operating in the Arctic entails specific challenges, and witnesses claimed their success and efficacy is largely contingent on domain awareness, proper infrastructure, and search and rescue readiness.<sup>133</sup> Timely response is absolutely essential in an Arctic search and rescue scenario and requires seamless collaboration between search and rescue partners – coordinated by the Joint Rescue Coordination Centres – and the importance of readiness cannot be understated.

In this regard, Maj.-Gen. Seymour outlined the training requirements specific for search and rescue personnel in the Arctic:

During a SAR tech's first year of training, he or she will spend 11 days working with Inuit hunters in the High Arctic to learn survival skills. This close partnership with the First Nations people is critical to our collective ability to execute SAR missions in the difficult High Arctic environment.

Beyond standard qualifications, our SAR crews practise their skills through various exercises. Small-scale SAR exercises are conducted regularly at the unit level with local and regional partners, while large, multinational and multi-agency training events, such as the National Search and Rescue Exercise, allow SAR crews from across the country to put their skills to the test and hone their coordination capacities, which are so critical to the SAR mission.<sup>134</sup>

Timing is a crucial factor when it comes to search and rescue missions and dependent on the rapid availability of assets. In the Arctic region, this can pose a particular challenge. As such, the Committee was pleased to hear about the Coast Guard's initiative to expand the membership of the Coast Guard Auxiliary search and rescue volunteers in the Arctic.

Established in 2015, this initiative will:

see six new Coast Guard search and rescue lifeboat stations created — four in British Columbia and two in Newfoundland and Labrador —

---

<sup>132</sup> Ibid.

<sup>133</sup> SECD, *Evidence*, Vice-Admiral (Ret'd) Drew Robertson.

<sup>134</sup> SECD, *Evidence*, 28 November 2016, Maj.-Gen. William Seymour.

as well as the refurbishment of a facility in St. Anthony, Newfoundland, that will be home for a new lifeboat station as well; enhancements to Coast Guard Marine Communication and Traffic Services Centres, Canada's ears and eyes on the water to ensure uninterrupted communications with mariners; the extension of the operating season for Coast Guard ships operating in the Arctic; the establishment of a dedicated Arctic auxiliary branch; the expansion to the Arctic of the existing indigenous community boats volunteer program that will provide Arctic communities access to funding for vessels and equipment so that they can participate in the Coast Guard Auxiliary; and the creation of a new seasonal inshore rescue boat station in the Arctic.<sup>135</sup>

For the majority of witnesses, the most immediate threats to Canada's Arctic territory are not state-based. Rather, Brigadier-General Michael Nixon, Commander of Joint Task Force North stated that, "[t]he most significant operational threat in Joint Task Force North's area of responsibility is climate."<sup>136</sup> In a written submission to the Committee, Senator Dennis Patterson, Senator for Nunavut, echoed calls for improved logistical support to address environmental and geographic challenges: "[c]limate change is opening up the Arctic at an alarming rate. Human activity is noticeably increasing – polar flights; increased and prolonged shipping through the Northwest Passage; and an observed rise in adventurers and pleasure crafts in the Arctic are among some of the activities mentioned."<sup>137</sup> As a result, Senator Patterson recommended that "[s]teps must be taken to respond to the anticipated number of accidents in the Arctic."<sup>138</sup>

Senator Patterson's, submission to the Committee also called on the government to ensure that all search and rescue aircraft include appropriate capabilities for Arctic missions.

It was noted that since the closest dedicated air search and rescue assets are located in Winnipeg, the government "consider contracting or sub-contracting local-based private aviation companies to provide ready support for [SAR]" efforts in the Arctic.<sup>139</sup>

While Maj.-Gen. Seymour told the Committee that the Canadian Armed Forces have dedicated search and rescue platforms, "including Griffon and Cormorant helicopters, and Hercules and Buffalo aircraft" that are all "able to operate in an Arctic environment" the Committee notes the

---

<sup>135</sup> SECD, [Evidence](#), Mario Pelletier.

<sup>136</sup> SECD, [Evidence](#), 12 December 2016, Brigadier-General Michael Nixon.

<sup>137</sup> SECD, written submission, *Defence Policy Review 2016, Official Submission – Senator Dennis Patterson, Senator for Nunavut*, 2016.

<sup>138</sup> Written submission by Senator Dennis Patterson.

<sup>139</sup> Ibid.

evidence it heard regarding the slow progress of the Fixed-Wing Search and Rescue Replacement Project.<sup>140</sup> [check]

Dan Ross testified that the Fixed-Wing Search and Rescue Project - aiming to replace six CC-115 Buffalo and 12 CC-130 legacy Hercules aircraft – “has been under way for 14 years.”<sup>141</sup> With the recent government decision to procure 16 C-295W aircraft from Airbus, the project has recently moved into the implementation phase, and it is expected that the new Fixed-Wing Search and Rescue aircraft will reach full operational capacity in 2022.<sup>142</sup> Senator Patterson expressed that while the C-295 will be technologically superior to the older search and rescue aircraft, he is concerned with its speed and the implications for response time:

My research for the defence round table showed that none of the Hercs that now fly out of Trenton, Ontario; Greenwood, Nova Scotia; and Winnipeg make Iqaluit in three hours of flying time from those bases right now. So now we will have slower aircraft with better technological capabilities, but it means that the recommendation we came up with in our round table...[was] to reposition those aircraft in either Iqaluit or Yellowknife, where [Joint Task Force North] have detachments, or even Cambridge Bay, [which] would significantly improve response time. It would increase the ability of those aircraft to do on-station time with much more fuel.<sup>143</sup>

The Committee is concerned about the decision in Budget 2017-2018 to defer spending of \$8.48 billion to 2035-2036 to coincide with the delivery of the fixed wing search and rescue aircrafts and looks forward to further clarification on this in the weeks ahead. While the Government’s decision to procure new Fixed-Wing Search and Rescue aircraft for the Royal Canadian Air Force is welcomed, there is concern that this acquisition does not fully recognize the unique challenges in the Arctic.

## **ENHANCING SEARCH AND RESCUE**

Further steps should be taken. Brigadier-General Michel Lalumiere, Director General of Air Force Development, specified that the Royal Canadian Air Force is looking to update the search and rescue helicopter fleet to 2040, a project which is currently in the options analysis phase. In the context of a broader need to enhance search and rescue, this update must proceed and options pursued to further strengthen the current Cormorant fleet. Today this fleet comprises only 14 aircraft to cover the East and West Coasts. None are based in the central region from the Great Lakes to the North Pole.

---

<sup>140</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Maj.-Gen. William Seymour. See also DND, “[Fixed-wing search and rescue procurement project](#),” 10 January 2017.

<sup>141</sup> SECD, [Evidence](#), 20 June 2016, Dan Ross.

<sup>142</sup> DND, “[Fixed-wing search and rescue procurement project](#),” 10 January 2017.

<sup>143</sup> SECD, [Evidence](#), 12 December 2016, Senator Dennis Patterson.

Additional steps should also be taken given the requirement in the Defence Acquisition Guide to replace the CC-138 Twin Otter to acquire a more versatile aircraft which will be based in the North. Furthermore, the government should move forward to engage more local contractors to support search and rescue in northern Canada.

It recommends:

**Recommendation 26:**

That the Government of Canada take steps to improve Search and Rescue response times in the Far North by:

- (i) expediting the replacement of the CC-138 Twin Otter;
- (ii) examining the option of activating the VH-71 helicopters currently in storage to enhance Search and Rescue;
- (iii) expanding the existing partnership with the Civil Air Search and Rescue Association to provide more robust Search and Rescue options in the Arctic by local contractors; and
- (iv) replacing the current Aurora patrol aircraft fleet with a new patrol aircraft by 2030.

**BOLSTER RESERVES AND RANGERS IN CANADA’S NORTH**

**What are the Canadian Rangers?**

The Canadian Rangers<sup>1</sup> are a sub-component of the Reserve Force within the Canadian Armed Forces (CAF). They provide “...a CAF presence in those sparsely settled northern, coastal and isolated areas of Canada which cannot conveniently or economically be covered by other elements of the CAF.”<sup>2</sup>

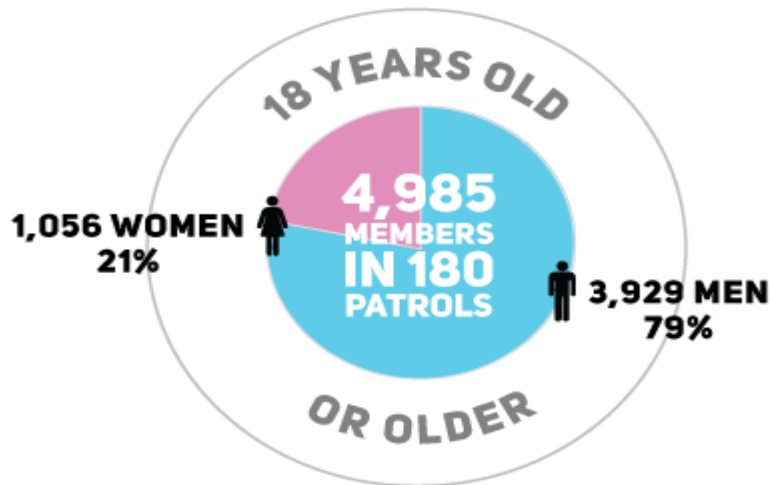
**Who are the Canadian Rangers?**

Legal residents of Canada who are 18 years of age or older are eligible to join the Canadian Rangers. They must also meet the following criteria:<sup>3</sup>

- be physically and mentally capable of carrying out Canadian Rangers’ duties;
- must not have been convicted of a serious offence under the Criminal Code of Canada for which a pardon has not been granted, including firearms offences, violent crimes, drug-related offences, and other offences at the discretion of the Canadian Ranger Instructor;
- must not be a member of any other sub-component of the Canadian Armed Forces or another national military or police branch (Royal Canadian Military Police, Coast Guard); and

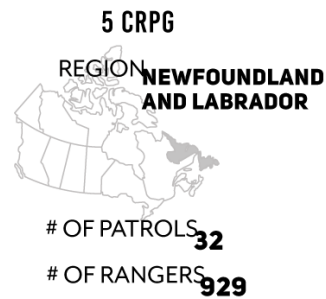
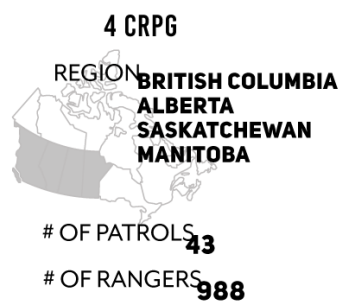
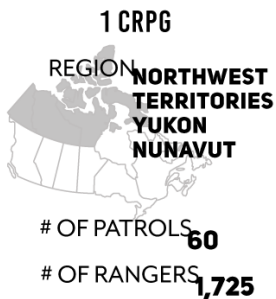
- must be knowledgeable and personally equipped to survive and efficiently operate on the land.

As of April 30, 2016, there were 4,985 Canadian Rangers on strength with the CAF.<sup>4</sup> They are made up of 3,929 male members (79%) and 1,056 female members (21%).



### Where are the Canadian Rangers?

#### CANADIAN RANGER PATROL GROUPS



## Addressing Challenges

Canadian Rangers also play an integral role in Arctic search and rescue missions. Often referred to as the “eyes and ears” throughout Canada’s Arctic region, the Rangers are a roughly 5,000-strong force that provides a military presence across 179 Ranger Patrols in 414 sparsely populated and northern communities.<sup>144</sup> In a 2011 report, the Senate Standing Committee on National Security and Defence recommended continuing the modernization of the Rangers, and that consideration be given to expand their role in the maritime environment.

The Minister of National Defence Mandate Letter directs Minister Sajjan to increase the size of the Canadian Rangers. Brig.-Gen. MacKenzie indicated that efforts towards this goal are underway, and that “a truly comprehensive review through the Rangers groups to find out where growth is practical” is being conducted.<sup>145</sup> Many witnesses cited the excellent work carried out by the Rangers in remote northern communities and sparsely populated regions. Yet, the Committee was surprised to hear that the Canadian Armed Forces do not actively recruit Junior Rangers into the Canadian Rangers program, and that “there is no tracking mechanism to see whether [Junior Rangers] are joining the Rangers or enrolling in the Canadian Armed Forces” after they reach the age of 18 and leave the program.<sup>146</sup>

“Ideally what we’re looking for in the Junior Rangers is for them to move on to post-secondary education and those kinds of activities, and not necessarily just the military” explained Lieutenant-Colonel Carvalho, Commanding Officer, 1st Canadian Ranger Patrol Group.<sup>147</sup>

Lt.-Col. Carvalho also said that while the Canadian Armed Forces is examining exactly how and where to expand the roles of the Rangers, additional training has been introduced. Brigadier-General MacKenzie, Chief of Staff, Army Reserve, described the two new courses undertaken in 2016: “One was a basic patrol course. It’s a military indoctrination-type course for Rangers. That was something we didn’t have in the past. Second was a patrol leader’s course to help them with the leadership roles and organization. Rangers are considered trained when they’re enrolled, so they come in with those skill sets.”<sup>148</sup>

The Rangers and Junior Rangers play an important role in the community and opportunities should be sought to invite greater participation. One of the key responsibilities of the Rangers is to train Canadians to survive in harsh northern climates. This is a vital role which should be enhanced.

---

<sup>144</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Maj.-Gen. Christian Juneau.

<sup>145</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Brig.-Gen. Rob Roy MacKenzie.

<sup>146</sup> SECD, [Evidence](#), 12 December 2016, Lieutenant-Colonel Luis Carvalho

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Brig.-Gen. Rob Roy MacKenzie.

In his written submission, Lt.-Gen. (Ret'd) Dallaire recommended that the Canadian Rangers, who are celebrating their 70th anniversary this year, be “given the assets and opportunities to train for deployment on the water in order to conduct surveillance in the open areas” as a means of expanding the Canadian Armed Forces’ capabilities in this regard.<sup>149</sup>

At the same time, the government must address the significant concerns identified by the Canadian Armed Forces ombudsman when he noted that Rangers lack sufficient support systems, including access to health care services.

According to Walbourne: "Anyone who's joined the Canadian Armed Forces and has committed their side of the obligation leaves us with an obligation. That is to ensure that they're well managed and well taken care of, if they should become ill or injured."<sup>150</sup> This concern, as well as any other identified by the Ombudsman as he conducts his review, should be a high priority for the government to address.

Given the national importance of Canada’s Arctic, along with the rapidly changing security environment, the Committee recommends:

**Recommendation 27:**

That the Government of Canada move forward with a plan to increase the size of the Rangers to 7000, increase the frequency of the training available to Rangers and seek ways to expand the Junior Ranger and Cadet programs in the North, and that the government report to Parliament in 180 days on progress made.

**Recommendation 28:**

That the Government of Canada move forward to provide Rangers with coastal capabilities to support search and rescue operations.

**Recommendation 29:**

That the Government of Canada establish a Reserve Regiment based in Yukon.

---

<sup>149</sup> Written submission by Lt.-Gen. (Ret'd) Roméo Dallaire.

<sup>150</sup> <http://www.cbc.ca/news/politics/canadian-rangers-arctic-patrol-reserves-1.3938299>

## ELIMINATING SEXUAL MISCONDUCT

---

In March 2015, former Supreme Court Justice Marie Deschamps released the findings of the [\*External Review into Sexual Misconduct and Sexual Harassment in the Canadian Armed Forces\*](#). The report served to illustrate the prevalence of inappropriate sexual misconduct within the Canadian Armed Forces, putting the spotlight on the underlying sexualized culture in the military and called for strong leadership in implementing the cultural change that is key to tackling this serious problem. Justice Deschamps noted the “undeniable link” between the existence of a hostile organizational culture and the poor integration of women into the organization, urging senior leadership to focus on increasing the representation of women in the Canadian Armed Forces as a first step towards driving cultural change.

For those who care about the Canadian Armed Forces and its members, Justice Marie Deschamps is well worth reviewing. For that reason, the Committee is republishing in the following pages from the report and the full list of recommendations.

The following are examples of conduct that constitute prohibited sexual harassment:

- use of belittling language referring to body parts;
- unwelcome sexual invitations or requests;
- unnecessary touching or patting;
- leering at a person’s body;
- unwelcome and repeated innuendo or taunting about a person’s body, appearance or sexual orientation;
- suggestive remarks or other verbal abuse of a sexual nature; or
- visual displays of degrading or offensive sexual statements or images.

In addition, sexual harassment may occur in the course of one incident, or in a series of incidents, which in isolation would not necessarily constitute sexual harassment. The victim and the harasser may be of the same or different sexes, and the harasser need not be employed by the victim’s organization; rather the victim can be anyone affected by the conduct.



## SEXUAL HARASSMENT AND POWER RELATIONSHIPS

As the Ontario Court of Appeal commented in relation to a sexual harassment complaint by various employees against their supervisor:

**Because of the power imbalance in an employee's relationship with a supervisor, and the perceived consequences to objecting to a supervisor's behaviour,** particularly when the behaviour is not directed specifically at that employee (for example, making comments to or touching another employee, being nude in front of a group of people), **an employee may go along with the conduct. In those circumstances, the employee will be effectively consenting to unwelcome conduct because she feels constrained from objecting.**<sup>206</sup>

This concern is particularly relevant to the context of the CAF where the chain of command, and the organizational structure that supports it, is the basis of most interactions. Power imbalances may also spring from differences in rank, which again affect almost all work and social interactions.

The Report found "... that members appear to become inured to this sexualized culture as they move up the ranks. For example, non-commissioned officers (NCOs), both men and women, appear to be generally desensitized to the sexualized culture. Officers tend to excuse incidents of inappropriate conduct on the basis that the CAF is merely a reflection of civilian society. There is also a strong perception that senior NCOs are responsible for imposing a culture where no one speaks up and which functions to deter victims from reporting sexual misconduct. As a result of these attitudes, there is a broadly held perception in the lower ranks that those in the chain of command either condone inappropriate sexual conduct, or are willing to turn a blind-eye to such incidents."

### SENIOR LEADERS NEED TO ACT TO CHANGE CULTURE

"Comprehensive cultural change is therefore required, and such change cannot occur without the proactive engagement of senior leaders in the CAF. Senior leaders— particularly those with general oversight responsibilities—need to acknowledge the problem of sexual harassment and sexual assault in the armed forces, clearly state that such misconduct is unacceptable, and adopt a comprehensive strategy to eliminate the sexualized environment and to better integrate women into the military, including by appointing more women to positions of senior leadership."

### ESTABLISH A CENTER FOR ACCOUNTABILITY FOR SEXUAL ASSAULT AND HARASSMENT

External Review Authority "recommends creating a centre for accountability for sexual assault and harassment, independent from the CAF, with responsibility for receiving complaints of inappropriate sexual conduct, as well as responsibility for prevention, victim support, data

collection, training, and monitoring of case outcomes. Complaint processes should allow victims to choose whether or not they wish their complaint to trigger a formal investigation, but in either case should entitle the victim to receive treatment and support services.”<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> <http://www.forces.gc.ca/en/caf-community-support-services/external-review-sexual-mh-2015/summary.page>

## **FULL LIST OF JUSTICE DECHAMPS' REPORT RECOMMENDATIONS**

### **Recommendation No. 1**

Acknowledge that inappropriate sexual conduct is a serious problem that exists in the CAF and undertake to address it.

### **Recommendation No. 2**

Establish a strategy to effect cultural change to eliminate the sexualized environment and to better integrate women, including by conducting a gender-based analysis of CAF policies.

### **Recommendation No. 3**

Create an independent center for accountability for sexual assault and harassment outside of the CAF with the responsibility for receiving reports of inappropriate sexual conduct, as well as prevention, coordination and monitoring of training, victim support, monitoring of accountability, and research, and to act as a central authority for the collection of data.

### **Recommendation No. 4**

Allow members to report incidents of sexual harassment and sexual assault to the center for accountability for sexual assault and harassment, or simply to request support services without the obligation to trigger a formal complaint process.

### **Recommendation No. 5**

With the participation of the center for accountability for sexual assault and harassment:

Develop a simple, broad definition of sexual harassment that effectively captures all dimensions of the member's relationship with the CAF.

Develop a definition of adverse personal relationship that specifically addresses relationships between members of different rank, and creates a presumption of an adverse personal relationship where the individuals involved are of different rank, unless the relationship is properly disclosed.

Define sexual assault in the policy as intentional, non-consensual touching of a sexual nature. Give guidance on the requirement for consent, including by addressing the impact on genuine consent of a number of factors, including intoxication, differences in rank, and the chain of command.

### **Recommendation No. 6**

With the participation of the center for accountability for sexual assault and harassment, develop a unified policy approach to address inappropriate sexual conduct and include as many aspects as possible of inappropriate sexual conduct in a single policy using plain language.

### **Recommendation No. 7**

Simplify the harassment process by:

- Directing formal complaints to COs acting as adjudicators in a grievance
- Reducing emphasis on ADR.

### **Recommendation No. 8**

Allow victims of sexual assault to request, with the support of the center for accountability sexual assault and harassment, transfer of the complaint to civilian authorities; provide information explaining the reasons when transfer is not effected.

### **Recommendation No. 9**

Assign responsibility for providing, coordinating and monitoring victim support to the center for accountability for sexual assault and harassment, including the responsibility for advocating on behalf of victims in the complaint and investigation processes.

### **Recommendation No. 10**

Assign to the center for accountability for sexual assault and harassment, in coordination with other CAF subject matter experts, responsibility for the development of the training curriculum, and the primary responsibility for monitoring training on matters related to inappropriate sexual conduct.

## MILITARY COMMANDERS MUST SHOW RESULTS

The Committee agrees that when military personnel do not feel comfortable or safe within the organization this becomes a quality of life concern, impacting both the victim and the effectiveness of the organization as a whole. During his appearance, General Vance explained that Operation Honour - launched in the wake of the Deschamps Report - strives “to eliminate harmful sexual behaviour from within [Canadian Armed Forces] ranks.”<sup>152</sup> Among its other negative effects, sexual harassment poses a challenge to both recruitment and retention.

The Chief of Defence Staff’s Operation Order effectively relieves Commanders of the authority to review and address sexual harassment and bullying, and has turned it over to the Sexual Misconduct Response Centre which “will operate outside of the CAF chain of command, reside within the Department of National Defence, and report to the Deputy Minister (DM).”<sup>153</sup> This unprecedented step indicates the seriousness of the problem and the need for a full operational centre responding to the needs of members.

### **CHIEF OF DEFENCE STAFF OPERATION ORDER – OPERATION HONOUR**

14. Conduct of Operations. This will be a whole-of-CAF effort. The CAF will initially use the CAF Strategic Response Team – Sexual Misconduct (CSRT-SM) to coordinate the development of policies, education, training, and additional member support. Op HONOUR shall be executed in four phases:

a. Phase One - Initiation. (Ongoing) VCDS will complete a comprehensive strategy and associated action plan to address the remaining recommendations of the ERA report while taking the necessary steps to develop the mandate, governance and operational model of the Sexual Misconduct Response Centre (Interim) (SMRC(I))(See Annex B). Commanders and the Senior Leadership of the CAF shall personally receive my detailed direction and intent on the actions needed to achieve the mission. Commanders will formally and personally communicate this down and oversee the development of Formation and Unit-level orders. Phase One is to be complete no later than (NLT) 30 Sep 15;

b. Phase Two – Preparation. Commanders shall personally oversee the communication and application of discipline, extant leadership doctrine, and orders and policies specifically in relation to inappropriate sexual behaviour. The Supported Commander, assisted by the Supporting Commanders, will develop and deliver education on harmful and inappropriate sexual behaviour to CAF. Concurrent with the execution of this phase, the Sexual Misconduct Response Centre (Interim (SMRC(I))) will commence operations as outlined in Annex B. The effectiveness of Phase Two activities is to be measured, with the results reported to me NLT 1 Jul 16;

c. Phase Three – Deployment/Employment. Concurrent with Commanders’ continued communication and application of discipline, the CAF will issue revised policies and deliver mission-specific training to its leaders. Concurrent with the execution of this phase, SMRC(I) will transition to a full operational capability. The effectiveness of each of Phase Three activities are to be measured, with the results reported to me NLT 1 Jul 17; and

d. Phase Four – Maintain and Hold. In this phase, the CSRT-SM coordination functions will be re-absorbed into a DND/CAF that is better oriented, educated and trained to administer them in a manner that is fully consistent with DND and CAF Code of Values and Ethics. Commanders will

<sup>152</sup> SECD, [Evidence](#), 21 September 2016, General Jonathan Vance.

<sup>153</sup> <http://www.forces.gc.ca/en/caf-community-support-services/annex-b-op-honour.page>

continue to personally oversee the maintenance of values and the application of administrative and/or disciplinary measures. The SMRC will continue to function at full operational capability

**Alternate Formats**

[CDS Op Order - Op HONOUR \(PDF, 4726 kB\)](#)

[CDS Op Order - Op HONOUR Annex A Annex B Annex C](#)

[Frequently Asked Questions - The Sexual Misconduct Response Centre](#)

[DM/CDS Internal Message - Sexual Misconduct Response Centre to be established for Canadian Armed Forces members](#)

Furthermore, the Canadian Armed Forces has developed training materials like the Commanding Officer's Toolbox, to ensure that members of all ranks are able to handle discovered cases of sexual misconduct. As a result of these measures, since January 2016, eight individuals have been convicted of sexual misconduct-related offences and another 55 have been subjected to administrative action.<sup>154</sup>

With that said, the Committee also agrees that there are still areas of improvement left for the Canadian Armed Forces.

The August 2016 progress report for Operation Honour confirms this assessment, stating that "The Canadian Armed Forces is still only beginning to implement the change identified in Operation Honour which though now well underway, will take years to instill and consolidate. Most of the initiatives generating this change are in their early stages. So too is the organization's ability to measure the outcomes that are beginning to emerge."<sup>155</sup> Given the slow progress to date, the Committee agrees that the Canadian Armed Forces must take the necessary steps to ensure the timely implementation of Operation Honour. The Committee understands that change- especially cultural change within an organization- takes time, but also agrees that the Canadian Armed Forces must take whatever steps are necessary to support Operation Honour and expedite its implementation.

Furthermore, it is imperative that the Minister of National Defence and the Chief of Defence Staff lead the culture change in the Department to ensure that each member is accountable and each leader will be held responsible. Change should begin at the recruitment stage with mental health and values evaluation based on metrics and reasonable questions to gauge responses. For example, recruits should be presented with various scenarios including situations which may occur during deployment. The resulting metrics should be used to determine suitability for the Canadian Armed Forces and whether recruits meet the high moral standard to be eligible to wear the Canadian uniform.

---

<sup>154</sup> Ibid.

<sup>155</sup> Library of Parliament briefing document, "Study on Issues related to the Defence Policy Review: Sexual Misconduct in the Canadian Armed Forces and Related Issues," 21 September 2016.

Once a member, there must be a sense of accountability. Commanders who fail to ensure bullies and predators are identified and disciplined, should themselves be relieved of their command.

As the Committee did not hear sufficient testimony in this area, it intends to follow-up during this Parliament with a report on the full implementation of the recommendations from the Deschamps Report and on the outcomes of Operation Honour.

To successfully review this matter, the committee will seek a full briefing from the Chief of Defence Staff on each phase of his directive related to Operation Honour.

## REFLECTING CANADA'S DIVERSITY

---

Barriers to the retention of women in the Canadian Armed Forces were also discovered by the Committee. For example, Lt.-Gen. Michael Hood, Commander of the Royal Canadian Air Force, stated that “the challenges of having a family, deploying and meeting the military services are much more acute in a married service couple than they are with just one person in the service. Typically, what we see happen is one of those spouse will retire to enable the career of the other.” In many cases, this will result in the female member retiring.<sup>156</sup>

The 2016 Fall Report of the Auditor General of Canada found that women made up only 14% of the Regular Force. The Committee was therefore encouraged to hear that the military's senior leadership has set ambitious recruitment targets backed by a “re-energized” attraction and marketing strategy to encourage more female recruits, and “is giving priority processing and enrolment to women.”<sup>157</sup> Minister Sajjan testified that the Canadian Armed Forces is aiming to increase the percentage of women in the Canadian Armed Forces by 1% per year, with a goal of reaching up to 25%.<sup>158</sup> The Committee was also told about efforts to incorporate gender perspectives into military planning and operations, including elements of training.

Increasing the representation of women in the military, as well as improving gender mainstreaming across the organization, are important goals which are central to changing the culture currently limiting women's representation in the Canadian Armed Forces.

Including women will be especially important as Canada renews its commitment to United Nations Peace Support Operations. The Committee's previous report, *UN Deployment: Prioritizing Commitments At Home and Abroad* recommends that Canada should help expedite implementation of United Nations Resolution 1325. To accomplish this, the Canadian Armed Forces must adopt proper gender-based analysis and remove its own barriers for the involvement of women.

During his appearance before the Committee, Chief of Defence Staff General Vance stated that “diversity, not just with women, but with indigenous people, visible minorities — increases our operational capability.”<sup>159</sup> As such, in addition to improving the gender balance within the Canadian Armed Forces, a new defence policy should emphasize the importance of increasing all manner of diversity in the military. This sentiment was echoed in the testimony of Minister Sajjan, who reiterated the need to reflect the diversity of Canada's multicultural population, and told the Committee that the organization is committed to making the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces a “harassment-free environment open to all

---

<sup>156</sup> SECD, [Evidence](#), 28 November 2016, Lieutenant-General Michael Hood.

<sup>157</sup> Office of the Auditor General of Canada, “[Report 5 – Canadian Armed Forces Recruitment and Retention – National Defence](#),” *2016 Fall Reports of the Auditor General of Canada*.

<sup>158</sup> Ibid.

<sup>159</sup> SECD, [Evidence](#), 21 September 2016, General Jonathan Vance.

Canadians.”<sup>160</sup> Yet, “harassment-free” does not directly translate to a reflection of Canada’s diverse and multicultural population. Like our allies, the Canadian military has long struggled to meet its targets for indigenous populations and visible minorities. As of February 2016, aboriginal peoples represented 2.5% of the military while visible minorities represented 6.5% - despite targets of 3.4% and 11.8% respectively.<sup>161</sup>

The Fall 2016 Report of the Auditor General examining Canadian Armed Forces recruitment and retention found that the military lacked a “comprehensive plan to attract more applicants” including “Aboriginal peoples and visible minorities.”<sup>162</sup> A new culture is needed to prioritize the diversification of the Canadian Armed Forces and this leadership must start with the Chief of Defence Staff and each divisional commanders.

In its response to the report, the Department of National Defence indicated that in 2017, “[t]he Canadian Armed Forces will stand up a full-time team called the Recruiting and Diversity Task Force, which will be dedicated to developing, planning, and executing activities aimed at increasing diversity group levels in the Canadian Armed Forces.”<sup>163</sup> While the striking of a Task Force is a step in the right direction, much more remains to be done, particularly in terms of taking concrete steps to diversify the Canadian Armed Forces to reflect Canada’s multicultural population and to attract more women to join the Canadian Armed Forces through a comprehensive and inclusive recruitment policy. The committee recommends:

**Recommendation 30:**

That the Government of Canada ensure that the Canadian Armed Forces adhere to its obligations under the *Employment Equity Act* by identifying and eliminating barriers to the appropriate representation of women, indigenous populations and visible minorities; and that it provide to Parliament a progress report on the work of the Recruiting and Diversity Task Force before 31 December 2017.

---

<sup>160</sup> SECD, [Evidence](#), 30 May 2016, the Honourable Harjit Singh Sajjan.

<sup>161</sup> Bruce Campion-Smith, [“Canada’s top general launches push to recruit women,”](#) *The Toronto Star*, 19 February 2016.

<sup>162</sup> Office of the Auditor General of Canada, [“Report 5 – Canadian Armed Forces Recruitment and Retention – National Defence,”](#) *2016 Fall Reports of the Auditor General of Canada*.

<sup>163</sup> Office of the Auditor General of Canada, [“Report 5 – Canadian Armed Forces Recruitment and Retention – National Defence,”](#) *2016 Fall Reports of the Auditor General of Canada*.



## **SPECIAL OPERATIONS FORCES**

---

Canada fields a Special Operations Forces Command (CANSOFCOM) to contribute to military operations across the full spectrum of conflict. Special Operations Forces must be ready to deploy quickly to all points of Canada's national territory as well as overseas on all types of military missions, where and when required. Special Operations Forces are often the lead element in Canada's contribution to the fight against terrorism. The Special Operations Forces Command has been an integral component of military operations in Afghanistan and today also contributes forces to the coalition campaign against terrorist groups in Iraq.

CANSOFCOM is currently organized into a headquarters element and five units:

- 1) Joint Task Force 2 (JTF 2);
- 2) the Canadian Special Operations Regiment (CSOR);
- 3) 427 Special Operations Aviation Squadron (SOAS);
- 4) the Canadian Joint Incident Response Unit – Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CJIRU-CBRN); and,
- 5) the Canadian Special Operations Training Centre (CSOTC).

Presently, 200 members of the special operation forces are deployed in Iraq to support the battle against ISIS in Mosul. According to the Chief of Defence Staff, General Vance: "The geography changed somewhat and the partners changed somewhat, That is, we went from mentoring, training, advising and assisting Kurds to other Iraqi security forces."<sup>164</sup> The media report confirmed that the government added a "helicopter detachment to transport and resupply those soldiers as well as a 50-person intelligence unit, and kept two surveillance planes and a refuelling aircraft in the region."

It will be essential for the Government to continue to invest in the Special Operations Forces Command as a priority.

The versatility of the Command and the multiple types of operations to which it contributes makes it essential to ensure that Canada's Special Forces soldiers are effectively equipped and that the Command is built to a strength-level which enables it to respond to multiple emergencies and tasking as may be required.

The committee will conduct a full review of the Special Operations Forces in a future report.

---

<sup>164</sup> <http://news.nationalpost.com/news/world/canadian-troops-operating-in-east-mosul-as-mission-extended-to-june-2>

## **APPENDIX A - OPEN LETTER TO THE PRIME MINISTER FROM FORMER AIR FORCE COMMANDERS**

---

OTTAWA, Feb. 23, 2017 /CNW/ - This is the content of an open letter from Former Air Force Commanders to the Prime Minister.

Dear Prime Minister,

As former commanders of Canada's air force, we respectfully but urgently ask that your government not proceed with the plan to purchase a fleet of Super Hornet aircraft as an interim measure pending the eventual replacement of our venerable CF-18 fighters. It is our firm belief that the interim strategy is ill-advised, costly and unnecessary. Most important, it would significantly impair the Royal Canadian Air Force for years to come and ultimately damage the nation's defence posture. The situation is complex, but our call for dropping the Super Hornet buy is based on some compelling facts, which we offer for your consideration.

First, we have serious misgivings about the use of a "capability gap" as the basis for your interim plan. Your government's newly created policy calling for the Royal Canadian Air Force to meet its NATO and NORAD treaty obligations concurrently does not reflect a real and sudden change in the strategic situation. In our experience, it has been decades since Canada had sufficient fighter aircraft to meet all our commitments simultaneously. Over the years the air force, by judiciously balancing strategic risks and available resources, has managed its operational contributions reasonably well. We certainly welcome any initiative that promises to close the longstanding capability gap, but purchasing eighteen Super Hornet aircraft would in fact exacerbate the gap in the near to mid-term by imposing a heavy burden on the RCAF's existing resources without producing a meaningful increase in fighter availability.

Although the Super Hornet does have some commonality with our current CF-18s, it is a different airplane, requiring its own training system for pilots and technicians, as well as new flight simulators, logistic support and maintenance organizations specific to the Super Hornet. The air force would have to draw personnel from the existing CF-18 fighter fleet (usually its most experienced people) to help bring into service a new and more complex fleet of fighter aircraft. But that would not be enough. It would be necessary to recruit, train and qualify several hundred new technicians and dozens of pilots. Recent experience indicates that the RCAF would face difficulty in achieving this; it can take four to five years from recruitment to produce fully trained, operationally ready pilots and specialists for advanced fighter aircraft. We foresee that bringing in an interim fleet would create serious practical problems of this kind.

Quite apart from such technical issues, we are aware that buying, operating and supporting an interim fleet of Super Hornets would be an expensive proposition, with cost estimates ranging from \$5-\$7 billion. We therefore ask that your government seek a better way of keeping the RCAF operationally effective until its fleet of CF-18s is replaced with a modern fighter.

To this end, we respectfully recommend that three important initiatives be undertaken.

First, the RCAF should be given the necessary resources to conduct an aggressive recruiting and training process to eliminate existing personnel shortfalls and to provide for the interim period leading to CF-18 replacement.

Second, if your government feels compelled to acquire additional fighters for the interim, it should seriously examine the prospect of purchasing so-called legacy Hornets (i.e. basically the same as our current CF-18s) that are increasingly becoming available as Canada's partner nations replace their older Hornet fleets with the F-35. For example, both the United States Navy and the Royal Australian Air Force will have surplus F-18s that are very close in configuration to our own. These would require very little modification to make them essentially identical to the CF-18, having the same operational effectiveness and excellent safety record as today's fleet. The capability exists in the Canadian aerospace industry to do the necessary modifications. The acquisition cost would be a fraction of a Super Hornet buy. Of critical importance, all the training, logistics and infrastructure needed to support the additional CF18s are already in place, and the larger CF-18 fleet would fill the operational capability gap in the interim. All of this would be achieved without the cost, delay and disruption of burdening the RCAF with a second fleet of fighters.

Finally, and emphatically, we urge the government to proceed without further delay to implement the open and fair competition that you promised for replacement of our CF-18s. Completing this within the next few years is entirely feasible, and it would allow for a faster, more effective and much less costly transition to full operational service by the CF-18's eventual replacement.

We offer these recommendations based on our collective experience of many years of serving Canada's air force, with the sole purpose of bringing to your attention some important realities regarding the future of the RCAF and the nation's defence. We look to you for wisdom in resolving the matters that we have placed before you.

