

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-second Parliament, 2015-16

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

NATIONAL SECURITY  
AND DEFENCE

*Chair:*

The Honourable DANIEL LANG

Monday, June 20, 2016  
Wednesday, June 22, 2016

Issue No. 6

*Fourth meeting:*

Study on issues related to the Defence Policy Review  
presently being undertaken by the government

*Third (final) meeting:*

Bill S-205, An Act to amend the Canada Border Services Agency  
Act (Inspector General of the Canada Border Services Agency)  
and to make consequential amendments to other Acts

INCLUDING:

THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Special Study Budget: study on issues related to the Defence  
Policy Review presently being undertaken  
by the government)  
and

THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill S-205, An Act to amend the Canada Border Services Agency  
Act (Inspector General of the Canada Border Services Agency)  
and to make consequential amendments to other Acts,  
with amendment

WITNESSES:

*(See back cover)*

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

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent de la*

SÉCURITÉ NATIONALE  
ET DE LA DÉFENSE

*Président :*

L'honorable DANIEL LANG

Le lundi 20 juin 2016  
Le mercredi 22 juin 2016

Fascicule n° 6

*Quatrième réunion :*

Étude sur les questions relatives à l'Examen de la politique  
de défense entrepris actuellement par le gouvernement

*Troisième (dernière) réunion :*

Projet de loi S-205, Loi modifiant la Loi sur l'Agence des services  
frontaliers du Canada (inspecteur général de l'Agence des  
services frontaliers du Canada) et modifiant  
d'autres lois en conséquence

Y COMPRIS :

LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Budget d'étude spécial : Étude sur les questions relatives à  
l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le  
gouvernement)  
et

LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi S-205, Loi modifiant la Loi sur l'Agence des services  
frontaliers du Canada (inspecteur général de l'Agence des  
services frontaliers du Canada) et modifiant d'autres  
lois en conséquence, avec amendement

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	(or Bellemare)
Carignan, P.C.	McCoy
* Carignan, P.C.	Meredith
(or Martin)	White
Dagenais	
Day	
* Harder, P.C.	

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 12-5, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Day replaced the Honourable Senator Kenny (*June 22, 2016*).

The Honourable Senator Cowan was removed from the membership of the committee, substitution pending (*June 14, 2016*).

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	(ou Bellemare)
Carignan, C.P.	McCoy
* Carignan, C.P.	Meredith
(ou Martin)	White
Dagenais	
Day	
* Harder, C.P.	

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 12-5 du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Day a remplacé l'honorable sénateur Kenny (*le 22 juin 2016*).

L'honorable sénateur Cowan a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 14 juin 2016*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, June 20, 2016  
(16)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 10:02 a.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Daniel Lang, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beyak, Carignan, P.C., Jaffer, Kenny, Lang, McCoy, Meredith and White (8).

*Other senators present:* The Honourable Senators Day and Raine (2).

*In attendance:* Dominique Valiquet and Katherine Simonds, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; Silvina Danesi, Committee Clerk.

*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.*)

**WITNESSES:**

*Canadian Defence and Foreign Affairs Institute:*

Colin Robertson, Vice-President, and Fellow, School of Public Policy, University of Calgary.

*As an individual:*

Elinor Sloan, Professor of International Relations, Department of Political Science, Carleton University.

*Embassy of Sweden to Canada:*

H.E. Per Sjögren, Ambassador.

*Conference of Defence Associations Institute:*

Major General (Ret'd) Daniel Gosselin, Chair of the Board.

*As individuals:*

Colonel (Ret'd) Charles Davies;

Colonel (Ret'd) Michael P. Cessford.

*Conference of Defence Associations:*

Vice-Admiral (Ret'd) Denis Rouleau, Chair;

Tony Battista, CEO.

*As individuals:*

Brigadier-General (Ret'd) Jim Cox;

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 20 juin 2016  
(16)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 10 h 2, 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, Carignan, C.P., Jaffer, Kenny, Lang, McCoy, Meredith et White (8).

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Day et Raine (2).

*Également présents :* Dominique Valiquet et Katherine Simonds, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, et Silvina Danesi, greffière à la procédure, Direction des comités du Sénat.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels 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.*)

**TÉMOINS :**

*Canadian Defence and Foreign Affairs Institute :*

Colin Robertson, vice-président et chercheur, École de politique publique, Université de Calgary.

*À titre personnel :*

Elinor Sloan, professeure des relations internationales, Département de science politique, Université Carleton.

*Ambassade de Suède au Canada :*

S.E. Per Sjögren, ambassadeur.

*Institut de la Conférence des associations de la défense :*

Major-général (à la retraite) Daniel Gosselin, président du conseil d'administration.

*À titre personnel :*

Colonel (à la retraite) Charles Davies;

Colonel (à la retraite) Michael P. Cessford.

*Conférence des associations de la défense :*

Vice-amiral (à la retraite) Denis Rouleau, président;

Tony Battista, PDG.

*À titre personnel :*

Brigadier-général (à la retraite) Jim Cox;

Dan Ross, Former Assistant Deputy Minister (Materiel), National Defence;

Major-General (Ret'd) James R. Ferron, Vice-President, Capability Development, Carillion Canada Inc.;

Vice-Admiral (Ret'd) Glenn Davidson, Former Ambassador of Canada to Syria and Afghanistan.

The chair made a statement.

Ms. Sloan and Mr. Robertson each made a statement and, together, answered questions.

At 11:06 a.m., the committee suspended.

At 11:09 a.m., the committee resumed.

Mr. Sjögren made a statement and answered questions.

At 12:10 p.m., the committee suspended.

At 1 p.m., the committee resumed.

Major General (Ret'd) Gosselin, Colonel (Ret'd) Davies and Colonel (Ret'd) Cessford each made a statement and, together, answered questions.

At 2:05 p.m., the committee suspended.

At 2:10 p.m., the committee resumed.

Mr. Battista made a statement and, together with Brigadier-General (Ret'd) Cox and Vice-Admiral (Ret'd) Rouleau, answered questions.

At 3:09 p.m., the committee suspended.

At 3:30 p.m., the committee resumed.

Major-General (Ret'd) Ferron, Vice-Admiral (Ret'd) Davidson and Mr. Ross each made a statement and, together, answered questions.

At 4:34 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Wednesday, June 22, 2016  
(17)

[English]

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 11:16 a.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Daniel Lang, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beyak, Carignan, P.C., Dagenais, Day, Jaffer, Lang, Meredith and White (8).

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

*In attendance:* Dominique Valiquet and Katherine Simonds, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Dan Ross, ancien sous-ministre adjoint (Matériels), Défense nationale;

Major-général (à la retraite) James R. Ferron, vice-président, Développement des capacités, Carillion Canada Inc.;

Vice-amiral (à la retraite) Glenn Davidson, ancien ambassadeur du Canada en Syrie et en Afghanistan.

Le président prend la parole.

Mme Sloan et M. Robertson font une déclaration, puis répondent ensemble aux questions.

À 11 h 6, la séance est suspendue.

À 11 h 9, la séance reprend.

M. Sjögren fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 12 h 10, la séance est suspendue.

À 13 heures, la séance reprend.

Le major-général (à la retraite) Gosselin, le colonel (à la retraite) Davies et le colonel (à la retraite) Cessford font une déclaration, puis ensemble, répondent aux questions.

À 14 h 5, la séance est suspendue.

À 14 h 10, la séance reprend.

M. Battista fait une déclaration, puis avec le brigadier-général (à la retraite) Cox et le vice-amiral (à la retraite) Rouleau, répond aux questions.

À 15 h 9, la séance est suspendue.

À 15 h 30, la séance reprend.

Le major-général (à la retraite) Ferron, le vice-amiral (à la retraite) Davidson et M. Ross font une déclaration, puis, ensemble, répondent aux questions.

À 16 h 34, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le mercredi 22 juin 2016  
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 11 h 16, 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, Carignan, C.P., Dagenais, Day, Jaffer, Lang, Meredith et White (8).

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

*Également présents :* Dominique Valiquet et Katherine Simonds, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on April 14, 2016, the committee continued its examination of Bill S-205, An Act to amend the Canada Border Services Agency Act (Inspector General of the Canada Border Services Agency) and to make consequential amendments to other Acts. *(For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4).*

The chair made a statement.

At 11:19 a.m., the committee suspended.

At 11:20 a.m., the committee, pursuant to rule 12-16(1)(d), resumed in camera for the consideration of a draft agenda (future business).

At 11:38 a.m., the committee suspended.

At 11:38 a.m., the committee resumed in public.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-205, An Act to amend the Canada Border Services Agency Act (Inspector General of the Canada Border Services Agency) and to make consequential amendments to other Acts.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

The chair asked whether clause 2 shall carry.

The Honourable Senator Carignan, P.C., moved:

That Bill S-205 be amended in clause 2,

(a) on page 3, by replacing lines 22 to 44 with the following:

“**15.5** The mandate of the Inspector General is to consider any complaint made under subsection 15.6(1).”; and

(b) on page 4, by deleting lines 1 to 10.

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

The chair asked whether clause 2 shall carry.

The Honourable Senator Carignan, P.C., moved:

That Bill S-205 be amended in clause 2, on page 4, by replacing lines 11 to 13 with the following:

“**15.6** (1) Any person who claims to be aggrieved by any act or thing done by the Agency may make a complaint to the Inspector General and, subject to this”.

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

The chair asked whether clause 2 shall carry.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 14 avril 2016, le comité poursuit son étude du projet de loi S-205, Loi modifiant la Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada (inspecteur général de l'Agence des services frontaliers du Canada) et modifiant d'autres lois en conséquence. *(Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.)*

Le président prend la parole.

À 11 h 19, la séance est suspendue.

À 11 h 20, conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour examiner un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

À 11 h 38, la séance est suspendue.

À 11 h 38, la séance publique reprend.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-205, Loi modifiant la Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada (inspecteur général de l'Agence des services frontaliers du Canada) et modifiant d'autres lois en conséquence.

Il est convenu de réserver le titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Le président demande si l'article 2 est adopté.

L'honorable sénateur Carignan, C.P., propose :

Que le projet de loi S-205 soit modifié, à l'article 2,

a) à la page 3, par substitution, aux lignes 14 à 36, de ce qui suit :

« **15.5** L'inspecteur général a pour mandat de traiter toute plainte portée en vertu du paragraphe 15.6(1). »;

b) à la page 4, par la suppression des lignes 1 à 9.

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Le président demande si l'article 2 est adopté.

L'honorable sénateur Carignan, C.P., propose :

Que le projet de loi S-205 soit modifié, à l'article 2, à la page 4, par substitution, aux lignes 10 et 11, de ce qui suit :

« **15.6** (1) Toute personne qui prétend avoir subi un préjudice des activités de l'Agence peut porter plainte auprès de ».

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Le président demande si l'article 2 est adopté.

The Honourable Senator Carignan, P.C., moved:

That Bill S-205 be amended in clause 2, on page 7, by replacing line 39 with the following:

- (a)“(2) Subject to subsection (3), the”;
- (b) on page 8, by deleting lines 32 to 37; and
- (c) on page 9, by deleting lines 1 to 15.

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

The chair asked whether clause 2 shall carry.

The Honourable Senator Jaffer moved:

That Bill S-205 be amended in clause 2, on page 9, by adding the following after line 39:

“**15.191** The Inspector General’s decisions in respect of a complaint or an investigation under this Act, and the findings and recommendations contained in the Inspector General’s report referred to in subsection 15.11(1), are final and are not subject to appeal or to review by any court.”;

- (b) on page 10, by deleting lines 5 to 42; and
- (c) on page 11, by deleting lines 1 to 43.

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

The chair asked whether clause 2 shall carry.

The Honourable Senator Jaffer moved:

That Bill S-205 be amended in clause 2, on page 10, by replacing line 4 with the following:

“\$5,000.”.

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

The chair asked whether clause 2 shall carry.

The Honourable Senator White moved:

That the Law Clerk and Parliamentary Counsel be authorized to make any necessary changes to the numbering of the proposed sections contained in clause 2 and to all cross-references thereto.

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

It was agreed that clause 2, as amended, carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that clause 7 carry.

It was agreed that clause 8 carry.

L’honorable sénateur Carignan, C.P., propose :

Que le projet de loi S-205 soit modifié, à l’article 2, à la page 7, par substitution à la ligne 39 de ce qui suit :

- a) « (2) Sous réserve du paragraphe (3), »
- b) à la page 8, par la suppression des lignes 39 à 44;
- c) à la page 9, par la suppression des lignes 1 à 15.

La motion d’amendement, mise aux voix, est adoptée.

Le président demande si l’article 2 est adopté.

L’honorable sénatrice Jaffer propose :

Que le projet de loi S-205 soit modifié, à l’article 2, à la page 9, par l’ajout, après la ligne 38, de ce qui suit :

« **15.191** Les décisions que prend l’inspecteur général dans le cadre de toute plainte qu’il reçoit ou enquête qu’il mène sous le régime de la présente loi et les conclusions et recommandations qu’il présente dans le rapport visé au paragraphe 15.11(1) sont définitives et ne sont pas susceptibles d’appel ou de révision en justice. »;

- b) à la page 10, par la suppression des lignes 5 à 33;
- c) à la page 11, par la suppression des lignes 1 à 35.

La motion d’amendement, mise aux voix, est adoptée.

Le président demande si l’article 2 est adopté.

L’honorable sénatrice Jaffer propose :

Que le projet de loi S-205 soit modifié, à l’article 2, à la page 10, par substitution, à la ligne 4, de ce qui suit :

« amende maximale de 5 000 \$ . ».

La motion d’amendement, mise aux voix, est adoptée.

Le président demande si l’article 2 est adopté.

L’honorable sénateur White propose :

Que le légiste et conseiller parlementaire soit autorisé à faire les changements de désignation numérique requis dans l’article 2 et à modifier tous les renvois qui en découlent.

La motion d’amendement, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d’adopter l’article 2 amendé.

Il est convenu d’adopter l’article 3.

Il est convenu d’adopter l’article 4.

Il est convenu d’adopter l’article 5.

Il est convenu d’adopter l’article 6.

Il est convenu d’adopter l’article 7.

Il est convenu d’adopter l’article 8.

It was agreed that clause 9 carry.

It was agreed that clause 10 carry.

It was agreed that clause 11 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill, as amended, carry.

It was agreed that the chair report Bill S-205, as amended, to the Senate.

At 11:52 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

Il est convenu d'adopter l'article 9.

Il est convenu d'adopter l'article 10.

Il est convenu d'adopter l'article 11.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi amendé.

Il est convenu que le président fasse rapport au Sénat du projet de loi S-205 amendé.

À 11 h 52, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, June 16, 2016

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

**FIFTH REPORT**

Your committee, which was authorized by the Senate on Thursday, April 21, 2016, to study on issues related to the Defence Policy Review presently being undertaken by the government, respectfully requests funds for the fiscal year ending March 31, 2017, 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 outside 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,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 16 juin 2016

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

**CINQUIÈME RAPPORT**

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi 21 avril 2016 à étudier sur les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement, demande respectueusement des fonds pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2017.

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

*Le président,*

DANIEL LANG

*Chair*



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

**Study on issues related to the Defence Policy Review  
presently being undertaken by the government**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION FOR  
THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2017**

Extract from the *Journals of the Senate* of 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.

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

**Étude sur les questions relatives à l'Examen de la politique  
de défense entrepris actuellement par le gouvernement**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT  
LE 31 MARS 2017**

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

*Clerk of the Senate*

**SUMMARY OF BUDGET**

Activity 1: New York City                   \$     69,795  
**TOTAL**                                       **\$     69,795**

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on National Security and Defence on Tuesday, June 14, 2016.

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

**SOMMAIRE DU BUDGET**

Activité 1 : Ville de New York               69 795 \$  
**TOTAL**                                       **69 795 \$**

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense le mardi 14 juin 2016.

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**  
**Study on issues related to the Defence Policy Review presently being undertaken by the government**  
**EXPLANATION OF BUDGET ITEMS APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION FOR THE FISCAL YEAR**  
**ENDING MARCH 31, 2017**

**ACTIVITY 1: New York City**

**FACT-FINDING**

**13 participants: 9 Senators, 4 staff**

*1 clerk, 1 analyst, 2 Senators' Staff*

**PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

**HOSPITALITY**

1.	Hospitality - meals (0410)	5,000
2.	Hospitality -room rental (0410)	2,000
3.	Hospitality - gifts (0424)	500

**OTHER**

4.	Translators (0445) <i>(2 days, \$1,200/day)</i>	2,400
----	--	-------

Sub-total	\$9,900
-----------	---------

**TRANSPORTATION, ACCOMMODATION AND LIVING EXPENSES**

1.	Transportation - air <i>9 senators x \$2,000 (0224)</i> <i>4 staff x \$1,750 (0227)</i>	25,000
2.	Hotel accommodation <i>9 senators, \$500/night, 2 nights (0222)</i> <i>4 staff, \$500/night, 2 nights (0226)</i>	13,000
3.	Per diem <i>9 senators, \$122/day, 2.5 days (0221)</i> <i>4 staff, \$122/day, 2.5 days (0225)</i>	3,965
4.	Working meals (travel) (0231)	6,830
5.	Taxis <i>9 senators x \$200 (0223)</i> <i>4 staff x \$200 (0232)</i>	2,600
6.	Charter bus (0228) <i>(2 days, \$1,750/day)</i>	3,500

Sub-total	\$54,895
-----------	----------

**ALL OTHER EXPENDITURES****OTHER**

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

**RENTALS**

2. Rental office space (meeting rooms) (0540) 3,500  
*(2 days, \$1,750/day)*

Sub-total \$5,000

**Total of Activity 1****\$69,795****Grand Total****\$ 69,795**

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**  
**Étude sur les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement**  
**EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR L'EXERCICE**  
**FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2017**

**ACTIVITÉ 1 : New York City**

**MISSION D'ÉTUDE**

**13 participants: 9 sénateurs, 4 employés**

*1 greffier, 1 analyste, 2 adjoints de sénateurs*

**SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

**FRAIS D'ACCUEIL**

1.	Frais d'accueil - repas (0410)	5 000
2.	Frais d'accueil - location d'espace (0410)	2 000
3.	Frais d'accueil - cadeaux (0424)	500

**AUTRE**

4.	Traducteurs (0445) <i>(2 jours, 1 200 \$/jour)</i>	2 400
----	---	-------

Sous-total 9 900 \$

**TRANSPORTS, HÉBERGEMENT ET FRAIS DE SÉJOUR**

1.	Transport - aérien <i>9 sénateurs x 2 000 \$ (0224)</i> <i>4 employés x 1 750 \$ (0227)</i>	25 000
2.	Hébergement <i>9 sénateurs, 500 \$/nuit, 2 nuits (0222)</i> <i>4 employés, 500 \$/nuit, 2 nuits (0226)</i>	13 000
3.	Indemnité journalière <i>9 sénateurs, 122 \$/jour, 2.5 jours (0221)</i> <i>4 employés, 122 \$/jour, 2.5 jours (0225)</i>	3 965
4.	Repas de travail (voyage) (0231)	6 830
5.	Taxis <i>9 sénateurs x 200 \$ (0223)</i> <i>4 employés x 200 \$ (0232)</i>	2 600
6.	Affréter - autobus (0228) <i>(2 jours, 1 750 \$/jour)</i>	3 500

Sous-total 54 895 \$

**AUTRES DÉPENSES****AUTRES**

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

**LOCATIONS**

2. Location d'espace (salles de réunion) (0540) 3 500  
(2 jours, 1 750 \$/jour)

Sous-total 5 000 \$

**Total de l'Activité 1****69 795 \$****Grand Total****69 795 \$**

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, June 16, 2016

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, 2017, for the purpose of its special study on issues related to the Defence Policy Review presently being undertaken by the government, as authorized by the Senate on Thursday, April 21, 2016. The approved budget is as follows:

Activity 1: New York City	\$	50,000
<b>TOTAL</b>	<b>\$</b>	<b>50,000</b>

includes funds for a fact finding mission; includes funds for 9 senators to travel; the recommended allocation for staff is for one clerk and one analyst)

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;

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 16 juin 2016

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 2017, aux fins de leur étude spéciale sur les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement, tel qu'autorisé par le Sénat le jeudi 21 avril 2016. Le budget approuvé se lit comme suit:

Activité 1 : Ville de New York	50 000 \$
<b>TOTAL</b>	<b>50 000 \$</b>

(y compris des fonds pour une mission d'étude; y compris des fonds pour les déplacements de 9 sénateurs; la recommandation d'une provision budgétaire pour le personnel est pour un greffier et un analyste)

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;

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

Respectueusement soumis,

Wednesday, June 22, 2016

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

### SIXTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill S-205, An Act to amend the Canada Border Services Agency Act (Inspector General of the Canada Border Services Agency) and to make consequential amendments to other Acts, has, in obedience to the order of reference of April 14, 2016, examined the said bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Clause 2, pages 1 to 11:*

(a) On page 3, replace lines 22 to 44 with the following:

“**15.5** The mandate of the Inspector General is to consider any complaint made under subsection 15.6(1).”;

(b) on page 4,

(i) delete lines 1 to 10, and

(ii) replace lines 11 to 13 with the following:

“**15.6** (1) Any person who claims to be aggrieved by any act or thing done by the Agency may make a complaint to the Inspector General and, subject to this”;

(c) on page 7, replace line 39 with the following:

“(2) Subject to subsection (3), the”;

(d) on page 8, delete lines 32 to 37;

(e) on page 9,

(i) delete lines 1 to 15, and

(ii) add the following after line 39:

“**15.191** The Inspector General’s decisions in respect of a complaint or an investigation under this Act, and the findings and recommendations contained in the Inspector General’s report referred to in subsection 15.11(1), are final and are not subject to appeal or to review by any court.”;

(f) on page 10,

(i) replace line 4 with the following:

“\$5,000.”, and

(ii) delete lines 5 to 42;

(g) on page 11, delete lines 1 to 43; and

Le mercredi 22 juin 2016

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

### SIXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi S-205, Loi modifiant la Loi sur l’Agence des services frontaliers du Canada (inspecteur général de l’Agence des services frontaliers du Canada) et modifiant d’autres lois en conséquence, a, conformément à l’ordre de renvoi du 14 avril 2016, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes :

1. *Article 2, pages 1 et 11 :*

a) À la page 3, remplacer les lignes 14 à 36 par ce qui suit :

« **15.5** L’inspecteur général a pour mandat de traiter toute plainte portée en vertu du paragraphe 15.6(1). »;

b) à la page 4 :

(i) supprimer les lignes 1 à 9,

(ii) remplacer les lignes 10 et 11 par ce qui suit :

« **15.6** (1) Toute personne qui prétend avoir subi un préjudice des activités de l’Agence peut porter plainte auprès de »;

c) à la page 7, remplacer la ligne 39 par ce qui suit :

« (2) Sous réserve du paragraphe (3), »;

d) à la page 8, supprimer les lignes 39 à 44;

e) à la page 9 :

(i) supprimer les lignes 1 à 15,

(ii) ajouter après la ligne 38 ce qui suit :

« **15.191** Les décisions que prend l’inspecteur général dans le cadre de toute plainte qu’il reçoit ou enquête qu’il mène sous le régime de la présente loi et les conclusions et recommandations qu’il présente dans le rapport visé au paragraphe 15.11(1) sont définitives et ne sont pas susceptibles d’appel ou de révision en justice. »;

f) à la page 10 :

(i) remplacer la ligne 4 par ce qui suit :

« amende maximale de 5 000 \$. »,

(ii) supprimer les lignes 5 à 33;

g) à la page 11, supprimer les lignes 1 à 35;



(h) make any necessary changes to the numbering of the proposed sections contained in clause 2 and to all cross-references thereto.

Respectfully submitted,

h) apporter tous les changements nécessaires à la désignation numérique des articles proposés qui se trouvent à l'article 2 et à tout renvoi à ceux-ci.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

DANIEL LANG

*Chair*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, June 20, 2016

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 10:02 a.m. to study on issues related to the Defence Policy Review presently being undertaken by the government.

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

**The Chair:** Colleagues, welcome to the Standing Senate Committee on National Security and Defence for Monday, June 20, 2016.

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 the senators introduce themselves and state the region they represent, starting with the deputy chair.

**Senator Jaffer:** Mobina Jaffer. I'm from British Columbia.

**Senator Raine:** Senator Greene Raine from British Columbia. I'm subbing in for Senator Dagenais from Quebec.

**Senator Day:** Good morning. Senator Joseph Day from New Brunswick.

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

**The Chair:** Today, we will be meeting for five hours to consider issues related to the defence policy review that was initiated by the government. On April 21, 2016, the Senate authorized our committee to examine and report on issues related to the defence policy review presently being undertaken by the government and to table its report no later than December 16, 2016.

We are considering issues around Canada's possible participation in future UN peace support operations as well as other items related to the review.

Prior to introducing our witnesses today, I want to inform members of the committee that it will be our intention to have a meeting on Wednesday to deal with Bill S-205, the bill presented by Senator Moore. At that as well, I would like to discuss the steps forward on the study that we are in the process of, which I just indicated earlier. Time has not been scheduled yet. Hopefully, it will be earlier on Wednesday morning. We have free time and will organize accordingly.

**Senator Day:** That's the normal time slot for Veterans Affairs. We were hoping to have five or ten minutes of that time to talk about future business as well.

**The Chair:** Perhaps what we could do, senator, is schedule it earlier in the morning to be flexible on the time. We may not have to do it at 12 o'clock. Perhaps we can do it earlier in the morning, if that's okay with you on steering.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 20 juin 2016

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 10 h 2, pour étudier les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement.

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

**Le président :** Chers collègues, bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, en ce lundi 20 juin 2016.

Avant de commencer, j'aimerais présenter les sénateurs ici présents. Je m'appelle Dan Lang, sénateur du Yukon. À ma gauche, le greffier du comité, Adam Thompson.

J'invite les sénateurs à se présenter et à indiquer quelle région ils représentent, en commençant par la vice-présidente.

**La sénatrice Jaffer :** Mobina Jaffer. Je viens de la Colombie-Britannique.

**La sénatrice Raine :** Sénatrice Greene Raine, de la Colombie-Britannique. Je remplace le sénateur Dagenais, du Québec.

**Le sénateur Day :** Bonjour. Sénateur Joseph Day, du Nouveau-Brunswick.

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

**Le président :** Aujourd'hui, nous tenons une réunion de cinq heures pour étudier les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement. Le 21 avril 2016, le Sénat a autorisé le comité à étudier les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement et à en faire rapport, et à présenter son rapport au plus tard le 16 décembre 2016.

Nous étudions les enjeux liés à la possible participation du Canada aux opérations futures de soutien de la paix de l'ONU ainsi que d'autres points liés à l'examen.

Avant de présenter nos témoins d'aujourd'hui, je tiens à informer les membres du comité que nous tiendrons une réunion mercredi pour étudier le projet de loi S-205, parrainé par le sénateur Moore. J'aimerais aussi, à ce moment-là, discuter des prochaines étapes de notre étude en cours, que j'ai évoquée il y a quelques instants. L'heure n'est pas encore déterminée. Nous espérons que la réunion puisse avoir lieu plus tôt, mercredi matin. Nous avons du temps libre et nous nous organiserons en conséquence.

**Le sénateur Day :** Ce sont les heures habituelles de réunion du Sous-comité des anciens combattants. Nous espérons aussi réserver cinq ou dix minutes pour discuter des travaux futurs.

**Le président :** Sénateur, nous pourrions peut-être commencer plus tôt de façon à avoir un peu de latitude. Nous ne sommes pas obligés de le faire à midi. Cela pourrait être plus tôt le matin, si cela convient au comité directeur.

**Senator Day:** I don't know about caucus.

**The Chair:** We will have to see our scheduling, but on Wednesday, we would like to get some time to deal with Bill S-205 and also future plans.

**Senator Day:** The normal time slot is 10:15 to 12:15.

**The Chair:** Hopefully we can do it a littler earlier.

I notice Senator Meredith is here. Welcome.

Colleagues, joining us for our first panel of the day are Elinor Sloan, Professor of International Relations, Department of Political Science, Carleton University; and from the Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, Colin Robertson, Vice-President and Fellow, School of Public Policy, University of Calgary.

Ms. Sloan, as this is your first visit, as far as I know, to the committee, a special welcome.

Mr. Robertson — who has been here many times — welcome back.

I understand each of you has a statement. We have one hour for this panel. May I request that Ms. Sloan begin, followed by Mr. Robertson.

**Elinor Sloan, Professor of International Relations, Department of Political Science, Carleton University, as an individual:** Thank you very much for the opportunity to appear before this Senate committee. I did send my testimony in advance yesterday. I know it was not that far in advance, and I realize it's too long. I will leave that with you, and I'll skip to the second part of my testimony. The only part that I will miss is a brief history of Canadian peacekeeping.

**Senator Jaffer:** Ms. Sloan, thank you for sending this to us. It's not in both languages, so it's difficult for us to distribute it to the members.

I would like to ask the committee to give special permission so that we can have a copy of it, because it's long. We haven't read it; we're just getting it.

**Senator Kenny:** Is it available in French?

**Senator Jaffer:** No, but we'll get it translated. I'm asking if members can have a copy. I'm trying to get a copy for you.

**Le sénateur Day :** Je ne sais pas ce qu'en pense le caucus.

**Le président :** Nous devons discuter de l'horaire. Quoi qu'il en soit, nous aimerions avoir du temps, mercredi, pour étudier le projet de loi S-205 et les travaux futurs.

**Le sénateur Day :** L'horaire habituel est de 10 h 15 à 12 h 15.

**Le président :** J'espère que nous pourrions commencer un peu plus tôt.

Je remarque que le sénateur Meredith est ici. Soyez le bienvenu.

Chers collègues, permettez-moi de présenter le premier groupe de témoins de la journée. Nous accueillons Mme Elinor Sloan, qui est professeure des relations internationales au Département de science politique de l'Université Carleton. Représentant le Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, nous avons M. Colin Robertson, qui est vice-président et chercheur à l'École de politique publique à l'Université de Calgary.

Madame Sloan, comme vous en êtes à votre première visite, à ma connaissance, je tiens à vous souhaiter la plus cordiale des bienvenues.

Monsieur Robertson — qui a comparu au comité de nombreuses fois —, nous sommes heureux de vous revoir. Bienvenue.

Je crois comprendre que vous avez chacun un exposé. Nous avons réservé une heure pour ce groupe de témoins. Nous commençons par Mme Sloan, suivie de M. Robertson.

**Elinor Sloan, professeure des relations internationales, Département de science politique, Université Carleton, à titre personnel :** Merci beaucoup de m'avoir invitée à témoigner devant le comité sénatorial. J'ai envoyé mon témoignage d'avance, hier; je sais que ce n'était pas suffisamment d'avance et je suis consciente qu'il est trop long. Je vais donc passer directement à la deuxième partie. La seule partie que je vais omettre est le bref historique de la participation canadienne aux opérations de maintien de la paix.

**La sénatrice Jaffer :** Madame Sloan, je vous remercie de nous l'avoir envoyé. Comme il n'est pas dans les deux langues officielles, il nous est difficile d'en fournir un exemplaire aux membres du comité.

Je demanderais au comité de nous autoriser à en fournir des exemplaires, exceptionnellement, car il est très long. Nous ne l'avons pas encore lu, car nous venons de le recevoir.

**Le sénateur Kenny :** Avons-nous la version française?

**La sénatrice Jaffer :** Non, mais nous le ferons traduire. Je demande simplement s'il est possible d'en fournir un

**Senator Kenny:** You are missing my point. You're not letting me finish what I'm trying to say. We never have French copies. It's not like sometimes there are no English copies. We ask for leave every time, and I don't think we should.

**Senator Jaffer:** I disagree. If I may please ask that you go slowly, because this is really important. We're just getting a copy.

**Ms. Sloan:** Let me give a shorter version. I point out in my comments that with peacekeeping, over the first 40 years there were 18 missions. Canada participated in all of them to varying degrees, from a few personnel to a full battalion group. There was a huge explosion in the first four and half years of the Cold War period: 23 missions. It was not possible for Canada to be part of all of those missions, but we had our largest ever peacekeeping missions at that time in Bosnia, Kosovo, Somalia, and I know this committee heard about Rwanda last week.

Starting in 1996, NATO reluctantly entered the peace support operations business, because UNPROFOR, the UN mission, was unable to address the difficult circumstances on the ground. Starting then, at the beginning of 1996, Canada's commitment to peace support operations shifted from the UN to NATO.

The biggest component of missions was security sector reform. I mention in the comments that I've submitted that "security sector reform" means a process of building or rebuilding a state's security sector, including military and police forces, and it's an important part of peace support operations. Canada was engaged in elements of security sector reform in the Balkans and also in Afghanistan during its period in Kabul, right up until 2014.

I go through the early history of Canada's participation in peace support operations to indicate that while Canada has not been heavily involved in UN-led peace support operations for about 20 years — and that's because, at that time, NATO reluctantly got involved in such missions — Canada has been consistently involved in peace support missions right up to this very day, currently training troops in the Ukraine and, as we know, in northern Iraq, Kurdistan.

With that background in mind, let me make a number of points directly related to what this committee is looking at, which is how to renew Canada's contribution to peace support operations. I have nine points, which I'll try and go through very briefly.

exemplaire aux membres du comité. J'aimerais que vous l'ayez en main.

**Le sénateur Kenny :** Vous ne comprenez pas ce que je fais valoir. Vous ne me laissez pas terminer ce que j'essaie de dire. Nous n'avons jamais la version française. Ce n'est pas comme s'il arrivait qu'on n'ait pas la version anglaise. Nous demandons la permission chaque fois, et je ne crois pas que nous devrions avoir à le faire.

**La sénatrice Jaffer :** Je ne suis pas de votre avis. Je vous demanderais d'aller lentement, car c'est très important. Nous venons tout juste d'en recevoir copie.

**Mme Sloan :** Permettez-moi de vous en présenter un résumé. Dans ce document, je souligne qu'il y a eu 18 missions de maintien de la paix au cours des 40 premières années. Le Canada a participé à chacune d'entre elles, à divers degrés, allant de l'envoi de troupes restreintes à l'envoi d'un Groupe-bataillon complet. Le nombre de missions a explosé au cours des quatre premières années et demie de la Guerre froide, soit 23 missions. Pour le Canada, il n'était pas possible de participer à chacune d'entre elles. Cela dit, nos principales missions de maintien de la paix à cette époque ont été les missions en Bosnie, au Kosovo, en Somalie et au Rwanda. Je sais que le comité a entendu des témoignages sur la mission au Rwanda la semaine dernière.

À compter de 1996, l'OTAN a commencé à prendre en charge les missions de maintien de la paix — avec une certaine réticence — en raison de l'incapacité de la FORPRONU, la mission de l'ONU, à régler les problèmes complexes sur le terrain. Donc, à compter de ce moment-là, début 1996, l'engagement du Canada à l'égard des opérations de soutien de la paix s'est fait par l'intermédiaire de l'OTAN plutôt que de l'ONU.

L'aspect le plus important de ces missions était la réforme du secteur de la sécurité. Dans les observations que j'ai fournies, je mentionne que la « réforme du secteur de la sécurité » renvoie au processus de création ou de reconstruction du secteur de la sécurité d'un État, ce qui inclut les forces militaires et les forces policières. Il s'agit d'un aspect important des opérations de soutien de la paix. Le Canada a joué un rôle pour certains aspects de la réforme du secteur de la sécurité dans les Balkans ainsi qu'au cours de sa mission en Afghanistan, jusqu'en 2014.

Je dresse un bref historique des débuts de la participation du Canada aux opérations de soutien de la paix afin de faire valoir que même si le Canada n'a pas participé de façon importante aux opérations de soutien de la paix sous l'égide de l'ONU pendant 20 ans, environ — en raison de la réticence de l'OTAN à cet égard, à l'époque —, il a tout de même participé régulièrement aux missions de soutien de la paix, jusqu'à aujourd'hui, notamment par la formation de troupes en Ukraine et, comme nous le savons, au nord de l'Irak, au Kurdistan.

Le contexte étant établi, permettez-moi de présenter diverses observations directement liées à l'étude du comité, soit la façon de renouveler la contribution du Canada aux opérations de soutien de la paix. J'ai neuf points; je tâcherai de les présenter brièvement.

First, Canada should prioritize participation in UN missions that are most directly linked to our security interests, meaning NATO and the Five Eyes. Today this involves limiting the spread of ISIS and stemming the flow of migrants and refugees to Europe. ISIS threatens stability in Libya and also in Mali. If a stabilization mission were to be launched in Libya, Canada could look at playing a key role. Alternatively, it could look at contributing to the mission in Mali, which is seeking to stabilize the northern part of the country so that Islamists cannot establish power.

Second, Canada will want to focus on missions where at least one or more of our traditional allies are operating. This is because of the dangerous nature of the post-Cold War era intrastate — within state — peacekeeping missions. The Netherlands is operating in Mali, and so is Germany. Again, it points perhaps to that mission.

Third, Canada can make its greatest contribution to peace operations in the provision of critical enablers like signals, logistics intelligence, engineering and air transport. These are high-end capabilities which can assist today's largest peacekeeping contributors in terms of force numbers, that is Bangladesh, Ethiopia, India and Pakistan. Certainly it was these types of things we contributed most often during the Cold War.

Four, peacekeepers need to be equipped and trained for war-like circumstances. Peace support operations are distinguished from war fighting on the basis of political intent, impartial intervention rather than defining an enemy, and not on the basis of the intensity of the operation.

An indication of how close peace support can come to outright war was implicit in the UN Under-Secretary-General's testimony here before the committee three weeks ago when he added what Canada can contribute to UN operations. He asked for attack helicopters.

Improvised explosive devices are also a feature of today's most dangerous peace missions. Helicopters for troop transport and unmanned area vehicles for intelligence, surveillance and reconnaissance are absolutely critical, and no force should be deployed without them. If there is direct fire or improvised explosive device threats, patrolling will require reinforced armored vehicles, protective body armour and lethal firepower.

Five, Canada should focus on security sector reform which is vital to the stabilization of the areas of the world we are looking at. On the military side, this involves a long-term effort to train an indigenous military force to a level approaching the capability

Premièrement, le Canada devrait accorder la priorité à la participation aux missions de l'ONU qui sont directement liées à ses intérêts en matière de sécurité, c'est-à-dire l'OTAN et les pays du Groupe des cinq. Aujourd'hui, cela signifie qu'il faut freiner la progression du groupe État islamique et endiguer l'afflux de migrants et de réfugiés vers l'Europe. Le groupe État islamique menace la stabilité en Libye et au Mali. Le Canada pourrait étudier la possibilité de jouer un rôle important dans une éventuelle mission de stabilisation en Libye. Sinon, il pourrait songer à contribuer à la mission au Mali, dont l'objectif est de stabiliser la partie nord du pays pour que les islamistes ne puissent y prendre le pouvoir.

Deuxièmement, le Canada devra se concentrer sur les missions auxquelles participe au moins un de ses alliés traditionnels, en raison du caractère dangereux, à l'ère de l'après-guerre froide, des missions de maintien de la paix intraétatiques — dans un État. Les Pays-Bas et l'Allemagne participent à une mission au Mali. Cela nous ramène encore une fois à cette mission.

Troisièmement, pour le Canada, la meilleure contribution aux opérations de la paix serait de fournir des éléments habilitants essentiels comme les signaux, le renseignement logistique, les services d'ingénierie et le transport aérien. Ce sont là des capacités de haut niveau qui pourraient être utiles aux principaux contributeurs aux missions de maintien de la paix, sur le plan de l'effectif, soit le Bangladesh, l'Éthiopie, l'Inde et le Pakistan. Il s'agit évidemment du genre de choses que le Canada a fourni le plus souvent au cours de la guerre froide.

Quatrièmement, les soldats de la paix doivent être équipés et formés en fonction de conditions assimilables à la guerre. La distinction entre les opérations de soutien de la paix et les missions de combat est établie en fonction de l'intention politique, du caractère impartial de l'intervention plutôt que la définition d'un ennemi, et non en fonction de l'intensité de l'opération.

La demande formulée par le sous-secrétaire général des Nations Unies lors de sa comparution au comité, il y a trois semaines — des hélicoptères de combat —, lorsqu'il a indiqué que le Canada pouvait contribuer aux opérations de l'ONU, laissait sous-entendre à quel point les troupes de soutien de la paix sont susceptibles de se retrouver en situation de combat.

De nos jours, les engins explosifs improvisés font partie intégrante des missions de paix dans les théâtres les plus dangereux. Il est essentiel d'avoir des hélicoptères de transport de troupes et des véhicules télépilotés pour les activités de renseignement, de surveillance et de reconnaissance. Aucune force ne devrait être déployée sans ces types de véhicules. Les patrouilleurs auront besoin de véhicules blindés renforcés, de gilets de protection balistique et d'une puissance de feu létale pour se protéger des tirs directs ou des menaces liées aux engins explosifs improvisés.

Cinquièmement, le Canada devrait se concentrer sur la réforme du secteur de la sécurité. Il s'agit d'un aspect essentiel à la stabilisation des régions du monde dont il est question. Sur le plan militaire, il convient d'offrir un appui à long terme à la formation

and professional standards, including rule of law, to which we are accustomed. Security sector reform is a big part of the answer to the question posed by the Minister of National Defence before this committee three weeks ago on how to turn off recruitment.

Notably it is not even primarily the UN that is engaged in security sector reform. NATO's Operation Resolve in Afghanistan is a security sector reform one, as is the EU mission in the south of Mali. The current non-UN Canadian missions in Ukraine and Iraq are essentially ones of security sector reform. These are important and should be maintained.

Six, it's important not to assess our contribution to the UN solely in terms of numbers of soldiers. Although quantity has a quality all to itself, I read with dismay commentary about where countries rank in UN peacekeeping based on numbers. If tomorrow Canada were to deploy a UN force as large as our biggest missions of the Cold War and early 1990s, we would still rank only between number 20 and 27 on the list of peacekeeping contributors.

The most important measure of any contribution to UN peace support efforts is the effectiveness of the deployed force. The force needs to be cohesive and nationally self-sufficient.

Seven, Canada could consider going back to Cyprus. UN-brokered peace talks are under way to create a unified federal Cyprus, which has been divided since 1974. It is thought the talks could be successful by the end of the year, and Canada could play a major role in this area.

Eight, with regard to the peacekeeping capability readiness system launched by the UN Secretary-General last fall, a valuable Canadian contribution could be to make one of our C-17s available for UN-led peacekeeping missions.

Finally, the Minister of National Defence talked about broader capacity building that would include civil bureaucracy and good governance. He asked in his testimony here, how does the military fit into this? I don't have a well-formed answer to this right now, but I do want to highlight or remind people that a CF-led strategic advisory team operated in Afghanistan from 2005 to 2008 with a specific goal of constructing viable government

des forces militaires des pays concernés. On parle d'une formation correspondant aux capacités et aux normes professionnelles auxquelles nous sommes habitués, et cela comprend la primauté du droit. La réforme des secteurs de la sécurité est un aspect important de la réponse à la question posée par le ministre de la Défense nationale lors de sa comparution au comité, il y a trois semaines. La question portait sur la façon d'empêcher le recrutement.

Fait à souligner, l'ONU n'est pas le principal acteur de la réforme du secteur de la sécurité. L'opération RESOLVE de l'OTAN, en Afghanistan, est une mission de réforme du secteur de la sécurité, à l'instar de la mission de l'UE dans le sud du Mali. Les missions canadiennes actuelles en Ukraine et Irak, qui ne sont pas menées sous l'égide de l'ONU, sont essentiellement liées à la réforme du secteur de la sécurité. Ce sont des missions importantes qui devraient être maintenues.

Sixièmement, il est important de ne pas juger de notre contribution aux missions de l'ONU uniquement en fonction du nombre de soldats déployés. Même si la quantité peut être une qualité en soi, c'est avec stupeur que je prends connaissance des classements des pays participants aux missions de maintien de la paix de l'ONU établis en fonction du nombre de soldats. Si le Canada déployait dès demain, dans le cadre d'une mission de l'ONU, le même nombre de soldats qu'il a déployés lors des plus importantes missions de la guerre froide et du début des années 1990, le Canada se classerait tout de même entre le 20<sup>e</sup> et le 27<sup>e</sup> rang des plus importants contributeurs aux missions de maintien de la paix.

Le facteur qui rend le mieux compte d'une contribution aux efforts de soutien de la paix des Nations Unies est l'efficacité de la force déployée. Cette force doit être cohésive et autonome, à l'échelle nationale.

Septièmement, le Canada pourrait envisager de retourner à Chypre. Des pourparlers de paix parrainés par l'ONU sont en cours. Ils visent à créer un État fédéral unifié à Chypre, qui est divisée depuis 1974. On estime que les pourparlers pourraient aboutir d'ici la fin de l'année. Le Canada pourrait jouer un rôle important à cet égard.

Huitièmement, en ce qui concerne le Peacekeeping Capability Readiness System lancé par le Secrétaire général des Nations Unies l'automne dernier, le Canada pourrait apporter une contribution significative en permettant l'utilisation d'un de ses appareils C-17 dans le cadre des missions de maintien de la paix de l'ONU.

Enfin, le ministre de la Défense nationale a parlé de l'adoption d'une perspective plus large par rapport au développement des capacités, perspective qui inclurait la bureaucratie civile et la bonne gouvernance. Lors de son témoignage au comité, il a posé la question suivante : « Quel est le rôle de l'armée dans tout cela? » Je n'ai pas encore une réponse bien définie, mais je tiens à souligner, ou à rappeler, qu'une Équipe consultative stratégique

institutions in Afghanistan, and so this committee might want to engage those involved in the SAT effort. I would be happy to provide guidance on who you might want to approach.

Ladies and gentlemen, those are nine ideas on how we might want to renew our support to UN peace operations. I look forward to your questions and comments.

**The Chair:** Thank you very much, Ms. Sloan. I appreciate the time and effort that you put into your presentation and the recommendations.

**Colin Robertson, Vice-President, and Fellow, School of Public Policy, University of Calgary, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute:** Chair, senators, Dag Hammarskjöld, the second United Nations Secretary-General, once said, “The United Nations was created not to lead mankind to heaven, but to save humanity from hell.” Hammarskjöld’s observation holds true today. It is of particular relevance to this committee in its consideration of how Canada could best respond to UN Secretary-General’s Ban Ki-moon’s request for more help with peace operations.

For all its faults, the United Nations is still our best vehicle for supplying peacekeepers to separate warring factions in providing food, aid and development, and saving endangered women, children and minorities. But the UN peace operations need our help.

Transparency International and Human Rights Watch have assessed the militaries of the 30 countries, almost all developing nations, which provide the most soldiers and police officers to UN peacekeeping operations. They observe that these militaries are among those most susceptible to corruption and guilty of abuse and crimes against those they are sent to protect. In short, they need better training in operations and in the field. Canada can help, drawing on our acknowledged expertise in successful pluralism and good governance. As a people, we celebrate diversity in our many cultures. We define progressive pluralism, the ability of people of different origins to get along together. Our constitutional commitment to “peace, order and good government” means that for us governance is a continuous work-in-progress, and we are good at it.

During its two decades of operation, the Pearson Centre trained more than 18,000 people coming from the military police and civilian communities of more than 150 countries. Those graduates went on to contribute to global peace and security operations, and they brought this knowledge and experience back

dirigée par les Forces canadiennes a mené des activités en Afghanistan de 2005 à 2008. Elle avait pour but de mettre en place des institutions gouvernementales viables en Afghanistan. Le comité pourrait donc vouloir communiquer avec les participants à l’effort de l’Équipe consultative stratégique. C’est avec plaisir que je vous conseillerai pour le choix des personnes avec lesquelles vous pourriez communiquer.

Mesdames et messieurs, je vous ai présenté neuf idées sur la façon dont le Canada pourrait renouveler son appui aux opérations de maintien de la paix de l’ONU. C’est avec plaisir que je répondrai à vos questions.

**Le président :** Merci beaucoup, madame Sloan. Je vous remercie du temps et des efforts que vous avez consacrés à la préparation de votre exposé et de vos recommandations.

**Colin Robertson, vice-président et chercheur, École de politique publique, Université de Calgary, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute :** Monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du comité, « L’ONU n’a pas créé le paradis, mais elle a évité l’enfer », a dit un jour le deuxième Secrétaire général des Nations Unies, M. Dag Hammarskjöld. Le commentaire de M. Hammarskjöld est encore vrai aujourd’hui. Il est particulièrement pertinent pour ce comité tandis qu’il étudie la meilleure façon dont le Canada pourrait répondre à la demande d’aide accrue aux opérations de paix formulée par le Secrétaire général des Nations Unies, M. Ban Ki-Moon.

Malgré toutes ses lacunes, l’ONU demeure notre meilleur moyen de fournir des soldats de la paix pour séparer les factions belligérantes et pour fournir de la nourriture, des mesures d’aide et de développement, ainsi que de protéger les femmes, les enfants et les minorités en danger. L’aide du Canada aux opérations de paix de l’ONU est nécessaire.

Transparency International et Human Rights Watch ont évalué les forces militaires des 30 pays — presque tous des pays en développement — qui fournissent le plus grand nombre de soldats et de policiers pour les opérations de maintien de la paix de l’ONU. On a constaté que ces militaires comptent parmi les plus susceptibles de se livrer à la corruption et d’être coupables de maltraitance et de crimes contre ceux qu’ils devraient protéger. En résumé, ils ont besoin d’une meilleure instruction en vue d’une participation aux opérations et aux interventions sur le terrain. Le Canada peut être utile en misant sur son expertise reconnue en matière de pluralisme réussi et de bonne gouvernance. En tant que peuple, nous célébrons la diversité des cultures de notre société. Nous représentons l’essence même du pluralisme progressiste, la capacité des gens de diverses origines de cohabiter. L’engagement que nous avons pris, dans notre Constitution, de garantir la paix, l’ordre et le bon gouvernement signifie que la gouvernance nécessite un travail constant, ce que nous réussissons très bien.

En 20 ans, le Centre Pearson a formé plus de 18 000 membres de la police militaire et de la société civile de plus de 150 pays. Les diplômés ont ensuite contribué à la paix mondiale et aux opérations de sécurité; ils ont pu miser sur ce bagage de connaissances et d’expériences à leur retour dans leurs pays

home. Some of the Pearson Centre's work was picked up by the U.S.-based Peace Operations Training Institute. With an international advisory staff, it now provides accessible and affordable self-paced, online, on-demand courses on peace support, humanitarian relief, and security operations, but the Secretary-General argues there is a need for more.

There is a seller's market for peacekeepers given increasing situations involving failed or failing states. Many less developed countries are effectively renting their soldiers as peacekeepers. Today's average peacekeeper — there are 120,000 of them — comes from a country not just poor but also less democratic and institutionally underdeveloped. The training combat experience and relatively high salaries these peacekeepers receive put them in a position to affect politics when they return home. Their training is important, not just for the immediate mission but for the longer term.

In teaching them about peace operations we are also developing and reinforcing habits around good governance that will make a difference when they return home. Colonels and generals often become prime ministers and presidents in later life. I ask this committee to include in its recommendations the re-establishment of a Canadian peace operations training capacity that draws on Canadian expertise.

We should aim to have equal representation of men and women. Our bilingualism is a real asset in our trainers. Thanks to our enlightened immigration policies, we have significant language capacity in our Armed Forces which we can mobilize. Our trainers should also reflect Canadian cultural diversity, including those from the LGBT community. Our training approach would be different from before and likely involve setting up regional centres in other countries. It would draw on the best of what we achieved through the Pearson Centre, but with equal emphasis on immediate stabilization of the situation and sustainability for the longer term.

In teaching the profession of arms in asymmetric warfare conditions, increasingly the essence of contemporary peacekeeping, we would draw on our Afghan experience. We are well placed to develop a UN standard, the equivalent of an ISO 14000. Call it UN blue helmets certified to protect. As an incentive, we could make UN allowances conditional on a set of performance measures. We would draw on other agencies of governments, diplomats, police, intelligence, lawyers, doctors and nurses. There is considerable practical experience in our civil society, for example Doctors Without Borders, Oxfam and the Parliamentary Centre, drawing on their experience in disaster relief, longer-term humanitarian relief and good governance. If we have learned one lesson from traditional peacekeeping, it is that while our blue berets are essential to stabilization of the situation,

respectifs. L'Institut de formation aux opérations de paix, situé aux États-Unis, a repris certaines activités du Centre Pearson. L'institut offre, en collaboration avec des conseillers internationaux, des cours sur le soutien aux opérations de la paix et sur l'aide humanitaire. Ce sont des cours en ligne accessibles, abordables et sur demande que les gens peuvent suivre à leur propre rythme. Cependant, le Secrétaire général estime qu'il faut en faire plus.

Compte tenu du nombre d'états en déroute, la situation est très favorable aux soldats de la paix. D'ailleurs, de nombreux pays moins développés louent les services de leurs soldats comme soldats de la paix. Aujourd'hui, le soldat de la paix moyen — il y a 120 000 soldats de la paix — vient d'un pays pauvre, mais aussi moins démocratique et moins développé sur le plan institutionnel. La formation que reçoivent ces soldats de la paix, l'expérience du combat qu'ils acquièrent et les salaires relativement élevés qu'ils touchent leur permettent d'influer sur la politique lorsqu'ils retournent dans leur pays. La formation qu'ils reçoivent est importante, non seulement dans le cadre de la mission à laquelle ils participent, mais aussi à long terme.

En leur en apprenant davantage sur les opérations de paix, nous les aidons à développer et à renforcer des habitudes de bonne gouvernance qui leur permettent de changer les choses lorsqu'ils reviennent dans leur pays. Souvent, les colonels et généraux deviennent plus tard premiers ministres ou présidents. Je demande donc au comité de recommander le rétablissement d'une capacité canadienne de formation sur les opérations de paix axée sur l'expertise canadienne.

Nous devrions tenter d'obtenir une représentation égale entre les hommes et les femmes. Le bilinguisme de nos formateurs est un atout important. Grâce à nos politiques d'immigration éclairées, nos Forces armées disposent d'une capacité langagière importante dont nous pourrions tirer parti. Nos formateurs devraient également refléter la diversité culturelle du Canada, y compris la communauté des LGBT. Notre approche en matière de formation serait différente et inclurait probablement la mise en place de centres régionaux dans d'autres pays. Elle tirerait également parti des meilleures réalisations du Centre Pearson, mais en mettant l'accent à parts égales sur la stabilisation immédiate de la situation et la durabilité à long terme.

Nous pourrions nous appuyer sur notre expérience en Afghanistan pour enseigner la profession des armes dans des conditions de guerre asymétrique, ce qui constitue de plus en plus la réalité des missions de maintien de la paix. Nous sommes bien placés pour élaborer une norme pour les Nations Unies, l'équivalent d'une norme ISO 14 000. Nous pourrions l'appeler la certification des Casques bleus de l'ONU pour la protection. À titre d'incitatif, nous pourrions rendre les indemnités de l'ONU conditionnelles à l'atteinte de certaines mesures du rendement. Nous pourrions avoir recours à d'autres organismes gouvernementaux, ainsi qu'à des diplomates, corps policiers, services de renseignement, avocats, médecins et infirmières. Notre société civile regorge d'expérience pratique. Nous n'avons qu'à penser, par exemple, à Médecins Sans Frontières, à Oxfam et



long-term peace depends on those with experience in policing, diplomacy, development and the re-establishment of law and order.

Having spent much of my professional career abroad as a foreign service officer, I know that we are among the most blessed nations. Canada has talent and experience. To those whom much is given, much is expected. There are many other things we can also do, such as provide lift support and logistics command, but I believe our most useful role would be as trainers for those engaged in peace operations. Inscribed in our peacekeeping monument not far from Parliament Hill are these words:

We need action not only to end the fighting but to make the peace. . . My own government would be glad to recommend Canadian participation in such a United Nations force, a truly international peace and police force.

What Lester B. Pearson said then is still what Canadians expect of their government. Thank you, chair.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Robertson. We will go to questions and start with Senator Jaffer.

**Senator Jaffer:** Thank you very much to both of you for your presentations, and I certainly appreciated what I heard. Some of the things you touched on are things I am struggling with, so I'm glad you touched on them.

One was the issue of pluralism, and I believe in a defence policy that involves who makes up our defence forces, how we encourage people to be part of our bilingualism and our multiculturalism, who we are and what our values are. All of those are very important things. I have had the pleasure of travelling with men and women in uniform, and I've always felt when they got on the ground they always demonstrated our values, and that was our biggest strength.

I would like both of you to speak about the use of police forces. I find them very effective. Police from our country, for example, help with training in how to do rape investigations and better policing skills, and I'd like both of you to first comment on that.

**Ms. Sloan:** I believe that police forces are a critical part of security sector reform, and that was half the component in Afghanistan. The Afghan National Army was being trained but also the national police, and it is thought that perhaps the effort

au Centre parlementaire; nous pourrions tirer parti de leur expérience en secours en cas de catastrophe, en secours humanitaires à long terme et en matière de bonne gouvernance. Une des leçons que nous avons tirées des missions traditionnelles de maintien de la paix, c'est que, bien que les bérets bleus soient essentiels à la stabilisation d'une situation, la paix à long terme dépend de l'expérience des intervenants en matière de politique, de diplomatie, de développement et de rétablissement de la loi et de l'ordre.

J'ai passé une bonne partie de ma carrière à l'étranger à titre d'agent du service extérieur. Je sais que le Canada est un pays estimé. Nous avons du talent et de l'expérience. On attend beaucoup de ceux qui ont beaucoup, et nous pourrions faire beaucoup plus, comme fournir un soutien en matière de transport aérien et de commandement logistique. Mais, à mon avis, notre rôle le plus utile serait celui de formateur auprès des participants aux opérations de paix. Sur le monument au maintien de la paix situé près de la Colline du Parlement, on peut lire l'inscription suivante :

Nous devons agir non seulement afin de mettre fin à la guerre, mais aussi pour rétablir la paix [...] Mon gouvernement serait heureux de recommander la participation canadienne à une force internationale des Nations Unies, qui serait véritablement une force de pacification et de maintien de l'ordre.

Cette citation de Lester B. Pearson correspond encore aujourd'hui aux attentes des Canadiens à l'égard de leur gouvernement. Merci.

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Robertson. Nous allons amorcer notre première série de questions. Sénatrice Jaffer, vous avez la parole.

**La sénatrice Jaffer :** Merci beaucoup à vous deux pour ces exposés. J'ai bien aimé ce que j'ai entendu. Certains des points que vous avez abordés sont des points avec lesquels j'ai un peu de difficulté. Je suis donc heureuse que vous en ayez parlé.

Vous avez parlé, entre autres, du pluralisme. Je crois en une politique de défense qui tient compte de ceux qui composent notre force de défense, qui encourage les gens à adopter notre bilinguisme et notre multiculturalisme, ainsi que nos valeurs et ce qui nous définit. Ce sont tous des éléments importants. J'ai eu le plaisir de voyager avec nos hommes et femmes qui portent l'uniforme et dès qu'ils arrivent sur place, leurs gestes reflètent nos valeurs. Il s'agit là, à mon avis, de notre plus grande force.

J'aimerais vous entendre tous les deux sur l'utilisation des forces policières. Je les trouve très efficaces. Les policiers canadiens, par exemple, participent à la formation d'autres policiers sur la façon de mener des enquêtes pour viol et aident à accroître les compétences policières des participants. J'aimerais d'abord vous entendre tous les deux sur le sujet.

**Mme Sloan :** Je crois que les forces policières jouent un rôle essentiel dans la réforme du secteur de la sécurité. Elles ont joué un rôle crucial en Afghanistan. L'Armée nationale et aussi la police nationale afghane ont été formées, mais certains

to train them did not go far enough or start early enough. We have RCMP in Haiti. Security sector reform within states is extremely important, and normally that's what police do, not military forces, which generally look outside of borders, if you think of the Canadian example. Building police forces that are well trained, not corrupt, that follow rule of law and that can be trusted by the citizens is a very important starting point in the areas of the world we want to stabilize.

**Mr. Robertson:** Yes, I think police training, just to reiterate what my colleague Dr. Sloan said, is absolutely vital once you stabilize the situation. Inevitably, you have people, particularly now, literally tens of millions, who are refugees in camps, and you do need policing in situations that will have longer-term duration.

