

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, November 30, 2022

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade met with videoconference this day at 4 p.m. [ET] to examine and report on the Canadian foreign service and other elements of the foreign policy machinery within Global Affairs Canada.

**Senator Peter M. Boehm (Chair)** in the chair.

[*Translation*]

**The Chair:** Honourable senators, my name is Peter Boehm. I am a senator from Ontario, and the Chair of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade. Before we begin, I wish to invite committee members participating in today's meeting to introduce themselves, starting on my left.

**Senator Woo:** Yuen Pau Woo from British Columbia.

[*English*]

**Senator Ravalia:** Mohamed Ravalia, Newfoundland and Labrador.

**Senator Greene:** Stephen Greene, Nova Scotia.

[*Translation*]

**Senator Gerba:** Amina Gerba from Quebec.

[*English*]

**Senator Coyle:** Mary Coyle, Antigonish, Nova Scotia.

**Senator Harder:** Peter Harder, Ontario.

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

**Senator Richards:** David Richards, New Brunswick.

**Senator Boniface:** Gwen Boniface, Ontario.

**The Chair:** Thank you very much, senators. Welcome. I'd like to welcome all of you as well as all Canadians who are watching us today on ParlVU.

Today, we continue our study on Canada's foreign service, the objective of which is to evaluate if Canada's foreign service and foreign policy machinery are fit for purpose and ready to respond to global challenges today and in the future. While Global Affairs Canada plays a leading role in defining, advancing and representing Canada's interests abroad, it often draws from and

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 30 novembre 2022

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui, à 16 heures (HE), avec vidéoconférence, pour examiner, pour en faire rapport, le service extérieur canadien et d'autres éléments de l'appareil de politique étrangère au sein d'Affaires mondiales Canada.

**Le sénateur Peter M. Boehm (président)** occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président :** Honorables sénateurs, je m'appelle Peter Boehm, je suis un sénateur de l'Ontario et je suis président du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international. Avant de commencer, j'inviterais les membres du comité présents aujourd'hui à se présenter, en commençant par ma gauche.

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

[*Traduction*]

**Le sénateur Ravalia :** Mohamed Ravalia, de Terre-Neuve-et-Labrador.

**Le sénateur Greene :** Stephen Greene, de la Nouvelle-Écosse.

[*Français*]

**La sénatrice Gerba :** Amina Gerba, du Québec.

[*Traduction*]

**La sénatrice Coyle :** Mary Coyle, Antigonish, de la Nouvelle-Écosse.

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

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

**Le sénateur Richards :** David Richards, du Nouveau-Brunswick.

**La sénatrice Boniface :** Gwen Boniface, de l'Ontario.

**Le président :** Merci beaucoup, je vous souhaite la bienvenue, chers collègues. Je souhaite aussi la bienvenue à tous les Canadiens qui nous regardent aujourd'hui sur ParlVU.

Nous poursuivons donc notre étude portant sur le service extérieur canadien. Comme vous le savez, le but de cette étude est d'évaluer dans quelle mesure notre service extérieur et l'appareil de politique étrangère sont bien adaptés et prêts à répondre aux défis mondiaux actuels et futurs. Bien qu'Affaires mondiales Canada joue un rôle de premier plan quand il s'agit de

collaborates with other federal departments and agencies to fulfill its responsibilities. You will recall, colleagues, that in October the committee began to look at how the mandates and work of Global Affairs Canada, the Foreign Service and other government departments intersect. We had officials from five departments and agencies appear as witnesses. Today, we welcome one more government entity that plays an international role, to put it mildly, because the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces are, of course, global in their scope and we are grateful for what they do.

From Department of National Defence and the Canadian Armed Forces, we welcome Major-General Blaise Frawley, Deputy Vice Chief of the Defence Staff, and Major-General Greg Smith, Director General, International Security Policy, Assistant Deputy Minister for Policy. Welcome, and thank you both for being with us today.

Before we hear your remarks and proceed to questions and answers, I wish to ask members of the committee and witnesses in the room to please refrain from leaning in too closely to your microphone or removing your earpiece when doing so. This will avoid any sound feedback that could negatively impact the committee staff and others in the room who might be wearing an earpiece for interpretation.

We are ready to hear your opening remarks. I gather you will be splitting the time, which is great. That will be followed by questions from the senators.

*[Translation]*

**Major-General Blaise Frawley, Deputy Vice Chief of the Defence Staff, Department of National Defence and Canadian Armed Forces:** Mr. Chair, senators, on behalf of the Canadian Armed Forces and the Department of National Defence, thank you for the invitation to discuss issues related to the committee's study on Canada's foreign service.

I am joined today by Major-General Greg Smith, Director General, International Security Policy, and Assistant Deputy Minister, Policy.

*[English]*

As Deputy Vice Chief of the Defence Staff, one of my responsibilities is to oversee the Directorate of Foreign Liaison, or DFL for short. DFL's mandate is to build, maintain, sustain and nurture enduring defence relationships with foreign nations to support Canada's strategic defence interests. This is enabled through the exchange of timely and valuable information on defence issues, which supports the establishment of new defence relations and strengthening existing key defence partnerships.

définir, de faire progresser et de représenter les intérêts du Canada à l'étranger, le ministère s'appuie souvent sur d'autres ministères et agences, avec qui il collabore, pour s'acquitter de ses responsabilités. Vous vous souviendrez qu'en octobre, le comité a commencé à examiner le recouplement entre les mandats et le travail d'AMC, du service extérieur et d'autres ministères. Nous avions alors reçu des témoins de cinq ministères et organismes. Aujourd'hui nous recevons un autre acteur gouvernemental qui joue un rôle à l'international, ce qui est peu dire dans le cas de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes qui ont une envergure réellement internationale, ce dont nous leur sommes redevables.

Du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes, nous recevons le major-général Blaise Frawley, vice-chef d'état-major adjoint de la Défense, et le major-général Greg Smith, directeur général, Politique de sécurité internationale, sous-ministre adjoint (Politiques). Messieurs, bienvenue et merci d'avoir accepté notre invitation.

Avant d'entendre votre déclaration et de passer aux questions, je vais demander aux sénateurs et aux témoins présents dans la salle de s'abstenir de se pencher trop près de leur microphone ou de retirer leur oreillette lorsqu'ils le font. Cela permettra d'éviter tout retour sonore qui pourrait avoir un impact négatif sur le personnel du comité et d'autres personnes dans la salle qui porteraient une oreillette.

Nous sommes prêts pour vos remarques préliminaires. Ce sera suivi d'une période de questions des sénateurs.

*[Français]*

**Major-général Blaise Frawley, vice-chef d'état-major adjoint de la Défense, ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes :** Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénatrices et sénateurs, au nom des Forces armées canadiennes et du ministère de la Défense nationale, je vous remercie de nous avoir invités à discuter des questions liées à l'étude du comité sur le Service extérieur du Canada.

Aujourd'hui, je suis accompagnée du major-général Greg Smith, directeur général, Politique de sécurité internationale, et sous-ministre adjoint (Politiques).