Sincerely,

Lieutenant-General (Ret'd) Larry Ashley  
Lieutenant-General (Ret'd) Yvan Blondin  
Lieutenant-General (Ret'd) Lloyd Campbell  
Lieutenant-General (Ret'd) Bill Carr  
Lieutenant-General (Ret'd) André Deschamps  
Lieutenant-General (Ret'd) Dave Huddleston  
Lieutenant-General (Ret'd) Dave Kinsman  
Lieutenant-General (Ret'd) Steve Lucas  
General (Ret'd) Paul Manson  
Lieutenant-General (Ret'd) Don McNaughton  
Lieutenant-General (Ret'd) Ken Pennie  
Lieutenant-General (Ret'd) Fred Sutherland  
Lieutenant-General (Ret'd) Angus Watt

SOURCE Former Air Force Commanders

## APPENDIX B - DEFENCE ACQUISITION GUIDE 2016

---

### NEW INITIATIVES

- (i) [CC-115 Buffalo Primary Air Vehicle Repair and Overhaul;](#)
- (ii) [CC-138 Twin Otter Primary Air Vehicle Repair and Overhaul;](#)
- (iii) [Leopard 2 Family of Vehicles In-Service Support Contracts;](#)
- (iv) [Sleeping Bag System Contract;](#)
- (v) [Armoured Heavy Support Vehicles System Sustainment;](#)
- (vi) [Light Utility Vehicle Wheeled Sustainment;](#)
- (vii) [Mine Resistant Ambush Protected Buffalo and Cougar Vehicle Sustainment;](#)
- (viii) [Non-Combatant Classification Society - Classification Society Support to DND's Non-Combatant Fleet;](#)
- (ix) [Halifax-Class Shipyard Contract-East;](#)
- (x) [Halifax-Class Shipyard Contract-West;](#)
- (xi) [Light Armoured Vehicle III Upgrade Part 2;](#)
- (xii) [Light Force Enhancement;](#)
- (xiii) [Modular Pack System;](#)
- (xiv) [Pistol Replacement;](#)
- (xv) [Future Family of Unmanned Ground Vehicles;](#)
- (xvi) [Fighter Lead-in Training;](#)
- (xvii) [Naval Reserve Boat – Training;](#)
- (xviii) [Containerized Systems;](#)
- (xix) [Individual Protective Ensemble;](#)
- (xx) [Sensitive Equipment Decontamination System;](#)
- (xxi) [Chemical Biological Radiological Nuclear Information Management;](#)
- (xxii) [Combined Chemical Biological Detection Identification and Monitoring;](#)
- (xxiii) [Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Aerial Reconnaissance;](#)
- (xxiv) [Armament Loader Modernization;](#)
- (xxv) [Royal Canadian Air Force Footwear Project;](#)
- (xxvi) [CC144 Consolidation Project;](#)
- (xxvii) [Remote Mine-hunting and Disposal System;](#)
- (xxviii) [Five-Eyes Collaborative Environmentality;](#)
- (xxix) [Extreme Pressure Detonics Chamber;](#)
- (xxx) [Rocket and Missile Systems Modeling & Simulation;](#)
- (xxxi) [Force Anti-Submarine Warfare;](#)
- (xxxii) [Modular Biological Containment Facility;](#)
- (xxxiii) [Electro-Optic/Infrared Warfare;](#)
- (xxxiv) [Space-based Maritime Domain Awareness;](#)
- (xxxv) [Over the Horizon Radar;](#)
- (xxxvi) [Canadian Arctic Underwater Sentinel Experimentation;](#)
- (xxxvii) [Tasking, Collection, Processing, Exploitation, and Dissemination; and](#)
- (xxxviii) [Large Scale Acoustic Resonance Mixer.](#)

## DEFENCE ACQUISITION GUIDE 2016

### NOT INCLUDED

1. [Fixed-Wing Search and Rescue Aircraft Replacement;](#)
2. [Arctic and Offshore Patrol Ship;](#)
3. [Naval Remote Weapon Station;](#)
4. [Maritime Satellite Communications Upgrade;](#)
5. [Enhanced High Readiness;](#)
6. [84mm Ammunition;](#)
7. [1 CFFTS Tactical Mission Training System Replacement;](#)
8. [Maritime Next Generation Communications Suite;](#)
9. [CF-188 Defensive Electronic Warfare Suite;](#)
10. [CF-188 Follow-on Operation Flight Program;](#)
11. [Royal Canadian Air Force Aerial Fire Fighting Vehicle;](#)
12. [Aerodrome Support Equipment;](#)
13. [On-Scene Control Emergency Response Modernization;](#)
14. [Tactical Observer Fire Control System Upgrade;](#)
15. [Common Remote Weapon System;](#)
16. [LAV OPV Crew Commander Independent Viewer;](#)
17. [RDX Replacement;](#)
18. [Demolition Modernization Project;](#)
19. [Victoria Class AN/BQQ-10 Sonar Follow-On Technical Support In-Service Support Contract;](#)
20. [North Warning System Operations and Maintenance Contract;](#)
21. [Fragmentation Vest Contract;](#)
22. [Contracted Airborne Training Services;](#)
23. [Victoria Class Submarine Fire Control System In-Service Support Contract;](#)
24. [Virtual Integrated Shipboard Information Networks;](#)
25. [Polar Communications and Weather;](#)
26. [Canadian Forces Health Information System;](#)
27. [Enhanced Information Technology Infrastructure;](#)
28. [Secure Configuration Management;](#)
29. [Royal Canadian Air Force Simulation Implementation Project;](#)
30. [Improved Trail Snowshoe;](#)
31. [Sea King T58 Engine Contract;](#)
32. [SONOBUOYs AN/SSQ 62E DICASS Contract;](#)
33. [Signature Collection and Management Equipment;](#)
34. [Professional Support for Tactical Edge Cyber Command and Control;](#)
35. [Test, Analysis and Development Services in the Field of Injury, Biokinetics, Small Arms; and Effects and Personal Protection;](#)
36. [Ocean-going research capability; and](#)
37. [Simulators and Trainers Maintenance Support Contract.](#)

## APPENDIX C - CURRENT NAVAL CAPABILITIES

---

### Frigates



HMCS Calgary

Source: Royal Canadian Navy

The 12 Canadian-built Halifax-class multi-role patrol frigates are considered the backbone of the Royal Canadian Navy (RCN). The ships were originally designed for anti-submarine warfare and anti-surface warfare, primarily in the open ocean environment.

The role of the Halifax-class has changed. Current and evolving maritime threats are faster, stealthier, more maneuverable, and shifting from the open ocean to the littoral (near-shore) environment. The littoral environment poses challenges to sensors and weapons systems due to higher traffic density and proximity to shore-based threats. In addition, ships now face asymmetrical threats, such as attacks from smaller, more maneuverable vessels that were not envisaged at the time of the ships' design.

Innovations in procedures and tactics have enabled the frigates to operate effectively in the new threat environment, despite equipment limitations. However sensor and weapons enhancements are needed in order to enhance the ships' ability to deal with these new threats into the future. The Halifax-class ship's homeports are Esquimalt, British Columbia, and Halifax, Nova Scotia. The current Halifax-class ships are:

- HMCS *Halifax* (330)
- HMCS *Vancouver* (331)
- HMCS *Ville de Québec* (332)
- HMCS *Toronto* (333)
- HMCS *Regina* (334)
- HMCS *Calgary* (335)
- HMCS *Montreal* (336)
- HMCS *Fredericton* (337)
- HMCS *Winnipeg* (338)
- HMCS *Charlottetown* (339)
- HMCS *St John's* (340)
- HMCS *Ottawa* (341)

## Submarines



HMCS Corner Brook

Source: Royal Canadian Navy

The Victoria-class long range patrol submarines are the Navy's "special forces". These stealthy submarines are well armed and capable of patrolling over vast distances, while their flexibility allows them to perform a wide range of unique naval missions.

Acquired from the Royal Navy in the 1990s, the Victoria-class submarines can operate in the Arctic, Pacific and Atlantic approaches to Canada and significantly extend the Navy's tactical and strategic capabilities.

Specifications:

Speed: 12 knots (surfaced), 20 knots (submerged)

Patrol Endurance: approximately 8 weeks.

Complement: 48 crew and 5 trainees.

Driving Depth: > 200 metres

The Victoria-class submarine's homeports are Esquimalt, British Columbia, and Halifax, Nova Scotia. The current Victoria-class submarines are:

HMCS Victoria (876)

HMCS Windsor (877)

HMCS Corner Brook (878)

HMCS Chicoutimi (879)

## Maritime Coastal Defence Vessels (MCDVs)



HMCS Whitehorse conducts maneuverability exercises

Source: Royal Canadian Navy

The Kingston-class Maritime Coastal Defence Vessels (MCDVs) are multi-role minor war vessels with a primary mission of coastal surveillance and patrol including general naval operations and exercises, search and rescue, law enforcement, resource protection and fisheries patrols.

Launched between 1995 and 1998, these ships are very flexible. Several types of mission specific payloads can be added to allow for rapid role change from one mission type to another such as a mechanical minesweeping system, a route survey system, and a bottom object inspection vehicle.

The 12 Kingston-class MCDVs are crewed primarily by Naval Reservists and are divided equally between both coasts.

### **Specifications:**

**Displacement:** 970 tonnes (full load)

**Length:** 55.3 metres

**Beam:** 11.3 metres

**Draught:** 3.4 metres

**Engine:** Diesel-electric: Two Jeumont DC electric motors each drive a Lips azimuthing thruster with a five bladed propeller, powered by four 600V AC alternators driven by Wartsila SCAM V12 Diesels.




The Kingston-class ship's homeports are Esquimalt, British Columbia, and Halifax, Nova Scotia.

The current Kingston-class ships are:





- HMCS *Kingston* (700)
- HMCS *Glace Bay* (701)
- HMCS *Nanaimo* (702)










- HMCS *Edmonton* (703)
- HMCS *Shawinigan* (704)
- HMCS *Whitehorse* (705)
- HMCS *Yellowknife* (706)
- HMCS *Goose Bay* (707)
- HMCS *Moncton* (708)
- HMCS *Saskatoon* (709)
- HMCS *Brandon* (710)
- HMCS *Summerside* (711)

LIST OF AIRFORCE AIRCRAFT <sup>165</sup>	
<p>CF 18s Fighter Jets 77</p> 	<p>The CF-188 is a multipurpose, high-performance twin-engine fighter that can handle both air-to-air (air defence, air superiority, combat air patrol) and air-to-ground (close air support, battlefield air interdiction) combat</p>
<p>CC-115 Buffalos 6 (Based in Comox BC)</p> 	<p>One of Canada's primary search and rescue (SAR) aircrafts, the CC-115 Buffalo will fly in almost any weather. The agile Buffalo can take off and land on even the most rugged terrain and in areas as short as a soccer field</p>
<p>CC-130 Hercules Transports Planes 13 based at 8 Wing Trenton, ON; 14 Wing Greenwood, NS; 17 Wing Winnipeg, MB</p> 	<p>A four-engine turboprop tactical transport aircraft with a rear cargo ramp, rugged landing gear, good short-field performance and high ground clearance for engines and propellers, used for troop transport, tactical airlift (both palletized and vehicular cargo), search and rescue, air-to-air refueling, and aircrew training and qualification. Designed to operate from unimproved airstrips in an active theatre of operations.</p>

<sup>165</sup> Source : Royal Canadian Air Force

<p>CH-149 Cormorant Helicopters 14 based at 9 Wing Gander, NL; 14 Wing Greenwood, NS; 19 Wing Comox, BC</p> 	<p>Modified from the military specifications of the European EH-101 medium-lift military transport helicopter, the CH-149 includes search-and-rescue-specific equipment and physical characteristics and performance requirements to meet Canada's SAR responsibilities.</p>
<p>CH-146 Griffon 85 based at Bagotville, QC Borden, ON; Cold Lake, AB, Edmonton, AB; Gagetown, NB; Goose Bay, NL; Petawawa, ON; St. Hubert, QC; Trenton, ON; Valcartier, QC</p> 	<p>The CH-146 Griffon is a Utility Transport Tactical Helicopter (UTTH) used primarily for tactical transport of troops and material.</p>
<p>CC-130J Hercules 17 based at 8 Wing Trenton, ON</p> 	<p>It is used for troop transport, tactical airlift (both palletized and vehicular cargo) and aircrew training and qualification. It is designed to operate from rudimentary airstrips in an active theatre of operations. The CC-130J has the same look as its predecessors, but in fact is a greatly improved airplane. The new "Hercs" fly faster, higher, and farther, carrying heavier loads while burning less fuel. They deliver cutting edge technology to provide the Canadian Forces with a cost-effective, operationally-proven tactical airlift capability.</p>
<p>CC-138 Twin Otter 4 based in Yellowknife, NWT</p> 	<p>The CC-138 is used in transport and support roles to the Canadian Forces' northern operations and in search and rescue (SAR) missions. It can carry up to 20 passengers or 2,999 kg of payload, and has a range of 1,427 km.</p>

<p>CC-144 Challenger 4 based in Ottawa</p> 	<p>The CC-144 Challenger, DND's twin-engine, long-range executive jet, offers rapid air transportation to Canadian and international VIPs. With a range of up to 5,930 km and a maximum speed of Mach 0.83, the Challenger can quickly deliver passengers almost anywhere in the world.</p>
<p>CC-150 Polaris (Airbus A-310) 5 based at Trenton, ON</p> 	<p>The CC-150 Polaris (Airbus A-310) is a multi-purpose, twin-engine, long-range jet aircraft that can be converted for passenger, freight or medical transport and air-to-air refueling (or any combination of these configurations). The Polaris can reach a speed of up to Mach 0.84 (1029 km/h) carrying a load of up to 32,000 kilograms (70,560 pounds). Passenger loads range from 28 to 194 people, depending on the particular aircraft tail number and configuration.</p>
<p>CC-177 Globemaster III 5 based at Trenton, ON</p> 	<p>To illustrate the power of these aircraft, one CC-177 can haul three CH-146 Griffon helicopters with refuelling tanks, or one Leopard 2 tank, or as many as 102 paratroopers. But perhaps most useful of all, the CC-177's ability to fly long distances and land in remote airfields makes it a premier transporter for military, humanitarian and peacekeeping missions.</p>
<p>CH-147F Chinook Helicopter 15 based at Canadian Forces Base Petawawa, Ontario</p> 	<p>The CH-147F Chinook is an advanced, multi-mission, medium to heavy-lift helicopter. Its primary mission is the tactical transport of equipment and personnel during domestic or deployed operations.</p>
<p>CP-140 Aurora 18 based at 19 Wing Comox, British Columbia and 14 Wing Greenwood, Nova Scotia</p>	<p>As a "command, control, communications, computers, intelligence, surveillance and reconnaissance" (C4ISR) platform, the Aurora performs domestic and international operations across a wide variety of disciplines. This includes domestic surveillance of the Canadian Atlantic, Pacific and Arctic Oceans, as well as anti-surface warfare, maritime and overland intelligence, surveillance and reconnaissance (ISR), strike coordination, and search and rescue (SAR) missions. It also provides vital support to other</p>

	<p>government agencies in combating illegal immigration, fishing, polluting, or drug trafficking, as well as assisting with disaster relief.</p>
<p>CH-124 Sea King 27 based at 12 Wing Shearwater, NS and Patricia Bay, BC</p> 	<p>Although one of the oldest Aircraft in the Royal Canadian Air Force, the Sea King is also one of its busiest. It has seen service in a variety of international and domestic roles in recent years including the Persian Gulf, Somalia, Yugoslavia, East Timor, Manitoba Floods, and Haiti.</p>
<p>CH-148</p> 	<p>The CH-148 Cyclone will replace the CH-124 Sea King as Canada's main ship-borne maritime helicopter. The Cyclone will conduct Surface and Subsurface Surveillance and Control, utility and search and rescue missions. It will also provide tactical transport for national and international security efforts. This twin-engine helicopter is compatible with the latest high-tech naval frigates and includes several new safety features. The Cyclone has a day-and-night flight capability, and can fly in most weather conditions in temperatures ranging from -51°C to +49°C. With a maximum cruise speed of 250 km/h, the CH-148 is approximately 10% faster than a Sea King. The Cyclone can also fly 450 km without refueling.</p>
<p>Trainer Aircrafts</p> <p><b>CT-114 Tutor</b> <b>CT-142 Dash-8</b> <b>CT-155 Hawk</b> <b>CT-156 Harvard II</b> <b>CH-139 Jet Ranger</b></p>	<p>Trainer aircraft are used to train novice aircrew in their roles of operating various types of aircraft, including fighters, helicopters and multi-engine aircraft. Several of the training aircraft used by the Canadian Armed Forces actually belong to companies that are contracted to provide training. The Tutor aircraft, which is primarily used by the Snowbirds aerobatic team, is categorized as a trainer because it was the Canadian Armed Forces' primary jet trainer until the year 2000. The alpha-numerical designation for trainers begins with CT.</p>

## APPENDIX D – LIST OF WITNESSES

---

### Monday, May 30, 2016

*Global Affairs Canada*  
*United Nations Department of  
Peacekeeping Operations*

The Honourable Harjit Singh Sajjan, P.C., M.P., Minister of  
National Defence  
Mark Gwozdecky, Assistant Deputy Minister, International  
Security and Political Affairs  
Hervé Ladsous, Head of Department

### Monday, June 13, 2016

The Honourable Peter MacKay, P.C., former Minister of  
National Defence  
The Honourable David Pratt, P.C., former Minister of National  
Defence

### Monday, June 20, 2016

*Canadian Defence and Foreign  
Affairs Institute*  
*As an individual*  
*Embassy of Sweden to Canada*

Colin Robertson, Vice-President, and Fellow, School of  
Public Policy, University of Calgary  
Elinor Sloan, Professor of International Relations,  
Department of Political Science, Carleton University  
H.E. Per Sjögren, Ambassador

*Conference of Defence  
Associations Institute*

Major General (Retired) Daniel Gosselin, Chair of the Board

*As individuals*

Colonel (Retired) Charles Davies

Colonel (Retired) Michael P. Cessford

*Conference of Defence  
Associations*

Tony Battista, CEO

*As an individual*

Brigadier-General (Retired) Jim Cox

*Conference of Defence  
Associations*

Vice-Admiral (Retired) Denis Rouleau, Chair

*As individuals*

Dan Ross, Former Assistant Deputy Minister (Materiel),  
National Defence  
Major-General (Retired) James R. Ferron, Vice-President,  
Capability Development, Carillon Canada Inc.  
Vice-Admiral (Retired) Glenn Davidson, Former Ambassador  
of Canada to Syria and Afghanistan

### Monday, September 19, 2016

*As individuals*

Jane Boulden, Associate Dean of Arts, Royal Military College  
of Canada (by video conference)  
Walter Dorn, Professor and Chair, Master of Defence Studies  
Programme, Royal Military College of Canada and  
Canadian Forces College  
Lieutenant-General (Retired) D. Michael Day, Fellow,  
Canadian Global Affairs Institute

Lieutenant-General (Retired) Charles Bouchard

Lieutenant-General (Retired) the Honourable Roméo Dallaire

Lieutenant-Colonel (Retired) David Last, Associate Professor, Royal Military College  
David Bercuson, Director, Centre for Military, Security and Strategic Studies, University of Calgary (by video conference)

*Naval Association of Canada  
As an individual*

Vice-Admiral (Retired) Drew Robertson  
James A. Boutilier, Adjunct Professor, Pacific Studies, University of Victoria

*Navy League of Canada*

Navy Captain (Retired) Harry Harsch, Vice President, Maritime Affairs

**Tuesday, September 20, 2016**

*Office of the Auditor General of Canada*

Michael Ferguson, Auditor General of Canada

*Office of the Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces*

Gordon Stock, Principal  
Gary Walbourne, Ombudsman

*The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD)*

Kwezi Mngqibisa, Coordinator and Consultant, Somalia Initiative (by video conference)

*As an individual  
Royal Canadian Legion*

Major General (Retired) Lewis Mackenzie  
Major General (Retired) Richard Blanchette, Chairman, Defence and Security Committee  
Charls Gendron, Secretary, Defence and Security Committee  
Major (Retired) Wayne Mac Culloch, National President

*Canadian Association of Veterans in United Nations Peacekeeping  
Canadian Peacekeeping Veterans Association*

Lieutenant General (Retired) Louis Cuppens, Special Advisor

*Royal Norwegian Embassy in Ottawa*

Her Excellency Anne Kari Hansen Ovind, Ambassador of the Kingdom of Norway

*As an individual*

Carolyn McAskie, Former Special Representative of the Secretary General (SRSG) and Head of the United Nations Peacekeeping Mission in Burundi (ONUB)

**Wednesday, September 21, 2016**

*National Defence and the Canadian Armed Forces*

Major-General Jean-Marc Lanthier, Commander, Canadian Army Doctrine and Training Centre

Lieutenant-Colonel Brian Healey, Commander, Peace Support Training Centre

*Parliamentary Centre  
CANADEM*

Petra Andersson-Charest, Director of Programs

*National Defence and the Canadian Armed Forces*

Paul LaRose-Edwards, Executive Director

General Jonathan Vance, Chief of the Defence Staff

Lieutenant-General Christine Whitecross, Commander, Military Personnel Command

*National Defence and the  
Canadian Armed Forces  
Reserves 2000  
Institut militaire de Québec*

Commodore Brian Santarpia, Director General, Plans,  
Strategic Joint Staff  
Lieutenant-Colonel (Retired) John Selkirk, Executive Director  
Brigadier General (Retired) Richard Giguère, President (by  
video conference)

**Monday, November 14, 2016**

*As an individual  
Air Force Association of Canada*

David Perry, Senior Analyst, Canadian Global Affairs Institute  
Lieutenant-General (Retired) André Deschamps, Honorary  
National President

**Monday, November 21, 2016**

*National Defence and the  
Canadian Armed Forces*

Major-General Paul Bury, Chief Reserves

Brigadier-General Rob Roy MacKenzie, Chief of Staff, Army  
Reserve

**Monday, November 28, 2016**

*National Defence and the  
Canadian Armed Forces*

Lieutenant-General Michael Hood, Commander, Royal  
Canadian Air Force

Brigadier-General Michel Lalumiere, Director General, Air  
Force Development

Major-General Christian Juneau, Deputy Commander,  
Canadian Army

Brigadier-General Rob Roy MacKenzie, Chief of Staff, Army  
Reserve

*Public Safety Canada*

Lori MacDonald, Assistant Deputy Minister, Emergency  
Management and Programs Branch

Stéphanie Durand, Director General, Policy and Outreach

*National Defence and the  
Canadian Armed Forces*

Major-General William Seymour, Chief of Staff, Operations,  
Canadian Joint Operations Command

Brigadier-General Michel Lalumiere, Director General, Air  
Force Development

*Canadian Coast Guard*

Mario Pelletier, Deputy Commissioner, Operations

**Monday, December 12, 2016**

*Office of the Parliamentary Budget  
Officer*

Jean-Denis Fréchette, Parliamentary Budget Officer

Mostafa Askari, Assistant Parliamentary Budget Officer

Jason Jacques, Director, Economic and Fiscal Analysis

Peter Weltman, Senior Director, Costing and Program  
Analysis

*National Defence and the  
Canadian Armed Forces*

Brigadier-General Michael Nixon, Commander, Joint Task  
Force North (by video conference)

Lieutenant-Colonel Luis Carvallo, Commanding Officer, 1st  
Canadian Ranger Patrol Group (by video conference)





# RÉINVESTIR DANS LES FORCES ARMÉES CANADIENNES : UN PLAN POUR L'AVENIR

Comité sénatorial permanent de la sécurité  
nationale et de la défense

L'honorable Daniel Lang, Président

L'honorable Mobina S.B. Jaffer, Vice-présidente

Mai 2017



SÉNAT | SENATE  
CANADA

This document is available in English

Le rapport et les délibérations du Comité sont disponibles sur internet :  
[www.senate-senat.ca/secd.asp](http://www.senate-senat.ca/secd.asp)

Des exemplaires imprimés de ce document sont disponibles auprès de :  
La Direction des comités du Sénat au (613) 990-0088  
ou par courriel à [secd@sen.parl.gc.ca](mailto:secd@sen.parl.gc.ca)

## TABLE DES MATIÈRES

---

MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT DE LA SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE.....	IV
ORDRE DE RENVOI .....	V
RÉSUMÉ.....	VI
RECOMMANDATIONS.....	XII
INVESTIR DANS LA DÉFENSE DU CANADA EN SOUTENANT LES FORCES ARMÉES CANADIENNES .....	1
INTRODUCTION .....	1
APERÇU.....	1
SOUTENIR LES FAMILLES MILITAIRES.....	2
GARDER L'ÉQUIPE UNIE .....	3
ACCROÎTRE LA COOPÉRATION AVEC NORAD .....	5
LA CONNAISSANCE DU DOMAINE, UNE PRÉOCCUPATION COMMUNE.....	6
ACCROÎTRE LA COOPÉRATION AVEC LE NORAD.....	7
RENFORCER L'AVIATION.....	9
LE REMPLACEMENT DES CF-18 DU CANADA .....	11
ENJEUX DES PLATEFORMES .....	12
UN INVESTISSEMENT ESSENTIEL DANS LE SYSTÈME D'ALERTE DU NORD .....	14
METTRE À NIVEAU LA FLOTTE D'HÉLICOPTÈRES (CORMORANTS ET GRIFFONS).....	15
ADOPTER ET FINANCER UN SYSTÈME DE DÉFENSE AÉRIENNE INTÉGRÉE .....	18
LES VÉHICULES AÉRIENS SANS PILOTE.....	20
RECRUTEMENT ET FORMATION DANS L'AVIATION.....	24
RENFORCER LA MARINE ROYALE CANADIENNE .....	26
CONSACRER DU FINANCEMENT AFIN DE RÉGLER LES LACUNES DANS LES CAPACITÉS DE LA MARINE ROYALE CANADIENNE .....	33
NAVIRE DE PATROUILLE EXTRACÔTIER ET DE L'ARCTIQUE (NPEA) .....	38
UNE FLOTTE DE SOUS-MARINS POUR PROTÉGER LES CÔTES DU CANADA.....	40

POUR UNE PROTECTION ÉQUILIBRÉE DU CANADA.....	43
IL NOUS FAUT 18 NAVIRES DE COMBAT DE SURFACE – COMMENÇONS LA CONSTRUCTION! .....	43
BESOIN URGENT DE LA PLATEFORME AEGIS OU D'UNE PLATEFORME SEMBLABLE.....	45
DES PÉTROLIERS RAVITAILLEURS D'ESCADRE SONT NÉCESSAIRES .....	46
LES NAVIRES DE DÉFENSE CÔTIÈRE NE SUFFISENT PAS .....	47
LE CANADA DOIT SE PROTÉGER CONTRE LES MINES MARINES!.....	48
ASSURER LA DISPONIBILITÉ OPÉRATIONNELLE DE L'ARMÉE .....	49
LES LEÇONS DE L'AFGHANISTAN NE DOIVENT PAS ÊTRE OUBLIÉES.....	50
INTÉGRER LA FORCE DE RÉSERVE DE L'ARMÉE DANS « L'ÉQUIPE DE LA DÉFENSE » DE FAÇON GLOBALE.....	53
RECHERCHER DANS LA RÉSERVE LES COMPÉTENCES SPÉCIALISÉES .....	59
UNE GARDE CÔTIÈRE ARMÉE JOUANT UN RÔLE POLICIER.....	61
LA PROTECTION DU NORD.....	63
FORCE OPÉRATIONNELLE INTERARMÉES (NORD).....	65
RENFORCER LA RECHERCHE ET LE SAUVETAGE .....	69
RENFORCER LA RÉSERVE ET LES RANGERS DANS LE NORD CANADIEN .....	70
SUPPRIMER L'INCONDUITE SEXUELLE .....	74
HARCÈLEMENT SEXUEL ET RELATIONS DE POUVOIR.....	75
LES DIRIGEANTS SUPÉRIEURS DOIVENT AGIR POUR CHANGER LA CULTURE.....	75
ÉTABLIR UN CENTRE DE RESPONSABILISATION EN MATIÈRE DE HARCÈLEMENT SEXUEL ET D'AGRESSION SEXUELLE.....	76
LES COMMANDANTS MILITAIRES DOIVENT OBTENIR DES RÉSULTATS.....	78
REFLÉTER LA DIVERSITÉ CANADIENNE.....	81
FORCES D'OPÉRATIONS SPÉCIALES.....	84
ANNEXE A - LETTRE OUVERTE D'ANCIENS COMMANDANTS DE LA FORCE AÉRIENNE AU PREMIER MINISTRE .....	85
ANNEXE B - GUIDE D'ACQUISITION DE LA DÉFENSE DE 2016 .....	88
ANNEXE C - CAPACITÉS NAVALES ACTUELLES.....	90

ANNEXE D – LISTE DE TÉMOINS ..... 98

## **MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT DE LA SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE**

---

L'honorable Daniel Lang, président  
L'honorable Mobina S.B. Jaffer, vice-présidente

et

Les honorables sénateurs:

Lynn Beyak  
Gwen Boniface \*  
Claude Carignan, c.p.  
Jean-Guy Dagenais  
Colin Kenny  
Frances Lankin, c.p. \*  
Marilou McPhedran \*  
Lucie Moncion \*  
Raymonde Saint-Germain \*  
Vernon White

### *Membres d'office du comité*

Les honorables sénateurs Larry Smith (ou Yonah Martin) et Peter Harder, c.p. (ou Diane Bellemare)

### *Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux du Comité*

Les honorables sénateurs Larry W. Campbell, James S. Cowan, Joseph A. Day, Elaine McCoy, Don Meredith, Wilfred P. Moore, Victor Oh, Dennis Glen Patterson, André Pratte, Nancy Greene Raine and Pierrette Ringuette

### *Personnel des sénateurs*

Naresh Raghubeer, directeur, Politique et Affaires parlementaires, Bureau du sénateur Daniel Lang  
Alexander Mendes, adjoint législatif, Bureau de la sénatrice Mobina Jaffer  
Roy Rempel, conseiller politique, Bureau du sénateur Smith

### *Greffier du comité :*

Adam Thompson, greffier  
Barbara Reynolds

\* Ces sénateurs se sont joints au comité en décembre 2016 ou par la suite, après que le comité eut terminé d'entendre les témoignages liés à cette étude. Par conséquent, ils peuvent appuyer ou non les conclusions du comité.

## **ORDRE DE RENVOI**

---

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 21 avril 2016 :

Avec le consentement du Sénat,

L'honorable sénateur Lang propose, appuyé par l'honorable sénateur Tannas,

Que le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement;

Qu'en conformité avec l'article 12-18(2)b)(i) du Règlement, le comité soit autorisé à se réunir de juin à septembre 2016, même si le Sénat est alors ajourné pendant une période de plus d'une semaine;

Que le comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que le rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat;

Que le comité dépose son rapport au plus tard le 16 décembre 2016 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*  
Charles Robert

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 12 décembre 2016 :

L'honorable sénateur Lang propose, appuyé par l'honorable sénateur Smith,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le jeudi 21 avril 2016, la date du rapport final du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense concernant son étude sur les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement soit reportée du 16 décembre 2016 au 30 juin 2017.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*  
Charles Robert

## RÉSUMÉ

---

En novembre 2016, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense a publié son premier rapport de la 42<sup>e</sup> législature. Intitulé *Déploiements de l'ONU : Prioriser nos engagements au Canada et à l'étranger*, ce rapport a été adopté par le Sénat.

En avril 2017, le comité a porté son attention sur les Forces armées canadiennes et l'Examen de la politique de défense entrepris par le gouvernement. Dans le rapport *Sous-financement des Forces armées canadiennes : Passons de la parole aux actes*, le comité a établi les grands thèmes que doit aborder le gouvernement. Plus précisément, il lui a recommandé ce qui suit :

1. porter les dépenses en défense, qui sont actuellement de 0,88 % du produit intérieur brut (PIB) du Canada, à 2 % du PIB d'ici 2028;
2. régler les problèmes du système d'approvisionnement, c'est-à-dire adapter les politiques actuelles de manière à ce que le ministère de la Défense nationale, et non Services publics et Approvisionnement Canada, soit responsable des acquisitions pour l'armée; nommer un négociateur et interlocuteur en chef pour chaque projet d'approvisionnement d'une valeur supérieure à 1 milliard de dollars; et attribuer à cette personne la responsabilité et l'imputabilité;
3. en faire plus pour coordonner les cyberdéfenses et protéger l'infrastructure essentielle;
4. établir un processus d'examen public des forces armées tous les quatre ans;
5. bâtir un consensus interpartis sur les questions concernant les militaires et les anciens combattants, et faire en sorte que :
  - le ministre de la Défense nationale s'assure que des membres des trois services rencontrent plus régulièrement les parlementaires, en comité et en circonscription, afin d'approfondir la compréhension du rôle et des besoins des Forces armées canadiennes;
  - le premier ministre informe régulièrement le chef de l'Opposition officielle et le chef du troisième parti sur les questions de sécurité nationale et de défense.
6. Le comité a aussi recommandé au Parlement du Canada de créer un comité parlementaire mixte spécial réunissant le Sénat et la Chambre des communes, qui étudiera les questions d'approvisionnement militaire et produira des rapports sur le sujet.

Le présent rapport, *Réinvestir dans les Forces armées canadiennes : Un plan pour l'avenir*, énonce comment le gouvernement peut relever efficacement les défis stratégiques qui, au XXI<sup>e</sup> siècle, sont ceux du Canada et de tous les soldats qui servent leur pays au sein des Forces armées canadiennes. Cette feuille de route tient compte de la réalité du Canada, un



pays grand comme un continent qui, avec le littoral le plus long du monde et trois océans à protéger, a des besoins de défense des plus complexes.

La protection du Canada et des Canadiens exige, de la part du gouvernement, des investissements urgents dans l'armée. Il est évident que les dépenses actuelles, qui sont de 0,88 % du PIB, sont insuffisantes pour répondre aux nombreux besoins de défense du Canada. Le gouvernement fait le choix d'enregistrer d'importants déficits pour soutenir la croissance dans d'autres domaines, mais il n'a encore rien fait pour répondre aux besoins de défense de notre pays.

### **SOUTENIR LES FEMMES DES FORCES ARMÉES CANADIENNES**

Le gouvernement doit donner suite à toutes les recommandations du rapport Deschamps afin d'aider les femmes dans l'armée. Les problèmes soulevés et les correctifs qu'apportent les Forces canadiennes dans le cadre de l'opération HONOUR doivent être une priorité pour le gouvernement. Le comité veut voir des résultats et il consacrera un rapport à ce sujet au cours de la présente législature.

### **AMÉLIORER LE RECRUTEMENT ET LA DIVERSITÉ DANS L'ARMÉE**

Il faut aussi en faire plus pour améliorer le recrutement, et le gouvernement doit mettre en œuvre un nouveau modèle de rémunération des personnes possédant des spécialisations en demande; des primes attrayantes doivent notamment être offertes pour recruter et conserver ces personnes. De plus, il faut encourager davantage de femmes à se joindre à l'armée; elles ne représentent que 8,9 % de l'effectif de l'Aviation, ce qui est inacceptable. Les Canadiens veulent voir des résultats clairs sur cette question de l'augmentation de la participation des femmes. Après tout, nous sommes en 2017!

### **MODERNISER L'ENTENTE AVEC LE NORAD POUR UNE COOPÉRATION ACCRUE (page 7)**

Le Canada est un acteur important du NORAD, mais malheureusement, nous n'avons pas fait les investissements ni pris les décisions clés pour pleinement soutenir ce partenariat bilatéral de défense. Or, il s'agit de la seule alliance au monde où deux États souverains partagent la défense et la sécurité continentales. Le comité recommande au gouvernement d'accroître la coopération au sein du NORAD. Afin de renforcer la sécurité du Canada et des États-Unis, le gouvernement du Canada doit participer activement à la protection du continent contre les missiles balistiques menaçant les villes canadiennes et américaines, ce qui augmentera l'efficacité de sa participation au NORAD. Il doit aussi moderniser l'entente avec le NORAD afin d'accroître la collaboration à la défense maritime, à la connaissance du domaine et à la cyberdéfense.

## **AVIATION – ANNULER LE REMPLACEMENT PROVISOIRE DES CHASSEURS (page 14)**

Le projet d'achat de chasseurs provisoires ne sert pas les intérêts de l'Aviation royale canadienne, ni ceux des contribuables canadiens. Cette décision politique, qui pourrait coûter de 5 à 7 milliards de dollars, limitera l'interopérabilité de notre Aviation au sein du NORAD et de l'OTAN. Le comité considère comme très crédibles les préoccupations des 13 anciens généraux de l'Aviation royale canadienne qui ont publiquement dit leurs réserves à l'endroit de cette décision, laquelle remet de plus en question les retombées de 750 millions de dollars que le Canada a obtenues à ce jour de sa participation au Programme de l'avion d'attaque interarmées. Le comité appelle le gouvernement à lancer immédiatement un concours pour remplacer les chasseurs CF-18 actuels, et à choisir le nouvel appareil d'ici le 30 juin 2018. Puisqu'il ne serait alors plus nécessaire, le processus d'acquisition d'avions provisoires devrait quant à lui être annulé.

## **INVESTISSEMENTS DANS L'AVIATION (page 14)**

La défense aérienne du continent au moyen de forces aériennes efficaces est essentielle à la protection du Canada. Plusieurs investissements précis devraient être faits à l'appui de l'Aviation royale canadienne, dans le contexte du passage nécessaire des dépenses militaires à 2 % du PIB d'ici 2028. Le Comité recommande notamment :

- le renouvellement du Système d'alerte du Nord, vieux de 30 ans;
- l'acquisition d'une flotte élargie de 120 chasseurs à réaction, le gouvernement ayant déclaré son objectif de défendre le Canada et de répondre simultanément à nos engagements au sein du NORAD et de l'OTAN;
- le remplacement de la flotte actuelle d'avions ravitailleurs à l'appui des chasseurs;
- le remplacement de la flotte d'hélicoptères Griffon par des hélicoptères de transport moyen à lourd non civils dotés d'une capacité de vitesse et de chargement suffisante pour répondre aux besoins militaires;
- l'achat d'hélicoptères de transport lourd pour que la flotte compte 36 appareils;
- l'ajout de nouvelles capacités, comme une flotte de 24 hélicoptères d'attaque qui pourront protéger les hélicoptères Chinook actuels et notre personnel militaire.

## **ACHETER UNE FLOTTE DE VÉHICULES AÉRIENS SANS PILOTE (page 20)**

Le gouvernement ne cesse d'*étudier et d'étudier* la possibilité de créer une flotte de véhicules aériens sans pilote, mais il ne vient jamais à bout de prendre la décision

nécessaire pour protéger la souveraineté du Canada, soutenir nos troupes en déploiement et aider aux missions de recherche et de sauvetage. Le temps est venu d'agir. Il faut maintenant faire l'acquisition d'une flotte de véhicules aériens sans pilote qui répondront aux exigences individuelles de trois services, assureront une surveillance efficace du territoire canadien et apporteront une capacité armée aux troupes canadiennes en déploiement.

## **MARINE ROYALE CANADIENNE – INVESTISSEMENTS (page 26)**

Le Canada est un pays maritime. Il a le plus long littoral du monde et trois océans limitrophes. Mais pour défendre les voies d'accès navales et aériennes du Canada, et pour protéger notre souveraineté maritime, y compris dans l'Arctique, la Marine royale canadienne et l'Aviation royale canadienne ont besoin de navires, de sous-marins et d'aéronefs. Dans le contexte du passage des dépenses de défense à 2 % du PIB au cours des 11 prochaines années, le comité recommande les améliorations suivantes aux capacités maritimes :

- acquérir une flotte de 12 nouveaux sous-marins à propulsion anaérobie indépendante, 6 pour chaque côte;
- acquérir, d'ici 2018, un deuxième pétrolier ravitailleur d'escadre (AOR) de la classe Resolve, et garder les deux bâtiments en service avec les navires de soutien interarmées projetés, de manière à ce que deux navires puissent être déployés sur chacune des côtes;
- construire 18 navires de combat de surface pour assurer efficacement la protection des eaux canadiennes et former des groupes opérationnels navals efficaces, selon les besoins;
- accélérer le remplacement des navires de défense côtière par des bâtiments dragueurs de mines et des destroyers capables de protéger les eaux côtières et les ports canadiens;
- redonner à la Marine royale canadienne une capacité de défense aérienne de la mer par l'installation de la plateforme AEGIS ou d'une plateforme similaire sur un nombre adéquat des nouveaux navires de combat de surface.

Des navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique (NPEA) sont en cours de construction, mais le comité s'inquiète de leurs capacités. En effet, ces navires ne peuvent pas briser les glaces de plus d'un mètre d'épaisseur, ils sont plus lents que les traversiers de la Colombie-Britannique, ils ne peuvent naviguer dans l'Arctique qu'entre juin et octobre, et ils devront être escortés par un bateau de la Garde côtière dans les eaux du Nord. Leurs capacités devraient donc faire l'objet d'un examen indépendant, question de vérifier si ces navires sont vraiment en mesure de défendre la souveraineté du Canada.

## **ARMÉE DE TERRE – INVESTISSEMENTS (page 49)**

Beaucoup des leçons apprises en Afghanistan ont été cher payées par les Forces armées canadiennes. En effet, certaines acquisitions ont été faites précipitamment après le début de la mission. L'expérience s'est avérée coûteuse et ne devrait pas être répétée. Le comité recommande donc que le gouvernement garde en place la gamme des capacités acquises en Afghanistan et qu'il fournisse le financement nécessaire pour assurer l'efficacité et la disponibilité opérationnelle de l'Armée. Il recommande aussi l'acquisition de 60 véhicules blindés légers VBL III améliorés; d'une nouvelle capacité d'hélicoptère tactique qui, augmentée d'une fonction d'attaque armée, serait chargée de soutenir l'Armée; et de nouveaux hélicoptères de transport lourd, afin que la flotte en compte 36 plutôt que 15.

## **RÉSERVES – INVESTISSEMENTS (page 53)**

Il faut en faire plus pour les Réserves. Le gouvernement du Canada doit consacrer des ressources suffisantes à l'instruction des membres de la Force régulière et de la Force de réserve, et mettre de côté les fonds nécessaires, comme il le fait pour les membres de la Force régulière, afin que les réservistes puissent être rémunérés pour le temps qu'ils consacrent à l'obtention de leurs évaluations médicales. De plus, le gouvernement devrait faire état au Parlement de ce qui suit :

- les mesures prises pour atteindre la cible de recrutement, soit un effectif de 21 000 réservistes, contre 14 000 actuellement;
- le renforcement des Réserves de l'Armée, de la Marine et de l'Aviation;
- l'accroissement par le ministre de la Défense nationale des occasions offertes aux étudiants postsecondaires de se joindre aux Réserves;
- la mise en œuvre des recommandations du vérificateur général relativement aux Réserves.

## **LA PROTECTION DU NORD (page 63)**

Les Canadiens veulent participer plus activement aux Forces armées canadiennes. Le comité recommande donc au gouvernement de créer un régiment des Réserves basé au Yukon. Cette année, nous célébrons aussi le 70<sup>e</sup> anniversaire des Rangers canadiens, qui contribuent de manière importante aux intérêts nationaux du Canada dans le Nord. Il est temps de renforcer ce programme. Le gouvernement devrait donc :

- porter à 7 000 le nombre de Rangers;
- trouver des façons d'élargir le programme des cadets et des Rangers juniors;

- doter les Rangers des capacités côtières requises pour appuyer les opérations de recherche et de sauvetage.

### **ÉTABLIR UNE GARDE CÔTIÈRE ARMÉE JOUANT UN RÔLE POLICIER (page 61)**

La Garde côtière joue un rôle vital dans la protection de la souveraineté du Canada. Le comité croit qu'il faut lui donner les pouvoirs et les moyens nécessaires pour qu'elle puisse faire respecter la loi sur l'environnement, le transport et la pêche ainsi que le *Code criminel*. Une Garde côtière jouant un rôle policier permettra une plus grande efficacité, fournira des services requis et réduira les coûts pour les contribuables.