We have considerable experience. We've done training of police in Iraq, Jordan, Haiti and in other places, and we have the RCMP, the Sûreté du Québec, the OPP and other police forces. We do have a lot of capacity, and these police forces, as you alluded to, reflect the diversity of Canada, and that's a good signal to send when they see women police officers who speak their language. In some of these countries, that does a lot to reinforce the values we also can bring to peace operations.

**Senator Jaffer:** When I was in Darfur, our police taught the police there how to do rape investigations, and now when I go back to the region, they say that was the best protocol set up. There is a lot of help we can get from our police force.

I go to the regions a lot, especially in the Middle East, and see war being fought in very different ways from what we've seen before. I'd like your comments on whether you agree with me. I think you will, but the nature of war has changed. Extremism and what we see happening with ISIS — they don't have a lot of equipment, but the way they do is very destructive. I believe that we are going to have to prepare in a different way, and I would appreciate hearing from both of you as to how we can work with the United Nations so that we can use our pluralism and multiculturalism more effectively to fight the war and extremism.

**Mr. Robertson:** When we first got involved, as Dr. Sloan has alluded to, we were separating basically warring militaries, but now we are dealing with conditions of asymmetric warfare where the bad guys are not far from being bandits in many cases, and the Geneva conventions on warfare do not uphold, so that puts additional pressures on the men and women of our Armed Forces and on peace operations. I think the training for that is different

soutiennent que la formation n'était pas suffisamment approfondie ou qu'elle a débuté trop tard. Nous avons des agents de la GRC en Haïti. La réforme du secteur de la sécurité dans un pays est extrêmement importante et ce sont habituellement les corps policiers qui s'en chargent, et non les forces militaires qui, elles, s'occupent généralement de ce qui se passe en dehors des frontières du pays. C'est ce que l'on fait au Canada, par exemple. La mise en place d'une force policière bien formée, intègre, qui respecte la règle de droit et en qui les citoyens peuvent avoir confiance est un très bon point de départ dans les régions du monde que nous souhaitons stabiliser.

**M. Robertson :** Je suis d'accord avec Mme Sloan : la formation policière est absolument essentielle une fois que la situation est stable. Il est inévitable que des gens se retrouvent dans des camps de réfugiés — ces temps-ci, on parle de dizaines de millions de réfugiés. Il est donc nécessaire de compter sur des forces policières pour la durabilité à long terme.

Nous avons beaucoup d'expérience à ce chapitre. Nous avons formé les forces policières en Irak, en Jordanie et en Haïti, notamment, et nous pouvons compter sur les agents de la GRC, de la Sûreté du Québec et de l'OPP, entre autres. Nous avons une grande capacité et, comme vous l'avez souligné, ces forces policières reflètent la diversité du Canada. Les gens sont heureux de voir des femmes policières qui parlent leur langue. Dans certains pays, cela aide beaucoup à renforcer les valeurs que nous tentons d'inculquer dans le cadre des opérations de paix.

**La sénatrice Jaffer :** Lors de ma visite au Darfour, nos policiers enseignaient aux policiers du pays comment mener des enquêtes pour viol. Aujourd'hui, lorsque je retourne dans la région, les gens me disent que c'est le meilleur protocole qui a été mis en œuvre. Nos policiers peuvent apporter beaucoup.

Je voyage beaucoup, surtout au Moyen-Orient, et je vois que les guerres sont menées de manière très différente qu'autrefois. J'aimerais savoir si vous êtes d'accord avec moi, et je crois que vous le serez. La nature de la guerre a changé. L'extrémisme, et nous pouvons le remarquer avec l'EIL — le groupe possède peu d'équipement, mais il procède de manière très destructive. À mon avis, nous devons modifier notre préparation. J'aimerais connaître votre opinion à tous les deux sur la façon dont nous pourrions collaborer avec les Nations Unies afin d'utiliser plus efficacement notre pluralisme et notre multiculturalisme pour mener la guerre contre l'extrémisme.

**M. Robertson :** Lorsque nous avons commencé à intervenir, comme l'a mentionné Mme Sloan, nous séparions essentiellement des factions en guerre, mais maintenant, nous travaillons dans des conditions de guerre asymétrique dans lesquelles les ennemis sont pratiquement des bandits dans de nombreux cas. De plus, les Conventions de Genève relatives à la guerre ne s'appliquent pas, ce qui entraîne des pressions supplémentaires sur les hommes et

from the traditional training. Again, I don't think that, according to the UN and other organizations that have looked at recent peace operations, those in the military we are employing from other countries have that capacity.

So I think that's an area where we can make a difference, drawing on the experience we have had particularly in Afghanistan during that 10 years there and time in other places where we may have been small in number, but, as Dr. Sloan said, it is not quantity. It's quality. I think what Canada brings is highly qualified experience in peace operations.

**Ms. Sloan:** The biggest difference between Cold War peacekeeping and current peacekeeping, starting with the Bosnia conflict, is that during the Cold War it was a zone between states, where the government controlled the forces, and there was basically a buffer zone.

Once you moved from interwar to intra-war, like civil war, dealing with civil war became much more dangerous. Peacekeepers could be lightly armed during the Cold War because the states involved controlled their forces. As long as you made sure there were no transgressions, things were fine.

Within states, there is no central authority controlling the people, and so it's much more dangerous. In some ways peacekeepers need to be more heavily armed today than they were during the Cold War because the circumstances are much more dangerous, and that's why the Under-Secretary-General is asking for combat helicopters. That's why I say if our forces are to be deployed, they have to be prepared for warfare. In the big picture, in order to rebuild a society, you first need security, so the military role is to provide that environment. Once that's provided, other institutions can come in and build governance, and, indeed, the police can start to come in and build police forces.

Just as a brief comment, while that sort of warfare continues and has exploded in the post-Cold War era, we are seeing, at the same time, a return to potential conflict between states, and Canada needs to be ready for that as well.

**The Chair:** Can you expand on the rules of engagement? If we do send troops to be involved in one manner or another, the question of engagement comes in and how they respond if a conflict erupts. What are your observations in that case, because whether or not that's clear must be a concern regarding peacekeeping operations under the United Nations?

les femmes de nos forces armées et sur les opérations de paix. Je crois que ces conditions exigent un entraînement différent de l'entraînement traditionnel. Encore une fois, selon l'ONU et d'autres organismes qui ont examiné les opérations de paix menées récemment, je ne crois pas que les militaires que nous employons dans d'autres pays ont cette capacité.

Je pense donc que c'est un domaine dans lequel nous pouvons faire une différence en nous fondant sur notre expérience, surtout celle que nous avons acquise en Afghanistan pendant les 10 années que nous avons passées là-bas et dans d'autres endroits où nous avons peut-être maintenu une présence réduite, mais comme Mme Sloan l'a dit, ce n'est pas la quantité qui compte, mais la qualité. Je crois que le Canada fournit une expérience hautement qualifiée dans les opérations de paix.

**Mme Sloan :** La plus grande différence entre les opérations de maintien de la paix à l'époque de la guerre froide et celles d'aujourd'hui, c'est-à-dire depuis le conflit bosniaque, c'est que durant la guerre froide, il existait une zone entre les États où le gouvernement contrôlait les forces, et c'était donc essentiellement une zone tampon.

Lorsqu'on passe de l'entre-deux-guerres à la guerre intérieure, par exemple une guerre civile, la situation devient beaucoup plus dangereuse. En effet, les gardiens de la paix pouvaient se permettre d'être légèrement armés pendant la guerre froide, car les États en conflit contrôlaient leurs forces. Aussi longtemps qu'on s'assurait qu'il n'y avait aucune transgression, tout allait bien.

À l'intérieur d'un État, aucune autorité centrale ne contrôle les gens, et c'est donc beaucoup plus dangereux. D'une certaine façon, les gardiens de la paix doivent être beaucoup plus armés aujourd'hui qu'ils ne l'étaient pendant la guerre froide, car les circonstances sont beaucoup plus dangereuses; c'est la raison pour laquelle le secrétaire général adjoint demande des hélicoptères de combat. C'est pourquoi je soutiens que si nos forces sont déployées, elles doivent être prêtes à faire face à la guerre. Dans l'ensemble, pour rebâtir une société, il faut d'abord assurer la sécurité, et le rôle de l'armée est de fournir cet environnement. Une fois cela établi, d'autres institutions peuvent mettre en œuvre une gouvernance et la police peut commencer à mettre sur pied des services de police.

À titre de bref commentaire, même si ce type de guerre se poursuit et a grimpé en flèche après la guerre froide, nous assistons en même temps au retour d'un conflit potentiel entre les États, et le Canada doit être prêt à cette éventualité.

**Le président :** Pourriez-vous nous parler davantage des règles d'engagement? Si nous envoyons des troupes qui interviendront d'une manière ou d'une autre, la question de l'engagement sera soulevée, car il faut déterminer la façon dont elles se comporteront en cas de conflit. Quelles sont vos observations dans ce cas? La précision de ces règles doit être une préoccupation dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

**Ms. Sloan:** Of course, our Chief of the Defence Staff and the militaries would define exactly what the rules of engagement are. But during the Cold War, the three principles were consent of the parties, impartiality and use of force in self-defence. It was only use of force in self-defence during the Cold War. In the post-Cold War era, the missions went beyond that to having to forcibly get humanitarian aid through. The rules of engagement changed to become closer to warfare-like circumstances.

**Senator White:** Thank you very much to the two witnesses. My question is on the discussion around increasing our role outside and whether or not we have the capacity today to do that, and, if not, have you given much thought to where we would have to go from a manpower perspective?

We need to remember force readiness and the importance of that and some of our other tasks we have. If we are going to increase our peacekeeping role, where do you see us having to go from a financial perspective with the National Defence budgets?

**Ms. Sloan:** Areas of the world that we should prioritize, is that what you're saying?

**Senator White:** No, I'm asking what we would have to do as a country, where our budget would be if we were to take on some of the tasks that it's anticipated that you're recommending and others are recommending as well. It's 1.7 percent or 2 per cent of GDP. Do you see those numbers as being important to us?

**Ms. Sloan:** I believe that defence spending is too low and that it should be increased, and that if the government wants to play the role in the world that it indicates it does, it will need to increase the defence spending. It would be beneficial for Canada to contribute in a major way to UN peace support operations in the areas that I've indicated, security sector reform or certain areas of the world that I've highlighted, but also to participate in the NATO mission that is addressing Russian aggression as well.

**Senator White:** You're talking about discussions around deploying troops into the Baltic, for example, or into Eastern Europe? Is that what you're referring to?

**Ms. Sloan:** That's right, yes. I would support that. In the 1970s, the Canadian military was much larger. It basically drew down from World War II up until the Mulroney and Chrétien era. But during the 1970s, we had 5,000 troops in Europe, and we also had 1,200 people in Egypt. The Canadian military, if it's sized and equipped, can definitely sustain those two sorts of operations at one time.

**Senator White:** Thank you. Mr. Robertson?

**Mme Sloan :** Manifestement, notre chef d'état-major de la Défense et les militaires devront préciser les règles d'engagement. Toutefois, pendant la guerre froide, les trois principes suivis étaient le consentement des parties, l'impartialité et l'utilisation de la force en cas de légitime défense. En effet, pendant la guerre froide, la force servait seulement de moyen de défense. Cependant, après la guerre froide, les missions ont dû forcer le passage de l'aide humanitaire. Les règles d'engagement ont changé pour ressembler davantage aux circonstances en temps de guerre.

**Le sénateur White :** J'aimerais remercier les deux témoins. Ma question concerne la discussion sur l'accroissement du rôle que nous jouons à l'extérieur et si nous avons actuellement la capacité de le faire. Dans le cas contraire, avez-vous réfléchi à ce que nous devrions faire relativement aux effectifs?

Nous ne devons pas oublier la disponibilité opérationnelle et son importance et certaines de nos autres tâches. Si nous élargissons notre rôle lié au maintien de la paix, que devons-nous faire, selon vous, en ce qui concerne les budgets de la Défense nationale?

**Mme Sloan :** Parlez-vous des régions du monde auxquelles nous devrions donner la priorité?

**Le sénateur White :** Non, je vous demande ce que notre pays devra faire au sujet de nos budgets si nous décidons d'entreprendre certaines des tâches que vous recommandez et qui sont recommandées par d'autres. Cela représente 1,7 p. 100 ou 2 p. 100 du PIB. Croyez-vous que ces chiffres sont importants pour nous?

**Mme Sloan :** Je crois que les dépenses liées à la défense ne sont pas assez élevées et qu'on devrait les augmenter, et que si le gouvernement souhaite assumer le rôle qu'il affirme vouloir jouer sur la scène mondiale, il devra augmenter les dépenses liées à la défense. Il serait avantageux pour le Canada de participer pleinement aux opérations de soutien de la paix menées par l'ONU dans les régions que j'ai indiquées, à la réforme du secteur de la sécurité ou dans certaines régions du monde que j'ai soulignées, mais également de participer à la mission de l'OTAN visant l'agression de la Russie.

**Le sénateur White :** Parlez-vous des discussions sur le déploiement de troupes dans la région baltique, par exemple, ou en Europe de l'Est? Est-ce ce à quoi vous faites référence?

**Mme Sloan :** C'est exact. J'appuierais cela. Dans les années 1970, les Forces canadiennes étaient beaucoup plus importantes. Elles ont progressivement diminué après la Deuxième Guerre mondiale et jusqu'à l'époque des gouvernements Mulroney et Chrétien. Toutefois, pendant les années 1970, nous avions 5 000 troupes en Europe, et 1 200 militaires en Égypte. Les Forces canadiennes, si elles sont alimentées en effectifs et bien équipées, peuvent certainement participer à ces deux types d'opérations en même temps.

**Le sénateur White :** Merci. Monsieur Robertson?

**Mr. Robertson:** If you want to use a standard, as members of NATO, we have committed to 2 per cent defence spending, and our current spending is at 1 per cent, so you can take it from there. The Secretary-General, even as recently as the last couple of days, has encouraged all countries, including Canada, to contribute, as you pointed out, to the operations that NATO is looking for support for in Eastern Europe in the face of Russian aggression. This is a choice for governments as to how far they're going to spend.

But if we are to fulfill our NATO commitment and have the kind of robust involvement in peace operations that the current government is talking about, inevitably you have to cost this through. It will mean larger budgets for the Department of National Defence, but it will probably also mean an examination of what we spend under that umbrella department of Global Affairs in terms of development, because so much of what I'm talking about in terms of peace operations comes from a variety of budgets, not just that of National Defence. But what you're describing, inevitably if we were to do what we are being asked to do as part of our alliance responsibilities and support for the international order by the Secretary-General of the UN, would involve more expenditure.

**Senator White:** Thank you very much for that response. If I may, Mr. Robertson, we had a little bit of a discussion here on UN peacekeeping, police operations and training. Presently the funding, I understand, for UNCIVPOL and policing flows from Global Affairs to the RCMP.

In reality, though, when we talk about who they're supporting, often it's actually for National Defence when they get there. Would it make more sense for that funding to be reallocated from Global Affairs to National Defence? They work hand in glove in every theatre that I know of.

**Mr. Robertson:** Senator, yes, that would be a logical response. But my experience is that defence budgets are always under such extreme pressure that it is probably better, if you're looking for an end result, to have those budgets available in other departments and to have other departments also defending the whole concept of peace operations. If you're simply talking about the sharp end, then that is National Defence, but for example, having that policing funding come from a very large government envelope is, bluntly, easier to build political support for. There are advantages to having parcels of money in different departments because then you have different ministers who tend to be broadly supportive.

This is your domain, politics.

**Senator White:** It's not mine, actually. I wish I was better at it.

**M. Robertson :** Si vous souhaitez utiliser une norme, à titre de membre de l'OTAN, nous nous sommes engagés à dépenser 2 p. 100 pour la défense, et nous dépensons actuellement 1 p. 100; vous pouvez donc vous faire une idée de la situation. Le secrétaire général, aussi récemment que ces derniers jours, a encouragé tous les pays, y compris le Canada, à contribuer, comme vous l'avez souligné, aux opérations pour lesquelles l'OTAN a besoin d'aide en Europe de l'Est pour faire face à l'agression de la Russie. Il revient aux gouvernements de déterminer les sommes qui seront dépensées.

Toutefois, si nous voulons remplir notre engagement envers l'OTAN et participer activement aux opérations de paix dont parle le gouvernement actuel, il faudra inévitablement effectuer des dépenses. Cela signifie qu'il faut augmenter les budgets du ministère de la Défense nationale, mais cela signifiera probablement aussi qu'il faudra examiner les dépenses du ministère des Affaires mondiales liées au développement, car une grande partie des fonds liés aux opérations de paix viennent d'un large éventail de budgets, et pas seulement de celui de la Défense nationale. Toutefois, si nous faisons ce qu'on nous demande dans le cadre de nos responsabilités envers l'alliance et dans le cadre de l'appui à l'ordre international demandé par le secrétaire général des Nations Unies, nous devons inévitablement augmenter nos dépenses.

**Le sénateur White :** Je vous remercie beaucoup de votre réponse. Si vous me le permettez, monsieur Robertson, nous avons un peu parlé des activités de maintien de la paix de l'ONU, des activités de la police et de l'entraînement. Actuellement, d'après ce que je comprends, le financement de la Police civile des Nations Unies et de la police est versé à la GRC par l'entremise d'Affaires mondiales.

Toutefois, en réalité, la GRC soutient souvent la Défense nationale lorsque ses agents arrivent sur place. Serait-il plus logique que ce financement passe d'Affaires mondiales à la Défense nationale? Ces organismes collaborent étroitement dans toutes les opérations dont je suis au courant.

**M. Robertson :** Oui, sénateur, ce serait logique. Toutefois, selon mon expérience, les budgets de la défense sont toujours soumis à des pressions si extrêmes qu'il est probablement préférable, en vue d'un résultat final, de rendre ces budgets disponibles dans d'autres ministères et d'obtenir la participation de ces autres ministères pour défendre la notion des opérations de paix. Si vous parlez seulement d'un résultat précis, cela revient à la Défense nationale, mais essentiellement, il est plus facile, par exemple, pour être franc, d'obtenir un soutien politique lorsque le financement de la police provient d'une très grande enveloppe gouvernementale. Il est avantageux de répartir des sommes dans différents ministères, car dans ce cas, ces ministères ont tendance à offrir un appui élargi.

Cela relève de votre domaine, c'est-à-dire la politique.

**Le sénateur White :** Ce n'est pas vraiment mon domaine; j'aimerais mieux le maîtriser.

**Mr. Robertson:** But you might have a group of ministers who are broadly supportive of what we'll call peace operations, not just the Minister of National Defence, so that he or she is not the one carrying that to cabinet.

**Senator White:** Ms. Sloan? It's okay to disagree with me.

**Ms. Sloan:** Yes, I'm not sure about the budgets. I read the testimony of the Minister of National Defence before this committee three weeks ago. One of the things that he talked about was being able to find countries that are at a tipping point. There's an awful lot of talk about preventive peacekeeping right now and finding areas that will become a problem in the future and going there before the problem arises. It came to mind, when I read that, that critical to that whole preventive component of peace support operations is having diplomats around the world, watching and having intelligence and CSIS, et cetera.

When we talk about revitalizing peace support operations, it's partly a military aspect but also a diplomatic one as well, and we might want to look at revitalizing our foreign service and going to different places around the world. Indeed, that was a big part of the Lester B. Pearson time. We had folks on the ground, diplomats.

[*Translation*]

**Senator Carignan:** I have a supplementary question. Mr. Robertson, we often hear about the 2 per cent of GDP. I agree with the principle, but within this 2 per cent of GDP, what are the two or three objectives that Canada should focus on? We cast a wide net with respect to the 2 per cent of GDP; it can go to different sectors. Can you suggest the two or three areas of investment that should be priorities for Canada? Should Canada give priority to defence or peacekeeping operations? What are the areas of investment that would make it possible to achieve this objective?

**Mr. Robertson:** Thank you for your question; it is a good one. I think you will get a more accurate answer though if you ask the committees examining defence policy.

I can say this much: most government investments go to the defence of Canada, then to the defence of North America and, finally, to its international obligations. Our international obligations help stabilize and maintain peace around the world which, in my opinion, is enshrined in peacekeeping operations.

**M. Robertson :** Toutefois, il se peut que plusieurs ministres, et non seulement le ministre de la Défense nationale, appuient largement ce que nous appelons des opérations de paix, et le ministre de la Défense nationale n'est plus le seul à les faire valoir au Cabinet.

**Le sénateur White :** Madame Sloan? Vous avez le droit d'être en désaccord avec moi.

**Mme Sloan :** Oui, je ne suis pas certaine en ce qui concerne les budgets. J'ai lu le témoignage du ministre de la Défense nationale, car il a comparu devant votre comité il y a trois semaines. Il a dit, entre autres, qu'on tentait de cerner les pays qui avaient atteint un point critique. On parle énormément, en ce moment, des opérations de maintien de la paix à caractère préventif, c'est-à-dire qu'on cerne les pays qui présenteront des problèmes à l'avenir et on intervient avant que ces problèmes surgissent. Lorsque j'ai lu cela, je me suis dit qu'il était essentiel, dans le cas des opérations de maintien de la paix à caractère préventif, d'envoyer des diplomates partout dans le monde pour observer la situation et d'obtenir des renseignements par l'entremise des activités du SCRS, et cetera.

Lorsque nous parlons de revitaliser les opérations de soutien de la paix, il y a un élément militaire, mais également un élément diplomatique, et nous devrions envisager de revitaliser notre service extérieur en étant présents dans différents endroits dans le monde. En effet, c'était important à l'époque de Lester B. Pearson. Nous avons des gens sur le terrain et des diplomates.

[*Français*]

**Le sénateur Carignan :** J'aurais une question complémentaire. Monsieur Robertson, nous entendons souvent parler du fameux 2 p. 100 du PIB. Je suis d'accord avec ce principe, mais à l'intérieur de ce 2 p. 100 du PIB, quels sont les deux ou trois objectifs auxquels le Canada devrait accorder la priorité? Nous ratissons large lorsqu'il est question du principe du 2 p. 100 du PIB; cela peut être attribué à différents secteurs. Êtes-vous en mesure de nous suggérer les deux ou trois domaines d'investissements que le Canada devrait privilégier? Le Canada devrait-il accorder la priorité à la défense ou aux opérations de maintien de la paix? Quels seraient les domaines d'investissements qui permettraient d'atteindre cet objectif?

**M. Robertson :** Je vous remercie pour la question; c'est une bonne question. Cependant, je crois que vous obtiendrez une réponse plus précise si vous vous adressez aux comités qui étudient les politiques en matière de défense.

Je peux tout de même vous dire ceci : la plupart des gouvernements privilégient d'abord la défense du Canada, ensuite, celle de l'Amérique du Nord, et finalement, les obligations internationales. Nos obligations internationales contribuent à stabiliser et à préserver la paix à travers le

[English]

**Senator Beyak:** Thank you both for your exceptional presentations. Your knowledge and understanding of this issue are very impressive. You have answered all of my questions in your presentations, but from a practical side, for those watching at home, National Security and Defence is watched by many Canadians. Should Canada be prioritizing UN-led peacekeeping missions or NATO- and alliance-based? In your opinion, which would be best to do, and why or why not? Am I asking that clearly?

**Ms. Sloan:** I'm hard of hearing in both languages.

**Senator Beyak:** In your opinion, would we be best in prioritizing UN-led to support operations or NATO-based, alliance-led missions?

**Ms. Sloan:** In my view, we 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. Perhaps we disagree.

I believe that when it comes to stabilizing countries, security sector reform is the most important thing, building credible military forces and police forces. It is not a decision of which organization we should support; it is the function we support, which is security sector reform. What we have seen is that NATO has been heavily engaged in this over the past 20 years. Canada has been part of that effort, and the EU is heavily engaged. Not that we should take part in the EU operations, but there are other organizations than the UN.

**Mr. Robertson:** Senator, I don't think it's a question of either-or. As a G7 country and the kind of country Canada is, I believe we can and will do both reflecting our respective interests. We have interests in Eastern Europe, so the request from the Secretary General of NATO is indeed something to consider.

At the same time, we are also founding members of the liberal national order represented by the United Nations. Again, we have interests — the kind of police training we have done in Haiti, the stabilization our forces provided after the earthquake in Haiti. That's the kind of thing we can do. We are ambidextrous, but it does underline why we need to be prepared for a variety of situations and challenges ranging from the sharp end to issues involving diplomacy development and longer term development.

**Senator Beyak:** Do we need to reorganize the spending to do that?

monde, ce qui, selon moi, est enchâssé dans les opérations de maintien de la paix.

[Traduction]

**La sénatrice Beyak :** Je vous remercie tous les deux de vos exposés exceptionnels. Il est impressionnant de voir dans quelle mesure vous connaissez et comprenez cet enjeu. Vous avez répondu à toutes mes questions dans vos exposés, mais j'ai une question pratique au profit de ceux qui nous regardent à la maison, car les questions liées à la sécurité nationale et à la défense sont suivies par de nombreux Canadiens. Le Canada devrait-il donner la priorité aux missions de maintien de la paix menées par l'ONU ou aux missions menées par l'OTAN? À votre avis, quelle serait l'approche à adopter, et pourquoi? Ma question est-elle claire?

**Mme Sloan :** Je suis dure d'oreille dans les deux langues.

**La sénatrice Beyak :** À votre avis, serait-il préférable de donner la priorité, en ce qui concerne notre appui, aux missions dirigées par l'ONU ou à celles dirigées par l'OTAN?

**Mme Sloan :** À mon avis, 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. Nous sommes peut-être en désaccord à cet égard.

Je crois que lorsqu'il s'agit de stabiliser des pays, la réforme du secteur de la sécurité est l'élément le plus important, c'est-à-dire qu'il faut mettre sur pied des forces militaires et policières crédibles. Il ne s'agit pas de décider quel organisme nous devrions appuyer, mais quelle fonction, et c'est la réforme du secteur de la sécurité. Nous avons observé que l'OTAN s'est profondément engagée à cet égard au cours des 20 dernières années. Le Canada a participé à cet effort, et l'UE s'est engagée à fond. Je ne dis pas que nous devrions participer aux opérations menées par l'UE, mais il y a d'autres organisations à part l'ONU.

**M. Robertson :** Sénatrice, je ne crois pas qu'il s'agit de choisir l'un ou l'autre. Je crois que le Canada, en sa qualité de pays du G7 et en raison de ses caractéristiques, peut faire les deux et le fera pour refléter nos intérêts respectifs. En effet, nous avons des intérêts en Europe de l'Est, et il faut donc envisager de répondre à la requête du secrétaire général de l'OTAN.

En même temps, nous finançons également des membres de l'ordre national libéral représentés par les Nations Unies. Encore une fois, nous avons des intérêts — le type de formation policière que nous avons effectuée en Haïti, la stabilisation assurée par nos forces après le tremblement de terre en Haïti. C'est le type de choses que nous pouvons faire. Nous sommes ambidextres, mais cela indique la raison pour laquelle nous devons être prêts à faire face à un large éventail de situations et de défis qui vont des questions précises aux questions liées au développement diplomatique et au développement à long terme.

**La sénatrice Beyak :** Devrons-nous réorganiser les dépenses pour y arriver?

**Mr. Robertson:** Inevitably, we don't set the international situation, so it's very hard to forecast. The best of forecasters find it very difficult to predict. Who would have predicted 9/11, for example?

What we have learned over time is to be prepared, like the Boy Scout motto "Be Prepared," for a variety of situations, and be sure that the capacity that we have can address a variety of situations, which is what the Canadian Forces have been very good at. We're talking particularly of Canadian Forces' ability to react to situations of humanitarian relief but also to be able to perform credibly in situations of warfare, real or asymmetric.

**Senator Beyak:** Thank you.

**Senator Day:** Dr. Sloan, I'm going to focus first of all on the United Nations' UNPROFOR in the Balkans and the rather poor show that resulted from the United Nations participation there, and then your quote that the Secretary-General said that neither the Security Council nor the Secretary-General are ready to do the kind of military intervention that's necessary. Given the structure and the veto in the Security Council, can we ever expect that the United Nations would have a role to play that would challenge the role that NATO has been forced into outside of theatre nowadays?

**Ms. Sloan:** That quote is from 20 years ago. I guess the question is, has the UN come further from that?

It's still a challenge for the United Nations to mount high-intensity peace support operations. I know that sounds like a strange way of putting it, but peace support operations, depending on the circumstances, can be very dangerous. It can still be very challenging for the UN to do that, which means that there is still a role for regional organizations, such as NATO, to undertake these dangerous missions, and it is exactly what happened in Bosnia.

**Senator Day:** One of you referred to preventive peacekeeping. Was that you, Dr. Sloan?

**Ms. Sloan:** Yes.

**Senator Day:** Does that include deterrence as well, the role that NATO is engaging in now to deter Russian intervention in the Baltic nations by showing strength and preparedness to intervene, if necessary?

**Ms. Sloan:** Preventive peacekeeping would be similar to deterrence in that in both cases you don't know if it's worked. You assume deterrence has worked, but you don't know if something would have happened if you hadn't done anything. They're similar in that vein.

**M. Robertson :** Nous ne décidons certainement pas à quoi ressemble la situation internationale, et il est donc très difficile de la prévoir. Les meilleures prévisionnistes trouvent cela très difficile. Par exemple, qui aurait pu prédire les événements du 11 septembre 2001?

Au fil du temps, nous avons appris à être toujours prêts, comme les scouts, pour un large éventail de situations. Nous avons également appris à veiller à avoir la capacité d'intervenir dans toutes sortes de situations, et les Forces canadiennes réussissent très bien à cet égard. Nous parlons surtout de la capacité des Forces canadiennes de réagir dans des situations d'aide humanitaire, mais également d'être en mesure de manœuvrer de façon crédible dans des situations de guerre, qu'elle soit réelle ou asymétrique.

**La sénatrice Beyak :** Merci.

**Le sénateur Day :** Madame Sloan, j'aimerais d'abord me concentrer sur les FORPRONU dans les Balkans et les piètres résultats obtenus par les Nations Unies là-bas. Ensuite, j'aimerais aborder votre citation selon laquelle le secrétaire général a dit que le Conseil de sécurité et le secrétaire général n'étaient pas prêts à mener le type d'intervention militaire nécessaire. Étant donné la structure du Conseil de sécurité et le droit de veto, pouvons-nous nous attendre à ce que les Nations Unies jouent un rôle qui remettrait en question le rôle que l'OTAN a été obligée de jouer à l'extérieur du théâtre des opérations ces temps-ci?

**Mme Sloan :** Cette citation a 20 ans. Je présume qu'on peut se demander si l'ONU a progressé à cet égard.

C'est toujours un défi pour les Nations Unies d'organiser des opérations de soutien de la paix d'intensité élevée. Je sais que cela semble étrange, mais les opérations de soutien de la paix, selon les circonstances, peuvent être très dangereuses. Elles peuvent toujours représenter un défi pour l'ONU, ce qui signifie que les organismes régionaux, par exemple l'OTAN, ont toujours un rôle à jouer dans l'exécution de ces missions dangereuses, et c'est exactement ce qui s'est produit en Bosnie.

**Le sénateur Day :** L'un d'entre vous a évoqué les opérations de maintien de la paix à caractère préventif. Était-ce vous, madame Sloan?

**Mme Sloan :** Oui.

**Le sénateur Day :** La dissuasion en fait-elle partie? Par exemple, l'OTAN peut-elle dissuader la Russie d'intervenir dans les pays baltes en faisant preuve de force et en montrant qu'on est prêt à intervenir, au besoin?

**Mme Sloan :** Les opérations de maintien de la paix à caractère préventif se comparent aux opérations de dissuasion, car dans les deux cas, on ignore si nos efforts ont porté fruit. C'est bien beau la dissuasion, mais est-ce qu'il se serait réellement produit quelque chose si on n'avait rien fait? Ces opérations sont semblables dans ce sens.



The key distinction between peace support operations and war fighting is, as I indicated in my comments, based on political intent. If the political intent is to intervene, be impartial, stop the killing, then you're basically not a party to the conflict — you just want the killing to stop; you're impartial that way — as opposed to a war-fighting situation where an enemy has been defined and you're against the other side and you're a party to the conflict.

To deter Russian aggression, Canada would be part of NATO and would be looking at Russia, whereas in preventive peacekeeping it would not be a party; it would just be trying to intervene to stop the conflict from starting in the first place.

**Senator Day:** Thank you. Do you want to put me on round two, then?

**The Chair:** I don't know if we're going to get to round two. Is it a quick supplementary?

**Senator Day:** I wanted to make sure we weren't leaving Mr. Robertson out of this.

What was the problem with the Pearson Centre? Did it lose its way, or was it just that we couldn't afford to maintain it? What you are envisaging now is that there will be regional centres around the world. That is not something that Canada could handle on its own, I'm assuming. If you could comment on that briefly, that would be appreciated.

**Mr. Robertson:** As to what happened at the Pearson peacekeeping centre, it was a combination of factors, but I think budgetary considerations were central to the decision to wind it down.

The conditions were such that it was something that the world admired and used, as indicated by the number of nations, 150, and the number of graduates from different countries. When it was no longer there, it was deeply missed, and it is something that we could resurrect but in a different form.

When I talk about, as you suggest, regional centres, we may well take the lead and provide the trainers but not necessarily finance it. If we did, it would be in cooperation with other countries. I think we wouldn't necessarily have to bring people here, but we could set up regional centres where our trainers could go. Again, there should be some sharing and the host countries, the beneficiaries, could provide funding as well as other parts of the UN. We would probably have to do that.

If we could set this up, it would be quite useful to start training potential trainers for the future from host countries because that would have great long-term value, if we could take the lead in this but then spread this out into other parts of the world.

**Senator McCoy:** Thank you for coming.

La principale distinction entre les opérations de maintien de la paix et les opérations de combat, comme je l'ai dit plus tôt, est fondée sur l'intention politique. Si on veut intervenir, être impartial et mettre un terme aux tueries, à ce moment-là, on n'est pas impliqué dans le conflit — on veut seulement mettre fin aux tueries — par opposition à une situation de combat où un ennemi a été identifié, que deux parties s'affrontent et qu'on est une partie au conflit.

Pour dissuader une éventuelle agression russe, le Canada ferait partie de l'OTAN et surveillerait la situation dans ce pays, alors que dans le cadre des opérations de maintien de la paix à caractère préventif, il ne serait pas une partie au conflit; il s'efforcerait simplement d'empêcher qu'un conflit éclate.

**Le sénateur Day :** Merci. Voudriez-vous m'ajouter à la deuxième série de questions?

**Le président :** Je ne sais pas si nous aurons un deuxième tour. Avez-vous une question complémentaire?

**Le sénateur Day :** Je veux simplement m'assurer qu'on n'exclut pas M. Robertson de la discussion.

Quel a été le problème avec le Centre Pearson? A-t-il fait fausse route? Est-ce parce que nous n'avions plus les moyens de maintenir ses activités? Vous envisagez maintenant d'instaurer des centres régionaux partout dans le monde. Je suppose que le Canada ne peut pas faire cavalier seul dans cette opération. Si vous pouviez nous en parler brièvement, ce serait très apprécié.

**M. Robertson :** En ce qui concerne le Centre Pearson pour le maintien de la paix, c'était une combinaison de divers facteurs, mais je pense que ce sont surtout des considérations budgétaires qui ont mené à la décision de mettre fin à ses activités.

C'est une initiative qui était admirée par la communauté internationale, comme en témoigne le nombre de pays qui y ont eu recours — 150 pays — et le nombre de diplômés de différents pays. Les gens auraient voulu qu'il soit maintenu, et ce centre pourrait en quelque sorte être rétabli, mais sous une forme différente.

Pour ce qui est des centres régionaux, je considère que nous pourrions jouer un rôle de premier plan et fournir les formateurs, mais sans nécessairement assurer tout le financement. Il faudrait que ce soit en collaboration avec d'autres pays. Je pense que nous ne serions pas obligés de faire venir des gens ici; nous pourrions établir les centres régionaux à l'étranger et y envoyer nos formateurs. Les pays hôtes, les pays bénéficiaires, pourraient également assumer une partie du financement, tout comme certains organismes des Nations Unies. C'est probablement ce que nous devrions faire.

Je pense que si on pouvait mettre cela en place, il pourrait être utile de commencer à former des formateurs potentiels pour l'avenir, et cela serait un atout précieux pour les pays hôtes à long terme. Nous pourrions prendre l'initiative, puis les autres pays emboîteraient le pas.

**La sénatrice McCoy :** Merci d'être ici aujourd'hui.

I think you called this operation Blue Helmet. I was quite intrigued in that too. So you're seeing physical structures in other countries, or at least dedicated premises?

**Mr. Robertson:** Yes, senator. I think you could indeed take peace training in the sense that we have trained abroad. We're training police in Haiti, and we have trained Iraqi police in Jordan and Afghans in Afghanistan. You take the same concept and take it abroad, so you wouldn't have to necessarily have to bring everybody to Canada as we did in the past. Now, with tools and technology, I think it would probably be more cost efficient. Cost is always a big issue and drives, as several senators have suggested, defence diplomacy spending. If you could make efficiencies but at the same time bring it to the host countries where perhaps you are close to the countries, where you have a base in Africa or Asia, for example, I think that would have real value.

**Senator McCoy:** These institutes would then be set up all over?

**Mr. Robertson:** We'd have common standards and trainers. It would be like satellite university campuses abroad. That's the principle.

**Senator McCoy:** How much do we have dedicated to that now?

**Mr. Robertson:** It's piecemeal, incremental and kind of ad hoc. We don't have that cohesive point of reference we had previously with the Pearson peacekeeping centre. We do some training, of course, in Iraq, but bringing together the various components of government, which would include the longer term, policing, law and order, training judges, for example, and how you run elections. These are all important pieces.

Yes, it is necessary to have our forces stabilize the situation, but what you want is the long-term stabilization of a country, and that involves much more. We know this, and the force would be the first to admit it: It's not just someone in a uniform with a gun; you need policemen, critically, to provide peace and order, but you also need lawyers, judges and a free press.

There's a lot that we can teach, again drawing on our pluralism. That's one of the great values Canada has, and if we can bottle it up and transfer it abroad, that would make a huge contribution to international peace and security.

**Senator McCoy:** Would you do that under the UN umbrella?

**Mr. Robertson:** I think the UN umbrella is the most logical place to do it because that is the only international organization — could you do this under NATO? Perhaps, but I think the UN mantle and the blue helmets, their tradition, would make a lot of sense.

Je pense que vous avez appelé cette opération « Casques bleus ». Cela m'a également beaucoup intrigué. Vous avez parlé de miser sur les infrastructures physiques et les installations dédiées à cette fin dans d'autres pays, n'est-ce pas?

**M. Robertson :** Tout à fait, madame la sénatrice. Je pense que nous pourrions offrir la formation au maintien de la paix comme nous l'avons fait par le passé à l'étranger. Nous formons des policiers en Haïti, et nous avons formé des policiers irakiens en Jordanie et des policiers afghans en Afghanistan. On applique le même concept, mais à l'étranger. Il ne serait donc pas nécessaire d'amener tout le monde au Canada comme autrefois. Maintenant, grâce aux outils et à la technologie, ce serait probablement plus économique. Le coût demeure toujours un enjeu important, et c'est ce qui fait augmenter, comme plusieurs sénateurs l'ont souligné, les dépenses liées à la diplomatie de défense. Si on pouvait réaliser des gains d'efficacité tout en intervenant dans les pays hôtes, tout près des pays où on voudrait cibler nos initiatives, par exemple en Afrique ou en Asie, je pense que ce serait une très bonne chose.

**La sénatrice McCoy :** Ces centres seraient donc établis un peu partout?

**M. Robertson :** Nous aurions des normes communes et des formateurs. Ce serait comme des campus satellites universitaires à l'étranger. C'est le principe.

**La sénatrice McCoy :** De combien d'argent dispose-t-on?

**M. Robertson :** On procède plutôt de façon ponctuelle et graduelle. Nous n'avons pas le point de référence que nous avons avec le Centre Pearson pour le maintien de la paix. Bien sûr, on offre de la formation en Irak, mais il est également important de rassembler les diverses composantes du gouvernement, notamment les services de police, le maintien de l'ordre, la formation des juges, par exemple, et la tenue d'élections, en vue d'assurer sa viabilité à long terme.

En effet, il est nécessaire que nos forces stabilisent la situation, mais ce que nous voulons ici, c'est la stabilisation à long terme d'un pays, et cela consiste en bien plus que la formation de policiers. Il ne suffit pas d'avoir une personne en uniforme avec un fusil; on a besoin de policiers pour assurer le maintien de la paix et de l'ordre, mais on a aussi besoin d'avocats, de juges et d'une liberté de presse.

Il y a beaucoup de choses que nous pouvons leur apprendre, en nous inspirant de notre pluralisme. C'est d'ailleurs l'une des grandes valeurs que le Canada a à offrir, et si nous pouvions la transmettre à l'étranger, ce serait une immense contribution à la paix et à la sécurité internationale.

**La sénatrice McCoy :** Pourriez-vous le faire sous l'égide de l'ONU?

**M. Robertson :** Je pense que l'ONU serait l'endroit le plus logique, étant donné que c'est la seule organisation internationale — on pourrait peut-être aussi s'en remettre à l'OTAN. Toutefois, puisque l'ONU y joue déjà un rôle et que les Casques bleus sont déjà présents, ce serait l'idéal.

**Senator McCoy:** Professor Sloan talked about security as well. Do you think there should be preconditions before you engage in or dedicate more of our resources — or human resources, for that matter — to UN peace support operations? Should there be any conditions laid down as a prerequisite for our participation?

**Ms. Sloan:** I believe we need to prioritize based on our security interests. That pertains to our allies and our Five Eyes partners in areas of the world that pose a threat to our allies. I mentioned that stabilizing Northern Mali, for instance, would be very valuable, as would Libya, because of the threat of Islamic terrorism and migrant instability. I believe stabilizing Afghanistan remains important, and our allies have just decided to extend that NATO mission. We need to prioritize the security threat to Canada and its allies.

Then, of course, when it comes to the actual mission, is it viable? Is it well commanded? Are there enough forces? Are the forces properly equipped for the mandate at hand? All of those criteria have to come into play.

**Senator Raine:** Thank you very much. This is very interesting. I have a simple question, I think. If you go back into the olden days, Cyprus time, we knew who was fighting whom, we had agreements, peacekeepers would come in and there were conditions. Now it seems like the biggest threat — the thing that, as a Canadian, I'm afraid of — is this threat of ISIS. It seems that it can go everywhere and flare up everywhere. Is the United Nations peacekeeping force the best way to deal with the threat of ISIS?

**The Chair:** That's a loaded question.

**Ms. Sloan:** I have not looked into the details of the Mali mission, but I believe that they're struggling and that quite a few peacekeepers have been killed, et cetera. It's proving dangerous and difficult for the UN. Germany has recently committed to that operation. The Netherlands is committed to that operation. A country like Canada could make, I think, a good contribution, but other organizations like NATO or U.S.-led coalitions can be very important, as we're seeing in Iraq and also Afghanistan. As the mission gets more and more dangerous, it tends to move toward other organizations. That's not to say that it always has to be that way, but so far that's what we've seen.

**Senator Raine:** I guess I could say, then, that in some situations it turns out that you're not keeping the peace; you're really making war against this enemy that has surfaced. That's the difference between peacekeeping and —

**La sénatrice McCoy :** Mme Sloan a également parlé de la sécurité. Selon vous, devrait-on imposer des conditions préalables avant d'affecter davantage de ressources — ou de ressources humaines — aux opérations de maintien de la paix de l'ONU? Devrait-il y avoir des conditions préalables à notre participation?

**Mme Sloan :** Je crois que nous devons établir nos priorités en fonction de nos intérêts en matière de sécurité. Tout dépend de nos alliés et de nos partenaires du Groupe des cinq dans les régions du monde qui représentent une menace pour nos alliés. Comme je l'ai mentionné plus tôt, il serait très utile de stabiliser le nord du Mali, par exemple, tout comme la Libye, en raison de la menace du terrorisme islamique et de l'instabilité causée par les migrants. Je crois que la stabilisation de l'Afghanistan demeure importante, et nos alliés viennent tout juste de décider de prolonger cette mission de l'OTAN. Nous devons accorder la priorité à ce qui constitue une menace à la sécurité du Canada et de ses alliés.

Ensuite, en ce qui concerne la mission en tant que telle, il faut déterminer si elle est viable, si on dispose de suffisamment de troupes, et si ces troupes sont bien commandées et formées aux fins de ce mandat. Tous ces critères doivent entrer en ligne de compte.

**La sénatrice Raine :** Merci beaucoup. C'est très intéressant. Je pense que ma question est simple. Si on revient en arrière, à l'époque de Chypre, on savait qui étaient les parties belligérantes, on concluait des ententes, les Casques bleus intervenaient et on imposait des conditions. Maintenant, il semble que la menace la plus importante — celle qui me fait le plus peur, en tant que Canadienne — est la menace du groupe État islamique. Ce groupe semble étendre ses tentacules un peu partout. Par conséquent, la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix est-elle réellement la meilleure façon de contrer la menace que représente l'État islamique?

**Le président :** C'est une question plutôt complexe.

**Mme Sloan :** Je n'ai pas examiné en détail la mission au Mali, mais je crois qu'ils en arrachent et que des Casques bleus ont été tués, et cetera. Cela s'avère très dangereux et difficile pour l'ONU. L'Allemagne s'est récemment engagée dans ces opérations, tout comme les Pays-Bas. Selon moi, un pays comme le Canada pourrait apporter une bonne contribution, mais d'autres organisations comme l'OTAN ou des coalitions dirigées par les États-Unis peuvent être très importantes, comme on peut le constater en Iraq et aussi en Afghanistan. À mesure que les missions deviennent de plus en plus dangereuses, on a tendance à se tourner vers d'autres organisations. Cela ne veut pas dire qu'on doit toujours agir ainsi, mais c'est ce qui s'est passé jusqu'à présent.

**La sénatrice Raine :** On pourrait donc dire que dans certaines situations, il ne s'agit pas de maintenir la paix, mais plutôt de lutter contre un ennemi. Voilà la différence entre le maintien de la paix et...

**Ms. Sloan:** Yes, there's no peace to keep. In Bosnia, there was something like 34 ceasefires. Oftentimes, ceasefires are sort of negotiated in the fall and broken in the spring, so it can be very difficult because there is no peace to keep and you get caught up in the conflict.

**Senator Raine:** Yes, it's complicated. Thank you very much for your insight.

[Translation]

**Senator Carignan:** My comment is in the same vein as Senator Raine's, namely, that we should review the mission or mandate that the UN gives peacekeeping forces. Sometimes, there is no peace to keep. We are in that situation. At other times, however, we can destabilize forces by supporting one group over another or, if we are in self-defence mode, we witness atrocities between the two camps, but are not able to intervene.

How important is defining a mandate and what should our role be based on the definition of that mandate before we commit to a mission?

[English]

**Ms. Sloan:** I would say that each operation would be different, but in many of the operations that we're seeing now, it's the protection of civilians. If you're going to go in and protect civilians, you have to be well armed to do that. But each mandate will be different.

[Translation]

**Mr. Robertson:** I agree that the United Nations is sometimes unable to respond to the challenges. That is why we have turned to other organizations, such as NATO, working with special coalitions led by the United States.

Each situation is different but the key is protecting civilians, women and children. That is very important. That is why we are endeavouring to keep this responsibility.

[English]

**Ms. Sloan:** The big value that the UN brings is a sense of legitimacy. There may be places where NATO could go as well, but it's better if the UN goes. At the end of the day, NATO is seen as a military alliance with a particular perspective, whereas the UN can have a greater sense of legitimacy to the folks on the ground, so to take measures to make UN operations more effective would be very valuable.

[Translation]

**Senator Carignan:** Has NATO become the UN's police force when the UN is unable to do the job itself?

**Mme Sloan :** Oui, parce qu'il n'y a pas de paix à maintenir. En Bosnie, il y a eu près de 34 cessez-le-feu. Souvent, ces cessez-le-feu sont négociés à l'automne et on les enfreint au printemps, alors cela peut être très difficile lorsqu'il n'y a pas de paix à maintenir et qu'on se retrouve pris dans le conflit.

**La sénatrice Raine :** Oui, c'est compliqué. Merci beaucoup de vos observations.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Mon commentaire va dans le même sens que celui de la sénatrice Raine, à savoir que l'on devrait étudier de nouveau la mission ou le mandat donné par l'ONU aux forces de maintien de la paix. Parfois, il n'y a pas de paix à maintenir. Nous sommes dans cette situation. Cependant, dans d'autres situations, nous pouvons nuire à l'équilibre des forces en soutenant un groupe plutôt qu'un autre, ou encore, le fait d'être en mode d'autodéfense nous rend témoins d'atrocités entre deux camps sans que nous puissions intervenir.

Quelle est l'importance de la définition d'un mandat et quel devrait être notre rôle selon la définition de ce mandat avant que nous nous engageions dans une mission?

[Traduction]

**Mme Sloan :** Je dirais que chaque opération est différente, mais dans bon nombre des opérations que l'on voit en ce moment, il s'agit de protéger les civils. Si on veut intervenir et protéger les civils, il faut être bien armé pour le faire. Toutefois, chaque mandat est différent.

[Français]

**M. Robertson :** Je suis d'accord avec le fait que, de temps en temps, les Nations Unies ne sont pas prêtes à répondre aux défis. Pour cette raison, nous nous sommes tournés vers d'autres organisations, comme l'OTAN, de concert avec les coalitions spéciales dirigées par les États-Unis.

Chaque situation est différente, mais ce qui compte, c'est de protéger les civils, les femmes et les enfants. C'est très important. C'est la raison pour laquelle nous nous efforçons de préserver cette responsabilité.

[Traduction]

**Mme Sloan :** L'ONU apporte un sens de légitimité. L'OTAN pourrait intervenir dans certains cas, mais il vaudrait mieux que ce soit l'ONU, car l'OTAN est souvent perçue comme une alliance militaire, alors que l'ONU peut avoir un plus grand sens de légitimité pour les gens sur le terrain. Il faut donc prendre des mesures pour améliorer les opérations de l'ONU.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** L'OTAN est devenue la force policière de l'ONU lorsque celle-ci est incapable d'offrir le service elle-même?

**Mr. Robertson:** Sometimes that is preferable. Sometimes NATO is called upon to protect civilians.

[English]

**Ms. Sloan:** NATO and other regional organizations are part of the UN system; they're part of the UN charter. So to go with a NATO operation, you're not entirely going out of the UN; it's just been delegated to a regional organization.

**Senator Meredith:** Thank you so much, both of you, for your presentations.

Ms. Sloane, in your discussion of security sector reform, you stressed training, and you talked about Bosnia and Croatia. In fact, I've engaged with some of those officers who were deployed.

You also stressed influence of corruption. What measures are in place to safeguard our officers when they are deployed to these hotspots to ensure that there are no influences of corruption?

**Ms. Sloan:** I apologize. I don't have an answer to that question.

**Senator Meredith:** In terms of training, we are being deployed to ensure there is security on the ground, so my question would be around that in terms of influences. You mentioned it twice in your statement with respect to corruption or those individuals who are engaged in activities that could be considered as corrupt.

**Ms. Sloan:** Our Canadian Forces are well trained and professional and would go into that circumstance trying to pass on those rule-of-law principles that would be ingrained within the soldiers and officers of the Canadian Forces.

**Mr. Robertson:** You will remember we disbanded a regiment for what we saw as lack of professional conduct in Somalia. Our rules and the code of conduct are extremely rigorous, but that doesn't apply to some of those currently involved. That's something where training should make a difference.

That's why I argued for the certified to protect, and you could condition performance measures for those countries that are currently providing. If their troops don't measure up, they would not be doing so, because they bring disrepute to the whole concept of the blue beret and the United Nations peace operations.

**Senator Jaffer:** Ms. Sloan, you said UN delegates to NATO. That's not my understanding. NATO goes into areas that it decides; it does not do it under the UN banner. It's not like the UN is telling NATO to go in; NATO is doing this on its own. It's not delegated by the UN.

**M. Robertson :** De temps en temps, c'est préférable. Parfois, il faut faire appel à l'OTAN pour protéger les civils.

[Traduction]

**Mme Sloan :** L'OTAN et d'autres organisations régionales font partie du système de l'ONU; ils font partie de la Charte des Nations Unies. Par conséquent, le fait de participer à une opération de l'OTAN ne nous exclut pas totalement de l'ONU; on ne fait que déléguer à une organisation régionale.

**Le sénateur Meredith :** Merci beaucoup à vous deux pour vos exposés.

Madame Sloan, lorsque vous avez parlé de la réforme du secteur de la sécurité, vous avez insisté sur la formation, et vous avez aussi parlé de la Bosnie et de la Croatie. En fait, j'ai collaboré avec certains de ces agents qui ont été déployés.

Vous avez aussi mentionné l'influence de la corruption. Quelles sont les mesures en place pour protéger nos agents déployés dans ces zones sensibles contre ce genre d'influence indue?

**Mme Sloan :** Je suis désolée. Je ne crois pas avoir de réponse à votre question.

**Le sénateur Meredith :** Pour ce qui est de la formation, lorsqu'on déploie des agents sur le terrain, comment peut-on s'assurer que ces gens demeurent à l'abri de la corruption? Dans votre déclaration, vous avez mentionné à deux reprises la corruption ou les activités qui pourraient être considérées comme étant corrompues.

**Mme Sloan :** Les Forces canadiennes sont bien formées et ont un haut degré de professionnalisme. Elles s'efforcent de transmettre ces principes de la primauté du droit, qui sont bien ancrés au sein des soldats et des officiers des Forces canadiennes.

**M. Robertson :** Vous vous souviendrez qu'on a démantelé un régiment qui manquait de professionnalisme en Somalie. Nos règles et notre code de conduite sont extrêmement rigoureux, mais ils ne s'appliquent pas à certains pays actuellement engagés. La formation joue donc un rôle important.

C'est pourquoi j'ai parlé de la norme « Certifié pour protéger ». On pourrait établir des mesures de rendement pour ces pays, et si les troupes ne sont pas à la hauteur, on mettrait fin à leurs activités, car elles jetteraient le discrédit sur toute l'intervention des Casques bleus et les opérations de la paix de l'ONU.

**La sénatrice Jaffer :** Madame Sloan, vous avez indiqué que l'ONU délègue à l'OTAN. Ce n'est pas ce que j'avais compris. L'OTAN intervient de façon autonome, et non pas sous l'égide de l'ONU. Ce n'est pas comme si l'ONU disait à l'OTAN d'intervenir; l'OTAN le fait de son propre chef. Il n'y a pas de délégation de l'ONU.

**Ms. Sloan:** Let me clarify. Chapter 8 of the UN charter covers regional organizations and says something to the effect that if the Security Council cannot agree, then regional organizations can undertake measures until such time as the Security Council can agree.

**Senator Jaffer:** I understand that. What I'm saying is it's not like NATO gets permission or is asked by the UN. NATO does it on its own. When it goes under the banner of NATO, it goes with the countries that are part of NATO. It's not doing it under the UN banner.

**Ms. Sloan:** That's right.

**Senator Jaffer:** It doesn't have the moral authority of the UN.

**Ms. Sloan:** That's right.

**The Chair:** The question of the UN and their legitimacy was questioned when we had the two previous ministers as witnesses last week. As far as our committee is concerned and recommendations going forward to the government, would it be feasible for a recommendation to look toward us working with our normal allies to ensure that when we go into the United Nations and go under their umbrella and do work on behalf of the United Nations, that there is a clear understanding of the rules of how we are going to conduct our business?

I would like to hear your comments on the question of a recommendation that any recommendation that comes out of this for the purpose of this report, that the financial commitments have to be over and above what has already been committed to the Department of National Defence.

**Ms. Sloan:** Command arrangements have to be transparent, and if Canada is to be part of a UN operation, the methods through which we are going to operate have to be very clear. Basically your first statement I agree with, yes.

On the financial side, the Department of National Defence has a budget, and then operations end up coming out of that budget. It would be very helpful if there was an increment to that budget to cover operations, as I believe is the way in the United States.

**Mr. Robertson:** I agree with both of your premises. Yes, we should have a clear sense of the rules of engagement and the terms of engagement when we go in. This has been reiterated by former Canadian commanders who participated in UN missions, ranging from Lewis MacKenzie to Romeo Dallaire.

In terms of the budgeting, yes, although it makes sense to have a supplemental budget, but that's very hard to get through. I would argue that we provide our Department of National Defence with sufficient funding at the outset, because otherwise what happens is they end up scalping other parts of the operation because there is never an assurance you will get these second supplementary estimates that are sometimes hard to get.

**Mme Sloan :** Permettez-moi d'apporter quelques précisions. Le chapitre 8 de la Charte des Nations Unies englobe les organisations régionales et prévoit que, si le Conseil de sécurité n'arrive pas à s'entendre, les organisations régionales peuvent prendre des mesures jusqu'à ce que le Conseil de sécurité se mette d'accord.

**La sénatrice Jaffer :** Je comprends ça. Ce que je dis, c'est que ce n'est pas comme si l'OTAN obtenait la permission ou recevait une demande de l'ONU. L'OTAN agit de son propre chef. Lorsque c'est sous l'égide de l'OTAN, ce sont les pays membres de l'OTAN qui décident et non pas l'ONU.

**Mm Sloan :** C'est exact.

**La sénatrice Jaffer :** Elle n'a pas l'autorité morale de l'ONU.

**Mme Sloan :** Absolument.

**Le président :** La légitimité des Nations Unies a été remise en question lorsque deux anciens ministres ont comparu la semaine dernière devant nous. Pour ce qui est des recommandations que le comité présentera au gouvernement, pourrait-on envisager une collaboration avec nos alliés habituels, de sorte que dans le cadre des opérations des Nations Unies, il y ait une compréhension très claire des règles qui régissent nos activités?

Pour toute recommandation découlant de ce rapport, les engagements financiers doivent dépasser les engagements financiers actuels du ministère de la Défense nationale. J'aimerais vous entendre à ce sujet.

**Mme Sloan :** Les arrangements pris avec le commandement doivent être transparents. Si le Canada doit faire partie d'une opération des Nations Unies, les méthodes à suivre sur le plan opérationnel doivent être très claires. En gros, je suis d'accord avec votre premier énoncé.

Sur le plan financier, le ministère de la Défense nationale a un budget, et on finit par imputer les opérations à ce budget. Il serait très utile d'avoir des sommes additionnelles pour couvrir les opérations, comme c'est le cas aux États-Unis, je crois.

**M. Robertson :** Je suis d'accord avec vos deux premières affirmations. Oui, il faut bien connaître les règles et les modalités d'engagement relatives à nos participations. Cela a été énoncé maintes fois par d'anciens commandants canadiens qui ont participé à des missions des Nations Unies, de Lewis MacKenzie à Roméo Dallaire.

Pour ce qui est du budget, il serait logique en effet d'avoir un budget supplémentaire, mais c'est très difficile à obtenir. Il faudrait initialement fournir suffisamment de fonds au ministère de la Défense nationale, parce qu'autrement il finit par couper dans d'autres parties de l'opération, n'étant jamais sûr d'obtenir les fonds demandés dans le Budget supplémentaire des dépenses.

**The Chair:** I want to thank the witnesses for their informative presentations; we appreciate the time you have spent with us and answering the questions.

Joining us on the second panel is His Excellency Per Sjögren, Ambassador of Sweden to Canada.

Ambassador, welcome to the committee. We are looking forward to learning more about Sweden's contribution to United Nations peace support operations and gaining some insights and lessons learned.

I understand that you have a statement. We have one hour for the panel. We invite you to begin.

**H.E. Per Sjögren, Ambassador, Embassy of Sweden to Canada:** Thank you, honourable senators, for inviting me to the committee and to make a presentation on the Swedish experience and participation in international peacekeeping, with a focus on the United Nations.

I will structure my introduction in three parts: First, a more general statement about Swedish defence; then some remarks regarding our policy considerations when it comes to participation in international peace operations; and finally, I will, in more detail, inform the committee about our participation in MINUSMA in Mali, the Resolute Support Mission in Afghanistan and our engagement in the Global Coalition against Daesh/ISIL.

In terms of introduction, I first would like to say that the task of the Swedish Armed Forces is, naturally, to defend Sweden, its interests and its territorial integrity. It should also be able to participate in operations overseas, as well as support civilian authorities in emergencies. The yearly budget for Swedish defence is almost C\$6.6 billion.