*[Traduction]*

En tant que vice-chef d'état-major adjoint de la Défense, l'une de mes responsabilités est de superviser le Directeurat de liaison avec l'étranger — ou DLÉ en abrégé. Le DLÉ a pour mandat d'établir, de maintenir, de soutenir et d'entretenir des relations de défense durables avec des nations étrangères afin de soutenir les intérêts stratégiques de défense du Canada. Cela est possible grâce à l'échange d'informations opportunes et précieuses sur les questions de défense, ce qui favorise l'établissement de

DFL includes both the Foreign Liaison Office as well as the Canadian Defence Attaché, or CDA, programs.

The Foreign Liaison Office program focuses on the foreign service attachés here in Canada and the VIP section, which coordinates foreign defence and military visits to and within Canada. Unlike the Foreign Liaison Office, the CDA program focuses on Canada's permanent military presence globally. Specifically, CDAs provide advice and support to achieve greater interoperability and enhanced delivery of defence capabilities for ongoing, contingency and potential operations.

In country, the CDA and CDA office staff are responsive to the Canadian High Commissioner, ambassador or designated head of mission through the provision of military advice, appropriate support and assistance, as required. All members of the CDA office are members of Canada's diplomatic mission and act under the guidance of the Canadian head of mission in all matters, except for those of a specific Department of National Defence or Canadian Armed Forces nature.

#### *[Translation]*

As underscored in Canada's defence policy — Strong, Secure, Engaged — military diplomacy is vital in supporting the government's foreign policy priorities. It is critical to the success of Canada's global engagement, and it is key to our ability to protect and defend our nation, citizens, and our values and interests.

#### *[English]*

Working side by side with Global Affairs personnel as members of Canada's diplomatic missions, our defence attachés build and strengthen relationships that are essential to our ability to adapt in the ever-evolving security environment and make meaningful contributions to the international community.

#### *[Translation]*

I am privileged to be a part of such a dedicated team of Canadian Armed Forces members and public service employees that form the Directorate of Foreign Liaison and Canadian Defence Attachés.

nouvelles relations de défense et le renforcement des principaux partenariats de défense actuels. Le DLÉ comprend à la fois le Bureau de liaison avec l'étranger et les programmes des attachés de défense canadiens ou ADC.

Le programme du Bureau de liaison avec l'étranger se concentre sur les attachés du service extérieur ici au Canada et sur la section VIP qui coordonne les visites militaires et de défense étrangères au Canada et à l'intérieur du pays. Contrairement au Bureau de liaison avec l'étranger, le programme ADC se concentre sur la présence militaire permanente du Canada dans le monde. Plus précisément, les ADC fournissent des conseils et un soutien pour obtenir une plus grande interopérabilité et une meilleure fourniture des capacités de défense pour les opérations courantes, de circonstance ou potentielles.

Au sein des pays, le personnel de l'ACD et du Bureau de l'ACD est à l'écoute du Haut-Commissaire, de l'Ambassadeur ou du Chef de mission désigné en fournissant des conseils militaires, un soutien approprié et de l'aide, selon les besoins. Tous les membres du bureau de l'ACD sont membres de la mission diplomatique du Canada et agissent sous la direction du chef de mission canadien dans toutes les affaires, à l'exception de celles qui concernent spécifiquement le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes.

#### *[Français]*

Comme on le souligne dans Protection, Sécurité, Engagement : La politique de défense du Canada, la diplomatie militaire est essentielle pour appuyer les priorités du gouvernement en matière de politique étrangère. Elle est essentielle au succès de l'engagement du Canada dans le monde. Elle nous est indispensable pour protéger et défendre notre pays, nos citoyens, ainsi que nos valeurs et nos intérêts.

#### *[Traduction]*

Travaillant côté à côté avec le personnel d'Affaires mondiales Canada en tant que membres des missions diplomatiques du Canada, nos attachés de défense établissent et renforcent les relations qui sont essentielles à notre capacité de nous adapter à l'environnement de sécurité en constante évolution et d'apporter des contributions significatives à la communauté internationale.

#### *[Français]*

J'ai le privilège de faire partie d'une équipe tout aussi dévouée regroupant des membres des Forces armées canadiennes et des employés de la fonction publique qui font partie de la Direction de la liaison avec l'étranger et des attachés de défense du Canada.

## [English]

With that short overview of the Directorate of Foreign Liaison, Major-General Smith will also now provide brief remarks. We then look forward to answering your questions. Thank you.

**Major-General Greg Smith, Director General International Security Policy, Assistant Deputy Minister (Policy), Department of National Defence and the Canadian Armed Forces:** Good afternoon senators and distinguished guests. I am happy to join my colleague, Major-General Frawley, in speaking to you today and answering your questions regarding our role in collaborating with Global Affairs Canada and Canada's Foreign Service. In my role as Director General for International Security Policy, I am responsible for National Defence's bilateral and multilateral relationships internationally. We also provide policy support to emerging international issues, as well as Canadian Armed Forces operations. The linkage with Global Affairs Canada is well established and integral to the Department of National Defence's and Canadian Armed Forces' support to overall Government of Canada strategic objectives. This is captured in the Minister of Foreign Affairs' introductory letter in Canada's defence policy — Strong, Secure, Engaged — where she states that:

A highly capable, flexible military with the ability to operate closely with allies and partners is an invaluable instrument of Canada's foreign policy.

## [Translation]

And as that instrument, National Defence requires strong lines of communication between those that develop and engage internationally on our foreign policy, and those that are responsible for implementing operations and engagements under that foreign policy.

## [English]

In this respect, the Department of National Defence's various policy development mechanisms work in collaboration with Global Affairs by providing defence perspectives and advice and by looking for opportunities to engage in activities that align with already established government policy and priorities.

## [Translation]

This is done through formal boards, meetings and task groups, both internally to government departments, such as interdepartmental task forces, as well as with our allies and partners, through various strategic dialogues and military-to-military and policy-to-military staff talks. For example, the Canada/U.S. Permanent Joint Board on Defence —

## [Traduction]

Suite à ce bref aperçu du Directorate de liaison avec l'étranger, le major-général Smith va maintenant faire de brèves remarques. Nous serons ensuite heureux de répondre à vos questions. Merci.

**Major-général Greg Smith, directeur général, Politique de sécurité internationale, sous-ministre adjoint (Politiques), ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes :** Bon après-midi, sénateurs et distingués invités. Je suis heureux de me joindre à mon collègue, le major-général Frawley, pour vous parler aujourd'hui et répondre à vos questions concernant notre rôle dans la collaboration avec Affaires mondiales Canada et le service extérieur du Canada. Dans mon rôle de directeur général, Politique de sécurité internationale, je suis responsable des relations bilatérales et multilatérales de la défense nationale à l'échelle internationale. Nous fournissons également un soutien politique aux questions internationales émergentes, ainsi qu'aux opérations des Forces armées canadiennes. Le lien avec Affaires mondiales Canada est bien établi et fait partie intégrante du soutien du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes aux objectifs stratégiques globaux du gouvernement du Canada. C'est ce qui ressort de la lettre d'introduction du ministre des Affaires étrangères dans la politique de défense du Canada — Protection, Sécurité, Engagement — où il est dit ceci :

Une armée hautement compétente et flexible, capable de travailler en étroite collaboration avec ses alliés et partenaires, est un instrument inestimable de la politique étrangère du Canada.