## **RECOMMANDATIONS**

---

### **Recommandation 1 :**

Afin d'accroître la coopération au sein du NORAD et de renforcer la sécurité du Canada et des États-Unis, le gouvernement du Canada doit participer activement à la protection contre les missiles balistiques lancés contre les villes canadiennes et américaines, ce qui augmentera l'efficacité de sa participation au NORAD.

### **Recommandation 2 :**

Moderniser notre entente avec NORAD compte tenu du besoin d'accroître les défenses maritimes, la collaboration à la connaissance du domaine et la cyberdéfense.

### **Recommandation 3 :**

Que le gouvernement lance immédiatement un concours en vue du remplacement des chasseurs à réaction et qu'il prenne une décision d'ici le 30 juin 2018; et  
Que le gouvernement du Canada annule le projet de remplacement provisoire des chasseurs à réaction.

### **Recommandation 4 :**

Que le gouvernement du Canada priorise les exigences liées à la défense du Canada, de l'Arctique et de l'Amérique du Nord, y compris le renouvellement du Système d'alerte du Nord en conjonction avec les États-Unis.

### **Recommandation 5 :**

Que le gouvernement du Canada priorise le remplacement de 55 des 95 Griffons par un hélicoptère de transport moyen à lourd, non civil doté d'une capacité de vitesse et de chargement suffisante pour répondre aux besoins militaires; et qu'il ajoute 24 hélicoptères d'attaque qui pourront protéger les Chinook et le personnel militaire pendant les opérations de recherche et de sauvetage en situation de combat.

**Recommandation 6 :** Que le gouvernement du Canada mette à niveau les hélicoptères présidentiels Cormorant (VH-71) et les stationne temporairement sur les côtes Est et Ouest à l'appui des opérations de recherche et de sauvetage pendant la rénovation à mi-vie des Cormorants (CH 149).

### **Recommandation 7 :**

Que le gouvernement du Canada priorise le remplacement de la flotte actuelle d'avions ravitailleurs de l'Aviation royale du Canada.

**Recommandation 8 :** Que le gouvernement du Canada accorde la priorité aux besoins liés à la défense du Canada, à l'Arctique et à l'Amérique du Nord, par l'acquisition d'une flotte

élargie de 120 chasseurs à réaction pour défendre le Canada et répondre simultanément aux engagements du NORAD et de l'OTAN.

**Recommandation 9 :**

Que le gouvernement du Canada :

- (i) devance le processus d'acquisition de la flotte de véhicules aériens sans pilote (comportant les caractéristiques qui répondent aux besoins individuels des trois services, soit l'Armée de terre, l'Aviation et la Marine), et que ce processus s'amorce avant la fin de 2018;
- (ii) fasse l'acquisition d'appareils multifonctionnels afin de surveiller efficacement l'ensemble du territoire canadien et de disposer d'une capacité armée à même d'appuyer les opérations des Forces armées canadiennes.

**Recommandation 10 :**

Que le gouvernement du Canada mette en œuvre un nouveau modèle de rémunération des personnes possédant les spécialisations en demande, et que des primes attrayantes soient offertes pour recruter et conserver ces personnes.

**Recommandation 11 :**

Que le gouvernement du Canada donne instruction aux commandants de l'Aviation royale canadienne de présenter un plan stratégique à court, à moyen et à long terme sur l'accroissement de la participation des femmes aux forces armées.

**Recommandation 12 :**

Que le gouvernement du Canada commande un examen pleinement indépendant et impartial des capacités des navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique (NPEA).

**Pour les recommandations 13 à 16 :**

Afin que la Marine royale canadienne puisse simultanément se maintenir à un haut niveau de préparation dans le cadre du NORAD et de l'OTAN et défendre efficacement le Canada, il est recommandé que le gouvernement du Canada s'engage à maintenir une capacité navale équilibrée en assurant une présence efficace dans les trois océans bordant le Canada.

**Recommandation 13 :**

Lancer d'ici la fin de 2018 le processus d'acquisition de 12 nouveaux sous-marins à propulsion anaérobie indépendante (6 pour chaque côte).

**Recommandation 14 :**

Que le gouvernement du Canada construise 18 navires de combat de surface pour assurer la protection des eaux canadiennes et de la flotte navale du Canada.

**Recommandation 15 :**

Que le gouvernement du Canada restaure la capacité de défense maritime du Canada par l'acquisition de la plateforme AEGIS ou d'une plateforme similaire.

**Recommandation 16 :**

Acquérir, d'ici 2018, un deuxième pétrolier ravitailleur d'escadre (AOR) de la classe Resolve, pour répondre à une lacune de capacité urgente le long de chaque littoral.

**Recommandation 17 :**

Que le gouvernement accélère le remplacement des navires de défense côtière par des bâtiments dragueurs de mines et des destroyers capables de protéger les eaux canadiennes.

**Recommandation 18 :**

Que le gouvernement du Canada maintienne les capacités acquises en Afghanistan et qu'il accorde le financement nécessaire au maintien de l'efficacité et de la disponibilité opérationnelle de l'Armée.

**Recommandation 19 :**

Que le gouvernement du Canada fasse l'acquisition de 60 véhicules blindés légers (VBL III) pour l'Armée.

**Recommandation 20 :**

Que le gouvernement du Canada accélère les projets d'acquisition d'une nouvelle capacité d'hélicoptère tactique chargée de soutenir l'Armée, et que cet hélicoptère soit muni d'une capacité d'attaque armée.

**Recommandation 21 :**

Que le gouvernement se procure d'autres hélicoptères de transport lourd, afin que sa flotte en compte 36 plutôt que 15.

**Recommandation 22 :**

Que le gouvernement du Canada veille à ce que des ressources suffisantes soient consacrées à l'instruction des membres de la Force régulière et de la Force de réserve et qu'il fasse état des progrès réalisés au Parlement dans les 180 jours.

**Recommandation 23 :**

Que le gouvernement du Canada mette de côté les fonds nécessaires, comme il le fait pour les membres de la Force régulière, afin que les réservistes puissent être rémunérés pour le temps qu'ils consacrent à l'obtention de leurs évaluations médicales.



**Recommandation 24 :**

Que le gouvernement du Canada fasse le point chaque année au Parlement sur :

- (i) les mesures prises pour atteindre la cible de recrutement (effectif de 21 000 réservistes de l'Armée);
- (ii) le renforcement des Réserves de l'Armée, de la Marine et de l'Aviation;
- (iii) l'accroissement par le ministre de la Défense nationale des occasions offertes aux étudiants postsecondaires de se joindre aux Réserves;
- (iv) la mise en œuvre des recommandations du vérificateur général relativement aux Réserves.

**Recommandation 25 :**

Que le gouvernement du Canada établisse une Garde côtière armée jouant un rôle policier et dotée des pouvoirs nécessaires pour faire respecter la réglementation sur l'environnement, le transport et la pêche ainsi que le *Code criminel*.

**Recommandation 26 :**

Que le gouvernement du Canada prenne des mesures afin d'améliorer le temps de réaction lors des missions de recherche et de sauvetage dans le Grand Nord :

- (i) en accélérant le remplacement des CC-138 Twin Otter;
- (ii) en examinant la possibilité de mettre en service les hélicoptères VH-71 présentement entreposés afin d'accroître les capacités de recherche et de sauvetage;
- (iii) en élargissant le partenariat déjà formé avec l'Association civile de recherche et de sauvetage aérien afin de disposer de meilleures options en matière de recherche et de sauvetage dans l'Arctique grâce au recours à des fournisseurs locaux;
- (iv) en remplaçant la flotte actuelle d'aéronefs de patrouille Aurora par un nouvel appareil de patrouille d'ici 2030.

**Recommandation 27 :**

Que le gouvernement du Canada adopte un plan en vue de porter à 7 000 le nombre de Rangers, d'accroître la fréquence de l'entraînement offert aux Rangers et de trouver des façons d'élargir le programme des cadets et des Rangers juniors dans le Nord, et que le gouvernement fasse état au Parlement des progrès réalisés dans les 180 jours.

**Recommandation 28 :**

Que le gouvernement du Canada dote les Rangers des capacités côtières requises pour appuyer les opérations de recherche et de sauvetage.

**Recommandation 29 :**

Que le gouvernement du Canada crée un régiment des Réserves qui serait basé au Yukon.

**Recommandation 30 :**

Que le gouvernement du Canada veille à ce que les Forces armées canadiennes respectent leurs obligations prévues dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en cernant et en supprimant les obstacles à la juste représentation des femmes, des peuples autochtones et des minorités visibles; et qu'il fasse état au Parlement de l'avancement des travaux du Groupe de travail sur le recrutement et la diversité avant le 31 décembre 2017.

# INVESTIR DANS LA DÉFENSE DU CANADA EN SOUTENANT LES FORCES ARMÉES CANADIENNES

---

## INTRODUCTION

Dans la partie 1 du rapport, le comité a présenté les défis stratégiques que le Canada doit relever et des recommandations concernant le financement, la formation d'un consensus national multipartite sur les priorités et les investissements en matière de défense, et l'établissement d'un plan pour corriger le système d'approvisionnement de la défense. Le comité souhaite maintenant faire des recommandations en ce qui a trait aux membres des Forces armées canadiennes et aux capacités militaires dont le Canada aura besoin pour protéger ses intérêts nationaux et internationaux.

Sur trois sujets en particulier, examinés dans la dernière partie du présent rapport, le comité n'a pas pu entendre suffisamment de témoignages. Il s'agit des Forces d'opérations spéciales, de la diversité et du harcèlement sexuel dans l'armée. Le comité a l'intention de consacrer des rapports à ces enjeux d'ici la fin de la présente législature.

## APERÇU

Le comité croit fermement que de la façon dont le Canada parvient à exercer ses principales responsabilités en matière de défense – en particulier en cette période de menaces complexes contre la sécurité – est tributaire du soutien qu'il apporte à son personnel militaire. Ce soutien consiste notamment, à fournir l'équipement nécessaire à exécuter les tâches requises par le gouvernement, à attirer et à recruter un nombre suffisant de militaires, et à faire en sorte que les femmes et les hommes en uniforme ont accès aux services et au soutien dont ils ont besoin.

La section ci-dessous présente les différents enjeux qui, selon les témoins, méritent d'être abordés dans le cadre de la nouvelle politique de défense du Canada. La nouvelle directive du gouvernement<sup>1</sup>, selon laquelle le Canada doit être en mesure de répondre simultanément à ses engagements envers le NORAD et l'OTAN, crée plusieurs manques de capacité urgents pour l'Aviation royale du Canada, la Marine royale canadienne et l'Armée canadienne. De plus, les Forces armées canadiennes doivent évaluer et confirmer leur interopérabilité avec les Forces armées américaines, dans le contexte de nos obligations au sein du NORAD et de l'OTAN.

Le Comité a demandé à certains intervenants de se prononcer sur les « écarts de capacité » qui existent ou pourraient se manifester au sein des Forces armées canadiennes. Comme l'a expliqué le lieutenant-général (à la retraite) André Deschamps, président honoraire national de l'Association de la Force aérienne du Canada, « [i]l y a des lacunes en matière de capacité à l'heure actuelle; autrement dit, on n'a pas l'équipement, point final, ou on a de l'équipement et du personnel, mais pas au niveau nécessaire pour soutenir les opérations adéquatement. Nous

---

<sup>1</sup> SECD, *Témoignages*, 28 novembre 2016, lieutenant-général Michael Hood.

sommes fragiles. **Le manque de capacité peut représenter un manque complet de capacités ou un bas niveau de capacités en raison des ressources qui sont accordées**<sup>2</sup>. »

## **SOUTENIR LES FAMILLES MILITAIRES**

Tous les organismes qui s'intéressent aux Forces armées canadiennes s'entendent pour dire que le soutien aux familles militaires doit faire partie intégrante des efforts au niveau du ministère de la Défense nationale, ainsi qu'à travers la totalité du gouvernement. En effet, les familles occupent une place centrale dans les Forces armées canadiennes; il faut les respecter, les écouter et les soutenir. Trop souvent, nous oublions que les déploiements, les déménagements fréquents, les problèmes de logement et les difficultés d'accès à l'emploi représentent un lourd fardeau pour les mères, les pères, les conjoints et les enfants des militaires. Trop souvent, nous oublions que les premiers intervenants auprès des soldats blessés, voire les victimes du stress et des violences symptomatiques du TSPT, sont les familles.

Nous devons donc saluer les familles des soldats, mais aussi nous assurer qu'elles reçoivent l'aide et les soins nécessaires dans l'épreuve qu'elles subissent. Ce soutien est une priorité pour maintenir le moral (et par conséquent l'efficacité) de l'armée, mais il constitue aussi une obligation morale du pays envers les hommes et les femmes qui le défendent.

Ces dernières années, de nombreux intervenants comme le vérificateur général, l'ombudsman des Forces armées canadiennes et différents comités parlementaires ont fait des recommandations visant à accroître le soutien aux familles militaires du Canada, à améliorer le logement des militaires et à venir en aide aux soldats malades ou blessés.

Le comité est persuadé que la volonté de donner suite à ces recommandations existe, mais comme l'a signalé M. Gary Walbourne, l'ombudsman des Forces armées canadiennes dans son mémoire récent sur l'Examen de la politique de la défense, « [m]ême s'il y a eu du travail accompli au cours des quelque trois années qui ont suivi [son rapport de novembre 2013 sur les familles militaires], beaucoup reste à faire. Il est préoccupant de constater à quelle vitesse le travail est effectué ».

Lorsque des obstacles administratifs existent, ils doivent être aplanis.

Certaines des recommandations du vérificateur général, de l'ombudsman ou d'autres entités ont été acceptées par le ministère de la Défense nationale mais ne sont pas encore pleinement mises en œuvre. Le comité appelle donc le gouvernement à consacrer l'attention nécessaire à ces recommandations pour qu'elles soient exécutées dans les plus brefs délais. Le comité suivra de près l'avancement de la situation.

---

<sup>2</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, lieutenant-général (à la retraite) André Deschamps.

De plus, le comité réitère, comme il l'a recommandé dans son rapport de 2002, que les uniformes, et particulièrement les tenues de combat pour militaires de sexe féminin, doivent être adéquats.

## **GARDER L'ÉQUIPE UNIE**

Un grand nombre de faits démontrent qu'il est prioritaire que les Forces armées canadiennes remédient à la pénurie de recrues. On a présenté au comité tout un éventail d'initiatives entreprises pour régler certains problèmes de recrutement particuliers affectant la Réserve, l'Armée, la Marine et la Force aérienne.

Le comité s'inquiète également de l'analyse faite par le brigadier-général Giguère, à savoir que nous perdons des militaires « parce qu'ils ne s'intéressent plus à ce qu'ils font<sup>3</sup> ». Le major-général Juneau a déclaré, au sujet des efforts entrepris pour améliorer la rétention au sein des Forces armées canadiennes :

Bien qu'il soit important de continuer à accroître les effectifs militaires, il est tout aussi important de conserver les membres qui font déjà partie de notre organisation. C'est pourquoi les dirigeants de l'armée cherchent des façons d'améliorer le maintien de l'effectif par divers moyens. Nous voulons offrir plus de souplesse en matière de possibilités de carrière, améliorer la gestion de carrière et offrir un plus grand soutien aux familles des militaires. Encore une fois, ces initiatives sont chapeautées par l'équipe du commandement du personnel militaire<sup>4</sup>.

Les Forces armées canadiennes étudient des moyens d'améliorer leur taux de rétention. Le comité demeure néanmoins en accord avec Gary Walbourne, ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes, lorsque celui-ci affirme que les examens et études supplémentaires n'ont pas leur place, lorsqu'il s'agit de garantir la qualité de vie au sein de la communauté de la Défense, puisque les dernières recommandations n'ont pas été suivies de grands effets. Il juge plutôt que :

Nous avons maintenant besoin de dirigeants ayant la volonté de construire un système centré sur les militaires et équitable pour tous. Peu importe notre position ou nos allégeances au pays ou à l'étranger, le soutien convenable de notre force militaire – y compris les familles et la prochaine génération de dirigeants – sera un facteur déterminant

---

<sup>3</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, brigadier-général (à la retraite) Richard Giguère.

<sup>4</sup> SECD, [Témoignages](#), 28 novembre 2016, major-général Christian Juneau.

de notre succès. Nos gens devraient être notre priorité absolue, notre réelle mission « qui ne doit pas échouer<sup>5</sup>. »

---

<sup>5</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Gary Walbourne, ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes.

## ACCROÎTRE LA COOPÉRATION AVEC NORAD

---

Au sujet de la disponibilité opérationnelle de l'Aviation royale canadienne, les témoins ont averti le Comité que certains aspects de la flotte nécessitaient une attention urgente. Comme l'a expliqué le lieutenant-général Michael Hood, commandant de l'Aviation royale canadienne, la disponibilité opérationnelle dans le domaine aérien « consiste à se rendre capable de concrétiser les engagements du gouvernement en matière de défense intérieure et internationale dans un environnement très complexe et en évolution constante. La disponibilité opérationnelle englobe nos gens, nos aéronefs et nos systèmes et les autres ressources qui, ensemble, constituent la puissance aérienne dont le gouvernement a besoin pour servir la population canadienne et les intérêts du Canada<sup>6</sup>. » L'Aviation royale canadienne, qui est la composante aérienne des Forces armées canadiennes, fournit la puissance aérienne nécessaire à la réalisation des trois rôles de défense clés de l'armée : défendre le Canada – servir avec excellence au pays; défendre l'Amérique du Nord – être un partenaire solide et fiable des États-Unis pour défendre le continent; et contribuer à la paix et à la sécurité internationales en faisant preuve de leadership<sup>7</sup>.

L'Aviation royale canadienne est composée de 12 000 militaires de la Force régulière, de 2 000 militaires de la Force de réserve et de 2 200 civils, au nombre desquels figurent les techniciens et les équipages qui se chargent des grandes responsabilités de recherche et de sauvetage au Canada<sup>8</sup>. L'Aviation royale canadienne mène aussi, à la grandeur du vaste territoire canadien, les activités de surveillance et de reconnaissance essentielles à la protection de la souveraineté nationale.

Le lieutenant-général Beare a dit :

La connaissance du domaine est satisfaisante. Elle découle d'un effort civil et militaire et se fonde sur des systèmes spatiaux, aéroportés et de surface. L'effort est également bilatéral, binational, et fait de concert avec le NavNorth américain [...] Notre réaction aux exigences de sécurité en mer est assurée par des militaires, des civils, la Garde côtière et d'autres. Tout cela fonctionne bien. On le voit tous les jours dans le cadre des efforts aériens de sécurité maritime<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Comité permanent de la Défense nationale de la Chambre des communes, [Témoignages](#), 14 avril 2016, lieutenant-général Michael Hood.

<sup>7</sup> <http://www.rcmf-arc.forces.gc.ca/fr/index.page>.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/412/NDDN/Evidence/EV6597135/NDDNEV25-f.PDF>.

## LA CONNAISSANCE DU DOMAINE, UNE PRÉOCCUPATION COMMUNE

En 2006, dans un rapport à l'Army College des États-Unis intitulé *Maritime Domain Awareness: Western Hemisphere Imperative*<sup>10</sup>, le commandant James Minta a signalé la principale préoccupation de Washington : « Peu de domaines ont plus d'importance stratégique que celui des mers. » Il a aussi réitéré une réalité : « On peut lire dans la National Strategy for Maritime Security que c'est probablement par la voie des mers que les terroristes tenteront de faire entrer des armes de destruction massive aux États-Unis. »

Minta a signalé que :

« Le National Plan to Achieve Maritime Domain Awareness énumère trois objectifs stratégiques devant permettre de protéger les États-Unis contre les menaces maritimes, qu'elles viennent d'un État-nation ou d'une entité transnationale :

- accroître la transparence dans le domaine maritime afin que les menaces ciblant les intérêts des États-Unis puissent être détectées, prévenues et neutralisées aussi vite et d'aussi loin que possible;
- favoriser des décisions et interventions précises, dynamiques et confiantes face à toute la gamme des menaces maritimes;
- soutenir la pleine application de la loi à l'appui de la liberté de navigation et de la circulation efficace des marchandises. »

Minta a ajouté que « le littoral des États-Unis fait plus de 94 000 miles, et plus de 80 % du commerce mondial emprunte la voie océanique. C'est dire que l'Amérique ne peut pas à elle seule assurer la sécurité du domaine maritime. »

En réponse à cette préoccupation importante, il a proposé : « Une connaissance canado-américaine accrue du domaine maritime, qui réduira de beaucoup les risques d'attaque terroriste contre l'un et l'autre pays par la voie des mers, au moins sur l'approche nord. »

La connaissance du domaine aérospatial et maritime du Canada est aujourd'hui particulièrement cruciale vu la résurgence des activités militaires russes à proximité de l'espace aérien nordique du Canada – activités que le major-général (à la retraite) Ferron a qualifiées de « réelle menace [...] pour la souveraineté canadienne dans le Grand Nord<sup>11</sup> ». Plusieurs autres témoins ont eux aussi exprimé leurs préoccupations à l'égard de la Russie, de ses agressions croissantes et de la modernisation de ses forces militaires<sup>12</sup>. Ces tentatives répétées, de la part des avions russes, de trouver des failles dans la couverture de notre

---

<sup>10</sup> [www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a478411.pdf](http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a478411.pdf) [TRADUCTION].

<sup>11</sup> SECD, *Témoignages*, 20 juin 2016, major-général (à la retraite) James R. Ferron.

<sup>12</sup> SECD, *Témoignages*, 14 novembre 2016, David Perry; SECD, *Témoignages*, 19 septembre 2016, lieutenant-colonel (à la retraite) David Last; SECD, *Témoignages*, Elinor Sloan.



territoire, et le temps qu'il nous faut pour les intercepter ou répondre à leur présence, confirment que le Canada a besoin d'une force aérienne robuste et capable, comme l'a dit le gouvernement, de remplir simultanément les engagements du NORAD et de l'OTAN.

En termes simples, la Russie veut savoir si nous allons répondre, combien de temps nous mettrons à le faire, et avec quel équipement. Le Canada doit être prêt à défendre sa souveraineté en tout temps, y compris contre les incursions non autorisées dans notre espace aérien et nos approches maritimes.

#### Capacités d'aviation à long rayon d'action de la Russie

<b>Capacités des bombardiers à long rayon d'action de la Russie</b>	<b>En service</b>
<b>Commandement de l'aviation à long rayon d'action (force de dissuasion stratégique)</b>	<b>76</b>
Bombardiers stratégiques à long rayon d'action Tu-160 Blackjack	16
Bombardiers stratégiques à long rayon d'action Tu-95 Bear	60
Autres bombardiers	<b>63+</b>
<b>Bombardiers stratégiques à long rayon d'action Tu-22 Backfire</b>	63+
<b>Total</b>	<b>139+</b>

Source : Données tirées de IISS, *The Military Balance 2017*, p. 211 et 217.

Comme on l'a vu plus haut, la défense du Canada est intrinsèquement liée à la défense de l'Amérique du Nord. Ce principe s'incarne dans la relation de défense binationale qui unit le Canada et les États-Unis, surtout dans le cadre du NORAD. La participation du Canada au NORAD comporte à la fois d'immenses avantages et de grandes obligations.

#### **ACCROÎTRE LA COOPÉRATION AVEC LE NORAD**

Actuellement, le Canada ne remplit que la moitié de son obligation avec le NORAD, en ce sens que nous devons nous absenter de la structure de commandement du NORAD lorsque les menaces ne sont pas des aéronefs mais plutôt des missiles balistiques. Comme on peut le lire à la partie 1 du présent rapport, le Canada participe pleinement au NORAD lorsque ce sont des avions qui constituent la menace, mais il ne fait rien si l'attaque potentielle concerne un missile ou une fusée. Cette décision politique prise par les gouvernements successifs sape la souveraineté du Canada et affaiblit notre rôle au sein du NORAD.

Le refus du Canada d'accepter l'invitation des États-Unis à participer pleinement au NORAD est inacceptable et doit être rectifié. Aujourd'hui, le NORAD « exploite et entretient la partie canadienne du Système d'alerte du Nord, qui est constitué d'un chapelet de stations radars dans le Nord, et exploite quatre emplacements opérationnels avancés pour soutenir des

opérations de chasseurs dans l'Arctique<sup>13</sup> ». L'ampleur de la collaboration entre le Canada et les États-Unis dans ces responsabilités en matière de défense et de sécurité dépend de la fluidité de l'interopérabilité, c'est-à-dire de « la capacité à agir ensemble de façon cohérente, efficace et efficiente pour atteindre les objectifs tactiques, opérationnels et stratégiques<sup>14</sup> », grâce « à l'entraînement conjoint, aux procédures d'opération communes et à la compatibilité de l'équipement<sup>15</sup> ».

**Recommandation 1 :**

Afin d'accroître la coopération au sein du NORAD et de renforcer la sécurité du Canada et des États-Unis, le gouvernement du Canada doit participer activement à la protection contre les missiles balistiques lancés contre les villes canadiennes et américaines, ce qui augmentera l'efficacité de sa participation au NORAD.

**Recommandation 2 :**

Moderniser notre entente avec NORAD compte tenu du besoin d'accroître les défenses maritimes, la collaboration à la connaissance du domaine et la cybersécurité.

---

<sup>13</sup> Comité permanent de la Défense nationale de la Chambre des communes, [Témoignages](#), 14 avril 2016, lieutenant-général Michael Hood.

<sup>14</sup> [http://navy-marine.forces.gc.ca/assets/NAVY\\_Internet/docs/fr/analyses/mrc-point-de-mire-2050\\_mars-2017.pdf](http://navy-marine.forces.gc.ca/assets/NAVY_Internet/docs/fr/analyses/mrc-point-de-mire-2050_mars-2017.pdf).

<sup>15</sup> bgen (à la retraite) Greg Matte, « [CF-18 : Strategic Replacement](#) » [TRADUCTION].

## RENFORCER L'AVIATION

Le commandant de l'Aviation royale canadienne a expliqué que, « [c]ompte tenu des progrès technologiques réalisés par nos adversaires et par nos alliés », l'innovation doit être une priorité. C'est pourquoi « [l]'ARC est en période de grand renouvellement » afin de relever les défis de la prochaine décennie et des suivantes<sup>16</sup>.

Parmi ces efforts de renouvellement, notons :

- l'hélicoptère Chinook, qui est récemment devenu opérationnel;
- les Hercules de modèle J, qui ont été mis à niveau;
- le cinquième Globemaster;
- 14 aéronefs de patrouille à long rayon d'action Aurora dotés de la capacité de renseignement, de surveillance et de reconnaissance – RSR – qui font l'objet de mises à niveau majeures;
- deux détachements d'hélicoptères Cyclone en mer attendus d'ici avril 2018 et d'autres détachements suivant le retrait de la flotte de Sea King, en décembre 2018<sup>17</sup>.

Hélicoptère CH-147F Chinook  
15 appareils basés à la Base  
des Forces canadiennes de  
Petawawa, en Ontario



Le CH-147F Chinook est un hélicoptère de transport moyen à lourd polyvalent de type évolué. Son principal rôle est le transport tactique d'équipement et de personnel dans le cadre d'opérations de déploiement au pays ou à l'étranger.

Source : Aviation royale canadienne

Lors des feux de forêt de 2016 à Fort McMurray, un hélicoptère CH-147F Chinook a livré 8 200 livres de nourriture, d'eau et d'autres articles à la Première Nation de Fort McKay. C'était la première fois que les Forces canadiennes utilisaient un hélicoptère Chinook dans le cadre d'une opération humanitaire au Canada. L'appareil, qui fait partie de l'Escadron tactique d'hélicoptères de la Base de soutien de la 4<sup>e</sup> Division du Canada à Petawawa, a ainsi participé aux opérations de secours en Alberta aux côtés de quatre hélicoptères CH-146 Griffon et d'un avion CC-130J Hercules<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> SECD, [Témoignages](#), 28 novembre 2016, lieutenant-général Michael Hood.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> <http://ottawacitizen.com/news/national/defence-watch/chinook-helicopter-used-to-support-efforts-fighting-fort-mcmurray-wildfires>.

Les hélicoptères Chinook peuvent être utilisés dans des conditions difficiles, et en Afghanistan, cette capacité a beaucoup contribué à réduire les pertes de vie. En effet, avant l'arrivée de ces appareils, les soldats canadiens devaient traverser des territoires accidentés et semés d'engins explosifs improvisés. Mais les hélicoptères Chinook, après modification et une fois déployés dans le théâtre d'opérations, ont beaucoup réduit le nombre de décès en évitant aux soldats canadiens de traverser les territoires dangereux. *Ces appareils peuvent servir aux secours en cas de sinistre, au transport dans les zones de conflit et à l'évacuation des blessés, et ils sont bien adaptés aux environnements accidentés.*

Plusieurs témoins ont convenu que l'Aviation royale canadienne devait maintenir un haut niveau d'interopérabilité au sein du NORAD pour assurer la défense et la sécurité du Canada et de l'Amérique du Nord<sup>19</sup>. Or, l'honorable Peter Mackay, ancien ministre de la Défense nationale, a fait valoir que le Canada risquait de se « déconnecter du NORAD et de [ses] capacités » si les lacunes potentielles de sa Force aérienne n'étaient pas corrigées, notamment par le remplacement de ses avions de chasse<sup>20</sup>.

Le lieutenant-général (à la retraite) André Deschamps a expliqué que l'Aviation royale canadienne a maintenu une cadence d'opération très élevée au cours des 10 dernières années, tant au pays qu'à l'étranger. Elle a donc composé « avec d'importants efforts internes de transformation [...] Il y a aussi des capacités qui s'amenuisent du point de vue de l'efficacité, car la technologie progresse et il faut renouveler l'équipement. Les avions de chasse en sont un bon exemple. Ils doivent être renouvelés. Certains investissements ont été faits au cours des dernières décennies pour les mettre à niveau, mais il faudra d'autres investissements pour qu'ils soient prêts à être utilisés, au mieux jusqu'à la prochaine décennie. Tout cela pour dire que cette capacité va en diminuant<sup>21</sup>. »

Le maintien d'une capacité nationale de chasseurs viable devra aussi reposer sur une nouvelle capacité stratégique de transport et de ravitaillement. Selon le ministère de la Défense nationale, cet investissement de 500 millions à 1,5 milliard de dollars dans le remplacement de la flotte existante des 5 CC-150 Polaris (Airbus A-310) améliorera les « capacités existantes de la flotte, y compris le transport aérien stratégique, le transport de hauts dignitaires et le ravitaillement en vol, après une prolongation possible de sa durée de vie ».

L'Aviation royale du Canada a crucialement besoin de cette capacité pour accroître l'agilité de nos chasseurs, qui pourront alors transporter moins de carburant et compter sur une plateforme de ravitaillement canadienne pendant leurs déploiements au pays ou à l'étranger.

---

<sup>19</sup> SECD, [Témoignages](#), 13 juin 2016, l'honorable Peter MacKay; SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Tony Battista et le vice-amiral (à la retraite) Denis Rouleau; SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, lieutenant-général (à la retraite) André Deschamps; SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, Jane Boulden.

<sup>20</sup> SECD, [Témoignages](#), 13 juin 2016, l'honorable Peter MacKay.

<sup>21</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, lieutenant-général (à la retraite) André Deschamps.

Enfin, le comité note avec satisfaction que le projet de remplacement de l'hélicoptère Sea King par l'hélicoptère Cyclone va de l'avant. Il constate toutefois aussi que, si la flotte d'aéronefs de patrouille Aurora a été modernisée, elle devra être remplacée vers 2030. Le comité croit que le gouvernement doit faire du remplacement de l'Aurora une composante essentielle de son plan de renouvellement des capacités fondamentales des Forces armées aériennes.

## **LE REMPLACEMENT DES CF-18 DU CANADA**

On a fait valoir au comité que des décisions récentes du gouvernement avaient amputé la capacité de la Force aérienne d'exécuter des missions clés. Ainsi, le lieutenant-général Hood a affirmé que « [l]e gouvernement a annoncé une politique selon laquelle l'Aviation royale canadienne est tenue de pouvoir respecter simultanément nos engagements à l'égard du NORAD et de l'OTAN », alors que « [l]e nombre d'aéronefs [dans l'actuelle flotte de CF-18, soit 77] est insuffisant pour que l'on puisse s'acquitter de ces engagements simultanément<sup>22</sup> ».

Lorsque le comité lui a demandé s'il avait été consulté avant que le gouvernement ne prenne la décision d'acheter, auprès d'un fournisseur unique, 18 nouveaux Super Hornets, le lieutenant-général Hood a répondu ce qui suit :

[J]e donne des conseils propres à la Force aérienne au chef d'état-major de la Défense. Les conseils sont donnés en privé; je suis certain que vous le comprenez bien. Ces conseils sont utilisés dans la formulation des politiques gouvernementales, mais, lorsque le gouvernement élabore une politique, le rôle du commandant de l'Aviation royale canadienne – et de la Force aérienne – consiste à mettre en œuvre cette politique<sup>23</sup>.

La règle devrait être que les chefs de chaque commandant (Armée, Aviation royale canadienne et Marine royale canadienne) participent pleinement à la prise des décisions qui impacteront leur capacité de remplir leur devoir de protection du Canada.

Pour fournir les ressources nécessaires, le gouvernement du Canada a annoncé « qu'il investira dans l'Aviation royale canadienne et qu'elle va croître afin de respecter son orientation stratégique concernant la disponibilité de notre capacité de chasseurs [...] dans le cadre d'un appel d'offres ouvert et transparent visant à remplacer la flotte de chasseurs<sup>24</sup> ». Entre-temps, le gouvernement « entamera des discussions avec le gouvernement des États-Unis et avec Boeing afin de compléter notre flotte de CF-18 actuelle. Selon le gouvernement du Canada, [l'Aviation royale canadienne] obtiendr[a] également les ressources additionnelles dont nous

---

<sup>22</sup> SECD, [Témoignages](#), 28 novembre 2016, lieutenant-général Michael Hood.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

avons besoin pour continuer à utiliser les CF-18 et peut-être une flotte provisoire, jusqu'à la transition vers l'aéronef de remplacement définitif<sup>25</sup>. »

## ENJEUX DES PLATEFORMES

L'achat des Super Hornets comme solution temporaire soulève des préoccupations fondées. Comme l'explique le brigadier-général à la retraite Greg Matte dans l'Analyse de l'Institut de la CAD (rédigée avant la prise de la décision), « si le Canada achetait le Super Hornet, nous serions probablement le seul pays à encore l'utiliser au-delà de 2030. Inévitablement, les coûts à long terme du soutien logiciel, du remplacement des pièces usées et de la mise à niveau de l'appareil menacé d'obsolescence excéderont de beaucoup – puisque nous serons seuls – les économies potentielles réalisées au moment de l'achat<sup>26</sup>. »

David Perry, après avoir signalé que le gouvernement du Canada exprimait une préférence pour l'interopérabilité et l'échange d'information dans le questionnaire sur le remplacement du CF-18 qu'il a distribué à l'industrie à l'été 2016, a dit qu'« [i]l ne fait aucun doute que le F-35 va être de loin l'aéronef le plus apte ». Cependant, il a noté que d'autres priorités, y compris l'avantage économique national, devront être prises en compte<sup>27</sup>.

*Les avantages économiques ci-dessous ont été mis de l'avant par le promoteur, Lockheed Martin, dans le cadre de la participation continue du Canada au programme de l'avion d'attaque interarmées.*

### AVANTAGES DU PROGRAMME DE L'AVION D'ATTAQUE INTERARMÉES F-35

Le programme de participation industrielle de Lockheed Martin prévoit l'octroi de 750 millions de dollars en contrats pour le F-35, avec des possibilités de production totales d'une valeur de plus de 11 milliards de dollars, sans compter les travaux de maintien en puissance. Voici quelques statistiques sur la participation de l'industrie canadienne :

- Plus de 110 sociétés canadiennes ont participé au développement et à la production de l'avion d'attaque interarmées F-35;
- Plus de 80 sociétés canadiennes travaillent sur ce programme aujourd'hui;
- Selon les prévisions fondées sur le modèle de Statistique Canada, le programme entraînera la création de plus de 50 000 emplois tout au long de la production;
- Il fournit plus de 30 ans de travail à l'industrie aérospatiale et établit des relations durables entre des industries du monde entier.

Les avantages financiers prévus pour les sociétés canadiennes œuvrant dans les domaines de l'aérospatiale et de la défense devraient dépasser grandement le coût d'acquisition du F-35 Lightning II pour le Canada. Les possibilités de participation des industries sont estimées à près de 12 milliards de dollars. Jusqu'à présent, le programme a recensé près de 200 projets, et plus

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> [https://www.cdainstitute.ca/images/Analysis/Matte\\_Analysis\\_October\\_2016.pdf](https://www.cdainstitute.ca/images/Analysis/Matte_Analysis_October_2016.pdf) [TRADUCTION].

<sup>27</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, David Perry.

de 750 millions de dollars ont déjà été accordés en contrat, soit plus du double de l'investissement actuel du Canada dans le programme du F-35.

Source : <http://www.lockheedmartin.ca/ca/fr/nos-services/aerospatiale-et-defense/aeronefs.html>

Quant au lieutenant-général Hood, il a souligné que l'Aviation royale canadienne n'avait pas terminé d'évaluer ses besoins, mais que « [l]a chose la plus importante est que les avions des Forces armées canadiennes soient interopérables<sup>28</sup> ».

Le comité est préoccupé par les problèmes soulevés par 13 anciens généraux de l'Aviation royale canadienne concernant le processus d'acquisition d'une nouvelle flotte de chasseurs à réaction. Les généraux ont mis en doute, les « lacunes en matière de capacités » que le gouvernement a évoquées pour justifier son plan provisoire. Ils ont aussi soulevé des préoccupations d'ordre technique concernant l'effet de cette décision et les besoins « en nouveaux simulateurs de vol, en soutien logistique et en organisation de la maintenance propres au Super Hornet ». De leur aveu même, la proposition entraînera « des dépenses conséquentes, les coûts étant estimés entre 5 et 7 milliards de dollars ». Les généraux ont exhorté le gouvernement à « chercher un meilleur moyen de maintenir l'efficacité opérationnelle de l'Aviation royale canadienne jusqu'à ce que la flotte de CF-18 soit remplacée par des chasseurs modernes ». Selon eux, le gouvernement pourrait y parvenir en achetant des Hornet existants – des appareils semblables au CF-18 – de partenaires tels que les États-Unis et l'Australie, qui remplacent leurs Hornets par des F-35. La lettre des généraux est jointe à l'annexe A.

**La décision du gouvernement de ne pas poursuivre le processus d'achat d'une nouvelle flotte de chasseurs et de faire l'acquisition d'une capacité provisoire inutile et coûteuse alourdira la facture des contribuables, et l'Aviation royale du Canada se retrouvera avec un système de soutien en double qui coûtera des milliards de dollars en équipement, en formation et en expertise technique. Ce fardeau serait éliminé si le gouvernement procédait plutôt à l'acquisition des F-35.**

**Le gouvernement n'a pas confirmé combien de chasseurs il entend acheter pour répondre simultanément aux exigences du NORAD et de l'OTAN. On ignore si le Canada aura à nouveau besoin de trois escadrons, qui par le passé totalisaient 138 chasseurs<sup>29</sup>.**

<sup>28</sup> SECD, [Témoignages](#), 28 novembre 2016, lieutenant-général Michael Hood.

<sup>29</sup> *Ibid.*

Le comité est préoccupé par la nécessité de maintenir une capacité nationale de chasseurs viable, et par le fait qu'il faudra cinq ans au gouvernement pour choisir le nouveau chasseur à réaction, après 25 ans d'études sur le F-35. Il recommande :

**Recommandation 3 :**

Que le gouvernement lance immédiatement un concours en vue du remplacement des chasseurs à réaction et qu'il prenne une décision d'ici le 30 juin 2018; et

Que le gouvernement du Canada annule le projet de remplacement provisoire des chasseurs à réaction.

**Le Comité voudra tenir des audiences sur ce processus d'approvisionnement en 2017 et en 2018 afin de s'assurer que les contribuables sont protégés et que le meilleur chasseur est acheté pour le Canada.**

## **UN INVESTISSEMENT ESSENTIEL DANS LE SYSTÈME D'ALERTE DU NORD**

Le Comité souscrit à la recommandation de M. Perry, qui juge que « le Système d'alerte du Nord [doit] être mis à niveau » pour pouvoir contrer les aéronefs de patrouille à long rayon d'action et les nouveaux sous-marins de la Russie<sup>30</sup>. La souveraineté du Canada dans le Haut-Arctique fait partie intégrante de la défense de l'Amérique du Nord et qu'elle est, pour notre allié américain, une responsabilité clé du NORAD.