In June 2015, a defence bill covering the years 2016 to 2020 was approved by the Parliament, with a broad majority. The security situation in our vicinity has deteriorated, which calls for increased capabilities and deepened multi- and bilateral cooperation. The basis for this defence bill was two reports by the Swedish Parliamentary Defence Commission, one named *Choices in a globalized world*, and the second, *The Defence of Sweden - a stronger defence for uncertain time*.

Our military capabilities need, consequently, to be enhanced. The budget will increase to about C\$7.7 billion until 2020. The Armed Forces size is 50,000 persons, 22,000 of which are from the Home Guard. In 2010, conscription was dormant and replaced with an all-volunteer force with the majority being part-time soldiers.

Procurement will focus on long-term projects such as the new advanced fighter jet Gripen E and increase its focus on basic material to enhance readiness of our war-fighting units.

**Le président :** Je remercie les témoins pour leurs exposés instructifs. Merci d'avoir participé et d'avoir consacré du temps à répondre à nos questions.

Accueillons maintenant notre témoin du deuxième groupe, Son Excellence Per Sjögren, l'ambassadeur de la Suède au Canada.

Monsieur l'ambassadeur, bienvenue à notre comité. Nous avons hâte d'en savoir plus sur la contribution de la Suède aux opérations de soutien de la paix des Nations Unies, d'obtenir de l'information et d'entendre les leçons apprises.

Je comprends que vous avez une déclaration à faire. Nous avons une heure devant nous. Nous vous invitons à commencer.

**Son Excellence Per Sjögren, ambassadeur, ambassade de Suède au Canada :** Merci, mesdames et messieurs, de m'avoir invité à venir vous parler de l'expérience suédoise et de la participation de la Suède au maintien de la paix internationale, notamment aux Nations Unies.

Ma déclaration comporte trois parties : d'abord, un exposé général sur la défense suédoise; puis des observations concernant nos politiques en matière de participation aux opérations de paix internationales; et enfin, un exposé détaillé sur notre participation à la MINUSMA — la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali —, à la mission Resolute Support en Afghanistan et à la Coalition mondiale contre Daesh, ou l'EIL.

Pour débiter, j'aimerais vous dire que la fonction des forces armées suédoises est, naturellement, de défendre la Suède, ses intérêts et l'intégrité de son territoire. Elles doivent également pouvoir participer à des opérations outre-mer et aider les autorités civiles en cas d'urgence. Le budget annuel de la défense suédoise s'élève à près de 6,6 milliards de dollars canadiens.

En juin 2015, le Parlement a très majoritairement adopté une loi sur la défense pour la période de 2016 à 2020. La sécurité dans notre région du monde s'est détériorée. Il faut donc une plus grande capacité et une meilleure collaboration multilatérale et bilatérale. La loi sur la défense qui a été adoptée se fonde sur deux rapports présentés par la Commission parlementaire suédoise sur la défense. L'un d'eux s'intitule *Choices in a globalized world* et l'autre, *The Defence of Sweden - a stronger defence for uncertain time*.

Nos capacités militaires doivent être renforcées. Le budget sera porté à 7,7 milliards de dollars canadiens jusqu'en 2020. Les forces armées comptent 50 000 personnes, dont 22 000 font partie de l'unité territoriale. En 2010, la conscription avait cessé, et elle a été remplacée par une force uniquement constituée de volontaires, dont une majorité de soldats à temps partiel.

L'approvisionnement portera essentiellement sur les projets à long terme comme le nouvel avion de combat à réaction avancé Gripen et se limitera aux approvisionnements de base pour améliorer la disponibilité opérationnelle de nos unités de combat.

Total defence, the organization of civil society to protect citizens and infrastructure, as well as support combat operations, is being revived.

Swedish military non-alignment continues. It contributes to stability in our region. From this standpoint, security is built in cooperation with others.

Defence cooperation is being deepened with Finland, including operational planning. An agreement with the United States was signed a couple of weeks ago at Secretary of Defence level to strengthen defence-related cooperation.

Sweden is also working to develop its partnership with NATO within the Enhanced Opportunities Program, as well as to strengthen ties with Nordic and Baltic Sea countries. Enhancing and demonstrating the ability to act jointly will have a deterrent effect that, in turn, will support stability in the Baltic Sea area.

When it comes to international peace operations, Sweden has a long history in supporting United Nations peace operations. Since 1948, when Sweden sent observers to the very first UN mission, UNTSO, in the Middle East, more than 80,000 Swedish women and men have participated in UN peace operations.

Through the UN, we contribute to conflict prevention, peace and humanitarian efforts, rebuilding of conflict-affected states, disarmament and non-proliferation, poverty reduction and sustainable development. We view this comprehensive policy on international peace operations as an integral part of Swedish foreign and development policy, with, *inter alia*, participation in peace processes and negotiations in Mali, Afghanistan, Cyprus and elsewhere.

On this point, I would like to say that we would gladly intensify our cooperation with Canada on improving and developing the UN's peace and security agenda. This was, *inter alia*, discussed at the second Swedish-Canadian-UN dialogue in Stockholm in April, and a symposium or seminar to take this a step further between our countries, both at policy and operation level, will be welcomed on our part.

In 2015, Sweden sent approximately 470 persons to close to 40 civilian and military operations in crisis management. Thirty-eight per cent of the personnel sent to civilian operations were women, which is an increase of 15 per cent compared to the Swedish contribution in 2014.

K1.2 billion — approximately C\$200 million — was allocated to international operations in crisis management, and C\$50 million of this amount covered expenses for the civilian operations.

On rétablit l'organisation de la société civile appelée « défense totale », qui a pour fonction de protéger la population et les infrastructures ainsi que de soutenir les opérations de combat.

La Suède maintient sa politique de non-alignement militaire. Cela contribue à la stabilité dans notre région. De ce point de vue, la sécurité est assurée en collaboration avec les autres.

La collaboration en matière de défense est renforcée avec la Finlande, y compris la planification opérationnelle. Une entente a été signée au niveau du secrétaire à la défense des États-Unis il y a quelques semaines, pour consolider la collaboration en matière de défense.

La Suède travaille également à l'expansion de son partenariat avec l'OTAN dans le cadre du programme d'amélioration des occasions de partenariat, ainsi qu'au resserrement de ses liens avec les pays nordiques et baltes. Accroître et démontrer la capacité d'agir conjointement aura un effet dissuasif qui, à son tour, favorisera la stabilité dans la région de la mer Baltique.

En ce qui concerne les opérations de maintien de la paix à l'étranger, la Suède soutient depuis très longtemps celles des Nations Unies. Depuis 1948, moment où la Suède a envoyé des observateurs à l'ONUST, la toute première mission des Nations Unies au Moyen-Orient, plus de 80 000 hommes et femmes de notre pays ont participé à des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

Par l'entremise de l'ONU, nous contribuons à la prévention des conflits, aux efforts de paix et aux efforts humanitaires, à la reconstruction des États touchés par des conflits, au désarmement et à la non-prolifération, à la réduction de la pauvreté et au développement durable. Nous voyons la politique globale sur les opérations de maintien de la paix à l'étranger comme faisant partie intégrante des politiques relatives aux affaires étrangères et au développement de la Suède, avec entre autres une participation aux processus de paix et aux négociations au Mali, en Afghanistan, à Chypre et ailleurs.

À ce sujet, j'aimerais préciser que nous serions heureux de collaborer davantage avec le Canada à l'amélioration et à l'expansion du programme de paix et de sécurité de l'ONU. Nous en avons discuté entre autres choses lors de la deuxième rencontre Suède-Canada qui s'est tenue à Stockholm, en avril, et nous aimerions participer à un symposium ou un séminaire qui nous permettrait d'approfondir la relation entre nos deux pays, à la fois sur le plan des politiques et des opérations.

En 2015, la Suède a déployé environ 470 personnes dans près de 40 opérations civiles et militaires de gestion de crise. Le personnel envoyé dans les opérations civiles était composé de femmes à 38 p. 100, ce qui représente une hausse de 15 p. 100 par rapport à 2014.

On a consacré 2 milliards de couronnes — soit environ 200 millions de dollars canadiens — à des opérations internationales de gestion de crises, dont 50 millions de dollars pour régler des dépenses liées aux opérations civiles.



The Swedish contribution to cooperation in civilian crisis management has been focused on areas and conflicts to which are given priority in respect of foreign security and development aid policy. The contribution is, consequently, well coordinated with Sweden's policy for global development.

In reference to Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security, Sweden actively continues to promote the implementation of this resolution and the following laws. The area of cooperation is also an area where we would like to see closer cooperation with Canada, while this is also a Canadian priority.

The Swedish foreign administration will also continue to promote gender equality perspectives throughout the peace-promoting operations. We will also promote the increase of women in leading the positions. This includes promoting gender equality perspectives as well as gender analysis in research studies concerning conflicts where international organizations operate to promote peace.

A special facility in this regard has been established in Stockholm. It is named the Nordic Centre for Gender in Military Operations. Canada has already sent staff for training at the centre. This is an area where we would like to go further in cooperation with Canada.

I will now turn to three operations where we are active at the moment. We are active in many, but I would like to mention three of them.

First is MINUSMA, in Mali. We are extending our force contribution to MINUSMA until June 2017. Sweden is contributing with an intelligence unit of 250 persons promoting peace and security in Timbuktu and Sector West. We have long-term support to MINUSMA and have decided to further increase our engagement by contributing to a transport aviation unit in cooperation with Norway, Belgium, Denmark and Portugal.

The security threats our peacekeepers face in MINUSMA are serious. MINUSMA has become the most dangerous of all current UN missions, with over 80 casualties. Capacity building for our personnel is key to a successful mandate implementation, as well as to security for our and other international staff.

Sweden is looking forward to the extension of MINUSMA's mandate by the Security Council and pleased by the information from the report of the Secretary-General suggesting an increase of strength of the military component by a bit more than 2,000 persons. It is important that the mission can continue to work to implement its mandate, which is already under challenge, but without getting major additional tasks on its shoulders.

La contribution de la Suède à la collaboration en matière de gestion de crises civiles porte essentiellement sur des zones et des conflits prioritaires sur le plan de la sécurité étrangère et des politiques d'aide au développement. Par conséquent, elle est bien coordonnée avec la politique suédoise de développement mondial.

La Suède continue de promouvoir activement la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité et des lois qui s'y rapportent. La coopération est aussi un domaine où nous aimerions resserrer la collaboration avec le Canada, pour lequel c'est également une priorité.

Les affaires étrangères de la Suède continueront de promouvoir l'égalité des genres dans leurs activités de promotion de la paix. Nous allons également favoriser l'augmentation du nombre de femmes dans les postes de direction. Cela signifie qu'on intégrera des perspectives en matière d'égalité entre les sexes et des analyses comparatives entre les sexes dans les recherches portant sur les conflits où des organisations internationales travaillent à promouvoir la paix.

Une installation particulière a vu le jour dans cette optique à Stockholm. C'est le Centre nordique pour les questions de genre dans les opérations militaires. Le Canada a déjà envoyé du personnel pour la formation au centre. C'est un domaine dans lequel nous aimerions travailler davantage de concert avec le Canada.

Voyons maintenant trois opérations auxquelles nous participons activement. Nous participons à beaucoup d'opérations, mais je voudrais en décrire trois.

La première est la MINUSMA, au Mali. Nous prolongeons notre contribution en personnel à la MINUSMA jusqu'en juin 2017. La Suède fournit une unité du renseignement de 250 personnes pour la promotion de la paix et de la sécurité à Tombouctou et dans le secteur Ouest. Nous appuyons la MINUSMA depuis longtemps et nous avons décidé d'intensifier notre engagement par l'apport à une unité d'aviation de transport, en coopération avec la Norvège, la Belgique, le Danemark et le Portugal.

Les menaces à la sécurité que notre personnel de maintien de la paix doit affronter sont graves. La MINUSMA est devenue la plus dangereuse de toutes les missions actuelles de l'ONU, avec plus de 80 pertes de vie. Le renforcement des capacités de notre personnel est essentiel à l'accomplissement de son mandat, de même qu'à la sécurité de notre personnel et de celui des autres pays.

Comptant sur la prolongation du mandat de la MINUSMA par le Conseil de sécurité, la Suède est heureuse du rapport du secrétaire général selon lequel ce dernier propose d'augmenter d'un peu plus de 2 000 les effectifs militaires. Il importe que la mission puisse s'acheminer vers l'accomplissement de son mandat, ce qui, déjà, n'est pas assuré, mais sans se charger d'importantes tâches supplémentaires.

A well-functioning MINUSMA requires good cooperation between the two contributing countries, and the Swedish contingent in Timbuktu has established a good level of cooperation with the other countries serving in Sector West. Our assessment is that MINUSMA brings international and regional actors together, as well as neighbouring countries.

When it comes to the Swedish contribution to Resolute Support Mission in Afghanistan, our assessment of the worsened security situation in Afghanistan demands a continued military presence. The phasing out there will be pushed forward. We also need to keep the regional spokes while adopting a cable-centric mission.

We are aware that there will be few troops on the ground due to U.S. downsizing, and Sweden plans, for our part, to keep our troops at present level, which is approximately 30, pending a decision in autumn-winter in the Swedish Parliament.

Last, security in Afghanistan can not only build on military presence. A peace process leading to a political settlement is the only viable option to end the conflict.

Sweden's commitment to Afghanistan stands firm. Our collective and long-term engagement in Afghanistan will continue. This also includes a strong UN presence to give the commitment even more credibility.

Creating equal rights for women and children and building an inclusive society in Afghanistan is crucial. The agenda on women, peace and security is one of our top priorities.

Security does not only constitute development. Political and economic reforms must go hand in hand with efforts to build security and establish sustainable, long-term development. It's important to reiterate and remember the link between security and development, and the development cooperation needs a secure environment to fully function.

Sweden has made a long-term commitment for 2012 to 2024 in Afghanistan with an indicative volume of approximately \$1.2 billion U.S. in development cooperation. Last year, Sweden received 41,000 asylum seekers from Afghanistan, of which half were unaccompanied minors. Regarding our engagement in the coalition against Daesh/ISIL, Sweden fully supports efforts to defeat ISIL/Daesh, and we are part of the coalition with approximately 35 troops in the training and education mission in northern Iraq. Our military efforts are part of our wide support to Iraq where we also have a substantial development of cooperation and humanitarian support.

Une MINUSMA efficace exige une excellente collaboration entre les deux pays qui y contribuent, et le contingent suédois à Tombouctou a établi un excellent niveau de collaboration avec les autres pays servant dans le secteur Ouest. Notre évaluation est que la MINUSMA réunit des acteurs internationaux et régionaux ainsi que les pays voisins.

En ce qui concerne la contribution de la Suède à la mission « Resolute Support » en Afghanistan, nous pensons que la dégradation de la sécurité là-bas exige une présence militaire ininterrompue dans ce pays. Le retrait graduel sera repoussé à plus tard. Nous avons aussi besoin de conserver les branches régionales tout en adoptant une mission centrée sur câblogrammes.

Nous savons bien qu'il y aura peu de soldats sur le terrain, en raison de la réduction de la taille de la présence américaine, et les plans de la Suède, quant à nous, visent à conserver nos effectifs au niveau actuel, c'est-à-dire une trentaine de soldats, en attendant la décision, en automne ou en hiver, du Parlement suédois.

Enfin, la sécurité en Afghanistan ne peut pas seulement reposer sur la présence militaire. La seule option viable pour mettre fin au conflit est un processus de paix conduisant à un règlement politique.

La Suède reste fermement engagée à l'égard de l'Afghanistan. Notre engagement collectif et à long terme dans ce pays se poursuivra. Il comprend aussi une forte présence de l'ONU, pour donner à cet engagement encore plus de crédibilité.

La création de droits égaux pour les femmes et les enfants et l'édification d'une société inclusive en Afghanistan sont des opérations indispensables. Le programme concernant les femmes, la paix et la sécurité est l'une de nos plus grandes priorités.

La sécurité n'est pas seulement un gage de développement. Les réformes politiques et économiques doivent aller de pair avec les efforts visant à construire la sécurité et à établir un développement durable, à long terme. Il importe de réaffirmer et de se rappeler le lien qui existe entre la sécurité et le développement, et la coopération en vue du développement a besoin, pour être entièrement efficace, d'un climat de sécurité.

La Suède s'est engagée à long terme, pour 2012 à 2024, en Afghanistan, en consacrant, à titre indicatif, environ 1,2 milliard de dollars américains à la coopération dans le développement. L'année dernière, elle a accueilli 41 000 demandeurs d'asile de l'Afghanistan, dont la moitié était des mineurs non accompagnés. Engagée dans la coalition contre Daesh, la Suède appuie entièrement les efforts visant sa défaite et elle lui fournit environ 35 soldats affectés à la mission de formation et d'instruction dans le nord de l'Irak. Nos efforts militaires font partie de notre large appui à l'Irak, où nous accordons aussi une aide humanitaire et une aide au développement de la coopération qui sont considérables.

We are also active in working with the EU's engagement in Iraq looking into stabilizing liberated areas. Our engagement in Iraq and northern Syria is there for the long term and we realize the multiple efforts of the military are necessary.

The government's aim is to prolong our contribution to the coalition and also to look at making our mandate more flexible. This is all part of a parliamentary process that will take place in autumn/early winter, so decisions on this are still some months ahead.

Thank you for your attention to my introduction. I am now ready to answer questions as best as I can. I would have liked to have our military attaché, who is based in Washington but also comes to Canada, at my side. He has left, and a new military attaché will arrive in late July. If there are questions on specific military aspects, I would ask the committee's indulgence to come back or follow up later. I will be able to answer questions on a more general basis ahead. Thank you.

**Senator Jaffer:** Thank you very much for your presentation here today. I had the honour to be a guest of your foreign minister in December when there was the high-level conference in Sweden. One of the things I learned there was that you now have a feminist foreign policy. I was pleased to hear that you have now set up the Nordic Centre for Gender in Military Operations. Could you provide the clerk of the committee with more information on that centre? That would be useful for us.

The government here is looking at a whole-government approach. Are you also looking at foreign policy with a feminist agenda or feminist foreign policy? Are you looking at a feminist defence policy as well?

**Mr. Sjögren:** Thank you, senator. On the feminist foreign policy, it's important to reiterate and understand it is also linked to security. We would like to see more women engaged in peace negotiations and also peace operations. We have a common concern with Canada when it comes to peace operations. It's a clear priority for Canada. As an example of that, we are supporting women peace negotiators in Syria. We are in contact with a number of women who are active in the peace negotiations locally. We tried to bring women in to participate in the Syrian peace negotiations. The peace feminist foreign policy has a clear security policy link in that regard.

When it comes to our ambition regarding Security Resolution 1325 and the Nordic Centre for Gender in Stockholm, the gender centre has been recognized as the NATO's department for gender training for men and women. I will gladly provide the committee with more information about the gender centre. I'm also glad that

Nous collaborons aussi activement à l'engagement de l'Union européenne en Irak, en cherchant à stabiliser les régions libérées. Notre engagement en Irak et dans le nord de la Syrie est prévu pour durer, et nous constatons la nécessité d'efforts militaires multiples.

L'objectif du gouvernement est de prolonger notre apport à la coalition et aussi de chercher à assouplir notre mandat. Tout cela fait partie d'un processus parlementaire qui se déroulera cet automne ou au début de l'hiver. Les décisions ne seront pas connues avant quelques mois.

Je vous remercie de l'attention que vous avez réservée à mon exposé. Je suis maintenant prêt à répondre de mon mieux à vos questions. J'aurais aimé être accompagné de notre attaché militaire basé à Washington, qui vient aussi au Canada. Il est parti, et son remplaçant arrivera fin juillet. Si vous avez des questions sur des aspects militaires précis, j'implore votre indulgence pour que vous m'autorisiez à vous répondre plus tard ou à revenir. Je pourrai répondre plus rapidement aux questions générales.

**La sénatrice Jaffer :** Merci beaucoup pour votre exposé. J'ai eu l'honneur d'être invitée par votre ministre des Affaires étrangères en décembre, lors de la conférence à haut niveau qui a eu lieu en Suède. J'y ai notamment appris que votre pays s'est maintenant doté d'une politique étrangère féministe. J'ai été heureuse d'entendre que vous avez maintenant établi un centre nordique pour l'égalité des sexes dans les opérations militaires. Pourriez-vous communiquer à notre greffier plus de renseignements sur ce centre? Cela nous serait utile.

Notre gouvernement cherche à se donner une approche gouvernementale globale. Envisagez-vous la politique étrangère selon un point de vue féministe, une politique étrangère féministe? Envisagez-vous aussi une politique de défense féministe?

**M. Sjögren :** Merci beaucoup de votre question. En ce qui concerne la politique étrangère féministe, il importe de réaffirmer et de comprendre ses liens avec la sécurité. Nous voudrions que plus de femmes participent aux négociations de paix et aussi aux opérations de maintien de la paix. Nous partageons avec le Canada des inquiétudes communes à l'égard des opérations de maintien de la paix. C'est manifestement une priorité pour le Canada. Pour vous donner un exemple, nous appuyons les femmes qui participent aux négociations de paix en Syrie. Nous sommes en contact avec un certain nombre de femmes qui y participent localement. Nous avons essayé d'en attirer dans ces négociations en Syrie. La politique étrangère féministe de la paix est visiblement reliée à la politique de sécurité à cet égard.

En ce qui concerne notre ambition touchant la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU et le centre nordique pour l'égalité des sexes à Stockholm, l'OTAN a reconnu ce centre comme son dispensateur d'une formation des hommes et des femmes sur l'égalité des sexes. Je serai ravi de fournir au Comité

Canadian defence is already in contact directly with the centre and has sent Canadian military personnel there for training.

**Senator Jaffer:** I want to formally thank Sweden for the leadership you have played in bringing Syrian women to the peace table. I hope our government will follow your lead.

We've had speakers who spoke a bit about this earlier. I wanted to expand on it. One of things I admire about your country is that in your peace operations, you look at diplomacy and helping to stabilize efforts, especially in Sri Lanka where you have used your defence, mediation and peacekeeping knowledge in bringing the Sinhalese and Tamil together. Do you see a place for mediation and diplomacy as part of our defence policies?

**Mr. Sjögren:** Yes. I would like to answer "yes" to that question. We tried to view international peace capability or peace operation from a comprehensive perspective.

Looking at today's conflicts, one could say after the Cold War, we have few interstate conflicts, and almost all conflicts are internal conflicts with many parts. Just look at the composition of the peace negotiations in Syria; you have a number of parts around the table. This is a very complex situation, and it can't be solved in the traditional way, only with a peacekeeping force standing between two parts. It has to be worked in a much more multi-faceted way.

Military presence is one element of that, but peace negotiations, humanitarian aid, development aid, which also could have a preventive effect, for example, in liberated areas to bring in humanitarian and development aid, we view that as very important. So there is a very comprehensive approach.

We have looked at the Canadian design of peace operations in Syria and Iraq with great interest. As has been explained by the Canadian government, there's a reference to these different elements, as well as receiving refugees in your home country as part of the whole package. This is something characterized by the Swedish model of thinking when it comes to conflict and how conflicts are shaped today.

**Senator Jaffer:** I'm aware of what Sweden is doing in Iraq because I have Iraqi friends working with your government. You mentioned your presence in Iraq and trying to work against ISIL. With that, have you also employed within the communities a prevention or mediation model, or is it just too early to do that?

**Mr. Sjögren:** I can't answer in detail exactly how we have employed, but to bring in local and regional capabilities in different forms is part of our approach, and the training and education mission in Northern Iraq is an example of enabling the local population and regional groups to, in different ways,

plus de renseignements sur ce centre. Je suis également heureux que la Défense canadienne soit déjà en contact directement avec ce centre et qu'il y ait envoyé en formation des militaires canadiens.

**La sénatrice Jaffer :** Je tiens à remercier officiellement la Suède pour l'initiative dont elle a fait preuve en amenant des Syriennes aux négociations de paix. J'espère que notre gouvernement suivra votre exemple.

Divers intervenants ont effleuré le sujet. Je voulais qu'on l'étoffe. L'un de mes sujets d'admiration pour votre pays est que, dans vos opérations de paix, vous envisagez la solution diplomatique et que vous cherchez à aider à la stabilisation des efforts, particulièrement au Sri Lanka, où vous avez fait appel à vos connaissances en matière de défense, de médiation et de maintien de la paix pour réunir les Cinghalais et les Tamouls. Voyez-vous un rôle pour la médiation et la diplomatie dans vos politiques de défense?

**M. Sjögren :** Oui. J'aimerais vous répondre par l'affirmative. Nous avons essayé de percevoir la capacité de paix ou les opérations de maintien de la paix au niveau international d'un point de vue global.

On peut dire que, actuellement, après la guerre froide, les conflits entre États sont devenus rares et que presque tous les conflits sont internes, multipartites. Il suffit de voir comment se déroulent les négociations de paix en Syrie; un certain nombre de parties négocient. La situation est très complexe. On ne peut pas la dénouer de la manière traditionnelle, avec l'interposition de seulement une force de maintien de la paix entre deux parties. Il faut tenir compte de beaucoup plus d'aspects.

La présence militaire en est un élément, mais nous considérons comme très importantes les négociations de paix, l'aide humanitaire, l'aide au développement, qui pourraient avoir un effet préventif, par exemple, dans les régions libérées. Voilà qui explique notre démarche très globale.

Nous avons examiné avec beaucoup d'intérêt la conception canadienne des opérations de maintien de la paix en Syrie et en Irak. Comme l'a expliqué le gouvernement canadien, on dit que ces différents éléments et l'accueil des réfugiés dans votre pays font partie d'un tout. Dans le cas des conflits et de leur typologie actuelle, c'est le modèle suédois de pensée qui s'applique de manière caractéristique.

**La sénatrice Jaffer :** Je suis bien au courant de ce que la Suède fait en Irak, parce que j'ai des amis irakiens qui collaborent avec votre gouvernement. Vous avez parlé de votre présence en Irak et de vos tentatives de lutte contre Daech. En cela, avez-vous eu recours, dans les collectivités, à un modèle de prévention ou de médiation, ou bien est-il trop tôt pour le faire?

**M. Sjögren :** Je ne peux pas dire exactement ni en détail comment nous nous y sommes pris, mais faire appel aux différentes capacités locales et régionales fait partie de notre méthode, et la mission de formation et d'éducation dans le nord de l'Irak est un exemple d'aide aux populations locales et aux

promote peace and peace negotiations. It is clearly a part of it. Exactly how it has been done on the ground in Iraq I'm not in a position to answer. Thank you.

**The Chair:** To get an understanding of what you're doing on the ground, could you give us an idea of how many people you have deployed or sent there? Are they directly under the UN's mandate, or is this a separate program that you've taken on?

**Mr. Sjögren:** In Iraq, I think there are 35 at the moment.

**The Chair:** Is that under the mandate of the United Nations as well?

**Mr. Sjögren:** Yes, it is under the general mandate of the United Nations but also in agreement with the Iraqi government.

**Senator White:** Good to have you here today, Mr. Ambassador. My questions will surround the Nordic Baltic discussion right now and relationship with NATO and whether you see a shift for Sweden toward a closer alliance with NATO and maybe even membership. I know the discussion in-country is back and forth and for and against, to be fair, but from an international perspective, Canadians are wondering as well.

**Mr. Sjögren:** On that point, our policy is clear that we are unaligned with countries, and the membership issue is not on the agenda for a decision in that regard. Non-alignment will prevail. That is the government's clear position. But it is a policy where we increase our cooperation, including with NATO. We also increase our Nordic cooperation, especially with Finland, whether it's a special bilateral deepening cooperation, including operational planning.

As I mentioned, we are working closely with NATO within the enhanced opportunities program, and the Parliament recently decided on the host country agreement with NATO, but membership is not on the agenda.

**Senator White:** Thank you very much. The requests coming out of Eastern Europe right now are for a number of countries to be more involved on that edge with Russia, to be fair. I think this request is probably the first of many that we will see. I'm just trying to figure out what it looks like next. Sitting in Europe, it looks much different than it does sitting here across the ocean.

Do you see this being the new normal for many countries, and NATO in particular, to go back to where we were in the 1960s, to increasing NATO involvement in Eastern Europe and many countries? Is that what is anticipated?

groupes régionaux pour, de différentes manières, promouvoir la paix et les négociations de paix. Cela en fait clairement partie. Je ne suis pas en mesure de dire exactement comment cela s'est déroulé sur le terrain, en Irak. Merci.

**Le président :** Pour que nous puissions comprendre ce que vous faites sur le terrain, pourriez-vous nous donner une idée des effectifs que vous avez déployés ou envoyés là-bas? Relèvent-ils directement du mandat de l'ONU ou bien s'agit-il d'un programme distinct dont vous vous êtes chargé?

**M. Sjögren :** En Irak, je pense que les effectifs sont actuellement de 35.

**Le président :** Est-ce qu'ils relèvent aussi de l'ONU?

**M. Sjögren :** Oui, mais le gouvernement irakien a aussi donné son accord.

**Le sénateur White :** Je suis heureux de vous accueillir, Votre Excellence. Mes questions concerneront les discussions qui se déroulent actuellement sur la région baltique et sur les rapports avec l'OTAN et votre éventuelle perception d'une évolution de la Suède vers une alliance plus étroite avec l'OTAN et peut-être même son adhésion à l'organisation. Je sais que c'est un sujet chaud et animé dans votre pays entre partisans et adversaires, il est juste de le dire, mais, d'un point de vue international, les Canadiens s'interrogent aussi.

**M. Sjögren :** Notre politique est claire : nous ne sommes alignés sur aucun autre pays, et notre adhésion à l'organisation n'est pas à l'ordre du jour pour la prise d'une décision. Le non-alignement prévaudra. C'est la position claire du gouvernement. Mais notre politique coïncide avec l'augmentation de notre collaboration, y compris avec l'OTAN. Nous augmentons aussi notre coopération avec les pays nordiques, particulièrement la Finlande, qui peut être une collaboration bilatérale approfondie, y compris la planification opérationnelle.

Comme je l'ai dit, nous collaborons étroitement avec l'OTAN dans le cadre du programme « nouvelles opportunités », et, dernièrement, le Parlement a décidé de conclure une entente de pays hôte avec l'OTAN, mais l'adhésion à l'OTAN n'est pas au programme.

**Le sénateur White :** Merci beaucoup. Des pays d'Europe de l'Est ont demandé une plus grande participation de ce côté, celui de la Russie, il faut le dire. C'est peut-être la première de nombreuses autres demandes à venir. J'essaie simplement d'imaginer ce qui se passera ensuite. Le point de vue européen semble très différent du nôtre, de ce côté-ci de l'Atlantique.

Y voyez-vous la nouvelle norme pour de nombreux pays et l'OTAN en particulier, ce retour aux années 1960, pour augmenter la participation de l'OTAN en Europe de l'Est et dans beaucoup de pays? Est-ce ce qui est prévu?

**Mr. Sjögren:** It could be seen as a very political question, but I can say that my Prime Minister will participate in Warsaw at the NATO summit in the context that non-members can participate. We follow this closely. The security situation in our vicinity is of grave concern to us, and that also has consequences for our national defence, as I mentioned in my introductory remarks. Exactly how NATO will shape its future presence is not for me or maybe not for my country because we are not members of NATO, but we follow this very closely.

**Senator White:** We had a couple of witnesses prior to you who talked about a need for Canada to increase the budgets if we want to keep punching up, as many would say we have in the past, and to get into that from 1 per cent to 2 per cent of GDP. Is Sweden facing that same dilemma about increasing their national defence budget to try to keep connected with the demand? Has Sweden levelled their defence budgets out?

**Mr. Sjögren:** We had a number of years where we decreased our budget. That will not be a change. The present level is \$6.6 billion Canadian and in four years' time it will be 7.7.

**The Chair:** That's per year?

**Mr. Sjögren:** That's per year, yes. So there is a new trend now, so our capabilities will be strengthened, yes.

**Senator White:** What would the percentage of GDP be?

**Mr. Sjögren:** I would have to come back with the exact figure, but it's more than 1 per cent, yes.

**Senator White:** Thank you.

**Senator Raine:** Thank you very much. It's interesting to hear how you approach your role internationally with peacekeeping. Could you expand on your approach between military support, police support and civilians, an integrated support when you are protecting civilians as part of UN missions?

**Mr. Sjögren:** Thank you, senator. This is a bit of what I referred to, that today's conflicts are very complex and multi-dimensional. For us, we firmly believe that we need to have a comprehensive approach, which brings in conflict prevention, peacekeeping, disarmament, to peacebuilding and sustainable development in one comprehensive approach and one comprehensive strategy, including more participation of women.

The early warning system in a conflict situation is very important to assess how you can act in a very early situation. The United Nations has increased its capacity on that but also NATO and EU have improved capability.

**M. Sjögren :** Ce pourrait être perçu comme une question très politique, mais je peux affirmer que mon premier ministre participera au sommet de l'OTAN à Varsovie, où les pays non membres peuvent participer. Nous suivons le dossier de près. La situation de la sécurité, dans notre voisinage, nous préoccupe beaucoup, et elle a des conséquences sur notre défense nationale, comme je l'ai dit dans mes remarques préliminaires. Quelle forme exactement l'OTAN donnera-t-elle à sa présence à venir? Ce n'est pas à moi de le dire et peut-être pas non plus à mon pays, parce qu'il n'est pas membre de l'OTAN, mais nous suivons l'évolution de très près.

**Le sénateur White :** Deux témoins, qui vous ont précédé, nous ont dit que le Canada devait augmenter ses budgets s'il voulait rester à la hauteur, comme dans le passé, conformément à l'opinion de beaucoup, et d'y consacrer de 1 à 2 p. 100 de notre PIB. Est-ce que la Suède se trouve devant le même dilemme, augmenter son budget de défense nationale pour essayer de pouvoir continuer de répondre à la demande? Ses budgets de la défense ne bougeront-ils plus?

**M. Sjögren :** Pendant un certain nombre d'années, le budget a diminué. Il n'y aura pas de changement. Actuellement, il se situe à 6,6 milliards canadiens et, dans quatre ans, il sera à 7,7.

**Le président :** Est-ce par année?

**M. Sjögren :** Par année. Une nouvelle tendance s'est établie, et notre potentiel sera renforcé.

**Le sénateur White :** Quel serait le pourcentage du PIB?

**M. Sjögren :** Je devrai m'informer pour vous communiquer le pourcentage exact, mais c'est supérieur à 1 p. 100.

**Le sénateur White :** Merci.

**La sénatrice Raine :** Merci beaucoup. Il est intéressant d'entendre votre vision de votre rôle international dans le maintien de la paix. Pourriez-vous en dire un peu plus sur votre démarche entre le soutien militaire, le soutien policier et les civils, un appui intégré lorsque vous protégez les civils dans le cadre de missions de l'ONU?

**M. Sjögren :** Je vous remercie de la question. C'est un peu ce à quoi je faisais allusion, que les conflits, aujourd'hui, sont très complexes et pluridimensionnels. Nous croyons fermement que nous devons suivre une démarche globale, qui fait appel à la prévention des conflits, au maintien de la paix, au désarmement, à la consolidation de la paix et au développement durable selon une approche et une stratégie globales, qui prévoient aussi une participation plus grande des femmes.

Les signes avant-coureurs d'un conflit sont très importants pour évaluer les moyens d'action dont on dispose au tout début. Les Nations Unies ont augmenté leur capacité à cet égard, mais l'OTAN et l'Union européenne aussi.

We also believe that the link between development and security is very important. National institution-building is critical for lasting peace. Sweden has been sharing in the UN peace-building commission since 2015.

Is that an answer or more of an elaboration of what I said before?

**Senator Raine:** It is. Are you monitoring situations around the world where democracies or governments are becoming unstable and actively going out to engage, where you can, to help them with their own internal security to prevent conflict? Are you ahead of the game in that circumstance, or are you waiting until it falls apart and things break down?

We know there are countries where the borders were set up by external organizations, and inside those borders there are groups that don't really get along. To me, that's the curious thing about the instability. It's almost predictable. If you look at, for instance, Yugoslavia, it was held together for many years because of a powerful leadership, but when Tito was gone, it went right back to ethnic groups that didn't like each other.

I'm wondering about the ability to look ahead and figure out ways that countries can get together. I look at Canada, and we have in our colonial country two founding nations, and we've managed to work out a way to get along and be very supportive of each other's aspirations. I'm just wondering if you're looking at that.

**Mr. Sjögren:** Yes. I could say an ultimate goal of Swedish diplomacy and foreign policy is, of course, to prevent conflict in different ways.

For us, we do it nationally through our diplomatic missions and our participation in international organizations. We are also part of the EU Common Foreign and Security Policy, and the EU is also working actively on the early warning, preventive policy, and the United Nations. So we do it nationally, and we work together with international organizations closely on that. Prevention is, in a way, the ultimate goal, to prevent outbreak of conflict, and we do it the best we can in different ways.

During the situation in the former Yugoslavia, we were very active in the peace process in addition to our participation in the peacekeeping operations there. It's, of course, very difficult.

What I explained about our view on Afghanistan and MINUSMA, it's also this comprehensive approach to bring in, so prevention, absolutely, as much as we can.

Nous croyons aussi que le lien entre le développement et la sécurité est très important. Le renforcement des institutions nationales est essentiel en vue d'instaurer une paix durable. La Suède participe à la commission de la consolidation de la paix des Nations Unies depuis 2015.

Est-ce que cela précise un peu mes propos de tout à l'heure?

**La sénatrice Raine :** Oui. Est-ce que vous surveillez ce qui se passe dans le monde pour intervenir activement, autant que possible, lorsque des démocraties ou des gouvernements sombrent dans l'instabilité, afin de les aider à assurer leur propre sécurité interne et à prévenir les conflits? Êtes-vous en position d'intervenir avant que tout ne s'effondre?

Nous savons que les frontières de certains pays ont été érigées par des organisations externes, et qu'à l'intérieur de ces frontières, il y a des groupes qui ne s'entendent pas vraiment. C'est ce qui est particulier avec l'instabilité. Elle est quasi imprévisible. En Yougoslavie, par exemple, le puissant leadership en place a permis de maintenir la paix pendant de nombreuses années, mais après le départ de Tito, les frictions entre les groupes ethniques ont repris de plus belle.

Je me demande s'il est possible d'anticiper les remous et de trouver des moyens de cimenter la stabilité de ces pays. Les deux nations fondatrices du Canada, un pays colonial, ont trouvé le moyen de s'entendre et de soutenir leurs aspirations respectives. Je me demandais si vous envisagez cette possibilité.

**M. Sjögren :** Oui. Je dirais que le but ultime de la démocratie et de la politique étrangère de la Suisse est bien sûr de prévenir les conflits de diverses façons.

À l'échelle nationale, ces efforts se traduisent par les missions diplomatiques de la Suisse et sa participation à des organisations internationales. Elle adhère également à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne, qui travaille aussi activement à la politique préventive, de détection rapide. La Suisse fait également partie de l'Organisation des Nations Unies. Nous intervenons donc à l'échelle nationale, mais nous travaillons aussi de près avec des organisations internationales à cet égard. En quelque sorte, prévenir l'éclatement d'un conflit est le but ultime, et nous faisons de notre mieux et employons divers moyens pour y arriver.

En période de conflit en ex-Yougoslavie, nous avons participé très activement au processus de paix, en plus de contribuer aux opérations de maintien de la paix sur place. C'est évidemment très ardu.

Ce que j'expliquais concernant notre position par rapport à l'Afghanistan et à la MINUSMA, c'est aussi cette approche globale visant à prévenir le plus possible les conflits, absolument.

**Senator Raine:** I think you are in a good position because Sweden has always been non-aligned and neutral where, for instance, Canada was part of the British Empire. If you go back in history, you see the lines drawn on the maps by these old empires. That's part of the problem.

I appreciate what you are doing. Thank you very much for being here.

**Senator Meredith:** Thank you so much, Your Excellency.

You talked about Mali and MINUSMA with respect to the troops that you have on the ground currently. You indicate that by 2017 you'll be pulling away from that mission. Could you elaborate on that? What's your long-term strategy going forward? We know that situation is still very volatile with respect to ISIS, and we heard from our previous witnesses that they're seeking to ensure that Canada contributes more to that particular UN-led mission. I'd like to hear your viewpoints on going forward on this particular mission.

**Mr. Sjögren:** Thank you, senator.

We are extending our force contributions to MINUSMA until 2017, but no decision has been taken to withdraw after that. I would rather say that our commitment in MINUSMA is seen from a long-term perspective, and the decision to withdraw or how to change the design of our peace participation in MINUSMA has not been taken. We are extending it now, and we welcome that the UN Secretary-General has proposed an increase of the MINUSMA staff, number of troops, without giving new tasks to the mission. The mission is under stress, and it needs to be secured to fulfill its present mandate. That is our assessment.

At the same time, we would like to bring in regional and national groups to Mali to promote peace. That has to be done in parallel with our military presence.

We consider MINUSMA to be very important. We are not considering any withdrawal at this moment. The decision is taken just for one year ahead.

My military attaché in New York had a dialogue with a Canadian mission one or two weeks ago, and one of the recommendations to Canada was to never withdraw from a mission. If one could stay with very few persons but never withdraw, because you lose knowledge and capability in thinking to return, if you want to do that. Complete withdrawal is not a recommendation from our side. We participate in many operations. We have a small presence.

When I was invited, it was also mentioned if I could come with some recommendations. I mentioned general peacekeeping development in modern peacekeeping and peacekeeping operations and Resolution 1325 and the role of women in peace operations and peace negotiations.

**La sénatrice Raine :** Je crois que vous êtes en bonne position, parce que la Suède a toujours opté pour la neutralité, tandis que le Canada, par exemple, a déjà été membre de l'empire britannique. Si on remonte dans le temps, on voit les lignes tracées sur les cartes par ces vieux empires. C'est une partie du problème.

J'apprécie ce que vous faites. Merci beaucoup d'être ici.

**Le sénateur Meredith :** Merci beaucoup, Votre Excellence.

Vous avez parlé des troupes que vous avez sur le terrain au Mali dans le cadre de la MINUSMA. Vous dites que vous allez vous retirer de cette mission d'ici 2017. Pourriez-vous nous en dire un peu plus à ce sujet? Quelle est votre stratégie à long terme? Nous savons que la situation est encore très instable en ce qui concerne l'EI, et d'autres témoins nous ont dit vouloir s'assurer que le Canada participe plus activement à cette mission dirigée par les Nations Unies. J'aimerais avoir votre point de vue sur l'avenir de cette mission.

**M. Sjögren :** Merci, sénateur.

Nous allons maintenir nos troupes jusqu'en 2017 dans le cadre de la MINUSMA, mais nous n'avons pas décidé de les retirer après cette date. Je dirais plutôt que notre engagement envers la MINUSMA en est un à long terme, et rien n'a été décidé quant au retrait des troupes, et nous ne savons pas si notre participation à la mission prendra une autre forme ou pas. Nous prolongeons notre engagement pour l'instant, et nous sommes heureux que le secrétaire général des Nations Unies ait proposé d'accroître l'effectif de la MINUSMA, sans pour autant élargir le mandat de la mission. La mission subit une grande pression, et elle doit être renforcée pour pouvoir remplir son mandat actuel. C'est notre avis.

Parallèlement, nous aimerions que des groupes régionaux et nationaux viennent faire la promotion de la paix au Mali. Il faut que ce soit fait en parallèle à la présence militaire.

La MINUSMA est une mission très importante, selon nous. Nous n'envisageons pas de retirer nos troupes pour le moment. La décision a seulement été prise pour l'année à venir.

Mon attaché militaire à New York a eu une discussion avec le représentant d'une mission canadienne, et il a entre autres recommandé au Canada de ne jamais se retirer d'une mission. Si possible, il est préférable d'assurer une faible présence plutôt que de se retirer, car autrement, les connaissances se perdent et il est impensable de reprendre sa position. Nous ne vous recommandons pas de retirer toutes vos troupes. Nous participons à bien des opérations. Nous assurons une présence modeste.

Quand on m'a invité, on m'a aussi demandé de préparer quelques recommandations. J'ai parlé de la consolidation de la paix en général dans le cadre des opérations modernes de maintien de la paix, ainsi que de la Résolution 1325 et du rôle des femmes dans le cadre des opérations de paix et des négociations en ce sens.



I also note that Canada's Michael Grant chairs the group C34 in New York, which is composed of 151 member states. It is a committee on peacekeeping which maybe rather should be named a committee on peace operations. This committee is, as I've been informed, discussing gender, women, peace and security, protection of civilians, safety and security, strengthening operational capacity, et cetera. Canada sits in a very good position while you chair this committee. If we can be of any support there, we of course would.

I draw your attention to the information I received from my military attaché in New York.

**Senator Meredith:** Your Excellency, you made a profound statement that there can be no development without security. We know with respect to Afghanistan and Canada's role there. Can you give us a lay in terms of how we go forth as a country, in terms of ensuring that there is security in these hot spots around the world that your government is involved with and how Canada can best participate so that there can be forward-thinking with respect to development and getting these nations back into a secure state?

**Mr. Sjögren:** Thank you, senator. I think Canada and Sweden are like-minded on this issue. I noted, when the government presented the new mission in Iraq and Syria, it was a presentation of the foreign minister, the defence minister and the minister of development jointly, which is very much in line with our thinking.

I also noted, as part of that presentation, it was mentioned that development should move in gradually when you have liberated areas to provide security, but also to act in favour of prevention. If you have security and development and humanitarian aid, you can prevent an outbreak because you get support from the population. I would gather that is the thinking behind it. I think we are very like-minded in Canada and Sweden on this approach.

Canada has always been a very strong country when it comes to humanitarian assistance. You are one of the top in the world. You have a very important strength. If you look at the Middle East, you are active in all of the countries concerned with the new operations, which also include Jordan and the other countries surrounding Syria. It's a very interesting approach. It's very much the thinking that we also work in line with.

Again, that is the comprehensive approach, in the new multi-faceted, multi-dimensional crisis situations we face today, where we have a number of combatants and always internal, inside countries.

Je note par ailleurs que Michael Grant, du Canada, préside le Comité des 34 à New York, qui est composé de 151 États membres. Il s'agit d'un comité de maintien de la paix qui mériterait sans doute plus le titre de « comité des opérations de paix ». D'après les informations que j'ai eues, le comité discute de questions relatives au genre, aux femmes, à la paix et à la sécurité, à la protection des civils, à la sécurité, au renforcement des capacités opérationnelles, et cetera. Le Canada a une position enviable à ce comité, puisqu'il est présidé par un ambassadeur canadien. Si nous pouvons vous prêter main-forte dans ce contexte, nous le ferons sans hésiter.

J'attire votre attention sur les renseignements que m'a communiqués mon attaché militaire à New York.

**Le sénateur Meredith :** Votre Excellence, vous avez fait une déclaration percutante, c'est-à-dire qu'il ne peut y avoir de développement en l'absence de sécurité. Nous savons le rôle que joue le Canada en Afghanistan. Pourriez-vous nous dire brièvement ce que le Canada peut faire pour s'assurer que la sécurité règne dans ces endroits troubles du monde où votre gouvernement assure une présence, et comment notre pays peut contribuer de la façon la plus efficace et novatrice possible au développement de ces nations pour qu'elles retrouvent une certaine sécurité?

**M. Sjögren :** Merci, sénateur. Je crois que le Canada et la Suède ont une vision semblable à cet égard. J'ai remarqué que lorsque le gouvernement a présenté la nouvelle mission en Irak et en Syrie, les ministres des Affaires étrangères, de la Défense et du Développement en ont fait l'annonce ensemble, et cela rejoint grandement notre façon de voir les choses.

J'ai aussi noté lors de cette annonce qu'on préconisait une approche graduelle à l'égard du développement, afin d'assurer la sécurité des zones libérées, mais aussi de prévenir les conflits. En assurant la sécurité, le développement et l'aide humanitaire, on peut prévenir l'éclatement d'un conflit, car on obtient l'appui de la population. J'imagine que c'est l'intention derrière tout cela. Je pense que le Canada et la Suède partagent la même philosophie à cet égard.

Le Canada a toujours été très impliqué en matière d'aide humanitaire. Vous êtes au sommet du monde. Vous avez une force très importante. Au Moyen-Orient, vous êtes présents dans tous les pays visés par les nouvelles opérations, dont la Jordanie et les autres pays entourant la Syrie. C'est une approche très intéressante. C'est aussi la philosophie que nous appliquons.

C'est l'approche globale préconisée devant les crises multidimensionnelles auxquelles nous sommes confrontés aujourd'hui, car il y a des combattants et toujours des pays au cœur de tout cela.

**Senator Beyak:** It's an honour to have you here, Your Excellency. Thank you for being with us. As chairman of the UN peace-building organizational committee, could you expand on your role and the work your government does in pre- and post-conflict support?

**Mr. Sjögren:** There are different layers here and things we can do. First, we believe that the UN Security Council should take its responsibility on the political level, when there are crisis situations, to make decisions to prevent but also to be active with mandates, for example, in Syria. It's sad that the Security Council has been blocked during the Syrian conflict, not being able to take those resolutions we would like.

Canada again is one of the fathers of the principle of responsibility to protect. One very interesting UN security resolution from the council is on Libya, where you have the whole setup, very complex decision based on the responsibility to protect. We would like to see that kind of Security Council resolution in crisis situations where you have immense humanitarian suffering. There is a political aspect here, which is very important. Sweden, through the Security Council, would like to cooperate closely with Canada.

When it comes to the peacekeeping department in New York, one has to take into account that the budget for UN peacekeeping, around \$10 billion U.S., is relatively small in relation to budget funding that goes into war efforts. The task for the UN peacekeeping is difficult. Another element of being active in New York is to provide more funding, troop contributors and engagement in the UN peacekeeping operations.

The UN is a result of member states, so if member states are not active, the UN can't act on its own. It needs political and financial support.

Again, in relation to the political and military components, it's important to combine these with other agencies within the UN: the WHO on the health sector, the UNDP on development. The UN Secretary-General on a regular basis brings together all heads of the different agencies to have a comprehensive approach in different peace operations. The time when you can have a piecemeal approach is not there anymore.

**Senator McCoy:** Welcome and thank you for your insights. You mentioned your activity against Daesh in Iraq. Are you also active in Syria?

**Mr. Sjögren:** No. Our military participation in Daesh is with 35 troops, and they are in northern Iraq. It's within the education and training mission there.

**La sénatrice Beyak :** C'est un honneur de vous recevoir, Votre Excellence. Merci d'être des nôtres. J'aimerais que vous nous parliez de votre rôle en tant que président du comité d'organisation de la Commission de consolidation de la paix de l'ONU, de même que du travail de votre gouvernement en matière de soutien pré et post-conflit.

**M. Sjögren :** Il y a différents niveaux d'intervention et différentes choses que nous puissions faire. Premièrement, nous croyons que le Conseil de sécurité de l'ONU devrait prendre ses responsabilités sur le plan politique en temps de crise, et prendre des décisions relatives à la prévention, mais aussi à la réalisation du mandat, notamment en Syrie. C'est triste que le Conseil de sécurité ait été bloqué pendant le conflit syrien et qu'il n'ait pas pu prendre les résolutions qu'il voulait prendre.

Encore là, le Canada est un des pères du principe de la responsabilité de protéger. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté une résolution très intéressante sur la Libye. C'est une décision très complexe qui repose entièrement sur la responsabilité de protéger. Nous aimerions que le Conseil de sécurité adopte ce genre de résolution dans les situations de crise qui entraînent d'immenses souffrances humanitaires. Cela comporte également un volet politique très important. La Suède, par l'entremise du Conseil de sécurité, aimerait collaborer de près avec le Canada.

Pour ce qui est de la Commission de la consolidation de la paix à New York, il faut tenir compte du fait que le budget de l'ONU à ce chapitre, de quelque 10 milliards de dollars américains, est relativement modeste par rapport aux fonds investis dans les efforts de guerre. C'est une tâche ardue pour la Commission de la consolidation de la paix de l'ONU. Une autre façon de contribuer aux efforts de la commission à New York est de fournir plus de financement et plus de troupes, et de s'engager plus activement dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

Les Nations Unies sont le résultat des efforts des États membres, alors si les États membres ne sont pas actifs, les Nations Unies ne peuvent rien accomplir. Cela nécessite du soutien politique et financier.

Pour ce qui est des volets politique et militaire, il est important de conjuguer ces efforts avec ceux d'autres organisations des Nations Unies : l'Organisation mondiale de la Santé et le Programme des Nations Unies pour le développement. Le secrétaire général des Nations Unies convoque régulièrement les dirigeants des différentes organisations afin d'établir une approche globale face aux diverses opérations de paix. L'époque des efforts fragmentaires est révolue.

**La sénatrice McCoy :** Bienvenue et merci pour vos commentaires. Vous avez parlé de votre lutte contre Daesh en Irak. Êtes-vous aussi présents en Syrie?

**M. Sjögren :** Non. Nos efforts militaires contre Daesh sont assurés par 35 troupes et se concentrent dans le nord de l'Irak. Cela fait partie de mission d'éducation et de formation là-bas.

**Senator McCoy:** To follow up on that last thought of education, the witnesses before you — you may have overheard — were recommending with some enthusiasm a very practical idea, and that is setting up training institutes around the world in critical areas of interest, eventually Syria, but Iraq would obviously be one, training institutes that would be perhaps heavily contributed to by Canada, but reaching out to others to partner with us. It's built on what used to be called the Pearson Institute here, that concept, but globalizing it and taking it to the people rather than having it centred here.

You have your gender centre, which is obviously a centre of excellence. Do you think Sweden would be interested in partnering with Canada in a series of centres of excellence for training around the world?

**Mr. Sjögren:** Thank you, senator. I know that Stockholm is highly appreciative of the Pearson Centre. I don't personally know the status of the centre, but the idea of training centres for training and education for a conflict or a regional situation in general, I would assume, and my personal view would say it's very interesting and positive. It would be interesting to see the proposal, but in general, Lester Pearson, of course, being one of the fathers of peacekeeping, so the centre is highly regarded in Sweden, and their approach to education and training for specific situations would have our support, yes.

**Senator Jaffer:** I wanted to follow up on some of the questions. I have understood that one of Sweden's main strengths is its ability to integrate women into the structure of its peace operations. Based on your experience, what are the biggest steps you have taken to accomplish this goal? What benefits has this integration provided and what are some of the challenges?

One of the great things about having military operations abroad is to establish values. I am not trying to be arrogant, but I believe Sweden and Canada have values that they can share with people where it is involved.

What are Sweden's main rationales for contributing to the United Nations peacekeeping force?

**Mr. Sjögren:** Thank you, senator. The last question on generally why we are so supportive to the United Nations peacekeeping is we believe in the United Nations as a global organization for peace and security. It's important as a member state to involve the United Nations, to be active and supportive. The United Nations is the sum of the member states that support it. If no one supports it, it won't be as effective.

I listened to a bit of the previous witness's testimony here, who referred to Chapter VIII of the UN charter. We have first, of course, Chapter VI and VII, and then VIII. There is a gradual

**La sénatrice McCoy :** Tandis qu'il est question d'éducation, vous l'avez peut-être entendu, mais les témoins qui vous ont précédé ont recommandé avec un certain enthousiasme une idée fort pratique, soit celle d'établir des instituts de formation dans les zones critiques des quatre coins du monde. La Syrie serait du lot plus tard, mais l'Irak pourrait certainement recevoir un de ces instituts de formation. Peut-être que le Canada pourrait être un des principaux contributeurs, mais en sollicitant l'appui d'autres partenaires. Ce modèle s'inspire de ce qu'on appelait auparavant l'Institut Pearson, ici; c'est le même concept, mais appliqué à l'échelle internationale et établi à proximité des bénéficiaires, plutôt que d'être centralisé au Canada.

Vous avez un centre sur la pédagogie du genre, qui est de toute évidence un centre d'excellence. Pensez-vous que la Suède serait intéressée à s'associer au Canada pour établir des centres d'excellence en matière de formation à l'échelle mondiale?

**M. Sjögren :** Merci, sénatrice. Je sais que Stockholm a en haute estime le Centre Pearson. Je ne suis personnellement pas au courant de ses activités, mais l'idée d'établir des centres de formation et d'éducation adaptés à des zones en conflit ou à des situations régionales particulières, je présume, me semble très intéressante et une initiative positive. J'aimerais voir une proposition en ce sens, mais sachant que Lester Pearson est un des pères du maintien de la paix, et que le centre est très reconnu en Suède, l'approche qu'il préconise à l'égard de la formation et l'éducation dans des situations précises aurait notre appui, oui.

**La sénatrice Jaffer :** Je voulais revenir sur certaines des questions qui ont été posées. J'ai compris qu'une des principales forces de la Suède est de savoir intégrer des femmes au sein de la structure des opérations de paix. D'après votre expérience, quelles sont les principales étapes que vous avez dû suivre pour atteindre cet objectif? Quels sont les avantages de cette intégration, et quels sont les défis qui y sont associés?

Un des avantages à mener des opérations militaires à l'étranger, c'est de pouvoir inculquer certaines valeurs. Je ne voudrais pas sembler arrogante, mais je pense que la Suède et le Canada ont de bonnes valeurs à communiquer aux gens des régions touchées.

Quelles sont les principales raisons motivant la Suède à contribuer aux efforts de maintien de la paix des Nations Unies?

**M. Sjögren :** Merci, sénatrice. Pour répondre à votre dernière question, si nous soutenons autant les efforts de maintien de la paix des Nations Unies, c'est que nous voyons les Nations Unies comme une organisation mondiale de paix et de sécurité. À titre d'État membre, il est important de prendre part activement aux efforts des Nations Unies et de les soutenir. Les Nations Unies sont la somme des États membres qui la soutiennent. Si personne ne les appuie, elles n'auront pas la même incidence.

J'ai entendu une partie du témoignage de l'invité précédent, qui a parlé du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. Évidemment, il y a avant cela les chapitres VI et VII, puis le

scale of how to engage in a conflict situation. Chapter VIII is important because it refers to cooperation with other regional organizations in different situations.

We have a strong EU/UN dialogue and the cooperation is strong, but the UN also cooperates with the OAU, Organization of African Unity, and the African Union, et cetera. The different regional organizations develop their own capabilities when it comes to peacekeeping, for example, in West Africa, where we have Economic Community of West African States, ECOWAS, and its cooperation in peace promotion.

The conflicts are multi-faceted, and the response has to be multi-faceted. When it comes to African peacekeeping, I noted in my documents that the group chaired by Canada, C34, has on its agenda strengthening of African peacekeeping capacity.

There are many reasons why we are engaged so heavily within the UN and so supportive of the United Nations when it comes to peacekeeping. Looking back in history, there are many success stories but also some failures when it comes to international peacekeeping. It was a different situation before the Cold War, when you had interstate conflicts and you could have a troop in between them. That's not the case anymore.

**Senator Jaffer:** My other question was how to integrate women and the challenges you have faced in that regard.

**Mr. Sjögren:** There is still a long way to go, I must admit.

My foreign minister took the initiative to create a network — and the senator was part of that Stockholm meeting — for women mediators in peacekeeping. She is in contact with the group. I don't know when it will be convened again, but it is certainly a long-term commitment. She is also in contact with individual peace mediators who are in conflict situations. She is in contact with them in different ways, directly. These are two ways to try to support women in peace operations and negotiations.

It's certainly a long process. We do as much as we can: Resolution 1325, the Nordic Centre in Stockholm, and so on. The response is basically positive, but it takes time, just as equality takes time to build. It is a long-term process.

**Senator White:** Thanks again for being here, Mr. Ambassador.

As you probably know, in Canada the discussion around arms trade with Saudi Arabia has been kind of simmering for over a year, but certainly in the last few months. About a year ago, Sweden looked at becoming the first country to use democracy criteria for decisions surrounding trade of arms. Could you walk

chapter VIII. Il y a une gradation dans la façon de s'engager dans une situation de conflit. Le chapitre VIII est important, car il renvoie à la coopération avec d'autres organisations régionales dans différents contextes.

Le dialogue entre l'Union européenne et les Nations Unies est constructif et la coopération solide, mais les Nations Unies collaborent aussi avec l'Organisation de l'unité africaine et l'Union africaine, entre autres. Les différentes organisations régionales établissent leurs propres capacités quand il est question de maintien de la paix, par exemple, en Afrique occidentale, où il y a la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui contribue à la promotion de la paix.