## [Français]

Or, en tant qu'instrument, la Défense nationale a besoin de lignes de communication solides entre ceux qui développent notre politique étrangère et s'engagent sur le plan international et ceux qui sont responsables de la mise en œuvre des opérations et des engagements dans le cadre de cette politique étrangère.

## [Traduction]

À cet égard, les divers mécanismes d'élaboration de politiques du ministère de la Défense nationale travaillent en collaboration avec Affaires mondiales en fournissant une défense, des perspectives et des conseils, et en recherchant des occasions de s'engager dans des activités qui s'alignent sur la politique et les priorités gouvernementales déjà établies.

## [Français]

Cela se fait par l'entremise de conseils, de réunions et de groupes de travail officiels, tant à l'intérieur des ministères, comme les groupes de travail interministériels, qu'avec nos alliés et nos partenaires, par l'entremise de divers dialogues stratégiques et de discussions d'état-major entre militaires et entre politiques et militaires. Par exemple, la Commission

[*English*]

— or PJBD.

Also augmenting those efforts is the support that National Defence provides to the Foreign Service through our network of defence attachés. Building further on the remarks of Major-General Frawley, the defence attachés offer support to our missions and embassies abroad, provide defence advice to the heads of missions and deliver valuable atmospheric and situational understanding to our policy teams at home.

[*Translation*]

In their work, the defence attachés focus on activities which seek to build, sustain, and nurture enduring defence and military relationships with the host nations. This is done so that timely and relevant information relating to Canada's interests is available to support strategic and operational decision-making.

[*English*]

These combined venues for discussion, strengthened by informal communication at all levels, from policy officers to executives, allow for a collaborative relationship between National Defence and Global Affairs. This in turn fosters a positive environment to resolve differences of opinions and ultimately provide better policy advice for the Government of Canada.

I look forward to contributing to this discussion today and to answering your questions on the Department of National Defence's role in the support of the Foreign Service and policy development.

[*Translation*]

**The Chair:** Thank you very much for your presentation.

[*English*]

**Senator M. Deacon:** Thank you both so much for being here in person this afternoon. I think you have a very good understanding of the work we've been trying to do over the past months. It's partly about learning the structures and how it all operates and also thinking about how we can be better together.

In that vein, as both of you describe different parts of your work, could you talk about whether there are structures or functions that slow down, duplicate or are redundant in the work of your delivery? Could any formal structures that you see in

permanente mixte de défense Canada-États-Unis sur la défense, qui est mieux connue sous l'acronyme PJBD en anglais —

[*Traduction*]

... pour Permanent Joint Board on Defence ou Commission permanente mixte de défense.

Le soutien que la Défense nationale apporte au service extérieur par l'intermédiaire de son réseau d'attachés de défense vient également renforcer ces efforts. Les attachés offrent un soutien à nos missions et à nos ambassades à l'étranger, fournissent des conseils de défense aux chefs de mission et apportent une précieuse compréhension de l'atmosphère et de la situation à nos équipes politiques au pays.

[*Français*]

Dans le cadre de leur travail, les attachés de défense se concentrent sur les activités qui visent à établir, à maintenir et à entretenir des relations militaires et de défense durables avec les nations hôtes. Ainsi, des informations pertinentes et opportunes relatives aux intérêts du Canada sont disponibles pour appuyer la prise de décisions stratégiques et opérationnelles.

[*Traduction*]

Ces lieux de discussion combinés, renforcés par une communication informelle à tous les niveaux — des responsables politiques aux cadres — permettent une relation de collaboration entre la Défense nationale et Affaires mondiales. Cela favorise à son tour un environnement positif pour résoudre les différences d'opinions et, en fin de compte, fournir de meilleurs conseils en matière de politiques au gouvernement du Canada.

Je me réjouis de contribuer à cette discussion aujourd'hui et de répondre à vos questions sur le rôle du ministère de la Défense nationale dans le soutien du service extérieur et l'élaboration des politiques.

[*Français*]

**Le président :** Merci beaucoup pour votre présentation.

[*Traduction*]

**La sénatrice M. Deacon :** Merci beaucoup à vous deux d'être ici en personne cet après-midi. Je pense que vous comprenez très bien le travail que nous avons essayé de faire ces derniers mois. Il s'agit en partie d'apprendre les structures et la façon dont tout fonctionne, et aussi de réfléchir à la façon dont nous pouvons nous améliorer ensemble.

Dans la même veine, puisque vous décrivez tous les deux différentes parties de votre travail, pourriez-vous nous dire s'il y a des structures ou des fonctions qui vous ralentissent, qui font double emploi ou qui sont redondantes dans votre travail? Y a-t-

your work be streamlined in order to do more efficient or more timely work with Global Affairs Canada?

**MGen. Frawley:** Thank you for the question, Mr. Chair. When it comes to structures and being right sized, I would say that from a defence diplomacy perspective, we are right sized in the sense that we very carefully look at where exactly we put our limited amount of resources in the out-of-Canada locations and make sure we don't overstaff or understaff. Our footprints are relatively small compared to the embassies, high commissions and organizations that we're part of.

So I would say that our structure is right sized, but we're always evaluating whether or not we need to adapt, whether we need to grow or shrink in given areas.

**Senator M. Deacon:** From what you just said, there is a lot of turnover. It may not be turnover in your cohort, but there's turnover around you. Could that be a factor in some of your work, too?

**MGen. Frawley:** Again, thank you for the question, Mr. Chair. The turnover is always a challenge in the sense that it's always a question of finding the balance between — for us — a tour length that is too short or too long and what exactly that right tour length is. Our Canadian defence attachés are in position normally for three years, which gives them enough time to build relationships, understand the work they need to do and actually achieve that work — understanding that the folks around them may change either more or less rapidly.

However, identifying exactly what that sweet spot is, especially given that some of these folks are moving to locations they have never been to before and are building relationships that are not as long-standing as some of the other relationships — for us, the three-year mark works well.

**MGen. Smith:** Thank you, Mr. Chair.

I was scratching my head on how we can improve. Of course, every organization can improve, and we try to do so. The way I'd characterize our particular relationship with Global Affairs Canada is that it has both formal and informal structures. Formally, we have structured meetings from time to time, every few months, and that occurs more frequently at lower levels. Equally, we have daily and hourly interaction.

I don't want to make it sound like I'm characterizing two different groups that don't talk. I have a colleague over in Global Affairs Canada under the International Security and Political Affairs Branch, or IFM, that I sent five or six emails to today. It's a constant interplay as we work together toward the same thing. I'm a director general, but equally down at the coalface, if

il des structures officielles qui, selon vous, pourraient être repensées afin d'être plus efficaces ou plus lestes dans les relations avec Affaires mondiales Canada?