Le lieutenant-général à la retraite Deschamps a réitéré que « le renouvellement du système de détection lointaine occupe beaucoup l'esprit des commandants du NORAD<sup>31</sup> », et a ajouté ce qui suit sur les difficultés technologiques :

[L]es technologies peuvent nous poser d'importantes difficultés, alors il est clair qu'il va falloir innover et mettre en place des systèmes de détection lointaine. Actuellement, nous sommes en mesure de couvrir une certaine région, et nous avons aussi un système de détection des intrusions. De nouvelles technologies peuvent essayer de contourner nos systèmes. Nous allons devoir perfectionner nos systèmes de détection lointaine. Les technologies furtives posent un gros problème. C'est une difficulté importante<sup>32</sup>.

Le renouvellement du Système d'alerte du Nord est un besoin urgent. Le système actuel date des années 1980, et sa technologie est dépassée, d'autant que les capacités des forces aériennes à long rayon d'accès de la Russie ne cessent de s'améliorer. Le NORAD doit donc relever ce défi. Le remplacement du Système d'alerte du Nord sera coûteux, mais le Canada,

---

<sup>30</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, David Perry.

<sup>31</sup> SECD, [Témoignages](#), lieutenant-général (à la retraite) André Deschamps.

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



en partenariat avec les États-Unis, devrait néanmoins y procéder rapidement et ainsi intégrer les technologies du XXI<sup>e</sup> siècle qui pourront répondre aux menaces potentielles d'aujourd'hui.

Actuellement, le gouvernement reconnaît le besoin et affirme son intention d'accorder d'ici 2024 un contrat de plus de 1,5 milliard de dollars qui « offrira des capacités opérationnelles qui assureront la sécurité des citoyens canadiens et [...] contribuera à exercer la souveraineté du Canada, conformément avec les Missions mandatées de l'accord binational NORAD<sup>33</sup> ». Cet investissement essentiel aidera le Canada à remplir ses obligations envers le NORAD.

Le comité appuie cette idée à condition qu'une étude soit menée sur les meilleures options disponibles (notamment les satellites modernes et les véhicules aériens sans pilote) pour fournir cette capacité.

**Recommandation 4 :**

Que le gouvernement du Canada priorise les exigences liées à la défense du Canada, de l'Arctique et de l'Amérique du Nord, y compris le renouvellement du Système d'alerte du Nord en conjonction avec les États-Unis.

**METTRE À NIVEAU LA FLOTTE D'HÉLICOPTÈRES (CORMORANTS ET GRIFFONS)**

Le commandant Hood a réitéré qu'« [i]l n'y a aucun écart nulle part relativement auquel je vous dirais que soit nous n'avons pas de plan, soit nous n'en aurons jamais », mais il a aussi indiqué qu'« [i]l y a deux ou trois flottes relativement auxquelles nous n'avons pas une vision à long terme arrêtée<sup>34</sup> ». Il a mentionné à cet égard les hélicoptères de recherche et de sauvetage Cormorant et Griffon de la Force aérienne, et précisé que ces appareils perdront leur pertinence si on n'investit pas dans leur modernisation.

Au sujet des hélicoptères Cormorant, le brigadier-général Michel Lalumière, directeur général du Développement de la Force aérienne, a signalé que l'Aviation royale du Canada souhaitait moderniser sa flotte d'hélicoptères de recherche et de sauvetage en vue de l'utiliser jusqu'en 2040, et que le projet en était actuellement à l'étape de l'analyse des options<sup>35</sup>.

On peut lire dans le *Guide d'acquisition de la Défense* que ce projet de 500 millions à 1,5 milliard de dollars « permettra de régler des problèmes futurs de soutien du CH 149 Cormorant actuel en ce qui a trait à l'avionique, aux communications, à la protection contre le givrage, à la gestion de la corrosion et au traitement des patients. Les capacités de recherche

---

<sup>33</sup> <http://www.forces.gc.ca/fr/faire-affaires-guide-acquisition-de-la-defense-2016/systemes-aerospatiaux-960.page>.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> SECD, *Témoignages*, 28 novembre 2016, brigadier-général Michel Lalumière.

et de sauvetage seront améliorées grâce à l'ajout d'une nouvelle capacité de recherche électro-optique et infrarouge<sup>36</sup> ».

<p><b>HÉLICOPTÈRES CH-149 CORMORANT</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 14 basés à la 9<sup>e</sup> Escadre Gander, T.-N.;</li> <li>• à la 14<sup>e</sup> Escadre Greenwood, N.-É.;</li> <li>• à la 19<sup>e</sup> Escadre Comox, C.-B.</li> </ul> 	<p>Modifié à partir des spécifications militaires de l'EH-101, un hélicoptère militaire moyen de transport, le CH-149 inclut de l'équipement propre à la recherche et au sauvetage (SAR), ainsi que des caractéristiques matérielles et des performances lui permettant d'assumer les responsabilités du Canada en matière de SAR.</p>
<p><b>CH-146 GRIFFON</b></p> <p>85 basés à Bagotville, Qc; Borden, Ont.; Cold Lake, Alb.; Edmonton, Alb.; Gagetown, N.-B.; Goose Bay, T.-N.; Petawawa, Ont.; St- Hubert, Qc; Trenton, Ont.; Valcartier, Qc</p>  <p>Source : Aviation royale du Canada</p>	<p>Le CH- 146 Griffon est un hélicoptère utilitaire de transport tactique (HUTT) utilisé principalement pour le transport tactique des troupes et du matériel.</p>

En plus de mettre à niveau les Cormorants, le gouvernement souhaite remplacer la flotte d'hélicoptères polyvalents CH-146 Griffons, ce qui coûtera plus de 1,5 milliard de dollars<sup>37</sup>. Quant à elle, l'armée voudrait qu'on en prolonge la durée de vie, ce qui coûtera aussi plus de 1,5 milliard de dollars<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> <http://www.forces.gc.ca/fr/faire-affaires-guide-acquisition-de-la-defense-2016/systemes-aerospatiaux-309.page>.

<sup>37</sup> <http://www.forces.gc.ca/fr/faire-affaires-guide-acquisition-de-la-defense-2016/systemes-aerospatiaux-913.page>.

<sup>38</sup> *Ibid.*

Le Griffon est un hélicoptère civil construit dans la région de Montréal qui a été modifié afin de servir à des fins militaires. Il a été jugé inefficace lorsque les besoins militaires sont plus importants, particulièrement lors des déploiements en Afghanistan.

Le remplacement des Griffons doit être un appareil non civil, puisqu'il est essentiel qu'une nouvelle flotte d'hélicoptères puisse répondre aux exigences des Forces armées canadiennes. Plus précisément, il faut un appareil à capacité de chargement accrue capable de transporter armements et matériel. Des hélicoptères d'attaque sont également nécessaires pour protéger efficacement notre flotte de Chinook pendant les déploiements, ainsi que les soldats lors des opérations de recherche et sauvetage en situation de combat. À noter que lors de leurs opérations récentes de soutien de la paix au Mali, les Néerlandais ont utilisé des hélicoptères d'attaque, une capacité que le Canada ne possède pas actuellement.

#### **HÉLICOPTÈRE CH-147F CHINOOK**

15 basés à la Base des Forces canadiennes Petawawa (Ont.)



Le CH-147F Chinook est un hélicoptère de transport moyen à lourd polyvalent de type évolué. Son principal rôle est le transport tactique d'équipement et de personnel dans le cadre d'opérations de déploiement au pays ou à l'étranger.

Source : Aviation royale canadienne

Le gouvernement devrait envisager de conserver 40 Griffons et d'ajouter à notre flotte d'hélicoptères un total de 24 nouveaux hélicoptères d'attaque, soit un pour protéger chaque Chinook pendant les déploiements.

Le comité note qu'une flotte de neuf Cormorants présidentiels VH-71 (modèle frère du Cormorant) est actuellement stationnée à la BFC Shearwater, avec une très grande quantité de pièces de rechange. On envisage depuis quelque temps d'activer cette flotte afin d'accroître le nombre d'hélicoptères de recherche et de sauvetage.

Ces VH-71 devraient être modifiés de manière à ce qu'ils aient la même capacité que les Cormorants de recherche et sauvetage, puis envoyés temporairement sur les côtes Est et Ouest pour servir aux opérations de recherche et de sauvetage à mesure que sont systématiquement mis à niveau les CH-149. Ultérieurement, soit après la rénovation à mi-vie des Cormorants (CH-149), les VH-71 devraient être stationnés à la BFC Trenton pour les missions de recherche et de sauvetage.

**Recommandation 5 :**

Que le gouvernement du Canada priorise le remplacement de 55 des 95 Griffons par un hélicoptère de transport moyen à lourd, non civil doté d'une capacité de vitesse et de chargement suffisante pour répondre aux besoins militaires; et qu'il ajoute 24 hélicoptères d'attaque qui pourront protéger les Chinook et le personnel militaire pendant les opérations de recherche et de sauvetage en situation de combat.

**Recommandation 6 :** Que le gouvernement du Canada mette à niveau les hélicoptères présidentiels Cormorant (VH-71) et les stationne temporairement sur les côtes Est et Ouest à l'appui des opérations de recherche et de sauvetage pendant la rénovation à mi-vie des Cormorants (CH 149).

**ADOPTER ET FINANCER UN SYSTÈME DE DÉFENSE AÉRIENNE INTÉGRÉE**

Le Canada doit adopter l'approche intégrée du « système de systèmes » pour le renouvellement de ses capacités de défense aérienne. En effet, les chasseurs seront inefficaces s'ils ne peuvent compter sur des systèmes performants de radar terrestre et aérien. De même, ils ne pourront protéger avec succès toutes les parties de l'Amérique du Nord et maximiser leur durée de vol que s'ils ont accès à une flotte moderne et polyvalente d'avions ravitailleurs. Actuellement, seulement deux des cinq CC-150 de l'ARC Polaris ont la capacité de ravitaillement en vol, et ces appareils sont vieux de 25 ans. Le même problème – l'âge – se pose pour les quatre CC-130H qui servent de ravitailleurs.

Tous ces appareils, ainsi que les CC-130, jouent un rôle important dans les opérations de l'Aviation du Canada. Ils devront donc être mis à niveau ou remplacés au cours des années à venir, ce qui entraînera des coûts considérables. Le gouvernement doit donc commencer à faire les investissements qui seront nécessaires.

**CC-150 POLARIS (AIRBUS A-310)**  
5 basés à Trenton (Ont.)





L'avion CC-150 Polaris (Airbus A-310) est un biréacteur multifonctionnel à long rayon d'action qui se convertit pour le transport de passagers, de fret ou pour des évacuations sanitaires ou le ravitaillement air-air, selon la combinaison voulue des configurations possibles. Il a une capacité de 32 tonnes (70 560 livres) de fret, de 28 à 194 passagers selon sa configuration, et il peut atteindre une vitesse maximale de Mach 0,84 (1 029 km/h).

Source : Aviation royale canadienne

**Recommandation 7 :**

Que le gouvernement du Canada priorise le remplacement de la flotte actuelle d'avions ravitailleurs de l'Aviation royale du Canada.

<p><b>CC-177 GLOBEMASTER III</b> 5 basés à Trenton (Ont.)</p> 	<p>Pour illustrer la puissance de ces aéronefs, un avion CC- 177 peut transporter trois hélicoptères CH-146 Griffon et des réservoirs de ravitaillement, ou un char Leopard 2, ou jusqu'à 102 parachutistes. Cependant, la caractéristique la plus importante du CC-177 est sans doute sa capacité de parcourir de longues distances et d'atterrir sur des pistes isolées, ce qui en fait le meilleur transporteur pour des missions militaires, humanitaires ou de maintien de la paix.</p>
<p><b>CC 130J HERCULES</b> 17 basés à la 8<sup>e</sup> Escadre Trenton (Ont.)</p> 	<p>Il est utilisé pour le transport de troupes, le transport tactique (fret sur palette et véhicules) ainsi que les programmes d'entraînement et de qualification du personnel navigant. Il a été conçu pour être utilisé sur une piste de fortune dans un théâtre d'opérations en pleine activité. L'extérieur de l'appareil ressemble à celui de ses prédécesseurs. Toutefois, il s'agit d'un avion bien supérieur. Les nouveaux Hercules volent plus vite, plus haut et plus loin. Ils peuvent aussi transporter des charges plus lourdes tout en consommant moins de carburant. Ils sont à la fine pointe de la technologie et offrent une capacité de transport aérien tactique rentable qui a fait ses preuves au cours d'opérations.</p>

Source : Aviation royale canadienne

Dans l'ensemble, les témoignages ont fait ressortir que l'interopérabilité devait rester une considération primordiale des décisions d'investissement dans les ressources aériennes. Quelle que soit l'orientation que la nouvelle politique de défense donnera à l'Aviation royale canadienne, le comité estime que la Force aérienne n'affichera un haut degré d'interopérabilité et d'efficacité que si on accroît considérablement ses ressources.

Les trois projets ci-dessus ont un coût estimé de plus de 4,5 milliards de dollars, et ils représenteront des secteurs d'investissement clés si les dépenses militaires atteignent 2 % du

PIB, plutôt que 0,88 % comme c'est le cas actuellement (voir la partie 1 du rapport, *Sous-financement des Forces armées canadiennes: passons de la parole aux actes*).

Tenant compte de ces exigences, ainsi que de l'âge du Système d'alerte du Nord et de la flotte de ravitailleurs, le comité recommande :

**Recommandation 8** : Que le gouvernement du Canada accorde la priorité aux besoins liés à la défense du Canada, à l'Arctique et à l'Amérique du Nord, par l'acquisition d'une flotte élargie de 120 chasseurs à réaction pour défendre le Canada et répondre simultanément aux engagements du NORAD et de l'OTAN.

## LES VÉHICULES AÉRIENS SANS PILOTE

Les témoins ont aussi mentionné, comme autre sujet de préoccupation concernant l'Aviation royale canadienne, le fait que des véhicules aériens sans pilote, armés et non armés, n'avaient pas encore été achetés selon les dispositions du Système interarmées de surveillance et d'acquisition d'objectifs au moyen de véhicules aériens sans pilote (JUSTAS). Le lieutenant-général (à la retraite) Deschamps, mentionne que « la technologie ne cesse de progresser, et le Canada, dans sa recherche de la perfection, a endigué de nombreuses fois l'avancement du programme. Nous sommes d'avis que cela doit être étudié de façon éclairée dans le cadre de l'Examen de la politique de défense et qu'il faut prévoir un espace stratégique pour l'élaboration de diverses solutions potentielles. Une seule plateforme ne peut pas répondre à tous nos besoins<sup>39</sup>. » M. Perry a abondé dans le même sens : « [n]ous devrions envisager un mélange de ressources spatiales et de diverses plateformes aériennes pilotées et sans pilote<sup>40</sup> ». Le plus efficace serait de combiner l'achat de véhicules aériens sans pilote (drones), satellites et aéronefs pilotés.

Les témoins s'attendaient à ce que l'Examen de la politique de défense façonne le programme de véhicules aériens sans pilote du Canada. Un des intervenants a fait valoir que, vu les besoins spécifiques au Canada à cet égard, la plateforme choisie devrait être robuste et « capable de voyager sur de grandes distances, de fonctionner de manière autonome, de recueillir des renseignements de surveillance et de faire parvenir l'information à ceux qui en ont besoin<sup>41</sup> ».

---

<sup>39</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016.

<sup>40</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, David Perry.

<sup>41</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, lieutenant-général (à la retraite) André Deschamps.

Le document de stratégie 2014 de l'Aviation royale canadienne expose les défis qu'elle doit relever<sup>42</sup>.

Pour défendre le Canada dans l'environnement stratégique et politique actuel, il faut avoir des moyens qui permettent de surveiller et de contrôler la totalité de l'espace aérien, des côtes et des voies d'accès maritimes du pays. Assurer la protection des frontières canadiennes et nord-américaines, de même que la sécurité des forces expéditionnaires, exige des moyens intégraux et soutenus de renseignement, de surveillance et de reconnaissance (RSR) permettant de générer la connaissance de la situation. La sécurité du Canada et de l'Amérique du Nord exige également une Force aérienne qui a la puissance et la portée (voir les figures 3 et 4) nécessaires pour permettre au Canada de continuer à respecter ses engagements quant à la défense du continent et de préserver sa capacité à défendre les intérêts et les citoyens canadiens.

Source : Document de stratégie 2014 de l'ARC.

---

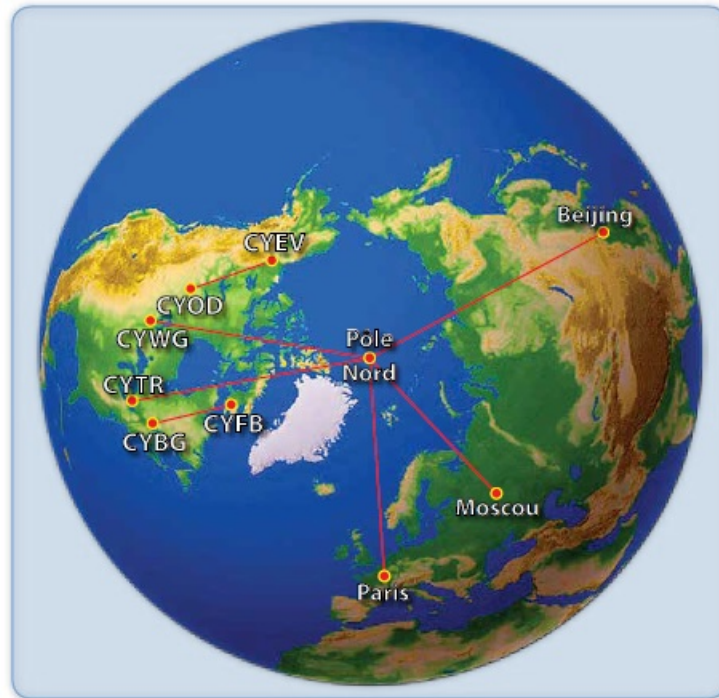
<sup>42</sup> [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2014/mdn-dnd/D2-300-1-2014-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2014/mdn-dnd/D2-300-1-2014-fra.pdf).



De	A	Distance mi (km)	De	A	Distance mi (km)
Cold Lake CYOD	Inuvik CYEV	1220 (1963)	Bagotville CYBG	Rankin Inlet CYRT	1290 (2076)
Cold Lake CYOD	Rankin Inlet CYRT	870 (1400)	Bagotville CYBG	Iqaluit CYFB	1070 (1722)
Cold Lake CYOD	Vancouver CYVR	660 (1062)	Bagotville CYBG	Goose Bay CYRR	580 (933)
Cold Lake CYOD	Yellowknife CYZF	580 (933)	Bagotville CYBG	Ottawa CYOW	305 (491)
Winnipeg CYWG	SFC Alert CYLT	2370 (3814)	Trenton CYTR	SFC Alert CYLT	2680 (4313)

Figure 3. Défis de la puissance aérienne à l'échelle nationale





De	A	Distance mi (km)	De	A	Distance mi (km)
Cold Lake CYOD	Inuvik CYEV	1220 (1963)	Paris	Pôle Nord	2840 (4571)
Winnipeg CYWG	Pôle Nord	2780 (4474)	Moscou	Pôle Nord	2390 (3846)
Trenton CYTR	Pôle Nord	3180 (5118)	Beijing	Pôle Nord	3460 (5568)
Bagotville CYBG	Iqualuit CYFB	1070 (1722)			

Figure 4. Une perspective différente de la puissance aérienne

Les véhicules aériens sans pilote peuvent rester en vol plus longtemps que la plupart des aéronefs, à une fraction du coût, sans risquer de vies humaines. Ils permettent à l'Armée de voir au-delà des collines ou derrière les édifices sans mettre en danger les troupes, et la Marine peut s'en servir pour élargir la zone de reconnaissance géographique des navires, de manière à ce que les capitaines sachent s'il y a d'autres bâtiments dans les environs. Les véhicules aériens sans pilote peuvent aussi servir à l'installation de bouées sonar capables de détecter les sous-marins.

La taille du Canada est en soi un défi en matière de défense et de sécurité. La surveillance et le contrôle intégraux de très grandes parties de territoire inhabité avec une côte très longue et de vastes voies maritimes peuvent parfois être plus efficaces et plus fréquentes du haut des airs ou de l'espace que sur le terrain.

Pour faire ce travail efficacement, il faudra suivre une approche de « système des systèmes », qui intégrera la surveillance par satellite ainsi que des systèmes avec ou sans pilote. Dans le cas des systèmes sans pilote, les appareils à haute altitude ou à altitude moyenne ont leurs avantages. Les appareils à haute altitude et longue endurance (HALE) sont plus indiqués pour

la surveillance de vastes territoires à l'occasion d'une seule mission, tandis que les appareils à moyenne altitude et longue endurance (MALE) peuvent offrir une capacité armée en appui aux opérations des Forces armées canadiennes à l'étranger.

Il est question, dans le cadre du Système interarmées de surveillance et d'acquisition d'objectifs au moyen de véhicules aériens sans pilote, de procurer au Canada des capacités stratégiques de véhicules aériens sans pilote. Aucune décision n'a cependant été prise jusqu'à présent concernant l'acquisition de ces capacités.

Le Canada doit faire l'acquisition de capacités de véhicules aériens sans pilote – armés et non armés – afin d'assurer une surveillance efficace du territoire, de participer à la défense du Canada et de soutenir les opérations militaires à l'étranger.

Le comité s'inquiète des retards dans l'acquisition d'une flotte de véhicules aériens sans pilote pour appuyer les besoins opérationnels en cours des Forces armées canadiennes au pays, notamment aux fins des opérations de recherche et sauvetage, et dans le cadre d'opérations menées à l'étranger (notamment en Iraq et en Syrie) et d'éventuels déploiements dans des missions des Nations Unies, qui se tiennent dans des zones de conflit en Afrique.

En conséquence, le comité recommande :

**Recommandation 9 :**

Que le gouvernement du Canada :

- (i) devance le processus d'acquisition de la flotte de véhicules aériens sans pilote (comportant les caractéristiques qui répondent aux besoins individuels des trois services, soit l'Armée de terre, l'Aviation et la Marine), et que ce processus s'amorce avant la fin de 2018;
- (ii) fasse l'acquisition d'appareils multifonctionnels afin de surveiller efficacement l'ensemble du territoire canadien et de disposer d'une capacité armée à même d'appuyer les opérations des Forces armées canadiennes.

## **RECRUTEMENT ET FORMATION DANS L'AVIATION**

Le recrutement et l'entraînement ont également été discutés. En réponse à une question sur les ressources dont l'Aviation royale canadienne avait besoin pour ses avions de chasse, le lieutenant-général Hood a répondu : « j'aurais besoin de plus de personnel, parce que, maintenant, j'ai déjà la flotte de 77 CF-18 à gérer. J'aurais besoin de plus de techniciens et de pilotes [...] [I] est évident que nous aurons besoin de plus de personnel, et de plus de fonds pour fournir les heures de vol supplémentaires requises pour une flotte provisoire<sup>43</sup>. » Le lieutenant-général a ajouté qu'il y a certains métiers et fonctions au sein de l'Aviation royale canadienne où les taux de dotation sont insatisfaisants : « Nous affichons parfois des taux [de dotation de l'effectif] aussi bas que 87 %, et ce sont les domaines que nous avons

---

<sup>43</sup> SECD, [Témoignages](#), 28 novembre 2016, lieutenant-général Michael Hood.

habituellement à l'œil<sup>44</sup>. » Un changement de culture est nécessaire au maintien en poste des techniciens et pilotes expérimentés, vu les incitatifs qu'offre le secteur privé.

L'Aviation royale canadienne a été le premier service à ouvrir tous ses métiers aux femmes, mais comme les autres branches des Forces armées canadiennes, elle peine à recruter davantage de femmes. Elles éprouvent également de la difficulté à recruter du personnel autochtone et des membres des minorités visibles. Actuellement, les femmes représentent 8,9 % de son effectif, alors que la cible prévue est fixée à 25 %, mais le commandant Hood a mentionné au comité que l'Aviation royale canadienne travaillait à atteindre la cible énoncée d'ici 10 ans <sup>45</sup>. **Ce niveau de participation des femmes dans l'Aviation est inacceptable.**

Afin d'atteindre l'objectif de maintenir en poste les pilotes et techniciens expérimentés, et aussi d'attirer et de conserver plus de femmes dans l'effectif, le Comité recommande :

**Recommandation 10 :**

Que le gouvernement du Canada mette en œuvre un nouveau modèle de rémunération des personnes possédant les spécialisations en demande, et que des primes attrayantes soient offertes pour recruter et conserver ces personnes.

**Recommandation 11 :**

Que le gouvernement du Canada donne instruction aux commandants de l'Aviation royale canadienne de présenter un plan stratégique à court, à moyen et à long terme sur l'accroissement de la participation des femmes aux forces armées.

---

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*

## RENFORCER LA MARINE ROYALE CANADIENNE

---

Le comité a recueilli des témoignages sur la disponibilité opérationnelle et l'état de la Marine royale canadienne. Tous les témoins ayant abordé cette question ont dit que le Canada devait se doter d'une Marine puissante pour protéger sa souveraineté et ses intérêts partout au monde dans les années à venir.

Le capitaine de vaisseau (à la retraite) Harry Harsch, vice-président aux Affaires maritimes à la Ligue navale du Canada, a expliqué que notre pays est une « nation maritime ». Non seulement il est entouré de trois océans (Arctique, Atlantique et Pacifique), mais il possède en plus le littoral le plus long au monde et dépend énormément des océans pour le commerce<sup>46</sup>. C'est la raison pour laquelle M. Harsch maintient que le Canada a besoin d'une « flotte équilibrée, polyvalente et apte au combat », et que la Marine doit être « en mesure de protéger la souveraineté canadienne et les intérêts du Canada, que ce soit au pays ou à l'étranger, ou encore dans le cadre de la pléthore d'opérations d'urgence dans lesquelles nous nous retrouvons impliqués aujourd'hui<sup>47</sup> ». Depuis l'attaque terroriste du 11 septembre 2001 aux États-Unis, les voies d'approche de l'Amérique du Nord, qu'elles soient aériennes ou maritimes, font l'objet d'un contrôle resserré. C'est dans ce contexte qu'ont été établis les Centres d'opérations de sécurité maritime (COSM) de Victoria et de Halifax. Un troisième COSM, dans la région de Niagara Falls, est géré par la GRC. Ces COSM recueillent et analysent le renseignement sur les voies navigables canadiennes, dont la Voie maritime du Saint-Laurent, les Grands Lacs et les côtes. Par ailleurs, l'adoption de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) a établi, sur un vaste territoire océanique, des droits dont l'exercice est nécessaire au maintien de la souveraineté nationale.

On peut lire dans le document de stratégie Point de mire 2050 de la Marine royale canadienne que les forces maritimes canadiennes seront appelées à :

- **Protéger** le Canada en exerçant la souveraineté canadienne dans nos eaux nationales, en sécurisant les approches maritimes de l'Amérique du Nord et en contribuant au maintien de la paix et de l'ordre en mer à l'étranger.
- **Prévenir** les conflits en consolidant leurs partenariats et en se déployant à l'étranger pour favoriser la stabilité mondiale et empêcher l'apparition de nouveaux conflits.
- **Faire rayonner** le pouvoir d'influence du Canada et, si nécessaire, rétablir l'ordre dans le système mondial<sup>48</sup>.

Des témoins ont évoqué les bouleversements rapides en cours dans l'ordre maritime mondial, et dit que plusieurs pays investissent de plus en plus dans leurs forces navales,

---

<sup>46</sup> SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, capitaine de vaisseau (à la retraite) Harry Harsch.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> [http://navy-marine.forces.gc.ca/assets/NAVY\\_Internet/docs/fr/analyses/mrc-point-de-mire-2050\\_mars-2017.pdf](http://navy-marine.forces.gc.ca/assets/NAVY_Internet/docs/fr/analyses/mrc-point-de-mire-2050_mars-2017.pdf).

particulièrement dans la région Indo-Asie-Pacifique. En tant que partenaire du NORAD, la Marine royale canadienne se doit d'être en mesure d'intervenir dans l'Atlantique, le Pacifique et l'Arctique et, simultanément, elle doit respecter son obligation envers l'OTAN<sup>49</sup>. Pour y parvenir, elle a besoin d'investissements majeurs et urgents ainsi que de plateformes supplémentaires, d'autant plus qu'on observe un renforcement actif des forces navales de par le monde, en réponse à l'accroissement du commerce maritime et à la montée de la Chine, qui cherche à étendre sa domination dans la mer de Chine méridionale et orientale et risque ainsi de déclencher des conflits.

La Chine désire présenter une image de puissance et elle veut obtenir, parfois par la force, le droit de contrôler des zones économiques attrayantes (champs de gaz, routes maritimes, zones de pêches). C'est cette volonté qui guide sa montée comme puissance navale. L'expansionnisme de Beijing a toutefois subi un revers récemment, après que les Philippines aient déposé une plainte, en application de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, au sujet des îles artificielles construites par la Chine. La Fondation Asie-Pacifique a décrit comme suit l'arrêt rendu par le tribunal de La Haye saisi de l'affaire :

Manille a gagné sur pratiquement toute la ligne : le tribunal n'a tranché en faveur de la Chine sur aucun point, et il a refusé de se prononcer sur une seule question, à savoir la dispute du récif Second Thomas Shoal, où la Garde côtière chinoise tente activement d'empêcher le ravitaillement d'un navire militaire philippin échoué, le BRP Sierra Madre.

Deux grandes conclusions ressortent de l'arrêt. Premièrement, la ligne à neuf pointillés est sans fondement juridique. La mer de Chine méridionale est une voie navigable internationale, et la compétence en matière maritime des États littoraux se limite entièrement à ce qu'on trouve dans la UNCLOS sur les eaux territoriales d'une largeur de 12 milles marins, les zones contiguës, les ZEE et les droits sur le plateau continental.

Deuxièmement, il n'y a pas d'« îles » dans la mer de Chine méridionale au sens de la UNCLOS; seuls s'y trouvent des « rochers ». C'est un point important parce que les îles reconnues comme telles juridiquement ont droit à une ZEE de 200 milles marins, en plus des eaux territoriales de 12 milles marins. Ainsi, si le tribunal avait déclaré que les lieux contestés dans la mer de Chine méridionale étaient des îles, les risques de conflit territorial dans la région auraient grandement augmenté. Mais comme il a déterminé qu'ils n'étaient que des rochers (qui n'ont droit qu'à des eaux territoriales de 12 milles marins) ou des hauts-fonds découvrants ou inondés en permanence (lesquels n'ouvrent à aucun droit maritime), les pays littoraux ne peuvent projeter leur ZEE qu'à partir de leur côte métropolitaine<sup>50</sup>.

Source : Fondation Asie-Pacifique (Vancouver, C.-B.)

<sup>49</sup> SECD, *Témoignages*, 28 novembre 2016, lieutenant-général Michael Hood.

<sup>50</sup> <https://www.asiapacific.ca/canada-asia-agenda/hagues-south-china-sea-ruling-implications-east-asian>

Cette décision est claire, mais la Chine l'a rejetée et maintient ses revendications dans la région, ce qui déplaît au Vietnam, au Japon, à Taïwan, aux Philippines et à d'autres pays. Qui plus est, la Marine de l'Armée populaire de libération de Chine a amorcé un grand projet de modernisation qui aidera le pays à mettre de l'avant des politiques plus énergiques dans les mers de la région, comme la mer de Chine méridionale et la mer de Chine orientale.

**Capacités (en construction) et projets d'expansion – Marine de l'armée populaire de libération de chine<sup>51</sup>**

Type de navire	En service	En construction	Construction projetée
Sous-marins (nucléaires)	9	8	0
Sous-marins (conventionnels)	54	2	4
Porte-avions	1	1	0
Destroyers	23	8	0
Frégates	52	5	6
Corvettes	23	4	3
Embarcations d'attaque rapide (missiles)	84	0	0
Patrouilleurs	100	0	0
Bâtiments de guerre des mines	40	2	0
Aérogilisseurs	17	2	0
Bâtiments amphibies LPD	4	1	1
Bâtiments amphibies LST	25	6	0
Bâtiments amphibies LSM	25	0	0
Bâtiments hydrographiques et océanographiques	14	2	0
Navires de renseignement	5	3	0
Navires-écoles	3	0	0
Transports de troupes	5	0	0
Navires de soutien aux sous-marins	11	0	0
Bâtiments de sauvetage et de réparation	3	0	0
Ravitailleurs	13	0	0
Ravitailleurs d'escadre	7	4	0
Navires-citernes	48	0	0
Bâtiments hospitaliers	6	0	0
Brise-glaces	1	0	0

Source : Données tirées de Stephen Saunders, *Jane's Fighting Ships 2016-2017*, IHS Global, 2016, p. 131.

L'expansion maritime de la Chine pousse d'autres pays, comme le Japon, la Corée du Sud, Taïwan, l'Australie et les États-Unis, à renforcer leurs capacités navales nationales. Réagissant en partie à ces développements de nature stratégique, la Marine américaine a l'intention de déployer 60 % de ses navires de guerre dans la région du Pacifique, et il semble probable que

<sup>51</sup> Tableaux établis par la Bibliothèque du Parlement à la demande du comité.

la fonction de « pivot stratégique » conférée à la région indo-pacifique par l'administration Obama se maintienne, voire s'intensifie sous la nouvelle administration américaine<sup>52</sup>.

### Capacités navales de certains pays clés de la région du pacifique<sup>53</sup>

Pays	Porte-avions	Grands navires amphibies	Grands navires de combat de surface	Navires de combat de surface de moindre envergure	Navires de ravitaillement et de soutien d'escadre	Sous-marins (nucléaires)	Sous-marins
Australie	0	3	11 (3)	19	2	0	6
Canada # (flotte du Pacifique)	0	0	5	6	0	0	2
Chine	1 (1)	4 (1)	75 (13)	247+ (6)	55 (4)	9 (8)	54 (2)
Japon	3 (1)	3	44 (3)	33 (2)	5	0	19 (4)
Nouvelle-Zélande	0	1	2	6 (1)	1	0	0
Corée du Nord	0	0	3	428+	0	0	37
Corée du Sud	0	1 (1)	22 (4)	133 (6)	3 (3)	0	24 (7)
Russie # (flotte du Pacifique)	0	0	7	30	8	15	3
États-Unis # (flotte du Pacifique)	5	23	59	18	?&	41	0

N.B. : Seuls les navires sous le commandement de la Marine des différents pays figurent dans ce tableau. Sont exclus les bâtiments appartenant aux gardes côtières, aux gardes-frontières ou aux autres organisations paramilitaires ou policières.

Les « porte-avions » comprennent aussi les porte-hélicoptères. Les « grands navires amphibies » ne comprennent que les grands porte-hélicoptères amphibies suivants : les porte-hélicoptères d'assaut amphibies (LPH), les bâtiments d'assaut amphibies (LHA), les navires d'assaut amphibies polyvalents (LHD), les ravitailleurs héli-plateformes (LPD) et les transports de débarquement (LSD). Les « grands navires de combat de surface » comprennent les croiseurs, les destroyers et les frégates; les « navires de combat de surface de moindre envergure » comprennent les corvettes, les grands patrouilleurs, les bateaux lance-missiles, les navires de lutte contre les mines et les autres navires de moindre envergure similaires.

() : Désigne les navires commandés et en cours de construction. Sont exclus les bâtiments dont on projette la construction au cours des années à venir.

# : Sont exclus les navires commandés et en cours de construction au Canada, en Russie et aux États-Unis, malgré que certains de ces bâtiments seront probablement affectés à la flotte du Pacifique au cours des années à venir.

& : Aux États-Unis, le Military Sealift Command (MSC) est responsable du ravitaillement par mer et du soutien logistique et opérationnel de la Marine. Le MSC compte plus de 30 bâtiments de ravitaillement et de soutien d'escadre, mais ils ne sont pas assignés à une flotte particulière. On ne sait donc pas combien d'entre eux se trouvent dans la région du Pacifique.

Source : Données tirées de Stephen Saunders, *Jane's Fighting Ships 2016-2017*, IHS Global, 2016, p. 26-38, 102-111, 131-169, 437-459, 476-496, 579-583, 677-730, 917-972. Au sujet de la flotte du Pacifique du Canada, voir ministère de la Défense nationale (MDN), *Examen de la politique de défense – Document de consultation publique 2016*, avril 2016, p. 28. Au sujet de la flotte du Pacifique des États-Unis, voir United States Navy (USN), « Commander Naval Surface Force, U.S. Pacific Fleet: Pacific Fleet Surface Ships », « Aircraft Carriers (CVN) », « U.S. Pacific Fleet: Amphibious Assault Ships

<sup>52</sup> Le chiffre de 60 % est mentionné dans <http://www.straitstimes.com/singapore/us-navys-pivot-to-asia-on-track>.

<sup>53</sup> Tableaux établis par la Bibliothèque du Parlement à la demande du comité.



(LHD/LHA) », « U.S. Pacific Fleet: Amphibious Transport Dock (LPD) », « U.S. Pacific Fleet: Dock Landing Ships (LSD) », « U.S. Pacific Fleet: Cruisers », « U.S. Pacific Fleet: Destroyers (DDG) », « U.S. Pacific Fleet: Frigates », « U.S. Pacific Fleet: Littoral Combat Ships (LCS) », « U.S. Pacific Fleet: Mine Countermeasures Ships (MCM) », « Submarine Force Pacific: Attack Submarines (SSN) », « Submarine Force Pacific: Ballistic Missile Submarines (SSBN) », et « Submarine Force Pacific: Guided Missile Submarines (SSGN) ».

Les États renforcent leurs capacités militaires également dans la région circumpolaire arctique, surtout que la région s'ouvre de plus en plus au transport maritime et à l'extraction des ressources. Dans son plan de défense à long terme de 2016, la Norvège souligne que « le changement principal dans le contexte de sécurité norvégien est la capacité militaire croissante de la Russie et son usage de la force ». Le plan indique aussi que, « même si la Russie ne présente pas une menace militaire pour la Norvège, le fait que la Russie modernise ses forces armées et affirme sa volonté d'exercer son influence au moyen de sa puissance militaire fait d'elle un élément central du plan de défense de la Norvège ».

Le gouvernement norvégien a réagi en développant considérablement ses capacités aériennes et navales grâce à l'acquisition de nouvelles frégates, de nouvelles corvettes légères, de cinq nouveaux avions de patrouille maritime P-8A Poseidon (en remplacement du P-3<sup>54</sup>) et de chasseurs F-35A. Il a aussi décidé d'acheter de nouveaux sous-marins à propulsion anaérobie de fabrication allemande<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> <http://www.defensenews.com/articles/state-department-clears-p-8-sale-to-norway>.

<sup>55</sup> Voir : <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/td/dokumenter/rapporter-og-regelverk/capable-and-sustainable-ltp-english-brochure.pdf>.

## Capacités et projets d'expansion de l'aviation et de la marine de la Norvège<sup>56</sup>

Type de bâtiment/d'appareil	En service	En construction ou construction projetée
<b>Aviation de la Norvège</b>		
Chasseur à réaction F-16	57	0
Chasseur furtif F-35 Lightning II	0	Jusqu'à 52
Avion de lutte anti-sous-marins P-3 Orion	6	0
Avion d'affaires et de guerre électronique Mystère 20	3	0
Aéronef de transport tactique C-130 J Super Hercules	4	0
Avion-école MFI-15 Safari	16	0
Hélicoptère de lutte anti-sous-marine NH90	6	8
Hélicoptère de recherche et sauvetage Sea King	12	0
Hélicoptère de transport tactique Bell 412	18	0
<b>Marine de la Norvège</b>		
Sous-marins	6	4
Frégates	5	0
Patrouilleurs	26	1
Bâtiments de guerre des mines	6	0
Navires auxiliaires	7	1
Bâtiments hydrographiques	6	1
Navires de la Garde côtière	15	0

Source : Données sur la Marine tirée de Stephen Saunders, *Jane's Fighting Ships 2016-2017*, IHS Global, 2016, p. 590. Données sur l'Aviation tirées de Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2017*, p. 143. Au sujet de l'achat par la Norvège de 52 chasseurs furtifs F-35 Lightning II, voir Forsvaret (Aviation de la Norvège), « [Equipment: Air Force's Materiel – F-35 Lightning II](#) ». Au sujet de l'achat de 14 hélicoptères NH-90, voir NHIndustries, « [NHI Delivers the Sixth NH90 to Norway](#) », 4 février 2016.

<sup>56</sup> Tableaux établis par la Bibliothèque du Parlement à la demande du comité.

## Capacités de la flotte Russe du nord

Bâtiments et appareils	En service
<b>Navires de surface et sous-marins</b>	
Sous-marins (nucléaires)	26
Sous-marins (conventionnels)	16
Porte-avions	1
Croiseurs	2
Destroyers	5
Corvettes	9
Bâtiments de guerre des mines	9
Bâtiments amphibies LST	4
Pétroliers ravitailleurs d'escadre	4
<b>Aviation navale</b>	
Chasseurs à réaction et avions d'attaque au sol	79
Avions de lutte anti-sous-marins	21
Avions de renseignement, de surveillance et de reconnaissance	4
Avions de renseignement électronique	3
Aéronefs de transport	9
Hélicoptères (de lutte anti-sous-marins et de transport)	Non divulgué

Source : Données tirées de Stephen Saunders, *Jane's Fighting Ships 2016-2017*, IHS Global, 2016, p. 677.  
 Sur l'aviation navale, voir IISS, *The Military Balance 2017*, p. 218.