Les conflits sont multidimensionnels, et les mesures prises à leur égard doivent l'être aussi. Pour ce qui est du maintien de la paix en Afrique, j'ai noté dans mon mémoire que le groupe présidé par le Canada, le Comité des 34, a son propre plan visant à renforcer les capacités de l'Afrique en matière de maintien de la paix.

Il y a bien des raisons qui font que nous sommes autant impliqués dans les efforts de l'ONU et que nous soutenons autant ses activités de maintien de la paix. Au fil des années, il y a eu bien des réussites en matière de maintien de la paix internationale, mais aussi certains échecs. Le contexte était différent avant la Guerre froide, alors qu'une troupe pouvait s'interposer entre deux États en conflit. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

**La sénatrice Jaffer :** Mon autre question concernait la façon d'intégrer les femmes et les défis auxquels vous avez fait face.

**M. Sjögren :** Je dois avouer que nous avons encore beaucoup de chemin à faire.

Ma ministre des Affaires étrangères a pris l'initiative de créer un réseau — et la sénatrice a assisté à la réunion de Stockholm — de médiatrices dans le domaine du maintien de la paix. Elle est en contact avec le groupe. Je ne sais pas à quel moment elles se réuniront de nouveau, mais il s'agit sans aucun doute d'un engagement à long terme. Elle est également en contact avec des médiatrices de paix dans des situations de conflit. Elle maintient le contact avec elles de différentes façons, directement. Il s'agit de deux façons d'essayer de soutenir les femmes dans les opérations et les négociations de maintien de la paix.

Le processus est certainement long. Nous en faisons autant que possible : la résolution 1325, le Centre nordique à Stockholm et ainsi de suite. Les résultats sont essentiellement positifs, mais il faut du temps, tout comme il faut du temps pour arriver à l'égalité. C'est un processus à long terme.

**Le sénateur White :** Merci encore d'être ici, monsieur l'ambassadeur.

Comme vous le savez probablement, au Canada, le débat sur le commerce des armes avec l'Arabie saoudite mijote depuis un an, plus particulièrement depuis les derniers mois. Il y a environ un an, la Suède a envisagé de devenir le premier pays à recourir à des critères démocratiques pour prendre les décisions concernant le

us through what that looked like, if it has actually been passed, so that we can get an understanding of the impact it might have if we were to do something similar?

**Mr. Sjögren:** Thank you, senator. I don't have this legislation here in front of me, but you are correct; we have democracy criteria when it comes to arms trade. This is also monitored in our internal system. It is, of course, sometimes a difficult task to assess the situation in a country, but our general policy is to look at a country's situation when it comes to democracy, human rights and respect for rule of law and, on the basis of that, take a decision whether arms export is possible or not.

Having said that, there are always situations that are critical and that are difficult to assess. However, we have thorough legislation and a thorough system, and we have public opinion that follows this closely, namely, not to be an exporter to countries that do not fulfill these criteria.

I could provide the committee with the legislation. I was not prepared for exactly that issue today.

**Senator White:** Thank you very much for that. I would appreciate it. Has it had an impact on arms trade with Saudi Arabia since the legislation was passed?

**Mr. Sjögren:** As is well known, the situation in Saudi Arabia has been cause for debate in Sweden, and decisions have been made considering the situation there. I can't go into detail here on the exact nature of our trade relations with Saudi Arabia, but it is well known, and it has also been discussed in Sweden.

**The Chair:** I would like to follow up with one further question. We've had representation in the course of our hearings that with regard to our involvement as a country and how we will maybe become more involved, depending on recommendations and decisions that have yet to be taken, the legitimacy of some elements of the United Nations itself comes into question. I would like to hear whether you share those concerns. This is very important to any contribution that one makes to that organization. Perhaps you could tell us if you've taken steps with any of your other allies to make sure that what you do gets the best value for the dollar that's being put forward for it.

**Mr. Sjögren:** Thank you, senator. As I mentioned, we are supporters of the United Nations. We are heavily engaged. We are one of the main contributors to many of the programs within the United Nations. At the same time, UN reform and efficiency is also very important. We are trying as best we can.

Before we enter into, for example, a peacekeeping operation, we are in close dialogue with the UN peacekeeping department vis-à-vis the terms of reference and conditions. We also invite the United Nations for so-called assessment and advice services to discuss certain operations, in quite a bit of detail, and also to learn more about the United Nations and how it works in a specific

commerce des armes. Pouvez-vous nous expliquer à quoi cela ressemble et nous dire si cette façon de procéder a été adoptée, pour que nous ayons une idée des répercussions que cela aurait si nous décidions de faire quelque chose de semblable?

**M. Sjögren :** Merci, monsieur le sénateur. Je n'ai pas la loi en main, mais vous avez raison; nous avons des critères démocratiques pour ce qui est du commerce des armes. Cela fait également l'objet d'un contrôle dans notre système interne. Bien entendu, il est parfois difficile d'évaluer la situation dans un pays, mais notre politique générale consiste à examiner la situation d'un pays en matière de démocratie, de droits de la personne et de primauté du droit, et, en nous appuyant là-dessus, à déterminer si l'exportation d'armes est possible ou non.

Cela dit, il y a toujours des situations critiques qui sont difficiles à évaluer. Nous avons toutefois une loi et un système rigoureux, et le public suit de près ces dossiers, à savoir si nous devons faire des exportations dans des pays qui ne remplissent pas ces critères.

Je peux faire parvenir la loi au comité. Je n'étais pas préparé pour parler aujourd'hui de cette question précise.

**Le sénateur White :** Je vous en remercie. Je vous en serais reconnaissant. L'adoption de la loi a-t-elle eu des répercussions sur le commerce des armes avec l'Arabie saoudite?

**M. Sjögren :** Comme on le sait, la situation en Arabie saoudite a été sujette à débat en Suède, et des décisions ont été prises en conséquence. Je ne peux pas entrer dans les détails concernant la nature exacte de nos relations commerciales avec l'Arabie saoudite, mais c'est bien connu, et ces relations ont fait l'objet de discussions en Suède.

**Le président :** J'aimerais poursuivre avec une autre question. Au cours de nos audiences, on a expliqué, au sujet de notre contribution en tant que pays et de la façon dont nous pourrions contribuer davantage, selon les recommandations et les décisions à venir, que la légitimité de certains éléments des Nations Unies doit elle-même être remise en question. J'aimerais savoir si vous partagez ces préoccupations. C'est très important pour toute contribution apportée à cet organisme. Vous pourriez peut-être nous dire si vous avez pris des mesures avec vos autres alliés pour être certains que vous en avez pour votre argent.

**M. Sjögren :** Merci, monsieur le sénateur. Comme je l'ai mentionné, nous soutenons les Nations Unies. Nous sommes fermement engagés. Nous sommes l'un des principaux contributeurs de nombreux programmes des Nations Unies. En même temps, la réforme de l'ONU et l'efficacité sont aussi des éléments très importants. Nous faisons de notre mieux.

Avant de prendre part à, par exemple, une opération de maintien de la paix, nous maintenons avec le Département du maintien de la paix aux Nations Unies un dialogue serré au sujet des conditions. Nous invitons également les Nations Unies à participer à ce qui est appelé les services d'évaluation et de conseils pour discuter de certaines opérations, de façon assez

situation. This knowledge building takes place both at the operational and policy levels. Before we take a decision on participation in a UN peacekeeping mission, there is a long dialogue, close cooperation and sharing of knowledge on the specific operation.

Within that frame, we are also assessing whether the operation is as efficient as possible, and that continues throughout the operation. When we are on a field mission, we try to be as efficient as possible in influencing the mission.

It is not that we sit by idly and wait for a decision from Stockholm. There is a long process in advance, involving close dialogue with the United Nations, before we enter into a peace operation. We do that often with our allies, and within the EU as well.

**The Chair:** Colleagues, I want to thank the ambassador for taking the time and coming before us. We very much appreciate your presentation.

With our third panel, we are continuing our examination of the government's defence policy review and are considering issues related to Canada's possible participation in future UN peace support operations as well as other items represented to the review.

Joining us on this panel are Major-General (Ret'd) Daniel Gosselin, Chair of the Board, Conference of Defence Associations; and as individuals, Colonel (Ret'd) Charles Davies and Colonel (Ret'd) Michael P. Cessford.

Everyone is retired. Must be wonderful.

For the viewers at home, allow me to take a minute to introduce our witnesses' biographies. Major-General Daniel Gosselin has 39 years of experience in the Canadian Armed Forces, having served in several command and staff assignments. He retired as a Major-General in 2011, and his last three tours of service included Commander of the Canadian Defence Academy, Director of International Security Policy in the Policy Group at NDHQ and Chief of Staff of the CF Transformation Team in 2005-06.

Colonel Chuck Davies is a former logistics officer who served for four years as the Strategic Planning Director for the Materiel Group for the Department of National Defence and three years as the Senior Director responsible for Materiel Acquisition and Support Policy in the department. He also formally chaired the NATO Life Cycle Management Group that is responsible for strengthening standardization and interoperability in equipment

détaillée, et également pour en apprendre davantage sur l'ONU et sa façon de travailler dans une situation précise. Ce renforcement des connaissances prend place tant sur le plan opérationnel que sur le plan politique. Avant de décider de participer à une mission de maintien de la paix des Nations Unies, il y a un long dialogue, une coopération étroite et un échange de connaissances sur l'opération concernée.

Dans ce contexte, nous déterminons également si l'opération est aussi efficace que possible, ce que nous continuons de faire tout au long de l'opération. Dans le cadre d'une mission sur le terrain, nous essayons d'être le plus efficaces possible pour exercer une influence.

Ce n'est pas comme si nous nous croisions les bras et que nous attendions la décision de Stockholm. Avant de prendre part à une opération de maintien de la paix, nous suivons un long processus, qui comprend un dialogue serré avec les Nations Unies. Nous le faisons souvent avec nos alliés, ainsi qu'au sein de l'Union européenne.

**Le président :** Chers collègues, je veux remercier l'ambassadeur d'avoir pris le temps de comparaître devant nous. Nous vous sommes très reconnaissants de votre exposé.

Pendant la troisième partie de notre séance, nous allons poursuivre notre examen de la politique de défense du gouvernement et nous pencher sur des questions liées à la participation possible du Canada à de futures opérations de soutien de la paix des Nations Unies ainsi que sur d'autres éléments abordés dans le cadre de l'examen.

Nous accueillons cette fois-ci le major-général (à la retraite) Daniel Gosselin, qui est président du conseil d'administration de l'Institut de la Conférence des associations de la défense; ainsi que, à titre personnel, le colonel (à la retraite) Charles Davies et le colonel (à la retraite) Michael P. Cessford.

Tout le monde est retraité. Cela doit être extraordinaire.

Pour les téléspectateurs à la maison, permettez-moi de prendre une minute afin de parler du parcours de nos témoins. Le major-général Daniel Gosselin possède 39 ans d'expérience dans les Forces armées canadiennes et a servi plusieurs fois à titre de commandant et au sein de plusieurs états-majors. Il a pris sa retraite au grade de major-général en 2011, et les trois derniers postes qu'il a occupés ont été ceux de commandant de l'Académie canadienne de la Défense; de directeur général, Politique de sécurité nationale, au QGDN; et de chef d'état-major de l'équipe de transformation des Forces canadiennes en 2005-2006.

Le colonel Chuck Davies est un ancien officier de la logistique qui a servi quatre ans à titre de directeur de la planification stratégique du Groupe des matériels au ministère de la Défense nationale et trois ans à titre de directeur principal responsable de la politique d'acquisition et de soutien du matériel au ministère. Il a également officiellement présidé le groupe de l'OTAN sur la gestion du cycle de vie, qui est responsable d'améliorer

systems life cycle management among the alliance-member nations and partners. He retired in 2013, following a 42-year military and public service career.

Colonel Michael Cessford retired from the Canadian Army in 2013 after 40 years of service in the regular and reserve service. Colonel Cessford has been deployed on combat, stability and peacekeeping operations on three continents. He had equally extensive operations serving as the Director of NATO, Afghanistan Policy, and as the military adviser seconded to the Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan. He has also served on secondment to the Pearson Peacekeeping Centre where he was directly engaged in the preparation of African civilian police and military personnel for service in Darfur. He holds a doctorate in History from Carleton University.

Gentlemen, those are quite the resumes. Welcome to the committee. We look forward to your comments.

**Major-General (Ret'd) Daniel Gosselin, Chair of the Board, Conference of Defence Associations Institute:** Mr. Chair and honourable senators, good afternoon and thank you for the opportunity to testify and offer you some thoughts for the important work of your committee.

I want to speak to you for a few minutes about the challenges of maintaining strategic coherence when Canada makes the important national decision to participate in overseas operations, be it in a coalition of like-minded nations as we did after 9/11 or as we are currently doing in Iraq, or with a United Nations multi-national force as the government indicated we will do in the coming months and years.

Let me explain what I mean by strategic coherence. Strategic coherence speaks to the link between politics, national policy and strategy — more specifically, military strategy for my purpose today. Politics here for me is meant in the context of national decision-making.

When speaking of military operations or activities, strategic coherence describes the requirement to maintain a clear, shared political and military understanding of the aim and objectives of a military operation, particularly as it evolves over time. At its core, strategic coherence is about the continual alignment between politics and military strategy or, put another way, the need to maintain ends, ways and means aligned in the face of strategic complexities and evolving situations.

This requirement includes the development and the maintenance of a coherent national strategic narrative.

Let me speak about what contributes to strategic incoherence. I have many points I could talk about, but I will speak about four points. The first factor that creates incoherence is not defining

l'uniformisation et l'interopérabilité dans la gestion du cycle de vie des systèmes d'équipement parmi les pays membres de l'alliance et ses partenaires. Il a pris sa retraite en 2013, après une carrière de 42 ans dans l'armée et la fonction publique.

Le colonel Michael Cessford a pris sa retraite de l'Armée canadienne en 2013 après 40 années de service dans la Force régulière et la Force de réserve. Le colonel Cessford a été déployé dans le cadre d'opérations de combat, de stabilité et de maintien de la paix sur trois continents. Il a également participé à des opérations tout aussi importantes en tant que directeur de l'OTAN responsable des politiques sur l'Afghanistan et à titre de conseiller militaire détaché au Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan. Il a également été détaché au Centre Pearson pour le maintien de la paix où il a directement participé à la préparation des membres de la police civile et du personnel militaire avant leur déploiement au Darfour. Il possède un doctorat en histoire de l'Université Carleton.

Messieurs, ces C.V. sont impressionnants. Bienvenue au comité. Nous avons hâte d'entendre vos observations.

**Major-général (à la retraite) Daniel Gosselin, président du conseil d'administration, Institut de Conférence des associations de la défense :** Monsieur le président, chers sénateurs, bonjour et merci de nous donner l'occasion de témoigner et de vous faire part de quelques réflexions pour soutenir l'important travail de votre comité.

Je veux vous parler quelques minutes du défi de maintenir une cohérence stratégique lorsque le Canada prend l'importante décision au plan national de participer à des opérations à l'étranger, que ce soit dans une coalition de nations de même esprit comme il l'a fait après le 11 septembre ou comme il le fait actuellement en Irak, ou au sein d'une force multinationale des Nations Unies comme le gouvernement a indiqué qu'il le fera au cours des prochains mois et des prochaines années.

Permettez-moi d'expliquer ce que j'entends par cohérence stratégique. La cohérence stratégique se rapporte au lien entre la politique, la politique nationale et la stratégie — plus précisément la stratégie militaire aux fins de mon exposé. Je parle ici de la politique dans le contexte du processus décisionnel national.

Quand il est question des opérations et des activités militaires, j'entends par cohérence stratégique l'obligation de continuer à bien comprendre, tant sur le plan politique que militaire, le but et les objectifs d'une opération militaire, notamment à mesure qu'elle évolue au fil du temps. Essentiellement, la cohérence stratégique se rapporte à l'alignement continu de la politique et de la stratégie militaire ou, autrement dit, à la nécessité de maintenir l'alignement des buts, des façons et des moyens face aux complexités stratégiques et aux situations en évolution.

Cette obligation comprend l'élaboration et le maintien d'un discours stratégique national cohérent.

Je voudrais parler de ce qui contribue à l'incohérence stratégique. Je pourrais aborder de nombreux points, mais je vais en aborder quatre. Le premier facteur qui crée de

with compelling clarity the reasons for Canada's participation in a given overseas mission. When the nation is ambiguous in defining those ends and goals, it makes the development of a military strategy inherently more difficult. It also makes the articulation of a coherent strategic narrative — when speaking to Canadians, allies and to our military — nearly impossible.

Domestic politics, election campaigning and changes of government, to name a few, are all reasons that make it difficult to maintain the strategic clarity and ensure the military strategy and ensuing actions on the ground are always synchronized with the policy objectives.

The direct consequence of 9/11 for many Western nations, including Canada, was to subordinate their strategy and initial operational thinking to the U.S. — there was little incentive or pressure to separate strategy from national policy — and to explore with the rigour required the relationships between means, ways and ends. Many nations paid a heavy price for this intellectual sluggishness.

In short, we cannot confuse ourselves as a nation and confound the public into why we are engaging in demanding, expensive, high-risk operations around the world. The consequences are too serious. We need clarity of thinking in order to make not only the initial decision to participate in deployed forces — which we often do quite well — but especially after the forces have deployed around the world, and we have now turned our attention elsewhere.

A second one, often overlooked, is the evolution of the coalition of multi-national force dynamics. The withdrawal of a nation that is making a significant contribution to the force, and the loss of key force-enablers, such as firepower assets, medical evacuation, intelligence and surveillance assets, can significantly alter the conditions in a theatre of operation, potentially demanding important adjustments to the military strategy but also to our national policy objectives, creating more incoherence.

A third one, which we know well, is the challenge of implementing a whole-of-government effort over time, particularly as the mission mandates, the political military situations on ground, the threats and the regional dynamics evolve. As we have seen during the Afghanistan campaign, it takes significant and constant intellectual effort — political, bureaucratic and military — to maintain national focus and strategic coherence.

l'incohérence est de ne pas définir de manière irréfutablement claire les raisons pour lesquelles le Canada participe à une mission à l'étranger. Lorsque le pays définit ces fins et ces objectifs de manière ambiguë, il devient foncièrement plus difficile d'élaborer une stratégie militaire. L'élaboration d'un discours stratégique cohérent — pour parler aux Canadiens, à nos alliés et à nos militaires — devient également presque impossible.

La politique intérieure, les campagnes électorales et les changements de gouvernement, pour ne nommer que ceux-là, sont tous des raisons qui rendent difficile le maintien de la clarté stratégique et la synchronisation continue de la stratégie militaire et des actions subséquentes sur le terrain avec les objectifs en matière de politique.

Pour de nombreux pays occidentaux, y compris le Canada, la conséquence directe du 11 septembre a été de déléguer aux États-Unis leur stratégie et leur réflexion opérationnelle initiale — on n'était guère porté ou pressé de séparer la stratégie de la politique nationale — et de ne pas examiner avec la rigueur nécessaire les liens entre les moyens, les façons et les fins. De nombreux pays ont payé très cher ce laisser-aller intellectuel.

Bref, nous ne pouvons pas nous mêler en tant que pays ni embrouiller le public par rapport aux raisons pour lesquelles nous participons à des opérations exigeantes, coûteuses et hautement risquées partout dans le monde. Les conséquences sont trop sérieuses. Nous devons faire preuve de clarté dans notre réflexion non seulement au moment de prendre la décision initiale de participer au déploiement de forces — ce que nous faisons souvent très bien —, mais aussi après le déploiement de forces partout dans le monde, alors que nous avons détourné notre attention.

Un deuxième facteur, que l'on oublie souvent, est l'évolution de la dynamique de la coalition des forces multinationales. Le retrait d'un pays qui apporte une contribution considérable aux forces, et la perte de facilitateurs clés des forces, comme la puissance de feu, l'évacuation médicale ainsi que les dispositifs de renseignement et de surveillance, peuvent grandement changer les conditions dans le théâtre d'opérations. Par conséquent, il peut s'avérer nécessaire d'apporter des ajustements importants à la stratégie militaire, mais aussi à nos objectifs de politique nationale, ce qui accroît l'incohérence.

Un troisième facteur, que nous connaissons bien, est le défi que représente au fil du temps le déploiement d'un effort pangouvernemental, notamment à mesure que le mandat de la mission, la situation militaire et politique sur le terrain, les menaces et la dynamique régionale évoluent. Comme nous l'avons vu pendant la campagne en Afghanistan, il faut déployer un effort intellectuel important et soutenu — sur le plan politique, bureaucratique et militaire — pour maintenir l'orientation nationale et la cohérence stratégique.



The previous government had to launch an important study, the independent panel led by the Honourable John Manley, to take stock and look at Canada's future. It made some important changes to the machinery of government, including a cabinet committee, an inter-departmental task force — all this to enhance national strategic planning, coordination and coherence.

In short, directing and managing the whole-of-government effort that includes the military is a demanding task, particularly when there is a lack of political clarity and direction, and with the departments having their own perspectives on the policy objectives sought by the government.

Finally, a fourth one is the complexity of partnering for peace in today's UN multi-national operations, which I'm sure you've heard a lot about. Most UN chapter 7 missions include the protection of civilians. Several states, including some contributing troops, do not necessarily accept the more ambitious requirements of civilian protection and peacekeeping. So despite those best efforts, for the UN, the troop-contributing nations continue to operate with caveats and take directives from national capitals, particularly when it comes to use of force.

This creates challenges, deep divisions and divergent understandings with the UN about the nature and purpose of peacekeeping. The new missions also challenge the UN principles of consent, impartiality and non-use of force, and often create a gap within the UN between strategic considerations and operational realities.

All those elements will demand from Canada significant intellectual engagement with the UN on many levels to address those to ensure strategic coherence.

In summary, Canada's participation in UN modern peacekeeping — and I'll use "peacekeeping" here in all senses of the word — can include some idealism, but this idealism needs to be blended with a strong dosage of pragmatism. Without this clear thinking, we risk significant gaps between the political ends that our government is seeking to achieve with participating in UN peacekeeping and the national and military strategy to achieve those.

I will be pleased to amplify on this later.

**Colonel (Ret'd) Charles Davies, as an individual:** I've been asked to focus my remarks on the subject of peace support operations in the context of the current defence policy review, but before turning to that question, I'd like to take a couple of minutes to look more broadly at the review itself.

Le gouvernement précédent a dû entreprendre une importante étude — celle du groupe indépendant dirigé par l'honorable John Manley — pour faire le point et réfléchir à l'avenir du Canada. Il a apporté d'importants changements à l'appareil gouvernemental, y compris en créant un comité du Cabinet, un groupe de travail interministériel — tout cela dans le but d'améliorer la planification, la coordination et la cohérence stratégiques nationales.

Bref, il est exigeant de diriger et de gérer un effort pangouvernemental qui comprend l'armée, surtout lorsqu'il manque de clarté et d'orientation politiques et que les ministères ont leurs propres points de vue sur les objectifs stratégiques que le gouvernement cherche à atteindre.

Enfin, la complexité de la mise sur pied d'un partenariat pour la paix dans le cadre des opérations multinationales actuelles de l'ONU représente un quatrième facteur. Je suis certain que vous en avez entendu beaucoup parler. La majorité des opérations menées en vertu du chapitre 7 de l'ONU comprennent la protection des civils. Plusieurs pays, y compris certains contributeurs de troupes, n'acceptent pas nécessairement les exigences plus ambitieuses en matière de protection des civils et de maintien de la paix. Par conséquent, malgré tous les efforts déployés par l'ONU, les pays contributeurs de troupes continuent de mener des opérations avec certaines réserves et de suivre les directives de capitales nationales, surtout pour ce qui est du recours à la force.

Il en découle au sein de l'ONU des défis, de profondes divisions et des interprétations divergentes concernant la nature et l'objectif du maintien de la paix. Les nouvelles missions vont à l'encontre des principes de l'ONU que sont le consentement, l'impartialité et le non-recours à la force, ce qui creuse souvent au sein de l'ONU un fossé entre les considérations stratégiques et les réalités opérationnelles.

L'apport intellectuel du Canada auprès de l'ONU devra être important à bien des égards pour tenir compte de tous ces facteurs et assurer ainsi la cohérence stratégique.

En résumé, la participation du Canada aux missions modernes de maintien de la paix de l'ONU — et j'emploie « maintien de la paix » dans tous les sens du mot — peut comporter un peu d'idéalisme, mais cet idéalisme doit être mélangé à une forte dose de pragmatisme. À défaut de faire preuve de lucidité, nous risquons d'avoir un écart important entre les fins politiques de notre gouvernement lorsqu'il participe aux opérations de maintien de la paix de l'ONU et la stratégie nationale et militaire déployée pour parvenir à ces fins.

Je serai heureux de donner plus tard des précisions là-dessus.

**Colonel (à la retraite) Charles Davies, à titre personnel :** On m'a demandé de me concentrer sur la question des opérations de soutien de la paix dans le contexte de l'examen en cours de la politique de défense, mais avant d'en parler, j'aimerais prendre deux ou trois minutes pour discuter de l'examen dans son ensemble.

Defence policy is not about the missions or tasks the current government assigns to its military. Those decisions are matters for foreign policy or national security policy. The three, along with others, form a broad continuum.

Defence policy is fundamentally about the military capabilities the nation will acquire, maintain or divest, and how they will be resourced. These capabilities can be used for many purposes, ranging from disaster relief, to peacekeeping, to various other peace support missions and combat.

Military capabilities are integrated combinations of four core elements: First, personnel, primarily but not necessarily exclusively military personnel, including their recruitment, training, organization, management and care; second, major defence equipment, such as ships and aircraft, as well as other equipment, information systems, supplies and services needed to conduct operations and trained to be ready for those operations; third, essential defence infrastructure needed for operations readiness and training, such as dockyards, airfields and training facilities; and finally, an intellectual component that I call military doctrine and the professional body of military knowledge that is required to knit the other elements together into effective force elements to plan and command assigned operations, to adapt quickly to changes in operational, technological, geopolitical or other conditions, and to sustain the nation's defence institution into the future.

The four elements have to be present in an appropriate balance and well integrated, readied and supported before a defence capability can be considered operationally effective.

Military capability investments often have time horizons spanning years or decades into the future, so decisions taken by previous governments largely define the options the current government has, and, similarly, the decisions taken by this government will largely define the options future governments have.

It is, therefore, important that this committee, Parliament more widely and the government take a long-term view in defence policy development.

I recently undertook a high-level analysis of the current defence policies for four other Western nations: France, the United Kingdom, Australia and the United States. They all reflect a very disciplined and comprehensive development process, generally moving sequentially through five key steps: First, defining a view of the nation's place in the world and, in broad terms, how the instruments of state power, in particular the defence capabilities, will be used to support a national strategy; second, analysis of the global and regional strategic outlook, including future shock

La politique de défense ne concerne pas les missions ou les tâches que le gouvernement actuel confie à ses militaires. Ces décisions portent sur des questions de politique étrangère ou de politique de sécurité nationale. Les trois, ainsi que d'autres, créent un vaste ensemble.

La politique de défense porte essentiellement sur les capacités militaires dont le pays fera l'acquisition, qu'il entretiendra ou dont il se départira, ainsi que sur la façon dont elles seront financées. Ces capacités peuvent être utilisées à diverses fins, des secours en cas de catastrophe au maintien de la paix, en passant par différentes missions de soutien à la paix ou missions de combat.

Les capacités militaires sont des combinaisons intégrées de quatre éléments de base : premièrement, le personnel — principalement, mais pas nécessairement juste le personnel militaire —, y compris le recrutement, l'instruction, l'organisation, la gestion et les soins; deuxièmement, le matériel de défense important, comme les navires et les avions, ainsi que d'autre matériel, comme les systèmes d'information, les fournitures et les services nécessaires aux opérations et à l'instruction préalable; troisièmement, l'infrastructure essentielle de défense nécessaire à la disponibilité opérationnelle et à l'instruction, comme les chantiers maritimes, les aérodromes et les établissements d'instruction; et, finalement, un élément intellectuel que j'appelle la doctrine militaire et l'ensemble des connaissances militaires et professionnelles qui est nécessaire pour renforcer la cohésion avec les autres éléments afin d'en faire des éléments efficaces de nos forces en vue de planifier et de diriger des opérations assignées, de s'adapter rapidement aux nouvelles conditions opérationnelles, technologiques, géopolitiques ou autres, et de soutenir à l'avenir l'organisme de défense du pays.

Ces quatre éléments doivent être présents dans un juste équilibre et être adéquatement intégrés, préparés et appuyés avant qu'une capacité de défense puisse être considérée comme étant efficace aux fins d'opération.

Les investissements dans la capacité militaire se planifient souvent des années ou des décennies d'avance; les possibilités du gouvernement au pouvoir dépendent donc en grande partie des décisions des gouvernements précédents, tout comme les possibilités des gouvernements futurs dépendront des décisions du gouvernement actuel.

Il importe donc que votre comité, le Parlement en général et le gouvernement adoptent une vision à long terme en ce qui concerne l'élaboration de la politique de défense.

J'ai récemment entrepris une analyse de haut niveau des politiques de défense actuelles de quatre autres pays occidentaux, soit la France, le Royaume-Uni, l'Australie et les États-Unis. Elles témoignent toutes d'un processus d'élaboration très discipliné et exhaustif, habituellement constitué de cinq étapes clés. Premièrement, on détermine ce que l'on considère comme étant la place du pays dans le monde et, de façon générale, la manière dont les instruments du pouvoir de l'État, en particulier les capacités de défense, seront utilisés à l'appui d'une stratégie

risks, and the military options current and future governments will need in order to face them; third, they define a defence strategy that each nation intends to follow; fourth, they define the defence capabilities that each nation will acquire, maintain or divest and the force structures to be adopted in order to pursue that strategy; and finally, they define the financial means by which those required capabilities will be acquired and sustained.

If we consider the concept of the peace support operations in the context of this analytical process, they clearly merit a mention as an example of the kinds of missions Canada needs its military to be capable of undertaking, but they represent only one area of a very broad spectrum. National responses to events will always require a broad range of options.

Consequently, it would be a profound mistake to give peace support a defining place in the current defence policy review. Any objective analysis of the future security environment would have to conclude that the greatest risks that Canada is likely to face in the next decade or two are of such a nature that peace support operations will not be central to any national response to them. Unlike things such as surveillance and protection of our maritime and air approaches, peace support is not and never will be a no-fail mission for Canada.

At most, peace support is a potentially useful contribution to a foreign policy objective to support international efforts aimed at containing events and improving global security. However, to be effective, those efforts require Western nations like Canada to bring robust, modern capabilities to the table, including the ability to precisely use or to threaten to use controlled lethal force, and this is not new. The 1956 Suez Crisis was not contained by peacekeeping or peace support forces. It was contained by political and diplomatic action, backed up by disciplined, well trained and well equipped military forces, delivered to the scene relatively quickly. The forces were not sent with the intention of engaging in combat, but everyone knew that they could if they had to, and that was an important aspect of mission success.

In closing, therefore, I would urge the committee to view peace support operations in their proper light. They are a sometimes useful response to events in certain circumstances, but they are only one of a range of options current and future governments will always need to consider. Further, peace support has to be viewed as a task. It is not as a defining element of military capability, so it merits no substantive role in defining the future capabilities of the Canadian Armed Forces.

I will be pleased to answer any questions.

nationale. En deuxième lieu, on procède à l'analyse des perspectives stratégiques internationales et régionales, en tenant notamment compte des risques de conflagration futurs et des options militaires dont les gouvernements actuel et futurs auront besoin pour y réagir. Troisièmement, on élabore une stratégie en matière de défense que chaque pays entend suivre, puis, en quatrième lieu, on détermine les capacités de défense que chaque pays acquerra, maintiendra ou éliminera, ainsi que les structures que les forces devront adopter pour suivre cette stratégie. Enfin, on précise les moyens financiers grâce auxquels on acquerra et maintiendra ces capacités.

Si on considère le concept des opérations de soutien de la paix dans le contexte de ce processus analytique, elles méritent certainement une mention, car elles illustrent le genre de missions pour lesquelles le Canada a besoin de l'armée pour pouvoir entreprendre, mais elles ne constituent qu'un élément d'un très large éventail de possibilités. Les réactions du Canada aux événements exigeront toujours un grand nombre d'options.

Par conséquent, ce serait une grave erreur que de donner au soutien de la paix une place prépondérante dans le cadre de l'examen actuel de la politique de défense. Toute analyse objective du contexte de sécurité futur devrait en arriver à la conclusion que les plus grands risques que le Canada affrontera vraisemblablement au cours des prochaines décennies seront d'une nature telle que les opérations de soutien de la paix n'auront pas une place importante dans la réaction du pays. Contrairement à la surveillance et à la protection de nos espaces maritimes et aériens, le soutien de la paix n'est pas et ne sera jamais une mission ne pouvant échouer pour le Canada.

Tout au plus pourrait-il faire une contribution potentiellement utile à un objectif de politique étrangère en appuyant les efforts internationaux visant à juguler des crises et à améliorer la sécurité internationale. Cependant, pour que ces efforts soient efficaces, les pays occidentaux comme le Canada ont besoin de capacités solides et modernes, notamment celle de recourir expressément ou de menacer de recourir à une force mortelle contrôlée, ce qui n'a rien de nouveau. Ce ne sont pas des forces de maintien ou de soutien de la paix qui ont endigué la crise du canal de Suez en 1956, mais bien des interventions politiques et diplomatiques, appuyées par des forces militaires disciplinées, bien entraînées et bien équipées, déployées sur place relativement rapidement. Elles n'avaient pas été envoyées dans l'intention d'engager le combat, mais tout le monde savait qu'elles pouvaient le faire si c'était nécessaire, et cela a fortement contribué à la réussite de la mission.

En terminant, j'encouragerais le comité à voir les opérations de soutien sous leur vrai jour. Si elles s'avèrent utiles dans certaines situations, elles ne constituent qu'une solution dans tout un éventail d'options que les gouvernements actuel et futurs devront toujours envisager. En outre, le soutien de la paix doit être vu comme une tâche et non comme un élément crucial de la capacité militaire. Il ne mérite donc pas de rôle important dans l'établissement des capacités futures des Forces armées canadiennes.

Je répondrai à vos questions avec plaisir.

**Colonel (Ret'd) Michael P. Cessford, as an individual:** I would like to speak to you today about the evolution, over the past two decades, of Canadian support to international peace and stability operations, probably offering a bit more of a tactical perspective, if you will, from the contemporary coalface.

My first exposure to peacekeeping was in 1975, with the United Nations in Sinai. I served for six months. I was also in the Golan Heights. That really was my first exposure to classic peacekeeping operations. Later I served in Croatia and Bosnia-Herzegovina, and I observed the evolving nature, the changing face, of peace and stability operations, a very difficult operational theatre. Over the course of my time in the Pearson Centre, I became intimately involved with challenges that the hybrid mission in Darfur was experiencing, the UN/African Union mission. Finally, with two tours in Afghanistan, much of my work was focused on what were really classic peace and stability operations. I, essentially, have worked across a spectrum of operational experience.

I would like to begin by correcting what I believe is a fundamental misunderstanding of Canada's engagement over the past 15 years in global peace and stability operations. There is an enduring perception that Canada abandoned peace and stability operations in the late 1990s, following the debacles in Rwanda, Bosnia and Somalia. For example, to cite but one of many articles, the *Toronto Star*, in June 2015, published an article entitled "How Canada has abandoned its role as a peacekeeper." In my opinion, nothing could be further from the truth.

The fact is that the Canadian military recognized in the mid-1990s that the UN, as it was then, was incapable of effectively responding to the new forms of peace and stability operations that were needed for an increasingly dangerous and complex operational environment. In this, they were joined by virtually every other Western military force.

The first evidence of this transition can be seen in Bosnia-Herzegovina. The UN protection force, deployed in February 1992, had established safe areas but lacked the means to protect them. These safe areas were for the civilian population. These safe areas, however, inadvertently facilitated the committing of war crimes by concentrating vulnerable civilian populations where they were at the mercy of their enemies. Virtually all safe areas came under sustained mortar and artillery attack, which inflicted serious casualties, but the worst atrocity took place in Srebrenica, where over 8,500 Bosnian boys and men were rounded up under the eyes of a small UN battalion and led away to execution.

These acts were the catalyst that saw the transition in the operation from UN command to NATO leadership. On August 30, 1995, NATO initiated Operation Deliberate

**Le colonel (à la retraite) Michael P. Cessford, à titre personnel :** Je voudrais vous parler aujourd'hui de l'évolution, au cours des deux dernières décennies, du soutien que le Canada a apporté aux opérations de paix et de stabilité internationales afin de vous offrir probablement un point de vue légèrement plus technique, si l'on veut, de la situation actuelle.

J'ai participé pour la première fois à une opération de maintien de la paix en 1975, avec les Nations Unies dans le Sinaï, où j'ai servi pendant six mois. J'ai également été dans les hauteurs du Golan. C'est vraiment là que j'ai eu ma première expérience des opérations de maintien de la paix classiques. J'ai ensuite servi en Croatie et en Bosnie-Herzégovine, où j'ai observé la nature évolutive et changeante des opérations de paix et de stabilité dans un théâtre opérationnel très difficile. Pendant mon passage au centre Pearson, j'ai été étroitement confronté aux défis que devait relever la mission hybride des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour. Enfin, lors de deux périodes d'affectation en Afghanistan, une bonne partie de mon travail s'est effectué dans le cadre d'opérations de paix et de stabilité vraiment classiques. J'ai essentiellement vécu tout l'éventail d'expériences opérationnelles.

J'aimerais commencer en dissipant ce que je considère comme étant un malentendu fondamental quant à la participation du Canada aux opérations internationales de paix et de stabilité au cours des 15 dernières années. Les gens ont l'impression tenace que le Canada a abandonné ces opérations à la fin des années 1990, après les débâcles au Rwanda, en Bosnie et en Somalie. Par exemple, parmi les nombreux articles que je peux citer, il y a celui que le *Toronto Star* a publié en juin 2015, où il indique que le Canada a abandonné son rôle de gardien de la paix. C'est on ne peut plus faux, à mon avis.

Le fait est que l'armée canadienne a admis, au milieu des années 1990, que les Nations Unies étaient alors incapables de tirer efficacement parti des nouvelles formes d'opérations de paix et de stabilité qu'il était nécessaire de mener dans un environnement opérationnel de plus en plus dangereux et complexe. C'est le constat auquel pratiquement toutes les forces militaires occidentales en sont arrivées.

La première preuve de cette transition a été observée en Bosnie-Herzégovine. La force de protection des Nations Unies, déployée en février 1992, avait établi des zones sécuritaires, mais les moyens lui manquaient pour les protéger. Ces zones sécuritaires, destinées à la population, ont toutefois facilité la commission de crimes de guerre en ayant pour effet de concentrer les populations civiles vulnérables là où elles étaient à la merci de leurs ennemis. Pratiquement toutes les zones sécuritaires ont été la cible de tirs nourris de mortier et d'artillerie, qui ont causé d'importantes pertes de vies humaines. Mais la pire atrocité s'est produite à Srebrenica, où plus de 8 500 garçons et hommes ont été réunis sous les yeux d'un petit bataillon des Nations Unies et conduits à leur lieu d'exécution.

Ce sont ces actes qui ont provoqué la transition de la direction des opérations des Nations Unies à l'OTAN. Le 30 août 1995, l'OTAN a lancé l'opération Deliberate Force, dans le cadre de

Force, which began combat operations against the belligerents. Approximately six weeks later, all belligerents accepted a truce, which then led to the signature of the Dayton Peace Accords only a month later.

The point is that the Canadian Forces in the theatre, which, at the stroke of a pen, transitioned from UN to NATO command, did not cease peace operations. Rather, they were integrated within a far more capable force to achieve a strategic effect, in six to eight weeks, that had eluded the UN over the course of almost four years, at a cost of over 100,000 Bosnian dead, about a third of whom were civilians.

The employment of NATO forces on peace and stability operations continued beyond Bosnia. For example, NATO and coalition operations against Kosovo and Libya and, today, in Syria and Iraq are probably the closest we will come to implementing the UN concept of responsibility to protect. This R2P initiative came about after the genocide in Rwanda and supported external engagement and involvement in the sovereign affairs of nations in which genocidal acts were taking place. It was adopted unanimously at a UN-sponsored world summit in 2005. However, in my opinion, mainly for political reasons, this type of mission has little if any chance of ever being executed by UN forces.

Let me conclude by stating that NATO or the UN or other regional entities, such as the African Union, have the potential to initiate and oversee peace and stability operations; but the capabilities and operational constraints that each organization can bring to these types of operations will vary dramatically. In my opinion, the UN is not yet capable of resolving the types of complex and difficult peace and stability operations that we might see, for example, in the near future in Yemen or Syria, a point accepted by many senior officials within the United Nations. For example, the UN report of the high-level independent panel on peace operations published in June 2015 recognizes that the UN could not effectively conduct what were deemed to be counter-terrorist operations or operations against enemies such as ISIL/Daesh and what you would find in Yemen as well.

Given this, care must be taken by the Government of Canada in advance of any commitment of forces to UN operations to assess the potential for mission success and to ensure that the planned operations carry an acceptable level of risk. Shortfalls in UN capabilities and imposed constraints in mission mandates must be critically reviewed to ensure that Canada does not run the risk of mission failure or of seeing the diversion of scarce resources for the achievement of only local, tactical and other

laquelle on a entrepris des opérations de combat contre les belligérants. Environ six semaines plus tard, tous les belligérants ont accepté une trêve, qui a mené à la signature des accords de paix de Dayton un mois plus tard.

Le fait est que les Forces canadiennes en poste dans le théâtre, qui est passé, d'un coup de plume, de la direction des Nations Unies à celle de l'OTAN, n'ont pas cessé les opérations de paix. Elles ont plutôt été intégrées à une force bien plus capable d'obtenir, en l'espace de six à huit semaines, l'effet stratégique que les Nations Unies n'avaient pu avoir en plus de quatre ans, au prix de la vie de plus 100 000 Bosniaques, dont environ le tiers étaient des civils.

L'emploi des forces de l'OTAN dans le cadre d'opérations de paix et de stabilité s'est poursuivi après la Bosnie. Par exemple, les opérations de l'OTAN et de la coalition contre le Kosovo, la Libye et, aujourd'hui, la Syrie et l'Irak sont probablement ce qui se rapproche le plus du concept de responsabilité de protéger des Nations Unies. Cette initiative de responsabilité de protéger, proposée après le génocide au Rwanda, appuie l'engagement et l'intervention de pays étrangers dans les affaires intérieures de pays qui sont le théâtre d'actes génocidaires. Elle a été adoptée à l'unanimité à l'occasion d'un sommet mondial parrainé par les Nations Unies en 2005. Je considère toutefois que pour des raisons principalement politiques, il y a peu, voire aucune chance que les forces des Nations Unies mènent un jour ce genre de mission.

Permettez-moi de dire en terminant que l'OTAN, les Nations Unies ou d'autres entités régionales, comme l'Union africaine, ont le potentiel de lancer et de superviser des opérations de paix et de stabilité; les capacités et les contraintes opérationnelles de chaque organisation dans le cadre de ce genre d'opérations varieront toutefois énormément. Selon moi, les Nations Unies ne sont pas encore capables de mener à bien les genres d'opérations de paix et de stabilité complexes qui pourraient s'avérer nécessaires dans un proche avenir — au Yémen ou en Syrie, par exemple —, ce dont conviennent un grand nombre de ses hauts responsables. Par exemple, dans le rapport des Nations Unies publié par le groupe d'experts indépendant de haut niveau sur les opérations de paix en juin 2015, on admet que les Nations Unies ne pourraient pas mener efficacement ce qui est considéré comme des opérations de lutte au terrorisme ou des opérations contre un ennemi comme l'État islamique/Daesh et d'autres belligérants se trouvant au Yémen.

Le gouvernement du Canada doit donc, avant de s'engager à fournir des forces dans le cadre des opérations des Nations Unies, prendre soin d'évaluer le succès potentiel de ces missions et s'assurer que les opérations prévues ont un degré de risque acceptable. Il doit examiner d'un œil critique les lacunes qui minent les capacités des Nations Unies et les contraintes imposées dans les mandats des missions pour s'assurer que le Canada ne court pas à l'échec ou de dilapidera les rares ressources dont il

transient successes. This is not to say Canada should not commit forces to UN operations but rather that we should support those missions that best make sense.

I would suggest that any analysis of a potential Canadian contribution to a UN mission must answer one fundamental question: Will the commitment of Canadian personnel offer the potential to attain a positive, enduring, strategic outcome within a reasonable period of time at an acceptable level of risk for our personnel? If the answer to this question is no, the government may still choose to commit our women and men to these sorts of missions, but at least they will do so cognizant of the risks.

Thank you very much. I will be happy to answer any questions.

**Senator Jaffer:** Thank you to all three of you. You have given us so much to think about. It feels like we have to take a day to think about what you said before asking you questions, but we don't have that luxury.

I listened carefully to all three of you on NATO versus UN. You said that to go into the UN, you need to have a positive and strategic alliance and acceptable level of risk. Doesn't that apply to NATO as well? I will have you answer that question later.

I don't have the absolute knowledge that the three of you have, but I believe that NATO's role is very different. When we get involved with the UN, the roles are different because the UN has more mediation and diplomacy and NATO is more specific. I would like the three of you to consider when we should go with NATO and when we should go with the UN. You mentioned the assessment, but I'm look for a bigger picture.

**Maj.-Gen. Gosselin:** It's a good question because the first position everyone would want to take would be with NATO. I'll go to some of the points I made and let others touch on the operational and tactical ones.

We have been in the NATO alliance for a long time with a number of like-minded people. The doctrine of command and control for NATO has evolved over 50 years. People use a certain terminology. Even with the expansion of new countries, they are adopting it. Immediately we are dealing with a number of people cognizant of risk, command and control and structure, using the same language. There is a comfort level there.

There are also clearly capabilities of NATO countries that many other UN nations don't have. That is important because any nation that participates has to look at how to mitigate the

dispose pour obtenir des succès locaux, tactiques ou à tout autre égard éphémères. Cela ne signifie pas que le Canada ne devrait pas participer aux opérations des Nations Unies; il devrait cependant appuyer les plus censées.

À mon avis, toute analyse d'une contribution potentielle du Canada à une mission des Nations Unies devrait répondre à la question suivante : l'engagement du Canada à fournir du personnel offre-t-il le potentiel d'obtenir des résultats positifs, durables et stratégiques dans un laps de temps raisonnable tout en exposant notre personnel à un degré acceptable de risque? Si la réponse à cette question est « non », le gouvernement peut encore choisir d'envoyer nos hommes et nos femmes à ce genre de missions, mais au moins, il connaîtra les risques.

Merci beaucoup. Je répondrai à vos questions avec plaisir.

**La sénatrice Jaffer :** Je vous remercie tous les trois. Vous nous avez donné beaucoup de matière à réflexion. Il semble que nous ayons besoin d'une journée pour réfléchir à vos propos avant de vous interroger, mais nous ne bénéficions pas de ce luxe.

J'ai écouté attentivement à ce que vous avez dit au sujet de la différence entre l'OTAN et les Nations Unies. Vous avez indiqué que pour participer à une mission des Nations Unies, il faut que l'alliance soit positive et stratégique et que le degré de risque soit acceptable. Cela ne s'applique-t-il pas à l'OTAN également? Je vous demanderais de répondre à cette question plus tard.

Je ne possède pas les connaissances exhaustives qui sont les vôtres, mais je pense que l'OTAN joue un rôle très différent. Lorsque nous participons à des missions des Nations Unies, les rôles sont différents parce que cet organisme est davantage axé sur la médiation et la diplomatie, alors que l'OTAN a un rôle plus précis. J'aimerais que vous nous indiquiez quand nous devrions nous associer à l'OTAN et quand nous devrions participer aux opérations des Nations Unies. Vous avez proposé de procéder à une évaluation, mais j'aimerais avoir une vision d'ensemble.

**Mgén Gosselin :** C'est une bonne question, car l'OTAN est la première organisation avec laquelle les gens s'allieraient. Je reviendrai à certains points que j'ai abordés et laisserai les autres traiter des aspects opérationnels et tactiques.

Nous sommes alliés avec l'OTAN depuis longtemps aux côtés d'un certain nombre de gens qui partagent nos points de vue. Le principe fondamental de commandement et de contrôle de l'OTAN évolue depuis 50 ans. Les gens utilisent une certaine terminologie, qu'adoptent même les nouveaux pays qui se joignent à l'organisation. D'entrée de jeu, nous avons affaire à un certain nombre de gens qui utilisent le même langage quand il est question du risque, du commandement, du contrôle et de la structure. Voilà qui confère un certain degré d'aise.

Il ressort aussi nettement que les pays membres de l'OTAN disposent de capacités qu'un grand nombre de pays membres des Nations Unies ne possèdent pas. C'est important, car les pays qui

risk. Unless 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.

NATO is the starting point. Even when we say “like-minded countries coalition,” normally Canada would want to have one or two of the key nations of NATO to be part of that for the same reasons.

The UN is not there. They’ve had study after study for reasons that are valid. It’s not structured in the same way and so on. The UN today deals with the complexity of operations that are the same as in Afghanistan when we talk about Mali and Congo and so on, but they don’t have the robust structure and the capability to be able to mitigate the risk. It’s a demanding task for the UN.

**Senator Jaffer:** I have concerns when we say that for us to work with NATO, it’s easier because we talk the same language; but the longer we work with NATO, we weaken the UN for exactly the reasons you talked about.

**Maj.-Gen. Gosselin:** You’re right. You could argue that if a number of Western nations had turned to the UN in the 1990s to try to implement more robust capabilities. There were deployable brigades and a number of capabilities, but after 9/11, most nations went elsewhere and left the UN to their own devices in that area. Other nations picked it up, but not at the same level.

**Col. Cessford:** I don’t believe it’s a case of either/or. I think that we have almost inevitably a shared objective and shared strategic outcomes that are desired by both the United Nations and NATO. The question is how to go about attaining this shared objective.

Certainly, it may well be that for a period of time the capabilities resident in NATO are more appropriate perhaps to the entry level, but we should be looking at transition soon to a UN operation, particularly when you move from combat operations to what truly are peace and stability operations, engaging ideally other regional partners such as the African Union. This is a transition that makes sense to me. It’s important.

Our first point of departure has to be the coherence and synergy in a UN, NATO or other sort of military force engagement. It’s never either/or but rather a long continuum.

**Senator Jaffer:** You mentioned the African Union a number of times. I was the one who went with people that you work with to the African Union to suggest that Canada would work with the African Union. We provided a lot of equipment and were there to

participer aux opérations doivent déterminer comment ils peuvent atténuer le risque. 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.

L’OTAN est le point de départ. Même quand on parle de « coalition de pays partageant les mêmes points de vue », le Canada souhaiterait normalement la participation d’un ou deux pays clés de l’OTAN, et ce, pour les mêmes raisons.

Les Nations Unies ne sont pas dans la même situation. Elles ont réalisé moult études pour trouver des raisons valables. L’organisme a notamment une structure différente. De nos jours, les Nations Unies mènent au Mali et au Congo des opérations qui sont aussi complexes qu’en Afghanistan, sans toutefois disposer de la solide structure et de la capacité nécessaire pour atténuer le risque. C’est une tâche exigeante pour les Nations Unies.

**La sénatrice Jaffer :** Je trouve préoccupant que nous disions qu’il est plus facile pour nous de collaborer avec l’OTAN parce que nous parlons le même langage, car plus longtemps nous travaillons avec cet organisme, plus nous affaiblissons les Nations Unies, exactement pour les raisons que vous avez évoquées.

**Mgén Gosselin :** Vous avez raison. On pourrait faire valoir qu’un certain nombre de pays occidentaux auraient pu se tourner vers les Nations Unies dans les années 1990 pour tenter de mettre en œuvre des capacités plus solides. Il y avait des brigades pouvant être déployées et un certain nombre de capacités, mais après les attentats du 11 septembre, la plupart des pays ont tourné leur attention ailleurs et ont laissé les Nations Unies se débrouiller dans la région. D’autres pays ont pris la relève, mais à un niveau moindre.

**Col Cessford :** Je ne pense pas qu’on ait à choisir. Les Nations Unies et l’OTAN ont presque inévitablement un même objectif et cherchent à obtenir des résultats stratégiques communs. Ce qu’il faut se demander, c’est comment on peut atteindre cet objectif commun.

Chose certaine, il se peut bien que pendant un certain temps, les capacités que possède l’OTAN soient peut-être appropriées initialement, mais nous devrions chercher à passer à une opération des Nations Unies, particulièrement quand on fait la transition entre les opérations de combat et de véritables opérations de paix et de stabilité, et ce, en s’alliant idéalement à d’autres partenaires, comme l’Union africaine. C’est une transition qui me semble censée. C’est important.

Notre premier point de départ doit être la cohérence et la synergie dans le cadre d’un engagement des Nations Unies, de l’OTAN ou d’une autre force militaire. Ce n’est pas un choix, mais une longue continuité.

**La sénatrice Jaffer :** Vous avez fait mention de l’Union africaine à un certain nombre de reprises. Sachez que je suis allée vers l’Union africaine avec les gens avec lesquels vous travaillez pour lui proposer l’aide du Canada. Nous lui avons

support the African Union, and you did the work. I believe that was a very effective way to have the African Union lead, and we were there to support them. What are your comments on that?

**Col. Cessford:** Just last year we finished supporting the African Union in the conduct of exercise Amani Africa II, which was the operational readiness assessment of the standby brigades. It was an ambitious exercise that had its challenges. I think there is a desire in certain regional economic unions to achieve effect, but it is very difficult. I have great esteem for the African Union and I have many friends in the African Union. I can say that they could use assistance

**Senator Jaffer:** They can us that help?

**Col. Cessford:** Absolutely.

**Col. Davies:** Thank you, senator. That is an excellent question.

To repackage some of the comments of my colleagues, I think it comes down to a question of using the right tool for the right job. The United Nations is primarily an international political body, and it has very weak capacity to manage the application of military force and operations. It is better than it was. I commanded the Canadian contingent on the Golan Heights for a year in 1996 and 1997, and you couldn't even get the telephone answered in New York in that time. They are much further along, but they have nothing approaching the command and control and the force integration capabilities that have been built up many years within NATO.

NATO brings a ready-made and very effective military command and control structure. That's why the UN, in fact, turned to NATO during the Bosnian war, when things were not going well and the UN was beyond its capacity and out of its depth, and mandated NATO to take over the mission and establish the conditions whereby the UN could go back in and do the nation building, peace development and that sort of thing.

The UN's strongest point — and they do it better than almost anyone — is nation building and capacity building within nations. However, in order to put in place a security environment where that can happen, I think someone like NATO really does need to provide the heavy lifting and then create the conditions on the ground whereby the UN can come in and do its thing really well.

[Translation]

**Senator Carignan:** You answered my first question regarding the distinct roles of the UN and NATO. Thank you.

My next question is specifically for Colonel Davies, but I welcome comments from all the witnesses if they wish to respond.

fourni beaucoup d'équipement et nous étions là pour l'aider, et vous avez fait le travail. Je pense qu'il était très efficace de laisser l'Union africaine diriger les opérations et de l'appuyer. Qu'en pensez-vous?

**Col Cessford :** L'an dernier, nous avons terminé d'aider l'Union dans le cadre de l'exercice Amani Africa II, qui consistait à réaliser l'évaluation de l'état de préparation opérationnelle des brigades permanentes. Cet exercice ambitieux présentait des défis. Je pense que certaines unions économiques régionales souhaitent obtenir un effet, mais c'est très difficile d'y parvenir. J'éprouve beaucoup d'estime pour l'Union africaine, où je compte de nombreux amis. Je peux dire qu'elle aurait besoin de soutien.

**La sénatrice Jaffer :** Elle a besoin de notre aide?

**Col Cessford :** Certainement.

**Col Davies :** Merci, sénatrice. C'était une excellente question.

Pour reformuler certains propos de mes collègues, je pense que c'est une question d'utiliser le bon outil à la bonne fin. Les Nations Unies sont avant tout un organe de politique internationale dont la capacité de gérer l'exécution d'opérations militaires est très faible. Elles se sont toutefois améliorées. Quand j'ai dirigé le contingent canadien déployé sur les hauteurs du Golan pendant un an, en 1996 et 1997, on ne nous répondait même pas quand on téléphonait à New York à l'époque. L'organisme s'est grandement amélioré depuis, mais il est loin de posséder des capacités de commandement, de contrôle et d'intégration des forces que l'OTAN perfectionne depuis de nombreuses années.

L'OTAN dispose d'une structure de commandement et de contrôle militaires très efficace et parée au combat. Voilà pourquoi les Nations Unies se sont en fait tournées vers elle pendant la guerre en Bosnie, quand les choses n'allaient pas très bien. Dépassées, elles ont demandé à l'OTAN de prendre la direction de la mission et d'établir des conditions qui lui permettraient de revenir pour rebâtir le pays, favoriser la paix et mener ce genre d'activités.

La grande force des Nations Unies, c'est le développement des pays et le renforcement de leurs capacités, ce qu'elles font mieux que presque n'importe qui. Cependant, pour pouvoir instaurer un environnement de sécurité où elles peuvent agir, je pense que l'OTAN doit régler le cœur du conflit afin d'établir les conditions permettant aux Nations Unies d'intervenir comme elle sait si bien le faire.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** J'ai obtenu une réponse à ma première question concernant les rôles distincts de l'ONU et de l'OTAN, et je vous en remercie.

Ma prochaine question s'adresse plus particulièrement au colonel Davies, mais tous les témoins sont invités à y répondre s'ils le désirent.



You told us about various countries that have worked on various aspects — such as expenditures and equipment — in order to develop a long-term vision for their military's commitment and involvement.

In Canada, our system in a sense prevents us from establishing a long-term vision for our military involvement. When a party is in power that believes in that kind of long-term vision, it has about ten years to make it a reality, only to be replaced by another party that does not have the same vision, which will then undo what the first party did, and so forth.

So I would like to understand how other countries go about establishing a true long-term vision. Can you speak to that?

**Col. Davies:** If you don't mind, I'll speak in English; it will be easier for me.

**Senator Carignan:** It's a constitutional right. Please go ahead.

[English]

**Col. Davies:** You hit on a critical point, senator.

The other four countries that I studied 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.

I know it's not easy; sometimes it is more difficult than others, depending on the political dynamics of the day, but as a nation we can't afford to keep doing this. We can't afford to have a government come to power committing us to buy nuclear powered submarines and then turning around a while later and saying no, or a government coming to power to spend \$500 million to cancel a contract because they are drawn a political conclusion that this was a bad idea. We are still feeling the effects of that.

I am not pointing at any one party; it is a dynamic that exists no matter where you go.

Vous nous avez parlé de différents pays qui ont travaillé sur différents éléments — par exemple, les dépenses et les équipements - dans le but de développer une vision à long terme en ce qui a trait à l'engagement et à l'implication de leur organisation militaire.

Au Canada, notre système nous prive en quelque sorte de cette possibilité d'instaurer une vision à long terme quant à notre implication militaire. Lorsqu'un parti est au pouvoir qui croit en l'importance d'une telle vision, il dispose d'une dizaine d'années pour réaliser cette vision, pour être ensuite remplacé par un nouveau parti qui n'aura pas la même vision que lui, qui défera ce qui a été fait, et ainsi de suite.

J'aimerais donc comprendre de quelle manière les autres pays s'y prennent pour établir une vraie vision à long terme. Pouvez-vous nous en parler?

**Col Davies :** Si cela ne vous dérange pas, je vais parler en anglais, parce que c'est plus facile pour moi.

**Le sénateur Carignan :** C'est un droit constitutionnel. Allez-y.

[Traduction]

**Col Davies :** Vous abordez un point crucial, sénateur.

Les quatre pays que j'ai étudiés 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.

Je sais que ce n'est pas facile; c'est plus difficile à faire à certaines périodes qu'à d'autres, selon la dynamique politique du moment, mais notre pays ne peut se permettre de continuer ainsi. Le gouvernement ne peut plus arriver au pouvoir et promettre d'acheter des sous-marins nucléaires, puis changer son fusil d'épaule et dire qu'il n'en achètera pas, ou dépenser 500 millions de dollars pour annuler un contrat parce qu'il en est arrivé à la conclusion politique que c'était une mauvaise idée. Nous ressentons encore les effets de ces décisions.