**Mgén Frawley :** Merci de la question, monsieur le président. Pour ce qui est des structures et de leur taille, je dirais que, du point de vue de la diplomatie de la défense, nous avons la bonne taille, en ce sens que nous réfléchissons très attentivement aux endroits où nous affectons nos ressources limitées à l'extérieur du Canada, et nous nous assurons de ne pas sur- ou sous-doter les missions. Notre empreinte est relativement petite par rapport à celle des ambassades, des hauts-commissariats et des organisations dont nous faisons partie.

Je dirais donc que notre structure est de la bonne taille, mais nous sommes toujours en train d'évaluer si nous devons ou non nous adapter, si nous devons croître ou diminuer dans des domaines donnés.

**La sénatrice M. Deacon :** D'après ce que vous venez de dire, il y a beaucoup de roulement. Il n'y a peut-être pas de roulement dans votre cohorte, mais il y en a autour de vous. Est-ce que cela pourrait aussi être un facteur dans le cadre de votre travail?

**Mgén Frawley :** De nouveau, merci de la question, monsieur le président. Le roulement est toujours un défi, en ce sens qu'il s'agit toujours pour nous de trouver l'équilibre entre les affectations trop courtes ou trop longues et les affectations de la bonne durée. Nos attachés de défense canadiens demeurent normalement trois ans en poste, ce qui leur donne suffisamment de temps pour établir des relations, comprendre le travail qu'ils doivent faire et le réaliser, cela en étant conscient que les gens autour d'eux peuvent changer plus ou moins rapidement.

Cependant, déterminer exactement ce qu'est ce point idéal, surtout compte tenu du fait que certains déménagent dans des endroits où ils n'étaient jamais allés auparavant et établissent des relations qui ne sont pas aussi anciennes que d'autres... pour nous, la période de trois ans fonctionne bien.

**Mgén Smith :** Merci, monsieur le président.

Je me suis demandé comment parvenir à nous améliorer. Bien sûr, chaque organisation peut s'améliorer, et c'est ce que nous essayons de faire. Je décrirais notre relation particulière avec Affaires mondiales Canada en vous disant qu'il y a des structures formelles et informelles. Sur le plan formel, nous organisons des réunions de temps à autre, tous les quelques mois, et plus fréquemment encore aux échelons inférieurs. Nous avons également des communications quotidiennes et horaires.

Je ne veux pas que vous ayez l'impression que je parle de deux groupes distincts qui n'échangent pas. J'ai un vis-à-vis à Affaires mondiales Canada, qui relève de la Direction générale de la sécurité internationale et des affaires politiques, à qui j'ai envoyé cinq ou six courriels aujourd'hui. Nous sommes en communication constante, puisque nous travaillons ensemble sur

I can call it that, or out in different countries, that kind of interaction is happening constantly. They live and work together. While relationships can always be better and you can always work better, I think I would characterize it as a very good current relationship, both formally and informally.

**The Chair:** Thank you very much.

**Senator Harder:** Thank you, again, for being here. It's appreciated. One aspect of the relationship that you didn't comment on, which was part of my experience, is the cross-fertilization of talent. I benefitted when I was at Foreign Affairs from having seconded Department of National Defence, or DND, officers, and I know that Foreign Service officers have been recruited into the policy branch. I think that might be something you could comment on.

My other question is a little broader. As we work through our Afghanistan deployment, I think we all saw lessons learned in terms of how to work — I'm not saying it was hostile — in better symmetry and better pacing. Can you comment on lessons learned in Afghanistan, which was my most recent kinetic and policy challenge organization?

**MGen. Smith:** Mr. Chair, I will take that initially, and then maybe my colleague would like to explain some of what I said better. I hope not.

Cross-fertilization — absolutely. Indeed, in my group, I have six directorates — 40 people, broadly. One quarter might be military. The rest are my public servant colleagues. Particularly, the public servants have a very active posting lifestyle whereby they go to Global Affairs Canada, Immigration, Refugees and Citizenship Canada and central agencies. As much as I hate to see them go, it is tremendously powerful, actually, to have somebody come back who can give you the actual information, like "This is how it works there, so let's do better and help collaborate better." There's definitely cross-fertilization, as we called it. I'd say that as much as it is unfortunate because you are always looking for good people, it is tremendously beneficial, particularly with those who have been in the Privy Council Office and other central agencies — really useful.

About Afghanistan and lessons learned, it came as a strategic surprise to most of the Western world when Afghanistan collapsed as quickly as it did. I spent 22 months of my life there. It was a surprise to many of us the way that went. But once we got past that initial strategic surprise, I would characterize the operations that occurred — Op AEGIS — as quite successful between the different parts of government that worked tremendously hard to get Canadians and Afghans out of that

les mêmes dossiers. Je suis directeur général, mais sur le terrain ou dans différents pays, ce genre de communication se produit constamment. Les gens vivent et travaillent ensemble. Bien que les relations puissent toujours être meilleures et qu'il soit toujours possible de mieux travailler, je dirais qu'il s'agit d'une très bonne relation, tant officiellement qu'officieusement.

**Le président :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Harder :** Merci encore de votre présence que nous apprécions. Un aspect de la relation dont vous n'avez pas parlé, et que j'ai personnellement vécu, concerne l'enrichissement mutuel. Quand j'étais aux Affaires étrangères, j'ai appris de mon expérience de remplacement d'officiers du ministère de la Défense nationale, le MDN, et je sais que des agents du Service extérieur ont été recrutés par la direction générale des politiques. Je pense que vous pourriez nous en parler.

Mon autre question est un peu plus générale. À l'occasion de notre déploiement en Afghanistan — et je ne fais pas allusion au contexte hostile —, je pense que nous avons tous tiré des enseignements sur la façon d'améliorer la symétrie et le rythme des opérations. Pouvez-vous nous parler des leçons apprises en Afghanistan, qui a d'ailleurs été ma plus récente expérience de contestation organisationnelle sur les plans cinétique et stratégique?

**Mgén Smith :** Monsieur le président, je vais commencer par répondre à cette question, après quoi mon collègue devra peut-être mieux vous expliquer mes propos. J'espère que non.

L'enrichissement mutuel... tout à fait. En fait, dans mon groupe, il y a six directorats d'une quarantaine de personnes. Un quart peuvent être des militaires, les autres étant des fonctionnaires civils. Pour les fonctionnaires, les affectations s'enchaînent très vite, puisqu'ils peuvent passer d'Affaires mondiales Canada, à Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, aux organismes centraux. Je n'aime pas les voir partir, mais c'est extraordinaire de les voir revenir, car ils sont porteurs de beaucoup d'informations et qu'ils peuvent expliquer comment les choses fonctionnent ailleurs, ce qui incite à mieux faire et à mieux collaborer. Il se fait beaucoup d'enrichissement mutuel comme on dit. Je dirais que, même si c'est malheureux parce qu'on cherche toujours à garder les meilleurs éléments, ce genre de roulement est extrêmement utile, surtout dans le cas de ceux ayant travaillé au Bureau du Conseil privé et dans d'autres organismes centraux.