Le Canada doit, lui aussi, demeurer au fait du renforcement des capacités militaires dans le Pacifique et la région circumpolaire arctique. On ne saurait ignorer, en particulier, la croissance et le regain d'activités de la flotte du Nord et de l'aviation à long rayon d'action de la Russie. Pour cette raison, le comité estime qu'il sera nécessaire – en dépit des coûts élevés du projet – d'acquiescer les capacités requises pour défendre adéquatement les voies d'approche aériennes et maritimes du territoire canadien, et pour projeter une image de puissance dans le cadre de nos engagements envers le NORAD et l'OTAN.

## CONSACRER DU FINANCEMENT AFIN DE RÉGLER LES LACUNES DANS LES CAPACITÉS DE LA MARINE ROYALE CANADIENNE



NCSM *Fredericton*  
 (Source : Marine royale canadienne)

Presque tous les témoins qui ont parlé de la disponibilité opérationnelle des forces navales devant le comité ont dit que la Marine royale canadienne est une force en déclin, surtout à cause du manque de financement et de la lenteur du renouvellement de sa flotte vieillissante. **M. Boutilier a averti que « la Marine est [...] sur une pente descendante, et c'est un désastre »; il a ajouté que notre « propre Marine rétrécit [...] et nous devons agir, agir résolument et agir maintenant<sup>57</sup> ».** D'autres témoins ont fait remarquer que la Marine d'aujourd'hui est une force navale beaucoup plus petite que par le passé et qu'elle doit faire face actuellement à de graves lacunes en matière de capacités, étant donné que les vieux navires sont mis au rancart avant que les nouveaux ne soient mis en service. Par exemple, à cause de la mise hors service prématurée de deux navires ravitailleurs, en 2015, la Marine royale canadienne a perdu sa capacité de réapprovisionnement en mer. Résultat : la « Marine n'a pas de ravitailleur pour ses navires en mer », a expliqué le vice-amiral (à la retraite) Denis Rouleau, président de la Conférence des associations de la défense<sup>58</sup>. Les Chantiers Davie de Québec remettent à neuf un pétrolier ravitailleur d'escadre, ce qui représente une réponse partielle et provisoire au problème, mais la Marine a besoin dans les faits non pas d'un mais de quatre navires ravitailleurs. En effet, il en faut un sur la côte Est, un sur la côte Ouest et un en déploiement, tandis que le dernier est en cale pour la maintenance. Il s'agit donc d'une lacune de capacité à corriger.

Le vice-amiral (à la retraite) Drew Robertson s'est dit quant à lui particulièrement préoccupé par la perte des capacités de la Marine royale canadienne et des conséquences à long terme que cela aura sur les opérations navales. « La Marine royale canadienne a vu ses capacités s'éroder continuellement au cours des 20 dernières années, ce qui compromet graduellement, mais de plus en plus sa capacité de défendre le Canada ou d'agir à titre de force du bien à l'étranger<sup>59</sup>. » **Parce qu'il n'a pas assuré le remplacement de ses navires de ravitaillement et ses destroyers, « le Canada n'est plus en mesure de surveiller de manière indépendante les activités maritimes [...] Il ne peut plus soutenir de manière indépendante les opérations des groupes opérationnels déployés et doit s'en remettre à d'autres pays pour assurer le ravitaillement et le soutien logistique en mer, même dans ses propres eaux<sup>60</sup>. »**

Ces lacunes de capacité importante sont inacceptables dans un pays du G8 qui aspire à jouer un rôle accru dans le monde, et à remplir ses engagements en matière de défense de l'Amérique du Nord et envers l'OTAN. Sans destroyers, le Canada ne peut assurer le commandement et le contrôle nécessaires à la défense efficace de notre territoire. Sans

---

<sup>57</sup> SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, professeur James A. Boutilier.

<sup>58</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, vice-amiral (à la retraite) Denis Rouleau.

<sup>59</sup> SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, vice-amiral (à la retraite) Drew Robertson.

<sup>60</sup> *Ibid.*

soutien aérien suffisant, il ne peut pas projeter efficacement sa puissance. Et sans navires ravitailleurs, il ne peut pas réapprovisionner en carburant ses frégates; les capitaines doivent alors prévoir des escales coûteuses en temps, en énergie et en efficacité.

Selon Robertson, le gouvernement devrait investir davantage dans le développement des forces navales du Canada pour ne pas que sa flotte se retrouve avec une capacité insuffisante : « Vu les niveaux budgétaires actuels, on peut s'attendre à une autre réduction de la flotte de combat de la Marine royale canadienne au cours des 15 prochaines années [...] [E]lle pourrait être réduite à seulement neuf navires de combat de surface – soit 40 % de moins que les 15 navires dont elle disposait il y a deux ans seulement –, alors que les sous-marins et les aéronefs de patrouille maritime de l'Aviation royale du Canada ne seront probablement pas abordables ou remplacés. »

Cette « force grandement réduite et déséquilibrée dans l'avenir », comme l'a prévenu le vice-amiral (à la retraite) Robertson, « ne permettrait pas de relever le formidable défi consistant à défendre nos eaux territoriales sur trois océans » et ne suffirait pas à participer aux opérations menées à l'étranger de concert avec les forces navales alliées ou à protéger les intérêts canadiens en haute mer contre d'éventuels adversaires étrangers. Pour lui, la « question n'est pas de savoir si le Canada construira de bons navires. Il l'a toujours fait. La question est de savoir si leur nombre et leur capacité seront à la hauteur des défis à relever » à l'avenir. Le gouvernement doit donc sans tarder faire des investissements importants dans sa flotte navale, s'il veut que le Canada respecte simultanément ses engagements envers le NORAD et l'OTAN dans ce contexte.

D'autres témoins ont abondé dans le même sens. Le capitaine de vaisseau (à la retraite) Harry Harsch a insisté sur le fait que la Ligue navale du Canada s'inquiète de « l'érosion constante de [la] flotte [de la Marine royale canadienne], en ce qui concerne tant la capacité que les nombres ». À son avis, cela pose un problème opérationnel : « On dirait que, à mesure que le nombre et la complexité des opérations auxquelles participent les forces navales augmentent, par exemple les opérations multifonctionnelles et multinationales effectuées à l'appui des mandats de l'ONU, la capacité d'intervention du Canada s'effrite<sup>61</sup>. » Tout comme l'Association navale du Canada, la Ligue navale du Canada croit fermement que le Canada a besoin d'une « force maritime équilibrée, polyvalente et apte au combat » pour protéger sa souveraineté et ses intérêts<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, capitaine de vaisseau (à la retraite) Harry Harsch.

<sup>62</sup> *Ibid.*

Pour répondre aux défis des prochaines décennies en matière de défense et de sécurité, les forces maritimes du Canada doivent être mieux équipées pour les opérations dans l'Arctique. Elles doivent être mieux équipées pour les opérations de soutien de la paix, notamment pour offrir de l'aide humanitaire et atténuer les détresses en mer. Elles doivent aussi être en mesure de maintenir en puissance les opérations interarmées depuis la mer et de contribuer aux interventions interarmées à terre.

Pour ce faire, il nous faudra une **marine hauturière** avec les caractéristiques suivantes :

- **Équilibrée** — avec une bonne proportion de navires, sous-marins, aéronefs et véhicules sans pilote, en nombre suffisant pour répondre aux engagements au pays et à l'étranger tout en conservant un groupe opérationnel naval à un niveau de disponibilité opérationnelle adéquat.
- **Apte au combat** — capable de combattre en mer dans toutes les disciplines de la guerre navale, possédant les équipages nécessaires pour une participation soutenue à des opérations de haute intensité, capable de contribuer aux opérations à terre et présentant une très bonne interopérabilité avec les alliés et les partenaires de défense du Canada.
- **Polyvalente** — dans l'ensemble du spectre des opérations en mer; depuis la mer et capable de travailler de façon efficace avec une vaste gamme de partenaires nationaux et étrangers du domaine public ou privé, spécialisés en défense et en sécurité.
- **Pouvant opérer dans l'Arctique** — capable de diriger des opérations prolongées dans chacun des trois océans du Canada, y compris l'Extrême Arctique.
- **Déployable dans le monde entier** — avec des navires et des sous-marins capables d'entreprendre une traversée océanique de façon autonome, mais avec l'appui de navires de soutien, travaillant ensemble pendant toute la mission qui leur est confiée, partout dans le monde.
- **En position avancée** — une flotte utilisée et maintenue en puissance de manière à permettre le déploiement continu de nos navires et de nos sous-marins dans les régions d'intérêt stratégique pour le Canada.
- **Présente des chances de survie** — avec des plates-formes conçues pour tous les environnements physiques et opérationnels, capable de subir des dommages importants et de recouvrer.
- **Évolutive et souple** — une institution animée par un éthos d'excellence et des valeurs suscitant la fierté des Canadiens; dont les membres sont préparés aux complexités et aux ambiguïtés des opérations à venir par leurs compétences et leurs connaissances.

Voilà la marine dont le Canada a besoin.

(Source : *MARINE ROYALE CANADIENNE – POINT DE MIRE 2050*)

Plusieurs témoins ont dit que la Stratégie nationale de construction navale est un bon moyen de mettre sur pied la nouvelle flotte de la Marine royale canadienne. Pour le vice-amiral (à la retraite) Drew Robertson, « la stratégie comporte bien des avantages ». Non seulement elle permet d'avoir un plan continu à long terme pour le renouvellement de la flotte de la Marine

royale canadienne et de la Garde côtière canadienne, mais en plus elle « établit une approche bipartite touchant l'acquisition des vaisseaux de la Garde côtière et de la Marine qui fait que nous ne nous retrouverons pas dans la situation où nous étions il y a plusieurs années et qui perdure », ce qui est très bien. « La seule chose, c'est que le gouvernement en place pourra décider des derniers détails des vaisseaux qui seront construits pendant son mandat, mais, du moins, il sera disposé à poursuivre la construction navale. Le gouvernement en place a bien sûr tout à fait le droit de décider de ce qui sera construit<sup>63</sup>. »

Le ministre Sajjan a expliqué au comité que la recapitalisation de la Marine royale canadienne est une priorité, et que le gouvernement fédéral va de l'avant avec sa Stratégie nationale en matière de construction navale<sup>64</sup>. Il fait d'ailleurs remarquer que la « Stratégie nationale de construction navale, malgré toutes ses difficultés, avance », ajoutant qu'il travaillait énergiquement avec la ministre d'Approvisionnement et Services publics Canada, Judy Foote, qu'ils ont « même tenu des réunions ensemble pour resserrer l'échéancier » et qu'ils tentent « de simplifier les choses » afin que la Marine royale canadienne ait les navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique, les navires de soutien interarmées et les navires de combat de surface canadiens, ceux dont elle a besoin. Il a assuré le comité que les « choses vont bien, mais [qu'il veut] faire en sorte qu'elles continuent d'aller bien parce qu'il s'agit d'une lacune de capacité que nous devons empêcher de se produire<sup>65</sup> ». Cela étant dit, plusieurs témoins voudraient que le projet de navires de combat de surface canadiens progresse davantage<sup>66</sup>.

Le budget 2017-2018 ne prévoit pas d'investissements supplémentaires pour corriger les écarts de capacité additionnels de la Marine.

---

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> SECD, [Témoignages](#), 30 mai 2016, ministre de la Défense nationale, Harjit Singh Sajjan.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, vice-amiral (à la retraite) Drew Robertson.

## NAVIRE DE PATROUILLE EXTRACÔTIER ET DE L'ARCTIQUE (NPEA)



Illustration d'artiste d'un navire de patrouille extracôtier et de l'Arctique de la classe Harry DeWolf

Source : Marine royale canadienne

Certains souhaitent la révision du projet des navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique (NPEA). Ce projet de 3,5 milliards de dollars procurera au pays six navires résistant aux glaces. Ceux-ci pourront, selon la Marine :

- effectuer une surveillance armée des eaux du Canada, y compris de l'Arctique;
- permettre au gouvernement de développer une connaissance sur les activités et les événements de ces régions;
- collaborer avec d'autres partenaires des Forces armées canadiennes et d'autres ministères du gouvernement fédéral afin d'assurer et de renforcer la souveraineté canadienne, au moment et à l'endroit nécessaires<sup>67</sup>.

Le comité a examiné les capacités de ces navires par comparaison à celles d'autres navires (voir le tableau ci-dessous). Ces patrouilleurs de l'Arctique seront incapables de briser les glaces de plus d'un mètre d'épaisseur; ils ne pourront naviguer dans l'Arctique qu'entre juin et octobre, et encore seulement s'ils sont escortés d'un brise-glace de la Garde côtière; leur vitesse de 17 nœuds est inférieure à celle d'un traversier de la Colombie-Britannique; et leur capacité de projection de force (système d'armes) laisse à désirer. Ces limites sont préoccupantes et permettent de se demander si ces navires représentent une utilisation optimale de l'argent des contribuables.

*Le tableau ci-dessous indique la longueur et la vitesse déclarée maximale de différents patrouilleurs extracôtiers d'autres pays ainsi que, tel que demandé, du traversier de la*

<sup>67</sup> <http://www.navy-marine.forces.gc.ca/fr/flotte-unites/npea-aperçu.page>.



Colombie-Britannique de classe « S » et d'autres navires canadiens. La plupart des Marines nationales et des constructeurs déclarent la vitesse de mer en nœuds; aux fins de comparaison, nous la fournissons aussi en kilomètres-heure, selon l'équivalence 1 nœud=1,852 km/h d'[Environnement Canada](#).

Navire	Longueur	Vitesse déclarée
<a href="#">Navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique de classe Harry DeWolf</a> (Marine royale canadienne)	103,6 mètres	17 nœuds (31,484 km/h) (déclarée sous « vitesse (eaux libres) »)
<a href="#">Traversiers de la Colombie-Britannique de classe « S »</a> (« Spirit of Vancouver Island ») (Canada)	167,5 mètres	19,5 nœuds (36,114 km/h) (déclarée sous « vitesse de service »)
<a href="#">NGCC Leonard J. Cowley</a> (garde-pêche de la Garde côtière canadienne)	72 mètres	14,5 nœuds (26,854 km/h) (déclarée sous « vitesse maximum »)
<a href="#">NGCC Louis S. St-Laurent</a> (brise-glace de la Garde côtière canadienne)	119,6 mètres	20 nœuds (37,04 km/h) (déclarée sous « vitesse maximale »)
<a href="#">NGCC Martha L. Black</a> (brise-glace léger de la Garde côtière canadienne)	83 mètres	15,1 nœuds (27,965 km/h) (déclarée sous « vitesse maximale »)
<a href="#">Patrouilleur de classe Knud Rasmussen</a> (Danemark)	61 mètres	Environ 17 nœuds (31,484 km/h)
<a href="#">Turva</a> (Finlande)	95,9 mètres	18 nœuds (33,336 km/h)
<a href="#">Patrouilleur côtier de Gendarmerie maritime</a> (France)	32 mètres	28 nœuds (51,856 km/h)
<a href="#">ICGV Thor</a> (Islande)	93,8 mètres	19,5 nœuds (36,114 km/h)
<a href="#">Patrouilleurs extracôtiers de classe Nordkapp</a> (Norvège)	105 mètres	21 nœuds (38,892 km/h)
<a href="#">Patrouilleurs côtiers de classe Cyclone</a> (États-Unis)	51,82 mètres	35 nœuds (64,82 km/h)
<a href="#">Chalutier Outrigger</a> (navire de pêche commerciale)	Habituellement plus de 20 mètres	Jusqu'à 8 nœuds (14,816 km/h)

### **Recommandation 12 :**

Que le gouvernement du Canada commande un examen pleinement indépendant et impartial des capacités des navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique (NPEA).

## **UNE FLOTTE DE SOUS-MARINS POUR PROTÉGER LES CÔTES DU CANADA**



**NCSM CORNER BROOK**

(Source : Marine royale canadienne)

Le comité est d'accord avec la Marine royale canadienne, qui indique, dans son document de vision stratégique *Point de mire 2050*, que les « **sous-marins resteront probablement la plateforme maritime dominante dans un avenir prévisible et sont donc un élément essentiel d'une marine efficace au combat et équilibrée**<sup>68</sup> ».

Des témoins ont parlé aussi de la nécessité de remplacer la flotte de sous-marins dans les prochaines années. Ils ont expliqué au comité que notre pays a besoin de sous-marins et qu'il doit investir là-dedans<sup>69</sup>.

M. Boutilier a déclaré que « si nous laissons de côté les qualités ou les défauts [des sous-marins] de la classe Victoria, il est absolument essentiel de réfléchir à la façon dont nous pouvons nous aussi nous doter de sous-marins, étant donné qu'ils auront un rôle important à jouer du côté de nos relations avec nos amis » et nos alliés dans l'avenir. Il a insisté sur le fait que « presque tous les pays » se trouvant dans la région de l'océan Pacifique et de l'océan Indien « s'intéressent aux sous-marins » et que d'ici quelques années, « cette flotte deviendra de plus en plus un étalon dans les régions où nous menons des opérations ». M. Boutilier a ajouté qu'il y avait probablement plus de 200 sous-marins opérationnels dans les océans Indien et Pacifique seulement, et que d'autres sont en construction pour les marines de ces régions.

---

<sup>68</sup> Marine royale canadienne, *Point de mire 2050*, p. 54.

<sup>69</sup> SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, vice-amiral (à la retraite) Drew Robertson, capitaine de vaisseau (à la retraite) Harry Harsch, professeur James A. Boutilier.

De ce fait, et compte tenu de l'importance croissante des forces sous-marines dans le monde, il croit que le Canada devrait conserver une capacité sous-marine et investir dedans<sup>70</sup>. **Il ne fait aucun doute que la meilleure façon de se défendre contre la présence de sous-marins consiste à avoir nous aussi des sous-marins, stationnés sur les côtes Est et Ouest.** C'est particulièrement nécessaire quand on considère combien les mines marines peuvent perturber le commerce et les déplacements aux ports canadiens, comme c'est arrivé pendant la Deuxième Guerre mondiale.

Le comité remarque que d'autres États de la région circumpolaire arctique, dont le Canada fait partie, renforcent les capacités de leur flotte de sous-marins. Les États-Unis et la Russie déploient des sous-marins nucléaires dans les eaux arctiques, tandis que les nouveaux systèmes de propulsion anaérobie hybrides diesels-électriques, à pile et à combustible permettent aux sous-marins classiques de rester plusieurs semaines sous l'eau, plutôt que seulement quelques jours. En outre, ce type de système procure aux sous-marins classiques la capacité de fonctionner sous la glace, ce qu'ils ne pouvaient faire auparavant. Comme nous l'avons mentionné plus haut, la Norvège prévoit moderniser sa flotte en se dotant, à partir du milieu des années 2020, de quatre sous-marins à propulsion anaérobie de la classe 212 de fabrication allemande.

Le gouvernement de l'Australie a décidé l'année dernière de doubler la taille de sa flotte de sous-marins, qui compte actuellement six bâtiments, en mettant en œuvre un programme de construction nationale en collaboration avec la France. Le programme, qui coûtera environ 50 milliards de dollars australiens, permettra de construire, en Australie-Méridionale, 12 sous-marins destinés à la Marine royale australienne. Le premier sous-marin entrera en service vers 2030<sup>71</sup>.

Le premier ministre de l'Australie a affirmé que ce projet créerait 2 800 emplois : « les sous-marins seront construits en Australie, avec de l'acier australien, pour des emplois ici même en Australie<sup>72</sup> ».

La Marine royale canadienne a absolument besoin de renforcer les capacités de sa flotte de sous-marins. La flotte actuelle de quatre sous-marins de la classe Victoria ne suffit pas à assurer une présence efficace dans trois océans. Le Canada doit pouvoir compter sur une flotte beaucoup plus grande. Comme le quart d'une flotte de sous-marins est typiquement mis hors service pour radoub ou entretien régulier, seulement trois appareils sur quatre sont

<sup>70</sup> SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, professeur James A. Boutillier.

<sup>71</sup>

<sup>72</sup> <http://thediomat.com/2016/04/why-japan-lost-the-bid-to-build-australias-new-subs/> [TRADUCTION].

opérationnels. Cette capacité doit se répartir entre deux océans, car le sous-marin de la classe Victoria ne peut pas aller sous les glaces, ce qui le rend inopérant dans l'Arctique canadien.

Avec une flotte de sous-marins modernes, le Canada pourra défendre ses côtes, ses voies maritimes, et ses ports contre les mines marines et les menaces sous-marines, tout en contribuant simultanément aux opérations à haut niveau de préparation du NORAD et de l'OTAN. Aujourd'hui, des dispositifs peuvent être cachés sous l'eau et activés à distance des mois plus tard, et le Canada doit se prémunir contre ce risque.

Le comité estime que le Canada a besoin d'une flotte de 12 sous-marins modernes à propulsion anaérobie; cette flotte lui permettrait de faire face aux défis marins à venir. Il serait ainsi possible d'en poster six dans l'Atlantique et six dans le Pacifique, tout en maintenant la capacité d'en déployer dans l'océan Arctique, au besoin.

### **Plan proposé d'acquisition de 12 sous-marins pour le Canada**

Côte Est – haut niveau de préparation/déployés	3
Côte Est – maintenance approfondie (tous les cinq ans)	1-2
Côte Est – pré-service, post-service, entraînement	1-2
Côte Ouest – haut niveau de préparation/déployés	3
Côte Ouest – maintenance approfondie (tous les cinq ans)	1-2
Côte Ouest – pré-service, post-service, entraînement	1-2
Total	12

Le gouvernement devrait acquérir une flotte de 12 sous-marins et s'assurer qu'ils soient construits au Canada et que les retombées économiques soient réparties parmi toutes les régions du pays.

Afin que la Marine royale canadienne puisse simultanément se maintenir à un haut niveau de préparation dans le cadre du NORAD et de l'OTAN et défendre efficacement le Canada, il est recommandé que le gouvernement du Canada s'engage à maintenir une capacité navale équilibrée en assurant une présence efficace dans les trois océans bordant le Canada.

#### **Recommandation 13 :**

Lancer d'ici la fin de 2018 le processus d'acquisition de 12 nouveaux sous-marins à propulsion anaérobie indépendante (6 pour chaque côte).

## **POUR UNE PROTECTION ÉQUILBRÉE DU CANADA**

Lorsque certains membres du comité ont évoqué la possibilité d'ajouter de nouvelles capacités à la flotte de la Marine royale canadienne, tel un grand navire de soutien amphibie qui servirait dans les opérations de maintien de la paix ou de secours humanitaire dans le monde, des témoins ont appelé à la prudence. Même si la plupart d'entre eux croient qu'une telle capacité serait utile à la Marine royale canadienne, ils ont insisté sur le fait qu'il ne faudrait pas acheter un tel navire au détriment des capacités de combat. Comme l'a dit au Comité le capitaine de vaisseau (à la retraite) Harry Harsch, « une capacité de cette sorte ajouterait beaucoup à la flexibilité de la Marine royale canadienne, sans rien sacrifier aux vaisseaux de combat de type frégate, qui ont constamment prouvé leur utilité dans le cadre d'opérations plus complexes et dangereuses<sup>73</sup> ».

Le vice-amiral (à la retraite) Drew Robertson a abondé dans ce sens en disant : « Nous pouvons ajouter d'autres capacités [à la Marine], mais nous aurions besoin de ressources additionnelles », sinon « il faudra faire des choix<sup>74</sup>. » Il croit toutefois qu'un navire de débarquement amphibie permettrait à la Marine royale canadienne de mener des missions d'aide humanitaire, d'intervention en cas de catastrophe et de maintien de la paix, entre autres.

## **IL NOUS FAUT 18 NAVIRES DE COMBAT DE SURFACE – COMMENÇONS LA CONSTRUCTION!**

Il est prioritaire, pour le Canada, d'établir une capacité navale équilibrée et pleinement efficace dans les océans Atlantique et Pacifique, tout en maintenant la possibilité de déployer des capacités de surface et sous-marines renforcées dans les eaux de l'Arctique. Cela exigera de financer l'acquisition de 18 nouveaux navires de combat de surface – 9 sur chacune des côtes – dans le cadre de la Stratégie nationale de construction navale. Une enveloppe budgétaire de 26,2 milliards de dollars<sup>75</sup> a été mise de côté en 2015 pour la construction d'au moins 15 navires, mais le gouvernement actuel n'a pas confirmé que ce projet ira de l'avant ni précisé combien de bâtiments seront construits.

---

<sup>73</sup> SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, capitaine de vaisseau (à la retraite) Harry Harsch.

<sup>74</sup> SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, vice-amiral (à la retraite) Drew Robertson.

<sup>75</sup> <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/amd-dp/mer-sea/sncn-nss/nouvelles-news/2015-05-01-fra.html>.

L'échéancier du plan actuel est le suivant<sup>76</sup> :

- Approbation de la mise en œuvre du projet : début des années 2020
- Adjudication du contrat de construction : début des années 2020
- Première livraison : fin des années 2020
- Capacité opérationnelle initiale : fin des années 2020
- Capacité opérationnelle totale : milieu des années 2040

Plus ce projet sera retardé, plus la somme mise de côté perdra de son pouvoir d'achat, étant donné les taux d'inflation. Si le gouvernement investit 2 % du PIB dans la défense, comme le comité le recommande dans la partie 1 du présent rapport, il disposera des ressources promises pour construire ces navires, et plus tôt que prévu.

Le Canada aura besoin de 18 navires de combat de surface pour défendre efficacement son littoral. Il pourra aussi assurer sa connaissance du domaine maritime s'il garde deux navires, au lieu d'un seul, en état de disponibilité opérationnelle élevée sur chaque côte. Ce faisant, le gouvernement respectera ses obligations envers le NORAD et l'OTAN, et il contribuera au resserrement des relations bilatérales avec les États-Unis, pour qui la connaissance du domaine maritime est une importante préoccupation.

Il sera également important de restaurer les capacités de défense aérienne de zone ainsi que de commandement et de contrôle de la flotte de surface de la Marine royale canadienne. Ce travail s'inscrira dans le cadre du programme de navire de combat de surface canadien. Compte tenu de la mise hors service des destroyers de la classe Iroquois, en 2017, la Marine se trouvera privée de cette capacité essentielle jusqu'à la mise en service d'appareils de défense aérienne jouant le rôle des navires de combat de surface canadiens.

Afin que la Marine royale canadienne puisse simultanément se maintenir à un haut niveau de préparation dans le cadre du NORAD et de l'OTAN et défendre efficacement le Canada, il est recommandé que le gouvernement du Canada s'engage à maintenir une capacité navale équilibrée en assurant une présence efficace dans les trois océans bordant le Canada.

---

<sup>76</sup> <http://www.forces.gc.ca/fr/faire-affaires-equipement/navire-combat-surface-canadien.page>.

Le comité recommande :

**Recommandation 14 :**

Que le gouvernement du Canada construise 18 navires de combat de surface pour assurer la protection des eaux canadiennes et de la flotte navale du Canada.

**BESOIN URGENT DE LA PLATEFORME AEGIS OU D'UNE PLATEFORME SEMBLABLE**

Le gouvernement doit faire de la restauration de cette capacité une priorité en faisant l'acquisition de la plateforme AEGIS ou d'une plateforme semblable. Cet investissement permettra d'assurer une protection véritable à la flotte maritime du Canada; de mettre fin à cette vulnérabilité; de déterminer la séquence de réponse en cas d'attaque; de déterminer la nature et l'ordre des mesures de protection à prendre; et surtout d'assurer la survie de la flotte en cas d'attaque. Les flottes navales de petite taille ont besoin de protection, comme l'a montré la guerre des Malouines. La Marine a donc, de manière urgente, besoin de la plateforme AEGIS ou d'une plateforme similaire qui pourra être mise à niveau suivant les progrès technologiques.

La plateforme fournira des images, des projections informatiques et des analyses plus vite que ne pourraient le faire des humains, et permettra ainsi aux commandants de la Marine, en situation de crise, de protéger la flotte et les intérêts nationaux (p. ex. protéger les villes contre des attaques). Elle renforcera aussi la capacité de la Marine de soutenir le NORAD en cas de lancement de missiles balistiques contre l'Amérique du Nord.

Selon le fabricant, « le système de combat Aegis est maintenant un réseau mondial réunissant plus de 100 navires de huit classes appartenant à six pays : l'Australie, le Japon, la Norvège, la République de Corée, l'Espagne et les États-Unis<sup>77</sup> ».

Le Canada ne participe pas actuellement à ce programme.

Nous ne pouvons pas priver notre flotte navale de cet outil.

Afin que la Marine royale canadienne puisse simultanément se maintenir à un haut niveau de préparation dans le cadre du NORAD et de l'OTAN et défendre efficacement le Canada, il est recommandé que le gouvernement du Canada s'engage à maintenir une capacité navale équilibrée en assurant une présence efficace dans les trois océans bordant le Canada.

**Recommandation 15 :**

Que le gouvernement du Canada restaure la capacité de défense maritime du Canada par l'acquisition de la plateforme AEGIS ou d'une plateforme similaire.

---

<sup>77</sup> <http://www.lockheedmartin.com/us/products/aegis/global-aegis-fleet.html> [TRADUCTION].

## DES PÉTROLIERS RAVITAILLEURS D'ESCADRE SONT NÉCESSAIRES!



AOR DE CLASSE RESOLVE



(SOURCE : FEDERAL FLEET)

Le projet Resolve consiste en la conversion d'un porte-conteneurs moderne européen en un navire pétrolier ravitailleur. Le concept de la conversion d'un porte-conteneurs en un navire auxiliaire de la flotte navale n'est pas nouveau – il a été effectué à plusieurs reprises au cours des dernières décennies, y compris par la Marine royale et par les Forces navales des États-Unis.

Conçu par NavTech, une importante entreprise canadienne d'architecture navale, et Rolls Royce Marine, le navire sera converti chez l'entreprise sœur de Federal Fleet Services, Chantier Davie Canada au Québec. Un réseau de fournisseurs pancanadien provenant de six provinces a été sélectionné afin de fournir des équipements et des services pour le programme.

Le navire sera ensuite mis à la disposition de la Marine royale canadienne avec la prestation complète de services pour les 10 années suivantes. Le gouvernement du Canada possède une option d'achat du navire après les 10 ans.

(Source : Federal Fleet)

Il est essentiel que la Marine royale canadienne compte sur un soutien suffisant pour le ravitaillement en mer, tant dans l'Atlantique que dans le Pacifique. Les navires pétroliers ravitailleurs d'escadre : assurent le ravitaillement en carburant, en munitions, en pièces de rechange, en nourriture, en eau, etc.; comportent des installations médicales et dentaires modernes, dont une salle d'opération; fournissent installations et expertise dans la réparation des hélicoptères et de l'équipement; et présentent des capacités d'autodéfense de base<sup>78</sup>. Sans ces bâtiments, les capitaines en déploiement doivent se soucier de la prochaine escale, ce qui n'est pas sans impact sur les activités, la vitesse, le trajet et l'efficacité du navire en mer. Il est donc essentiel que le Canada se procure des pétroliers ravitailleurs d'escadre pour optimiser les capacités des bâtiments de guerre.

<sup>78</sup> POINT DE MIRE 2050, p. 45.



Le gouvernement devrait donc essayer de poster deux navires de soutien en mer dans chacun des deux océans, l'un d'eux se tenant toujours disponible au cas où l'autre est en radoub/entretien ou a été déployé ailleurs. Puisque, selon toute probabilité, deux navires de soutien interarmées seulement seront construits dans le cadre de la Stratégie nationale de construction navale, le gouvernement devrait garder le pétrolier ravitailleur d'escadre (AOR) de la classe Resolve qui est en cours de conversion aux chantiers Davie et se procurer un autre navire de ce type d'ici 2018. Ainsi, le Canada aura quatre navires de ravitaillement, soit deux AOR d'ici 2018 (un sur chaque côte) et deux autres quand Seaspan livrera les navires de soutien interarmées.

Ces quatre navires possèdent également une capacité secondaire modeste de soutien des forces sur terre; ils peuvent donc augmenter considérablement la capacité d'intervention de la Marine en cas de crise humanitaire. En postant deux navires dans chaque océan, le gouvernement serait bien plus en mesure de concrétiser sa volonté de contribuer à des opérations humanitaires et de maintien de la paix, comme le prévoit la lettre de mandat du ministre.

Afin que la Marine royale canadienne puisse simultanément se maintenir à un haut niveau de préparation dans le cadre du NORAD et de l'OTAN et défendre efficacement le Canada, il est recommandé que le gouvernement du Canada s'engage à maintenir une capacité navale équilibrée en assurant une présence efficace dans les trois océans bordant le Canada.

**Recommandation 16 :**

Acquérir, d'ici 2018, un deuxième pétrolier ravitailleur d'escadre (AOR) de la classe Resolve, pour répondre à une lacune de capacité urgente le long de chaque littoral.

**LES NAVIRES DE DÉFENSE CÔTIÈRE NE SUFFISENT PAS**



Le NCSM *Yellowknife* pratique un exercice de hissage avec un hélicoptère de la garde-côtière américaine  
(Source : Marine royale canadienne)

Le comité craint que la flotte actuelle de navires de défense côtière de la Marine royale canadienne ne puisse remplir les nombreuses fonctions qui lui sont confiées. Or, non seulement ces navires doivent-ils patrouiller les zones côtières du Canada, mais ils sont des éléments cruciaux de l'entraînement dans la Marine et constituent la première plateforme navale chargée de la lutte contre les mines. Au sujet de ce dernier rôle, le comité note que d'autres alliés ont amorcé une modernisation importante de leurs capacités maritimes de lutte contre les mines afin de pouvoir réagir au défi imposant que présentent les mines marines dernier cri.

Les navires de défense côtière ayant maintenant plus de 20 ans, le comité juge nécessaire de moderniser la capacité des navires canadiens de combat de surface de moindre envergure.

### **LE CANADA DOIT SE PROTÉGER CONTRE LES MINES MARINES!**

Presque tous les navires qui passent par les ports canadiens pourraient transporter une ou plusieurs mines marines, lesquelles peuvent rester cachées sous la surface pendant six mois ou plus avant d'être activées. Ces mines présentent un risque de fermeture des ports canadiens et d'obstruction du commerce maritime pendant des mois. À l'heure actuelle, le Canada ne prévoit pas de construire ni d'acheter de bâtiment dragueur de mines ou de destroyer. C'est un manque de capacité qu'il faut corriger sans tarder.

Pour résumer, le comité est d'accord avec les témoins qui étaient d'avis que le Canada a besoin d'une Marine forte, polyvalente, tridimensionnelle et apte au combat; ils ont pressé le gouvernement fédéral d'investir davantage dans la force navale au cours des prochaines années afin d'accélérer les initiatives de recapitalisation dans le cadre de la Stratégie nationale de construction navale, y compris pour corriger les lacunes des capacités sous-marines et aéronavales . Il en va de l'avenir de la Marine royale canadienne.

Afin que la Marine royale canadienne puisse simultanément se maintenir à un haut niveau de préparation dans le cadre du NORAD et de l'OTAN et défendre efficacement le Canada, il est recommandé que le gouvernement du Canada s'engage à maintenir une capacité navale équilibrée en assurant une présence efficace dans les trois océans bordant le Canada :

#### **Recommandation 17 :**

Que le gouvernement accélère le remplacement des navires de défense côtière par des bâtiments dragueurs de mines et des destroyers capables de protéger les eaux canadiennes.

## **ASSURER LA DISPONIBILITÉ OPÉRATIONNELLE DE L'ARMÉE**

---

Les Forces armées canadiennes doivent répondre à une large gamme de situations au pays et à l'étranger. Or, quand un engagement international se prolonge dans le temps, c'est le plus souvent l'Armée qui doit fournir le gros des ressources. Par exemple, non seulement l'Armée déploiera 455 soldats en Lettonie pour aider l'OTAN à rassurer ses alliés de l'Est, mais elle a de plus envoyé 220 soldats en Pologne dans le cadre de l'Opération Reassurance, et 200 autres en Ukraine pour participer à l'entraînement des forces militaires locales. Enfin, le Canada s'est engagé à affecter jusqu'à 600 membres des Forces armées canadiennes à une mission en Afrique dont la nature exacte reste à confirmer.

Le budget 2017-2018, rendu public le 22 mars 2017, confirme l'engagement du gouvernement à « offrir le niveau d'investissement nécessaire pour redonner aux Forces armées canadiennes une position durable sur le plan des finances, du capital et des ressources humaines, et [à habiliter] les Forces pour qu'elles puissent répondre aux défis des décennies à venir ».

Cependant, on constate que les dépenses affectées à l'armée, exprimées comme pourcentage du PIB, sont loin d'être suffisantes. Les témoignages et l'information disponible publiquement montrent que certains se demandent si le gouvernement a vraiment l'intention d'octroyer à l'armée les fonds suffisants pour non seulement maintenir les opérations actuelles, mais aussi combler les lacunes de capacité importantes signalées par le directeur parlementaire du budget, le vérificateur général, l'ombudsman des Forces armées canadiennes, les Forces armées canadiennes, les experts de l'industrie et le présent comité.

Il importe de souligner les nombreuses capacités acquises par les Forces armées canadiennes, en particulier les forces terrestres, au cours des 10 années qu'elles ont passé en Afghanistan. Parmi celles-ci, mentionnons des chars de combat principaux modernes (le Leopard II); des véhicules aériens sans pilote de soutien tactique; des hélicoptères de transport moyen à lourd (le Chinook Modèle D); et une capacité d'hélicoptère armé (qu'on a acquise en armant une escadrille d'hélicoptères Griffon de soutien).

Dans la foulée de la mission en Afghanistan, les Forces armées canadiennes ont été capables de maintenir et de renforcer ces capacités en gardant leurs appareils Leopard II, en intégrant des véhicules aériens sans pilote de soutien tactique (armés et non armés) à leurs formations, en faisant l'acquisition d'hélicoptères Chinook Modèle F – des appareils encore plus avancés – , en renforçant considérablement leurs capacités en matière de véhicules blindés légers (VBL), et en améliorant grandement les capacités individuelles des soldats sur le champ de bataille et leur connaissance de la situation grâce au Projet d'équipement intégré du soldat.

Ces capacités devraient être maintenues au cours des prochaines années.

Le gouvernement s'étant engagé à contribuer davantage aux missions de paix de l'ONU, l'Armée a besoin d'un nombre accru d'hélicoptères Chinook, soit de 24 à 36. Les hélicoptères d'attaque recommandés dans le présent rapport apporteront le soutien nécessaire aux

Chinook, en plus de protéger efficacement nos troupes pendant les opérations de recherche et de sauvetage en situation de combat.

## LES LEÇONS DE L'AFGHANISTAN NE DOIVENT PAS ÊTRE OUBLIÉES

En 2006, le général Rick Hillier, alors chef d'état-major de la défense, a dit ce qui suit aux médias, après sa comparution devant le comité :

« Nous n'avons pas le genre d'appareil massif qu'il faut dans un environnement comme celui-là. Il faut un hélicoptère qui peut décoller à une grande altitude quand il fait très chaud, et ce n'est pas tous les aéronefs à voilure tournante qui peuvent le faire. L'appareil doit pouvoir transporter une lourde charge, sur une distance d'au moins 100 km, et ce, jour et nuit. » Il a ajouté que, lorsque l'armée canadienne a entrepris la mission en Afghanistan, elle a déterminé que ses hélicoptères Griffon et Sea King seraient soit inefficaces, soit trop difficiles à maintenir en état, et a opté plutôt pour des hélicoptères appartenant aux autres membres de la coalition<sup>79</sup>. »

Le Canada prépare des déploiements dans des zones de conflits. Il faut donc qu'il alloue à l'Armée l'équipement dont elle a besoin. Pour ce faire, le gouvernement doit acheter davantage d'hélicoptères de transport lourd, sans quoi il exposera ses militaires à des risques inutiles, comme les expériences passées l'ont démontré. Ce sont les leçons du passé.

Le *Guide d'acquisition de la Défense* présente au moins 70 projets de rééquipement envisagés pour les années à venir. L'ancien commandant de l'Armée canadienne, le lieutenant-général Marquis Haines, a indiqué dans le numéro de décembre 2016 de *Canadian Defence Review* que « le VBL 6 est la nouvelle génération du VBL III. L'Armée veut les remplacer en nombre égal. Sur ses neuf bataillons d'infanterie motorisés, l'Armée veut que six disposent de l'ensemble complet des VBL 6. Mais ces six bataillons totaliseraient moins d'une soixantaine de véhicules, et c'est pourquoi elle s'affaire à acquérir 60 véhicules supplémentaires afin de pouvoir faire appel à un effectif complet<sup>80</sup>. »

Par ailleurs, il sera important de remplacer entièrement la flotte actuelle d'hélicoptères tactiques Griffon, qui a environ 25 ans, afin de disposer d'un hélicoptère moderne capable « d'opérer en environnement non permissif [...]; d'agir comme escorte aérienne; de fournir une surveillance tactique; d'accomplir de la reconnaissance; d'être utilisé en support aux tirs de combat et au transport aérien de combat léger et d'être utilisé pour des fonctions de commandement de liaison et pour les opérations spéciales ». Selon le *Guide d'acquisition de la Défense*, l'appareil remplaçant le Griffon ne sera là qu'après 2025. Il faudra donc prolonger la durée de vie de la

<sup>79</sup> <http://www.theglobeandmail.com/news/world/helicopters-would-cut-afghan-toll-ottawa-told/article711029/> [TRADUCTION].