Je ne blâme aucun parti en particulier; je fais simplement remarquer que c'est une dynamique qui existe, peu importe où l'on va.

The first Harper administration had all kinds of ambition to create units around the country, but the resources weren't there, the mission wasn't there and we didn't know what they were going to do.

My plea to this committee — and this committee is as well placed as any part of our national institutions — is to try to find a way to bridge across the parties. There will always be political differences on detail, but 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.

That is an excellent question, and I thank you, senator. If you can find that solution or find that road, then I would say this committee should be charging down it.

**Senator Raine:** Could you put a dollar figure, even if it is a guesstimate, on what we waste by going on with this up-and-down program? It is not just the dollars in terms of outlay, but I am sure it is also the intellectual spinning of wheels. We are not getting at it.

**Col. Davies:** Absolutely, senator. I would not want to put a number on it, but I will give you some illustrations of the issue.

I was in the business of planning for an element of defence capability at the time the Mulroney government came to power. With broad expectations, we engaged the British in a very detailed discussion about the establishment of a theatre base in Europe to support our NATO mission. Other people were pulling great resources together; other countries were pulling resources together to figure out how we can support Canada in acquiring a nuclear submarine fleet.

We created a Director General Nuclear Safety organization within National Defence and culled resources together to provide the basis for being able to manage a nuclear-powered submarine fleet. Nobody ever put a dollar value, but it was a huge waste of resources across not only our country and the defence institution, but also in other departments in town and other countries.

We know that the EH-101 helicopter cancellation was admitted to be \$500 million of wasted money, but it was more than that. The amount of effort in National Defence headquarters that went into trying to come up with a policy framework around the early Harper government's intentions — however well-intentioned they were — and trying to build a rationale and a cost estimate for how and why to do this, caused a lot of wheel-spinning in National Defence and in other departments.

The other impact of it is it causes political paralysis around defence procurement in general. That is one of the reasons why it is so difficult for the government of the day to make a decision on

Le premier gouvernement Harper avait toutes sortes d'ambitions pour créer des unités au pays, sans toutefois disposer des ressources nécessaires. Il n'y avait pas de mission et nous ignorions ce qu'on allait faire.

Ce que je demanderais à votre comité, qui est aussi bien placé que n'importe quelle de nos institutions nationales, c'est de tenter de trouver un moyen de jeter des ponts entre les partis. Il existera toujours des désaccords politiques à propos des détails, mais 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 de ne pas prendre de mauvaises décisions d'investissement ou pour que les bonnes décisions d'investissement ne soient pas critiquées et annulées ultérieurement.

C'est une excellente question, que je vous remercie d'avoir posée, sénateur. Si vous pouvez trouver la solution ou la voie à suivre, alors le comité devrait aller de l'avant.

**La sénatrice Raine :** Pourriez-vous nous donner un montant, tout estimatif soit-il, de ce que nous gaspillons en agissant comme des girouettes? C'est un gaspillage non seulement de fonds publics, mais aussi d'énergie cérébrale, qui fait que nous n'arrivons à rien.

**Col Davies :** Vous avez absolument raison, sénatrice. Je ne voudrais pas donner de chiffre, mais je vais illustrer le problème.

Je m'occupais de la planification d'un élément de la capacité de défense quand le gouvernement Mulroney a été élu. Avec de grandes attentes, nous avons entamé avec les Britanniques une discussion très détaillée à propos de l'établissement d'une base de théâtre en Europe pour appuyer notre mission avec l'OTAN. D'autres s'employaient à réunir d'importantes ressources, alors que certains pays rassemblaient des ressources pour voir comment ils pourraient aider le Canada à acquérir une flotte de sous-marins nucléaires.

Nous avons créé un poste de directeur général de la sûreté nucléaire au sein de la Défense nationale et réuni des ressources pour jeter les bases qui nous permettraient de gérer une flotte de sous-marins nucléaires. Personne n'a jamais déterminé le coût de cette initiative, mais elle a entraîné un énorme gaspillage de ressources non seulement pour notre pays et l'institution de la défense, mais aussi d'autres ministères et pays.

Le gouvernement a admis que l'annulation de l'achat de l'hélicoptère EH-101 s'est soldée par un gaspillage de 500 millions de dollars, mais les pertes ne se limitent pas à cela. Tous les efforts déployés au Quartier général de la Défense nationale pour tenter d'établir un cadre stratégique concernant les intentions premières du gouvernement Harper — toutes louables soient-elles —, de trouver une justification et d'évaluer les coûts de l'initiative ont exigé beaucoup d'énergie de la part de la Défense nationale et d'autres ministères.

Cette annulation a également provoqué une paralysie politique à l'égard des achats de la défense en général. C'est notamment pour cette raison qu'il est si difficile pour le gouvernement au

procurement, have it stick and see it through. Realistically, they are looking at what the political cost of doing it is versus that of not doing it and waiting for things to gel to the point that a national consensus of some kind emerges. It is a huge waste of energy and resources across the whole of the institution.

**Senator Raine:** That's a bit depressing.

**Col. Davies:** Yes, ma'am.

[*Translation*]

**Senator Carignan:** I would also like to hear from the other witnesses on this subject. I noticed that you have an opinion and I would like to hear it.

[*English*]

**Maj.-Gen. Gosselin:** There are two points I wanted to make after listening to the question, in particular to the last comment.

This will be the eighth formal defence policy since the Second World War. We had a number of policy statements and so on. In seven years, two of them have been done in a process consulting Canadians like this: 1994 and this one.

You can debate the merits of this, but it speaks to how little we think it is worthwhile investing with Canadians to talk about defence policy issues. A number of the defence policies were written by individuals in a corner, involving the government. I am not debating that, but I am talking about Canadians.

Part of the question is: How do we educate Canadians so that it doesn't become a hot political debate but rather a discussion about what Canada needs and so on? I think better educating Canadians in general is one element to help us possibly have better discussions in the future.

The second element is in terms of structure. I was talking about strategic coherence at the beginning. The difficulty, once we launch, is to keep that coherence. As factors change domestically, internationally, with the force and all that, we end up turning our attention to other issues, and suddenly those that are deployed, the commanders, all the way back to Ottawa, have to deal with changing situations. If we don't have the structure back home, the machinery to deal with it on a continuous basis, be it a cabinet committee or a task force or a parliamentary committee focused on this, then it becomes the military trying to fix the strategy to suit political ends that are not always clear, especially as things evolve.

pouvoir de prendre une décision dans ce domaine, de s'y tenir et de l'exécuter jusqu'au bout. Faisant preuve de réalisme, les décideurs cherchent à déterminer ce qu'il en coûte d'agir comparativement à ce qu'il en coûte de ne rien faire et d'attendre que la situation atteigne un point où une forme de consensus national émerge. C'est un énorme gaspillage d'énergie et de ressources pour toute l'institution.

**La sénatrice Raine :** C'est un peu déprimant.

**Col Davies :** En effet.

[*Français*]

**Le sénateur Carignan :** J'aimerais entendre l'opinion des autres témoins également sur ce sujet. J'ai constaté que vous aviez une opinion, et j'aimerais l'entendre.

[*Traduction*]

**Mgén Gosselin :** Je voulais formuler deux observations après avoir écouté la question, en particulier le dernier commentaire.

Ce sera la huitième politique de défense officielle depuis la Seconde Guerre mondiale. Nous avons fait un certain nombre de déclarations de principe et divers énoncés. En l'espace de sept ans, nous en avons fait deux dans le cadre d'un processus de consultation auprès des Canadiens comme celui-ci : en 1994 et aujourd'hui.

On peut débattre des mérites de cette démarche, mais cela met en lumière le fait qu'on juge qu'il ne vaut pas tellement la peine de discuter des questions relatives à la politique de défense avec la population canadienne. Certaines personnes, quelque part, ont élaboré un certain nombre de politiques de défenses dans le cadre d'un processus auquel le gouvernement a participé. Je ne remets pas ce processus en question, mais je m'intéresse aux Canadiens.

Ce qu'il faut notamment se demander, c'est comment on peut éduquer la population pour que cet échange ne devienne pas un débat politique enflammé, mais soit plutôt une discussion sur les besoins du Canada. Je pense qu'en éduquant mieux les Canadiens en général, on pourrait peut-être tenir une meilleure discussion dans l'avenir.

Le deuxième élément concerne la structure. J'ai parlé de la cohérence stratégique au début. Ce qui est difficile, une fois que l'opération est lancée, c'est de maintenir la cohérence. À mesure que les facteurs changent à l'échelle nationale et internationale, avec la force et tous les intervenants qui entrent en ligne de compte, nous finissons par accorder notre attention à autre chose, et tout à coup, les soldats déployés, les commandants et le personnel en poste à Ottawa doivent composer avec des situations changeantes. En l'absence de structure ou de mécanisme pour s'occuper continuellement de la question au pays, qu'il s'agisse d'un comité du Cabinet, d'un groupe de travail ou d'un comité parlementaire chargé du dossier, c'est à l'armée qu'il revient de tenter d'adapter la stratégie à des fins politiques qui ne sont pas toujours claires, d'autant plus qu'elles évoluent.

The way the risk is mitigated is by having robust capability. Then the military essentially has situation change without having to go back to Ottawa all the time. They can adjust, and they will do it tactically and operationally.

If you look at other nations, such as the Americans and the British during Afghanistan and Iraq, they were doing significant adjustments internally. They were still keeping the big political objectives but making tactical adjustments that had strategic implications.

The robustness of the force gives a certain flexibility and allows risk mitigation when we don't have clarity, sometimes, in political objectives. As governments change, domestic politics take over issues and the government is focused on something else. It speaks to having the right structure; otherwise, we don't have the ability to mitigate any risks.

**Col. Cessford:** For my sins, I served three years as the director of defence analysis at National Defence headquarters, at the strategic level, in which I had to provide the rationale for capabilities requirements. It was not an easy job.

I would offer an observation: Transition or incoherence is not just from one political party to another. The transition from Prime Minister Chrétien to Prime Minister Martin brought a completely different perspective to our operational challenges.

As I think of this incoherence, the transitions, the waves that we go through with each change in government, it strikes me that we lack a strategic culture. We don't think long term. If you speak to any official in the People's Republic of China, you will find they have a long-term vision of where China will be. It is a strategic culture that is in their DNA. Other nations share that.

My one suggestion would be that any defence policy that speaks of a specific type of equipment, such as an F-35 or CF-18; or speaks of a base, Bagotville or Goose Bay; or speaks of a unit, a Territorial Reserve Battalion located here or a Parachute Battalion located there, is fundamentally at the wrong level. It's not policy; it is, potentially, politics. It is certainly catering to an audience other than those who need a defence policy that effectively meets the needs of the nation.

That is my one observation. If a defence policy comes out and I can see names and numbers and very specific equipment types in it, I have concerns. You can speak about nuclear submarines or offensive air or defensive air or combat capabilities, but, again, when you start talking locations, numbers, names, units and equipment types, I think we are at the wrong level.

C'est avec une capacité solide qu'on atténue le risque. L'armée peut ainsi essentiellement voir la situation évoluer sans constamment devoir s'adresser à Ottawa, car elle peut s'adapter du point de vue tactique et opérationnel.

D'autres pays ont apporté des modifications importantes à l'interne, comme les États-Unis et le Royaume-Uni pendant l'intervention en Afghanistan et en Irak. Tout en maintenant leurs grands objectifs politiques, ils ont fait des ajustements tactiques qui avaient des répercussions stratégiques.

La solidité de la force accorde une certaine souplesse et permet d'atténuer le risque quand les objectifs politiques ne sont parfois pas clairs. Quand le gouvernement change, les politiques nationales prennent le dessus et le gouvernement accorde son attention à autre chose. Il faut donc avoir la structure adéquate, à défaut de quoi nous ne sommes pas en mesure d'atténuer le risque.

**Col Cessford :** Pour mes péchés, j'ai été directeur de l'analyse de la défense pendant trois ans au Quartier général de la Défense nationale, à l'échelon stratégique, fonctions dans le cadre desquelles j'ai dû justifier les demandes de capacité. Ce n'était pas une mince tâche.

Je ferais remarquer que ce n'est pas seulement lorsque le pouvoir passe d'un parti politique à un autre qu'il y a transition ou incohérence. La transition du premier ministre Chrétien au premier ministre Martin a conféré une tout autre perspective à nos défis opérationnels.

Lorsque je réfléchis à cette incohérence, aux transitions et aux vagues qui accompagnent chaque changement de gouvernement, je suis frappé par notre manque de culture stratégique. Nous ne réfléchissons pas à long terme. Si vous parlez à un fonctionnaire de la République populaire de Chine, vous constaterez que ce pays a une vision à long terme de ce qu'il sera. Cette culture stratégique est inscrite dans l'ADN de la Chine. C'est une caractéristique que partagent d'ailleurs d'autres pays.

Il me semble que toute politique de défense traitant d'un équipement précis, comme les appareils F-35 ou CF-18; d'une base, comme celles de Bagotville ou de Goose Bay; ou d'une unité, comme un bataillon de la Réserve territoriale ou un bataillon de parachutistes, fait fondamentalement fausse route. Ce n'est pas tant une politique que, potentiellement, de la politique. Elle s'adresse à d'autres personnes que celles qui ont besoin d'une politique de défense qui répond efficacement aux besoins du pays.

Voilà ce je veux faire remarquer. Si une politique de défense comprend des noms, des chiffres et des types d'équipement très précis, je m'inquiète. Il peut y être question de sous-marins nucléaires, de défense ou d'attaque aériennes ou de capacité de combat, mais si elle comprend des lieux, des chiffres, des noms, des unités et des types d'équipement, alors je pense qu'on fait fausse route.

**The Chair:** Colleagues, I want to follow this up, if I could. We have 120 years of experience here in front of us, in all various aspects of the military.

What we have been charged with, as you know, is to see if Canada should be involved in peacekeeping with the United Nations, more so than it already is.

My question to you would be in respect of the budget that has been laid before Parliament and your knowledge of the financial commitment that Canada should make to keep our military viable. Is the budget that is before Parliament adequate to meet our responsibilities for the protection of Canada and our responsibilities to North America, to NATO and other responsibilities we have? That is the first question I have: Are we able to meet the demands being put on the military at the present time, from your perspective?

**Col. Davies:** Peacekeeping and peace support operations are a task. There is nothing about defence capability. The question of whether we should or should not be is not, in my view, a question for defence policy discussion; it is a question for a foreign policy discussion.

In terms of budget and capacity, my view is that this country has very few no-fail tasks, but we have some. I think those include defence of Canada, responding to Canadians' requirements here at home, and the defence of North America in cooperation with our American friends.

North America will be defended. Whether it will be defended by the U.S. alone or by the U.S. and Canada is an important question for us.

My view is that our no-fail tasks should be viewed as including defence of our air approaches and our maritime surface and subsurface approaches. I have a view that our air approaches will be defended by fighter aircraft; our maritime surface approaches will be defended by surface ships and aircraft; and our subsurface approaches will be defended by submarines. The question for the country is: Are they Canadian submarines, Canadian aircraft and Canadian ships, or are they American?

I have my own views on what they should be, but I see the debate around such things as the Victoria-class submarine and other potential investments all being cast in the wrong light by people who do not seem to have thought through the implications from a national sovereignty and national security perspective of having or not having those things.

The budget is probably large enough for us to have the ability to do those no-fail tasks, but not much more. That is one of the main problems I have seen. Certainly the Parliamentary Budget Officer's commentary on the imbalance between budget and force structure is right on.

**Le président :** Chers collègues, je veux poursuivre sur le même sujet, si vous me le permettez. Nous avons devant nous des témoins forts de 120 ans d'expérience dans tous les aspects de l'armée.

Vous savez que nous avons été chargés de déterminer si le Canada devrait participer davantage aux opérations de maintien de la paix aux côtés des Nations Unies.

Je veux vous interroger au sujet du budget déposé au Parlement et de ce que vous savez de l'engagement financier que le Canada devrait prendre pour que son armée demeure viable. Le budget déposé au Parlement nous permet-il de nous acquitter des responsabilités qui sont les nôtres au chapitre de la protection du Canada, en Amérique du Nord, envers l'OTAN et à tout autre égard? C'est ma première question : sommes-nous, à votre avis, capables de satisfaire les exigences auxquelles l'armée est actuellement soumise?

**Col Davies :** Les opérations de maintien et de soutien de la paix sont une tâche. Cela ne concerne pas la capacité de défense. Selon moi, la question sur ce que nous devrions ou ne devrions pas faire ne concerne pas la politique de défense, mais bien la politique étrangère.

En ce qui concerne le budget et la capacité, je pense que notre pays a très peu de tâches qui ne peuvent échouer, mais il en a quelques-unes, notamment la défense du Canada, la réponse aux exigences intérieures et la défense de l'Amérique du Nord en collaboration avec nos alliés américains.

L'Amérique du Nord sera défendue. Il importe toutefois que nous sachions si ce sera par les États-Unis seuls ou avec le concours du Canada.

Nous devrions considérer que la défense de nos espaces aériens, maritimes et sous-marins fait partie des tâches qui ne peuvent échouer. À mon avis, nous défendrons notre espace aérien avec des chasseurs, notre espace maritime avec des navires de surface et des aéronefs, et notre espace sous-marin avec des sous-marins. Ce qu'il faut se demander, c'est si ces appareils seront canadiens ou américains.

J'ai ma propre opinion à ce sujet, mais je pense que le débat sur des questions comme le sous-marin de classe Victoria et d'autres investissements potentiels est présenté sous un mauvais jour par ceux qui ne semblent pas avoir bien réfléchi aux répercussions que pourrait avoir le fait de disposer ou non de ces appareils sur la souveraineté et la sécurité nationales.

Le budget est probablement suffisant pour nous permettre de mener à bien des tâches qui ne peuvent échouer, mais pas beaucoup plus. C'est un des principaux problèmes que j'ai décelés. Le directeur parlementaire du budget a certainement frappé dans le mille avec son observation sur le déséquilibre entre le budget et la structure de la force.

We are spending close to half our budget on personnel costs. Air and naval systems are very capital intensive. You don't need a lot of people to operate those systems, but you do need a lot of capital equipment.

Land forces, Special Operations Forces, the headquarters and intelligence organizations are important, and they are personnel intensive.

My sense is that we have not got the right balance. I think if we struck the right balance within the budget and if we assume that no party will substantially increase the defence budget, then I think we need to focus the money we do have on the no-fail tasks, and anything else we have left over is the optional stuff that we can do internationally to help the UN or anybody else.

**Col. Cessford:** I think back to 1994, the defence policy review by Prime Minister Chrétien's government, at which time I was serving at National Defence Headquarters. If we think finances are tight now, they were really tight in that period of time, and for very good reason.

As a Canadian citizen, I understand the rationale behind some of the budget cuts. However, I was struck by how the government of the day, in its defence policy review, articulated the requirement for multi-purpose combat-capable forces — something which, by the way, the last six defence policy reviews have emphasized. We came close to shedding capability that would have cost us, in my opinion, significant blood and treasure in places like Afghanistan.

It's interesting, and people often don't comprehend that every Prime Minister — from Prime Minister Mulroney to, in my opinion, Prime Minister Justin Trudeau — has committed Canadian forces to combat operations — not peace operations, not peacekeeping, but combat operations.

I simply don't have the insight to know whether or not current funding is sufficient. However, what is of concern to me is that if we shed capability with a view to focusing on a niche capability in the interests of financial prudence, if you will, in my opinion you never, ever get the right niche and you never, ever get the war you want.

**Maj.-Gen. Gosselin:** I would add one point. When Col. Davies was talking about no-fail tasks, if you look back over time at the way we sometimes developed our capability, in the old days it was threat based, so you developed your capability to counter a threat. We went away from this in the 1990s to what was called capability-based planning: an approach where you require capability and it will address certain elements — because we never had an immediate threat except in our commitments, and I will come back to that — and then we used the capability overseas, domestically, whatever would suit us.

Nous dépensons près de la moitié de notre budget en frais de personnel. Les systèmes aériens et navals exigent énormément de capitaux. Il faut peu de personnel pour assurer le fonctionnement de ces systèmes, mais beaucoup de biens d'équipement.

Les forces terrestres, les forces d'opérations spéciales, le Quartier général et les organismes de renseignements sont importants et requièrent un effectif considérable.

À mon avis, nous n'avons pas de juste équilibre. Pour trouver cet équilibre dans le budget, en presumant qu'aucun parti n'augmentera substantiellement le budget de la défense, il faut affecter les fonds dont nous disposons aux tâches qui ne peuvent échouer, puis utiliser le reste pour les tâches optionnelles que nous pouvons accomplir sur la scène internationale afin d'aider les Nations Unies ou d'autres organismes.

**Col Cessford :** Je repense à l'examen de la politique de défense réalisé par le gouvernement Chrétien en 1994, alors que j'étais en poste au Quartier général de la Défense nationale. Si nous pensons que les finances sont serrées actuellement, elles l'étaient vraiment alors, et pour une excellente raison.

À titre de citoyen canadien, je comprends pourquoi le gouvernement procède à certaines réductions budgétaires. J'ai toutefois été frappé par le fait que le gouvernement de l'époque avait, dans le cadre de son examen de la politique de défense, souligné le besoin de forces polyvalentes et aptes au combat, un besoin dont il a d'ailleurs été question dans les six derniers examens de la politique de défense. Nous avons presque éliminé une capacité sans laquelle le coût humain et financier aurait été considérable dans des pays comme l'Afghanistan.

C'est intéressant, et les gens, souvent, ne comprennent pas que chaque premier ministre — de Mulroney à Justin Trudeau, selon moi — s'est engagé à faire participer les Forces canadiennes à des opérations de combat — pas des opérations de paix, mais bien de combat.

Je ne possède tout simplement pas les connaissances pour dire si le financement actuel est suffisant ou pas. Toutefois, si on élimine une capacité afin d'accorder la priorité à une capacité de créneau pour faire preuve de ce qu'on pourrait qualifier de prudence financière, sachez que l'on ne cible jamais le bon créneau et que l'on n'a jamais la guerre que l'on veut.

**Mgén Gosselin :** J'ajouterais une observation. Quand le colonel Davies parlait des tâches qui ne peuvent échouer, si on examine la manière dont nous avons parfois développé notre capacité au fil du temps, on constate qu'autrefois, nous réagissions à une menace et développions la capacité pour y faire face. Nous avons délaissé cette pratique dans les années 1990 pour adopter ce qu'on appelait la planification fondée sur la capacité, une approche selon laquelle on demande la capacité pour s'occuper de certains éléments, car il n'y a jamais eu de menace immédiate sauf dans le cadre de nos engagements, et j'y reviendrai. Nous utilisons ensuite la capacité à l'étranger ou au pays, à notre convenance.

In the 1970s and 1980s, we largely had a commitment base. We were committed to NATO, a brigade overseas, NORAD and a number of things. That commits us to certain capability because we have signed up to it.

We are still committed to NATO and NORAD. You can debate how much we want to do with NATO, how much we want to spend and so on, but seldom have we made decisions strictly from a Canadian point of view. I think the decision by the previous government to buy assets to go to the Canadian North is one of the few truly Canadian strategic decisions that was not overly influenced by NATO, NORAD and so on. We tend to devote just enough. We acquire capability, and we do wonders with that capability. It is amazing what the Canadian military can do.

However, sometimes we can't. We didn't go to the first Iraq war because we weren't capable of doing it. There were a number of issues in 1990-91. Nobody has criticized the first year or two we were in Afghanistan, but it wasn't pretty, if you look back at what we were deployed with.

Look at the criticism, for instance, that the British have imposed on their political and military leadership with Iraq and Afghanistan, with the number of people killed in both missions. If you look at Canada, it's surprising that we haven't revisited how poorly prepared we were to go into Afghanistan, and how we adjusted quickly. But perhaps that is a debate for another time.

So we manage. I can't answer about the budget, but I can tell you that those who will assemble the parts, together with the money, will think of all the possibilities in order to try to do the best. At the end, we may not be able to respond, in some situations, to the level we expect. Part of that is an education element, to go back to my earlier themes.

**Senator Raine:** I would like to follow up. We have heard that NATO is suggesting that 2 per cent of our GDP be spent on military, and I guess we are around 1 per cent now. Do you think it is possible for a country like Canada to do that? Is there the political will? Is it needed? What is your take on it?

**Maj.-Gen. Gosselin:** I think 2 per cent is probably unrealistic for us. We have never been there. The British just committed to 2 per cent last year. We were there in the past, but not in the recent past.

**Senator Kenny:** Under the last Trudeau, we were there.

Dans les années 1970 et 1980, nous agissions largement en fonction de nos engagements. Nous avons pris un engagement envers l'OTAN pour déployer une brigade à l'étranger, ainsi qu'à l'égard de NORAD et d'un certain nombre d'organisations. Cela nous oblige à avoir une certaine capacité parce que nous avons pris un engagement.

Nous avons encore un engagement envers l'OTAN et NORAD. On peut débattre de ce qu'on veut faire avec l'OTAN et de ce que l'on veut dépenser, mais nous avons rarement pris des décisions strictement en fonction du point de vue canadien. Je pense que la décision du gouvernement précédent d'acheter des biens pour aller dans le Grand Nord canadien constitue une des rares décisions vraiment stratégiques qui n'ont pas été trop influencées par l'OTAN, NORAD et d'autres organismes. Nous tendons à affecter juste assez de ressources. Nous acquérons une capacité, avec laquelle nous accomplissons des merveilles. L'armée canadienne peut réaliser des choses étonnantes.

Cependant, ce n'est pas toujours possible. Nous n'avons pas participé à la première guerre en Irak parce que nous n'en avions pas la capacité. Il y avait divers problèmes en 1990-1991. Personne n'a critiqué notre première année ou deux en Afghanistan, mais ce n'était pas joli joli, si l'on regarde quel genre de ressources nous y avons déployées.

Pensez à toutes les critiques que les dirigeants politiques et militaires britanniques ont essuyées pour leur déploiement en Irak et en Afghanistan, étant donné le nombre de personnes tuées dans les deux missions. Au Canada, il est surprenant que nous n'ayons pas analysé davantage à quel point nous étions mal préparés pour partir en Afghanistan et comment nous nous sommes adaptés rapidement. Nous devons peut-être en parler une autre fois.

Bref, nous nous débrouillons. Je ne peux pas vous répondre au sujet du budget, mais je peux vous dire que ceux qui assembleront les pièces du casse-tête, compte tenu de l'argent dont nous disposons, pondéreront toutes les possibilités pour essayer de trouver la meilleure solution. En bout de ligne, il pourrait arriver que dans certaines situations, nous ne soyons pas en mesure d'intervenir comme nous le voudrions. Il y a de l'éducation à faire, pour revenir à ce que j'ai déjà dit.

**La sénatrice Raine :** J'aimerais poser une question sur le même sujet. Nous avons entendu dire que l'OTAN recommande de consacrer 2 p. 100 de notre PIB à l'armée, et je présume que nous nous situons autour de 1 p. 100 à l'heure actuelle. Croyez-vous que c'est vraiment possible pour un pays comme le Canada? Y a-t-il la volonté politique pour cela? Est-ce nécessaire? Qu'en pensez-vous?

**Mgén Gosselin :** Je pense que la cible de 2 p. 100 n'est probablement pas réaliste pour nous. Nous ne l'avons jamais atteinte. Les Britanniques se sont engagés à y investir 2 p. 100 de leur PIB l'an dernier. Nous avons déjà fait de même au Canada, mais pas récemment.

**Le sénateur Kenny :** Sous le règne de l'ancien premier ministre Trudeau, nous l'atteignons.

**Maj.-Gen. Gosselin:** Yes, we were; you are right — but not in the recent past.

The question now is how do you calculate the percentage? Some countries have paramilitary forces that are included and so on. There is a debate in NATO, as you probably know. In fact, your next guest here was at NATO as the Canadian military rep, so he can probably speak to this. There is a significant debate about the percentage. I don't think 2 per cent is realistic in the short term. It would be a great commitment for the future, but I don't think it is realistic.

In order to do what we need to do over the coming years, I don't think we need to double the budget. I don't think that is realistic.

**Col. Davies:** I saw on your guest list this morning Professor Elinor Sloan. I don't know if she addressed this when she was here this morning, but certainly she has in another forum, and she has published in writing commentary that Canada is not the small player that people try to describe us as.

By population, we are in the top quarter of nations in the world, and we are 10 or 11 in terms of the size of our economy. We are a big nation in the world. We can — and I think should — play a big nation's role. Whether that means 2 per cent, 1.1 per cent or 0.5 per cent of GDP, that is for the nation as a whole and its political leadership to decide.

To use a false narrative to describe Canada in a particular way as a rationale for not spending money on international development, defence and those other things that allow a country to have influence in the world I think is a cop-out. It is simply that we are just cheap; we are not prepared to spend the money.

**Senator Beyak:** Thank you, gentlemen, for a thorough and conclusive presentation. That was excellent.

General Gosselin, the Canadian public is watching. The National Security and Defence Committee is the most watched in Canada. People are concerned about our security, of course. They are engaging online, too. There is a perception that the media is not telling us the whole story, in spite of the very good media people out there, and Canadians want to know more.

The biggest observation I get from my constituents, or the people who write to me, is why do governments just reverse what the past government did? Regardless of whether it makes common sense or whether it's the right cost analysis, they just do it because they can, and that is governments of all stripes. Thank you for bringing that to our attention.

Finally, the military budget for defence should be the largest in our country. The federal government's role is to protect us and our freedom. Thank you for making that very clear today.

**Mgén Gosselin :** Oui, vous avez raison, mais pas récemment.

On peut toutefois se demander comment calculer ce pourcentage. Certains pays ont des forces paramilitaires, entre autres, qui entrent dans le calcul. Il y a tout un débat à l'OTAN sur la question, comme vous le savez probablement. En fait, votre prochain témoin a été le représentant militaire du Canada à l'OTAN, donc il pourra probablement vous en parler. Il y a tout un débat sur ce pourcentage. Je ne crois pas que le seuil de 2 p. 100 soit réaliste à court terme. Ce serait un bel engagement à prendre à long terme, mais je ne crois pas que ce soit réaliste.

Pour pouvoir faire tout ce que nous devons faire au cours des prochaines années, je ne crois pas que nous devions doubler le budget de l'armée. Cela ne me semble pas réaliste.

**Col Davis :** J'ai vu sur votre liste de témoins de ce matin, la professeure Elinor Sloan. Je ne sais pas si elle a abordé la question pendant son passage ici, mais je sais qu'elle l'a déjà fait ailleurs et qu'elle a publié un article selon lequel le Canada ne serait pas le petit acteur qu'on décrit parfois.

De par notre population, nous sommes dans le quart supérieur des pays du monde, et nous sommes 10<sup>e</sup> ou 11<sup>e</sup> selon la taille de notre économie. Nous sommes un grand pays du monde. Nous pouvons, et je crois que nous devons jouer le rôle d'un grand pays. Cela signifie-t-il que nous devons y investir 2 p. 100, 1,1 p. 100 ou 0,5 p. 100 de notre PIB? C'est à l'ensemble du pays et à sa classe politique d'en décider.

C'est une dérobade que d'utiliser cette fausse rhétorique pour décrire le Canada de manière à justifier que nous ne dépensions pas plus en développement international, en défense et dans tout ce qui permet à un pays d'exercer son influence dans le monde. C'est simplement parce que nous sommes radins; nous ne sommes pas prêts à dépenser pour cela.

**La sénatrice Beyak :** Je vous remercie, messieurs, de cette présentation approfondie et convaincante. C'était excellent.

Général Gosselin, le public canadien nous regarde. Le Comité de la sécurité nationale et de la défense est le comité le plus suivi au Canada. Bien sûr, les gens s'inquiètent pour notre sécurité. Ils sont présents en ligne aussi. Certains croient que les médias ne nous disent pas toute la vérité, malgré la grande qualité des journalistes qu'il y a ici, et les Canadiens veulent en savoir plus.

La principale observation dont me font part les électeurs, ou les gens qui m'écrivent, c'est pourquoi faut-il que les gouvernements annulent le travail de leurs prédécesseurs? Peu importe qu'une décision relève du bon sens ou qu'elle se fonde sur une bonne analyse des coûts, ils la renversent simplement parce qu'ils peuvent le faire, et c'est vrai des gouvernements de toutes les allégeances. Je vous remercie de porter tout cela à notre attention.

Enfin, le budget militaire de la défense devrait être le plus grand poste budgétaire du pays. Le gouvernement fédéral a pour rôle de nous protéger, nous et nos libertés. Je vous remercie de l'affirmer haut et fort aujourd'hui.



You have answered all my questions on the UN/NATO differences. Thank you.

**The Chair:** That was quite a question, senator.

**Col. Boucher:** Yes, it was.

**Senator Day:** “Spend more money.” I think I heard that part.

Gentlemen, thank you very much. I will take you back, if I may, to the debate of the standing force of the United Nations versus NATO. Canada plays — and has played for the last number of years — a pretty major role in NATO. I am looking for the sweet spot for our country, given the size of our Armed Forces and the equipment and training that we have.

I look at Libya as an example. After the combat forces have been in and done their job, there is a big need for nation building that has to go on afterwards, as well as in peacekeeping, because you make the peace but you have to keep it afterwards.

It seems to me there has been recognition of that by at least the United Nations, if not all the participants in Afghanistan, but I haven't seen that same commitment with respect to Libya, and Libya is becoming a serious situation again.

Is Canada equipped to do all of these things, or should we be concentrating on one area, such as a combat role, and then sending another thousand troops to the Baltic, as NATO is asking us to do? Or should we keep our powder dry and go in with nation-building and helping out from that point of view?

**Col. Cessford:** I think Canada, having engaged in operations in Libya, has a responsibility to see the mission through. It is not necessarily a military mission. In fact, as it evolves, it should be less and less a military mission.

The military has one imperative, and that is to establish the security conditions such that other elements engaged to achieve the peace, to win the peace — I'm thinking rule of law, police, corrections, judiciary, cognizant of the fact that the culture is different. I'm thinking governance.

It struck me in Afghanistan that we had dozens of military training centres, but we had no centre for civil governance that taught the Afghans, who had experienced three decades of civil war, how to re-engage in a civil society.

So I absolutely agree. I think that we have to look at this holistically, and we have to transition from a military mindset to one in which the military is fundamentally a supporting actor, particularly having achieved security capability, but where other federal departments, civil organizations and NGOs — police from municipal services to provincial services to the RCMP — engage as they did in Afghanistan and elsewhere. I think having brought that holistic approach, we can achieve that enduring strategic effect, to which I aspire.

Vous avez répondu à toutes mes questions sur les différences entre l'ONU et l'OTAN. Merci.

**Le président :** C'était toute une question, sénatrice.

**Col Boucher :** Effectivement.

**Le sénateur Day :** « Dépenser plus d'argent », je pense avoir bien entendu.

Messieurs, je vous remercie infiniment. J'aimerais revenir, si vous me le permettez, au débat sur la force permanente des Nations Unies et l'OTAN. Le Canada joue un rôle de premier plan au sein de l'OTAN, et c'est vrai depuis un bon nombre d'années. Je cherche quel serait le juste équilibre pour notre pays, compte tenu de la taille de nos forces armées, de l'équipement et de la formation que nous avons.

Je prends l'exemple de la Libye. Après l'intervention des forces de combat en théâtre d'opérations, il y a un grand besoin de reconstruction du pays, ainsi que de maintien de la paix, parce qu'il faut non seulement faire la paix, mais la conserver ensuite.

Je pense que les Nations Unies, à tout le moins, si ce n'est tous les participants à la mission en Afghanistan, le reconnaissent, mais je n'observe pas le même engagement à l'égard de la Libye, alors que la situation en Libye a recommencé à s'envenimer.

Le Canada a-t-il assez de ressources pour tout faire ou devrions-nous nous concentrer sur une chose, comme notre rôle de combat, puis envoyer un autre millier de soldats dans la région baltique, comme l'OTAN nous le demande? Devrions-nous au contraire garder la poudre sèche et participer plutôt à la reconstruction?

**Col Cessford :** Je crois que le Canada, qui a déjà participé à des opérations en Libye, a la responsabilité de mener cette mission à bien. Ce n'est pas nécessairement une mission militaire. En fait, au fur et à mesure que la situation évolue, il devrait s'agir de moins en moins d'une mission militaire.

L'armée a un impératif, celui d'établir des conditions de sécurité telles que d'autres éléments nécessaires à la paix puissent intervenir pour gagner la paix. Je pense à la primauté du droit, aux services policiers, aux services correctionnels, à l'appareil judiciaire, le tout dans la reconnaissance des différences culturelles. C'est le concept de la gouvernance.

J'étais étonné qu'en Afghanistan, nous ayons des dizaines de centres de formation militaire, mais aucun centre de gouvernance civile pour enseigner aux Afghans comment se réengager dans la société civile après 30 ans de guerre civile.

Je suis donc tout à fait d'accord avec vous. Je pense qu'il faut adopter une approche globale et remplacer la perspective militaire par une perspective dans laquelle l'armée est avant tout un acteur de soutien, surtout lorsqu'elle a réussi à assurer la sécurité, et nous mobilisons les autres ministères fédéraux, organisations civiles, ONG et services policiers, qu'on pense aux services municipaux, provinciaux ou à la GRC, comme on l'a vu en Afghanistan et ailleurs. Je pense que cette approche globale peut produire l'effet stratégique durable auquel j'aspire.

**Senator Day:** Others may wish to comment on this, but let me add a bit to it. I don't think NATO has a lot of appetite for that second phase. They do to a degree when they have to, but it seems the European Union comes in and says, "Okay, we can do this." That's for areas of importance to the European Union, but what about Canada and its role? Is there a greater role on the nation-building side of things, or should we try to do both the combat mission role and then carry on?

**Col. Cessford:** I think as long as we remain cognizant of our imperative to provide for the security of Canada and its citizens, at home and abroad, then we clearly must consider how to establish the conditions to win peace. Ideally you would like to establish conditions to deter a conflict, and I think that requires engagement of military, police and civilian in advance of the fact.

But I don't think this is an either/or situation. We must be prepared to act with different compositions of elements along the spectrum before, during and after the conflict. Some organizations, in my opinion, are better at doing certain things; NATO in one way, the United Nations in another. There are regional actors.

It's determining at which stage. And I don't see this as an either/or situation. It's merely activating and engaging a different range of actors with different priorities at that point in time. I hope that answers the question, senator.

**Senator Day:** Yes. General or Mr. Davies, do either of you have any further comment?

**Maj.-Gen. Gosselin:** No. The only thing I would say is that in whatever way Canada is set to engage, I think we need to invest the time at the front end to really understand the scope and complexity. I say "we" here; it is the politicians, those senior officials advising the government. They have a very important role. Clearly, at the end of the day, as we will see with the Chilcot Inquiry with Iraq and the U.K., the politicians will take a beating because ultimately they are responsible and accountable for the decisions.

I have been doing a lot of reading over the past two or three years about the issues in the U.K., the challenges they have had, and they have been very critical, self-critical. There have been a lot of books and articles written. It is incredible the amount of academic literature on it. The interesting element was how people in uniform, senior officials in jacket and tie and politicians misjudged the complexity of what they were engaging in.

What do we do to make sure that we are better prepared before we drop the puck, notwithstanding which mission we will be in? Before jumping in, we owe it to ourselves to do as much of that thinking and going through the hard scenarios, whether there are

**Le sénateur Day :** Il y a peut-être d'autres personnes qui souhaitent réagir à cela, mais permettez-moi d'ajouter quelque chose. Je n'ai pas l'impression que l'OTAN ait beaucoup d'appétit pour cette deuxième phase. Elle s'y engage dans une certaine mesure, lorsqu'elle y est obligée, mais il semble que c'est souvent là où l'Union européenne intervient et dit : « D'accord, nous pouvons nous en occuper. » Je parle ici des questions d'importance pour l'Union européenne, mais qu'en est-il du Canada et de son rôle? Devrions-nous jouer un rôle accru dans la reconstruction ou devrions-nous essayer de participer à la fois aux missions de combat et aux missions de suivi?

**Col Cessford :** Je pense que dans la mesure où nous n'oublions jamais notre impératif d'assurer la sécurité du Canada et de ses citoyens, chez nous comme à l'étranger, nous devons clairement nous demander comment nous pouvons établir les conditions nécessaires à la paix. Idéalement, on voudrait réussir à prévenir les conflits, mais je crois qu'il faudrait pour cela un plus grand engagement de l'armée, des services policiers et des forces civiles en amont.

Cela dit, je ne crois pas qu'il faille choisir entre l'un et l'autre. Nous devons être prêts à intervenir de différentes façons le long du spectre avant, pendant et après un conflit. À mon avis, certaines organisations sont meilleures que d'autres pour certaines choses; l'OTAN se démarque pour certaines, les Nations Unies pour d'autres. Il y a aussi les acteurs régionaux.

Le moment de l'intervention est aussi déterminant. Je ne crois pas qu'il faille choisir entre les deux formules. Il faut essentiellement solliciter différents acteurs qui ont différentes priorités à un moment donné. J'espère que cela répond à votre question, sénateur.

**Le sénateur Day :** Oui. Général ou monsieur Davis, l'un de vous voudrait-il ajouter quelque chose?

**Mgén Gosselin :** Non. Je dirais seulement que peu importe la façon dont le Canada doit intervenir, je pense que nous devons prendre le temps en amont de vraiment comprendre la portée et la complexité des enjeux. Quand je dis « nous », je pense aux politiciens et aux hauts fonctionnaires qui conseillent le gouvernement. Ils ont un rôle très important à jouer. Il est clair qu'en définitive, comme l'illustrera le rapport Chilcot sur l'Irak et le Royaume-Uni, ce sont les politiciens qui recevront le blâme, puisqu'ils sont les ultimes responsables des décisions prises.

Depuis deux ou trois ans, j'ai fait beaucoup de lectures sur ce qui s'est passé au Royaume-Uni, les difficultés qu'il y a eues, et les Britanniques ont été très critiques, très auto-critiques. Il y a eu beaucoup d'ouvrages et d'articles écrits sur le sujet. La littérature scientifique sur le sujet est assez incroyable. L'élément le plus intéressant qui en ressort, c'est à quel point les militaires, les hauts dirigeants en veston-cravate et les politiciens ont mal jugé de la complexité des opérations dans lesquelles ils se sont engagés.

Que faisons-nous pour mieux nous préparer avant de donner le coup d'envoi à une mission, quelle qu'elle soit? Avant d'embarquer, nous nous devons de réfléchir attentivement et d'envisager les scénarios les plus difficiles, puisqu'il peut y avoir

good days, bad days or terrible days, and what can happen in six months. Often, by the time we get to six months down the road, the people that were there six months ago are not there any longer but the troops are still deployed.

**The Chair:** Colleagues, we've gone over time. I want to thank our witnesses. You've brought a wealth of information to us. I'm sure we'll have you here again in the future. We appreciate the time and attention you have given us and the time you have served our country.

Joining us for our fourth panel of the day are Mr. Tony Battista, CEO of the Conference of Defence Associations; Vice-Admiral (Ret'd) Denis Rouleau and Brigadier-General (Ret'd) Jim Cox.

For those at home, I will take a few minutes to review their bios.

Mr. Tony Battista enlisted in the Canadian Armed Forces in 1974 as a private and retired in 2014 at the rank of colonel. He initially served as military police but his staff appointment include personal assistant to the Chief of the Defence Staff and Chief of Staff at the Canadian Defence Academy.

His international appointments and deployment include Germany, United States Joint Forces Command and Canadian Armed Forces engagement in the Multinational Interoperability Council; deputy National Liaison Representative to NATO's Allied Command Transformation in Norfolk, Virginia; and Canadian Defence Attaché to Germany, Austria and Switzerland, two tours in 2006-09 and 2009-10.

Tony also deployed on staff assistant visits to Kosovo and served as the Canadian defence attaché to Afghanistan from August 2011 to August 2012. He subsequently posted to Rome to assume the duties of Canadian defence attaché to Italy, Greece, Albania, Croatia, Slovenia and Malta.

Vice-Admiral Denis Rouleau graduated from the Royal Military College of Canada with a bachelor's degree in engineering and management; and in the fall of 2005 he was selected to the Standing NATO Maritime Group 1 commander's position. Vice-Admiral Rouleau commanded the Multinational NATO Force at sea for one year from January 2006 to January 2007.

On his return to Canada in the spring of 2007, he was promoted to rear admiral and appointed chief of programs at headquarters in Ottawa. In June 2008 he was promoted to the rank of vice-admiral and appointed Vice-Chief of the Defence Staff. Vice-Admiral Rouleau was appointed to serve as Canada's military representative to NATO in Brussels in 2010 and retired in 2012 after 39 years of service.

de bons jours, de mauvais jours ou de terribles jours et qu'il faut penser à ce qui peut arriver dans six mois. Bien souvent, six mois plus tard, les gens qui étaient là pour prendre les décisions n'y sont plus, alors que les troupes sont toujours déployées.

**Le président :** Chers collègues, c'est tout le temps que nous avions. Je remercie nos témoins. Vous nous avez fourni beaucoup d'information. Je suis certain que nous vous reverrons. Nous vous remercions du temps et de l'attention que vous nous avez consacrés, ainsi que de tout le temps que vous avez passé à servir notre pays.

Accueillons maintenant notre quatrième groupe de témoins de la journée, qui se compose de M. Tony Battista, PDG de la Conférence des associations de la défense; du brigadier-général à la retraite Jim Cox et du vice-amiral à la retraite Denis Rouleau.

Pour ceux qui nous suivent de la maison, je prendrai quelques instants pour présenter leurs biographies.

M. Tony Battista s'est joint aux Forces armées canadiennes en 1974 en tant que soldat, puis a pris sa retraite en 2014 au rang de colonel. Il a d'abord fait partie de la police militaire, mais il a aussi occupé les fonctions d'adjoint personnel du chef d'état-major de la Défense et de chef d'état-major de l'Académie canadienne de la Défense.

Il a participé à des déploiements et a occupé des fonctions à l'étranger en Allemagne, au sein du Conseil multinational de l'interopérabilité, qui regroupe la United States Joint Forces Command et les Forces armées canadiennes; il a été représentant de liaison national adjoint auprès du Commandement allié de la transformation de l'OTAN à Norfolk, en Virginie; puis a été attaché de défense du Canada en Allemagne, en Autriche et en Suisse, dans le cadre de deux missions, en 2006-2009 et 2009-2010.

Il a également été envoyé au Kosovo pour des visites d'aide d'état-major en plus d'exercer les fonctions d'attaché de défense du Canada en Afghanistan d'août 2011 à août 2012. Il a ensuite été affecté à Rome, pour assumer les fonctions d'attaché de défense du Canada en Italie, en Grèce, en Albanie, en Croatie, en Slovaquie et à Malte.

Quant à lui, le vice-amiral Denis Rouleau a obtenu son diplôme du Collège militaire royal au baccalauréat en génie et gestion, puis a été sélectionné à l'automne 2005 pour occuper le poste de commandant du premier Groupe maritime permanent de l'OTAN. Le vice-amiral Rouleau a ensuite assumé le commandement des forces multinationales de l'OTAN en mer pendant un an, de janvier 2006 à janvier 2007.

À son retour au Canada, au printemps 2007, il a été promu au rang de contre-amiral et s'est vu confier les responsabilités de chef des programmes au quartier général, à Ottawa. En juin 2008, il a été promu au rang de vice-amiral et a été nommé vice-chef d'état-major de la Défense. Le vice-amiral Rouleau a été nommé représentant militaire du Canada à l'OTAN, à Bruxelles, en 2010, et a pris sa retraite en 2012, après 39 années de service.

Brigadier-General (Ret'd) Dr. James Cox completed a 35-year military career, mainly in operationally orientated command and staff positions across Canada and on five continents. Along the way, Mr. Cox completed six operational tours of duty with the United Nations in Cyprus, Central Africa, Somalia and three operational NATO missions in Europe. He holds an MA and a PhD in war studies from the Royal Military College of Canada. After retiring from the Canadian Forces, Jim served as an analyst in the Library of Parliament from 2005 to 2011 supporting various committees, including this committee.

Brigadier-General Cox, Vice-Admiral Rouleau and Mr. Battista, welcome to committee. We look forward to your comments. Mr. Battista, I understand you have an opening statement to make. Please proceed.

[Translation]

**Tony Battista, CEO, Conference of Defence Associations:** I would like to thank the members of the Committee on National Security and Defence for inviting the six members of the Conference of Defence Associations (CDA) and the CDA Institute. You have just heard presentations and testimony from three other members, the Chair of the Board of the CDA Institute, Major-General Gosselin, and two professionals in residence at the Institute, Colonel Charles Davies and Colonel Michael Cessford.

[English]

Together with the President of the Conference of Defence Associations, Vice-Admiral Denis Rouleau, and Brigadier-General Jim Cox, research fellow of the CDA Institute, we wish to thank you for this opportunity. At the Conference of Defence Associations, the CDA Institute, we welcome your very important work and contribution to this major government initiative, a defence policy review with an outcome likely to have major impact on the security and defence of Canada and Canadians for years to come.

We will start with a brief presentation comprising a short preamble followed by five recommendations. We will then be pleased to individually address questions you might have. I might add that you will see that our views, not that we had coordinated with the first group, largely are very similar and in sync.

We note that 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.

Le brigadier-général à la retraite James Cox a mené une carrière militaire de 35 ans, principalement à des postes de commandement des opérations et d'état-major partout au Canada et sur les cinq continents. En cours de route, M. Cox a effectué six déploiements opérationnels avec les Nations Unies à Chypre, en Afrique centrale, en Somalie et dans le cadre de trois missions d'opérations de l'OTAN en Europe. Il détient une maîtrise et un doctorat en études sur la conduite de la guerre du Collège militaire royal du Canada. Après avoir pris sa retraite des Forces canadiennes, Jim est devenu analyste pour la Bibliothèque du Parlement, de 2005 à 2011, à l'appui de divers comités, y compris de celui-ci.

Brigadier-général Cox, vice-amiral Rouleau et monsieur Battista, je vous souhaite la bienvenue au comité. Nous avons bien hâte d'entendre vos observations. Monsieur Battista, je crois que vous avez une déclaration préliminaire à prononcer. Je vous cède la parole.

[Français]

**Tony Battista, président-directeur général, Conférence des associations de la défense :** Je remercie les membres du Comité de la sécurité nationale et de la défense d'avoir invité six membres de la Conférence des associations de la défense (CAD) et de l'Institut de la CAD. Vous venez tout juste de recevoir les présentations et les témoignages de trois autres membres, le président du conseil d'administration de l'Institut de la CAD, le major-général Daniel Gosselin, ainsi que deux professionnels en résidence de l'institut, les colonels Charles Davies et Michael Cessford.

[Traduction]

Je joins ma voix à celles du président de la Conférence des associations de la défense, le vice-amiral Denis Rouleau, et du brigadier-général Jim Cox, chercheur honoraire à l'Institut de la CAD, pour vous remercier de cette occasion. La Conférence des associations de la défense et l'Institut de la CAD accueillent favorablement votre travail et votre contribution très importante à cette initiative gouvernementale de premier plan, qui consiste à examiner la politique de défense, un examen susceptible d'avoir une grande incidence sur la sécurité et la défense du Canada et des Canadiens pendant les années à venir.

Nous commencerons par un bref exposé qui se composera d'un court préambule, puis de cinq recommandations. Nous nous ferons ensuite un plaisir de répondre personnellement à vos questions. J'ajouterais que vous constaterez que nos points de vue s'apparentent beaucoup à ceux exprimés par le premier groupe, bien que nous ne nous soyons pas concertés du tout.

Nous soulignons que 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

It is also a concern that defence policy pronouncements have already been made despite still being in the midst of the public consultation phase of the DPR. We also note that most discussion thus far on the DPR seems to be focused on the Canadian Armed Forces, but a comprehensive and credible defence policy involves much more than the CAF.

As well, peace support operations — which arguably is almost an obsolete term, we should be talking of conflict management and international stabilization operations instead — involve more than simply military forces. If the whole of government is truly whole, then many other departments and agencies should be involved in and committed to the process.

Recommendation No. 1: We recommend that the central piece of the new defence policy for Canada must be based on a clearly articulated argument driven by the national interest. This sounds rather self-evident and simplistic, but 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.

Such focus on a well-articulated national interest will also allow the government to prioritize competing defence requirements and to apportion and to commit finite resources to execute the missions and tasks assigned to the Canadian Armed Forces over time.

I can summarize Recommendation No. 1 by saying that defence, like charity, begins at home.

Recommendation No. 2: Cascading directly from Recommendation No. 1 is the need to articulate with sufficient clarity and purpose that the CAF structure must be first and foremost focused on the defence of Canada, including identified and well-structured support to other government departments and agencies so as to lend full credibility to the Canadian government that the Canadian government can and will apply the full range of whole-of-government actions in any given situation at home. This is a no-fail part of the defence policy in any mission that the armed forces are assigned.

The next priority must be the defence of the North American continent in close cooperation with the U.S.A. This requires a clear policy statement along with both organizational and force structures that are more than just compatible with U.S. forces; they must be fully interoperable and, in many cases, integrated in

en matière de défense, de sécurité nationale et d'affaires étrangères.

Nous déplorons également les déclarations que le gouvernement a déjà faites concernant la politique de défense, malgré que nous en soyons encore à la phase de consultations publiques en vue de l'Examen de la politique de défense ou EPD. Nous remarquons également que la plupart des discussions tenues à ce jour sur l'EPD semblent axées sur les Forces armées canadiennes, alors qu'une politique de défense détaillée et crédible doit aller bien au-delà des FAC.

De même, les opérations de soutien de la paix, un terme qu'on pourrait presque considérer désuet, puisque nous devrions parler d'opérations de gestion des conflits et de stabilisation internationale, vont bien au-delà des strictes forces militaires. Si on veut véritablement favoriser une approche pangouvernementale, beaucoup d'autres ministères et organismes doivent participer au processus et s'engager.

Recommandation n° 1. Nous recommandons que l'élément central de la nouvelle politique de défense du Canada se fonde sur un argument clairement articulé motivé par l'intérêt national. Cela semble assez évident et simpliste, mais 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 FAC auront besoin pour accomplir efficacement les missions et les tâches qui leur seront confiées.

La prépondérance de l'intérêt national, selon une rhétorique bien articulée, permettra également au gouvernement d'établir l'ordre de priorités de besoins de défense concurrents et de s'engager à y affecter des ressources bien définies pour que les Forces armées canadiennes puissent s'acquitter des missions et des tâches qui leur sont confiées.

Je peux résumer la première recommandation en disant que la défense, comme la charité, commence par soi.

Recommandation n° 2. Elle découle directement de la première recommandation et consiste à établir avec suffisamment de clarté et d'intention que la structure des FAC doit mettre d'abord et avant tout l'accent sur la défense du Canada et prévoir un soutien bien défini et structuré aux autres ministères et organismes gouvernementaux pour donner une pleine crédibilité au gouvernement canadien et montrer 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.

La prochaine priorité doit être la défense du continent nord-américain, en étroite collaboration avec les États-Unis. Nous avons besoin pour cela d'un énoncé de politique clair et de structures organisationnelles et militaires non seulement compatibles avec celles des forces américaines, mais pleinement

terms of command, control and execution. For this to take hold, Canada must assume it is 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.

Particularly important in our continental defence policy is the role of NORAD, which should remain prioritized for the foreseeable future.

Recommendation No. 3: With a well-articulate national interest and a homeland and continental defence policy and the required force structure and capabilities well defined and resourced, the next priority is to identify in the new policy the essential elements and requirements for Canada to lead and/or contribute to international operations. In doing so, the following must be satisfied:

First, Canada must retain essential sea, land and air combat capabilities fully interoperable with major allies, and I'm talking about NATO, the U.S. and the Five Eyes community. Second, Canada should strengthen and even expand its specialization in cyber and space defence and increase the size of its special forces. These capabilities will act as force multipliers and even create effects of their own. Third, similarly, the defence policy should identify and express the intent to fund, acquire and sustain select specialized capabilities that are sufficiently flexible to insert in any future pre-kinetic, kinetic and post-kinetic scenarios. These specialized capabilities might include engineers, police, medical and other capabilities that allow for effective humanitarian operations and must have integral combat-capable elements to defend the task force, protect those in grave danger and extract itself in extremis.

Recommendation No. 4: The Canadian defence policy should dedicate a chapter on identifying and selecting portions of its force structure to either lead and/or contribute to UN-sanctioned stabilization and peace support operations, including the prospect of being a lead country for training and task organizing.

Intrinsically entrenched in this recommendation is that Canada's participation in these types of UN operations must first and foremost be based on the first recommendation on the national interest and remain largely discretionary so as not to degrade or detract from the force structure and capabilities essential to our first three recommendations.

interopérables, qui reposent dans bien des cas sur un commandement, un contrôle et une exécution intégrés. 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 des approches aériennes, terrestres, maritimes, spatiales et virtuelles du continent et de l'Arctique.

Le rôle du NORAD est particulièrement important dans notre politique de défense continentale et devrait demeurer une priorité dans un avenir rapproché.

Recommandation n° 3. Après la formulation claire de l'intérêt national et d'une politique de défense continentale et intérieure accompagnées de la structure militaire requise et de capacités bien définies, dotées de ressources suffisantes, la priorité suivante est d'établir, dans la nouvelle politique, quels sont les éléments essentiels pour que le Canada puisse diriger des opérations internationales ou y participer. En l'espèce, les critères suivants doivent être satisfaits.

Premièrement, le Canada doit conserver des capacités essentielles de combat maritime, terrestre et aérien pour demeurer pleinement interopérable avec ses grands alliés, et je parle des membres de l'OTAN, des États-Unis et des pays du Groupe des cinq. Deuxièmement, le Canada doit renforcer et même approfondir sa spécialisation en cyberdéfense et en défense spatiale et accroître la taille de ses forces spéciales en conséquence. Ces ressources multiplieront sa force et créeront même leurs effets en soi. Troisièmement, dans la même veine, la politique de défense doit exprimer l'intention de financer, d'acquérir et de conserver des capacités spécialisées précises qui soient suffisamment souples pour s'intégrer à des opérations pré-cinétiques, cinétiques et post-cinétiques. Ces ressources spécialisées peuvent comprendre des ingénieurs, des policiers, des médecins et les autres compétences nécessaires pour assurer des opérations humanitaires efficaces, en plus d'éléments de combat intégraux pour défendre la force opérationnelle, protéger les personnes en grand danger et s'exfiltrer in extremis.

Recommandation n° 4. La politique de défense du Canada doit comprendre un chapitre consacré à la désignation d'éléments de la structure des forces pour diriger des opérations de stabilisation ou de soutien de la paix sanctionnées par l'ONU ou y participer, ce qui sous-entend que le Canada pourrait faire partie des pays responsables de la formation ou de l'organisation des tâches.

Cette recommandation s'appuie sur l'idée que la participation du Canada à ce genre d'opérations de l'ONU doit d'abord et avant tout se fonder sur la première recommandation, qui consiste à définir d'abord l'intérêt national de façon essentiellement discrétionnaire, de manière à ne pas affaiblir la structure ni les capacités des forces essentielles à la réalisation de nos trois premières recommandations.

Finally, Recommendation No. 5: We cannot emphasize enough that whatever new defence policy is eventually approved by the Canadian government, the resources to actuate it must be fully identified, committed and sustained for the full life of the policy.

For example, at present, without a significant increase in the defence spending, it does not look likely that the CAF will be able to proceed successfully with its recapitalization plans, maintain adequate readiness levels, retain its current force structure and pursue its existing defence commitments, to say nothing about the government's new focus on UN peace support operations.

The government, therefore, has two options: increase funding to adequate levels to fulfill these 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 commitments, making hard choices on the CF core structure, and even then, there are dangers of getting it wrong.

In either case, the government cannot focus too narrowly on parochial, electoral or even politicized service-specific concerns but instead must be guided by something much broader — the national interest and true statesmanship. 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.

We thank you for your invitation and your attention. We are happy to take your questions.

**Senator Kenny:** I have two questions I want to ask. First, does anyone on the panel think that whole-of-government worked well in Afghanistan?