Pour ce qui est des leçons apprises en Afghanistan, la plupart des pays occidentaux ont été surpris, sur le plan stratégique, par l'effondrement brutal de l'Afghanistan. J'y ai passé 22 mois de ma vie. Beaucoup d'entre nous ont été surpris de la façon dont cela s'est fait. Mais une fois cette surprise stratégique initiale passée, je dirais que les opérations qui ont eu lieu — l'Op AEGIS — ont été très réussies entre les différents éléments du gouvernement qui ont travaillé très fort pour faire sortir les

country. They collaborated with numerous countries in the area of the Gulf, particularly, as a hub to move those people out.

As much as it was a tragedy — we all saw the news — I think it was a tremendous success for the collaboration that was required. There are things we need to learn from it, but I think overarching, for the amount of surprise that occurred, it went very well.

**MGen. Frawley:** Mr. Chair, recognizing your direction regarding concise answers, I will comment, but I'll keep it very short.

Cross-pollination, as I call it — or cross-fertilization — is less of a thing for our defence attachés. Most of them are very experienced in the Canadian Armed Forces — probably in the 30-to-35 years of service time range. Therefore, a lot of them do one or two of these very important OUTCAN, or Outside of Canada, positions, and then a lot of them retire out of the defence attaché role. Certainly, we would want to take advantage of the experience they're getting by bringing them back into Canada or into the Canadian Armed Forces in Canada once they do come back. But that's not to say there isn't or wouldn't be huge benefits to people who decide they want to move across to Global Affairs Canada, to that type of job. What they would "bring to the fight" would be very beneficial.

**The Chair:** Thank you very much.

**Senator Ravalia:** Thank you, gentlemen. My question refers to the recent Indo-Pacific Strategy. How would you describe the relationship between the Department of National Defence and Global Affairs regarding development of this strategy given the potential threats that may exist in that part of the world? Do you feel that you have sufficient personnel to actually position within the Indo-Pacific to respond to crises in a surge capacity element?

**MGen. Smith:** Thank you, Mr. Chair. I will try to be brief as I answer that good question. The Indo-Pacific Strategy, yes, done very collaboratively with Global Affairs Canada. Obviously, there are numerous ministries involved. We have a part to play in that, and it was developed with Global Affairs Canada.

To go to your second question, it was equally done with — you have heard of reconstitution, the challenge we have of the numbers are lower in the Canadian Armed Forces right now. As we developed the Indo-Pacific Strategy and had to put back into Global Affairs Canada what part we want to do, it was done deliberately with the air force, the navy, the army and other

Canadiens et des Afghans de ce pays. Ils ont collaboré avec de nombreux pays dans la région du Golfe, en particulier, comme plaque tournante pour faire sortir ces gens.

Il s'agissait d'une tragédie — comme nous l'avons tous vu aux nouvelles —, mais je crois que l'opération a été un vif succès, compte tenu de la collaboration qui était nécessaire. Il y a des leçons que nous devons en tirer, mais je crois que de façon générale, malgré l'ampleur de la surprise, les choses se sont très bien déroulées.

**Mgén Frawley :** Monsieur le président, compte tenu de vos directives concernant des réponses concises, je vais faire un commentaire, mais je serai très bref.

Ce que j'appelle l'enrichissement mutuel n'est pas vraiment une préoccupation dans le cas de nos attachés de défense. La plupart ont beaucoup d'expérience au sein des Forces armées canadiennes, ayant probablement de 30 à 35 années de service. Par conséquent, bon nombre d'entre eux occupent un ou deux de ces postes très importants à l'extérieur du Canada, ce que nous appelons HORSCAN, et bon nombre d'entre eux prennent leur retraite alors qu'ils occupent un poste d'attaché de défense. Nous voudrions certainement profiter de l'expérience qu'ils acquièrent en les ramenant au Canada ou en les réintégrant dans les Forces armées canadiennes à leur retour. Mais cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas ou qu'il n'y aurait pas des avantages énormes pour les gens qui décident de passer à Affaires mondiales Canada, à ce genre d'emploi. Ce qu'ils « apporteraient au combat » serait très bénéfique.

**Le président :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Ravalia :** Merci, messieurs. Ma question porte sur la récente Stratégie indo-pacifique. Comment décririez-vous la relation entre le ministère de la Défense nationale et Affaires mondiales en ce qui concerne l'élaboration de cette stratégie, compte tenu des menaces potentielles qui peuvent exister dans cette partie du monde? Avez-vous l'impression d'avoir suffisamment de personnel pour être en mesure d'intervenir en cas de crise dans la région indo-pacifique?

**Mgén Smith :** Merci, monsieur le président. Je vais essayer d'être bref pour répondre à cette bonne question. La Stratégie indo-pacifique a effectivement été élaborée en étroite collaboration avec Affaires mondiales Canada. De toute évidence, de nombreux ministères sont concernés. Nous avons un rôle à jouer à cet égard, et elle a été élaborée en collaboration avec Affaires mondiales Canada.

Pour ce qui est de votre deuxième question, cela a également été fait de la même façon — vous avez entendu parler de reconstitution, le défi que nous devons relever à la suite de la diminution des effectifs dans les Forces armées canadiennes. À mesure que nous élaborions la Stratégie indo-pacifique et qu'il nous fallait indiquer à Affaires mondiales Canada le rôle que

elements to ensure we right-sized what we were willing to do or what we were ready to do.

Indeed, as we continue to have this challenge of reconstitution, bringing our numbers back up, I still think it's very important that, number one, this is a tremendously important mission and strategy to support and, equally, brings young Canadians around the world to do tremendous work and see what they can do to support those Global Affairs objectives.

**MGen. Frawley:** Mr. Chair, insofar as how it relates to our Defence attachés, especially in that region, we undertook a defence diplomacy review — started roughly eight months ago, so before the release of the strategy — to do exactly as Major-General Smith mentioned: to look at our footprint globally. Are we right-sized? Are we right-sized in the NATO area of responsibility, or AOR? Are we right-sized in the United States Indo-Pacific Command, or INDOPACOM? Are we right-sized in what we consider the rest of the world when it comes to how we group them?

We're in the middle of that study, and clearly it will be shaped by the Indo-Pacific Strategy. But what I can tell you is our CDA footprint in that part of the world is actually quite healthy, if you will. We're in 12 different countries, and we're cross-accredited to a total of 24 countries in the Indo-Pacific. So the Canadian Armed Forces and the department are already well represented in the Indo-Pacific region.

**The Chair:** I will add a supplementary question. On the Indo-Pacific Strategy, as the government and several departments are involved, including DND and the Canadian Forces, as you are ramping up, are you looking at more hires, foreign language training or more local hires to support on the foreign language side, given that the attaché might not have enough time rotating out of another position to study a very difficult language?