<sup>80</sup> *Examen de la politique de défense*, décembre 2016, p. 11.

flotte actuelle de Griffon, un processus qui devrait coûter plus de 1,5 milliard de dollars et qui ne prolongera que de façon limitée la durée de vie opérationnelle des appareils. Le Griffon a des capacités limitées, comme l'a expliqué le général Hillier ci-dessus, et les Forces armées canadiennes ont besoin de se maintenir à un haut niveau de préparation, non seulement pour assurer la défense du pays mais aussi pour répondre aux engagements pris envers le NORAD et l'OTAN. Dans ce contexte, le gouvernement devrait non pas prolonger la durée de vie de la flotte entière de Griffon, mais plutôt mettre à niveau 40 appareils et ajouter 24 hélicoptères d'attaque de conception militaire. Des hélicoptères polyvalents plus robustes devraient également être achetés, comme on l'a vu ci-dessus.

Au sujet de la capacité des Forces armées canadiennes de mener des opérations terrestres, M. Perry a dit au Comité que « nous sommes relativement bien placés pour maintenir le niveau d'activités terrestres que nous avons eues au cours des dernières années, grâce à l'accroissement de l'effectif de l'armée canadienne au milieu des années 2000 et à la mise à niveau effectuée au cours de la dernière décennie<sup>81</sup> ». Cependant, l'Armée ne compte que 51 000 membres, dont 19 000 réservistes, 5 000 Rangers et 3 400 civils. Il lui est donc difficile, de simultanément assumer des déploiements additionnels à l'étranger et de conserver en plus l'effectif nécessaire pour intervenir lors des situations d'urgence au Canada<sup>82</sup>. Avant de commencer chaque rotation de six mois, les soldats suivent un entraînement intensif adapté à la mission qu'ils vont assumer.

En tout temps, une des trois brigades de la Force régulière des Forces armées canadiennes (soit environ 4 800 soldats) se trouve au niveau le plus élevé de disponibilité opérationnelle; elle est alors sur le point d'être déployée ou en attente d'un déploiement éventuel<sup>83</sup>. De plus, d'autres unités de la Force régulière, de la Réserve ou des Rangers sont formées pour intervenir à un court préavis en cas d'urgence nationale<sup>84</sup>. Par conséquent, même si le nombre de soldats affectés aux missions à l'étranger est relativement faible, ces déploiements ont un impact important sur les ressources globales de l'Armée. Plus simplement, l'Armée doit répondre à une si large gamme de demandes exigeantes qu'elle ne peut se permettre aucun raté au chapitre du recrutement, de l'entraînement, de l'équipement et du maintien des effectifs.

Si l'Armée ne recrute pas directement les membres de la Force régulière – c'est la responsabilité du chef du personnel militaire –, elle doit les former. Le major-général Christian Juneau, commandant adjoint de l'Armée, a reconnu qu'il était essentiel, mais difficile, d'entraîner les soldats à intervenir efficacement dans une gamme si diversifiée d'environnements et de situations : « Les soldats canadiens doivent être prêts à participer à différents types d'opérations, telles que les interventions pour répondre aux catastrophes naturelles au Canada, comme ce fût le cas lors des feux de forêt à Fort McMurray en mai

---

<sup>81</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, David Perry.

<sup>82</sup> SECD, [Témoignages](#), 28 novembre 2016, major-général Christian Juneau.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> *Ibid.*

dernier. Ils doivent également pouvoir partir en mission pour participer à l'entraînement et à l'instruction d'autres forces armées, comme nous le faisons dans le cadre de l'opération UNIFIER, en Ukraine<sup>85</sup> ».

Le major-général Juneau a précisé que l'entraînement se fait au niveau de l'individu, de l'unité et de la formation. Cette approche permet aux forces déployées de bien collaborer avec les alliés et de maintenir leur cohésion et leur efficacité dans les circonstances les plus exigeantes. Comme le major-général l'a expliqué, une fois qu'ils ont acquis des valeurs, compétences et connaissances au niveau individuel,

[I]es soldats s'entraînent en équipe, en unité et en groupements tactiques de différentes tailles dans des conditions réalistes, ce qui permet aux militaires de tous les grades de mettre à l'épreuve leurs compétences dans un vaste éventail de scénarios et de s'intégrer à leur équipe. L'entraînement collectif, qui comprend des exercices avec nos alliés et partenaires, permet aussi à l'armée canadienne de tester son efficacité dans le cadre d'opérations multinationales et interarmées. Chaque année, l'armée canadienne procède à des centaines d'exercices d'entraînement d'un bout à l'autre du pays pour préparer les soldats à travailler en cohésion lors des missions<sup>86</sup>.

Plutôt que de se limiter à de petits groupes, les exercices devraient aussi prendre la forme d'opérations de grande envergure qui permettraient aux commandants, aux commandants adjoints et aux officiers d'acquérir l'expérience nécessaire. Ces exercices devraient être continus.

Bien sûr, comme les conditions d'entraînement sont réalistes, les soldats s'exercent à utiliser l'équipement qu'on leur confiera pendant la mission. Les témoins ont dit que l'Armée « est résolue à renouveler et à remplacer les équipements essentiels » et que, au terme de la mission du Canada en Afghanistan, les véhicules blindés légers et la famille de chars Leopard 2 ont fait l'objet de modernisations.

Il reste que, vu les conditions difficiles que rencontrent les Forces armées canadiennes à l'étranger (Lettonie, Iraq et Syrie, Ukraine et mission potentielle de l'ONU), le comité trouve préoccupantes les déclarations des témoins selon lesquelles les lacunes urgentes de l'équipement ne sont pas corrigées.

---

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*

En conséquence, il recommande :

**Recommandation 18 :**

Que le gouvernement du Canada maintienne les capacités acquises en Afghanistan et qu'il accorde le financement nécessaire au maintien de l'efficacité et de la disponibilité opérationnelle de l'Armée.

**Recommandation 19 :**

Que le gouvernement du Canada fasse l'acquisition de 60 véhicules blindés légers (VBL III) pour l'Armée.

**Recommandation 20 :**

Que le gouvernement du Canada accélère les projets d'acquisition d'une nouvelle capacité d'hélicoptère tactique chargée de soutenir l'Armée, et que cet hélicoptère soit muni d'une capacité d'attaque armée.

**Recommandation 21 :**

Que le gouvernement se procure d'autres hélicoptères de transport lourd, afin que sa flotte en compte 36 plutôt que 15.

## **INTÉGRER LA FORCE DE RÉSERVE DE L'ARMÉE DANS « L'ÉQUIPE DE LA DÉFENSE » DE FAÇON GLOBALE**

Les déploiements de la Force régulière de l'Armée sont immanquablement partagés par certains éléments de la Réserve. Mais depuis trop longtemps, selon les témoins, la Force de réserve ne reçoit pas les ressources nécessaires pour que son équipement et ses activités de recrutement et d'entraînement soient à la hauteur de ses besoins.

Le Ministère de la Défense nationale dit que ses employés civils, les membres de la Force régulière et les réservistes travaillent si étroitement ensemble qu'ils forment « l'Équipe de la Défense ». Et en effet, on a dit au Comité que la Première réserve, qui combine Aviation, Marine et Armée, « est un élément essentiel des Forces armées canadiennes, car grâce à un ensemble très particulier de compétences et de capacités, elle contribue au respect de la priorité de l'organisation : atteindre l'excellence dans l'ensemble du spectre des opérations<sup>87</sup> ». Cependant, selon les témoignages entendus, la Réserve connaît des problèmes sur le plan de l'administration financière, du recrutement et de l'entraînement.

Les réservistes, d'après les témoins, ont une excellente réputation de « citoyens-soldats » dans leur collectivité. Ils jouent aussi un rôle important dans les missions expéditionnaires, comme on l'a vu tout le long de la mission militaire du Canada en Afghanistan. Selon Michael Ferguson, vérificateur général du Canada, la Réserve « fournit près de la moitié des 40 000 soldats de l'armée canadienne. Lors des missions internationales d'importance, l'armée canadienne

---

<sup>87</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 novembre 2016, major-général Paul Bury.

s'attend à ce que les unités de la Réserve de l'armée fournissent jusqu'à 20 % des soldats déployés<sup>88</sup> ». En fait, les réserves ont dépassé cette attente en Afghanistan : le major-général Lewis Mackenzie (à la retraite) a dit « qu'elles ont été une ressource essentielle durant la guerre d'Afghanistan, de l'ordre de 20 à 25 %, et qu'elles ont fait un travail extraordinaire. Quand je suis allé en Afghanistan, je n'ai pas vu la différence, tout simplement parce qu'il n'y en avait pas. Elles faisaient un excellent travail<sup>89</sup> ».

Le Comité a appris qu'il y a plus de 500 soldats canadiens actuellement déployés dans le monde, et que de ce nombre, près de 60, ou 12 %, sont des membres de la Force de réserve<sup>90</sup>. La baisse de participation de la Réserve aux missions expéditionnaires est principalement attribuable au ralentissement de la cadence des opérations (entraînement et opérations prévues) de l'Armée canadienne, mais on a dit au comité que, dans les faits, la Force de réserve n'est pas traitée comme un membre à part entière de l'« Équipe de la Défense », surtout lorsqu'il s'agit d'obtenir les fonds nécessaires pour l'entraînement et l'équipement.

Dans son rapport du printemps 2016, le vérificateur général a constaté que, alors que « [l]a *Loi sur la défense nationale* précise que les membres de la réserve doivent principalement servir leur pays à temps partiel lorsqu'ils ne sont pas déployés[,] l'armée canadienne a consacré à ces [contrats de réservistes à temps plein] environ 20 % de l'ensemble du budget de la réserve lié à la rémunération et aux dépenses opérationnelles, ce qui [a] réduit le budget disponible pour les autres activités de la Réserve de l'armée » en 2014-2015<sup>91</sup>. Le vérificateur général a ajouté que, dans le même exercice, « la Défense nationale a réaffecté des fonds tirés du budget consacré à la Réserve pour d'autres activités<sup>92</sup> ».

Le 1<sup>er</sup> avril 2016, le chef d'état-major de la défense a changé le modèle de financement de la Première réserve, ouvrant un « compte pour attribuer un portail unique au financement de la Première réserve, pour la paie, le fonctionnement et l'entretien de la Réserve, et il en est rendu compte régulièrement à la haute direction<sup>93</sup> ». Le lieutenant-colonel (à la retraite) Selkirk a qualifié de « mesure très positive » l'adoption par l'Armée d'un nouveau système comptable qui réglera le « problème de longue date des sommes qui sont affectées à la Force de réserve, mais qui vont ailleurs<sup>94</sup> ».

Le recrutement et le maintien des effectifs posent aussi problème à la Force de réserve. C'est compréhensible, étant donné le changement des priorités de nombreux jeunes réservistes –

---

<sup>88</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Michael Ferguson, vérificateur général du Canada.

<sup>89</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, major-général (à la retraite) Lewis Mackenzie.

<sup>90</sup> SECD, [Témoignages](#), 28 novembre 2016, major-général Christian Juneau.

<sup>91</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Michael Ferguson, vérificateur général du Canada.

<sup>92</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Michael Ferguson, vérificateur général du Canada.

<sup>93</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 novembre 2016, major-général Paul Bury.

<sup>94</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, lieutenant-colonel (à la retraite) John Selkirk.



mariage, enfants, etc. – lorsqu'ils terminent leurs études postsecondaires. Quant aux réservistes plus âgés, leur maintien en poste nécessite la création de programmes particuliers.

À ce sujet, le vérificateur général a conclu ce qui suit dans son rapport du printemps 2016 :

la Réserve de l'Armée ne disposait pas du nombre de soldats dont elle avait besoin [...] Le nombre de soldats de la Réserve de l'Armée n'a cessé de diminuer parce que la Réserve n'arrive pas à recruter et à maintenir en poste les soldats dont elle a besoin. De plus, le budget alloué à la Réserve n'a pas été conçu pour financer entièrement l'instruction et les autres activités des unités [...] Les unités de la Réserve de l'armée doivent assurer l'instruction de leurs propres soldats. Cependant, nous avons constaté que la Réserve de l'armée ne disposait pas du nombre de soldats dont elle avait besoin. Par exemple, 12 des 123 unités de la Réserve avaient moins de la moitié des soldats nécessaires pour atteindre leur taille idéale<sup>95</sup>.

Pour le chef des Réserves, le major-général Bury, ce déclin « marqué » de l'effectif de la Force de réserve est attribuable au ralentissement de la cadence des opérations depuis la fin de la mission en Afghanistan. Il a expliqué que « la moyenne des effectifs rémunérés est passée de 25 500 en 2012 à environ 21 349 au 31 mars 2015. Je parle là des effectifs de la Réserve, qui, entre-temps, ont d'ailleurs commencé à augmenter. Je pense que nous avons réagi aux problèmes qui se posaient à cet égard<sup>96</sup> ». L'Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes a signalé la lenteur du processus de transfert des réservistes dans la Force régulière : « [o]n fait parfois attendre des réservistes jusqu'à deux ans avant de traiter leur demande de transfert dans la Force régulière. Ils sont nombreux à conclure qu'il est plus simple de démissionner des Forces armées canadiennes, puis de s'enrôler à titre de civils dans un centre de recrutement<sup>97</sup> ». En réponse à l'inquiétude grandissante des observateurs qui déplorent le déclin de la Réserve, le chef de l'état-major de la défense a donné en octobre 2015 une directive de mise en œuvre sur le renforcement de la Première réserve. Selon le major-général Bury, la directive « comportait une orientation claire visant à répondre à plusieurs besoins, dont l'augmentation de l'effectif de la Force de réserve à 28 500 militaires d'ici juillet 2019, un examen complet de la rémunération et des avantages sociaux des réservistes, et enfin, la poursuite de la professionnalisation de la Force de réserve grâce à la mise à jour constante de nos pratiques de formation, qui permettra de nous assurer

---

<sup>95</sup> Bureau du vérificateur général du Canada, « [Rapport 5 — La Réserve de l'Armée canadienne — Défense nationale](#) », *Printemps 2016 – Rapports du vérificateur général du Canada*, 2016; et SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016.

<sup>96</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 novembre 2016, major-général Paul Bury.

<sup>97</sup> Ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes, « [Nos gens, notre sécurité, notre futur : Rapport au ministère de la Défense nationale](#) », *L'examen de la politique de défense*, juillet 2016, p. 5.

que les militaires de la Force de réserve sont formés selon les mêmes normes que celles de la Force régulière<sup>98</sup> ».

Le lieutenant-colonel (à la retraite) John Selkirk, représentait la coalition Reserves 2000, qui milite pour le renforcement de la Réserve. Il a avancé que la Force de réserve perd 5 % de son effectif chaque année en raison de l'inefficacité du système de recrutement, des compressions budgétaires et de son système d'entraînement, qui ne tient pas compte du fait que la plupart des recrues sont aux études. Selon le lieutenant-colonel Selkirk, ces trois facteurs sont responsables de l'insuffisance chronique de l'effectif de la Réserve, situation que, jusqu'à présent, personne n'aurait voulu corriger. M. Perry aussi a parlé du manque considérable de réservistes, précisant que « si nous nous situons à quelque 50 ou 60 % de la capacité autorisée pour la Force de réserve, cela va être très difficile<sup>99</sup> ». Les difficultés que posent les programmes de recrutement des étudiants sont apparues clairement au comité lorsque celui-ci a demandé au brigadier-général Rob Roy MacKenzie, chef d'état-major, Réserve de l'Armée, de faire le point sur l'Initiative en leadership civilo-militaire.

Élargir l'Initiative pilote en leadership civilo-militaire (IPLCM) afin d'y intégrer quatre autres emplacements, auxquels tous les membres des réserves primaires auront accès (pour un total de cinq avec le programme de l'Université de l'Alberta, à compter de septembre 2015). L'AC sera responsable de quatre emplacements, en Alberta, en Colombie-Britannique, au Québec et en Ontario, et la MRC en établira un dans le Canada atlantique.

DIRECTIVE DE MISE EN ŒUVRE DU CEMD STRATÉGIE DE LA RÉSERVE 2015 :  
RENFORCER LA PREMIÈRE RÉSERVE 9 octobre 2015

M. Mackenzie a confirmé par écrit au comité qu'un seul membre, un réserviste de l'Armée, a réussi à obtenir le certificat, et que le programme n'est offert qu'à l'Université de l'Alberta. Le fait qu'on n'offre pas ce programme à la grandeur du pays (y compris dans des établissements d'études postsecondaires en milieu urbain, comme Halifax, Toronto, London, Montréal et Vancouver) signifie qu'on rate une occasion proactive d'intéresser les étudiants postsecondaires à se joindre à la Réserve.

Au sujet de l'exécution de la directive du chef de l'état-major, le lieutenant-colonel (à la retraite) Selkirk a expliqué que « [l]e premier problème et le plus important » sera le système de recrutement, qui n'aurait jamais à ce jour atteint ses objectifs pourtant limités. « Le [lieutenant-général Wynnyk, commandant de l'Armée,] doit modifier la façon dont les quotas de recrutement sont fixés, et l'ensemble du processus de recrutement doit revenir à l'armée et ne

<sup>98</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 novembre 2016, major-général Paul Bury.

<sup>99</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, David Perry.

plus relever du groupe de recrutement central des Forces canadiennes », a dit le lieutenant-colonel Selkirk, pour qui il s'agit « d'un pas immense dans la bonne direction<sup>100</sup> ».

À propos des efforts qu'entendent faire les Forces armées canadiennes pour résoudre le problème de recrutement, le brigadier-général MacKenzie, chef d'état-major, Réserve de l'Armée, a fait remarquer que, aux termes de la rationalisation prévue par la directive du chef de l'état-major, « l'Armée assumera les responsabilités du Commandement du personnel militaire pour tous les aspects du recrutement de la Réserve à partir d'avril 2017<sup>101</sup>. Le but est d'enrôler désormais de nouvelles recrues en quelques jours, au lieu de semaines ou de mois. »

Enfin, le lieutenant-colonel (à la retraite) Selkirk a affirmé que l'alignement du calendrier d'entraînement des réservistes sur l'année scolaire – conformément à l'instruction donnée par le lieutenant-général Wynnyk, commandant de l'Armée – aura un impact positif sur la conservation des effectifs :

[L']objectif [du lieutenant-général Wynnyk] est de tenir l'ensemble de la formation des recrues pendant l'année scolaire au cours de laquelle ces dernières se joignent au régiment local à qui appartient l'unité. Cela contribuera énormément à résoudre le problème de l'attrition au moment de la formation, dont le taux se situe actuellement à 50 % dans la Force de réserve. Si vous engagez 10 recrues, seulement 5 d'entre elles se rendent à l'étape du recrutement, sans parler de l'entraînement qui suit. Ce système a été très efficace pendant de nombreuses années<sup>102</sup>.

Une autre préoccupation soulevée dans le rapport du vérificateur général est que « l'instruction des soldats de la Réserve de l'Armée n'a pas été entièrement intégrée à celle de la Force régulière<sup>103</sup> ». Pour cette raison, « les unités n'ont pas reçu des directives aussi précises » sur la préparation aux missions au Canada et « n'avaient pas toujours eu accès aux équipements requis pour s'entraîner et se déployer<sup>104</sup> ». De plus, le vérificateur général a constaté que, même si « l'armée canadienne a financé 21 000 postes de réservistes de l'Armée, seulement 14 000 réservistes étaient présents et formés<sup>105</sup> ».

Le major-général Jean-Marc Lanthier, commandant du Centre de doctrine et d'instruction de l'Armée canadienne, a déclaré au comité que, si les militaires de la Force régulière se forment à temps plein, ce n'est pas le cas de ceux de la Réserve et que « le niveau et la norme qu'on

---

<sup>100</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, lieutenant-colonel (à la retraite) John Selkirk.

<sup>101</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 novembre 2016, brigadier-général Rob Roy MacKenzie.

<sup>102</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, lieutenant-colonel (à la retraite) John Selkirk.

<sup>103</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Michael Ferguson, vérificateur général du Canada.

<sup>104</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Michael Ferguson, vérificateur général du Canada.

<sup>105</sup> *Ibid.*

peut atteindre durant la même période sont différents, et les attentes en matière de formation sont donc différentes aussi. Pour les déploiements, la norme est exactement la même<sup>106</sup>. » Le chef d'état-major de la Défense, le général Jonathan Vance, a également souligné « que nous ne dépêcherons pas des réservistes qui ne seraient pas prêts à intervenir [...] Nous ne travaillons pas de cette façon : nous ne l'avons jamais fait et nous ne le ferons jamais<sup>107</sup>. »

Gary Walbourne, ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes, s'est concentré sur l'« aspect humain de la défense » et a insisté sur la nécessité de s'assurer que les réservistes sont traités de la même manière que les membres de la Force régulière pour ce qui est des évaluations de l'état de santé, de la libération pour raisons médicales, des questions de transition et des droits accordés aux familles des membres décédés en service<sup>108</sup>.

En particulier, M. Walbourne s'inquiétait des évaluations de l'état de santé, à propos desquelles il a déclaré « [n]ous savons qu'il n'y a pas de dossiers d'évaluations périodiques de la santé pour environ un tiers des réservistes [...] Personnellement, j'estime qu'afin de régler tous ces problèmes, il faut envisager d'accroître les effectifs des réserves. D'où ma question : comment va-t-on augmenter les effectifs des réserves tout en donnant le genre de soins et d'avantages divers dont les réservistes ont besoin?<sup>109</sup> »

De façon plus générale, il a déclaré que même si les Forces armées canadiennes « font un travail formidable » de préparation avant un déploiement sur le théâtre des opérations, ce qui l'inquiète surtout, c'est la « façon dont nous utilisons les réservistes au Canada, par opposition à ceux qui sont effectivement déployés<sup>110</sup> ».

Parmi les réservistes, certains sont déployés dans le cadre d'opérations nationales de lutte contre les incendies, les inondations et autres catastrophes naturelles. Selon M. Walbourne, « s'il n'y a rien pour prouver que le problème existait déjà ou qu'il a été causé en service, ce sera "pas de chance" et tant pis pour lui<sup>111</sup> ».

Le brigadier-général MacKenzie a répondu aux préoccupations quant à l'équipement de la Réserve en expliquant que les Forces armées canadiennes disposent d'un plan pour entreprendre une évaluation des besoins pour certains équipements et autres fournitures de la Réserve. « **Présentement, toutes les unités de la Réserve ne disposent pas de tableaux pour tous les ensembles d'équipement dont une unité pourrait avoir besoin. Les**

---

<sup>106</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, major-général Jean-Marc Lanthier.

<sup>107</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, général Jonathan Vance.

<sup>108</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, Gary Walbourne, ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes.

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> *Ibid.*

ressources sont mises en commun pour l'instruction collective, et c'est sur quoi nous avons fondé notre analyse afin de déterminer la meilleure façon de cerner les besoins. Nous voulons nous assurer que l'équipement est à la disposition des unités quand elles en ont besoin [...] Il y a également un plan à long terme, qui sera exécuté plus tard, visant à s'assurer que nous nous procurons le bon type de radio pour la Force de réserve<sup>112</sup>. » Cette analyse soit s'achever autour de septembre 2017.

Le comité recommande :

**Recommandation 22 :**

Que le gouvernement du Canada veille à ce que des ressources suffisantes soient consacrées à l'instruction des membres de la Force régulière et de la Force de réserve et qu'il fasse état des progrès réalisés au Parlement dans les 180 jours.

**Recommandation 23 :**

Que le gouvernement du Canada mette de côté les fonds nécessaires, comme il le fait pour les membres de la Force régulière, afin que les réservistes puissent être rémunérés pour le temps qu'ils consacrent à l'obtention de leurs évaluations médicales.

## **RECHERCHER DANS LA RÉSERVE LES COMPÉTENCES SPÉCIALISÉES**

Le lieutenant-colonel (à la retraite) John Selkirk a fait remarquer qu'outre la valeur dont a fait preuve la Force de réserve dans les opérations militaires traditionnelles au fil des ans, les réservistes de l'Armée possèdent une mine de compétences et d'expériences uniques. On y trouve, par exemple, des professionnels de l'enseignement, des administrateurs municipaux, des policiers, des agents de prévention des incendies et des spécialistes de la santé communautaire. On devrait identifier ces réservistes qui possèdent des compétences spécifiques (technologie, élaboration de politiques, logistique, etc.) et recommander leur mise à contribution au MDN.

Y faisant écho, le lieutenant-général (à la retraite) Roméo Dallaire a déclaré au comité que la Réserve dispose d'un « formidable potentiel inexploité que nous n'avons jamais envisagé comme étant bien précis pour notre pays<sup>113</sup> ». Parlant plus particulièrement de la Réserve de l'Armée, il a déclaré qu'elle est « la force la plus multiethnique, plurilingue et polyvalente de toutes les Forces canadiennes ». De ce fait, les compétences de ses membres pourraient être mises davantage à contribution, non pas tant pour régler des problèmes qui sont uniquement liés à des conflits et nécessitent l'emploi de la force, mais plutôt pour servir à « renforcer la capacité, maintenir nos forces et régler les problèmes afin de finalement faire reculer le plus possible l'aspect cinétique de la chose<sup>114</sup> ». Il recommande dans le mémoire qu'il a soumis au comité que « 10 % de l'effectif de la Réserve, jusqu'au niveau des unités, [soit] composé de

---

<sup>112</sup> SECD, [Témoignages](#), 28 novembre 2016, brigadier-général Rob Roy MacKenzie

<sup>113</sup> SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, lieutenant-général (à la retraite) Roméo Dallaire.

<sup>114</sup> *Ibid.*

personnel de la Force régulière<sup>115</sup> », ce qui permettrait à la fois de renforcer les capacités de la Réserve et de favoriser son intégration dans la Force régulière.

David Perry a rappelé au comité que, selon un rapport de 2011, « il fallait que les Forces armées canadiennes créent plusieurs milliers de postes supplémentaires, au-delà des 68 000, pour combler des lacunes dans les capacités touchant la cyberdéfense, l'espace et le renseignement, entre autres. Vous noterez qu'il ne s'agit là que des lacunes relevées il y a cinq ans; je crois que le déficit au chapitre du personnel s'est en fait accru depuis cette époque<sup>116</sup>. » Le major-général Paul Bury, chef de la Réserve, a avancé que « [l]es Forces armées canadiennes voient apparaître de nouvelles technologies, comme la cybernétique, et notre capacité à les maîtriser dépendra de l'aptitude de la Force de réserve à tirer parti des connaissances des réservistes qui exercent des professions scientifiques ou techniques dans le domaine civil ou qui ont fait des études universitaires dans des domaines de pointe. C'est là une excellente occasion de montrer à tous la valeur inestimable des éléments de la Force de réserve et de montrer aux membres de nombreuses collectivités à quel point les réservistes qui travaillent ou vivent à leurs côtés leur ressemblent, eux qui représentent, bien souvent, les Forces armées canadiennes<sup>117</sup>. »

Pour sa part, le lieutenant-colonel (à la retraite) David Last a fait valoir devant le comité que recruter plus de femmes, de membres des minorités visibles et des communautés multiculturelles, aussi bien dans la Réserve que chez les cadets, permettrait de s'assurer que le pays dispose des types de compétences requises pour les déploiements en petits groupes, afin de « favoriser la stabilisation, la prévention et le développement dans des régions qui sont des sources de radicalisation déstabilisante », tout en donnant « de l'espoir aux gens dans les collectivités qui peuvent être marginalisées, de manière à leur permettre de jouer un rôle dans la politique internationale canadienne<sup>118</sup> ».

À propos des mesures à prendre concernant les Réserves, le général Jonathan Vance a dit au comité « Je reconnais que nous devons examiner la situation générale des Forces de réserve; cela fait partie de notre prochain examen de la politique de défense. Nous devons examiner nos investissements dans ces forces. Nous devons nous assurer que la capacité de base des Forces de réserve canadiennes et leur équipement répondent aux objectifs d'utilisation que nous avons pour elles<sup>119</sup>. »

Le vérificateur général a d'ailleurs confirmé que le ministère de la Défense nationale s'est engagé à appliquer chacune de ses 13 recommandations sur la Réserve de l'Armée, et a

---

<sup>115</sup> SECD, *Mémoire présenté par l'honorable lieutenant-général Roméo Dallaire au ministre de la Défense nationale en réponse à une invitation à comparaître devant le comité sénatorial de la défense et de la sécurité le 19 septembre 2016.*

<sup>116</sup> SECD, [Témoignages](#), 14 novembre 2016, David Perry.

<sup>117</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 novembre 2016, major-général Paul Bury.

<sup>118</sup> SECD, [Témoignages](#), 19 septembre 2016, lieutenant-colonel (à la retraite) David Last.

<sup>119</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, général Jonathan Vance.

produit un plan d'action à cet effet. Il a dit « Je pense qu'il est très clair qu'ils savent ce qu'il faut faire. Le problème n'est pas là. Il s'agit de savoir s'ils ont les moyens de le faire et de le mettre en œuvre<sup>120</sup>. »

Le Comité recommande :

**Recommandation 24 :**

Que le gouvernement du Canada fasse le point chaque année au Parlement sur :

- (i) les mesures prises pour atteindre la cible de recrutement (effectif de 21 000 réservistes de l'Armée);
- (ii) le renforcement des Réserves de l'Armée, de la Marine et de l'Aviation;
- (iii) l'accroissement par le ministre de la Défense nationale des occasions offertes aux étudiants postsecondaires de se joindre aux Réserves;
- (iv) la mise en œuvre des recommandations du vérificateur général relativement aux Réserves.

**UNE GARDE CÔTIÈRE ARMÉE JOUANT UN RÔLE POLICIER**



NGCC CAPTAIN GODDARD M.S.M.  
Source : Garde côtière canadienne

Outre les fonctions qu'elle remplit dans les eaux extracôtières et intérieures du Canada, la Garde côtière canadienne joue un rôle central dans la protection des eaux arctiques du pays. Elle est souvent la première agence gouvernementale à entrer en scène lorsqu'il s'agit de protéger la souveraineté maritime du Canada. En 2003, le comité avait déposé un rapport intitulé *Les côtes du Canada : les plus longues frontières mal défendues au monde*, dans lequel il se penchait sur cette question. Les syndicats des officiers et des membres d'autres grades ont indiqué qu'ils appuyaient la recommandation voulant que la Garde côtière joue un rôle policier, à condition que les membres concernés reçoivent la formation, l'équipement et la rémunération qui conviennent. Comme il l'avait fait dans ce rapport datant de plus de dix ans,

<sup>120</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 septembre 2016, vérificateur général du Canada Michael Ferguson.

le comité recommande que la Garde côtière canadienne soit autorisée à jouer un rôle policier, le cas échéant.

Différentes classes de navires de la Garde côtière jouent déjà un rôle de conformité et d'exécution de la loi. C'est le cas, par exemple, des patrouilleurs semi-hauturiers et des patrouilleurs extracôtiers. Il est logique que ces navires, et d'autres appareils veillant à l'application de la loi, soient couramment armés et que la Garde côtière s'acquitte d'un rôle policier en plus de ses autres fonctions. Ce renforcement du rôle de la Garde côtière pourrait aider le Canada à respecter son engagement à dépenser l'équivalent de 2 % de son PIB dans le domaine de la défense, comme il est exigé des membres de l'OTAN.

À l'heure actuelle, la Garde côtière doit dépêcher par avion le personnel chargé de faire respecter la réglementation sur l'environnement, le transport et la pêche ainsi que le *Code criminel*. Une Garde côtière jouant un rôle policier permettrait une plus grande efficacité, fournirait les services requis et réduirait les coûts pour les contribuables. Par conséquent, le comité recommande :

**Recommandation 25 :**

Que le gouvernement du Canada établisse une Garde côtière armée jouant un rôle policier et dotée des pouvoirs nécessaires pour faire respecter la réglementation sur l'environnement, le transport et la pêche ainsi que le *Code criminel*.



## LA PROTECTION DU NORD

---

Avec plus de 18 millions de kilomètres carrés de terre et d'eau, le Canada constitue la zone de recherche et de sauvetage la plus vaste au monde<sup>121</sup>. Le climat varié et difficile, de même qu'une population très dispersée font que l'environnement dans lequel s'effectuent les opérations de recherche et de sauvetage pose des défis de taille, a-t-on expliqué au comité. Malgré ces immenses défis, les services canadiens de recherche et de sauvetage collaborent étroitement pour offrir « des activités de recherche et de sauvetage “harmonisées” dont l'objectif premier est de sauver des vies. L'aide mutuelle des organismes est l'un des principes fondamentaux du système<sup>122</sup> ». La responsabilité du Système canadien de recherche et de sauvetage est partagée entre des partenaires fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux, sans oublier des organisations de bénévoles. Les Forces armées canadiennes fournissent des ressources militaires pour intervenir par rapport à plus de mille incidents par année, et sont plus particulièrement « responsables de l'exécution des opérations de recherche et de sauvetage aéronautiques et de la coordination efficace des missions de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes » grâce à trois Centres conjoints de coordination des opérations de sauvetage situés à Victoria, Trenton et Halifax<sup>123</sup>.

Le major-général Seymour a souligné que, au Canada, les équipes de recherche et de sauvetage sont soumises à la tyrannie de la météo et de la distance, expliquant que cela peut prendre jusqu'à 12 heures pour atteindre certains endroits. A cet égard, il a insisté, sur l'importance de la préparation : « les personnes qui travaillent dans ces conditions difficiles doivent donc être munies d'un équipement à jour et en bon état. Ces personnes doivent également posséder les compétences nécessaires pour éviter tout événement désastreux ou y survivre<sup>124</sup> ». Le comité a également appris que la formation en recherche et en sauvetage est spécialement adaptée aux exigences particulières de l'environnement arctique et s'appuie sur un partenariat étroit avec les communautés autochtones.

La Garde côtière canadienne, administrée par le ministère des Pêches et des Océans qui est responsable de la recherche et du sauvetage maritimes, répond chaque année à plus de 6 000 appels de détresse en mer<sup>125</sup>. Mario Pelletier, sous-commissaire aux Opérations à la Garde côtière canadienne, a expliqué que, comme pour le programme de formation en recherche et en sauvetage des Forces armées canadiennes, une formation approfondie, pratique et à jour constitue la pierre angulaire du programme de recherche et de sauvetage de la Garde côtière.

---

<sup>121</sup> SECD, [Témoignages](#), 28 novembre 2016, major-général William Seymour.

<sup>122</sup> SECD, [Témoignages](#), 18 avril 2016, Lori MacDonald.

<sup>123</sup> SECD, [Témoignages](#), 28 novembre 2016, major-général William Seymour.

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> SECD, [Témoignages](#), 28 novembre 2016, Mario Pelletier.

En ce qui concerne le personnel, « environ 950 membres des Forces armées canadiennes formés pour mener des missions de recherche et de sauvetage 24 heures sur 24, 365 jours par année, dans les régions les plus difficiles du pays fournissent des soins médicaux et procèdent à des évacuations d'urgence, au besoin<sup>126</sup> ». Cependant, le major-général Seymour a reconnu que « nous avons besoin de plus de techniciens de recherche et de sauvetage » et que des mesures ont été prises pour « augmenter le nombre de techniciens de recherche et de sauvetage que nous formons pour qu'il passe à 20 par année afin d'avoir le bon nombre de personnes à l'avenir<sup>127</sup> ».

Malgré ce besoin de techniciens de recherche et de sauvetage supplémentaires dans les Forces armées canadiennes, on a assuré au comité que, « même si le gouvernement envisage le déploiement de membres des Forces canadiennes à l'étranger pour prendre part à des opérations de soutien de la paix ou à nos opérations en Europe, nous n'allons aucunement compromettre la situation de la recherche et du sauvetage ici au Canada<sup>128</sup> ».

Lori MacDonald, sous-ministre adjointe au Secteur de la gestion des urgences et des programmes à Sécurité publique Canada, a souligné les efforts en cours pour moderniser le Programme national de recherche et de sauvetage depuis son transfert à la Sécurité publique en 2015. Outre l'amélioration permanente du système satellitaire international de recherche et de sauvetage – Cospas-Sarsat – auquel le Canada participe, M<sup>me</sup> MacDonald a souligné que la Sécurité publique avait récemment terminé l'élaboration d'un protocole d'entente avec l'ensemble des provinces et des territoires visant à échanger des renseignements dans le cadre d'un Système central de gestion des connaissances en recherche et en sauvetage.

M<sup>me</sup> MacDonald a expliqué que le cadre de gouvernance de la coordination du Programme national de recherche et de sauvetage doit être renforcé afin de garantir un meilleur soutien à tous les niveaux de gouvernement. Les améliorations en cours portent sur les dispositifs aéronautiques et maritimes, ainsi que sur l'intégration du dispositif de recherche et de sauvetage terrestre. Les provinces et les territoires demeurent les autorités compétentes en matière de recherche et de sauvetage terrestres, ce qui rend l'harmonisation à travers le pays essentielle. Le comité a appris que Sécurité publique Canada a entamé des consultations avec ses partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux afin de mettre à jour le cadre stratégique de coordination des opérations de recherche et de sauvetage. Ces consultations devraient se terminer à l'hiver 2017.

Les témoins ont souligné les efforts déployés pour améliorer la formation en recherche et en sauvetage, tout particulièrement dans le Haut-Arctique. Le comité a été heureux d'apprendre que les Forces armées canadiennes, en collaboration avec ses partenaires de recherche et de sauvetage, réexaminent en permanence leurs activités de recherche et de sauvetage :

---

<sup>126</sup> SECD, [Témoignages](#), 28 novembre 2016, major-général William Seymour.

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> *Ibid.*

« Toutes les missions de recherche et de sauvetage menées par un centre de coordination des opérations de sauvetage sont examinées et analysées pour que l'on puisse en tirer des leçons, et ensuite ces leçons sont consignées dans le système et appliqués à la grandeur du pays. On fait cela dans le cadre de toutes les missions<sup>129</sup> ».

La majorité des enjeux, en matière de recherche et de sauvetage, soulevés par les témoins porte sur la capacité à entreprendre des opérations dans l'Arctique canadien. Ces enjeux sont décrits plus en détail ci-après.

Le rôle des Forces armées canadiennes dans la défense de la souveraineté et la sécurité de l'Arctique sera probablement appelé à s'accroître, tant de par sa portée que de par son importance. Cependant, disposer de capacités dans l'Arctique est extrêmement coûteux. Comme le souligne le Document de consultation publique de l'Examen de la politique de défense, « les activités militaires dans le Nord s'accompagnent de coûts phénoménaux ».

Une politique canadienne de défense axée sur l'avenir se doit de prendre en compte tout un éventail de défis, présents ou futurs, liés à l'Arctique, a-t-on expliqué au Comité, et ce, tout particulièrement alors que l'importance stratégique de l'Arctique ne cesse de s'accroître. Plusieurs témoins ont souligné que l'environnement arctique ne cesse de se complexifier, car la fonte de l'océan Arctique offre de nouvelles routes maritimes commerciales et que le Canada doit se préparer à l'accroissement des risques liés à un plus grand degré d'activités humaines et commerciales dans la région.

## **FORCE OPÉRATIONNELLE INTERARMÉES (NORD)**

L'accroissement des activités dans l'Arctique augmente les responsabilités du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes, ainsi que celles de leurs partenaires en recherche et en sauvetage, en intervention d'urgence et en surveillance de l'environnement. Si les témoignages ont mis en évidence tout un éventail d'efforts entrepris par les Forces armées canadiennes pour rétablir, au cours des dernières années, ses capacités dans l'Arctique, il est clair, pour le comité, que ces progrès sont trop lents. L'accroissement des capacités dans l'Arctique est essentiel, ont réitéré les témoins, tout particulièrement en raison de la modernisation des ressources russes dans l'Arctique. Une meilleure compréhension de l'espace aérien et des voies d'approche maritime du Canada nécessite des capacités de renseignements, de surveillance et de reconnaissance accrues.