**Vice-Admiral (Ret'd) Denis Rouleau, Chair, Conference of Defence Associations:** I noticed the first panel here earlier mentioned that it was absent, and I believe that is incorrect. There was a huge effort in Afghanistan, not only on the ground in Afghanistan but even within the NATO headquarters, a huge effort. When I left here in 2010 to go to Brussels, we were using an acronym within the NDHQ here, which was SCR. For us here, the SCR was the strategic capability roadmap, and we may talk about that later on, but when I arrived in Brussels, SCR stood for senior civilian representative. Every meeting we had, every teleconferencing we had with the authorities in Afghanistan on

Finally, la recommandation n° 5. Nous ne pouvons pas souligner assez que quelle que soit la nouvelle politique de défense approuvée par le gouvernement du Canada, les ressources nécessaires à sa mise en œuvre doivent être clairement établies, promises et assurées pour toute la durée de vie de la politique.

Par exemple, à l'heure actuelle, faute d'une augmentation importante des dépenses en matière de défense, il semble peu probable que les FAC soient en mesure de respecter leurs plans de recapitalisation, de maintenir un niveau de préparation adéquat, de conserver leur structure actuelle et de respecter leurs engagements de défense actuels, sans parler de toute l'importance que le nouveau gouvernement accorde aux opérations de soutien de la paix de l'ONU.

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, 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 faudrait faire des choix difficiles quant à la structure de base des FC et même là, il y aurait un risque d'erreur.

Dans un cas comme dans l'autre, le gouvernement ne peut pas se mettre des œillères et se laisser guider par des préoccupations intéressées, électorales ou même politisées relativement aux services, il doit plutôt se laisser guider par des intérêts plus vastes, soit l'intérêt national et un véritable leadership politique, 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.

Nous vous remercions de cette invitation et de votre attention. Nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

**Le sénateur Kenny :** J'ai deux questions à poser. Premièrement, l'un de vous croit-il que la stratégie pangouvernementale a bien fonctionné en Afghanistan?

**Vice-amiral (à la retraite) Denis Rouleau, président, Conférence des associations de la défense :** J'ai remarqué que les témoins du premier groupe ont mentionné qu'il n'y en avait pas eue, mais je m'inscris en faux avec ce point de vue. Il y a eu un énorme effort en Afghanistan, non seulement sur le terrain, en Afghanistan, mais même au quartier général de l'OTAN : un effort énorme. Lorsque que je suis parti pour Bruxelles, en 2010, nous utilisons un acronyme en anglais au QGDN, soit SCR. Pour nous, la SCR ou *strategic capability roadmap* correspondait à la Feuille de route des capacités stratégiques, dont nous pourrions reparler, mais quand je suis arrivé à Bruxelles, l'acronyme SCR renvoyait

the ground in Afghanistan, with the commanders, always started with the SCR and then moved on to actual military issues on the ground.

There was a huge governance effort on the ground in Afghanistan to reshape the Afghan government, to tell them how to do it because they did not know how, and the SCR. We had our own senior civilian representative there for each deployment in Afghanistan that rotated just like the brigades rotated there. And it was a huge effort.

**Senator Kenny:** The question was: Do you think it worked well?

**Vice-Admiral Rouleau:** It worked well until they were left to do it on their own. What I'm getting back is that the lessons learned were not as learned as they should have been, but they did put an awful lot of structured governance in place for them. It was there for them to structure the place. I think we even went through elections with this civilian structure in place to show them how to do proper elections, how to get the people to come and, of course, there was a huge element of security as you may recall of the people taking a real chance to actually line up to vote, and the Taliban was never too far away but they did. To their credit, they did.

They have a government in place right now. Whether it works as well as it should, I think the answer to that is probably no. But it's not because there was no effort to actually bring them up to what they should have been.

**Brigadier-General (Ret'd) Jim Cox, as an individual:** I play a role that is more provocative in this; I throw out opposing ideas. In my view, this whole idea of the whole of government is largely words on paper. It's a myth. The intent in my mind is that Canada would have a mission as Canada; it isn't only the military or Foreign Affairs or whoever else. It's the Canadian organization on the ground running according to a Canadian agenda, which is very hard to do if you're operating with a pile of actors.

In terms of thinking about it, it's a great idea, I think, but I don't think we have the processes or the mechanisms available in government now in order to achieve the kind of whole-of-government approach — or strategy, I would call it — that is intended. We still have a lot of our own individual players who have their own agendas and departments in the government here are pulling strings either way.

Frankly, I don't see how Canada is capable of a real whole-of-government effort anywhere until we have a contribution that is large enough to attract the confidence of the people or of the framework we are working in. If we showed

à *senior civilian representative*, soit haut représentant civil. À chaque réunion, à chaque téléconférence avec les autorités sur le terrain en Afghanistan et les commandants, nous commençons toujours par parler de SCR, après quoi nous parlions des enjeux militaires sur le terrain.

Il y a eu un énorme effort de gouvernance sur le terrain, en Afghanistan, pour reconstruire le gouvernement afghan, pour l'accompagner sur cette voie, parce qu'il ne savait pas comment faire, et il y avait la FRCS, qui correspond à SCR en français. Nous avions notre propre haut représentant civil pour chaque déploiement en Afghanistan, un poste en rotation, comme ceux des brigades là-bas. C'était un énorme effort.

**Le sénateur Kenny :** La question était : croyez-vous que cette stratégie a bien fonctionné?

**Vam Rouleau :** Les choses se sont bien passées, jusqu'à ce qu'on les laisse continuer seuls. J'en retiens que les leçons acquises n'ont pas été acquises de la meilleure façon, mais qu'on a mis en place énormément de mécanismes de gouvernance structurés pour eux. Ils visaient à leur permettre de structurer tout cela. Je pense que nous les avons même accompagnés pendant les élections, avec cette structure civile en place, pour leur montrer comment mener des élections en bonne et due forme, comment convaincre la population de venir voter et bien sûr, il y avait également un énorme volet de sécurité, puisque vous vous rappelez sans doute que les gens prenaient vraiment un risque en faisant la file pour aller voter et que les talibans n'étaient jamais bien loin, mais les gens sont tout de même allés voter. Il faut leur en donner le crédit, ils y sont allés.

Les Afghans ont maintenant un gouvernement. Est-ce qu'il fonctionne aussi bien qu'il le devrait? La réponse à cette question est probablement non, mais ce n'est pas faute d'efforts pour les accompagner et les doter d'une structure.

**Brigadier-général (à la retraite) Jim Cox, à titre personnel :** Je vais me faire l'avocat du diable et lancer des idées provocatrices. À mon avis, toute cette stratégie pangouvernementale n'est que du vent. C'est un mythe. L'intention, à mon avis, serait que le Canada ait sa propre mission de représentation du Canada et qu'elle ne se limite pas seulement à l'armée, aux Affaires étrangères ou à un autre organisme. C'est l'organisation canadienne sur le terrain qui gérerait la situation selon les intérêts canadiens, une tâche extrêmement difficile quand on travaille en collaboration avec une grande diversité d'acteurs.

En théorie, c'est une excellente idée, mais je ne crois pas qu'il y ait à l'heure actuelle des mécanismes à la disposition du gouvernement qui permettent de réaliser ce que j'appellerais une stratégie ou une approche pangouvernementale comme voulu. Nous avons nous-mêmes encore beaucoup d'acteurs qui ont leurs propres objectifs, et les ministères, ici, tirent les ficelles d'une manière ou d'une autre.

Franchement, je ne vois pas comment le Canada peut vraiment déployer une stratégie pangouvernementale où que ce soit, à moins de disposer d'une contribution suffisamment importante pour gagner la confiance du public ou respecter



up a division of military, hundreds of people from Foreign Affairs and actually had an impact and staked out our territory, well, that's a possibility. But as long as we have an approach where, in my view, all we're interested in doing in many ways is showing our flag, as opposed to having a real oomph in the mission, I don't think we'll ever achieve an honest whole-of-government approach.

**Mr. Battista:** If I may, whole of government is probably the hardest thing to do for any government, but that doesn't mean, as has already been pointed out, that it's not something we should not continue to strive to achieve.

Having spent a full year in Afghanistan and having travelled through 22 of the 34 provinces and having seen our major allies trying to work the multi-dimensional aspect of that particular conflict in a country that arguably was four or five different countries, I would say that, on the ground, whole of government actually worked. When I worked with other elements of our own military or others, development officials, political officers, legal, police, we made it work on the ground. I think this was generally known back home.

What I find unfortunate is that we talk about lessons learned from whole of government, but lessons are never truly learned. They may have been identified, but we haven't actually learned, because as soon as we come back home we went back into our individual stovepipes.

Whatever we actually did there as a whole of government, we haven't capitalized on. That is no reflection on any particular stripe or colour of government; it's just that, unfortunately, departments are task organized vertically. They are promoted vertically and they are funded vertically, and we do not put enough attention to do that horizontally. We do that at the DM level and so forth, but there isn't enough depth to actually work the whole of government at the national level, at the strategic level, the way it works on the ground, at the coalface.

**Senator Kenny:** I would be interested in the panel's views on a quadrennial military review. What are the benefits for Canada, and what are the liabilities?

**Brig.-Gen. Cox:** The idea of a review that is regular I think is a great idea. It depends on what is going on, whether the time frame is long or short. I think it has to be embedded in the processes of the government and be a regular one. If we are talking about a policy that is engaging the country and defence of the country, having it reviewed regularly I think helps to involve everybody — all parties and Canadians at large.

notre cadre opérationnel. Si nous pouvions montrer qu'une division militaire et des centaines de délégués des Affaires étrangères ont vraiment réussi à obtenir des résultats et à défendre notre territoire, alors ce serait une possibilité. Mais tant que nous ne semblerons que vouloir montrer notre drapeau ici et là, plutôt que de donner un véritable élan à la mission, je pense que nous ne réussirons jamais à réaliser une véritable stratégie pangouvernementale.

**M. Battista :** Si je peux me permettre d'intervenir, le déploiement d'une stratégie pangouvernementale est probablement la chose la plus difficile pour n'importe quel gouvernement, mais cela ne signifie pas, comme d'autres l'ont déjà souligné, qu'il ne vaut pas la peine de continuer d'essayer.

Pour avoir passé une année complète en Afghanistan, avoir vu 22 des 34 provinces du pays et avoir observé nos principaux alliés essayer de s'attaquer à l'aspect multidimensionnel de ce conflit, dans un pays dont on pourrait dire qu'il regroupe en fait quatre ou cinq pays différents, je dirais que sur le terrain, la stratégie pangouvernementale a fonctionné. Quand je travaillais sur le terrain avec d'autres acteurs de notre propre armée ou d'autres, avec des agents de développement, des agents de la filière politique, des avocats ou des policiers, cela fonctionnait sur le terrain. Je pense qu'en général, c'était reconnu chez nous.

C'est malheureux, je trouve, parce qu'on parle sans cesse des leçons acquises de la stratégie pangouvernementale, mais ces leçons ne sont jamais vraiment acquises. Nous en avons peut-être tiré des leçons, mais nous ne les avons pas vraiment acquises, parce que dès notre retour chez nous, nous sommes retournés à nos petites affaires.

Nous n'avons pas tiré profit de ce que nous avons fait dans le cadre de la stratégie pangouvernementale. Ce n'est pas le propre d'un parti en particulier ou d'une philosophie au gouvernement, c'est parce que malheureusement, les tâches ministérielles sont organisées verticalement. Chaque ministère défend ses propres intérêts, et les ministères sont financés verticalement, si bien que nous ne portons pas suffisamment attention à la dimension horizontale. Nous le faisons au niveau des SM, entre autres, mais il n'y a pas assez de profondeur pour déployer une stratégie pangouvernementale à l'échelle nationale, comme on peut le faire sur le terrain, quand on est face à la situation.

**Le sénateur Kenny :** J'aimerais savoir ce que pense ce groupe de témoins de l'examen militaire quadriennal. Quels en sont les avantages pour le Canada et quels en sont les inconvénients?

**Bgén Cox :** L'idée d'un examen périodique me semble excellente. Tout dépend de la nature de l'examen et de sa durée, s'il est long ou court. Je pense que ce devrait être un processus récurrent au gouvernement. Comme il s'agit d'une politique qui touche l'ensemble du pays, qui vise la défense du pays, je pense que sa révision périodique contribuerait à faire participer tous les acteurs, toutes les parties et les Canadiens en général.

It should not be as rigid as it may be interpreted — absolutely at intervals, but approximately. It should also allow for, if you have, all of a sudden, a change in circumstances in the meantime, you do it again. To do it as a regular exercise I think is a great idea.

**Vice-Admiral Rouleau:** I would support that as well. If we use, as an example, the CFDS, the Canada First Defence Strategy, that was put out in 2008, I retired in 2012, and I was hearing that we were expecting a review of the CFDS. Of course, that never took place, but that would have been under some type of a mandate like this to review, “Okay, did we have it right in 2008 or not? What can be done to review it or to readjust it now?” I see nothing wrong with that at all. We seem to fall prey to good intentions, followed by a change of focus from a government perspective. If you recall, the Canada First Defence Strategy in 2008 was looking out to 2028. That was a 20-year review that had been done there.

Along with that was what I mentioned before, the strategic capability roadmap. That was basically mapping out every single capability that we had in the Canadian military. It was mapping it out from when it is going to become obsolete in order to avoid a capability gap, when should we start initiating a replacement program, and when should that start to go?

Along with these two was a National Defence investment plan that was created as well in 2008. That was mentioned before here. In fact, it was mentioned by Admiral Norman earlier this week. This is where the SCR would match the actual funding, mapping out all the way to 2028. You would know which ones were funded and when the funding would start.

You actually had a very good picture of the capabilities that the Armed Forces had, and those capabilities were all based on a very rigorous exchange that took place between the military and the government, to say, “What would you like your Armed Forces to be able to do?” That was the initial start of the CFDS. It went back and forth, and they ended up with six missions that you would like the Armed Forces to be able to do, in many cases simultaneously as well. The military then turned back and said, “Okay, in order for us to be able to do this, this is what we need.” What we needed was CFDS.

At the time, if you think about shipbuilding, this nation had not been in the shipbuilding business for at least two decades before. The estimates that were there were the best possible estimates but they were estimates. They were low. Of course, they all know that now. It is easier in hindsight to do that. They were low, which is why, in 2012, I was really looking forward to saying, “There is going to be a review here, and we are going to see some adjustments.”

L'examen ne doit pas être aussi rigide qu'on pourrait l'interpréter — en effet, il doit se faire périodiquement, mais sans que ce soit figé. Il faut qu'il soit possible de refaire l'examen si, tout à coup, les circonstances changent. Le faire régulièrement est une excellente idée.

**Vice-amiral Rouleau :** J'appuierais cela aussi. Par exemple, la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*, la SDCD, a vu le jour en 2008, et quand j'ai pris ma retraite en 2012, on parlait d'en faire l'examen. Bien entendu, cela ne s'est jamais produit, mais un tel examen aurait pu relever d'un mandat comme cela visant à déterminer si les choses avaient été bien faites en 2008. Que pouvons-nous faire pour la revoir ou l'adapter maintenant? Je n'y vois vraiment rien de mal. On dirait que nous nous laissons bernier par les bonnes intentions, puis que l'orientation gouvernementale change. Vous vous rappellerez que la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* adoptée en 2008 allait s'étendre jusqu'à 2028. C'est un examen au bout de 20 ans, dans ce cas.

Il y a en plus ce que j'ai mentionné précédemment, soit la Feuille de route des capacités stratégiques. Il s'agissait essentiellement de décrire chacune des capacités des forces militaires canadiennes, compte tenu du moment où elles tomberaient en désuétude, de manière à éviter les lacunes dans les capacités et à déterminer quand nous devrions amorcer un programme de remplacement et lancer le programme.

Il y a eu en plus de ces deux choses le Plan d'investissement du ministère de la Défense qui a été créé aussi en 2008. On l'a mentionné ici précédemment. En fait, c'est l'amiral Norman qui l'a mentionné ici au début de la semaine. La Feuille de route des capacités stratégiques, ou la FRCS, devait alors correspondre au financement réel, jusqu'en 2028. Vous alliez savoir les capacités qui seraient financées et le moment où le financement commencerait.

En fait, vous aviez une très bonne idée des capacités des Forces armées, et ces capacités se fondaient toutes sur un échange rigoureux qui a eu lieu entre les forces militaires et le gouvernement, à savoir ce que le gouvernement aimerait que les forces militaires soient capables de faire. C'est ce qui s'est produit à l'origine de la SDCD. Il y a eu des échanges, et cela s'est terminé avec six missions pour lesquelles le gouvernement voulait que les Forces armées aient les capacités nécessaires, dans bien des cas simultanément, en plus. Les forces militaires sont alors revenues en disant : « D'accord. Pour que nous puissions faire cela, voici ce qu'il nous faut. » Ce qu'il nous fallait, c'était la SDCD.

À ce moment-là, concernant la construction navale, notre pays ne faisait rien dans ce domaine depuis au moins 20 ans. Les estimations qu'il y avait alors étaient les meilleures estimations possible, mais c'était quand même des estimations. Elles étaient faibles. Bien entendu, nous savons cela maintenant. C'est bien plus facile à voir, en rétrospective. Elles étaient faibles, et c'est la raison pour laquelle en 2012, j'avais très hâte de dire : « Il va y avoir un examen, et il y aura des ajustements. »

As you know, when I left the vice-chief position to go to Brussels, we had all that in place. I showed up in Brussels. I remember meeting the Croatian ambassador to NATO. Of course, Canada and Croatia were sitting right next to each other at the table alphabetically, and he would tell me, “Admiral, you are one of the 28 countries around the table here who has a really progressive recapitalization plan in place, all the way to 2028.” Of course, these documents were available. If I were to meet that ambassador today, he would have to ask me, “Denis, what happened?” Because my successor started to have to face cuts and cuts and cuts again. Therefore, the CFDS became what it is today. It is nonexistent. All of those dates that I mentioned to you on the strategic capability roadmap as to when to start replacement programs and all this are all behind us right now. So now we are trying to play catch up.

If they talk about gaps, recently in the press they are talking about CF-18s and the possible gaps in our NORAD missions. Our strategic and geopolitics have not changed. We are going to remain a member of NORAD. We are going to continue to do that. Now, they talk about gaps there, but nobody is talking about gaps elsewhere. We haven’t been able to send our destroyers to sea for a couple of years now. The navy does not have a supply ship to maintain its ships at sea.

These are huge gaps that exist because the SCR and the CFDS were left without the necessary funding. It is nice to have these plans, like we had in 2010, but, if you don’t provide the funding, as was mentioned, you are going to fall back, and we are going to see more of those gaps coming up right now.

Now, they are trying to fix them. There is an effort to try to fix them, with the NSBS and all of that and the replacement for the CF-18s. These are just two of them. I have no doubt in my mind that there are teams in National Defence headquarters who know what the SCR was. It is probably under a different name now. They know all the capabilities, what and when they will need to get an answer from government to say, “What is it you would like us to be able to do?”

A nation like Canada should be able to defend itself. I don’t think we have a choice. I think it is part of our responsibility to remain with NORAD and to fulfil our commitment. I agree that we cannot be equal partners with our neighbour to the south. It’s impossible to do that, but we can do our share without any difficulty if we put the effort and the funding towards that. There is no doubt in my mind.

When it comes to international operations — and we talked about NATO earlier — we were one of the founding nations of NATO. Canada was one of the nations pushing for that. No, we will probably never be at 2 per cent of GDP, but, from my perspective, that is not the critical element. In fact, it is probably a red herring when you think about the fact that, when the call is made, Canada is always at the table. Canada is there, although it is under 1 per cent right now of our GDP.

Comme vous le savez, quand j’ai quitté le poste de vice-chef pour aller à Bruxelles, tout cela était en place. Je me suis rendu à Bruxelles. Je me souviens avoir rencontré l’ambassadeur croate à l’OTAN. Bien entendu, le Canada et la Croatie étaient côte à côte à la table, puisque c’était en ordre alphabétique, et il me disait : « Amiral, vous êtes l’un des 28 pays à la table qui a un plan de recapitalisation vraiment progressif en place, et ce, jusqu’à 2028. » Bien entendu, les documents étaient accessibles. Si je devais rencontrer cet ambassadeur aujourd’hui, il faudrait qu’il me demande ce qui a bien pu se passer. Mon successeur a dû faire face à des réductions successives, et la SDCD est devenue ce qu’elle est aujourd’hui. Elle n’existe plus. Toutes les dates de la Feuille de route des capacités stratégiques que je vous ai mentionnées concernant les programmes de remplacement et tout cela sont derrière nous. Maintenant, nous essayons de faire du rattrapage.

Sur le plan des lacunes, récemment, dans les médias, on a parlé des CF-18 et des lacunes possibles dans nos missions du NORAD. Nos stratégies et notre contexte géopolitique n’ont pas changé. Nous allons continuer de faire partie du NORAD. On parle de lacunes là, mais personne ne parle des lacunes ailleurs. Depuis quelques années, nous sommes incapables d’envoyer nos destroyers en mer. La marine n’a pas de ravitailleur pour ses navires en mer.

Il y a d’énormes lacunes parce que la FRCS et la SDCD n’ont pas reçu le financement requis. C’est bien d’avoir des plans comme ceux que nous avons en 2010, mais si vous ne fournissez pas les fonds, comme on l’a dit, vous allez devoir reculer et il y aura encore plus de lacunes.

On essaie d’arranger les choses, en ce moment. On fait un effort, avec les NSBS — les systèmes à bord des navires — et tout cela, ainsi qu’avec le remplacement des CF-18. Ce ne sont que deux choses. Je n’ai aucun doute qu’au Quartier général de la Défense nationale, il y a des équipes qui savent ce que la FRCS était. Elle porte probablement un nom différent, maintenant. Ils connaissent toutes les capacités, ce qu’il faut et le moment où il leur faudra une réponse du gouvernement à la question de savoir ce qu’il veut que les forces militaires soient capables de faire.

Une nation comme le Canada devrait être en mesure de se défendre. Je ne crois pas que nous ayons le choix. Je pense que demeurer au sein du NORAD et respecter nos engagements font partie de nos responsabilités. En effet, nous ne pouvons être les égaux de notre voisin du sud. Ce serait impossible, mais nous pouvons contribuer sans difficulté si nous y mettons les efforts et les fonds nécessaires. Je n’ai aucun doute.

Quand il s’agit d’opérations internationales — et nous avons parlé de l’OTAN, tout à l’heure — nous sommes l’une des nations fondatrices de l’OTAN. Le Canada est l’une des nations à avoir préconisé cela. Nous n’en serons probablement jamais à 2 p. 100 de notre PIB, mais à mon point de vue, ce n’est pas l’élément critique. En fait, c’est probablement un faux-fuyant quand on pense au fait que le Canada est toujours à la table. Le Canada est là, même si sa contribution est inférieure à 1 p. 100 de son PIB.

If we had the forces that the CFDS was going to allocate to this nation, we would be able to play our role the same way we have been playing that role for years and years. There is no doubt in my mind about that, whether it is in the air, whether it is maritime or land.

In Afghanistan, we had a leading role. Many of our generals were actually there commanding the forces on the ground. It's not just a small contribution; we had a leading role there. It was the same thing with the maritime element, although I was the last commander at sea with the Canadian flag, under Canadian command of the NATO fleet, because we no longer have the command ships to be able to provide that support to a Canadian. We will, eventually, in the future; it is coming up, with the NSBS. But we cannot do that right now. It is impossible to do.

**The Chair:** Colleagues, we have five senators who want to ask questions. We are at 2:40, so I would ask everyone to be brief with their questions.

[Translation]

**Senator Carignan:** Thank you. To summarize then, the priority is to protect Canada and our sovereignty, followed by our participation in NATO, and finally our international responsibilities.

From what I understand from previous testimony, it seems that the ultimate objective is to always have the means to back up our principles and ambitions. Depending on the political decision, whether we use our tools or not, we have the ability to do so. If we decide not to use them, that's our political choice. When a political decision is made to use them, we have the tools and don't have to wait four or five years to get them.

I understand that, ideally, that should be our national defence policy. Have I understood correctly?

**Vice-Admiral Rouleau:** Yes. That is why we asked the government to give us these six missions so we can determine what the armed forces are able to do.

**Senator Carignan:** There was reference earlier to the structure needed to support this vision and the fact that acquisitions and investments must be made strategically, without being subject to debate. Someone said that, in Australia, there is no debate such as the one about the F35s. Decisions are made and these matters do not become political. A structure is in place. I understand that four or five countries have adopted a structure for the continuity of investments to protect their sovereignty.

What would the ideal structure for Canada be? Have you ever considered that? What would the ideal structure for Canada be, as compared to the way things are done in other countries, which would allow us to support this vision of maintaining Canada's organizational capacity in national defence?

Si notre nation avait les forces que la SDCD allait lui attribuer, nous serions en mesure de jouer notre rôle comme nous l'avons fait pendant des années et des années. Je n'ai aucun doute à ce sujet, que ce soit dans les airs, sur la mer ou sur la terre.

En Afghanistan, nous jouions un rôle prépondérant. Bon nombre de nos généraux commandaient en fait les forces sur le terrain. Ce n'est pas qu'une petite contribution; nous avons un rôle prépondérant là-bas. C'était la même chose avec la marine, même si je suis le dernier à avoir commandé la flotte de l'OTAN sous le pavillon canadien, parce que nous n'avons plus les navires du Commandement maritime qui nous permettraient d'offrir ce soutien à un Canadien. Éventuellement, ce sera le cas et cela s'en vient, avec les NSBS, mais pas pour le moment. C'est impossible.

**Le président :** Chers collègues, nous avons cinq sénateurs qui veulent poser des questions. Il est 14 h 40, alors je vais demander à tout le monde de poser de brèves questions.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Merci. Si je résume bien la question, la priorité, c'est d'assurer notre souveraineté et notre protection, ensuite, c'est notre participation à l'OTAN, et enfin, ce sont nos responsabilités internationales.

De ce que je comprends des témoignages antérieurs, il m'apparaît que l'objectif ultime est d'avoir toujours les moyens de nos principes et de nos ambitions. Selon la direction politique, que nous décidions d'utiliser les outils ou pas, nous avons la capacité de le faire. Si nous décidons de ne pas les utiliser, c'est notre choix politique. Lorsqu'une décision politique est prise de les utiliser, nous avons les outils et nous pouvons les utiliser sans devoir attendre quatre ou cinq ans pour les obtenir.

Je comprends que c'est ce que devrait être notre politique en matière de défense nationale idéalement. Ai-je bien compris?

**Vam Rouleau :** Oui. C'est la raison pour laquelle nous avons demandé au gouvernement de nous confier ces six missions, pour que nous puissions déterminer ce que les forces militaires sont capables de faire.

**Le sénateur Carignan :** Tout à l'heure, on a parlé de structure pour soutenir cette vision et du fait que les achats et les investissements puissent se faire de façon stratégique, sans faire l'objet de débat. Quelqu'un disait qu'en Australie, il n'y a pas de débats comme ceux qui se sont tenus au sujet des F-35. Les décisions sont prises et on ne fait pas de politique avec ces questions. Il y a une structure en place. Je comprends que quatre ou cinq pays ont adopté une structure de continuité des investissements pour assurer leur souveraineté.

Quelle serait la structure idéale pour le Canada? Vous êtes-vous déjà penchés sur cette question? Quelle serait la structure idéale pour le Canada, si on la compare à ce qui se fait ailleurs, qui nous permettrait de soutenir cette vision de maintenir la capacité organisationnelle du Canada en matière de défense nationale?

**Mr. Battista:** That is something we think about regularly. Let us look at your question and Senator Kenny's question. While we regularly review what our national defence policy should be, there is a big difference between what we call using the forces and capabilities we have, and developing these forces. Developing these forces has to be done over the long term. We can't simply make purchases left and right without a second thought.

Developing our military capabilities to defend our country in the way we explained earlier should not be determined by partisanship or politics. We must truly give the country the capability, in the same way the United States has developed its approach. It has the Title Ten policy that protects certain things. A government cannot come along and decide to change the use of its military forces and start development all over again. That is no way to run a country, especially as regards defence.

We could not be clearer. We have said it a number of times and I think it is a considered approach. Military capabilities cannot be developed in three or four years. It must be done over a much longer period. National interests must truly take precedence over political interests.

**Senator Carignan:** Do you know what structure would be needed?

**Mr. Battista:** That is a challenge. I think the United States has a good model, but it is a much larger country. We do not have the same resources, but the principles are sound. The two chambers are fully involved and integrated, and they regularly point out the weaknesses or shortcomings in force development. I cannot foresee, for example, that there would be a debate one day as to whether the United States or another government would get rid of their nuclear weapons as a means of dissuasion. So perhaps this is a model we could adapt to our Canadian interests.

[English]

**Senator Raine:** Thank you, Senator Carignan. You asked the same question that I was going to ask.

One thing that hadn't come up before was our need to integrate into our strategy space and cyber capabilities. Can you expand on that?

**Brig.-Gen. Cox:** I'd describe it like this: 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.

**M. Battista :** Nous réfléchissons à cette question régulièrement. Considérons votre question et celle du sénateur Kenny. Si nous faisons une révision régulière de ce que devrait être notre politique en matière de défense, il y a une grande différence entre ce qu'on appelle l'emploi des forces et des capacités que nous avons, et le développement de ces forces. Le développement de ces forces doit se faire à long terme. Nous ne pouvons pas tout simplement acheter à gauche et à droite sans réfléchir.

Le développement de nos capacités militaires pour assurer la défense du pays, de la façon dont nous l'avons expliqué plus tôt, est un élément qui ne doit pas faire l'objet de partisanerie ou de politique. Il s'agit vraiment de donner une capacité au pays de la même façon que les États-Unis ont conçu leur façon de faire. Ils ont la politique Title Ten qui protège certaines choses. Un gouvernement ne peut pas arriver et décider de modifier l'emploi de ses forces militaires et de recommencer à neuf avec le développement. Ce n'est pas ainsi que l'on gère un pays, surtout en matière de défense.

Nous ne pourrions être plus clairs. Nous l'avons dit à plusieurs reprises, et je crois qu'il s'agit d'une approche bien réfléchie. Le développement des capacités militaires ne se fera pas en trois ou quatre ans. Il se fera à beaucoup plus long terme. Il s'agit vraiment de soumettre les intérêts politiques à l'intérêt national.

**Le sénateur Carignan :** Avez-vous une idée de la structure qui serait nécessaire?

**M. Battista :** Là, il y a un défi. Je crois que les États-Unis ont un bon modèle, toutefois, il est beaucoup plus large. Nous ne disposons pas des mêmes moyens. Cependant, les principes sont bons. Les deux chambres sont bien impliquées et intégrées, et elles exposent régulièrement les défauts ou les lacunes dans le développement des forces. Je ne vois pas, par exemple, le jour où il y aura un débat à savoir si les États-Unis ou un autre gouvernement se déferont de leurs armes nucléaires comme élément de dissuasion. Alors, c'est peut-être un modèle que nous pourrions adapter à nos intérêts canadiens.

[Traduction]

**La sénatrice Raine :** Merci, sénateur Carignan. Vous avez posé les questions que j'allais poser.

Il y a une chose qui n'a pas été mentionnée encore, et c'est notre besoin d'intégrer dans notre stratégie les capacités spatiales et cybernétiques. Pouvez-vous nous parler de cela?

**Bgén Cox :** Je décrirais cela ainsi : 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.

The extent of our capability in there is a decision that has to be made in time, but as a basic element of war in the future, 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. As much as there are people who are against it, my personal view is that I think it's about to be a battle space at a point in the future.

**Senator White:** Thanks to each of you for being here.

One of you referred earlier to Australia; I think it was you, Mr. Battista. I was in Australia last year for a number of months at a think tank, and there were a number of presentations in relation to land force equipment, ships — we know where they are going with ships — and, of course, aircraft. They almost never talked about a product; they almost always talked about benchmarks, goals, targets and future expectations. If I hadn't asked if the F-35 was the aircraft they were choosing, they never would have said F-35, and if I had never asked about where it was being built, they would never have talked about that.

I guess I'm looking for whether or not you believe the same thing as I do: that part of our problem appears to be that we are so focused on what we are buying and where we are buying it — the type of car, type of ship and where it's being built — that it's almost like we ignore our expectations. Nobody talks about what we expect from an F-35 versus an F/A-18 Super Hornet versus an F/A-18 and what the impact will be. It is the same with our ships. It is almost like we are missing the point of our strategy around purchasing equipment in the first place. Don't you agree?

**Brig.-Gen. Cox:** I have studied this aspect of the structure and relationships of policy, strategy, operations and tactics. In this whole exercise here, my personal view is that I think the problem with the current process is the absence, at the front end, of a comprehensive statement of policy objectives on the part of the government in this area. It isn't only with the military because we are talking of the protection and defence of Canada. This is big stuff. It's more than the military, and all kinds of other people in government and elsewhere in our society have to be engaged and motivated.

In my mind, if policy is expressed properly, it speaks in generalities, and it is a bit abstract even, but it's to be aspirational, inspirational and clarify the kind of objectives and targets that we, as a nation, are trying to achieve. It expresses that, in my mind, in the absence of talking of money, airplanes and ships. I have the documents here of the strategy in the U.S. A specific airplane or ship is not spoken of at all in the document — a number of pages.

L'étendue de notre capacité sur ce plan doit faire l'objet d'une décision en temps et lieu, mais en tant qu'élément de base de la guerre à l'avenir, 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. Bien des gens sont contre cela, mais d'après moi, l'espace est sur le point de devenir un lieu de bataille.

**Le sénateur White :** Je remercie chacun de vous de votre présence.

L'un de vous a mentionné l'Australie, précédemment. Je pense que c'était vous, monsieur Battista. J'ai passé quelques mois au sein d'un groupe de réflexion en Australie, l'année passée, et il y a eu des exposés sur l'équipement de la force terrestre, les navires — nous savons où ils s'en vont avec les navires — et, bien sûr, les avions. Ils n'ont presque jamais parlé d'un produit; ils ont presque toujours parlé de repères, de buts, de cibles et d'attentes pour l'avenir. Si je n'avais pas demandé si le F-35 est l'avion qu'ils choisissent, ils n'auraient jamais dit que c'était le F-35. Et si je n'avais jamais demandé où il était construit, ils n'en auraient jamais parlé.

Je pense bien que ce que je veux savoir, c'est si vous croyez comme moi que nous avons ce problème en partie parce que nous nous concentrons tellement sur ce que nous achetons et sur l'endroit où nous l'achetons — le type de véhicule, le type de navire et l'endroit où il est construit —, que c'est presque comme si nous ignorons nos attentes. Personne ne parle de ce que nous attendons d'un F-35 par rapport à un F/A-18 Super Hornet ou un F/A-18, ni des effets que cela aura. C'est la même chose avec nos navires. C'est comme si nous passons à côté de notre stratégie relative à l'achat d'équipement pour commencer. N'êtes-vous pas d'accord?

**Bgén Cox :** J'ai étudié cet aspect de la structure et des relations entre la politique, la stratégie, les opérations et les tactiques. Pour l'exercice dont nous parlons, je pense que le problème avec le processus actuel, c'est l'absence, en première ligne, d'un énoncé complet des objectifs stratégiques du gouvernement dans ce domaine. Il n'est pas question que des forces militaires, car nous parlons de la protection et de la défense du Canada. C'est important. Cela dépasse les forces militaires, et il faut que diverses autres personnes au gouvernement et ailleurs dans notre société soient mobilisées et motivées.

À mon avis, une politique bien formulée porte sur des généralités et même sur des idées un peu abstraites, mais le but est de présenter nos aspirations, de servir de source d'inspiration et de préciser les objectifs et les cibles que notre pays essaie d'atteindre. Voilà ce qu'une politique est censée exprimer, selon moi, et ce, sans aucune mention d'argent, d'avions ou de navires. J'ai ici les documents de la stratégie des États-Unis. On n'y trouve pas un mot sur un avion ou un navire particulier — et il s'agit d'une stratégie de plusieurs pages.

The challenge here is to stay at policy. Strategy is where you can argue whether funding is available; the kind of ship in terms of a generic ship — does it float high or low? — and an airplane, does it fly high or low? — but not a make. That is the fundamental challenge in this process of review of policy: It is lack of understanding of what policy is and what strategy is. For all the talent and expertise that has been unleashed in this thing, the discussion, in my mind, is low in the detail.

**Vice-Admiral Rouleau:** In fact, I keep referring to that document called the strategic capability roadmap. It was called that for that very reason. In that document, you did not have that the CF-18s would drop off at that date and therefore you had to start a replacement program over there. You had the capability for which the CF-18 was being used will drop off there; therefore you have to start a replacement program here. That replacement program did not state it will be the CF-35. We need an aircraft that will do the same capability and to fill the requirement that the CF-18 is doing for Canada, whether it's for our own air sovereignty, for NORAD's sovereignty or to deploy some of those CF-18s as we have done in the past quite a few times successfully. It was the capability that needed to be replaced, not the actual aircraft itself.

**Mr. Battista:** To add briefly, I think this is a symptom of a greater problem. In the absence of a regular defence discussion and review — because, in this country, it occurs after many years rather than on a more regular basis — it seems like we default to discussions on platforms rather than capabilities and aspirations of the country. It's most unfortunate that we do that. And it's not once or twice; it's repeatedly. We create bow waves because of the absence of this regular defence policy review.

If you put yourself in the shoes of those who are serving and those who are planning, by default more than anything else, they focus on platforms. Then it catches on at the political level, and then it becomes a constant political discussion. Frankly, that is not the way we endear Canadians to support what is needed for their own security and defence.

**Senator White:** To follow up: How do you fix this? You've identified the problem at least twice in the last 45 minutes. How do we fix this? Do we take it outside of the hands of the politicians? If so, whose hands do you put it into?

A soldier I spoke to a while back said, "We want to win more often than we lose." We were talking about aircraft. How difficult is this? With a CF-18 Super Hornet, that may not be true. With an

Le défi ici, c'est de s'en tenir à la politique. C'est dans la stratégie qu'on peut se demander si le financement est disponible et parler du type de navire en des termes généraux — est-ce un navire qui flotte au-dessus ou en dessous de la surface de l'eau? — ou du type d'avion — est-ce un avion à haute ou à basse altitude? —, sans toutefois mentionner de marque. Voilà la difficulté fondamentale qui se présente dans le processus d'examen de la politique. En somme, c'est le manque de compréhension quant à la distinction entre une politique et une stratégie. Malgré tous les talents et toutes les compétences qui ont été mis à contribution dans cette initiative, la discussion, à mon sens, ne doit pas porter sur les détails.

**Vam Rouleau :** En fait, je reviens sans cesse à la feuille de route des capacités stratégiques, qui porte bien son nom. Dans ce document, on ne disait pas que la durée de vie utile des CF-18 se terminerait à telle date et qu'il faudrait, par conséquent, lancer un programme de remplacement. On disait plutôt que la capacité visée par les CF-18 arrivait à échéance, d'où la nécessité d'entreprendre un programme de remplacement à cet égard. Par ailleurs, le programme de remplacement ne précisait pas que ces appareils seraient remplacés par les CF-35. On se contentait de dire qu'il faut un avion doté de la même capacité afin de combler le besoin auquel répond le CF-18 pour le Canada, que ce soit pour protéger notre souveraineté aérienne, pour assurer la souveraineté du NORAD ou pour déployer certains de ces appareils, comme nous l'avons fait avec succès à plusieurs reprises dans le passé. Bref, c'est la capacité qui doit être remplacée, et non l'appareil en tant que tel.

**M. Battista :** J'ajouterai brièvement que c'est le symptôme d'un problème plus grave. Faute d'une discussion et d'un examen réguliers de la politique de défense — parce que, dans notre pays, cela se fait au bout de nombreuses années, plutôt qu'à des intervalles réguliers —, nous semblons discuter par défaut de plateformes, au lieu de nous concentrer sur les capacités et les aspirations du pays. C'est tout à fait déplorable. Et ce n'est pas une ou deux fois; c'est de façon répétée. Nous créons de la résistance à cause de l'absence d'un examen régulier de la politique de la défense.

Mettez-vous à la place de ceux qui servent notre pays et de ceux qui s'occupent de la planification; par défaut, ils s'attardent, plus que tout, aux plateformes. Ensuite, cette question est récupérée à l'échelon politique, si bien qu'elle devient l'objet d'une discussion politique constante. Franchement, ce n'est pas ainsi que nous pouvons amener les Canadiens à appuyer ce qui s'impose pour leur sécurité et leur défense.

**Le sénateur White :** Voici une question complémentaire : comment remédier à la situation? Vous avez évoqué le problème au moins deux fois au cours des 45 dernières minutes. Comment rectifier le tir? Faut-il retirer cette initiative des mains des politiciens? Si oui, entre les mains de qui doit-on la remettre?

Il y a quelque temps, j'ai parlé à un soldat qui m'a dit : « Nous voulons plus de victoires que de défaites. » Nous parlions d'aéronefs. Dans quelle mesure est-ce difficile? Avec un CF-18

F-18, it won't be true in the future, the fifth generation.

How do you fix this political discussion around the equipment?

**Mr. Battista:** A quick idea: Recently, someone asked me the same question on defence procurement. I think we were probably at the same conference at the University of Ottawa. I said that, on the defence procurement side, we need to develop in Canada a nonpartisan “Jedi Knight” capability that transcends all of the bureaucracy and the different roadblocks that exist in any bureaucracy. Governments, by their very nature, are large and bureaucratic.

I think we need the same kind of “Jedi Knight” capability that transcends any political colour with regard to defence planning so that we focus on capabilities and the aspirations of the nation, as Jim rightly pointed out, rather than platforms. Maybe that resides in part in developing further the office of the NSA, the National Security Adviser, into a more effective organization.

**Senator Beyak:** Canadians do watch this committee because of stellar witnesses like you. The best thing that has come out of today is that our founders, Canadians and all the panels we have agree that charity begins at home — Canada first.

I must be clear that constituents also tell me we don't need any new tax dollars in the budget; we need to prioritize to the military. We are sending billions of dollars overseas to nations that fund terrorism. That money should be staying at home and going to our military.

My question was answered in your response to Senator White, but do you each of an idea on the UN, NATO and what our priorities should be there?

**Brig.-Gen. Cox:** What you heard in the panel just ahead of us was great. I sat there as they were talking, and I nodded.

I personally have had experience in a number of those organizations. If you are engaged as a military, I am a fan of NATO every time, all the time, at the start. If you have to deploy a military organization for all the reasons that it ought to be deployed, the principle is to go in, sort out the problem as quickly as you can and do a changeover or transition. The UN, on the other hand, is great at all the other stuff — not in the military arena.

Super Hornet, on ne risque pas d'y arriver. Avec un F-18, on n'y arrivera pas non plus dans le futur, lorsque l'appareil en sera à sa cinquième génération.

Comment faire pour trouver une solution à cette discussion politique sur l'équipement?

**M. Battista :** Voici une petite idée. Récemment, quelqu'un m'a posé la même question au sujet de l'approvisionnement en matière de défense. Je crois que nous assistions probablement à la même conférence tenue à l'Université d'Ottawa. Comme je l'ai dit, dans le domaine de l'approvisionnement en matière de défense, nous devons créer au Canada une capacité non partisane, à la manière des « chevaliers Jedi », qui transcende les formalités administratives et les différents obstacles qui se dressent dans l'appareil bureaucratique. Les gouvernements, de par leur nature, sont de grosses machines bureaucratiques.

Je crois que nous avons besoin de la même capacité de « chevaliers Jedi », une capacité 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 plutôt que sur les plateformes, comme Jim l'a indiqué à juste titre. La solution consiste peut-être, en partie, à transformer le bureau du conseiller à la sécurité nationale en un organisme plus efficace.

**La sénatrice Beyak :** Les Canadiens suivent les délibérations de notre comité pour entendre les témoignages d'invités remarquables de votre calibre. Le plus beau message qui est ressorti de la séance d'aujourd'hui, c'est qu'à l'instar de nos fondateurs, tous les Canadiens et tous les groupes de témoins conviennent que la charité commence par soi — le Canada d'abord.

Sachez que mes concitoyens me disent également que nous n'avons pas besoin de nouveaux deniers publics dans le budget; nous devons accorder la priorité au secteur militaire. Nous envoyons des milliards de dollars à l'étranger, à des pays qui financent le terrorisme. Cet argent devrait rester au pays et être consacré à nos Forces armées.

Vous en avez parlé lorsque vous avez répondu à la question du sénateur White, mais que pensez-vous de l'ONU et de l'OTAN, et quelles devraient être nos priorités à cet égard?

**Bgén Cox :** Le groupe de témoins qui nous a précédés a fait d'excellentes observations. J'étais assis dans la salle, à les écouter parler, et je ne pouvais m'empêcher de hocher la tête.

J'ai personnellement travaillé dans un certain nombre de ces organisations. Si on participe à une mission militaire, je suis persuadé qu'il faut opter pour l'OTAN chaque fois, d'entrée de jeu. Si on doit déployer une organisation militaire pour toutes les raisons qui s'imposent, le principe consiste à se rendre sur place, à régler le problème le plus rapidement possible et à amorcer un processus de transition. L'ONU, par contre, excelle dans toutes sortes d'autres domaines, mais le domaine militaire n'est pas son fort.



As a principle, I am a plan of NATO if you need the military, transition to all those other experts in the UN if the problem is long-term and in that other area. But, as you heard, the ability of the UN to operate effectively in the military arena is pretty awful.

**Senator Kenny:** Brig.-Gen. Cox, what about the problems that we saw in NATO and Afghanistan with every member country having a different set of caveats and not being able to participate, participating partially or participating on Tuesdays?

**Brig.-Gen. Cox:** That is a reality. I have worked in the NATO international staff and been out on their operations. That's a reality.

I should add that Canada had caveats, too. We are one of the members of NATO; we had our caveats. They weren't as restrictive or restraining as others. On the other hand, we had the battle in our area, so I don't know that our caveats appeared as critically as the others appeared in other areas. That is a reality of life. The same exists in the UN, too. The same exists if we were operating in support of the AU or the OSCE. We will always have caveats.

**Senator Jaffer:** I have a quick supplementary for you, Brig.-Gen. Cox. You say "NATO, NATO," but often NATO is reluctant to put boots on the ground. So we can't just have NATO, right?

**Brig.-Gen. Cox:** Right. The way I would respond to that is that, whether it is the UN or NATO, as Tony said earlier, all of this is predicated on what is the interest of Canada. What is Canada's interest in this operation?

In going through all the planning and strategic planning, making a choice of whether it's NATO or UN is part of that process, but it depends on the interest. In particular, if you have a military problem at the front end, I don't see any other answer than a NATO answer as the first step.

**Senator Meredith:** Mr. Battista, you mentioned clearly with respect to your perspective in moving and developing the NSA. Do you agree with the previous panels that were here with respect to the four areas of personnel, infrastructure, equipment and capabilities in a comprehensive review policy? Do you agree with those areas as to the fix — as to my colleague Senator White — that Canadians want Canada to be protected, but we see the costs of cancelling a contract of \$5 billion and then the additional costs internally to the time and the personnel that has been spent in putting forth ideas. Do you agree with

Comme principe, je suis en faveur de l'OTAN si on a besoin d'une intervention militaire; s'il s'agit d'un problème à long terme dans un domaine autre que militaire, on peut alors faire la transition vers tous les autres experts de l'ONU. Toutefois, comme vous l'avez entendu, la capacité de l'ONU de mener efficacement des opérations d'ordre militaire laisse vraiment à désirer.

**Le sénateur Kenny :** Brigadier-général Cox, qu'en est-il des problèmes dont nous avons été témoins en ce qui concerne l'intervention de l'OTAN en Afghanistan? En effet, chaque pays membre avait une série différente de conditions, si bien que certains n'étaient pas en mesure de participer et d'autres ne pouvaient participer qu'en partie ou que les mardis.

**Bgén Cox :** C'est une réalité. J'ai déjà fait partie du personnel international de l'OTAN et j'ai participé à ses opérations. C'est là un fait.

J'ajouterais que le Canada avait également ses conditions. Nous figurons par les membres de l'OTAN; nous avons nos conditions. Elles n'étaient pas aussi restrictives que celles d'autres pays. D'un autre côté, nous devons nous occuper des affrontements dans notre zone d'intervention; j'ignore donc si nos conditions semblaient aussi contraignantes que celles dans les autres régions. C'est une réalité de la vie. La même situation existe aussi au sein de l'ONU. Il en serait de même si nous participions à une opération à l'appui de l'Union africaine ou de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Nous aurons toujours des conditions.

**La sénatrice Jaffer :** J'ai une brève question supplémentaire à vous poser, brigadier-général Cox. Vous parlez sans cesse de l'OTAN, mais il arrive souvent que l'OTAN hésite à intervenir sur le terrain. Nous ne pouvons donc pas compter uniquement sur l'OTAN, n'est-ce pas?

**Bgén Cox :** J'en conviens. Ma réponse à cette question serait ceci : qu'il s'agisse de l'ONU ou de l'OTAN, comme Tony l'a dit tout à l'heure, c'est l'intérêt du Canada qui dicte le tout. Autrement dit, quel est l'intérêt du Canada dans telle ou telle opération?

Dans le cadre de la planification opérationnelle et stratégique, le choix de recourir à l'OTAN ou à l'ONU fait partie du processus, mais cela dépend de l'intérêt. N'empêche que si on a affaire à un problème militaire précis, je ne vois pas d'autre solution que l'OTAN comme première étape.

**Le sénateur Meredith :** Monsieur Battista, vous avez dit clairement que vous appuyez la création du poste de conseiller à la sécurité nationale. Êtes-vous d'accord avec les groupes de témoins précédents au sujet des quatre axes — le personnel, l'infrastructure, l'équipement et les capacités — autour desquels devrait s'articuler un examen approfondi de la politique? Estimez-vous que cette approche constitue la solution, comme l'a dit mon collègue, le sénateur White? Les Canadiens veulent que le Canada soit protégé, mais nous voyons les coûts qu'entraîne l'annulation d'un contrat de 5 milliards de dollars,

them in respect of this comprehensive policy that needs to come forward in those specific areas as it addresses our military and defence?

**Mr. Battista:** I do agree with those four areas. I do agree that a comprehensive, non-partisan approach to long-term development of defence capabilities is core and essential to any credible effort to truly develop a defence policy that is pertinent, appropriate for Canada and affordable — one that likely will need regular reviews but not constantly changing course, because you just can't do that. If you look at our history, you'll see that we have been changing course left and right; and you just can't do that.

**Vice-Admiral Rouleau:** Just imagine if back in 2008 those missions that came from the government had been developed under a non-partisan approach to say we all agree, all parties across the table, that these six missions are what we want our military to do — “our military” meaning it's everyone's military — and then turn around and put it in a 2008-28 funding envelope, investment plan or capability plan. You're absolutely right about a capability plan changeover. Maybe today we would still have a CFDS in place moving forward without the gaps we talked about, but how to bring that to this level? It has to be completely non-partisan, where people say, “This is our country,” regardless of the political party they're into. In order to do this or expect this from our military, this is what we need. We're going to do it on a 20-year plan so that every four or six years, whenever you have an election, you do not have to reinvent the wheel again — absolutely correct.

**Senator Day:** Mr. Battista, I think you listed the five elements when talking about outlining the specialized capabilities in the defence policy. You also talked about needing more special forces and more communications — a lot of those specialized activities. Would you expect a comment in a defence policy review as to a possible role for reservists in relation to some of these specialization areas, for example?

**Mr. Battista:** I would. When I say increase the size of the special forces, I'm not talking about thousands and thousands of personnel. I'm talking about a modest increase because special forces have an ability to create effects, almost independently of other military capabilities.

In light of the insidious threat that we have been witnessing for a decade if not longer and the continuous morphing of other terrorist groups, we not only need that capability to retain credibility as a partner with other countries as we deal with those

sans compter les coûts supplémentaires sur le plan interne, en matière de temps et d'effectifs pour avancer des idées. Partagez-vous l'avis des témoins précédents qui préconisent l'élaboration d'une politique globale axée sur ces domaines précis en ce qui a trait aux questions militaires et de défense?

**M. Battista :** Je souscris à l'idée de miser sur ces quatre domaines. Je suis d'accord pour dire qu'il est essentiel d'adopter une approche globale non partisane pour le renforcement à long terme des capacités de défense. Une telle approche se trouve au cœur même de tout effort crédible pour élaborer une véritable politique de défense qui soit pertinente, abordable et valable pour le Canada — une politique qui nécessitera, selon toute vraisemblance, qu'on en fasse un examen régulier, sans toutefois changer de cap à tout bout de champ, parce qu'on ne peut tout simplement pas fonctionner ainsi. Si vous examinez notre histoire, vous verrez que nous avons changé de direction à tort et à travers; ce n'est pas une façon de procéder.

**Vam Rouleau :** Imaginez si, en 2008, les missions proposées par le gouvernement avaient été planifiées selon une approche non partisane pour exprimer, à l'unanimité, notre volonté de confier les six missions à nos forces armées — j'entends par là l'armée en général — et, de surcroît, si le tout avait été intégré dans une enveloppe de financement, un plan d'investissement ou un plan de capacités pour la période allant de 2008 à 2028. Vous avez tout à fait raison de parler du changement de cap dans les plans de capacités. La SDCD serait peut-être encore en vigueur aujourd'hui, sans comporter les lacunes dont nous avons parlé. Or, comment y arriver? Il faut une approche dénuée de toute partisanerie, une approche qui rassemble les gens, peu importe leur allégeance politique, et qui leur rappelle qu'ils font partie d'un même pays. Voilà ce dont nous avons besoin pour y parvenir ou pour nourrir de telles attentes à l'égard de nos militaires. Nous devons établir un plan sur un horizon de 20 ans afin de ne pas avoir à réinventer la roue tous les quatre ou six ans, chaque fois qu'il y a des élections — c'est tout à fait juste.

**Le sénateur Day :** Monsieur Battista, je crois que vous avez énuméré les cinq éléments au moment de parler des capacités spécialisées qui devraient être mises en relief dans la politique de défense. Vous avez également dit qu'il faut accroître la taille des forces spéciales et favoriser les communications, parmi beaucoup d'autres activités spécialisées. D'après vous, l'examen de la politique de défense devrait-il également aborder le rôle possible des réservistes, notamment dans certains de ces domaines de spécialisation?

**M. Battista :** Oui. Quand je parle d'accroître la taille des forces spéciales, je ne fais pas allusion à un ajout de plusieurs milliers de soldats, mais plutôt à une augmentation modeste parce que les forces spéciales sont en mesure de produire des effets, presque indépendamment des autres capacités militaires.

Compte tenu de la menace insidieuse dont nous sommes témoins depuis au moins une décennie et de la transformation continue d'autres groupes terroristes, nous avons besoin de cette capacité non seulement pour maintenir notre crédibilité à titre de

issues and problems offshore but also for internal security.

The other specialized capabilities that I spoke of earlier, such as engineering, medical, policing and communications, are force enablers. They allow the government to use those capabilities, as I said earlier, in pre-kinetic, kinetic and post-kinetic operations. If Canada wants to continue to be involved in a meaningful way before we have to call on the fire brigade and do the heavy lifting, we might want to use those capabilities in a more discrete way. They have to be protected and well-supported; and the country has to be behind them. If we want to get into the humanitarian business in a serious way, those capabilities are essential.

**Senator Day:** As well as stabilization and cyber. Brigadier-General Cox, could reservists perform some of those functions? They are doing this every day.

**Brig.-Gen. Cox:** It is possible. It is a specialist area, but there are people out there who have those capabilities.

There's a policy issue in cyber. If the policy issue that Canada will adopt is an ability in the cyber arena that is the attack or the offence, then all of a sudden you're into the area of applying violence and force on behalf of the nation abroad. It brings up questions of law as to who the people are that push the buttons. If you close a grid in an area and a hospital is shut off, there are bodies in the hallway. The state is applying the violence. In terms of law now, only the people in the Armed Forces or the profession of arms are the ones who do that. It isn't a kid in a basement who has all kinds of talent at hacking. If you talk of reservists who straddle the boundary of the kid in the basement on Wednesday or on the armory floor on Thursday, there are complications in the cyber area.

**The Chair:** You make the point, Mr. Battista, in your fifth recommendation that without a significant increase in defence spending, it does not look likely that the Canadian Armed Forces will be able to proceed successfully with its recapitalization plan, maintain adequate readiness levels, retain its current force structure and pursue its existing defence commitments, to say nothing about the government's new focus on UN peace support operations. That's the area we've been asked to review — the possibility of Canada's involvement in UN peace support operations. However, it can't be done in isolation from the rest of the demands put on our armed forces and whether or not we can meet those demands.

partenaire d'autres pays dans le cadre des efforts visant à régler ces problèmes sur la scène internationale, mais aussi pour protéger notre sécurité interne.

Les autres capacités spécialisées que j'ai évoquées tout à l'heure, comme l'ingénierie, les interventions médicales, les services de police et les communications, sont des éléments habilitants qui permettent au gouvernement d'utiliser ces fonctions, comme je l'ai dit, avant, pendant et après les opérations cinétiques. Si le Canada veut continuer à jouer un rôle constructif avant de devoir sortir l'artillerie lourde, nous aurons peut-être intérêt à utiliser ces capacités de manière plus ponctuelle. Elles doivent être protégées et bien financées, et le pays doit les appuyer. Si nous tenons à participer sérieusement à des missions humanitaires, ces capacités sont essentielles.

**Le sénateur Day :** Il y a aussi la stabilisation et la cyberdéfense. Brigadier-général Cox, les réservistes pourraient-ils assumer certaines de ces fonctions? C'est ce qu'ils font tous les jours.

**Bgén Cox :** C'est possible. Il s'agit d'un domaine spécialisé, mais certains possèdent ces capacités.

La cyberdéfense soulève une question de politique. Si le Canada adopte une politique en matière de cyberdéfense qui mise sur l'attaque ou les manœuvres offensives, on se retrouve du coup dans une situation où il faut exercer la violence et la force au nom du pays à l'étranger. Voilà qui suscite des questions de droit, notamment celle de savoir à qui revient la tâche d'appuyer sur les boutons. Si on décide de couper le courant dans une région et qu'un hôpital se trouve ainsi privé d'électricité, il y aura des pertes de vie. L'État emploie ainsi la violence. Aux termes des lois en vigueur, seuls les membres des Forces armées, c'est-à-dire ceux ayant choisi le métier des armes, ont le droit de faire cela. Ce n'est pas un jeune qui se terre dans un sous-sol pour mettre à profit ses talents en piratage informatique. Si on compte demander aux réservistes de nager entre deux eaux — c'est-à-dire travailler un jour comme le jeune dans le sous-sol et retourner au manège militaire le lendemain —, il y aura des complications en matière de cyberdéfense.

**Le président :** Monsieur Battista, dans votre cinquième recommandation, vous faites valoir que, faute d'une augmentation importante des dépenses en matière de défense, il semble peu probable que les Forces armées canadiennes soient en mesure de mener à bien leurs plans de recapitalisation, de maintenir un niveau de préparation adéquat, de conserver leur structure actuelle et de respecter leurs engagements de défense actuels, sans parler de toute l'importance que le nouveau gouvernement accorde aux opérations de soutien de la paix de l'ONU. C'est justement l'objet de notre étude — la possibilité d'une intervention canadienne dans les opérations de soutien de la paix de l'ONU. Or, cela ne peut pas s'effectuer en vase clos, sans tenir compte des autres exigences imposées à nos Forces armées et sans chercher à savoir si nous pouvons répondre à ces exigences.

We look forward to our report to the Senate. Would you recommend that any involvement with the UN peace support operations would definitely have to be additional with more financing as opposed to being found within the existing envelope of the Defence Department?

**Mr. Battista:** Yes, indeed. We were relatively clear that if we're going to do all of these things plus recapitalize the armed forces and get involved in peace support operations, stabilization and conflict management under a UN mantle, then first, current resources will definitely not suffice. Second, you can reprioritize, but we've explained the challenges and the potential dangers in doing so. Third, our considered assessment is that these operations are not going to be simple with a rifle and a Jeep as we once thought after the Suez Crisis and blue helmet peacekeeping operations. They are complicated, complex, resource-intensive and most often, for the long haul.

**The Chair:** Colleagues, I thank our witnesses. They have certainly added to the wealth of information that we're trying to accrue on these issues.

Joining us on the final panel of the day is Mr. Dan Ross, Former Assistant Deputy Minister (Materiel), National Defence; Major-General (Ret'd) Jim Ferron; and Vice-Admiral (Ret'd) Glenn Davidson. Welcome. Please allow me to take a few minutes to review the bios of our guests.