**MGen. Smith:** Thank you, chair. Let me answer initially because there is an element of expansion of the workforce to do that, although I am sure my colleague will have some wiser things to say. Part of the Indo-Pacific Strategy includes us placing policy officers in certain strategic locations around the Indo-Pacific region. We are still working through that and, obviously, we have to talk to those countries to make sure they are completely good with the idea. So there is an expansion. Doing more with the same would be a challenge. I would expect

nous voulions jouer, nous l'avons fait expressément avec la Force aérienne, la Marine, l'Armée de terre et d'autres éléments pour nous assurer que nous avions les effectifs nécessaires pour ce que nous étions disposés à faire ou ce que nous étions prêts à faire.

En effet, alors que nous continuons de devoir relever le défi de la reconstitution, de rétablir nos effectifs, je pense qu'il est très important de dire tout d'abord qu'il s'agit d'une mission et d'une stratégie extrêmement importantes à soutenir et que cela amène également de jeunes Canadiens dans le monde entier à faire un travail extraordinaire et à voir ce qu'ils peuvent faire pour appuyer ces objectifs d'Affaires mondiales.

**Mgén Frawley :** Monsieur le président, en ce qui concerne nos attachés de défense, surtout dans cette région, nous avons entrepris un examen de la diplomatie de défense il y a environ huit mois, donc avant la publication de la stratégie, pour faire exactement ce que le major-général Smith a mentionné, c'est-à-dire examiner notre empreinte à l'échelle mondiale. Avons-nous la bonne taille? Avons-nous les effectifs nécessaires dans la zone de responsabilité de l'OTAN? Avons-nous les effectifs nécessaires au sein du commandement indo-pacifique des États-Unis? Avons-nous les effectifs nécessaires pour ce que nous considérons comme le reste du monde en ce qui concerne la façon dont nous les regroupons?

Nous sommes au beau milieu de cette étude, et il est évident qu'elle sera façonnée par la Stratégie indo-pacifique. Mais ce que je peux vous dire, c'est que notre présence dans cette partie du monde est en fait très saine, si je peux m'exprimer ainsi. Nous sommes présents dans 12 pays, et nous sommes chargés de la représentation canadienne dans 24 pays de l'Indo-Pacifique. Donc, les Forces armées canadiennes et le ministère sont déjà bien représentés dans la région indo-pacifique.

**Le président :** Je vais poser une question supplémentaire. En ce qui concerne la Stratégie indo-pacifique, étant donné que le gouvernement et plusieurs ministères y participent, y compris le MDN et les Forces canadiennes, étant donné que vous cherchez à augmenter vos effectifs, envisagez-vous d'embaucher plus de gens, de leur offrir une formation en langues étrangères ou d'embaucher plus de gens de la région pour appuyer le volet des langues étrangères, puisque l'attaché n'a peut-être pas assez de temps lorsqu'il quitte un autre poste pour apprendre une langue très difficile?

**Mgén Smith :** Merci, monsieur le président. Permettez-moi de répondre d'abord parce qu'il y a un élément d'augmentation des effectifs pour le faire, même si je suis certain que mon collègue aura des choses plus sages à dire. Une partie de la Stratégie indo-pacifique nous oblige à affecter des agents de politique à certains endroits stratégiques de la région indo-pacifique. Nous continuons de travailler là-dessus et, évidemment, nous devons discuter avec ces pays pour nous assurer qu'ils sont tout à fait d'accord avec l'idée. Il y a donc

to see a bit of expansion within the headquarters but particularly out in the field, if I can call it that. That's an important element so that we are out there and we're more available.

**MGen. Frawley:** For my part, Mr. Chair, as we come to a conclusion on the defence diplomacy review, if we determine that, in fact, we do need to add a few more locations — Canadian Defence attachés in other locations — the follow-on effort would be to determine what training they require, language training. We do language training with a number of our defence attachés right now, and we would look at that to determine what is the prevalent language of business in those countries or what exactly they need. We do train our defence attachés quite robustly, if you will, before they go out the door to make sure they understand all the nuances of this responsibility.

**The Chair:** Thank you very much.

**Senator Woo:** Generals, good afternoon. Just a mental note for the committee to track the defence diplomacy review so that when it comes out we can get a copy of that and use it to the benefit of our study.

I would like to get back to the question of cross-fertilization, or as you call it, General Frawley, cross-pollination, and ask if there is more that could be done in terms of uniform personnel finding places in other parts of the bureaucracy, not just Global Affairs but across the civil service.

I make this point only because I have a casual observation that in some of the countries, particularly our G7 partners, there is more interchange between their militaries and public administration, and they seem to do very well for that. I am thinking of the Americans, in particular, and, to a lesser extent, the Brits.

Could you comment on the opportunities for this kind of deeper cross-fertilization across the civil service and whether you think that has benefits for the Canadian public service broadly and also for the Armed Forces?

**MGen. Smith:** Thank you, Mr. Chair. I will take an initial shot at that and then see if my colleague wants to expand on it.

Yes, cross-fertilization is tremendously important. Here in Ottawa, I think we're doing fairly well. We have a number of individuals in PCO, which is very useful for us to understand from a military perspective what's going on and be beyond the

une augmentation des effectifs. Faire plus avec les mêmes ressources serait un défi. Je m'attends à ce qu'il y ait une petite augmentation au quartier général, mais surtout sur le terrain, si je peux l'appeler ainsi. C'est un élément important de façon à ce que nous soyons présents et que nous soyons plus disponibles.

**Mgén Frawley :** Pour ma part, monsieur le président, au moment où nous arrivons à une conclusion relativement à l'examen de la diplomatie de la défense, si nous déterminons qu'en fait nous devons ajouter quelques autres endroits — des attachés de défense canadiens à d'autres endroits —, les efforts de suivi consisteraient à déterminer la formation dont ils ont besoin, la formation linguistique. À l'heure actuelle, nous offrons de la formation linguistique à un certain nombre de nos attachés de défense, et nous examinerions cet aspect pour déterminer quelle est la langue d'affaires prédominante dans ces pays ou ce dont ils ont exactement besoin. Nous formons nos attachés de défense de façon très rigoureuse, si je peux m'exprimer ainsi, avant qu'ils ne partent pour nous assurer qu'ils comprennent toutes les nuances de cette responsabilité.

**Le président :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Woo :** Messieurs les généraux, bonjour. Permettez-moi une petite note mentale pour que le comité puisse faire le suivi de l'examen de la diplomatie de la défense afin que nous puissions en obtenir une copie au moment de sa publication et l'utiliser dans le cadre de notre étude.

Général Frawley, j'aimerais revenir à la question de l'enrichissement mutuel et demander s'il n'y aurait pas lieu d'en faire plus pour que le personnel en uniforme trouve des places dans d'autres secteurs de la bureaucratie, pas seulement à Affaires mondiales, mais dans l'ensemble de la fonction publique.

Si je soulève ce point, c'est seulement parce que j'ai observé que dans certains pays, en particulier chez nos partenaires du G7, il y a plus d'échanges entre les forces armées et l'administration publique, et ils semblent très bien s'en tirer. Je pense notamment aux Américains et, dans une moindre mesure, aux Britanniques.

Pourriez-vous nous parler des possibilités de ce genre d'enrichissement mutuel plus poussé à l'échelle de la fonction publique et nous dire si vous pensez que cela présente des avantages pour la fonction publique canadienne en général et aussi pour les forces armées?