Comme il a été mentionné précédemment, les Forces armées canadiennes sont principalement responsables des opérations de recherche et de sauvetage maritimes, mais elles peuvent, sur demande, également fournir de l'assistance aux provinces et aux territoires pour les opérations

---

<sup>129</sup> *Ibid.*

de recherche et de sauvetage terrestres et intervenir dans le cas d'urgence dans une collectivité, comme un besoin de réapprovisionnement d'urgence ou une crise humanitaire<sup>130</sup>. Cependant, la formation de la Force opérationnelle interarmées (Nord), qui constitue l'une des six forces opérationnelles interarmées régionales, est différente des autres, précisément « parce qu'elle n'a pas de mandat pour la mise sur pied d'une force [qui inclut la responsabilité d'organiser, de former et d'équiper des forces]. Il s'agit plutôt d'une petite organisation dotée d'un personnel limité, chargée de la planification, de la coordination, du commandement et du contrôle, qui se sert de biens provenant de formations et d'unités situées au Sud, ou des autres forces opérationnelles interarmées régionales<sup>131</sup> ».

Le brigadier-général Nixon a défini ses priorités, en tant que commandant de la Force opérationnelle interarmées (Nord), comme suit :

[P]réparer, planifier et mener des opérations; bâtir et maintenir la connaissance de la situation dans la zone de responsabilité; élargir et renforcer les partenariats régionaux; soutenir les Rangers canadiens et le programme des Rangers juniors canadiens; soutenir le personnel de l'Équipe du Nord; tout aussi important, me faire le champion des projets des infrastructures<sup>132</sup>.

Mener des opérations dans l'Arctique présente des défis particuliers et les témoins ont affirmé que leur réussite et leur efficacité dépendent en grande partie d'une bonne connaissance de l'environnement, d'une infrastructure adaptée et d'une bonne préparation aux opérations de recherche et de sauvetage<sup>133</sup>. Intervenir dans les meilleurs délais est absolument essentiel dans les opérations de recherche et de sauvetage et cela nécessite une collaboration étroite entre les partenaires de recherche et de sauvetage, coordonnée par les Centres conjoints de coordination des opérations de sauvetage, et l'importance de la préparation ne saurait être trop soulignée.

À ce sujet, le major-général Seymour a expliqué les exigences de formation propres au personnel de recherche et de sauvetage de l'Arctique :

Au cours de la première année d'instruction d'un technicien en recherche et de sauvetage, celui-ci passe 11 jours en compagnie de chasseurs inuits dans l'Extrême-Arctique afin d'acquérir des techniques de survie. Cette étroite collaboration avec les membres des Premières Nations est essentielle à notre capacité collective de mener

---

<sup>130</sup> SECD, [Témoignages](#), 12 décembre 2016, brigadier-général Nixon.

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> SECD, [Témoignages](#), vice-amiral Robertson.

des missions de recherche et de sauvetage dans l'environnement ardu de l'Extrême-Arctique.

En plus des qualifications de base, les équipes de recherche et de sauvetage mettent en pratique leurs compétences au moyen de divers exercices. Des exercices de recherche et de sauvetage à petite échelle sont menés régulièrement au niveau de l'unité en collaboration avec des partenaires locaux et régionaux. De plus, des exercices multinationaux et multiorganisationnels d'envergure, par exemple l'Exercice — Programme national de recherche et de sauvetage, permettent aux équipes de recherche et de sauvetage de partout au pays de mettre à l'épreuve leurs compétences et de parfaire leurs capacités de coordination si essentielles aux missions de recherche et de sauvetage<sup>134</sup>.

La rapidité d'intervention est cruciale dans les missions de recherche et de sauvetage et cette dernière dépend de la disponibilité des ressources. Cela peut poser, dans la région arctique, des défis particuliers. C'est pourquoi le comité a été heureux de prendre connaissance d'une initiative de la Garde côtière visant à élargir la présence de la Garde côtière auxiliaire canadienne et des sauveteurs bénévoles dans l'Arctique.

Lancée en 2015, cette initiative permettra :

la création de six nouvelles stations de recherche et de sauvetage de la Garde côtière — quatre en Colombie-Britannique et deux à Terre-Neuve-et-Labrador — de même que la remise à neuf d'une installation à St. Anthony, à Terre-Neuve, où se trouvera également un nouveau poste d'embarcations de sauvetage; des améliorations apportées aux centres de Services de Communication et de Trafic Maritimes de la Garde côtière, les oreilles et les yeux du Canada sur l'eau pour assurer des communications ininterrompues avec les marins; la prolongation de la saison opérationnelle pour les navires de la Garde côtière qui sillonnent l'Arctique; la création d'une branche auxiliaire réservée à l'Arctique; l'expansion vers l'Arctique du programme de bénévolat des communautés autochtones existantes qui permettra aux communautés de l'Arctique d'avoir accès au financement des navires et de l'équipement afin qu'elles puissent participer à la Garde côtière auxiliaire; et la création d'une nouvelle station côtière de sauvetage dans l'Arctique<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> SECD, [Témoignages](#), 28 novembre 2016, major-général William Seymour.

<sup>135</sup> SECD, [Témoignages](#), 28 novembre 2016, Mario Pelletier, sous-commissaire, Opérations, Garde côtière canadienne.

Pour la majorité des témoins, les menaces les plus immédiates pour le territoire arctique canadien viennent du climat et non de nations avoisinantes car, comme l'a déclaré le brigadier général Nixon, commandant de la Force opérationnelle interarmées (Nord), « [l]a principale menace opérationnelle pour la zone de responsabilité de la Force opérationnelle interarmées (Nord) est le climat<sup>136</sup> ». Dans un mémoire présenté au comité, le sénateur Dennis Patterson, du Nunavut, reprend à son compte les appels à un soutien logistique amélioré afin de relever les défis environnementaux et géographiques : « le réchauffement climatique est en train d'ouvrir l'Arctique à un rythme alarmant. L'activité humaine y est en forte croissance – les participants ont notamment mentionné les vols polaires, l'intensification du trafic maritime et de la durée de la navigation dans le Passage du Nord-Ouest ainsi que la hausse manifeste du nombre de visiteurs en quête d'aventure et d'embarcations de plaisance dans la région arctique<sup>137</sup> ». C'est pourquoi le sénateur Patterson pense que des « mesures doivent être prises en prévision des accidents qui se produiront inévitablement dans l'Arctique<sup>138</sup> ».

Le sénateur Patterson, dans un mémoire officiel présenté au comité, a aussi demandé que le gouvernement s'assure que tous les aéronefs de recherche et de sauvetage disposent des capacités appropriées pour effectuer des missions dans l'Arctique. Il a fait remarquer que comme les ressources aériennes spécialisées les plus proches pour la recherche et le sauvetage se trouvent à Winnipeg, le gouvernement pourrait « envisage[r] de faire affaire, par contrat ou en sous-traitance, avec des entreprises privées d'aviation de la région capables d'offrir un soutien rapide en matière de recherche et de sauvetage [dans l'Arctique]<sup>139</sup> ».

Bien que le major-général William Seymour ait déclaré au comité que les Forces armées canadiennes disposaient de plateformes de recherche et de sauvetage désignées, « y compris les hélicoptères Griffon et Cormorant et les avions Hercules et Buffalo, qui peuvent tous être utilisés dans le cadre des opérations dans l'Arctique », le comité ne peut ignorer qu'on lui a fait état de la lenteur du projet de remplacement des aéronefs de recherche et de sauvetage à voilure fixe<sup>140</sup>.

Dan Ross a déclaré que le Projet d'achat d'aéronefs de recherche et de sauvetage à voilure fixe, visant à remplacer six CC-115 Buffalo et douze CC-130 Hercules, « est en cours depuis 14 ans<sup>141</sup> ». Avec la décision récente du gouvernement de faire l'acquisition de 16 C-295W d'Airbus, le projet est finalement entré dans sa phase de mise en œuvre et il est prévu que les nouveaux aéronefs de recherche et de sauvetage à voilure fixe atteindront leur pleine capacité

---

<sup>136</sup> SECD, [Témoignages](#), 12 décembre 2016, brigadier-général Nixon.

<sup>137</sup> SECD, *Examen de la politique de défense 2016 – Mémoire officiel présenté par le sénateur Dennis Patterson représentant le Nunavut*, mémoire, 2016.

<sup>138</sup> Mémoire officiel présenté par le sénateur Dennis Patterson.

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> SECD, [Témoignages](#), 28 novembre 2016, major-général William Seymour. Voir aussi MDN, « [Projet d'achat d'aéronefs de recherche et de sauvetage à voilure fixe](#) », 10 janvier 2017.

<sup>141</sup> SECD, [Témoignages](#), 20 juin 2016, Dan Ross.

opérationnelle en 2022<sup>142</sup>. Le sénateur Patterson a affirmé que, bien que les futurs C-295 soient technologiquement supérieurs aux anciens appareils de recherche et de sauvetage, il s'inquiète de leur vitesse et des répercussions de cette dernière sur le temps d'intervention :

Selon les recherches que j'ai faites pour la table ronde de la défense, actuellement, aucun Hercules en provenance de Trenton, en Ontario; de Greenwood, en Nouvelle-Écosse; et de Winnipeg ne peut se rendre à Iqaluit en trois heures de vol à partir de ces bases. Nous aurons donc maintenant des aéronefs plus lents, mais dotés de meilleures technologies. Or, qu'en est-il de la recommandation des participants à la table ronde, [...] [à savoir] de relocaliser les aéronefs soit à Iqaluit ou à Yellowknife, où [la Force opérationnelle interarmées (Nord) a] des détachements, ou même à Cambridge Bay, pour améliorer considérablement le temps de réaction? Grâce à la relocalisation, les aéronefs auraient beaucoup plus de carburant, et on pourrait en prolonger le temps sur zone<sup>143</sup>.

La décision, prise dans le Budget 2017-2018, de reporter le versement de 8,48 milliards de dollars en 2035-2036 afin qu'il coïncide avec la livraison des avions de recherche et sauvetage préoccupe le comité, qui espère obtenir des clarifications à ce sujet au cours des prochaines semaines. La décision du gouvernement d'acquérir un nouvel aéronef de recherche et de sauvetage à voilure fixe pour l'Aviation royale canadienne doit certes être saluée, mais on peut craindre que cette acquisition ne réponde pas entièrement aux défis uniques observés dans l'Arctique.

## **RENFORCER LA RECHERCHE ET LE SAUVETAGE**

D'autres mesures s'imposent par ailleurs. Le brigadier-général Michel Lalumière, directeur général du Développement de la Force aérienne, a indiqué que l'Aviation royale canadienne souhaitait moderniser sa flotte d'hélicoptères de recherche et de sauvetage en vue de l'utiliser jusqu'en 2040, et que le projet en était actuellement à l'étape de l'analyse des options. Compte tenu, plus généralement, de la nécessité de consolider la recherche et le sauvetage, ce projet de modernisation doit aller de l'avant, et il faudra envisager diverses manières possibles de renforcer la flotte actuelle de Cormorant, qui ne comprend aujourd'hui que 14 appareils répartis entre les côtes Est et Ouest. Il n'y en a aucun dans la région centrale, entre les Grands Lacs et le pôle Nord.

Il sera nécessaire de prendre d'autres mesures en raison du remplacement des appareils CC-138 Twin Otter par un aéronef plus polyvalent qui sera basé dans le Nord, comme le prévoit

---

<sup>142</sup> MDN, « [Projet d'achat d'aéronefs de recherche et de sauvetage à voilure fixe](#) », 10 janvier 2017.

<sup>143</sup> SECD, [Témoignages](#), 12 décembre 2016, sénateur Dennis Patterson.

le *Guide d'acquisition de la Défense*. Le gouvernement devrait aussi voir à engager plus de fournisseurs locaux chargés d'appuyer la recherche et le sauvetage dans le Nord du Canada.

Le comité recommande :

**Recommandation 26 :**

Que le gouvernement du Canada prenne des mesures afin d'améliorer le temps de réaction lors des missions de recherche et de sauvetage dans le Grand Nord :

- (i) en accélérant le remplacement des CC-138 Twin Otter;
- (ii) en examinant la possibilité de mettre en service les hélicoptères VH-71 présentement entreposés afin d'accroître les capacités de recherche et de sauvetage;
- (iii) en élargissant le partenariat déjà formé avec l'Association civile de recherche et de sauvetage aérien afin de disposer de meilleures options en matière de recherche et de sauvetage dans l'Arctique grâce au recours à des fournisseurs locaux;
- (iv) en remplaçant la flotte actuelle d'aéronefs de patrouille Aurora par un nouvel appareil de patrouille d'ici 2030.

## **RENFORCER LA RÉSERVE ET LES RANGERS DANS LE NORD CANADIEN**

### **Que sont les Rangers canadiens?**

Les Rangers canadiens sont un sous-élément constitutif de la Force de réserve des Forces armées canadiennes (FAC). Ils assurent « une présence militaire dans les régions peu peuplées du Nord du Canada, le long des côtes et dans les endroits isolés qui ne peuvent être desservis de façon adéquate ou économique par d'autres éléments des FAC ».

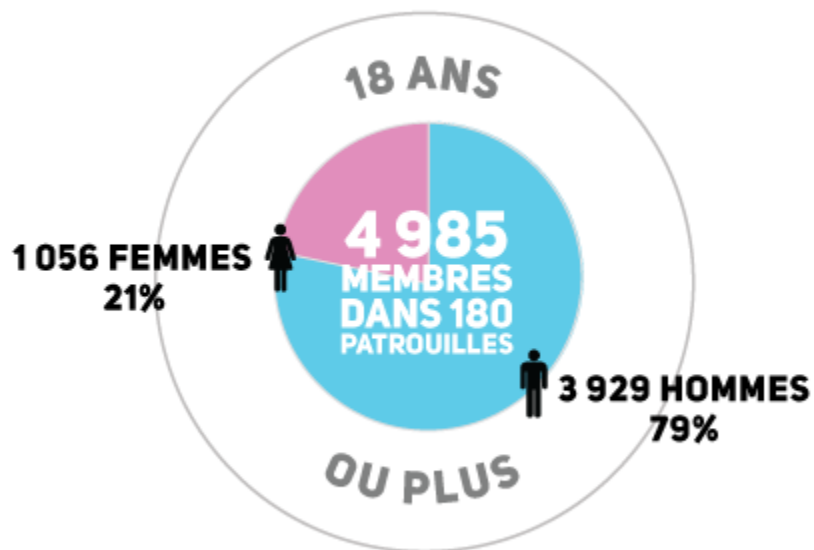
### **Qui sont les Rangers canadiens?**

Les résidents autorisés du Canada, âgés de 18 ans ou plus, peuvent se joindre aux Rangers canadiens. Ils doivent aussi satisfaire aux critères suivants :

- être physiquement et mentalement capable de remplir les fonctions d'un Ranger canadien;
- ne pas avoir été reconnu coupable, en vertu du *Code criminel* du Canada, d'une infraction grave pour laquelle un pardon n'a pas été obtenu incluant les infractions commises avec une arme à feu, crimes de violence, infractions liées à la drogue ou autres infractions laissées à l'appréciation de l'instructeur des Rangers canadiens;
- ne doit pas être membre d'une autre sous-composante des Forces armées canadiennes ou d'une autre branche nationale militaire ou policière (Gendarmerie royale du Canada, Garde côtière canadienne);
- posséder les compétences nécessaires pour survivre et fonctionner efficacement sur le terrain en situation d'urgence.

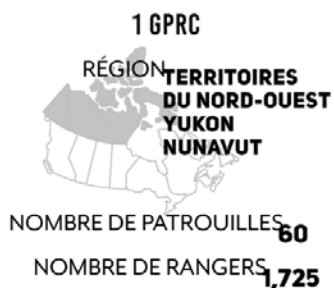


En date du 30 avril 2016, il y avait 4 985 Rangers canadiens au sein des FAC dont 3 929 hommes (79 %) et 1 056 femmes (21 %).



### Où sont les Rangers canadiens?

#### GROUPES DE PATROUILLES DES RANGERS CANADIENS



## Relever les défis

Les Rangers canadiens jouent un rôle essentiel dans les missions de recherche et de sauvetage arctiques. Souvent appelés « les yeux et les oreilles » de l'Arctique canadien, les Rangers sont au nombre d'environ 5 000 et constituent une force qui assure une présence militaire avec 179 patrouilles de Ranger dans 414 collectivités nordiques peu peuplées<sup>144</sup>. Dans un rapport de 2011, le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense avait recommandé de poursuivre la modernisation des Rangers et d'élargir leur mandat à l'environnement maritime.

La lettre de mandat du ministre de la Défense nationale demande au ministre Sajjan d'augmenter l'effectif des Rangers canadiens. Le brigadier-général MacKenzie a indiqué que des efforts en ce sens étaient en cours et qu'était mené un « véritable examen consultatif dans les groupes de Rangers afin de savoir où il est possible de les augmenter<sup>145</sup> ». De nombreux témoins ont loué l'excellent travail accompli par les Rangers dans les communautés nordiques éloignées et les régions faiblement peuplées. Le comité a cependant été surpris d'apprendre que les Forces armées canadiennes ne recrutent en fait pas activement de Rangers juniors dans le programme des Rangers canadiens et qu'il n'existe pas de « mécanisme de suivi qui nous permet de savoir si les Rangers juniors qui ont atteint l'âge de 18 ans et qui ont quitté le programme se sont engagés dans les Rangers ou dans les Forces armées canadiennes<sup>146</sup> ».

« Notre but, idéalement, c'est que les Rangers juniors fassent des études postsecondaires ou qu'ils entreprennent des activités de ce genre, et non nécessairement qu'ils poursuivent une carrière militaire » a expliqué le lieutenant-colonel Carvalho, commandant du 1<sup>er</sup> Groupe de patrouilles des Rangers canadiens<sup>147</sup>.

Le lieutenant-colonel Carvalho a également déclaré que les Forces armées canadiennes examinent comment et où les rôles des Rangers pourraient être élargis. De plus, une formation complémentaire a été mise en place. Le brigadier-général MacKenzie, chef d'État-major de la Réserve de l'Armée, a décrit les deux nouveaux cours proposés en 2016, comme suit : « Il s'agit d'un cours de type endoctrinement militaire pour Rangers, ce que nous n'avions pas auparavant. L'autre était un cours de chef de patrouille pour les aider dans les rôles de leadership et l'organisation. Les Rangers sont considérés comme étant formés lorsqu'ils sont enrôlés et arrivent donc avec ces compétences<sup>148</sup> ».

Les Rangers réguliers et juniors jouent un rôle important dans les collectivités et il faut chercher à accroître leur participation. Les Rangers sont appelés, entre autres responsabilités clés, à

---

<sup>144</sup> SECD, [Témoignages](#), 28 novembre 2016, major-général Christian Juneau.

<sup>145</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 novembre 2016, brigadier-général Rob Roy MacKenzie.

<sup>146</sup> SECD, [Témoignages](#), 12 décembre 2016, lieutenant-colonel Luis Carvalho.

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 novembre 2016, brigadier-général Rob Roy MacKenzie.

montrer aux Canadiens comment survivre dans les conditions climatiques hostiles du Nord. C'est un rôle crucial sur lequel il faudrait mettre l'accent.

Dans son mémoire, le lieutenant-général (à la retraite) Dallaire a recommandé que les Rangers canadiens, qui célèbrent leur 70<sup>e</sup> anniversaire cette année, puissent « disposer des actifs et des possibilités de se former en vue d'un déploiement maritime afin de mener des opérations de surveillance en eau libre<sup>149</sup> » pour élargir les capacités des Forces armées canadiennes en la matière.

Cela dit, le gouvernement doit répondre aux préoccupations sérieuses soulevées par l'ombudsman des Forces armées canadiennes, selon qui les Rangers n'ont pas les systèmes de soutien dont ils ont besoin, notamment sur le plan des soins de santé.

Selon M. Walbourne, « lorsqu'une personne se joint aux Forces armées canadiennes et remplit sa part du marché, nous avons une obligation à son endroit, c'est-à-dire prendre soin d'elle si elle tombe malade ou se blesse<sup>150</sup> ». Cette préoccupation, de même que les autres que l'ombudsman pourrait soulever dans le cadre de son examen, devront être traitées de manière prioritaire par le gouvernement.

Étant donné l'importance nationale de l'Arctique canadien et l'évolution rapide de l'environnement de sécurité, le comité recommande :

**Recommandation 27 :**

Que le gouvernement du Canada adopte un plan en vue de porter à 7 000 le nombre de Rangers, d'accroître la fréquence de l'entraînement offert aux Rangers et de trouver des façons d'élargir le programme des cadets et des Rangers juniors dans le Nord, et que le gouvernement fasse état au Parlement des progrès réalisés dans les 180 jours.

**Recommandation 28 :**

Que le gouvernement du Canada dote les Rangers des capacités côtières requises pour appuyer les opérations de recherche et de sauvetage.

**Recommandation 29 :**

Que le gouvernement du Canada crée un régiment des Réserves qui serait basé au Yukon.

---

<sup>149</sup> Mémoire présenté par le lieutenant-général (à la retraite) Roméo Dallaire.

<sup>150</sup> <http://www.cbc.ca/news/politics/canadian-rangers-arctic-patrol-reserves-1.3938299> [TRADUCTION].

## SUPPRIMER L'INCONDUITE SEXUELLE

---

En mars 2015, l'ex-juge de la Cour suprême Marie Deschamps a rendu publiques les conclusions du rapport [Examen externe sur l'inconduite sexuelle et le harcèlement sexuel dans les Forces armées canadiennes](#). Le rapport se voulait une fenêtre sur la prévalence des inconduites sexuelles au sein des Forces armées canadiennes et levait le voile sur la culture sous-jacente de la sexualisation au sein des forces armées. De plus, le rapport demandait la mise en œuvre selon un leadership fort des changements de culture essentiels au redressement de cette situation inacceptable. La juge Deschamps a fait état d'un « lien indéniable » entre l'existence d'une culture organisationnelle hostile et l'intégration déficiente des femmes au sein de l'organisation, pressant la haute direction de s'employer dans un premier temps à accroître la représentation des femmes dans les Forces armées canadiennes pour amorcer ce changement de culture.

Le rapport de la juge Deschamps intéressera vivement ceux et celles qui se soucient des Forces armées canadiennes et de leurs membres. Pour cette raison, le comité reproduit ci-dessous des extraits de ce rapport ainsi que la liste complète des recommandations de la juge Deschamps.

Voici des comportements qui constituent du harcèlement sexuel et doivent donc être interdits :

- les propos dénigrants par l'usage de parties du corps;
- les invitations ou demandes importunes de nature sexuelle;
- les attouchements ou tapotements non nécessaires;
- les regards lubriques jetés sur le corps d'une personne;
- les insinuations ou railleries importunes et réitérées au sujet du corps, de l'apparence ou de l'orientation sexuelle d'une personne;
- les propos suggestifs ou d'autres formes d'agression verbale de nature sexuelle;
- l'affichage de propos ou d'images dégradants ou offensants de nature sexuelle.

De plus, le harcèlement sexuel peut survenir au cours d'un incident isolé ou bien d'une série d'incidents qui, pris séparément, ne constitueraient pas nécessairement des actes de harcèlement sexuel. La victime et le harceleur peuvent être du même sexe ou de sexes différents, et il n'est pas nécessaire que le harceleur soit employé par la même organisation que la victime; en fait, toute personne touchée par le comportement peut en être la victime.

## HARCÈLEMENT SEXUEL ET RELATIONS DE POUVOIR

Comme l'a indiqué la Cour d'appel de l'Ontario dans le cadre d'une plainte de harcèlement sexuel déposée par divers employés contre leur superviseur :

En raison de l'inégalité de pouvoir qui existe dans la relation entre une employée et son superviseur, et la perception selon laquelle une opposition au comportement d'un superviseur pourrait engendrer des conséquences, **particulièrement lorsque le comportement ne vise pas précisément l'employée en question (par exemple, lorsqu'il émet des propos ou qu'il touche un autre employé, ou qu'il se dénude devant un groupe de personnes)**, une employée pourrait se plier à cette conduite. Dans ce type de circonstance, l'employée consent à une conduite importune parce qu'elle a le sentiment qu'elle ne peut s'objecter.

Il s'agit d'une préoccupation qui est particulièrement pertinente pour les FAC, puisque la chaîne de commandement et la structure organisationnelle qui la soutient sont à la base de la majorité des interactions. Les inégalités de pouvoir peuvent également survenir lorsqu'il y a une différence de grade, ce qui touche également presque toutes les interactions professionnelles et sociales.

La juge Deschamps a constaté dans son rapport « que les militaires semblent s'habituer à cette culture de la sexualisation à mesure qu'ils gravissent les échelons. Par exemple, les sous-officiers (s/off), tant les hommes que les femmes, semblent être généralement désensibilisés à la culture de la sexualisation. Les officiers ont, quant à eux, tendance à tolérer les cas de comportement sexuel inapproprié, parce qu'ils estiment que les FAC ne font que refléter la société civile. Plusieurs membres sont convaincus que les s/off supérieurs imposent une culture du silence ayant pour effet de dissuader les victimes de signaler l'inconduite sexuelle qu'elles ont subie.

Devant de telles attitudes, les subalternes sont nombreux à avoir l'impression que les membres de la chaîne de commandement excusent les comportements sexuels inappropriés ou qu'ils sont prêts à fermer les yeux sur les incidents qui y sont liés. »

### **LES DIRIGEANTS SUPÉRIEURS DOIVENT AGIR POUR CHANGER LA CULTURE.**

« Un changement culturel complet s'impose donc, et il ne peut s'opérer sans la participation proactive des dirigeants supérieurs des FAC. Les dirigeants supérieurs – plus particulièrement ceux qui ont des responsabilités générales de supervision – doivent reconnaître qu'il existe un problème de harcèlement sexuel et d'agression sexuelle dans les forces armées, affirmer clairement que l'inconduite sexuelle est inacceptable et adopter une stratégie complète afin d'éliminer le climat de sexualisation qui règne et de mieux intégrer les femmes dans les forces

armées, entre autres en nommant un nombre accru de femmes à des postes de dirigeant supérieur. »

### **ÉTABLIR UN CENTRE DE RESPONSABILISATION EN MATIÈRE DE HARCÈLEMENT SEXUEL ET D'AGRESSION SEXUELLE.**

La juge Deschamps a recommandé « la création d'un centre de responsabilisation en matière de harcèlement sexuel et d'agression sexuelle, qui serait indépendant des FAC et qui serait chargé de recevoir les plaintes portant sur un comportement sexuel inapproprié, de même que d'assurer la prévention, le soutien aux victimes, la collecte de données, la formation et le suivi de l'issue des causes. Le processus de traitement des plaintes devrait permettre aux victimes de décider si elles souhaitent que leur plainte donne lieu à une enquête officielle, mais celles-ci devraient dans tous les cas avoir le droit de recevoir un traitement et des services de soutien<sup>151</sup>. »

---

<sup>151</sup> <http://www.forces.gc.ca/fr/communaute-fac-services-soutien/examen-externe-sexuelle-hd-2015/sommaire.page>

## **LISTE COMPLÈTE DES RECOMMANDATIONS CONTENUES DANS LE RAPPORT DE LA JUGE DESCHAMPS**

### **Recommandation n° 1**

Reconnaître que les comportements sexuels inappropriés constituent un problème grave dans les FAC et s'engager à s'y attaquer .

### **Recommandation n° 2**

Établir une stratégie qui produira un changement de culture afin d'éliminer le climat de sexualisation et de mieux intégrer les femmes et qui comportera une analyse des politiques des FAC pour s'assurer qu'elles sont inclusives .

### **Recommandation n° 3**

Créer un centre indépendant de responsabilisation en matière de harcèlement sexuel et d'agression sexuelle à l'extérieur des FAC qui aura la responsabilité de recevoir les signalements de comportements sexuels inappropriés, de mener les activités de prévention, de coordonner et de surveiller la formation, de faire de la recherche, de fournir le soutien aux victimes, de faire le suivi de la responsabilisation, et d'agir comme autorité centrale pour la collecte de données.

### **Recommandation n° 4**

Permettre aux militaires de signaler les incidents de harcèlement sexuel et d'agression sexuelle au centre de responsabilisation en matière de harcèlement sexuel et d'agression sexuelle ou de simplement demander des services de soutien sans être tenus de porter plainte officiellement.

### **Recommandation n° 5**

Avec le concours du centre de responsabilisation en matière de harcèlement sexuel et d'agression sexuelle :

Élaborer une définition simple et large du harcèlement sexuel qui englobe toutes les dimensions des relations entre les militaires au sein des FAC.

Élaborer une définition du terme relation personnelle préjudiciable qui traite efficacement des relations entre personnes de différents grades et qui comporte une présomption de relation personnelle préjudiciable applicable lorsque les personnes en cause détiennent des grades différents, à moins qu'elles aient divulgué leur relation de manière adéquate.

Définir l'agression sexuelle dans la politique comme étant un attouchement de nature sexuelle, intentionnel non consentuel.

Fournir du soutien sur l'exigence du consentement, spécifiquement sur l'impact de certains facteurs sur le consentement véritable, comme l'intoxication, la différence de grade et la chaîne de commandement.

### **Recommandation n° 6**

Avec le concours du centre de responsabilisation en matière de harcèlement sexuel et d'agression sexuelle, élaborer une approche unifiée portant sur les comportements sexuels inappropriés et inclure dans une seule politique rédigée en langage clair autant d'aspects des comportements sexuels interdits que possible.

### **Recommandation n° 7**

Simplifier le processus de traitement des plaintes de harcèlement, notamment :

- Transmettre les plaintes officielles aux cmdt, qui agissent comme arbitres des griefs.
- Réduire l'importance accordée au MARC.

### **Recommandation n° 8**

Permettre aux victimes d'agression sexuelle de demander, avec le soutien du centre de responsabilisation en matière de harcèlement sexuel et d'agression sexuelle, le transfert de leur plainte aux autorités civiles; le cas échéant, fournir aux victimes les raisons pour lesquelles le transfert est refusé.

### **Recommandation n° 9**

Confier au centre de responsabilisation en matière de harcèlement sexuel et d'agression sexuelle la responsabilité d'assurer, de coordonner et de surveiller le soutien aux victimes, y compris la responsabilité d'agir comme défenseur des victimes engagées dans le processus de plainte ou d'enquête.

### **Recommandation n° 10**

Confier au centre de responsabilisation en matière de harcèlement sexuel et d'agression sexuelle la responsabilité d'élaborer, de concert avec d'autres experts en la matière des FAC, le programme de formation et la responsabilité principale d'assurer le suivi de la formation sur toutes les questions qui ont trait à la conduite sexuelle inconvenante.

## LES COMMANDANTS MILITAIRES DOIVENT OBTENIR DES RÉSULTATS

Le comité convient que le malaise ou l'insécurité que peut ressentir le personnel militaire au sein de l'organisation sont des problèmes de qualité de vie qui affectent tant la victime que l'efficacité de l'ensemble de l'organisation. Lors de sa comparution, le général Jonathan Vance a expliqué que l'opération HONOUR – lancée dans la foulée du Rapport Deschamps – a pour but « d'éliminer les comportements sexuels inappropriés dans [les rangs] des Forces armées canadiennes<sup>152</sup> ». Parmi ses autres effets néfastes, le harcèlement sexuel est un obstacle au recrutement et au maintien de femmes en poste.

L'ordre d'opération du chef d'état-major de la défense retire aux commandants le pouvoir d'examiner et de gérer les cas de harcèlement sexuel et d'intimidation, et le confie plutôt au Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle, qui « mènera ses activités hors de la chaîne de commandement des FAC; il sera établi au sein du ministère de la Défense nationale et relèvera du sous-ministre (SM)<sup>153</sup> ». Cette mesure sans précédent montre que le problème est sérieux et qu'un centre opérationnel complet est nécessaire pour répondre aux besoins.

### ORDRE D'OPÉRATION DU CHEF D'ÉTAT-MAJOR DE LA DÉFENSE – OPÉRATION HONOUR

14. Conduite des opérations. Cette entreprise nécessitera un effort englobant l'ensemble des FAC. Les FAC commenceront par utiliser les services de l'Équipe d'intervention stratégique des Forces armées canadiennes sur l'inconduite sexuelle (EISF-IS) pour la coordination de l'élaboration de politiques, de formations, d'instructions et de mesures de soutien supplémentaires à l'intention des militaires. L'Op Honour sera exécutée en quatre phases :

a. Phase 1 – Lancement (en cours). Le vice-chef d'état-major de la défense (VCEMD) établira une stratégie globale et un plan d'action connexe pour se pencher sur les autres recommandations qui figurent dans le rapport de la responsable de l'examen externe et prendra les mesures nécessaires pour élaborer le mandat, la gouvernance et le modèle opérationnel du Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle (intérimaire) [CIIS(I)] (voir l'annexe B). J'enverrai personnellement aux commandants et aux cadres supérieurs des FAC des directives détaillées concernant les mesures requises pour terminer la mission. Les commandants communiqueront les directives à leurs subordonnés de manière officielle et superviseront l'élaboration d'ordres au niveau des formations et des unités. La phase 1 doit être terminée au plus tard le 30 septembre 2015;

b. Phase 2 – Préparation. Les commandants devront personnellement superviser la communication et l'application des mesures de discipline, de la doctrine de leadership en place, ainsi que des ordres et des politiques concernant particulièrement les comportements sexuels dommageables et inappropriés. Le commandant appuyé, avec l'aide des commandants en appui, élaborera et donnera de la formation sur les comportements sexuels inappropriés à l'intention des FAC. Parallèlement à cette phase, le CIIS(I) commencera ses activités, comme il est décrit à l'annexe B. L'efficacité des activités de la phase 2 sera mesurée et les résultats devront m'être communiqués au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2016;

<sup>152</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, général Jonathan Vance.

<sup>153</sup> <http://www.forces.gc.ca/fr/communaute-fac-services-soutien/annexe-b-op-honour.page>.



c. Phase 3 – Déploiement/Emploi. Parallèlement au maintien des communications et de l'application des mesures de discipline par les commandants, les FAC publieront des politiques révisées et donneront de l'instruction spécialement conçue pour cette mission aux dirigeants de l'organisation. Pendant l'exécution de cette phase, le CIIS(I) atteindra sa capacité opérationnelle totale. L'efficacité de chacune des activités de la phase 3 devra être mesurée, et les résultats devront m'être communiqués au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2017;

d. Phase 4 – Maintien et stabilisation. Au cours de cette phase, les fonctions de coordination de l'EISF-IS seront réabsorbées par le ministère de la Défense (MDN) et les Forces armées canadiennes (FAC), qui seront mieux orientés, formés et entraînés pour gérer les fonctions entièrement harmonisées avec le Code de valeurs et d'éthique du MDN et des FAC. Les commandants continueront de superviser personnellement le maintien des valeurs et l'application des mesures administratives et/ou disciplinaires. Le CIIS continuera de fonctionner au maximum de sa capacité opérationnelle.

#### **Formats alternatifs**

- [Ordre d'opération du CEMD – Op HONOUR \(PDF, 4726 ko\)](#)
- [Ordre d'opération du CEMD \(O Op CEMD\) – Op HONOUR Annexe A Annexe B Annexe C](#)
- [Foire aux questions – Le Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle](#)
- [Message interne du SM et du CEMD : Établissement d'un Centre d'intervention sur l'inconduite sexuelle à l'intention des membres des Forces armées canadiennes](#)

Les Forces armées canadiennes ont aussi mis au point du matériel de formation comme la boîte à outils à l'intention des commandants, afin que les militaires de tous les grades puissent traiter les cas d'inconduite sexuelle. Depuis janvier 2016, ces mesures ont permis de porter des accusations contre 8 personnes, qui ont été trouvées coupables d'infractions sexuelles, et de 55 autres personnes qui ont fait l'objet de mesures administratives<sup>154</sup>.

Cela dit, le comité convient aussi que les Forces armées canadiennes doivent encore apporter des améliorations dans certains domaines.

Le rapport d'étape sur l'opération HONOUR publié en août 2016 confirme cette évaluation. En effet, on peut y lire que « [l]es Forces armées canadiennes commencent seulement à mettre en œuvre les changements définis dans l'opération HONOUR, lesquels, même s'ils sont bien amorcés, prendront des années à mettre en place et à consolider. La plupart des initiatives qui sous-tendent ce changement viennent d'être lancées et l'organisation commence seulement à pouvoir mesurer les résultats<sup>155</sup> ». Étant donné la lenteur des progrès réalisés à ce jour, le comité convient que les Forces armées canadiennes doivent prendre les mesures nécessaires pour ne pas retarder indûment la mise en œuvre de l'opération. Le comité comprend que le changement – en particulier le changement de culture au sein d'une organisation – prend du

---

<sup>154</sup> *Ibid.*

<sup>155</sup> Document d'information de la Bibliothèque du Parlement, « Étude sur les questions relatives à l'examen de la politique de défense : Inconduite sexuelle dans les Forces armées canadiennes et questions connexes », 21 septembre 2016.

temps, mais il est d'avis que les Forces armées canadiennes doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour appuyer l'opération HONOUR et accélérer son implantation.

Par ailleurs, il est essentiel que le ministre de la Défense nationale et le chef d'état-major de la défense opèrent un changement de culture au Ministère, de façon à ce que chaque membre – et chaque chef – doive rendre des comptes. Le changement devrait débiter à l'étape du recrutement, où la santé mentale et les valeurs du candidat devraient être mesurées et évaluées. Par exemple, on devrait soumettre aux recrues des scénarios qui pourraient se produire pendant les déploiements, et les réponses données permettraient de déterminer si la personne est apte à se joindre aux Forces armées canadiennes et si, par ses valeurs morales, elle est digne d'en porter l'uniforme.

Une fois enrôlée, la personne doit comprendre qu'elle sera tenue responsable de ses actes. Les commandants qui ne prennent pas les mesures nécessaires pour identifier et discipliner les intimidateurs et les prédateurs devraient être destitués de leurs fonctions.

Comme il n'a pas entendu suffisamment de témoignages sur cette question, le comité a l'intention de faire un suivi à cet égard au cours de la présente législature et de produire un rapport sur la mise en œuvre pleine et entière des recommandations du rapport de la juge Deschamps et sur les résultats de l'opération HONOUR.

Afin de mener cet examen comme il se doit, le comité demandera au chef d'état-major de la Défense de venir faire le point sur chaque phase de sa directive concernant l'opération HONOUR.

## REFLÉTER LA DIVERSITÉ CANADIENNE

---

Le comité a également pris connaissance des obstacles à la rétention des femmes au sein des Forces armées canadiennes. Par exemple, le lieutenant-général Michael Hood, commandant de l'Aviation royale canadienne, a déclaré que « les défis liés au fait d'avoir une famille, d'être déployé et de respecter les exigences du service militaire sont beaucoup plus importants dans les couples militaires mariés que lorsqu'un seul membre du couple est militaire. Habituellement, on constate qu'un des deux époux prend sa retraite pour permettre à l'autre de poursuivre sa carrière<sup>156</sup> »

Selon le rapport d'automne de 2016 du vérificateur général du Canada, les femmes ne représentent que 14 % de la force régulière. Le comité a donc été encouragé d'entendre que la haute direction des forces militaires avait fixé des cibles de recrutement ambitieuses reposant sur une stratégie « redynamisée » d'attraction et de marketing pour encourager les femmes à s'enrôler, et que les Forces armées canadiennes « accordent aux femmes un traitement d'inscription prioritaire<sup>157</sup> ». Le ministre Sajjan a expliqué que les Forces armées canadiennes travaillent à attirer plus de recrues féminines et à accroître le pourcentage de femmes dans les Forces armées canadiennes de 1 % par an pour atteindre l'objectif de 25 %<sup>158</sup>. Le comité a également été informé des efforts d'intégration de perspectives – notamment sur le plan de l'instruction – tenant compte des différences entre les sexes dans la planification et les opérations militaires.

L'accroissement de la représentation des femmes dans les forces militaires et une meilleure intégration du principe d'équité entre les sexes dans l'ensemble de l'organisation sont des buts importants, inscrits au cœur du changement des Forces armées canadiennes.

L'inclusion des femmes sera particulièrement importante pour le renouvellement des engagements du Canada envers les opérations de soutien de la paix des Nations Unies. Dans son rapport précédent, *Déploiements de l'ONU : Prioriser nos engagements au Canada et à l'étranger*, le comité recommande que le Canada aide à accélérer la mise en œuvre de la résolution 1325 des Nations Unies. Pour y parvenir, les Forces armées canadiennes doivent adopter l'analyse comparative entre les sexes qui se doit et supprimer ses propres obstacles à la participation des femmes.

Lors de sa comparution devant le comité, le général Vance, chef d'état-major, a déclaré que « la diversité, non seulement en recrutant des femmes, mais des Autochtones et des membres de minorités visibles, [améliore] notre capacité opérationnelle<sup>159</sup> ». De ce fait, en plus d'améliorer l'équilibre entre les sexes au sein des Forces armées canadiennes, une nouvelle

---

<sup>156</sup> SECD, [Témoignages](#), 28 novembre 2016, lieutenant-général Michael Hood.

<sup>157</sup> Bureau du vérificateur général du Canada, « [Rapport 5 — Recrutement et maintien de l'effectif dans les Forces armées canadiennes — Défense nationale](#), *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général du Canada*.