Major-General Jim Ferron retired in July 2014 after 39 years of service in the Canadian Armed Forces. His final appointment was that of Commander, 1<sup>st</sup> Canadian Division. Today, he is Vice-President, Capability Development of Carillion Canada Inc.

Vice-Admiral Davidson joined the Naval Reserve in 1970 and transferred to the regular forces in 1974. After a posting to the Canadian embassy in Tokyo, Japan, as a military attaché, in 1995, he was appointed Commander of Maritime Operations Group 2, with command over a fleet including seven frigates and destroyers and an operational support ship. He was promoted to rear admiral in 2000, and, in 2002, he became Commander of the Order of Military Merit.

Between 2002 and 2004, he took command of the Maritime Forces Atlantic, which encompassed all Canadian naval forces in the Atlantic, some 8,000 personnel, and oversaw the deployment of ships to the Persian Gulf as part of Operation Apollo, Canada's contribution to the war in Afghanistan.

In 2004, he was appointed the Canadian military representative to the NATO military committee in NATO headquarters in Brussels.

Nous avons hâte de déposer notre rapport au Sénat. Recommanderiez-vous que toute participation aux opérations de soutien de la paix de l'ONU soit nécessairement accompagnée d'un financement supplémentaire, au lieu d'être financée à même l'enveloppe actuelle du ministère de la Défense?

**M. Battista :** Oui, en effet. Nous avons indiqué de façon relativement claire que si nous prenons toutes ces mesures en plus de mettre à niveau les forces armées et de participer aux opérations de maintien de la paix, de stabilisation et de gestion des conflits sous l'égide de l'ONU, les ressources dont nous disposons actuellement ne suffiront vraiment pas. Deuxièmement, vous pouvez changer les priorités, mais nous avons expliqué les enjeux et les dangers potentiels de le faire. Troisièmement, nous estimons que ces opérations ne se feront pas simplement avec une carabine et un Jeep comme nous l'avons déjà pensé après la crise du canal de Suez et les opérations de maintien de la paix des Casques bleus. Elles sont compliquées et complexes, elles requièrent énormément de ressources et sont, très souvent, à long terme.

**Le président :** Chers collègues, je remercie nos témoins. Il est clair qu'ils ont ajouté à la vaste gamme d'informations que nous essayons d'obtenir sur ces questions.

Dans le cadre de notre dernier groupe de témoins de la journée, nous accueillons M. Dan Ross, ancien sous-ministre adjoint (Matériels) à la Défense nationale; le major-général (à la retraite) Jim Ferron; et le vice-amiral (à la retraite) Glenn Davidson. Bienvenue. Permettez-moi de prendre quelques minutes pour passer en revue les biographies de nos invités.

Le major-général Jim Ferron a pris sa retraite en juillet 2014 après 39 années de service au sein des Forces armées canadiennes. Sa dernière nomination a été au poste de commandant de la 1<sup>re</sup> Division du Canada. Aujourd'hui, il est vice-président du Développement des capacités chez Carillion Canada Inc.

Le vice-amiral Davidson s'est enrôlé dans la Réserve navale en 1970 et a rejoint les forces régulières en 1974. En 1995, après un détachement à l'ambassade canadienne à Tokyo, au Japon, comme attaché militaire, il a été nommé commandant du 2<sup>e</sup> groupe des opérations maritimes et chargé d'une flotte de sept frégates et destroyers ainsi que d'un navire de soutien opérationnel. Il a été promu au rang de contre-amiral en 2000 et, en 2002, il a été nommé Commandeur de l'Ordre du mérite militaire.

Entre 2002 et 2004, il est devenu commandant des Forces maritimes de l'Atlantique, qui regroupaient l'ensemble des forces navales canadiennes dans cette région, soit quelque 8 000 militaires. Il a supervisé le déploiement des navires dans le golfe Persique dans le cadre de l'opération Apollo, contribution du Canada à la guerre en Afghanistan.

En 2004, il a été nommé représentant militaire canadien au sein du comité militaire de l'OTAN au siège de l'organisation à Bruxelles.

From 2008 to 2011, Mr. Davidson served as Canada's ambassador to Syria, and, in August 2011, he was appointed Canada's ambassador to the Islamic Republic of Afghanistan.

Mr. Ross was Assistant Deputy Minister (Materiel) from May 2005 to December 2012 for the Department of National Defence, As ADM Materiel, he provided leadership and direction to a group of 4,400 military and civilian staff and was responsible for an annual budget of 5 to \$6 billion. He oversaw the delivery of the largest re-equipping program for the Canadian Forces since the Korean conflict and, at the same time, led an extensive series of projects to provide Canadian troops in Afghanistan with equipment and capabilities critical to improving soldiers' survivability and operational effectiveness.

Prior to that appointment, he served in various capacities within the government's National Defence and in the Privy Council Office.

Mr. Ross retired from the Canadian Forces in September 2002, after serving in uniform for 34 years and four days, having enrolled at a very young age.

Who has a prepared statement? Who would like to begin?

**Major-General (Ret'd) James R. Ferron, Vice-President, Capability Development, Carillion Canada Inc., as an individual:** Senator Lang, members of the Senate committee, let me open by thanking you personally for your support of the defence policy review and for the kind invitation to participate in today's discussions.

Today, while there is significant focus on peace support operations and how our Armed Forces could contribute to a renewed commitment to the United Nations, I recognize that this must be done within the context of the overall defence policy review. Consequently, my intent is to share my thoughts regarding the development of defence capabilities to meet the roles and missions of the Canadian Armed Forces, both today and in the foreseeable future.

My approach is that peace support operations should be viewed in light of the entire spectrum of conflict, from traditional peacekeeping through to war fighting operations, with an understanding of the capabilities and capacity required before, during and after the conflict.

While the goal should be conflict prevention, the reality is that peace support operations are often faced with the challenge of rebuilding the social, economic and political fabric of shattered nations. Clearly, these types of operations should not limit their focus to purely military solutions but need to enable the capacity of both national and — I emphasize — international, whole-of-government teams to mitigate the underlying conditions that contribute to the conflict in the first place, essentially, to set the conditions for a negotiated political solution.

De 2008 à 2011, M. Davidson a occupé le poste d'ambassadeur du Canada en Syrie et, en août 2011, il a été nommé ambassadeur du Canada en République islamique d'Afghanistan.

M. Ross a été sous-ministre adjoint (Matériels) de mai 2005 à décembre 2012 au ministère de la Défense nationale. À ce titre, il a dirigé un groupe de 4 400 militaires et civils et géré un budget annuel de 5 à 6 milliards de dollars. Il a supervisé l'exécution du plus important programme de rééquipement des Forces canadiennes depuis la guerre de Corée, tout en dirigeant une série complète de projets en vue d'offrir aux troupes canadiennes en Afghanistan l'équipement et les capacités essentielles pour améliorer la surviabilité des soldats et l'efficacité des opérations.

Avant cette nomination, il a occupé divers postes gouvernementaux à la Défense nationale et au Bureau du Conseil privé.

M. Ross a pris sa retraite des Forces canadiennes en septembre 2002, après avoir servi en uniforme pendant 34 ans et quatre jours, lui qui s'était enrôlé à un très jeune âge.

Qui a préparé des remarques liminaires? Aimerez-vous commencer?

**Le major-général (à la retraite) James R. Ferron, vice-président, Développement des capacités, Carillion Canada Inc., à titre personnel :** Sénateur Lang, membres du comité sénatorial, je tiens d'abord à vous remercier personnellement d'appuyer l'examen de la politique de défense et de m'avoir aimablement invité à participer aux discussions d'aujourd'hui.

Aujourd'hui, bien qu'on accorde beaucoup d'attention aux opérations de maintien de la paix et à la façon dont nos forces armées pourraient contribuer à l'engagement renouvelé à l'égard des Nations Unies, je reconnais qu'on doit le faire dans le contexte d'un examen global de la politique de défense. En conséquence, mon intention est de vous faire part de mon point de vue concernant le développement des capacités de défense afin d'assumer les rôles et missions des Forces armées canadiennes, tant aujourd'hui que dans un avenir prévisible.

J'estime que les opérations de maintien de la paix devraient être examinées à la lumière de tous les aspects d'un conflit, allant des opérations traditionnelles de maintien de la paix aux opérations de guerre, en tenant compte des capacités nécessaires avant, pendant et après les hostilités.

Bien que l'on doive viser à prévenir les conflits, en réalité, les opérations de maintien de la paix doivent souvent faire face au défi de reconstruire le tissu social, économique et politique de nations dévastées. De toute évidence, ces types d'opérations ne devraient pas se limiter à des solutions purement militaires; elles doivent permettre à des équipes pangouvernementales nationales et — j'insiste là-dessus — internationales d'atténuer les conditions sous-jacentes qui contribuent aux conflits dès le départ, en gros, pour fixer les conditions d'une solution politique négociée.

To define our defence capability requirements, I believe we must recognize the underlying conditions of conflict to truly understand who the enemy is. Furthermore, I wish to emphasize from the outset that while our focus is on the capability requirements of the Canadian Armed Forces, we must be cognizant of the need to develop capacity within indigenous security forces through education, training and equipment sustainment. Without the ability of a host nation to fend for itself, mission success will not be possible.

So, briefly, what are the conditions that could assist us in defining Canadian Forces' capability requirements, those factors that create and fuel conflict? Let me highlight only a few from our recent history, such as widespread illiteracy; extraordinary unemployment rates that create a cadre of disenfranchised youth; high levels of infant mortality creating desperation within a family unit; rampant criminality; a fundamentalist approach to religion; and, finally, political instability often leading to anarchy.

Therefore, to combat these conditions, whether it is in the context of a peace support or a war fighting operation, the Canadian Armed Forces must have the means to provide or participate in the provision of a secure environment, a so-called bubble of security, normally established initially by a coalition of forces, but with the stated objective to train and then hand over responsibility to indigenous forces.

Throughout all of this, we must be mindful of our responsibility to answer the fundamental question posed by any Canadian service member when faced with a life-threatening operational reality, that being: Why are we here?

Given the demand of time, I would like to shift my focus to the challenge of defining the resources and capabilities needed by the Canadian Armed Forces to carry out its mandate, clearly a daunting task, best begun with an attempt to understand the emerging threat, the threat within a rapidly evolving defence and security environment.

Today, we see a security environment defined by a wide range of threat factors, often characterized as unpredictable and chaotic. There is the newly insurgent Russia, creating a Cold War paradigm in Eastern Europe, not to mention the real menace to Canadian sovereignty in the North; the continued presence of al Qaeda and its offshoot ISIS, both punctuated by domestic terrorism, as recently seen in Orlando; the spectre of rogue states with weapons of mass destruction; the reality of cyber warfare; and the potential advent of space-based conflict, all exacerbated by wide-ranging movements of displaced populations. The reality today is that combatants are diverse, without borders, and, as mentioned, totally unpredictable.

Afin de définir nos exigences en matière de capacités de défense, je crois que nous devons reconnaître les conditions qui sous-tendent les conflits afin de vraiment comprendre qui est l'ennemi. En outre, je souhaite d'emblée insister sur le fait que, bien que nous nous attachions aux exigences en matière de capacités des Forces armées canadiennes, nous devons avoir connaissance du besoin de développer des capacités au sein des forces de sécurité locales par le truchement de l'éducation, de la formation et du maintien en puissance de l'équipement. Pour qu'une mission soit couronnée de succès, la nation hôte doit pouvoir se débrouiller toute seule.

Alors, brièvement, quelles sont les conditions susceptibles de nous aider à définir les exigences des Forces canadiennes en matière de capacités, ces facteurs qui créent et alimentent les conflits? Permettez-moi de n'en souligner que quelques-uns d'assez récents, comme l'analphabétisme répandu; les taux de chômage extraordinaires qui créent des groupes de jeunes marginalisés; des taux élevés de mortalité infantile qui sèment le désespoir au sein des familles; la criminalité endémique; une approche fondamentaliste à l'égard de la religion; et, enfin, l'instabilité politique qui engendre souvent l'anarchie.

En conséquence, pour lutter contre ces conditions, que ce soit dans le contexte des opérations de maintien de la paix ou de guerre, les Forces armées canadiennes doivent avoir les moyens d'assurer la sécurité du contexte seules ou en collaboration, de créer une soi-disant bulle de sécurité, normalement mise en place au départ par une coalition de forces, mais avec l'objectif énoncé de former les forces locales avant de leur en confier la responsabilité.

Ce faisant, nous ne devons pas oublier notre responsabilité de répondre à la question fondamentale posée par tout militaire canadien lorsqu'il se retrouve confronté à une réalité opérationnelle qui met sa vie en péril, c'est-à-dire : pourquoi sommes-nous ici?

Compte tenu du peu de temps dont je dispose, j'aimerais maintenant parler de la difficulté de définir les ressources et les capacités nécessaires aux Forces armées canadiennes pour exécuter leur mandat — manifestement un défi de taille, pour lequel le mieux est de commencer par tenter de comprendre la menace émergente, la menace dans un contexte de sécurité et de défense en rapide évolution.

Aujourd'hui, nous voyons un contexte de sécurité défini par une vaste gamme de facteurs de menaces, souvent décrit comme imprévisible et chaotique. Il y a la Russie qui s'est récemment insurgée, créant ainsi un paradigme de guerre froide en Europe orientale, sans mentionner la réelle menace qu'elle représente pour la souveraineté canadienne dans le Grand Nord; la présence continue d'Al-Qaïda et de celle de son rejeton, l'EIIL, toutes les deux ponctuées par le terrorisme national, comme nous l'avons récemment observé à Orlando; le spectre des États voyous munis d'armes de destruction massive; la réalité de la guerre cybernétique; et l'avènement potentiel des conflits dans l'espace, tous exacerbés par les vastes mouvements de populations

So what is the common thread? The thread here is the inability of Canada and the international community to predict what the future will bring. Which combination of threat factors will place Canada at risk either at home or abroad? The deduction is that whatever direction we choose, we require agility — the ability to rapidly and confidently identify threats through a robust and shared intelligence capability, augmented by the ability to act in a well-timed manner to gain the advantage in any given situation.

This requirement does not lend itself to the notion of Canada's defence forces becoming more specialist or niche-driven. What this situation does reinforce is the need for a multi-purpose, combat-capable force, able to interact in all domains. This involves highly trained and agile regular forces supported by well-resourced reserves and, I would like to emphasize, with capable special forces able to respond in the most demanding of threat environments.

In closing, I would like to reinforce four points: Clearly, we cannot do this alone. Our 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 required with our NORAD, our NATO, our UN and any coalition of forces agreed to by the government.

Second, the Canadian Armed Forces must have the capability to work within a whole-of-government team in order to build capacity, a role in which we have a proven track record.

Third, Canadian industry must be part of the security team, brought into the discussion of capability development from the outset of a defined requirement.

Finally, but many will argue of paramount performance, is the ability of the Canadian Armed Forces to take care of its people and its families, before, during and after the nation has called upon them.

Ladies and gentlemen, I deeply appreciate the opportunity to address the committee here today and look forward to our continued discussion. Thank you.

[Translation]

**Vice-Admiral (retired) Glenn Davidson, Former Ambassador of Canada to Syria and Afghanistan, as an individual:** Mr. Chair and members of the committee, thank you for inviting me to appear before you today.

déplacées. Aujourd'hui, les combattants sont diversifiés, ils n'ont pas de frontières et, comme je l'ai mentionné, ils sont complètement imprévisibles.

Quel est donc le thème commun? C'est l'incapacité du Canada et de la communauté internationale de prédire ce que l'avenir nous réserve. Quelle combinaison de facteurs de menace pèse sur la sécurité du Canada au pays et à l'étranger? Peu importe ce que nous décidons, nous avons besoin de flexibilité : la capacité de repérer rapidement et avec assurance les menaces grâce à des capacités solides en matière d'échange de renseignement, qui sont renforcées par la capacité d'intervenir en temps opportun pour avoir l'avantage dans une situation donnée.

Cette exigence ne va pas de pair avec l'idée que les forces de défense du Canada deviennent plus spécialisées. Cette situation renforce par contre la nécessité d'avoir des forces polyvalentes et aptes au combat qui peuvent intervenir dans tous les domaines. Pour ce faire, il faut une Force régulière hautement entraînée et flexible qui est appuyée par une Force de réserve bien pourvue, sans oublier — je me dois de le souligner — des forces spéciales compétentes qui peuvent intervenir dans les environnements hostiles les plus exigeants.

En terminant, j'aimerais insister sur quatre points. Il est évident que le Canada ne peut pas le faire seul. Notre 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.

Deuxièmement, les Forces armées canadiennes doivent pouvoir collaborer au sein d'une équipe pangouvernementale en vue de renforcer les capacités, soit un rôle au sujet duquel nous avons déjà fait nos preuves.

Troisièmement, l'industrie canadienne doit faire partie de l'équipe de sécurité et participer aux discussions sur le renforcement des capacités dès qu'un besoin est défini.

Enfin, beaucoup de personnes diraient que c'est d'une importance capitale, mais mon dernier point concerne la capacité des Forces armées canadiennes de prendre soin de ses militaires et de leur famille avant, durant et après leurs services.

Mesdames et messieurs, je vous remercie grandement de m'avoir donné l'occasion de témoigner devant votre comité aujourd'hui et j'ai hâte de poursuivre la discussion avec vous. Merci.

[Français]

**Vice-amiral (à la retraite) Glenn Davidson, ancien ambassadeur du Canada en Syrie et en Afghanistan, à titre personnel :** Monsieur le président et membres du comité, je vous remercie de me donner l'occasion de témoigner devant vous cet après-midi.

[English]

It's nice to be able to testify as an individual these days, but I feel confident that our government's policy of closer engagement with the United Nations is right for Canada and is also right for the United Nations.

The specific intent to provide greater support for UN peace support operations is one aspect of this overall engagement, and it's a very important one. It is also, in my view, more complex than it may appear at first glance.

It strikes me that there are fundamentally two aspects to the peace support question for Canada. In the simplest terms, which I use for myself, I would categorize these as, firstly, participation with the UN, and secondly, making a difference for the UN, and obviously the two are very much linked.

Participation, of course, can be rushed and achieved relatively quickly, if that's the goal, but there are risks in rushing ahead without a broader, national United Nations game plan.

Making a difference for the United Nations is a longer-term proposition. It requires different engagement from simply placing troops on the ground. Ultimately, it requires Canada to have influence in the United Nations and with other nations involved in the full range of peace operations.

Influence is a key point. If I can register one thing with you this afternoon, it's that: Influence is a key point. We have not been a central player in UN peace operations for some years, and it will take time to re-establish our UN credentials and gain the influence necessary to actually make a difference. This is achievable, in my view, as long as we have a coherent whole-of-government strategy for engaging with the UN and are prepared to invest. This is really the core of my message to the committee.

Let me provide some thoughts on what such a strategy might for Canada. I will be very brief and offer five points for consideration.

The first is that participation in peace support operations is a condition for influence. I will leave specific recommendations on what Canada can best contribute militarily to colleagues at DND who are current with force levels and other commitments.

We will also need to examine how we can best contribute to the non-crisis management peace support roles like mediation and conflict prevention, what expertise from our diplomatic, police, legal and military resources may be available for these roles and

[Traduction]

Je suis heureux de pouvoir témoigner à titre personnel, et je suis persuadé que la politique gouvernementale du Canada qui mise sur une collaboration plus étroite avec l'ONU est la bonne approche non seulement pour le Canada, mais aussi pour l'ONU.

L'intention précise de soutenir davantage les opérations de maintien de la paix de l'ONU est un aspect de cet engagement global, mais c'est un élément très important. À mon avis, c'est également plus complexe qu'il n'y paraît à première vue.

Il y a deux aspects fondamentaux au soutien du Canada à l'égard des opérations de maintien de la paix. En termes très simples, pour mon propre bénéfice, il faut premièrement participer au sein de l'ONU et deuxièmement faire avancer les choses pour l'ONU, et les deux sont évidemment intrinsèquement liés.

La participation peut se faire évidemment relativement rapidement si c'est l'objectif, mais il y a certains risques à foncer tête baissée sans avoir une stratégie globale et nationale à l'égard de l'ONU.

Faire avancer les choses pour l'ONU est un objectif à plus long terme. Cela nécessite un engagement qui dépasse le simple déploiement de troupes au sol. Il faut qu'au final le Canada exerce une influence au sein de l'ONU et auprès des autres nations qui participent à la vaste gamme d'opérations de maintien de la paix.

L'influence est un aspect primordial. Si je réussis à vous faire retenir une seule chose cet après-midi, j'espère que ce sera que l'influence est un aspect primordial. Nous n'avons pas été un joueur central dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU depuis bon nombre d'années, et il faudra du temps au Canada pour regagner ses lettres de noblesse au sein de l'ONU et avoir l'influence nécessaire pour réellement faire avancer les choses. Selon moi, c'est possible d'y arriver tant que nous avons une stratégie pangouvernementale cohérente concernant notre participation au sein de l'ONU et que nous sommes prêts à investir. C'est vraiment l'essentiel de mon message à votre comité.

Permettez-moi de vous donner une idée de la forme que pourrait prendre une telle stratégie pour le Canada. Je serai très bref et je vous présenterai cinq points à prendre en considération.

Le premier point est que la participation à des opérations de maintien de la paix est une condition pour exercer une certaine influence. Je vais laisser mes collègues du ministère de la Défense nationale formuler des recommandations quant à la meilleure manière pour le Canada d'apporter une contribution sur le plan militaire, parce qu'ils connaissent les effectifs actuels et les autres engagements.

Nous devons également évaluer la manière d'apporter le plus efficacement possible une contribution aux activités de maintien de la paix et de gestion non liée à une catastrophe, comme la médiation et la prévention des conflits. Nous devons aussi



where they can best be engaged with the United Nations.

How big a commitment should we make? I do not think that size alone is the issue. With 125,000 troops and police now serving with the UN, and 28 countries each contributing over 1,000 personnel to the UN, and six countries each contributing over 5,000 personnel, Canada needs to focus on quality and impact rather than numbers, and I think that's clear to all of us.

The only observation I would make regarding numbers is that the G7 nations' average for peacekeeping contributions is on the order of 300 to 400 troops and police combined. We are well below this level now, and depending on other commitments for the Canadian Forces, some increase in our contribution toward the G7 average would seem to be a reasonable strategic range for Canada to consider.

My second point is that we should have our eyes wide open with respect to the different levels of military training, experience and performance that exist amongst troop-contributing nations. Some troops will be well-trained and excellent, while others will not, and serious problems with misconduct among some UN troops have been well-documented. Raising the level of performance and competence for troop contributors is an essential UN requirement, but it will take some time. For Canada now, we must understand these risks, choose our partners and position to help the UN address these challenges over the longer term.

The third point for consideration is that we should assess where Canada should broaden our contribution and engagement in important UN committees and organizations, as well as with some key non-UN bodies. Just to illustrate with some examples: Canada made major contributions in the past to the important UN special committee C34, which is a committee on peacekeeping operations. A prominent and influential role in C34 would be a good and logical role for Canada to aspire to in the future.

The UN secretariat, and specifically its operations centre, is at the heart of peace support operations.

If these can be strengthened through the commitment of expert Canadian staff, especially senior officers, civilian experts, bilingual personnel, gender advisers and possibly specialized equipment or designated funding, this would be a very sound strategic investment.

We no longer have a peacekeeping training centre in Canada. However, one of the direct legacies, interestingly, of our own Pearson Peacekeeping Centre is the International Association of Peacekeeping Training Centres, which is still active. Greater

déterminer les ressources diplomatiques, policières, juridiques et militaires disponibles pour ces rôles et l'endroit où le Canada peut les mettre le plus à profit au sein de l'ONU.

Quelle devrait être l'ampleur de notre engagement? Je ne crois pas que la taille est le seul point qui importe. Il y a actuellement 125 000 troupes et policiers en service au sein de l'ONU, et 28 pays contribuent chacun plus de 1 000 personnes à l'ONU, et 6 pays en contribuent chacun plus de 5 000. Compte tenu de cela, le Canada doit mettre l'accent sur la qualité et les effets de sa contribution plutôt que les chiffres, et je crois que nous le comprenons tous.

La seule observation que j'aimerais faire concernant les chiffres, c'est qu'en moyenne les pays du G7 contribuent aux opérations de maintien de la paix de 300 à 400 troupes et policiers au total, mais nous sommes actuellement loin de cette moyenne. En fonction des autres engagements des Forces canadiennes, une certaine augmentation de notre contribution en vue d'atteindre la moyenne des pays du G7 serait un objectif stratégique raisonnable à envisager pour le Canada.

Deuxièmement, nous devrions être pleinement conscients des divers degrés d'entraînement, d'expérience et de rendement des militaires parmi les pays qui fournissent des troupes. Certaines troupes seront bien entraînées et excellentes, tandis que d'autres seront tout le contraire. Nous avons grandement entendu parler de certains manquements graves de certaines troupes de l'ONU. Même si l'ONU demande aux pays qui fournissent des troupes d'améliorer le rendement et la compétence de leurs effectifs, cela prendra un certain temps. Pour l'instant, le Canada doit comprendre ces risques, choisir ses partenaires et se préparer à aider l'ONU à surmonter ces défis à long terme.

Voici le troisième point que j'aimerais que le comité prenne en considération. Nous devrions évaluer les comités et les organismes onusiens importants et les organismes clés non onusiens et déterminer ceux où le Canada devrait accroître sa contribution et son engagement. Voici certains exemples pour vous expliquer ce que je veux dire. Le Canada a grandement contribué par le passé à l'important Comité spécial des 34 de l'ONU, soit le comité des opérations de maintien de la paix. Il serait pertinent et logique pour le Canada d'aspirer à avoir un rôle important et influent au sein du C34.

Le Secrétariat des Nations Unies, ainsi qu'en particulier son Département des opérations, est au cœur des opérations de maintien de la paix.

Si nous pouvions renforcer ces organismes en fournissant du personnel canadien spécialisé, en particulier des officiers supérieurs, des spécialistes civils, du personnel bilingue et des conseillers en matière d'égalité des sexes, et possiblement de l'équipement spécialisé ou du financement ciblé, ce serait un investissement stratégique très judicieux.

Il n'y a plus de centres de formation pour le maintien de la paix au Canada. Cependant, fait intéressant, l'un des legs directs du Centre Pearson pour le maintien de la paix est l'Association internationale des centres de formation en maintien de la paix, qui

official Canadian engagement with this organization could be a good way to broaden our understanding of the issues affecting training, performance and professionalism and help us assess where we can make a difference. Again, this is all about influence for Canada.

My fourth point goes beyond the traditional aspects of peace support operations. I suggest that as part of our UN engagement strategy, we should determine where Canada may wish to provide candidates for senior UN positions. I think, for example, of the UN special representatives and their deputies in various countries, high commissioners for human rights and refugees and similar posts. These are enormously influential and important positions, and Canada clearly has the talent to fill these and others to great effect. There is a lot of competition, however, and success in accessing these positions will require national engagement and the active support and advocacy of our national leadership. That should be part of our strategy.

Finally, and building on this thought, my fifth point is that development and successful implementation of such a UN strategy really does require a whole-of-government approach. DND, Global Affairs, Public Safety, Justice, Finance, Treasury Board and the PCO will all need to be actively engaged, and there will be a cost associated with this.

With national will, a national strategy and the splendid talent that we have in the Canadian Forces, our diplomatic corps, the police forces and across government, Canada can soon be firmly back on the map at the United Nations where we should be.

**Dan Ross, Former Assistant Deputy Minister (Materiel), National Defence, as an individual:** It is good to be back. I have appeared several times in the past as ADM (Materiel). I currently teach complex project management at the Telfer School of Management at the University of Ottawa.

I would like to address the aspect of providing the members of forces the right equipment to carry out whatever sort of mission they're asked to carry out. I will address two issues, specifically: accountability and schedule. That may not sound like they go together, but they are enormously interrelated.

In the context of these issues, I pose a key question: Is a \$5- to \$8-billion annual spend on defence materiel worthy of having a uniquely accountable minister? The current accountability paradigm is clear: Everyone is accountable, and no one is accountable. Three central agencies and three

est toujours active. Une plus grande participation officielle du Canada à l'égard de cette organisation pourrait être une bonne manière d'améliorer notre compréhension des questions relatives à l'entraînement, au rendement et au professionnalisme et de nous aider à évaluer les endroits où nous pouvons faire avancer les choses. Je répète que l'objectif est que le Canada exerce une influence.

Mon quatrième point va au-delà des aspects traditionnellement associés aux opérations de maintien de la paix. Dans le cadre de notre stratégie d'engagement à l'égard de l'ONU, je crois que nous devrions déterminer les postes supérieurs au sein de l'ONU pour lesquels le Canada pourrait envisager de proposer des candidats. Je pense par exemple aux représentants spéciaux de l'ONU et à leurs adjoints dans les divers pays et aux hauts commissaires aux droits de l'homme et pour les réfugiés. Ce sont des postes très importants qui ont une énorme influence, et le Canada possède clairement des personnes compétentes pour occuper efficacement ces postes et d'autres. Par contre, la concurrence est féroce, et il faudra pour ce faire que nos dirigeants fassent preuve d'engagement à l'égard de ces causes, les soutiennent activement et se portent à la défense des victimes. Cela devrait faire partie de notre stratégie.

Enfin, mon cinquième point table sur cette idée. L'élaboration et le succès de la mise en œuvre d'une stratégie à l'égard de l'ONU nécessitent vraiment une approche pangouvernementale. Le ministère de la Défense nationale, Affaires mondiales, le ministère de la Sécurité publique, le ministère de la Justice, le ministère des Finances, le Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé devront tous s'y engager activement, et cela aura un coût.

Avec une volonté nationale, une stratégie nationale et les personnes de grand talent que nous avons au sein des Forces canadiennes, de notre corps diplomatique, des forces policières et du gouvernement, le Canada pourra bientôt retrouver la place qui lui revient aux Nations Unies.

**Dan Ross, ancien sous-ministre adjoint (Matériels), ministère de la Défense nationale, à titre personnel :** C'est un plaisir d'être de retour. J'ai témoigné à plusieurs reprises par le passé à titre de sous-ministre adjoint (Matériels). J'enseigne actuellement la gestion de projets complexes à l'École de gestion Telfer de l'Université d'Ottawa.

J'aimerais discuter de la fourniture aux membres des Forces canadiennes du bon matériel pour mener à bien les missions que nous leur confions. Il sera question de deux aspects en particulier : la reddition de comptes et le calendrier. Vous vous dites peut-être que ces deux éléments ne vont pas de pair, mais ils sont intrinsèquement liés.

À la lumière de ces enjeux, je pose une question importante. Un seul ministre devrait-il être responsable des dépenses annuelles de 5 à 8 milliards de dollars en matériel de défense? Le modèle actuel de reddition de comptes est clair. Tout le monde est responsable, et personne ne l'est. Trois organismes centraux et

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.

DND manages defence materiel from concept through to disposal with requirements staff, project managers, engineers, in-service maintenance and considerable contracting capacity and expertise. Only the contracting activity under the authority of the Defence Production Act rests with Public Works.

Management is by layers of interdepartmental committees. The greatest risk to any program is navigating through those many layers of committees and the time that entails.

The consequences are always schedule slippage. 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.

As schedules slide and no one applies a sense of urgency, all of these risks that I listed there do occur. The fragmented accountability model drives that schedule slippage.

Project managers must feed the beast of interdepartmental committees at the director-general, ADM, deputy minister and ministerial levels. As an example, the Fixed-Wing Search and Rescue Project has been under way for 14 years. Would the outcome have been different if we had executed a competitive process six years ago?

Since mid-2010, the bottom has fallen out of defence procurement. Finance ministers from two governments have reprofiled billions because “DND couldn't spend it anyway.”

Few projects have achieved a contract award since the Defence Procurement Strategy was announced, and Canadian industry is feeling the impact. It's hard to claim that the Canadian Forces are getting the right equipment or that Canadian industry and companies are better supported.

I would argue — and I become more and more convinced everyday — that there is far too much process in getting to the contract award day.

Clearly, some process is necessary to ensure due diligence in the expenditure of so much public money. The question is how much.

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.

Le ministère de la Défense nationale gère le matériel de défense de la conception à l'élimination par l'entremise de responsables des besoins, de gestionnaires de projets, d'ingénieurs, de maintenance en service et d'une capacité et d'une expertise considérables en matière de passation de marchés. Seules les activités de passation de marchés en vertu de la Loi sur la production de défense relèvent de SPAC.

Cette gestion se caractérise par divers échelons de comités interministériels. Le plus grand risque pour un programme, c'est la navigation des nombreux échelons de comités et le temps que cela prend.

Les conséquences sont toujours d'accuser des retards dans le calendrier. 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.

Lorsque nous accusons des retards dans le calendrier et que personne n'évoque un sentiment d'urgence, tous les risques que je viens d'énumérer se concrétisent. C'est le modèle de reddition de comptes fragmentée qui entraîne des retards dans le calendrier.

Les gestionnaires de projets doivent alimenter la bête que sont les comités interministériels aux échelons du directeur général, du sous-ministre adjoint, du sous-ministre et du ministre. Par exemple, le projet de remplacement d'aéronefs de recherche et de sauvetage à voilure fixe est en cours depuis 14 ans. Le résultat aurait-il été différent si nous avions eu recours à un processus concurrentiel il y a six ans?

Depuis le milieu des années 2010, la fourniture de matériel de défense en prend pour son rhume. Des ministres des Finances de deux gouvernements ont reporté des milliards de dollars, parce que « le ministère de la Défense nationale ne pouvait pas les dépenser de toute manière ».

Peu de projets ont mené à l'attribution de contrats depuis l'annonce de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense, et les répercussions se font sentir sur l'industrie canadienne. Il est difficile d'affirmer que les Forces canadiennes reçoivent le bon équipement ou que l'industrie et les entreprises canadiennes sont mieux soutenues.

J'en suis de plus en plus convaincu chaque jour, mais je crois qu'il y a beaucoup trop de processus avant l'attribution d'un contrat.

Il ne fait aucun doute que certains processus sont nécessaires pour assurer une diligence raisonnable en ce qui concerne la

So why has the accountability framework become so fragmented and so uniquely inefficient among our Western allies? It goes back to the issue of trust and accountability.

Is there an urban myth out there that the requirements are always fixed and the SORs should be disciplined by stakeholders other than the military? Yes, that is a common view, often cited by parties who have never experienced a single instance of it. Is there some truth to it? On occasion, yes, there has been, but normally it is a myth.

The military gets to say what they need. You can't come second in combat. Many stakeholders, aside from cabinet ministers, currently have a say in what they don't get.

There is an independent review committee led by Larry Murray. It's working, and project managers tell me they have benefited from the advice, review and guidance from Larry's committee. It adds some time, but it probably saves significant time in the long run.

It's important to let the independent review committee do their job and trust their due diligence. Disagreeing and pressuring the CDS to change his requirements is not the job of Public Works or Industry Canada.

Are there real and emerging threats to Canadians and Canadian Forces, domestically and deployed? If there are, is a defence procurement process that takes 14 years acceptable?

We need to eliminate some process steps and layers, use the independent review committee on requirements, minimize third-party reviews and unnecessary reporting.

We should make a minister with a holistic materiel management staff uniquely accountable this \$6- to \$8-billion business. It does not have to be an existing institution, but it does have to be closely attuned to the resource management processes of National Defence and to the requirements of the Canadian Armed Forces.

Is the Defence Production Act in the right department? It doesn't have to be where it is today. Is a \$5- to \$8-billion annual spend on defence materiel worthy of having a uniquely accountable minister?

Thank you.

**The Chair:** Thank you. We will start questions.

dépense d'autant de fonds publics. Il reste à déterminer ce qui serait suffisant.

Pourquoi le cadre de reddition de comptes est-il devenu aussi fragmenté et aussi particulièrement inefficace parmi nos alliés occidentaux? C'est une question de confiance et de reddition de comptes.

Existe-t-il une légende urbaine à savoir que les besoins sont toujours fixes et que les énoncés de besoins devraient être déterminés par des intervenants, mis à part l'armée? Oui. C'est une opinion répandue que citent souvent des intervenants qui n'ont aucune expérience en la matière. Y a-t-il un fond de vérité? À l'occasion, c'est vrai, mais c'est normalement une légende.

L'armée a le droit de dire ce dont elle a besoin. Arriver en deuxième au combat n'est pas une option. Mis à part les ministres, de nombreux intervenants ont actuellement leur mot à dire concernant des choses qu'ils ne comprennent pas.

Il y a un comité d'examen indépendant présidé par Larry Murray qui fonctionne, et des gestionnaires de projets me disent qu'ils ont profité de conseils, des examens et des orientations de ce comité. Cela rallonge un peu le processus, mais cela permet probablement de gagner beaucoup de temps à la longue.

C'est important de laisser le comité d'examen indépendant faire son travail et d'avoir confiance en sa diligence raisonnable. Ce n'est pas le travail de SPAC ou d'Industrie Canada d'être en désaccord avec le comité d'examen indépendant ou d'exercer des pressions pour qu'il modifie ses besoins.

Y a-t-il des menaces réelles et de nouvelles menaces qui pèsent sur les Canadiens et les Forces canadiennes au pays et déployées à l'étranger? Le cas échéant, un processus d'approvisionnement en matière de défense qui prend 14 ans est-il acceptable?

Il faut éliminer certaines étapes et certains échelons du processus, nous fier au comité d'examen indépendant en ce qui a trait aux besoins et réduire au minimum les examens par des tiers et les rapports inutiles.

Un ministre qui serait appuyé par un personnel responsable de la gestion du matériel devrait être nommé seul responsable de ces dépenses de 6 à 8 milliards de dollars. Ce n'est pas nécessaire que ce soit un organisme existant, mais il faut que cet organisme soit bien au courant des processus de gestion des ressources du ministère de la Défense nationale et des besoins des Forces armées canadiennes.

La Loi sur la production de défense relève-t-elle du bon ministère? Il n'est pas nécessaire de maintenir le statu quo. Un seul ministre devrait-il être responsable des dépenses annuelles de 5 à 8 milliards de dollars en matériel de défense?

Merci.

**Le président :** Merci. Passons maintenant aux séries de questions.

**Senator Jaffer:** To have you here at the end of the day is like having baked a cake. It's even more than the icing. You have brought things together. I have so many questions, but I will be cut off quickly by the chair.

Major-General Ferron, you spoke about taking care of people before, while they are there and after. There are questions about why we are here, how long we stay and when do we leave. But with "when do we leave," sometimes we blame all of you that you left at the wrong time, but you don't make that decision. It's done politically. That's something we'll need to look at. You put that so clearly.

I do have questions, but first, when I work on this committee, I need to go to you, Mr. Ross. Mr. Ross, while you were holding your position, the former Supreme Court Justice Marie Deschamps reported on the sexual misconduct within the Canadian Armed Forces. This led to the systemic effort to try to eliminate its occurrence — known as Op HONOUR. How effective was that program, and can we use it in other places? How can we transport that program?

When I have been in Darfur, I have worked with men and women in uniform who have been very much with our values and put programs in place. With all that's happening — I'm not talking about our forces but outside — how could we transport that?

**Mr. Ross:** I'm not sure I'm best qualified to answer that. I left in January 2013 from a civilian position. Although I had about 1,500 military members, they were virtually all staff officers at the headquarters here in Ottawa. So I really have —

**Senator Jaffer:** No problem. We will find out from someone else.

To go to all three of you, when listening to the three of you, I suddenly realized that the decisions are made politically for political reasons, and then you go to various places. Major-General Ferron, you described those regions. I have been there; I know how terrible the situation is. We send our men and women there, sometimes without the proper tools or equipment, and then we expect them to do their best.

Going forward, the big thing that I struggle with when I look at the defence review is that the wars have changed. You may tell me I'm wrong, but I think the wars have changed and the way we fight wars has changed.

Looking at Afghanistan and Iraq, with fundamentalist ideology, are our men and women ready to go to a war like this? I'm sure they are, but what more needs to be done to make them ready?

**La sénatrice Jaffer :** Vous avoir à la fin de la journée, c'est comme sortir un gâteau du four. C'est encore mieux qu'une cerise sur le gâteau. Vous avez permis de faire la synthèse de ce qui a été dit. J'ai de nombreuses questions que j'aimerais vous poser, mais je sais que le président interviendra rapidement pour modérer mes ardeurs.

Major-général Ferron, vous avez parlé de la nécessité de s'occuper des gens pendant qu'ils sont là-bas et après leur retour. Parfois, ils se demandent pourquoi ils sont là-bas et combien de temps ils y resteront. Parfois aussi, on vous blâme d'être partis au mauvais moment, mais ces décisions ne sont pas les vôtres. Ce sont des décisions politiques. C'est un sujet qui devra être abordé. Vous avez été très clair.

J'ai bien quelques questions, mais je dois d'abord m'entretenir avec vous, monsieur Ross. Monsieur Ross, quand vous étiez sous-ministre, l'ancienne juge de la Cour suprême Marie Deschamps a présenté un rapport sur l'inconduite sexuelle dans les Forces armées canadiennes. Cela a entraîné une série de mesures systémiques visant à contrer le phénomène — l'opération HONOUR. Quelle a été l'efficacité de ce programme? Pourrait-il être utilisé ailleurs également? Comment?

Quand j'étais au Darfour, j'ai travaillé avec des hommes et des femmes en uniforme qui partageaient nos valeurs et mettaient en place des programmes. Compte tenu de tout ce qui se passe — pas dans nos forces, mais à l'extérieur — comment pourrions-nous transposer les programmes dans d'autres contextes?

**M. Ross :** Je ne suis peut-être pas le mieux qualifié pour vous répondre. En janvier 2003, j'ai quitté un poste civil. Même s'il y avait environ 1 500 militaires, ils étaient pratiquement tous des officiers d'état-major au quartier général ici à Ottawa. Alors je n'ai véritablement...

**La sénatrice Jaffer :** Ce n'est pas grave, nous poserons la question à quelqu'un d'autre.

Quand je vous écoutais tous les trois, il m'est soudainement venu à l'esprit que les décisions que nous prenons pour des raisons politiques sont celles qui déterminent où vous irez. Major-général Ferron, vous avez décrit ces régions. J'y suis allée; je sais à quel point la situation y est terrible. Nous envoyons nos hommes et nos femmes là-bas, parfois sans les outils ni l'équipement nécessaire, et on attend le meilleur d'eux.

Ce qui me pose la plus grande difficulté dans cet examen, c'est que les guerres ont changé. Vous me direz peut-être que j'ai tort, mais je crois que les guerres ont changé et la manière dont nous faisons la guerre aussi.

Nos hommes et nos femmes sont-ils prêts à aller combattre en Afghanistan ou en Irak, avec l'idéologie fondamentaliste? Je suis sûre qu'ils le sont, mais quelle préparation additionnelle est nécessaire?

**Maj.-Gen. Ferron:** That is an extraordinarily complex question, but I thank you so much for it. It really comes to the hub of the question: Why would a Canadian Armed Forces service member — whether that's navy, army or air force — put their life at risk for their nation?

The reality of it is — and some don't understand this — that the most important thing to a soldier on a battlefield is not the national imperative. It is the fellow on his right, the gal on his left and, most importantly, the person covering his or her six.

The point is that they need to be confident that those people left, right and to the rear have the training and the equipment necessary to do what they have been asked to do. You can ask so much of a soldier, sailor or air person and they will do it as long as they have confidence.

This brings me to my one point about agility; and you have given me the opportunity to hammer that point home: We don't know who the enemy is today.

**Senator Jaffer:** That is the problem.

**Maj.-Gen. Ferron:** We do not know, and I defy you to tell me who the enemy will be tomorrow. If you do tell me, then I would like to join in a lottery ticket with you.

When you don't know the future, in the military we leave a larger reserve so we can react to the unexpected. That's agility. That brings me to the point of the multidisciplinary aspect of it. Soldiers will fight for their nation as long as they are confident that the individuals around them are properly trained and equipped to do the job they need to do. Agility is the point I would like to emphasize.

**Senator Jaffer:** The one thing that you didn't speak to is the values of the men and women in uniform. I was with them in Darfur. The people on the ground said most soldiers go to their barracks in the evening to relax. Canadian soldiers then build orphanages. We bring values wherever we go. We have an important role in this fight against terrorism. I would like you to comment on that.

I may be waving my flag too high, but I believe it is important that we have Canadians out there because we bring more than just the fighting.

**Vice-Admiral Davidson:** Senator, I couldn't agree with you more. That is absolutely right and precisely why I am confident that some increased Canadian engagement in peacekeeping operations will be greatly welcomed by and valuable for the United Nations. The numbers we can bring to this, however, are quite modest. Therefore, it's doubly important that we identify the right areas where we can contribute specialized capabilities and so on.

In whatever missions we are involved, we will inevitably be supporting other national troops who may have very different skill sets, training and professional competence and are all

**Mgén Ferron :** C'est une question extrêmement complexe, mais je vous remercie de la poser. Cela nous ramène à une question fondamentale : pourquoi un membre des Forces armées canadiennes — de la marine, de l'armée de terre ou de la force aérienne — risquerait-il sa vie pour sa nation?

La réalité — et elle échappe à certains —, c'est que ce qui importe le plus à un soldat en train de combattre, ce n'est pas l'impératif national. C'est l'homme à sa droite, la femme à sa gauche et, surtout, celui derrière qui les couvre.

Ce que je veux dire, c'est qu'ils doivent être certains que les autres soldats autour d'eux ont l'entraînement et l'équipement nécessaires pour faire ce qu'on leur a demandé. On peut en demander énormément à un soldat, à un marin ou à un pilote et il le fera, à condition que sa confiance demeure intacte.

Cela me ramène à mon argument au sujet de l'agilité, et vous me donnez l'occasion de le faire valoir pleinement : nous ne savons pas qui est l'ennemi aujourd'hui.

**La sénatrice Jaffer :** C'est le problème.

**Mgén Ferron :** Nous ne le savons pas, et je vous mets au défi de nous dire qui il sera demain. Si vous pouvez le prédire, j'aimerais acheter un billet de loterie avec vous.

Quand on ne connaît pas l'avenir, dans l'armée, on se garde une plus grande marge pour pouvoir réagir à l'imprévu. C'est ce qu'on entend par agilité et celle-ci revêt un aspect multidisciplinaire. Les soldats se battront pour leur nation tant qu'ils seront certains que les gens autour d'eux sont suffisamment entraînés et équipés pour faire ce qu'on leur demande. L'élément le plus important, c'est l'agilité.

**La sénatrice Jaffer :** Vous n'avez pas parlé de la valeur de nos hommes et de nos femmes en uniforme. Je les accompagnais au Darfour. Les gens sur le terrain disaient que la plupart des soldats se reposaient dans les casernes le soir. Pendant ce temps, les soldats canadiens construisaient des orphelinats. Partout où nous allons, nous apportons une contribution. Nous jouons un important rôle dans la lutte contre le terrorisme. J'aimerais que vous nous en parliez un peu.

Je porte peut-être mon drapeau trop haut, mais je crois qu'il est important que des Canadiens participent, car notre contribution va au-delà des combats.

**Vam Davidson :** Je ne puis qu'en convenir, madame la sénatrice. Vous avez tout à fait raison et c'est précisément pourquoi je suis convaincu qu'une plus grande participation canadienne aux opérations de maintien de la paix sera très bien accueillie et très précieuse pour les Nations unies. Cependant, nous ne pouvons offrir qu'une contribution modeste. C'est pourquoi il est doublement important que nous choissions des domaines où nous pouvons faire des interventions spécialisées.

Peu importe les missions auxquelles nous participons, nous allons inévitablement apporter notre soutien à des soldats étrangers qui se distinguent par leurs habiletés, leur entraînement

volunteer — all professional military do. That is part of the challenge that faces us. Yes, Canadians will be in great demand once we are in the business.

The only thing I would add, and perhaps this is intuitive — I think Jim touched on this — is that we should all be clear that greater emphasis on peace support operations doesn't mean a fundamentally changed role for the Canadian Forces. This will be one more thing we're doing. That is important. We will be doing this in addition to all the other obligations we have. The young men and women need the right kit, the support and an exit plan; and they need to know that we are behind them.

**Senator Meredith:** Thank you so much for your presentations.

Major-General Ferron, you spoke of capacity and indigenous capabilities. Can you elaborate for me more on that with respect to how we transfer our technical expertise to those on the ground — and we have seen what is happening in Mali currently — in terms of the opportunities — and Afghanistan is a classic example — of the training we have done there. One of the previous panelists indicated to us that there can be no development of youth and an education system without security. You spoke of the social and economic impacts that need to be had in these host countries in order for them to have a sense of security and full peace.

Can you elaborate in terms of the capacity and how receptive these host nations are in terms of when we go and deploy, their development and their being able to have the capability of taking over their own security?

**Maj.-Gen. Ferron:** First, I will lead it from the values point. In every mission that I have been on in my career over 39 years in the military in various different operational theatres, the host nations, the indigenous forces, have always welcomed Canadian Forces and their training because of the values that we impose while we are training. We don't change. We bring what we are and who we are to the battle space and then train in two ways.

One way goes back to my other point. We train with the individuals on our right and our left and behind. That is very much at the tactical level. You have young men and women, 20-year-olds and in some cases teenagers, who are training what they know how to do. With their Canadian values, and an interpreter or two kicking around for good measure, they impose those values and training at the tactical level.

The admiral and I were involved in a more strategic-level training in Afghanistan. I was the Commander of Canadian troops and the Admiral was the ambassador. We were responsible, as part of a coalition, for the training and mentoring of 352,000 police and military. The Canadian Armed Forces played a significant role in the battle space and in formalized schools. On exercises, Canadian Forces personnel with their equipment were integrated into the Afghan forces, in this case. We also did it in Bosnia and in some of our UN cases.

et leurs compétences professionnelles, et qui donnent de leur temps — ce que font tous les militaires professionnels. Cela fait partie du défi à relever. Les Canadiens seront bien sûr en forte demande lorsque le temps sera venu.

J'ajouterais seulement une chose qui va peut-être de soi, et je pense que Jim y a fait allusion. Il doit être bien clair que mettre davantage l'accent sur les missions de soutien de la paix ne signifie pas une transformation fondamentale du rôle des Forces canadiennes. Il est important de comprendre que cela ne sera qu'un ajout à ce que nous faisons déjà, à nos autres obligations. Nos jeunes hommes et nos jeunes femmes doivent avoir le bon équipement, le soutien nécessaire et un plan de sortie; et ils doivent savoir que nous sommes derrière eux.

**Le sénateur Meredith :** Je vous remercie de vos présentations.

Major-général Ferron, vous avez parlé de capacités militaires locales. Pourriez-vous m'expliquer comment s'effectue le transfert de notre expertise technique aux personnes sur le terrain? Je songe notamment à ce que nous faisons au Mali actuellement ou à ceux que nous avons formés en Afghanistan, un exemple classique. Un des témoins précédents a dit que la sécurité était une condition essentielle au développement et à la mise en place d'un système d'enseignement. Vous avez parlé des impacts sociaux et économiques qui sont essentiels dans ces pays hôtes pour qu'il puisse y avoir un sentiment de sécurité et de paix véritable.

Pourriez-vous nous en dire davantage sur ces capacités, sur la réceptivité des pays hôtes à notre présence, sur leur développement et leur capacité à assurer leur propre sécurité?

**Mgén Ferron :** Je vais d'abord répondre du point de vue des valeurs. Dans toutes les missions auxquelles j'ai participé au cours de ma carrière militaire de 39 ans, peu importe le théâtre d'opérations, les pays hôtes, les forces locales, ont toujours bien accueilli les Forces canadiennes et leur formation en raison des valeurs qui y sont véhiculées. Nous ne changeons pas qui nous sommes. Nous venons dans l'espace de combat tel que nous sommes, et nous donnons deux types de formation.

Le premier revient à ce que je disais tout à l'heure. Nous nous entraînons avec les personnes à notre droite, à notre gauche et derrière nous. C'est l'entraînement tactique. Ce sont de jeunes hommes et de jeunes femmes dans la vingtaine, dans certains cas des adolescents, qui leur enseignent ce qu'ils savent. Avec l'aide d'un ou deux interprètes, ils inculquent à leurs hôtes leurs tactiques de combat et leurs valeurs canadiennes.

L'amiral et moi avons donné de la formation à un degré plus stratégique en Afghanistan. J'étais le commandant des troupes canadiennes et l'amiral était l'ambassadeur. Notre rôle au sein de la coalition était de former et d'encadrer 352 000 policiers et militaires. Les Forces armées canadiennes ont apporté une grande contribution à l'espace de combat et dans les écoles en bonne et due forme. Lors des exercices, le personnel des Forces canadiennes et son équipement ont été intégrés aux forces afghanes. Nous avons fait la même chose en Bosnie et dans

We demonstrate, illustrate and exemplify our values, knowledge and our use of technical resources to achieve a win. Hopefully, that helps. I don't want to take too much of the time.

**Vice-Admiral Davidson:** Major-General Ferron has covered that very well.

One of the challenges is numbers because the need is so vast out there in some of the UN is supporting now in Africa in particular. There are 16 major missions that the UN is running right now. Thousands of troops are involved in some of these. Our ability with a modest Canadian contribution to get in there and be seen to the degree that we were with the Afghan forces will be substantially less than it will be in future UN operations. That is why I made the point repeatedly throughout my presentation that you need to get in there and leverage where you can make broader change.

**Senator Meredith:** Talk to us a bit about the influence. You talk about Canada not having a seat on the UN Security Council and the fact that we need to have this sort of influence in order to accomplish the objectives that we aspire to as a nation, especially on the international stage. Talk to me a bit about that.

**Vice-Admiral Davidson:** The way I would characterize it is you can't be in the club if you haven't paid the fee. We have not been a substantial player in the UN on peace support operations for 20 years. Certainly, our broader support for the United Nations has been reduced demonstrably in more recent years. Therefore, my observations have been that the focus on peace support operations is part of a broader agenda to re-energize our engagement with the United Nations. A more active support role in niche areas, whether airlift, logistics, intelligence or medical engineering, can help others do the job. If we target certain things, which our role on the ground will help us with, then we can influence longer term change through the committees where we need to be. You won't command a unit in the field if you don't have troops there. You won't chair an important committee if you aren't actively involved in peace support operations.

**Maj.-Gen. Ferron:** Mr. Chair, may I give one example? It will take less than 30 seconds. In 2011, I was working in central command, and the commander there was General Petraeus, who is known by many. In that year, Canada announced that we would withdraw from the war fighting operation in Afghanistan and move into a training mode. I was called into the General Petraeus's office. I thought I was going to receive it. You know, "Why is Canada withdrawing from the war fighting?" I had steeled myself. He sat me down and praised Canada for about the next 30 minutes on the leadership in the role of training. We then received the deputy commander position for the NATO training mission for the entire theatre in Afghanistan, which eventually evolved into the commander. That was influence at the military level that influenced strategic political decisions.

certaines de nos missions de l'ONU. Nous démontrons, illustrons et exemplifions les valeurs, les connaissances et les ressources techniques que nous mettons en œuvre pour gagner. J'espère avoir répondu à votre question. Je ne veux pas prendre trop de temps.

**Vam Davidson :** Le major-général Ferron a donné une réponse très complète.

L'une des difficultés, ce sont les chiffres, car les besoins sont si vastes dans certains des pays où les Nations Unies assurent une présence, en particulier ceux de l'Afrique. À l'heure actuelle, les Nations Unies mènent 16 grandes missions. Certaines rassemblent des milliers de soldats. Étant donné la nature modeste de la contribution canadienne, notre présence et notre visibilité dans les missions futures de l'ONU n'auront pas la même ampleur qu'en Afghanistan. C'est pourquoi j'ai insisté dans ma présentation sur le fait qu'il faudra se concentrer sur les domaines où nous pourrons tirer le meilleur parti de nos ressources.

**Le sénateur Meredith :** J'aimerais que vous nous parliez un peu d'influence. Vous avez parlé de l'absence du Canada au Conseil de sécurité de l'ONU et du fait que nous avons besoin d'exercer notre influence afin d'accomplir les objectifs que nous nous sommes fixés en tant que nation, en particulier sur la scène internationale. J'aimerais que vous m'en parliez un peu.

**Vam Davidson :** Pour faire partie d'un club, il faut payer les frais d'adhésion. Depuis 20 ans, nous ne sommes pas un gros joueur dans les missions de paix de l'ONU. Certes, l'envergure de notre contribution à l'ONU dans l'ensemble a beaucoup diminué ces dernières années. C'est pourquoi j'ai indiqué que notre regain de participation à des missions de soutien de la paix s'inscrit dans le cadre d'un objectif plus vaste qui est de revitaliser notre engagement auprès des Nations Unies. Un soutien plus actif dans certains domaines spécialisés, que ce soit le transport aérien, la logistique, le renseignement ou le génie médical, pourrait aider les autres à accomplir leur travail. Si nous ciblons certains domaines, ce que notre rôle sur le terrain nous aidera à faire, nous pourrons alors influencer le cours des choses à long terme par l'intermédiaire des comités auxquels il faut appartenir. On n'obtiendra pas le commandement d'une unité sur le terrain si nous n'avons aucun soldat sur les lieux, pas plus qu'on obtiendra la présidence d'un important comité si nous ne participons pas activement aux missions de soutien de la paix.

**Mgén Ferron :** Monsieur le président, puis-je donner un exemple? Je n'en ai pas pour 30 secondes. En 2011, j'étais affecté au commandement central, dont le commandant était le général Petraeus, que beaucoup connaissent. Le Canada venait d'annoncer qu'il se retirerait de la mission de combat en Afghanistan pour se consacrer plutôt à la formation des troupes locales. J'ai été appelé dans le bureau du général Petraeus. Je croyais bien que j'allais y passer, qu'il allait me demander : « Pourquoi le Canada se retire-t-il de l'offensive? » Je me préparais au pire. Il m'a tiré une chaise, puis, pendant environ une demi-heure, il a fait l'éloge du Canada et de son leadership en matière de formation. Nous avons ensuite été rejoints par le commandant adjoint responsable de la mission de formation de l'OTAN pour l'ensemble du théâtre en Afghanistan, qui allait



**Senator Meredith:** Excellent. Chair, I do have a second one, but on round two.

**The Chair:** Colleagues, just before we leave Senator Meredith's question about the United Nations and influence, I just want to get it clear on the record here. If I am not mistaken, we had witnesses here a number of days ago, and, I believe our commitment on an annual basis to the United Nations is, today, about \$800 million. Is that correct, those numbers or ballpark numbers?

**Vice-Admiral Davidson:** Senator, I would have to say that I am not close to the specifics. I think that the number that I recall for direct support for peace operations is —

**The Chair:** Not in peace keeping operations, to the United Nations.

**Vice-Admiral Davidson:** Overall? I can't comment.

**The Chair:** I just want to get that clarified because the impression is being left that we aren't contributing anything to the United Nations, and I don't think that's true. So we will get that clarified for the record so that we clearly understand that.

**Senator Day:** Gentlemen, one of the comments made was that the Canadian Armed Forces must take care of its people and their families. Are we doing that now?

**Maj.-Gen. Ferron:** Sir, that was my point.

**Senator Day:** Yes, it was.

**Maj.-Gen. Ferron:** We are doing it now. We have always done it, and we will do it in the future. But it has always been to varying degrees.

In my career, as a young officer, we were always taught to have a little black book in our pocket, and in that little black book you had the names of the wives and the children. I still have the little black book. We took care, in the sixties and the seventies and the eighties, of our people, but it wasn't as out there as it is today.

We have always had post-traumatic stress disorder. This is not new, but it's something that we have focused on. It's higher in the public's eye. We gave it very uncomplimentary terms over the years, and we ostracized our people. What we are doing today is accepting the fact that men and women, when faced with what I called "life-threatening operational situations," have different reactions. We are doing our best.

I might add that Operation HONOUR is part of that entire aspect of taking care of the men and women who serve and their families.

plus tard devenir le commandant. C'est un cas où l'influence à l'échelon militaire a eu des répercussions sur les décisions stratégiques.

**Le sénateur Meredith :** Excellent. Monsieur le président, j'ai une autre question, mais je vais attendre la deuxième ronde.

**Le président :** Chers collègues, avant que nous délaissions la question du sénateur Meredith au sujet des Nations Unies et de l'influence, j'aimerais seulement obtenir une précision. Des témoins nous ont dit il y a quelques jours que notre contribution annuelle aux Nations Unies s'élève aujourd'hui à 800 millions de dollars, si je ne me trompe pas. Est-ce exact, ou à peu près exact?