**Mgén Smith :** Merci, monsieur le président. Je vais essayer de répondre à cette question et ensuite voir si mon collègue veut ajouter quelque chose.

Oui, l'enrichissement mutuel est extrêmement important. Ici, à Ottawa, je pense que nous nous débrouillons assez bien. Nous avons un certain nombre de personnes au BCP, ce qui nous est très utile pour comprendre, du point de vue militaire, ce qui se

transactional, to actually have a relationship with central agencies like that.

Further, we have a large number of big, coordination hubs, be it the Canadian Defence Liaison Staff (London), a very large joint delegation; Canadian Defence Liaison Staff (Washington), an equally large group there led by a Major-General; our joint delegation in NATO is joint — the public service Global Affairs Canada and the military work together, led by a Lieutenant-General or a Vice-Admiral right now with the ambassador; and down in New York again is a joint delegation where we have military, public servants from Defence as well as the ambassador. So I think we have a number of very important nodes around the world with critical allies where we have already built those cross-fertilized locations.

**MGen. Frawley:** If I may, Mr. Chair, to pile onto what Major-General Smith has mentioned, we do have a fairly robust footprint in other government departments and in some critical areas. The challenge for us right now — and Major-General Smith mentioned it — is Canadian Armed Forces reconstitution. We are short by, I think, it quotes about 10,000 people, but, of course, that number changes probably daily. So we've got to be very careful as we move forward. While some of these areas are incredibly important to us, we cannot spread ourselves too thin.

That doesn't mean we can't understand better the lay of the land and where we should put these folks. But it would be challenging for the Canadian Armed Forces, at least right now, to create new positions that we in turn would have a challenge to fill. But it's something that moving forward we will continue to evaluate.

*[Translation]*

**Senator Gerba:** Thank you to our witnesses. We greatly appreciate your information and the work you do on the ground. I actually met some of your officers in Africa.

Your department has worked with Global Affairs Canada on Canada's feminist foreign policy. The Canadian Armed Forces are part of the Elsie Initiative, which aims to promote the participation of women in peace operations. How did that collaboration come about? Could it be improved?

**MGen. Smith:** The minister thinks that the feminist foreign policy is very important. As previously mentioned, the women, peace and security agenda is an important part of our work, as is Canada's new Indo-Pacific Strategy. Our initiatives include four components for National Defence. Some components focus on capacity building, and a sub-component is the women, peace and

passe et qui va au-delà de la transaction, pour établir une relation avec des organismes centraux comme celui-là.

De plus, nous avons un grand nombre de grands centres de coordination importants, que ce soit l'État-major de liaison des Forces canadiennes (Londres), une très grande délégation conjointe; l'État-major de liaison des Forces canadiennes (Washington), un groupe tout aussi important dirigé par un major-général; notre délégation conjointe à l'OTAN — la fonction publique, Affaires mondiales Canada, et les militaires travaillent ensemble, sous la direction d'un lieutenant-général ou d'un vice-amiral, avec l'ambassadeur; et à New York, encore une fois, il y a une délégation conjointe composée de militaires, de fonctionnaires de la Défense et de l'ambassadeur. Je pense donc que nous avons un certain nombre de nœuds très importants dans le monde avec des alliés essentiels où nous avons déjà établi ces sites d'enrichissement mutuel.

**Mgén Frawley :** Si vous me le permettez, monsieur le président, pour ajouter à ce que le major-général Smith a mentionné, nous avons une empreinte assez solide dans d'autres ministères et dans certains secteurs essentiels. Le défi pour nous en ce moment — et le major-général Smith l'a mentionné —, c'est la reconstitution des Forces armées canadiennes. Il nous manque, je crois, environ 10 000 personnes, mais, bien sûr, ce nombre change probablement chaque jour. Nous devons donc être très prudents. Bien que certains de ces secteurs soient extrêmement importants pour nous, nous ne pouvons pas nous éparpiller à l'excès.

Cela ne veut pas dire que nous ne pouvons pas mieux comprendre la situation et où nous devrions placer ces gens. Mais il serait difficile pour les Forces armées canadiennes, du moins à l'heure actuelle, de créer de nouveaux postes qui deviendraient pour nous un défi à combler. Mais c'est quelque chose que nous continuerons d'évaluer.

*[Français]*

**La sénatrice Gerba :** Merci à nos témoins. Nous apprécions beaucoup vos informations et le travail que vous faites sur le terrain. J'ai d'ailleurs rencontré certains de vos agents en Afrique.

Votre ministère a collaboré avec Affaires mondiales Canada sur la politique étrangère féministe du Canada. Les Forces armées canadiennes font notamment partie de l'Initiative Elsie, qui vise à favoriser la participation des femmes aux opérations de paix. Comment s'est faite cette collaboration? Pourrait-elle être améliorée?

**Mgén Smith :** Le ministre trouve que la politique étrangère féministe est très importante. Comme on l'a déjà mentionné, le Programme sur les femmes, la paix et la sécurité est un volet important de notre travail, tout comme la nouvelle Stratégie du Canada pour l'Indo-Pacifique. Nos initiatives comportent quatre volets pour la Défense nationale. Certains volets sont axés sur

security agenda. It is an initiative that we will be undertaking specifically in the Indo-Pacific region.

I can also say that Canada plays a leading role in these initiatives, namely the Elsie Initiative and the women, peace and security agenda. I work internationally, so I travel a lot. The women, peace and security agenda is one of the initiatives we are often involved in, at the request of our international colleagues. I know it's an initiative we value very much; it's an important part of our day-to-day activities.

**Senator Gerba:** Is there a way to improve your collaboration in this program, particularly with Global Affairs Canada?

**MGen. Smith:** We continue to work. It is a relatively new initiative for me, but in my office, we now have a director who only deals with the women, peace and security agenda. He is also in charge of other activities. He is also responsible for the Elsie Initiative. We continue to improve our work. Our allies and international partners are very interested in working with us more on this.

**Senator Gerba:** Do I still have a minute left?

**The Chair:** Yes.

**Senator Gerba:** As I mentioned in my introduction, I have just returned from an African country where I met one of your officers. He told us that he covers 13 countries. Do you think it is reasonable for a single officer to cover 13 countries in French-speaking Africa?

**MGen. Frawley:** That is a very good question. In Africa, we have fewer defence attachés compared to other countries in the world. It's a specific case. I think he is the only officer who covers so many countries. It's a lot of work for one person. Unfortunately, the situation will have to remain as it is until our study is completed, to determine how many defence attachés we will need in Africa.

However, as I said, we will have a better idea in February or March of how many attachés we will need in Africa.

**The Chair:** Thank you.

l'augmentation de la capacité et une sous-composante concerne le Programme sur les femmes, la paix et la sécurité. C'est une initiative que nous allons mener spécifiquement dans la région indo-pacifique.