<sup>159</sup> SECD, [Témoignages](#), 21 septembre 2016, général Jonathan Vance.

politique de défense devrait insister sur l'importance d'accroître toutes les formes de diversité dans les forces militaires. Le ministre Sajjan s'est fait l'écho de cette opinion dans son témoignage. En effet, il a réitéré la nécessité de refléter la diversité de la population multiculturelle du Canada et dit au comité que l'organisation est déterminée à faire du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes un « milieu libre de tout harcèlement et ouvert à tous les Canadiens<sup>160</sup> ». Toutefois, « libre de tout harcèlement » ne se traduit pas directement en un reflet de la diversité et du multiculturalisme qui caractérisent la population canadienne. Comme c'est le cas chez nos alliés, les forces militaires canadiennes peinent depuis longtemps à atteindre leurs objectifs concernant les populations autochtones et les minorités visibles. En date de février 2016, les peuples autochtones et les minorités visibles représentaient 2,5 % et 6,5 % des forces militaires, en dépit des objectifs fixés à 3,4 % et à 11,8 % respectivement<sup>161</sup>.

Selon le Rapport de l'automne 2016 du vérificateur général sur le recrutement et la rétention au sein des Forces armées canadiennes, les forces militaires n'ont pas de « plan complet pour attirer un plus grand nombre de recrues » notamment les « Autochtones et [l]es membres de minorités visibles<sup>162</sup> ». Une nouvelle culture est nécessaire pour prioriser la diversification des Forces armées canadiennes et l'impulsion doit venir du chef d'état-major de la défense et de chaque commandant de division.

Dans sa réponse au rapport, le ministère de la Défense nationale a indiqué que, en 2017, « [l]es Forces armées canadiennes mettront sur pied une équipe à temps plein dénommée Groupe de travail sur le recrutement et la diversité qui sera dédié au développement, à la planification et à l'exécution d'activités visant à accroître les niveaux de groupes en matière de diversité dans les Forces<sup>163</sup> ». Si la mise sur pied d'un groupe de travail constitue un pas dans la bonne direction, bien d'autres mesures doivent être prises, notamment pour diversifier les Forces armées canadiennes afin de refléter le caractère multiculturel de la population canadienne et d'attirer plus de femmes dans les rangs des Forces armées canadiennes au moyen d'une politique de recrutement exhaustive et inclusive. Le comité recommande :

**Recommandation 30 :**

Que le gouvernement du Canada veuille à ce que les Forces armées canadiennes respectent leurs obligations prévues dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* en cernant et en supprimant les obstacles à la juste représentation des femmes, des peuples autochtones et des minorités visibles; et qu'il fasse état au Parlement de

---

<sup>160</sup> SECD, [Témoignages](#), 30 mai 2016, l'honorable Harjit Singh Sajjan.

<sup>161</sup> Bruce Campion-Smith, « [Canada's top general launches push to recruit women](#) », *The Toronto Star*, 19 février 2016.

<sup>162</sup> Bureau du vérificateur général du Canada, « [Rapport 5 — Recrutement et maintien de l'effectif dans les Forces armées canadiennes — Défense nationale](#), *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général du Canada*.

<sup>163</sup> Bureau du vérificateur général du Canada, « [Rapport 5 — Recrutement et maintien de l'effectif dans les Forces armées canadiennes — Défense nationale](#), *Rapports de l'automne 2016 du vérificateur général du Canada*.

l'avancement des travaux du Groupe de travail sur le recrutement et la diversité avant le 31 décembre 2017.

## FORCES D'OPÉRATIONS SPÉCIALES

---

Le Commandement des Forces d'opérations spéciales permet au Canada de contribuer à des opérations militaires de toutes sortes, dans tous les types de conflits. Les Forces d'opérations spéciales doivent être prêtes en tout temps à intervenir rapidement dans l'ensemble du territoire canadien et partout dans le monde. Elles sont souvent la principale composante de la contribution du Canada à la lutte contre le terrorisme. Le Commandement des Forces d'opérations spéciales a fait partie intégrante des opérations militaires en Afghanistan, et il participe aujourd'hui à la campagne de la coalition contre les groupes terroristes en Iraq.

Le COMFOSCAN compte actuellement, outre son quartier général, cinq unités :

- 1) la Deuxième Force opérationnelle interarmées 2 (FOI 2);
- 2) le Régiment d'opérations spéciales du Canada (ROSC);
- 3) le 427<sup>e</sup> Escadron d'opérations spéciales d'aviation (EOSA);
- 4) l'Unité interarmées d'intervention du Canada – Incidents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (UIIC-ICBRN);
- 5) le Centre d'instruction des opérations spéciales du Canada (CSOTC).

À l'heure actuelle, 200 membres des Forces d'opérations spéciales sont déployés en Iraq, où ils appuient la lutte contre l'ÉIIL à Mossoul. Selon le général Vance, chef d'état-major de la Défense, « les lieux et les partenaires ont changé dans une certaine mesure, c'est-à-dire que ce n'est plus aux forces kurdes mais à d'autres forces de sécurité iraqiennes que nous fournissons du mentorat, de la formation, des conseils et de l'aide<sup>164</sup> ». On peut lire dans le même article que le gouvernement a déployé un autre « détachement d'hélicoptères pour transporter et ravitailler les soldats canadiens ainsi qu'une unité du renseignement de 50 personnes, et qu'il a gardé deux avions de surveillance et un appareil de ravitaillement dans la région ».

Il est essentiel que le gouvernement continue d'investir prioritairement dans le Commandement des Forces d'opérations spéciales.

Vu la polyvalence du Commandement et la variété des opérations auxquelles il contribue, il est crucial que les soldats des Forces spéciales du Canada soient équipés correctement et que le Commandement ait les moyens de répondre aux urgences et missions multiples qui peuvent survenir.

Le comité fera un examen complet des Forces d'opérations spéciales dans un futur rapport.

---

<sup>164</sup> <http://news.nationalpost.com/news/world/canadian-troops-operating-in-east-mosul-as-mission-extended-to-june-2>  
[TRADUCTION].

## **ANNEXE A - LETTRE OUVERTE D'ANCIENS COMMANDANTS DE LA FORCE AÉRIENNE AU PREMIER MINISTRE**

---

OTTAWA, le 23 février 2017 /CNW/ - La lettre ci-dessous est envoyée par d'anciens commandants de la Force aérienne au premier ministre.

Monsieur le Premier ministre,

En tant qu'anciens commandants de la Force aérienne du Canada, nous demandons respectueusement à votre gouvernement, sans toutefois minimiser le sentiment d'urgence qui nous anime, de ne pas donner suite au plan consistant à acheter une flotte d'appareils Super Hornet destinés à servir quelque temps, en attendant le remplacement de nos vénérables chasseurs CF-18. Nous sommes persuadés que cette stratégie provisoire est malavisée, coûteuse et inutile. Mais surtout, elle handicaperait l'Aviation royale canadienne pendant des années et, au bout du compte, nuirait à la posture de défense de notre pays. La situation est complexe, mais notre opposition à l'acquisition d'appareils Super Hornet repose sur des faits convaincants que nous soumettons à votre attention.

Tout d'abord, nous avons de sérieuses réserves sur la décision de fonder le plan provisoire sur « des lacunes en matière de capacités ». La nouvelle politique de votre gouvernement, selon laquelle l'Aviation royale canadienne doit s'acquitter à la fois de ses obligations envers l'OTAN et de celles envers le NORAD, ne tient pas compte d'un changement réel et soudain sur le plan stratégique. D'après notre expérience, cela fait des dizaines d'années que le Canada manque d'avions-chasseurs pour remplir parallèlement tous ses engagements. Au fil des ans, la Force aérienne a su utiliser judicieusement les ressources disponibles à la lumière des risques stratégiques, et elle gère ses contributions opérationnelles raisonnablement bien. Certes, nous saluons toute initiative qui promet de combler les lacunes observées depuis trop longtemps dans les capacités, mais l'achat de 18 avions Super Hornet aggraverait en fait les lacunes à court et à moyen terme, car il imposerait un lourd fardeau aux ressources actuelles de l'Aviation, sans entraîner de renforcement véritable des capacités des avions de chasse.

Le Super Hornet a des traits communs avec nos CF-18 actuels, mais c'est un appareil différent, qui requiert son propre système de formation des pilotes et des techniciens. Il entraîne aussi des besoins en nouveaux simulateurs de vol, en soutien logistique et en organisation de la maintenance propres au Super Hornet. La Force aérienne serait obligée de faire appel à du personnel affecté à la flotte de chasseurs CF-18 (les effectifs habituellement les plus chevronnés) pour aider à la mise en service d'une nouvelle flotte de chasseurs plus complexes. Mais ce ne serait pas suffisant. Il faudrait aussi recruter, former et faire qualifier plusieurs centaines de nouveaux techniciens et des dizaines de pilotes. L'expérience récente révèle que l'Aviation aurait du mal à y parvenir; il faut peut-être quatre ou cinq ans, à partir du recrutement, pour produire des pilotes et des spécialistes entièrement formés et opérationnellement prêts à exploiter une flotte de chasseurs avancés. Nous sommes d'avis qu'une flotte provisoire créerait de sérieux problèmes d'ordre pratique.

Mis à part ces questions techniques, il convient de souligner que l'achat, l'exploitation et le soutien d'une flotte provisoire de Super Hornet entraîneraient des coûts importants, de l'ordre de 5 à 7 milliards de dollars. C'est pourquoi nous demandons à votre gouvernement de

chercher un meilleur moyen de maintenir l'efficacité opérationnelle de l'Aviation royale canadienne jusqu'à ce que la flotte de CF-18 soit remplacée par des chasseurs modernes.

À cette fin, nous recommandons respectueusement la mise en œuvre de trois initiatives importantes.

Premièrement, l'Aviation royale canadienne devrait recevoir les ressources nécessaires afin de mener un processus de recrutement et de formation énergiques, qui lui permettrait de combler son manque de personnel et de parer aux besoins en attendant le remplacement des CF-18.

Deuxièmement, si votre gouvernement tient absolument à acquérir des chasseurs de manière provisoire, il devrait examiner sérieusement la possibilité d'acheter des Hornet existants (un appareil essentiellement pareil à notre CF-18 actuel), qu'on trouve de plus en plus souvent sur le marché, maintenant que les partenaires du Canada remplacent leurs flottes de Hornet par des F-35 plus récents. Par exemple, la Marine américaine et l'Aviation royale australienne disposeront d'un surplus de F-18 dont la configuration est très semblable aux nôtres. Ces aéronefs auraient besoin de très peu de modifications pour être essentiellement identiques aux CF-18; ils offriraient la même efficacité opérationnelle et le même excellent dossier de sécurité que la flotte actuelle. L'industrie canadienne de l'aérospatiale est capable de procéder aux modifications requises. En outre, le coût d'acquisition représenterait une fraction du prix d'achat d'appareils Super Hornet. Mais surtout, les capacités de formation et de logistique et l'infrastructure qu'exigeraient les CF-18 supplémentaires sont déjà en place, et la flotte de CF-18 agrandie comblerait provisoirement les lacunes en matière de capacités opérationnelles. Tous ces avantages sont possibles, et nous éviterions en plus les coûts, les retards et les perturbations qu'une deuxième flotte de chasseurs causerait pour l'Aviation royale canadienne.

Enfin, nous voulons insister sur l'importance, pour le gouvernement, de lancer sans plus attendre le processus concurrentiel ouvert et transparent que vous avez promis pour trouver un remplacement au CF-18. Il est tout à fait possible de parachever ce processus en quelques années, et le Canada pourrait ainsi faire une transition plus rapide, plus efficace et beaucoup moins coûteuse vers la pleine mise en service opérationnel de l'appareil qui remplacera le CF-18.

Nous offrons ces recommandations en nous appuyant sur notre longue expérience collective de service dans la Force aérienne du Canada, dans le seul but de porter à votre attention quelques-unes des réalités importantes qui agiront sur l'avenir de l'Aviation royale canadienne et la défense du pays. Nous sommes convaincus que vous saurez résoudre avec sagesse les questions soulevées dans notre lettre.

Nous vous prions de recevoir, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de nos sentiments les plus distingués.

Lieutenant-général (à la retraite) Larry Ashley  
Lieutenant-général (à la retraite) Yvan Blondin  
Lieutenant-général (à la retraite) Lloyd Campbell  
Lieutenant-général (à la retraite) Bill Carr  
Lieutenant-général (à la retraite) André Deschamps  
Lieutenant-général (à la retraite) Dave Huddleston



Lieutenant-général (à la retraite) Dave Kinsman  
Lieutenant-général (à la retraite) Steve Lucas  
Général (à la retraite) Paul Manson  
Lieutenant-général (à la retraite) Don McNaughton  
Lieutenant-général (à la retraite) Ken Pennie  
Lieutenant-général (à la retraite) Fred Sutherland  
Lieutenant-général (à la retraite) Angus Watt

SOURCE : Anciens commandants de la Force aérienne

### Nouvelles initiatives

- (i) [Réparation et révision du véhicule aérien principal CC-115 Buffalo](#)
- (ii) [Réparation et révision du véhicule aérien principal CC-138 Twin Otter](#)
- (iii) [Contrats de soutien en service de la famille de véhicules Leopard 2](#)
- (iv) [Contrat de système de sac de couchage](#)
- (v) [Maintien en puissance des véhicules de soutien blindés lourds](#)
- (vi) [Maintien en puissance des véhicules utilitaires légers à roues](#)
- (vii) [Maintien en puissance des véhicules résistants aux mines et protégés contre les embuscades Buffalo et Cougar](#)
- (viii) [Société de classification non combattante – Appui d'une société de classification au sujet de la flotte de navires non combattants du MDN](#)
- (ix) [Contrat des navires de la classe Halifax – Est](#)
- (x) [Contrat des navires de la classe Halifax – Ouest](#)
- (xi) [Projet de modernisation du véhicule blindé léger III – 2<sup>e</sup> partie](#)
- (xii) [Amélioration de la force légère](#)
- (xiii) [Système modulaire de sacs](#)
- (xiv) [Remplacement de pistolets](#)
- (xv) [Future famille d'engins télépilotés terrestres](#)
- (xvi) [Entraînement initial des pilotes de chasse](#)
- (xvii) [Navire de la Réserve navale – Instruction](#)
- (xviii) [Systèmes conteneurisés](#)
- (xix) [Ensemble de protection individuelle](#)
- (xx) [Système de décontamination de l'équipement sensible](#)
- (xxi) [Gestion de l'information d'ordre chimique, biologique, radiologique et nucléaire](#)
- (xxii) [Détection, identification et contrôle combinés du risque chimique et biologique](#)
- (xxiii) [Reconnaissance aérienne en repérage chimique, biologique, radiologique et nucléaire](#)
- (xxiv) [Modernisation du chargeur-élévateur d'armement](#)
- (xxv) [Chaussures des membres de l'Aviation royale canadienne](#)
- (xxvi) [Consolidation de la flotte de CC-144](#)
- (xxvii) [Système télécommandé de chasse aux mines et de déminage](#)
- (xxviii) [Environnement de collaboration du Groupe des cinq](#)
- (xxix) [Enceinte de détonique résistante à l'extrême-pression](#)
- (xxx) [Modélisation et simulation des systèmes de roquette et de missile](#)
- (xxxi) [Lutte anti-sous-marine de la force](#)
- (xxxii) [Installation modulaire de bioconfinement](#)
- (xxxiii) [Guerre électro-optique/infrarouge](#)
- (xxxiv) [Connaissance du domaine maritime à partir de l'espace](#)
- (xxxv) [Radar transhorizon](#)
- (xxxvi) [Essais sous-marins Sentinelle dans l'Arctique canadien](#)
- (xxxvii) [Tâches, de Collection, de Traitement, d'Exploitation et de Dissémination](#)
- (xxxviii) [Mélangeur à résonance acoustique de grande capacité](#)

## Guide d'acquisition de la Défense de 2016

### Initiatives non comprises

- (i) [Remplacement des avions de recherche et de sauvetage](#)
- (ii) [Navire de patrouille extracôtier et de l'Arctique](#)
- (iii) [Poste de tir naval télécommandé](#)
- (iv) [Mise à niveau des communications maritimes par satellite](#)
- (v) [Amélioration du niveau de préparation élevée](#)
- (vi) [Munitions de 84 mm](#)
- (vii) [Remplacement du système de simulation de mission tactique de la 1 EPFC](#)
- (viii) [Ensemble de communication maritime de prochaine génération](#)
- (ix) [Suite logicielle de guerre électronique défensive du CF-188](#)
- (x) [Programme de vol opérationnel de suivi des CF-188](#)
- (xi) [Véhicules aériens d'extinction des incendies de l'Aviation royale canadienne](#)
- (xii) [Modernisation de l'équipement de soutien d'aérodrome](#)
- (xiii) [Modernisation du contrôle sur place des interventions en cas d'urgence](#)
- (xiv) [Mise à niveau du système d'observation tactique et de correction du tir](#)
- (xv) [Poste de tir télécommandé courant](#)
- (xvi) [Viseur indépendant du chef d'équipage du VBL Véh PO \(véhicule servant de poste d'observation\)](#)
- (xvii) [Remplacement du RDX](#)
- (xviii) [Modernisation du matériel de destruction](#)
- (xix) [Soutien en service technique continu des sonars AN/BQQ-10 des sous-marins de la classe Victoria](#)
- (xx) [Exploitation et entretien du Système d'alerte du Nord](#)
- (xxi) [Veste pare-éclats](#)
- (xxii) [Services d'entraînement aéroportés impartis](#)
- (xxiii) [Soutien en service du système de conduite de tir des sous-marins de la classe Victoria](#)
- (xxiv) [Réseaux virtuels intégrés d'information de bord](#)
- (xxv) [Télécommunications et météorologie en orbite polaire](#)
- (xxvi) [Système d'information sur la santé des Forces canadiennes](#)
- (xxvii) [Infrastructure améliorée de technologie de l'information](#)
- (xxviii) [Gestion sécurisée de la configuration](#)
- (xxix) [Intégration de la simulation de l'Aviation royale canadienne](#)
- (xxx) [Raquettes de marche améliorées](#)
- (xxxi) [Réparation et révision du moteur T58 du Sea King](#)
- (xxxii) [Contrat relatif aux bouées acoustiques AN/SSQ 62E DICASS](#)
- (xxxiii) [Équipement de collecte et de gestion des signatures](#)
- (xxxiv) [Soutien technique pour le commandement et le contrôle de l'avantage tactique dans le cyberspace](#)
- (xxxv) [Essais, analyse et développement dans le domaine des blessures, de la biomécanique, des effets des armes de petit calibre et de la protection personnelle](#)
- (xxxvi) [Capacité de recherche en mer](#)
- (xxxvii) [Soutien de la maintenance des simulateurs et dispositifs d'entraînement](#)

## ANNEXE C - CAPACITÉS NAVALES ACTUELLES

---

### FRÉGATES



NCSM *Calgary*

(Source : Marine royale canadienne)

Les 12 frégates de patrouille polyvalentes de la classe Halifax fabriquées au Canada constituent les fondements de la Marine royale canadienne (MRC). Les navires ont été conçus à l'origine pour la guerre anti-sous-marine et la lutte anti-navire, surtout en haute mer.

Le rôle de la classe Halifax a changé. Les menaces maritimes actuelles et en évolution sont plus rapides et plus furtives, elles se manœuvrent plus facilement et passent de la haute mer à des régions plus proches des côtes. Le milieu littoral présente des défis pour les capteurs et les systèmes d'armes en raison de la densité accrue de la circulation et la proximité des menaces venant de la côte. De plus, les navires doivent maintenant faire face à des menaces asymétriques, comme des attaques de vaisseaux plus petits et plus facilement manœuvrables qui n'étaient pas envisagés au moment de la conception du navire.

Des innovations en matière de procédures et de tactiques ont permis aux frégates de fonctionner de manière efficace dans le nouveau contexte de sécurité, et ce, malgré les limites du matériel. Cependant, des modifications aux capteurs et aux armes sont nécessaires afin d'améliorer la capacité du navire à faire face à ces nouvelles menaces à l'avenir. Les ports d'attache des navires de la classe Halifax sont Esquimalt (Colombie-Britannique) et Halifax (Nouvelle-Écosse). Les navires de la classe Halifax actuels sont :

- NCSM *Halifax* (330)
- NCSM *Vancouver* (331)
- NCSM *Ville de Québec* (332)
- NCSM *Toronto* (333)
- NCSM *Regina* (334)
- NCSM *Calgary* (335)
- NCSM *Montreal* (336)
- NCSM *Fredericton* (337)
- NCSM *Winnipeg* (338)
- NCSM *Charlottetown* (339)
- NCSM *St John's* (340)
- NCSM *Ottawa* (341)

## SOUS-MARINS



NCSM *Corner Brook*

(Source : Marine royale canadienne)

Les sous-marins de patrouille à long rayon d'action de la Victoria constituent les « forces spéciales » de la Marine. Ces sous-marins furtifs sont bien armés et capables de patrouiller sur de grandes distances, tandis que leur souplesse leur permet de mener une vaste gamme de missions navales uniques.

Acquis de la Royal Navy dans les années 1990, les sous-marins de la classe *Victoria* peuvent mener leurs activités dans les approches arctique, pacifique et atlantique du Canada et accroître considérablement les capacités tactiques et stratégiques de la Marine royale canadienne.

Spécifications :

Vitesse : 12 nœuds (en surface), 20 nœuds (en plongée)

Autonomie de patrouille : env. 8 sem.

Équipage : 48 membres et 5 stagiaires

Profondeur de plongée : > 200 mètres

Les ports d'attache des sous-marins de la classe *Victoria* sont Esquimalt (Colombie-Britannique) et Halifax (Nouvelle-Écosse). Les sous-marins de la classe *Victoria* actuels sont :

- NCSM *Victoria* (876)
- NCSM *Windsor* (877)
- NCSM *Corner Brook* (878)
- NCSM *Chicoutimi* (879)

## NAVIRES DE DÉFENSE CÔTIÈRE



Le NCSM *Whitehorse* effectuant des exercices de manœuvrabilité  
(Source : Marine royale canadienne)

Les navires de défense côtière (NDC) de classe *Kingston* sont des navires polyvalents de lutte contre les mines ayant pour mission principale de mener des opérations de surveillance et des patrouilles côtières, notamment des opérations et des exercices navals généraux, des missions de recherche et de sauvetage, d'application de la loi, de protection des ressources et de surveillance des pêches.

Mis en service entre 1995 et 1998, ces navires sont très souples. En effet, plusieurs types de charges utiles propres à la mission peuvent être ajoutées pour permettre un changement de rôle rapide d'un type de mission à un autre, notamment un système de dragage mécanique des mines, un système de levés des fonds marins et un véhicule d'inspection d'objets de fond.

L'équipage des 12 navires de défense côtière de la classe *Kingston* se compose principalement de membres de la Réserve navale, répartis également entre les deux côtes.

Spécifications :

Déplacement : 970 tonnes (pleine charge)

Longueur : 55,3 mètres

Largeur : 11,3 mètres

Tirant d'eau : 3,4 mètres




Moteurs : 4 Wartsila V12 alimentant 4 génératrices Jeumont, 2 moteurs Jeumont produisant 3000 ch. Deux propulseurs omnidirectionnels en Z.

Les ports d'attache des navires de la classe *Kingston* sont Esquimalt (Colombie-Britannique) et Halifax (Nouvelle-Écosse).




Les navires de la classe *Kingston* actuels sont :

- NCSM *Kingston* (700)
- NCSM *Glace Bay* (701)
- NCSM *Nanaimo* (702)

- NCSM *Edmonton* (703)
- NCSM *Shawinigan* (704)
- NCSM *Whitehorse* (705)
- NCSM *Yellowknife* (706)
- NCSM *Goose Bay* (707)
- NCSM *Moncton* (708)
- NCSM *Saskatoon* (709)
- NCSM *Brandon* (710)
- NCSM *Summerside* (711)




LISTE DES AÉRONEFS DE L'AVIATION <sup>165</sup>	
<p>Chasseurs à réaction CF-18 77</p> 	<p>Le CF-188 est un chasseur bimoteur polyvalent à haute performance qui peut aussi bien exécuter les rôles d'attaques air-air (défense aérienne, supériorité aérienne, patrouille de combats aériens, etc.) que d'attaques air-sol (appui aérien rapproché, interdiction aérienne du champ de bataille, etc.).</p>
<p>CC-115 Buffalo 6 (basés à Comox, en C.-B.)</p> 	<p>L'un des principaux avions de recherche et de sauvetage du Canada, le CC-115 Buffalo peut voler par presque tous les temps. L'agile Buffalo peut décoller et atterrir sur des pistes de fortune qui ne sont pas plus longues qu'un terrain de soccer.</p>
<p>Avions de transport CC-130 Hercules 13 basés à la 8<sup>e</sup> Escadre Trenton (Ont.); à la 14<sup>e</sup> Escadre Greenwood (N.-É.); et à la 17<sup>e</sup> Escadre Winnipeg (Man.)</p> 	<p>L'avion de transport tactique, doté de quatre turbopropulseurs ainsi que d'une porte de chargement arrière, d'un train d'atterrissage solide, de bonnes performances de décollage et d'atterrissage sur des pistes courtes et d'une grande garde au sol pour les moteurs à hélices, est utilisé pour le transport de troupes, le transport tactique (fret sur palette et véhicules), des missions de recherche et de sauvetage, le ravitaillement en vol ainsi que les programmes d'entraînement et de qualification des équipages. Il est conçu pour être utilisé sur une piste non aménagée dans le cadre d'opérations actives.</p>

<sup>165</sup> Source : l'Aviation royale canadienne

<p>Hélicoptères Cormorant CH-149 14 basés à la 9<sup>e</sup> Escadre Gander (T.-N.); à la 14<sup>e</sup> Escadre Greenwood (N.-É.); et à la 19<sup>e</sup> Escadre Comox (C.-B.)</p> 	<p>Modifié à partir des spécifications militaires de l'EH-101, un hélicoptère militaire moyen de transport, le CH-149 inclut de l'équipement propre à la recherche et au sauvetage (SAR), ainsi que des caractéristiques matérielles et des performances lui permettant d'assumer les responsabilités du Canada en matière de SAR.</p>
<p>CH-146 Griffon 85 basés à Bagotville (Qc); à Borden (Ont.); à Cold Lake (Alb.); à Edmonton (Alb.); à Gaagetown (N.-B.); à Goose Bay (T.-N.); à Petawawa (Ont.); à St-Hubert (Qc); à Trenton (Ont.); à Valcartier (Qc)</p> 	<p>Le CH-146 Griffon est un hélicoptère utilitaire de transport tactique (HUTT) utilisé principalement pour le transport tactique des troupes et de matériel.</p>
<p>CC 130J Hercules 17 basés à la 8<sup>e</sup> Escadre Trenton (Ont.)</p> 	<p>Il est utilisé pour le transport de troupes, le transport tactique (fret sur palette et véhicules) ainsi que les programmes d'entraînement et de qualification du personnel navigant. Il a été conçu pour être utilisé sur une piste de fortune dans un théâtre d'opérations en pleine activité. L'extérieur de l'appareil ressemble à celui de ses prédécesseurs. Toutefois, il s'agit d'un avion bien supérieur. Les nouveaux Hercules volent plus vite, plus haut et plus loin. Ils peuvent aussi transporter des charges plus lourdes tout en consommant moins de carburant. Ils sont à la fine pointe de la technologie et offrent une capacité de transport aérien tactique rentable qui a fait ses preuves au cours d'opérations.</p>



<p>CC-138 Twin Otter 4 basés à Yellowknife (T. N.-O.)</p> 	<p>Le CC-138 est utilisé pour des opérations de transport dans le Nord, où il appuie généralement les Forces canadiennes, ainsi que des missions de recherche et sauvetage. Il peut transporter jusqu'à 20 passagers ou 2 999 kg de charge utile, et a un rayon d'action de 1 427 km.</p>
<p>CC-144 Challenger 4 basés à Ottawa</p> 	<p>Le CC-144 Challenger, un biréacteur d'affaires à long rayon d'action du MDN assure le transport rapide de représentants gouvernementaux et de dignitaires étrangers de haut rang. Avec un rayon d'action maximal de 5 930 km et une vitesse maximale de Mach 0.83, le Challenger est très efficace pour conduire ses passagers à peu près n'importe où dans le monde.</p>
<p>CC-150 Polaris (Airbus A-310) 5 basés à Trenton (Ont.)</p> 	<p>L'avion CC-150 Polaris est un biréacteur multifonctionnel à long rayon d'action qui se convertit pour le transport de passagers, de fret ou pour des évacuations sanitaires, selon la combinaison voulue des configurations possibles. Il a une capacité de 32 tonnes (70 560 livres) de fret, de 28 à 194 passagers selon sa configuration, et il peut atteindre une vitesse maximale de Mach 0,84 (1 029 km/h).</p>
<p>CC-177 Globemaster III 5 basés à Trenton (Ont.)</p> 	<p>Pour illustrer la puissance de ces aéronefs, un avion CC-177 peut transporter trois hélicoptères CH-146 Griffon et des réservoirs de ravitaillement, ou un char Leopard 2, ou jusqu'à 102 parachutistes. Cependant, la caractéristique la plus importante du CC-177 est sans doute sa capacité de parcourir de longues distances et d'atterrir sur des pistes isolées, ce qui en fait le meilleur transporteur pour des missions militaires, humanitaires ou de maintien de la paix.</p>
<p>Hélicoptères CH-147F Chinook 15 basés à Petawawa (Ont.)</p> 	<p>Le CH-147F Chinook est un hélicoptère de transport moyen à lourd polyvalent de type évolué. Son principal rôle est le transport tactique d'équipement et de personnel dans le cadre d'opérations de déploiement au pays ou à l'étranger.</p>

<p>CP-140 Aurora 18 basés à la 19<sup>e</sup> Escadre Comox (C.-B.) et à la 14<sup>e</sup> Escadre Greenwood (N.-É.)</p> 	<p>En tant que plate-forme de « commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance » (C4ISR), l'Aurora réalise des opérations nationales et internationales regroupant une grande variété de disciplines. Notamment, il participe à des missions de surveillance des eaux canadiennes des océans Atlantique, Pacifique et Arctique, de guerre anti-surface, de renseignement, surveillance et reconnaissance (RSR) maritimes et terrestres, de coordination des frappes et de recherche et sauvetage (SAR). L'Aurora fournit également un soutien essentiel à d'autres organismes gouvernementaux en luttant contre l'immigration, la pêche et la pollution illégales ainsi que le trafic de drogues et en participant à des opérations de secours aux sinistrés.</p>
<p>CH-124 Sea King 27 basés à la 12<sup>e</sup> Escadre Shearwater (N.-É.) et à Patricia Bay (C.-B.)</p> 	<p>Le Sea King est l'un des plus vieux aéronefs de l'Aviation royale canadienne, mais c'est aussi l'un des plus utilisés. Il a participé à diverses opérations nationales et internationales au cours des dernières années, dont les suivantes : golfe Persique, Somalie, Yougoslavie, Timor-Oriental, inondations au Manitoba et Haïti.</p>
<p>CH-148</p> 	<p>Le CH-148 Cyclone remplacera le CH-124 Sea King comme principal hélicoptère maritime embarqué du Canada. Le Cyclone effectuera des missions de surveillance et de contrôle de surface et sous-marins, des missions utilitaires ainsi que des missions de recherche et de sauvetage. Comme avion de transport tactique, il contribuera aussi à assurer la sécurité à l'échelle nationale et à l'échelle internationale. Cet hélicoptère bimoteur est compatible avec les frégates de pointe les plus modernes et comprend de nombreux dispositifs de sécurité nouveaux. Le Cyclone peut voler de jour comme de nuit, dans presque toutes les conditions météorologiques et par des températures variant entre -51 °C et +49 °C. Grâce à sa vitesse maximale de croisière de 250 km/h, le CH-148 est environ 10 % plus rapide que le Sea King. Le Cyclone peut aussi parcourir 450 km sans ravitaillement.</p>
<p>Aéronefs d'entraînement CT-114 Tutor CT-142 Dash-8 CT-155 Hawk CT-156 Harvard II CH-139 Jet Ranger</p>	<p>Les aéronefs d'entraînement sont utilisés pour instruire les équipages quant au fonctionnement des divers types d'aéronef, y compris les avions de chasse, les hélicoptères et les avions multimoteurs. Plusieurs aéronefs d'entraînement utilisés par les Forces armées</p>

	<p>canadiennes appartiennent réellement à des entreprises privées sous contrat chargées de fournir l'instruction. L'avion Tutor, qui sert principalement à l'équipe de démonstration aérienne des Snowbirds, est classé comme un avion d'entraînement, parce qu'il était le principal avion à réaction d'entraînement des Forces armées canadiennes avant 2000. Les aéronefs d'entraînement sont désignés par un code alphanumérique qui commence par les lettres CT.</p>
--	---

## ANNEXE D – LISTE DE TÉMOINS

---

### Le lundi 30 mai 2016

	L'honorable Harjit Singh Sajjan, C.P., député, ministre de la Défense nationale
<i>Affaires mondiales Canada</i>	Mark Gwozdecky, sous-ministre adjoint, Sécurité internationale et affaires politiques
<i>Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies</i>	Hervé Ladsous, chef de département (par vidéoconférence)

### Le lundi 13 juin 2016

	L'honorable Peter MacKay, C.P., ancien ministre de la Défense nationale
	L'honorable David Pratt, C.P., ancien ministre de la Défense nationale

### Le lundi 20 juin 2016

<i>Canadian Defence and Foreign Affairs Institute</i>	Colin Robertson, vice-président et chercheur, École de politique publique, Université de Calgary
<i>À titre personnel</i>	Elinor Sloan, professeure des relations internationales, Département de science politique, Université Carleton
<i>Ambassade de Suède au Canada</i>	S.E. Per Sjögren, ambassadeur
<i>Institut de la Conférence des associations de la défense</i>	Major-général (à la retraite) Daniel Gosselin, président du conseil d'administration
<i>À titre personnel</i>	Colonel (à la retraite) Charles Davies
	Colonel (à la retraite) Michael P. Cessford
<i>Conférence des Associations Défense</i>	Tony Battista, PDG
<i>À titre personnel</i>	Brigadier-général (à la retraite) Jim Cox
<i>Conférence des Associations Défense</i>	Vice-amiral (à la retraite) Denis Rouleau, président
<i>À titre personnel</i>	Dan Ross, Ancien sous-ministre adjoint (Matériels), Défense nationale

Major-Général (à la retraite) James R. Ferron, vice-président,  
Développement des capacités, Carillon Canada Inc.

Vice-amiral (à la retraite) Glenn Davidson, ancien ambassadeur  
du Canada en Syrie et en Afghanistan

## **Le lundi 19 septembre 2016**

*À titre personnel*

Jane Boulden, doyenne associée des Arts, Collège militaire  
royale du Canada (par vidéoconférence)

Walter Dorn, professeur et président, Programme de Maîtrise  
en études de la défense, Collège militaire royal du Canada  
et Collège des Forces canadiennes

*À titre personnel*

Lieutenant-général (à la retraite) D. Michael Day, membre,  
Institut canadien des affaires mondiales

Lieutenant-général (à la retraite) Charles Bouchard

*À titre personnel*

Lieutenant-général (à la retraite) l'honorable Roméo Dallaire

*À titre personnel*

Lieutenant-colonel (à la retraite) David Last, professeur agrégé,  
Collège militaire royal du Canada

David Bercuson, directeur, Centre for Military, Security and  
Strategic Studies, Université de Calgary (par  
vidéoconférence)

*Association navale du Canada*

Vice-amiral (à la retraite) Drew Robertson

*À titre personnel*

James A. Boutilier, professeur adjoint, Études du Pacifique,  
Université de Victoria

*Ligue navale du Canada*

Capitaine de vaisseau (à la retraite) Harry Harsch, vice-  
président, Affaires maritimes

## **Le mardi 20 septembre 2016**

*Bureau du vérificateur général du  
Canada*

Michael Ferguson, vérificateur général du Canada

Gordon Stock, directeur principal

*Bureau de l'Ombudsman du  
ministère de la Défense nationale et  
des Forces canadiennes*

Gary Walbourne, ombudsman

*Le Centre africain pour la résolution constructive des différends (ACCORD)*

Kwezi Mngqibisa, coordonnateur et conseiller, Initiative Somalie (par vidéoconférence)

*À titre personnel*

Major-général (à la retraite) Lewis Mackenzie

*Légion royale canadienne*

Major-général (à la retraite) Richard Blanchette, président, Comité de défense et de sécurité

Charls Gendron, secrétaire, Comité de défense et de sécurité

*Association canadienne de Vétérans des forces de la paix des Nations Unies*

Major (à la retraite) Wayne Mac Culloch, président national

*Association canadienne des vétérans pour le maintien de la paix*

Lieutenant-général (à la retraite) Louis Cuppens, conseiller spécial

*Ambassade royale de Norvège à Ottawa*

Son Excellence Anne Kari Hansen Ovind, ambassadrice du Royaume de Norvège

*À titre personnel*

Carolyn McAskie, Ancienne représentante spéciale du Secrétaire général (SRSG) et chef de la mission de maintien de la paix des Nations Unies au Burundi

## **Le mercredi 21 septembre 2016**

*Défense nationale et les Forces armées canadiennes*

Major-général Jean-Marc Lanthier, commandant, Centre de la doctrine et de l'instruction de l'Armée canadienne

Lieutenant-colonel Brian Healey, commandant, Centre de formation pour le soutien de la paix

*Centre parlementaire*

Petra Andersson-Charest, directrice des programmes

*CANADEM*

Paul LaRose-Edwards, directeur exécutif

*Défense nationale et les Forces armées canadiennes*

Général Jonathan Vance, chef d'état-major de la défense

Lieutenant-général Christine Whitecross, commandante, Commandement du personnel militaire

*Défense nationale et les Forces armées canadiennes*

Commodore Brian Santarpià, directeur général, plans, État-major interarmées stratégique

*Réserves 2000*

Lieutenant-colonel (à la retraite) John Selkirk, directeur exécutif

*Institut militaire de Québec*

Brigadier-général (à la retraite) Richard Giguère, président (par vidéoconférence)

### **Le lundi 14 novembre 2016**

*À titre personnel*

David Perry, analyste principal, Institut canadien des affaires mondiales

*Association de la Force aérienne du Canada*

Lieutenant-général (à la retraite) André Deschamps, président honoraire national

### **Le lundi 21 novembre 2016**

*Défense nationale et les Forces armées canadiennes*

Major-Général Paul Bury, chef, Réserves

Brigadier-Général Rob Roy MacKenzie, chef d'état-major de la Réserve de l'Armée

### **Le lundi 28 novembre 2016**

*Défense nationale et les Forces armées canadiennes*

Lieutenant-général Michael Hood, commandant, Aviation royale canadienne

Brigadier-général Michel Lalumière, directeur général, Développement de la Force

Major-général Christian Juneau, commandant adjoint, Armée canadienne

Brigadier-général Rob Roy MacKenzie, chef d'état-major de la Réserve de l'Armée

*Sécurité publique Canada*

Lori MacDonald, sous-ministre adjointe, Secteur de la gestion des urgences et des programmes

Stéphanie Durand, directrice général, politique et relations intervenant

*Défense nationale et les Forces armées canadiennes*

Major-Général William Seymour, chef d'état-major des Opérations, Commandement des opérations interarmées du Canada

Brigadier-général Michel Lalumière, directeur général, Développement de la Force

*Garde côtière canadienne*

Mario Pelletier, sous-commissaire, Opérations

## **Le lundi 12 décembre 2016**

*Bureau du directeur parlementaire  
du budget*

Jean-Denis Fréchette, directeur parlementaire du budget

Mostafa Askari, directeur parlementaire adjoint du budget

Jason Jacques, directeur, Analyse économique et financière

Peter Weltman, directeur principal, Analyse des coûts et des programmes

*Défense nationale et les Forces  
armées canadiennes*

Brigadier-général Michael Nixon, Commandement de la Force opérationnelle interarmées (Nord) (par vidéoconférence)

Lieutenant-colonel Luis Carvallo, Commandant, 1er Groupe de patrouilles des Rangers canadiens (par vidéoconférence)



WITNESSES

**Monday, May 15, 2017**

*Department of Finance Canada:*

Lisa Pezzack, Director, Financial Systems Division, Financial Sector Policy Branch;

Maxime Beaupré, Chief, Financial Systems Division, Financial Sector Policy Branch.

*Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada:*

Dan Lambert, Assistant Director, Intelligence, Operations.

*Veterans Affairs Canada:*

Faith McIntyre, Director General, Policy and Research Division, Strategic Policy and Commemoration.

TÉMOINS

**Le lundi 15 mai 2017**

*Ministère des Finances Canada :*

Lisa Pezzack, directrice, Division des systèmes financiers, Direction de la politique du secteur financier;

Maxime Beaupré, chef, Division des systèmes financiers, Direction de la politique du secteur financier.

*Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada :*

Dan Lambert, directeur adjoint, Renseignement, Opérations.

*Anciens Combattants Canada :*

Faith McIntyre, directrice générale, Division de la politique et de la recherche, Politiques stratégiques et commémoration.