**Vam Davidson :** Monsieur le sénateur, je dois dire que je ne suis pas très au fait de ce renseignement précis. Je crois me souvenir que le montant versé en aide directe à la mission de paix est...

**Le président :** Pas aux missions de paix, mais aux Nations Unies.

**Vam Davidson :** Dans l'ensemble? Je ne peux pas me prononcer.

**Le président :** Je voulais simplement éclaircir ce point, car l'impression qui se dégage est que nous n'apportons rien aux Nations Unies, et je ne crois pas que ce soit vrai. Nous allons obtenir cette précision pour que ce soit bien clair pour tout le monde.

**Le sénateur Day :** Messieurs, l'un de vous a dit que les Forces armées canadiennes doivent veiller au bien-être des militaires et de leurs familles. Est-ce qu'elles le font à l'heure actuelle?

**Mgén Ferron :** C'est moi qui l'ai dit, monsieur.

**Le sénateur Day :** Oui.

**Mgén Ferron :** Elles le font. Elles l'ont toujours fait et ne cesseront jamais de le faire, mais à des degrés variables.

À l'époque où j'étais un jeune officier, on nous apprenait à garder un petit calepin noir dans notre poche dans lequel étaient inscrits les noms de notre femme et de nos enfants. J'ai toujours mon calepin. Dans les années soixante, soixante-dix et quatre-vingt, on veillait déjà au bien-être des membres des forces, mais ce n'était pas dans l'œil du public comme aujourd'hui.

Les troubles de stress post-traumatique ont toujours existé. Ce n'est pas nouveau, c'est seulement qu'on en parle beaucoup plus. Le public en est plus conscient. Pendant longtemps, on en parlait en mal et on ostracisait ceux qui en souffraient. Aujourd'hui, on accepte que devant ce que j'appelle des « situations opérationnelles mettant la vie en danger », les hommes et les femmes réagissent tous de manière différente. Nous faisons de notre mieux.

J'aimerais ajouter que l'opération HONOUR s'inscrit dans le cadre de nos efforts en vue de soutenir les hommes et les femmes en service ainsi que leurs familles.

Senator, I am absolutely confident that, to the best of our ability, at every rank level, the buddy system is in place, and the men and women look after each other and their families. Could we do it better? Absolutely. We can always do it better. There is always room for improvement.

**Senator Meredith:** A supplementary, if I could.

**The Chair:** Senator Day, are you following up on your question?

**Senator Day:** No, I was going on to another question.

**Senator Meredith:** Okay, so a quick supplementary on that, chair, if I may.

**The Chair:** Yes.

**Senator Meredith:** That was, again, my question, Major General. I see the men and women who have served this great country, and see them, at times, in despair, where they are having to make their cases public. In this defence policy review, how do we ensure that there is a greater emphasis on those who have made this ultimate sacrifice to serve our country in this way? How do we stress that in this policy review? That is an important point, I think, that would resonate with all Canadians and those who are considering a career with our defence force, the Canadian Forces.

**The Chair:** Senator, do you have a question?

**Senator Meredith:** No, that was my question. He has the question already.

**Maj.-Gen. Ferron:** I do. I think that you touched upon the answer in your question. The answer, to me, is transparency. In my career, we have opened doors in so many areas that were not open before. If we can be as transparent as we possibly can to the young men and women who come into the Canadian Armed Forces about what they face, how we will prepare them and what the possible consequences are, I think we are doing the right thing by those men and women. Transparency, sir, I think, is an answer.

**Vice-Admiral Davidson:** In addition to transparency, there is a need to follow up, especially through doing a better job for those who are injured in the line of duty.

In a previous life, for some sin, I spent five years in military personnel in senior positions and dealt very extensively with this. That is one area that worries me perhaps more than any other — how well we look after those who are injured, who have suffered life-changing injuries.

**Senator Day:** Maybe it was Vice-Admiral Davidson who mentioned this international association of peacekeeping centres. We heard earlier on that Canada should get out and be doing

Monsieur le sénateur, je ne doute pas une seconde qu'à tous les niveaux de rang, nos membres veillent les uns sur les autres et sur les familles de chacun. Pourrions-nous faire mieux? Bien sûr. On peut toujours faire mieux. Il y a toujours place à amélioration.

**Le sénateur Meredith :** J'aimerais poser une question complémentaire, si vous le permettez.

**Le président :** Sénateur Day, donnez-vous suite à votre question?

**Le sénateur Day :** Non, j'allais poser une autre question.

**Le sénateur Meredith :** D'accord, je vais alors poser une question complémentaire rapidement à ce sujet, si vous me le permettez, monsieur le président.

**Le président :** Oui.

**Le sénateur Meredith :** C'était, encore une fois, ma question, major-général. Je vois les hommes et les femmes qui ont servi notre grand pays, et ils sont parfois désespérés, car ils doivent rendre leur situation publique. Dans cet examen de la politique de défense, comment veillons-nous à mettre davantage l'accent sur ceux qui ont fait l'ultime sacrifice pour servir notre pays? Comment accordons-nous plus d'importance à ces personnes dans cet examen de la politique? C'est un point important, je pense, qui trouve un écho auprès de tous les Canadiens et de ceux qui envisagent une carrière dans notre force de défense, les forces canadiennes.

**Le président :** Sénateur, avez-vous une question?

**Le sénateur Meredith :** Non, c'était ma question. Le témoin a déjà entendu la question.

**Maj.-gén. Ferron :** Je l'ai entendue. Je pense que vous avez abordé la réponse dans votre question. La solution, à mon avis, c'est la transparence. Au cours de ma carrière, nous avons ouvert des portes dans de nombreux secteurs où ces portes étaient fermées auparavant. Si nous pouvons faire preuve de la plus grande transparence possible envers les jeunes hommes et les jeunes femmes qui entrent dans les Forces armées canadiennes en leur expliquant ce à quoi ils seront confrontés, comment nous les préparerons et quelles sont les répercussions possibles, je pense que nous faisons ce qu'il faut pour ces hommes et ces femmes. Je pense que la transparence, monsieur, est la solution.

**Vam Davidson :** En plus de la transparence, il faut assurer un suivi, et plus particulièrement en faisant un meilleur travail pour ceux qui sont blessés dans l'exercice de leurs fonctions.

Dans une vie antérieure, pour un péché commis, j'ai passé cinq années à occuper des postes supérieurs dans l'armée et je me suis longuement penché sur la question. C'est un secteur qui me préoccupe peut-être plus que n'importe quel autre, à savoir dans quelle mesure nous prenons soin des blessés, de ceux qui ont subi des blessures qui ont changé leur vie.

**Le sénateur Day :** C'était peut-être le vice-amiral Davidson qui a mentionné cette association internationale de centres de maintien de la paix. On nous a dit plus tôt que le Canada

that, but we shouldn't establish Pearson Peacekeeping Centres around the world if there is already something going on. So can you tell us about that?

**Vice-Admiral Davidson:** I know little about this first-hand, but the Pearson Peacekeeping Centre was a trendsetter when it was established in 1994. We were way out front with this. The following year, in 1995, I know one of the things that is a lasting legacy from our engagement in this was the fact that this international association was established. It brings together countries that conduct formalized peacekeeping training operations, that have centres or schools that do this, on an annual basis. They host quite a substantial conference in turn. There is a secretariat that exists.

My point was that we should be engaged officially with this. I believe there is an RCMP inspector who is a member of the board that governs this association, and there is a retired diplomat, as I understand it, who is involved in an *ex officio* capacity. I think this is a good starting place for us.

I am not advocating that we generate another peacekeeping training centre in Canada. It won't be time for us to do that until we have really gotten back into the business in a serious way. This is good starting point.

**Senator Day:** I appreciate you letting us know about that. We'll ask our researcher to look this up. The comment was made earlier, and then we had an ambassador in here who thought that the Pearson Peacekeeping Centre was still operating, so the goodwill that is out there is happening beyond its time, which is interesting.

My final question, on this round at least, is 125,000 soldiers who are in various United Nations peacekeeping activities. We hear rumours that they are being paid and that a lot of countries will send soldiers so that they can get paid better than they would get paid at home. That is not like NATO, where each nation that commits pays its own way. Have I got this wrong?

**Vice-Admiral Davidson:** Your point is exactly right. The United Nations does provide a figure for troop-contributing nations. I believe that figure is in the order of \$1,300 per month. This does not necessarily go to the soldiers. You look at the top five troop-contributing nations — and this information is all readily available — to the United Nations, and they have an average per capita GDP of about \$3,400. Two of the largest troop contributors have per capita GDPs of less than \$2,000. If you put several thousand troops in the field from these countries, you accrue revenue for your country from the UN of millions and millions of dollars per month. It's very important for those countries.

devrait aller de l'avant à cet égard, mais nous ne devrions pas établir des Centres Pearson de maintien de la paix partout dans le monde s'il y a déjà un centre en place. Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet?

**Vam Davidson :** J'en sais très peu à ce sujet personnellement, mais le Centre Pearson de maintien de la paix était un pionnier lorsqu'il a été créé en 1994. Nous étions des chefs de file. L'année suivante, en 1995, je sais que l'un des legs durables de notre engagement est la mise sur pied de cette association internationale. Elle regroupe des pays qui mènent des opérations de formation officielles en maintien de la paix et qui ont des centres ou des écoles qui offrent ces formations chaque année. Ils organisent une conférence très importante. Il y a un secrétariat.

Ce que j'ai fait valoir, c'est que nous devrions participer officiellement. Je crois qu'il y a un inspecteur de la GRC qui est membre du conseil qui gouverne cette association et un diplomate à la retraite, si je ne m'abuse, qui est membre d'office. Je pense que c'est un bon point de départ pour nous.

Je ne propose pas de créer un autre centre de formation en maintien de la paix au Canada. Ce n'est pas le moment de le faire pour nous avant de reprendre sérieusement l'étude de ce dossier. C'est un bon point de départ.

**Le sénateur Day :** Je vous remercie de nous avoir mis au courant. Nous allons demander à notre analyste de faire des recherches à ce sujet. Quelqu'un a fait une observation à ce propos, et un ambassadeur qui a témoigné devant le comité croyait que le Centre Pearson pour le maintien de la paix était toujours en opération, alors la bonne volonté qui existe dépasse les limites du temps, ce qui est intéressant.

Ma dernière question, dans cette série d'interventions à tout le moins, porte sur les 125 000 soldats qui participent à différentes activités de maintien de la paix des Nations Unies. Nous entendons des rumeurs selon lesquelles ils sont payés et que de nombreux pays enverront des soldats pour qu'ils puissent être mieux rémunérés qu'ils le seraient dans leur pays. Ce n'est pas comme avec l'OTAN, où chaque pays qui participe à ces activités paie ses propres soldats. Est-ce que je me trompe?

**Vam Davidson :** Vous avez tout à fait raison. Les Nations Unies offrent un montant aux pays qui fournissent une aide militaire. Je crois que c'est de l'ordre de 1 300 \$ par mois. Cet argent n'est pas forcément versé aux soldats. Vous regardez les cinq pays qui fournissent la plus grande aide militaire — et ces renseignements sont tous faciles à obtenir — aux Nations Unies, et ils ont un PIB par habitant d'environ 3 400 \$. Deux des pays qui fournissent la plus grande aide militaire ont un PIB par habitant de moins de 2 000 \$. Si vous envoyez des centaines de militaires sur le terrain, vous augmentez vos revenus pour le pays grâce aux millions de dollars que les Nations Unies versent. C'est très important pour ces pays.

I am not current on this, but, traditionally, in Canada, we always declined to accept the UN pay for our soldiers. We paid the bill.

**Senator Day:** Certainly, if we are participating in NATO, each nation pays its own go there.

**Vice-Admiral Davidson:** Exactly. “Costs lie where they fall,” is the NATO term. That is exactly right.

**Senator Day:** There is the other term, “burden sharing,” that we keep hearing.

**Vice-Admiral Davidson:** There is some common NATO infrastructure, of course, and some funding available to support operations.

**Senator Day:** The AWACS and that kind of thing. Isn't that a problem that we have to address? Isn't that an issue that we would have to straighten out before we build up our role in the United Nations?

**Vice-Admiral Davidson:** I am sorry, which role?

**Senator Day:** The fact that a lot of these soldiers are just mercenaries, for want of a better term. They are in there, and the nations have them in there for the money that they generate as opposed to the more altruistic role that we would like to see in any NATO force.

**Vice-Admiral Davidson:** I think General Ferron put his finger right on it when he said that regardless of the operation, you look to your left, look to your right and look behind you and make sure you understand who you are working with. Troop quality will vary. You will get some very strong, well trained, disciplined, responsible and ethical soldiers on UN duties and, yes, there is a substantial risk that will not always be the case.

The UN's commitment to higher ethical and performance standards across the board is commendable, but it will take time to implement this. Our government's commitment to helping the UN do this is the right thing, but this is why we need to ensure that we are on the right committees and involved in the right things so we can help address some of these changes.

[Translation]

**Senator Carignan:** My question is primarily for Mr. Ross. I would like to hear about the main problem you have encountered in your role as regards the impact of there being no defence policy.

Is it the changes in government direction? Is it the changes in government policy? Is it the questions from force members? Is it the bureaucracy?

Je n'ai pas les renseignements à jour à ce sujet, mais dans le passé, nous avons toujours refusé au Canada d'accepter que les Nations Unies paient pour nos soldats. Nous avons toujours payé la facture.

**Le sénateur Day :** Bien entendu, si nous participons à des activités de l'OTAN, chaque pays paie ses propres soldats.

**Vam Davidson :** Exactement. L'OTAN utilise l'expression « les coûts sont imputés à leurs auteurs ». C'est tout à fait exact.

**Le sénateur Day :** Il y a aussi l'expression « le partage du fardeau » que nous entendons souvent.

**Vam Davidson :** Il y a une infrastructure commune de l'OTAN, bien entendu, et des fonds sont disponibles pour financer les opérations.

**Le sénateur Day :** L'AWACS et ce genre d'initiatives. N'est-ce pas un problème que nous devons régler? N'est-ce pas un problème que nous devons corriger avant de renforcer le rôle que nous jouons au sein des Nations Unies?

**Vam Davidson :** Je suis désolé, de quel rôle parlez-vous?

**Le sénateur Day :** Un grand nombre de ces soldats ne sont que des mercenaires, à défaut d'un meilleur terme. Ils sont sur le terrain, et les pays les envoient pour l'argent qu'ils génèrent plutôt que d'assumer un rôle plus altruiste que nous aimerions voir dans n'importe quelle force de l'OTAN.

**Vam Davidson :** Je pense que le général Ferron a mis le doigt en plein sur le problème lorsqu'il a dit que peu importe l'opération, vous regardez à gauche, à droite et derrière vous pour savoir avec qui vous travaillez. La qualité des troupes variera. Vous aurez des soldats très solides, bien formés, responsables et respectueux des règles d'éthique, mais il est fort probable que ce ne soit pas toujours le cas.

L'engagement des Nations Unies à rehausser les normes en matière d'éthique et de rendement est louable, mais il faudra du temps pour y parvenir. L'engagement de notre gouvernement à aider les Nations Unies dans ces démarches est la bonne chose à faire, mais c'est la raison pour laquelle nous devons nous assurer de siéger aux comités appropriés et de participer aux bonnes initiatives afin de pouvoir contribuer à mettre en œuvre certains de ces changements.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Ma question s'adresse principalement à M. Ross. J'aimerais que vous nous indiquiez la principale problématique que vous avez rencontrée dans le cadre de vos fonctions quant aux conséquences de l'absence d'une politique en matière de défense nationale.

Est-ce que ce sont les changements d'orientation du gouvernement? Est-ce que ce sont les changements sur le plan des politiques? S'agissait-il des demandes qui provenaient des membres de l'armée? Est-ce que c'est la bureaucratie?

Can you describe the biggest problem you have encountered in your role and indicate a solution we could consider as part of a national defence policy?

**Mr. Ross:** Yes, Senator, but I will answer in English.

**Senator Carignan:** Yes, of course, go ahead.

[English]

**Mr. Ross:** I think the fundamental problem has not changed from government to government or with defence policies that have come and gone. The fundamental issue has always been uncertainty about who was in charge of and managing that \$6 to \$8 billion annually. About \$2 or \$3 billion is for new stuff and about \$2.5 to \$3 billion annually is to support equipment you have already bought; we call it sustainment.

The Defence Production Act was created shortly after World War II, and it gave power to a minister to acquire defence material, like tanks, airplanes and ships, with which to equip the Canadian Forces. There was a Minister of Defence Production. Then it was assigned to the Minister of Defence, and then to the Minister of Supply and Services Canada, and after that to the Minister of Public Works and Government Services and now it is Public Services and Procurement Canada, although they haven't changed the act legally. It is about contracting authority.

So the business is managed and National Defence is entirely responsible for all the outcomes, but they don't control the key of activity, which is the ability to enter into a contract. An example would be the Arctic/Offshore Patrol Ship. There are about 45 military and DND civilians in that project, and there are two procurement officers from Public Works. The entire agenda is set by the two from Public Works and their chain of command. So every decision is made by interdepartmental committees of directors general, assistant deputy ministers, deputy ministers or, occasionally, ministers.

The decision was made in this town, for example, during the design phase that every task of the design of the patrol ships would go to a third-party review of consultants — each task. So six months at a time, we would ask somebody, “Was that a reasonable task, and was the cost reasonable?” and we would have our chief financial officers attesting to the costing of that task.

Literally, years go by. Buying power goes down. There is no upside to that schedule. It is almost disastrous to the department and to the Canadian Forces. That is a single example of the excessive over-management and the redundant layers of involvement that go on every day. A project manager's life is extremely frustrating. They will come into a job for

Pouvez-vous dresser le portrait du problème le plus important auquel vous avez fait face durant l'exercice de vos fonctions et nous indiquer la solution que nous pourrions envisager dans le cadre d'une politique en matière de défense?

**M. Ross :** Oui, sénateur, mais je vais répondre en anglais.

**Le sénateur Carignan :** Oui, bien sûr, allez-y.

[Traduction]

**M. Ross :** Je pense que le problème fondamental n'a pas changé d'un gouvernement à un autre ou en ce qui a trait aux politiques en matière de défense qui se sont succédé. Le problème fondamental a toujours été l'incertitude entourant le responsable et la gestion des 6 à 8 milliards de dollars annuellement. Environ 2 ou 3 milliards de dollars sont consacrés aux nouvelles initiatives et entre 2,5 et 3 milliards de dollars par année sont versés pour l'équipement dont vous avez déjà fait l'acquisition, ce que nous appelons l'approvisionnement.

La Loi sur la production de défense, qui a été créée peu après la Seconde Guerre mondiale, a conféré le pouvoir à un ministre de faire l'acquisition de matériel de défense tel que des chars d'assaut, des avions et des navires pour équiper les Forces armées canadiennes. Il y a un ministre de la Production de défense. Le pouvoir a été confié au ministre de la Défense, puis au ministre des Approvisionnements et Services Canada et ensuite au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux. Ce pouvoir est maintenant entre les mains du ministre des Services publics et de l'Approvisionnement, même si la loi n'a pas changé. Elle confère un pouvoir de passation de marchés.

Les affaires sont donc gérées et le ministère de la Défense nationale est entièrement responsable de tous les résultats, mais il ne gère pas la principale activité, qui est la capacité de conclure un contrat. Prenons l'exemple du navire de patrouille extracôtier de l'Arctique. Environ 45 militaires et civils du MDN travaillent à ce projet, ainsi que deux agents d'approvisionnement de Travaux publics. L'ensemble du programme est élaboré par les deux agents de Travaux publics et leur chaîne de commandement. Donc, toutes les décisions sont prises par des comités interministériels composés de directeurs généraux, de sous-ministres adjoints, de sous-ministre et, occasionnellement, de ministres.

Par exemple, durant l'étape de la conception, il a été décidé ici que toutes les tâches dans le cadre de la conception des navires de patrouille feraient l'objet d'un examen indépendant mené par des consultants — toutes les tâches. Donc, tous les six mois, nous demandions, « Cette tâche est-elle raisonnable et le coût est-il raisonnable? », et nos directeurs financiers confirmaient le coût de la tâche.

Les années passent. Le pouvoir d'achat diminue. Le programme n'offre plus d'avantage. C'est presque catastrophique pour le ministère et les Forces armées canadiennes. C'est un exemple de la gestion excessive et des chevauchements redondants que l'on voit chaque jour. La vie d'un gestionnaire de projet est extrêmement frustrante.

three years and not advance their project at all. Now, a typical project manager will say it will take seven years to get out of basic options analysis.

[Translation]

**Senator Carignan:** I am satisfied with your answer because initially I wanted to ask what your greatest frustration was. I got the answer by asking a different question.

**Mr. Ross:** Those are the issues and processes.

[English]

**Senator Raine:** I was going to ask a similar question. When we look at the global budget for National Defence in Canada, it's pretty big, though it is not as big as those of some countries. But obviously, we are wasting a lot of money spinning wheels on some of our procurement on these major items. Could you guess at how much money we are losing in this process, maybe just by a percentage? This is very concerning.

**Ms. Ross:** That is a very good question. I have 60 students in two courts that go through complex project management courses with me and many of them are active project managers. This is not anecdotal of everything, but I have one project manager who has spent more on the process over the past five years than he will spend on buying equipment. When you think of that and you think of the cost of that schedule slippage and the cost of process, it is in the tens or hundreds of millions annually. All those projects management staff members are paid. The building is heated. The lights are on. The trials and the trips and the conferences all occur, but they can't move forward.

**Senator Raine:** It is very good for the economy of Ottawa but, as a taxpayer who doesn't live in Ottawa, this is something I think that we should be looking at as we go forward with a new defence strategy. Perfection is the enemy of progress. If we set up a system where you can't take any risk or you will be vilified if something isn't exactly as you promised, then I don't see how we can get out of this logjam.

**Ms. Ross:** We have the most inefficient governance machinery structure in NATO, not counting the very small countries that are involved in Partnerships for Peace. Our allies and my counterparts in National Armour Directors looked at me said, "You do what?" They own the contracting process. They have a minister who is accountable for the delivery of that new ship class.

**Senator Raine:** Is there a country that you could point to from which we could learn a best practice?

Après trois ans à travailler sur un projet, il peut n'avoir fait aucun progrès. Habituellement, un gestionnaire de projet dira qu'il faut sept ans pour terminer les analyses des options de base.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Je suis satisfait de votre réponse, parce que, au départ, je voulais formuler ma question ainsi : « Quelle est votre plus grande frustration? » J'ai réussi à avoir la réponse, mais en vous posant la question différemment.

**M. Ross :** Ce sont les enjeux et les processus.

[Traduction]

**La sénatrice Raine :** J'allais poser une question semblable. Lorsque nous regardons le budget global pour la Défense nationale au Canada, il est assez important, même s'il n'est peut-être pas aussi élevé que dans certains pays. Mais de toute évidence, nous gaspillons beaucoup d'argent sur une partie de l'approvisionnement de quelques gros articles. Pouvez-vous deviner combien d'argent nous perdons dans ce processus, le pourcentage? C'est très préoccupant.

**Mme Ross :** C'est une excellente question. J'ai 60 étudiants qui suivent des cours de gestion de projets complexes avec moi et bon nombre d'entre eux sont des gestionnaires de projet actifs. Par exemple, j'ai un gestionnaire de projet qui a consacré plus de temps à travailler sur le processus au cours des cinq dernières années qu'il en consacra à l'achat de l'équipement. Lorsqu'on pense à cela, aux coûts des retards d'exécution et aux coûts du processus, on parle en termes de dizaines ou de centaines de millions de dollars par année. Tous les membres du personnel de la gestion de ces projets sont rémunérés. L'immeuble est chauffé. Il y a de l'éclairage. Des procès, des voyages et des conférences ont lieu, mais les membres du personnel ne peuvent pas aller de l'avant.

**La sénatrice Raine :** C'est excellent pour l'économie d'Ottawa, mais, en tant que contribuable qui ne vit pas à Ottawa, c'est quelque chose que nous devrions examiner étant donné que nous allons de l'avant avec une nouvelle stratégie de défense. La perfection est l'ennemi du progrès. Si on met sur pied un système où l'on peut prendre n'importe quel risque ou dans le cadre duquel on sera vilipendé si l'on ne respecte pas ses promesses à la lettre, alors je ne vois pas comment on peut se sortir de cette impasse.

**Mme Ross :** Nous avons la structure de gouvernance la plus inefficace à l'OTAN, sans compter les très petits pays qui participent aux partenariats pour la paix. Nos alliés et mes homologues directeurs d'armées nationales m'ont dit, « Vous faites quoi? » Ils maîtrisent le processus de passation des marchés. Ils ont un ministre qui est responsable de fournir cette nouvelle catégorie de navires.

**La sénatrice Raine :** Y a-t-il un pays dont nous pourrions examiner les pratiques exemplaires?

**Ms. Ross:** I think both Australia and the United Kingdom have pretty efficient models. The United States is very complicated. My counterpart was the Deputy Secretary of Accessing Technology and Logistics, which was a pretty global role. The army, navy and air force in the United States do their own procurement, but it is all within the Department of Defence with the Americans. The British and the Australians have fairly efficient procurement processes within their defence departments.

The Australians had a separate defence materiel organization for about eight years, and they just linked it back up recently to their defence department because they felt they got a bit too far from the operational requirement staff. Now it has been brought in tighter and it has a single accountable CEO.

**Senator Raine:** That is very interesting. I think we should take a look at what Australia is doing because they are a country that has evolved much as Canada has evolved. In terms of our military, are we relatively the same size as Australia?

**Ms. Ross:** No, we are bigger but they spend almost twice as much on defence. It is almost double. They pursue extremely big and expensive equipment programs.

**Senator Raine:** Maybe we shouldn't look at them, then.

**Senator Beyak:** I agree with Senator Raine's questioning.

Your presentations were very thorough and enlightening. It is said in communications and advertising that you have to say something 17 times, and we've heard it enough this afternoon that I hope our Senate committee will be able to write a report that shows the waste, how much more money is needed and where we could be prioritizing.

I've asked this of every other panel: Between NATO and the UN, do you have thoughts on where we should be prioritizing? Can we do both, and is one more important than the other? You covered most of it in your presentations, but do you have any final thoughts?

**Vice-Admiral Davidson:** Having a vested interest in a previous life in NATO, it's not a question of one or the other. It is clearly for Canada — we are an allied country. We have alliance obligations, we have mutual defence obligations, we're committed to NATO, we're a founding member and NATO has much to offer. It has its wrinkles and inefficiencies, but it's a club we cannot afford not to be a central part of.

We're reengaging now with the United Nations, and I believe that's also important.

**Mme Ross :** Je pense que l'Australie et le Royaume-Uni ont tous les deux des modèles assez efficaces. Celui des États-Unis est très compliqué. Mon homologue, qui était le secrétaire adjoint à l'Accès des technologies et à la Logistique, assumait un rôle assez global. L'armée, la marine et les forces aériennes aux États-Unis s'occupent de leur propre approvisionnement, mais ils le font au sein du département de la Défense des États-Unis. Les Britanniques et les Australiens ont des processus d'approvisionnement assez efficaces au sein de leur ministère de la Défense.

Les Australiens avaient une organisation du matériel de défense distincte pendant environ huit ans, et ils viennent juste de la réintégrer à leur ministère de la Défense, car ils trouvaient qu'ils s'étaient trop éloignés du personnel chargé des besoins opérationnels. Ils ont rapproché les deux entités et ont un seul PDG responsable.

**La sénatrice Raine :** C'est très intéressant. Je pense que nous devrions examiner ce que l'Australie fait, car c'est un pays qui a plus évolué que le Canada. La taille de notre armée est-elle assez semblable à celle de l'Australie?

**Mme Ross :** Non, la taille de notre armée est plus grande, mais les Australiens dépensent presque le double que nous pour la défense. C'est presque le double. Ils mènent des programmes d'équipement importants et coûteux.

**La sénatrice Raine :** Nous devrions peut-être examiner ce qu'ils font alors.

**La sénatrice Beyak :** Je suis d'accord avec la sénatrice Raine.

Vos exposés étaient très détaillés et instructifs. Vous avez dit que vous devez répéter ce que vous dites 17 fois en ce qui concerne les communications et la publicité, et on nous l'a signalé assez souvent cet après-midi que j'espère que notre comité sénatorial pourra rédiger un rapport qui montrera le gaspillage, les fonds supplémentaires qui sont requis et les secteurs sur lesquels nous pourrions nous concentrer.

J'ai posé la question suivante à tous les autres groupes de témoins : entre l'OTAN et les Nations Unies, avez-vous une idée des secteurs qui devraient être prioritaires? Pouvons-nous faire partie des deux, ou y en a-t-il un plus important que l'autre? Vous avez couvert la majorité de ces questions dans vos déclarations, mais avez-vous un dernier mot à dire?

**Vam Davidson :** Comme j'ai un intérêt direct en raison de ma carrière antérieure à l'OTAN, ce n'est pas une question d'établir si l'un est plus important que l'autre. C'est clairement pour le Canada — nous sommes un pays allié. Nous avons des obligations dans le cadre de l'alliance et des obligations de défense mutuelle, nous avons un engagement envers l'OTAN et nous sommes un membre fondateur de l'OTAN, qui a beaucoup à offrir. Elle a ses imperfections et ses inefficacités, mais c'est un groupe dont nous ne pouvons pas nous permettre de ne pas faire partie.

Nous nous engageons maintenant à nouveau auprès des Nations Unies, et je crois que c'est également important.

It is not one or the other. We need the two things at the same time.

**Maj.-Gen. Ferron:** My approach would be very similar. It's interoperability, and we cannot afford not to be interoperable. In my opening remarks, it wasn't just with equipment; it was interoperable with the thought process and our training. We cannot choose one over the other.

In my career, I've been in both the United Nations and with NATO. Frankly, we have a priority with NATO, because that's where most of our emphasis is in my lifetime, from the Cold War all the way through the Balkans, into Afghanistan and who knows where we will be next.

I think we can't choose. We need to be part of the team.

**Mr. Ross:** I spent three years as Deputy Foreign Policy Adviser, and my perspective is that we don't get to choose. When you're a G7 member and part of that big-boys club, when the Prime Minister of the U.K, Australia or the U.S. President calls, you have to do something. It might not be what that person asked on that day, but not participating is not an option when you're in the club.

**Senator Day:** Interoperability with the other participating and willing members from the United Nations may not be interoperability with the 28 nations of NATO. Do you worry about interoperability having two faces here?

**Maj.-Gen. Ferron:** That's a great question. Whether it's in a NATO-UN or UN-NATO, you'll see the challenges of interoperability everywhere. My little analogy was about left and right: When you do it nationally, it's work. Oftentimes, I've ended up in an operational theatre where I realized our standard operating procedures were not interoperable. It had nothing to do with equipment or technology; it was everything about how soldiers reacted.

It's hard work, and we need to continue to be consistent. Interoperability is sometimes just thrown out there, but it is a central hub to success in anything that we do, absolutely.

**The Chair:** Time has passed us by. I would like to thank the witnesses for taking the time to come to present to us. We appreciate what you had to say, and it will be given serious consideration.

I'd like to thank our staff who have been here all day. It has been a long day. I want to say we appreciate the time and effort that has gone into this.

Ce n'est pas l'un ou l'autre. Nous avons besoin des deux.

**Maj.-gén. Ferron :** J'adopterais une approche très similaire. C'est une question d'interopérabilité, et nous ne pouvons pas nous permettre de ne pas être interopérables. Dans mes remarques liminaires, je n'ai pas seulement parlé de l'équipement; l'interopérabilité doit faire partie intégrante du processus de réflexion et de la formation. Nous ne pouvons pas choisir l'un au détriment de l'autre.

Au cours de ma carrière, j'ai travaillé aux Nations Unies et à l'OTAN. Pour être honnête, notre participation au sein de l'OTAN est une priorité, car c'est surtout sur cette organisation que nous avons mis l'accent de mon vivant, de la guerre froide jusqu'au conflit dans les Balkans, en passant par l'Afghanistan et qui sait où nous serons ensuite.

Je pense que nous ne pouvons pas faire un choix. Nous devons faire partie de l'équipe.

**M. Ross :** J'ai été conseiller adjoint sur la politique étrangère pendant trois ans et, à mon avis, nous ne pouvons pas choisir. Quand nous sommes un pays membre du G7 et du club des gros joueurs, lorsque le premier ministre du Royaume-Uni, le premier ministre de l'Australie ou le président américain nous demande d'intervenir, il faut faire quelque chose. Nous ne sommes pas obligés de faire ce qu'on nous demande le jour même, mais ne rien faire n'est pas une option lorsque nous faisons partie du club.

**Le sénateur Day :** L'interopérabilité avec les autres membres participants des Nations Unies n'est peut-être pas l'interopérabilité avec les 28 pays membres de l'OTAN. Craignez-vous qu'il y ait deux types d'interopérabilité?

**Maj.-gén. Ferron :** C'est une excellente question. Que ce soit dans le cadre de l'OTAN-ONU ou de l'ONU-OTAN, vous verrez les défis liés à l'interopérabilité partout. Ma petite analogie portait sur la gauche et la droite : lorsqu'on veut appliquer quelque chose à l'échelle nationale, c'est du travail. Il est souvent arrivé que je me retrouve dans un théâtre opérationnel et que je me rende compte que nos procédures habituelles n'étaient pas interopérables. Cela n'avait rien à voir avec l'équipement ou la technologie; c'était plutôt lié à la façon dont les soldats réagissaient.

C'est un travail ardu, et nous devons continuer à être cohérents. L'interopérabilité est parfois négligée, mais elle est tout à fait essentielle à la réussite de toutes nos démarches.

**Le président :** Le temps a filé. J'aimerais remercier les témoins d'avoir pris le temps de venir comparaître. Nous vous sommes reconnaissants de vos témoignages. Nous en tiendrons compte.

J'aimerais remercier les membres de notre personnel qui ont été ici toute la journée. La journée a été longue. Je tiens à leur dire que nous leur sommes reconnaissants du temps et des efforts qu'ils ont consacrés.



Colleagues, we will adjourn, but I want to forewarn you that we may well have another meeting of the committee later in the week, and you will get a notice if we do.

(The committee adjourned.)

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 22, 2016

The Standing Senate Committee on National Security and Defence, to which was referred Bill S-205, An Act to amend the Canada Border Services Agency Act (Inspector General of the Canada Border Services Agency) and to make consequential amendments to other Acts, met this day at 11:16 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

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

[*English*]

**The Chair:** Welcome to the Standing Senate Committee National Defence and Security. We will begin by going around the table introducing the senators. I am Senator Dan Lang. To my left is Adam Thompson, the clerk of the committee.

**Senator Jaffer:** My name is Mobina Jaffer; I'm from British Columbia. To my right is Dominique Valiquet, the analyst of the committee.

[*Translation*]

**Senator Carignan:** Senator Claude Carignan from Quebec.

**Senator Dagenais:** Senator Jean-Guy Dagenais from Quebec.

[*English*]

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

**Senator Meredith:** Senator Meredith, Ontario.

**Senator Moore:** Wilfred Moore, Nova Scotia.

**Senator Day:** Joseph Day, senator for New Brunswick, beautiful southern New Brunswick, Kennebecasis Valley.

**Senator White:** Are you going to tell a story, senator?

**Senator Day:** I'm going to be home soon.

**Senator White:** Vern White, Ontario.

**The Chair:** Thank you, colleagues. We're here to consider clause-by-clause consideration of Bill S-205 and also to give an outline with respect to the work that will be done over the course of the summer and the beginning of September.

Chers collègues, nous allons lever la séance, mais je tiens à vous signaler que nous tiendrons fort probablement une autre réunion du Comité plus tard cette semaine. Vous en serez avisés, le cas échéant.

(Le comité s'ajourne.)

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 22 juin 2016

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, auquel a été renvoyé le projet de loi S-205, Loi modifiant la Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada (inspecteur général de l'Agence des services frontaliers du Canada) et modifiant d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 11 h 16, pour faire l'étude article par article du projet de loi.

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

[*Traduction*]

**Le président :** Bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense. Nous allons tout d'abord nous présenter. Je suis le sénateur Dan Lang. À ma gauche se trouve le greffier du comité, M. Adam Thompson.

**La sénatrice Jaffer :** Je m'appelle Mobina Jaffer. Je viens de la Colombie-Britannique. Je vous présente l'analyste du comité, Dominique Valiquet, qui se trouve à ma droite.

[*Français*]

**Le sénateur Carignan :** Sénateur Claude Carignan, du Québec.

**Le sénateur Dagenais :** Sénateur Jean-Guy Dagenais, du Québec.

[*Traduction*]

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

**Le sénateur Meredith :** Sénateur Meredith, de l'Ontario.

**Le sénateur Moore :** Wilfred Moore, de la Nouvelle-Écosse.

**Le sénateur Day :** Joseph Day, sénateur du Nouveau-Brunswick, du sud de la province, soit la belle vallée de Kennebecasis.

**Le sénateur White :** Allez-vous nous raconter une histoire, sénateur?

**Le sénateur Day :** Je retournerai bientôt à la maison.

**Le sénateur White :** Vern White, de l'Ontario.

**Le président :** Merci, chers collègues. Nous nous réunissons aujourd'hui pour étudier le projet de loi S-205 article par article et également pour donner un aperçu des travaux qui seront effectués au cours de l'été et au début de septembre.

To begin with, colleagues, I would like to move in camera to discuss a number of items, and then we will come out of the in camera session in order to deal with clause-by-clause consideration of Bill S-205.

(The committee continued in camera.)

(The committee resumed in public.)

**The Chair:** I'd like to call this meeting back to order and welcome our viewers. Once again, for everybody's information, we are going to be doing clause-by-clause consideration of Bill S-205, An Act to amend the Canada Border Services Agency Act, (Inspector General of the Canada Border Services Agency) and to make consequential amendments to other Acts.

This is a private members' bill that has been sponsored by Senator Moore, and we have had hearings in the past on this particular piece of legislation and are now going to go into clause-by-clause consideration of the bill.

Is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-205, An Act to amend the Canada Border Services Agency Act (Inspector General of the Canada Border Services Agency) and to make consequential amendments to other Acts?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 2 carry? There are a number of amendments coming forward. I understand Senator Carignan has a number of amendments.

[Translation]

**Senator Carignan:** I move:

That Bill S-205 be amended in clause 2,

(a) on page 3, by replacing lines 22 to 44 with the following:

“**15.5** The mandate of the Inspector General is to consider any complaint made under subsection 15.6(1).”; and

(b) on page 4, by deleting lines 1 to 10.

[English]

**The Chair:** Perhaps, senator, you could give us an explanation of what that amendment does. On each amendment, could you give a short explanation?

Pour commencer, chers collègues, j'aimerais que nous discussions d'un certain nombre d'éléments à huis clos, et nous reprendrons la séance publique par la suite pour faire l'étude article par article du projet de loi S-205.

(La séance se poursuit à huis clos.)

(La séance publique reprend.)

**Le président :** Nous reprenons. Je souhaite la bienvenue aux gens qui nous regardent. Encore une fois, à titre d'information, nous allons étudier, article par article, le projet de loi S-205, Loi modifiant la Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada (inspecteur général de l'Agence des services frontaliers du Canada) et modifiant d'autres lois en conséquence.

Il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire parrainé par le sénateur Moore. Nous avons tenu des séances sur ces mesures législatives et nous allons maintenant étudier le projet de loi article par article.

Plaît-il au comité de procéder à l'étude article par article du projet de loi S-205, Loi modifiant la Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada (inspecteur général de l'Agence des services frontaliers du Canada) et modifiant d'autres lois en conséquence?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'étude du titre est-elle réservée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 1 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 2 est-il adopté? Un certain nombre d'amendements sont proposés. Je crois comprendre que le sénateur Carignan en a un certain nombre à présenter.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Je propose :

Que le projet de loi S-205 soit modifié à l'article 2 :

a) à la page 3, par substitution, aux lignes 14 à 36, de ce qui suit :

« **15.5** L'inspecteur général a pour mandat de traiter toute plainte portée en vertu du paragraphe 15.6(1). »;

b) à la page 4, par suppression des lignes 1 à 9.

[Traduction]

**Le président :** Sénateur, vous pourriez peut-être nous expliquer l'objectif de l'amendement. Serait-il possible de fournir une brève explication pour chaque amendement?

[Translation]

**Senator Carignan:** The goal is to ensure the inspector has the authority to consider the complaints made and to carry out verifications and inspections and make recommendations.

[English]

**The Chair:** Thank you, senator.

Shall the amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

I understand you have another amendment, Senator Carignan.

[Translation]

**Senator Carignan:** Yes. The next amendment is related to the authority to launch an investigation when a complaint is made. I move:

That Bill S-205 be amended in clause 2, on page 4, by replacing lines 11 to 13 with the following:

“15.6(1) Any person who claims to be aggrieved by any act or thing done by the Agency may make a complaint to the Inspector General and, subject to this”.

[English]

**The Chair:** Shall the amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

I understand, Senator Carignan, that you have another amendment?

[Translation]

**Senator Carignan:** Yes. Still concerning clause 2, I move:

That Bill S-205 be amended in clause 2,

(a) on page 7, by replacing line 39 with the following:

“(2) Subject to subsection (3), the”;

(b) on page 8, by deleting lines 32 to 37; and

(c) on page 9, by deleting lines 1 to 15.

The goal is to re-establish a mandate for inspections, recommendations and reports, as is the case in the incorporating acts of other similar organizations responsible for verifications and inspections.

[English]

**The Chair:** Shall the amendment carry?

[Français]

**Le sénateur Carignan :** L’objectif est de veiller à ce que, dans le cadre de ses pouvoirs, l’inspecteur traite les plaintes qui lui sont présentées et qu’il ait un pouvoir de vérification, d’inspection et de recommandation.

[Traduction]

**Le président :** Merci, sénateur.

L’amendement est-il adopté?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** Adopté.

Je crois que vous avez un autre amendement à proposer, sénateur Carignan.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Oui. Le prochain amendement se rapporte au pouvoir d’initier une enquête lorsqu’une plainte est présentée. Je propose :

Que le projet de loi S-205 soit modifié à l’article 2, à la page 4, par substitution, aux lignes 10 et 11, de ce qui suit :

« 15.6(1) Toute personne qui prétend avoir subi un préjudice des activités de l’Agence peut porter plainte auprès de ».

[Traduction]

**Le président :** L’amendement est-il adopté?

**Des voix :** D’accord.

**Le président :** Adopté.

Si je ne me trompe pas, vous avez un autre amendement à présenter, sénateur Carignan?

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Oui. Toujours à l’article 2, je propose :

Que le projet de loi S-205 soit modifié à l’article 2,

a) à la page 7, par substitution, à la ligne 39, de ce qui suit :

« (2) Sous réserve du paragraphe (3), »;

b) à la page 8, par suppression des lignes 39 à 44;

c) à la page 9, par suppression des lignes 1 à 15.

Il s’agit de revenir à un mandat d’inspection, de recommandation et de rapport, comme c’est le cas dans les lois constitutives d’autres organismes semblables chargés de vérification et d’inspection.

[Traduction]

**Le président :** L’amendement est-il adopté?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Senator Jaffer, I understand you have another amendment.

**Senator Jaffer:** I have an amendment. Clause 2, pages 9 to 11.

(a) on page 9, by adding the following after line 39:

**15.191** The Inspector General's decisions in respect of a complaint or an investigation under this Act, and the findings and recommendations contained in the Inspector General's report referred to in subsection 15.11(1), are final and are not subject to appeal or to review by any court.”;

(b) on page 10, by deleting lines 5 to 42; and

(c) on page 11, by deleting lines 1 to 43.

**The Chair:** Colleagues, shall the amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Senator Jaffer, I understand you have another amendment.

**Senator Jaffer:** Clause 2, page 10.

THAT Bill S-205 be amended in clause 2, on page 10, by replacing line 4 with the following:

“\$5,000.”.

**The Chair:** Shall the amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Senator White, I understand you have a motion to put forward as well.

**Senator White:** Clause 2, pages 1 to 11.

THAT the Law Clerk and Parliamentary Counsel be authorized to make any necessary changes to the numbering of the proposed sections contained in clause 2 and to all cross-references thereto.

**The Chair:** Shall the amendment carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 2, as amended, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Sénatrice Jaffer, je crois que vous voulez présenter un amendement.

**La sénatrice Jaffer :** Je propose un amendement. Il s'agit de l'article 2, pages 9 à 11.

a) à la page 9, par adjonction, après la ligne 38, de ce qui suit :

**15.191** Les décisions que prend l'inspecteur général dans le cadre de toute plainte qu'il reçoit ou enquête qu'il mène sous le régime de la présente loi et les conclusions et recommandations qu'il présente dans le rapport visé au paragraphe 15.11(1) sont définitives et ne sont pas susceptibles d'appel ou de révision en justice;

b) à la page 10, par suppression des lignes 5 à 33;

c) à la page 11, par suppression des lignes 1 à 35.

**Le président :** Chers collègues, l'amendement est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Sénatrice Jaffer, je crois comprendre que vous avez un autre amendement.

**La sénatrice Jaffer :** Article 2, page 10.

QUE le projet de loi S-205 soit modifié à l'article 2, à la page 10, par substitution, à la ligne 4 de ce qui suit :

« amende maximale de 5 000 \$. »

**Le président :** L'amendement est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Sénateur White, je crois que vous voulez présenter une motion.

**Le sénateur White :** Article 2, pages 1 à 11.

QUE le légiste et conseiller parlementaire soit autorisé à apporter tous les changements nécessaires à la désignation numérique des articles proposés qui se trouvent à l'article 2 et à tout renvoi à ceux-ci.

**Le président :** L'amendement est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 2 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 3 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 5 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 6 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 7 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 8 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 9 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 10 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 11 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall clause 12 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Senator Day

**Senator Day:** Just for those who might be watching this, all of those clauses that we just did, from clause 3 through to clause 12, are all consequential amendments that flow from the clause 2 work that we've just agreed to. Other acts and statutes needed some amendment, and that's what this has done.

It's taken a lot of work to achieve that. I commend the sponsor of this for the fine work that he's done in finding other statutes that are impacted by this.

**The Chair:** Just following on that, Senator Day, Senator Moore and Senator Carignan should be commended for the work they did on this bill. It's a very important bill, and it's long overdue in

**Le président :** Adopté.

L'article 4 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 5 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 6 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 7 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 8 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 9 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 10 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 11 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 12 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Sénateur Day.

**Le sénateur Day :** Je veux dire aux gens qui nous écoutent que tous les articles que nous venons d'adopter, les articles 3 à 12, constituent tous des modifications corrélatives qui découlent de l'article 2 sur lequel nous nous sommes entendus. D'autres modifications devaient être apportées à d'autres dispositions, et c'est ce qui en résulte.

Il a fallu beaucoup de travail pour en arriver là. Je félicite le parrain du projet de loi pour le travail remarquable qu'il a accompli en trouvant d'autres dispositions touchées par cela.

**Le président :** Vous avez raison, sénateur Day. Il convient de féliciter les sénateurs Moore et Carignan pour le travail qu'ils ont accompli concernant le projet de loi. Il s'agit d'un projet de loi très

respect to the Canada Border Services Agency and the question of oversight. I'm sure they are looking for something that can be put in place to assist them in doing the job they are being asked to do.

Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall the bill, as amended, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Is it agreed that I report this bill, as amended, to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Colleagues, that brings us to the conclusion of the work.

Senator Moore, I believe you have something further.

**Senator Moore:** I would like to say something, if I could, chair, just to try to outline the importance of this work and this bill to Canadians.

I get letters, emails, from people who have had tough times at the hands of CBSA agents. I want to mention a recent one I received.

This gentleman returned to Canada, March 15, and he was segregated for secondary inspection at the Ottawa International Airport. He has made a request for information under the Privacy Act, and he has been frustrated everywhere he goes.

He's been told that he has been targeted, that he fits a profile because he's older, a white male, lives and travels alone and he's made several trips to South Asia.

He was also told he can expect similar treatment every time he returns to Canada, and he was called — I won't use the F-word — an "F drunk" because he was in a faraway country, attending an Alcoholics Anonymous conference that he was doing good work at. This is how he was treated when he told them what he was doing there.

He made inquiries of CBSA for information about the interrogation. He wanted a copy of the transcript, a copy of the video, and he's been told they may not exist; they can't find them.

This is so typical of the frustrations that some of our citizens are suffering. I hope we can get this bill over to the house.

important, et il était attendu depuis longtemps en ce qui a trait à l'Agence des services frontaliers du Canada et à la question de la surveillance. Je suis sûr qu'ils espèrent que quelque chose pourra être mis en place pour les aider à faire le travail qu'on leur demande.

Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Le projet de loi modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Puis-je faire rapport du projet de loi modifié au Sénat?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Chers collègues, c'est ce qui met fin à nos travaux.

Sénateur Moore, je crois que vous avez quelque chose à ajouter.

**Le sénateur Moore :** J'aimerais dire quelque chose si vous me le permettez, monsieur le président. Je veux simplement essayer de donner un aperçu de l'importance qu'ont ces travaux et le projet de loi pour les Canadiens.

Je reçois des lettres et des courriels de la part de gens qui ont vécu une mauvaise expérience avec des agents de l'ASFC. Je veux parler de l'une de ces personnes.

C'est le cas d'un homme qui était de retour au Canada, le 15 mars. Il a été isolé et a fait l'objet d'une deuxième inspection à l'Aéroport international d'Ottawa. Il a fait une demande d'information en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels, et toutes ses démarches ont été frustrantes.

On lui a dit qu'il était ciblé, qu'il correspond à un certain profil parce que c'est un homme blanc d'un certain âge qui vit et voyage seul et qui a fait plusieurs voyages en Asie du Sud.

On lui a dit également qu'il peut s'attendre à subir le même traitement chaque fois qu'il reviendra au Canada, et on l'a traité d'ivrogne parce qu'il participait à une conférence d'Alcooliques Anonymes dans un pays lointain, où il faisait du bon travail. Voilà comment on l'a traité lorsqu'il a dit ce qu'il faisait là-bas.

Il a fait des démarches auprès de l'ASFC pour obtenir des renseignements au sujet de l'interrogatoire. Il voulait une copie de la transcription et de la vidéo. On lui a dit qu'elles n'existent peut-être plus, qu'on ne les trouvait pas.

Cela correspond tellement aux frustrations que vivent certains de nos citoyens. J'espère que nous pouvons renvoyer le projet de loi à la Chambre.

I know the minister likes some of it. I know in the new bill he has there's no provision for this type of complaint process, so I'm hopeful.

The gentleman who wrote to me said, "I want to let you know that the actions of you and your colleagues on the Senate Committee on National Security and Defence are supported and appreciated by one victim of the agency's arrogant and undisciplined behaviour."

People are watching us, colleagues. I think this is important.

Senator Carignan, I, too, want to thank you for your work. I know that the amendments that you've brought forward took a lot of work to go through to get them lined up so they all make sense and get us where we want to be with the bill. I thank you for that.

**Senator Jaffer:** In light of what Senator Carignan and Senator Moore have done — and I'm sure all of us very much appreciate that — may I ask that we report it today, and that people assist so that we might get it through today?

**Senator Day:** There are amendments, so there has to be a report stage that's not normally there.

**Senator Jaffer:** That's right.

**Senator Day:** To try and get it through report stage and third reading is a bit of a stretch.

**Senator Jaffer:** It is, but we may have some downtime, from the way things are going. All I'm suggesting is if all of us get together and there is a possibility, we should get it through.

**Senator White:** This is great job by everyone. I really appreciate how hard everyone has worked on this.

Correct me if I am wrong, Senator Carignan, but with Bill S-225 last week, we were able to vote on it that day. We didn't have to put it over to the next day. So there is a possibility.

**The Chair:** Did you amend it?

**Senator White:** Yes.

**Senator Carignan:** That's possible, but we need unanimous agreement. I don't know if you will have enough time to report. We will see.

At the end of the day, I don't think it will make a big difference if they receive the bill today or when we come back. I think they will have enough information for the bureaucrats to be able to work on this bill during the summer break.

Maybe it's best to take the time to review, make sure that we don't have shells and that the product is perfect. This could be adopted when we come back in our first week in September.

Je sais que le ministre en aime une partie. Je sais que le nouveau projet de loi qu'il a ne contient pas de disposition sur ce type de processus de plainte, et j'ai donc bon espoir.

Voici ce qu'a dit l'homme qui m'a écrit : « Je veux que vous sachiez que l'une des victimes de l'arrogance et du comportement indiscipliné de l'agence appuie les mesures que vous et vos collègues du Comité sénatorial de la sécurité nationale et de la défense prenez et qu'elle vous remercie. »

Des gens nous regardent, chers collègues. Je pense que c'est important.

Sénateur Carignan, je veux moi aussi vous remercier pour votre travail. Je sais que vous avez dû travailler fort pour rassembler de façon logique les amendements que vous avez présentés afin que nous en arrivions au résultat voulu pour ce projet de loi. Je vous en remercie.

**La sénatrice Jaffer :** Compte tenu de ce qu'ont réalisé les sénateurs Carignan et Moore — et je suis certaine que chacun d'entre nous s'en réjouit grandement —, puis-je demander à ce que nous fassions rapport du projet de loi aujourd'hui, et que les gens nous aident de sorte que nous puissions le faire adopter aujourd'hui?

**Le sénateur Day :** Puisqu'il y a des amendements, il y a l'étape du rapport.

**La sénatrice Jaffer :** C'est exact.

**Le sénateur Day :** Franchir l'étape du rapport et la troisième lecture, c'est beaucoup.

**La sénatrice Jaffer :** Oui, mais nous pouvons avoir un temps d'arrêt, d'après la façon dont les choses se passent. Tout ce que je veux dire, c'est que s'il y a une possibilité, nous devrions le faire.

**Le sénateur White :** Tout le monde a fait de l'excellent travail. Je suis vraiment ravi que chacun ait travaillé aussi fort.

Veillez me corriger si je me trompe, sénateur Carignan, mais dans le cas du projet de loi S-225, la semaine dernière, nous avons pu voter le jour même. Nous n'avons pas dû remettre cela au jour suivant. Il y a donc une possibilité.

**Le président :** Y avait-il des amendements?

**Le sénateur White :** Oui.

**Le sénateur Carignan :** C'est possible, mais nous avons besoin du consentement unanime. Je ne sais pas si vous aurez assez de temps pour franchir l'étape du rapport. Nous verrons.

Au bout du compte, qu'ils reçoivent le projet de loi aujourd'hui ou à notre retour, je ne crois pas que cela changera bien des choses. Je pense qu'ils auront suffisamment de renseignements pour que les fonctionnaires soient en mesure de faire leurs travaux liés au projet de loi durant la pause estivale.

Il est peut-être préférable de prendre le temps de l'examiner, de nous assurer qu'il n'y a pas de coquille et que le produit est parfait. Il pourrait être adopté à notre retour, au cours de la première semaine de septembre.

I don't think that's a big issue. Our job is usually sober second thought, and we review those types of drafting mistakes. We want to make sure that it is perfect when it leaves here.

**Senator Jaffer:** I'm not disagreeing with Senator Carignan; I absolutely agree, but because Bill C-22 is being debated, and will be debated in the summer, if we can work on this, my desire is to get this through because then this can be discussed as well.

As you will remember, the minister said he will do consultations in the summer. I thought that would have more authority if we had this there too.

**The Chair:** I understand everybody's intent: to have it presented to the legislature. There are a couple of aspects to it, and one is just logistics and the ability to provide the house with the necessary amendments in both languages and the work of the clerk and other members of the administration to bring that forward.

Let's see where that goes, and then Senator Carignan and I will have a discussion, perhaps with Senator Moore, to see where we're at. We may be in a situation where we get the bill as amended into the house, but we have to consider the fact that it may be adjourned there, obviously, because some members may want to discuss it further.

**Senator Meredith:** Just for clarity, we are reporting the bill today, correct, as amended?

**The Chair:** We will try, depending on the logistics of the clerk's office and the ability to get all the paperwork done.

**Senator Meredith:** So it's not a guarantee?

**The Chair:** That's not a guarantee; that's correct.

Colleagues, is that clear? The meeting is hereby adjourned. Thank you.

(The committee adjourned.)

Je ne pense pas que ce soit un gros problème. Notre travail consiste habituellement à offrir un second examen objectif, et nous examinons ce type d'erreurs de rédaction. Nous voulons nous assurer qu'il sera parfait lorsque nous le présenterons.

**La sénatrice Jaffer :** Je ne suis pas en désaccord avec le sénateur Carignan; je suis tout à fait d'accord avec lui, mais parce que le projet de loi C-22 est débattu, et il le sera durant l'été, si nous pouvons faire cela, j'aimerais le faire adopter, car cela peut faire l'objet de discussions également.

Vous vous souvenez sans doute que le ministre a dit qu'il tiendrait des consultations durant l'été. Je croyais que cela donnerait plus de poids.

**Le président :** Je comprends l'intention de tous. Il y a deux ou trois aspects dont il faut tenir compte. Il y a l'aspect logistique et la capacité de fournir à la Chambre les amendements nécessaires dans les deux langues et il y a le travail du greffier et d'autres membres du personnel administratif.

Voyons ce qui se passera, et le sénateur Carignan et moi discuterons, peut-être avec le sénateur Moore, pour voir où nous en sommes. Nous sommes peut-être dans une situation où nous présenterons le projet de loi modifié à la Chambre, mais nous devons tenir compte du fait que cela pourrait être ajourné, évidemment, car certains membres voudront peut-être en discuter davantage.

**Le sénateur Meredith :** Je voudrais obtenir une précision. Nous faisons rapport du projet de loi modifié aujourd'hui, n'est-ce pas?

**Le président :** Nous allons essayer. Tout dépend des aspects logistiques pour le bureau du greffier, sans oublier tous les documents à remplir.

**Le sénateur Meredith :** Ce n'est donc pas une garantie?

**Le président :** C'est exact.

Est-ce clair, chers collègues? La séance est levée. Merci.

(Le comité s'ajourne.)





## WITNESSES

**Monday, June 20, 2016**

*Canadian Defence and Foreign Affairs Institute:*

Colin Robertson, Vice-President, and Fellow, School of Public Policy, University of Calgary.

*As individuals:*

Elinor Sloan, Professor of International Relations, Department of Political Science, Carleton University.

*Embassy of Sweden to Canada:*

H.E. Per Sjögren, Ambassador.

*Conference of Defence Associations Institute:*

Major General (Ret'd) Daniel Gosselin, Chair of the Board.

*As individuals:*

Colonel (Ret'd) Charles Davies;

Colonel (Ret'd) Michael P. Cessford.

*Conference of Defence Associations:*

Vice-Admiral (Ret'd) Denis Rouleau, Chair;

Tony Battista, CEO.

*As individuals:*

Brigadier-General (Ret'd) Jim Cox;

Dan Ross, Former Assistant Deputy Minister (Materiel), National Defence;

Major-General (Ret'd) James R. Ferron, Vice-President, Capability Development, Carillion Canada Inc.;

Vice-Admiral (Ret'd) Glenn Davidson, Former Ambassador of Canada to Syria and Afghanistan.

## TÉMOINS

**Le lundi 20 juin 2016**

*Canadian Defence and Foreign Affairs Institute:*

Colin Robertson, vice-président et chercheur, École de politique publique, Université de Calgary.

*À titre personnel:*

Elinor Sloan, professeure des relations internationales, Département de science politique, Université Carleton.

*Ambassade de Suède au Canada:*

S.E. Per Sjögren, ambassadeur.

*Institut de la Conférence des associations de la défense:*

Major-général (à la retraite) Daniel Gosselin, président du conseil d'administration.

*À titre personnel:*

Colonel (à la retraite) Charles Davies;

Colonel (à la retraite) Michael P. Cessford.

*Conférence des Associations Défense:*

Vice-amiral (à la retraite) Denis Rouleau, président;

Tony Battista, PDG.

*À titre personnel:*

Brigadier-général (à la retraite) Jim Cox;

Dan Ross, Ancien sous-ministre adjoint (Matériels), Défense nationale;

Major-Général (à la retraite) James R. Ferron, vice-président, Développement des capacités, Carillion Canada Inc.;

Vice-amiral (à la retraite) Glenn Davidson, ancien ambassadeur du Canada en Syrie et en Afghanistan.