Je peux dire également que le Canada joue un rôle de premier plan dans ces initiatives, soit l'Initiative Elsie et le Programme sur les femmes, la paix et la sécurité. Je collabore à l'échelle internationale. Donc, je voyage beaucoup. Le Programme sur les femmes, la paix et la sécurité est l'une des initiatives dans laquelle nous sommes souvent engagés, à la demande de nos collègues à l'international. Je sais que c'est une initiative que nous valorisons beaucoup; c'est une partie importante de nos activités quotidiennes.

**La sénatrice Gerba :** Y a-t-il une façon d'améliorer votre collaboration dans ce programme, particulièrement avec Affaires mondiales Canada?

**Mgén Smith :** Nous continuons de travailler. C'est une initiative relativement nouvelle pour moi, mais à mon bureau, nous avons désormais un directeur qui s'occupe seulement du Programme sur les femmes, la paix et la sécurité. Il s'occupe également d'autres activités. Il est également responsable de l'Initiative Elsie. Nous continuons toujours d'améliorer notre travail. Nos alliés et nos partenaires internationaux manifestent beaucoup d'intérêt afin que nous collaborions davantage avec eux à ce chapitre.

**La sénatrice Gerba :** Ai-je encore une minute de temps de parole?

**Le président :** Oui.

**La sénatrice Gerba :** Comme je l'ai mentionné dans mon introduction, je reviens d'un pays africain où j'ai rencontré l'un de vos agents. Il nous a dit qu'il couvrait 13 pays. Croyez-vous qu'il est raisonnable pour un seul agent de couvrir 13 pays de l'Afrique francophone?

**Mgén Frawley :** C'est une très bonne question. En Afrique, nous avons un peu moins d'attachés de défense, comparativement à d'autres pays dans le monde. C'est un cas spécifique. Je pense qu'il est le seul agent à couvrir autant de pays. C'est beaucoup de travail pour une seule personne. Malheureusement, la situation devra rester telle qu'elle est jusqu'à ce que notre étude soit terminée, afin de déterminer le nombre d'attachés de défense dont nous aurons besoin en Afrique.

Par contre, comme je l'ai dit, en février ou en mars, nous aurons une meilleure idée du nombre d'attachés dont nous aurons besoin en Afrique.

**Le président :** Merci.

[English]

**Senator Richards:** Thank you to our guests. Senator Gerba just touched on this a bit, and it's about cross-fertilization. In all security sectors in Canada, there seems to be at the moment a lack of morale and recruitment. Does this cross over to the public service in the Global Affairs ministry, and how do we rectify this? Can we fulfill our overall military obligations?

**MGen. Smith:** Thank you. I have a large number of public servants that work for me, and I wouldn't characterize any type of morale problems amongst them. It is a very hard-driven, motivated group. If anything, I'm trying to kick them out at the end of the day rather than saying, you're supposed to still be working here. They're adrenaline-driven. I do what I call "policy-current operations," so if we have to get some speaking points to the minister or something like that — It's a very motivated group. I'm amazed by their skills, education and their fluency in English and French. I can only speak to my little part of the world, but I am tremendously impressed with them. I have not seen any problems with morale.

It's the same with my military group. They tend to be more senior people, but they're a tremendous group of very motivated, educated and experienced people who are just trying to work for Canada.

**Senator Richards:** I am not at all questioning our military members who are in the military. I'm saying that we seem to have trouble with attracting young, capable men and women to the military. I don't think we're a full division in our military, and I'm just wondering how we can offset that and get more young people interested in a military career or a Global Affairs career.

**MGen. Frawley:** Absolutely, that is a concern. It's not just a concern for the department or the Canadian Armed Forces. Competing for the talent of our youth is quite a challenge.

Part of CAF reconstitution — the Canadian Armed Forces reconstitution program or plan — we are looking at reinvigorated our recruiting and the processes that we use. We are looking at modernizing the processes and reintroducing more of the human factor into our recruiting. We went somewhat more online, and now we're getting back to putting more people into this process so that when someone comes in the door, they actually see another human being. It's not just virtual; it's about talking to someone face-to-face.

[Traduction]

**Le sénateur Richards :** Merci à nos invités. La sénatrice Gerba vient de dire quelques mots sur le sujet, et je parle de l'enrichissement mutuel. Dans tous les secteurs de la sécurité au Canada, il semble y avoir actuellement un manque de moral et de recrutement. Est-ce que cela se répercute sur la fonction publique au ministère des Affaires mondiales, et comment pouvons-nous corriger la situation? Pouvons-nous remplir nos obligations militaires globales?

**Mgén Smith :** Merci. J'ai un grand nombre de fonctionnaires qui travaillent pour moi, et je ne dirais pas qu'ils ont des problèmes de moral. Ils forment un groupe extrêmement motivé. En réalité, j'essaie en fin de compte de les affecter un peu partout plutôt que de leur dire qu'ils sont censés continuer à travailler ici. Ils fonctionnent à l'adrénaline. Je m'occupe de ce que j'appelle les « opérations de politiques courantes », alors si nous devons présenter des points de discussion à la ministre ou quelque chose du genre — c'est un groupe très motivé. Je suis impressionné par leurs compétences, leur niveau de scolarité et leur maîtrise de l'anglais et du français. Je ne peux parler que de ma petite partie du monde, mais ils m'impressionnent énormément. Je n'ai pas vu de problèmes de moral.

C'est la même chose pour mon groupe militaire. Ils ont tendance à être plus âgés, mais ils forment un groupe extraordinaire de personnes très motivées, instruites et expérimentées qui essaient simplement de travailler pour le Canada.

**Le sénateur Richards :** Je ne remets pas du tout en question nos militaires. Je dis que nous semblons avoir de la difficulté à attirer des jeunes femmes et des jeunes hommes compétents dans l'armée. Je ne pense pas que nous soyons une division complète dans nos forces armées, et je me demande simplement comment nous pouvons compenser cela et intéresser plus de jeunes à une carrière militaire ou à une carrière à Affaires mondiales.

**Mgén Frawley :** Tout à fait, c'est une préoccupation. Ce n'est pas seulement une préoccupation du ministère ou des Forces armées canadiennes. Il est très difficile de se battre pour les talents de nos jeunes.

Dans le cadre de la reconstitution des FAC — le programme ou le plan de reconstitution des Forces armées canadiennes —, nous cherchons à revigorer notre recrutement et les processus que nous utilisons. Nous cherchons à moderniser les processus et à réintroduire davantage le facteur humain dans notre recrutement. Nous sommes allés un peu plus en ligne, et maintenant nous recommandons à faire participer plus de gens à ce processus, de sorte que lorsque quelqu'un se présente, il voit un autre être humain. Ce n'est pas seulement virtuel; il s'agit de parler à quelqu'un en personne.

In addition to that, we are expanding where we're going out to look for the young individuals to bring them into the Canadian Armed Forces, and we're expanding it in such a way that, ultimately, we want the Canadian Armed Forces and the department to look more like Canada. Where we go to attract young individuals is evolving and changing to make sure we're going to the demographics to ensure we look more like the demographic that is Canada.

**Senator Richards:** Sir, I think it would be a wonderful career, and that's why I asked the question.

**The Chair:** Thank you very much.

**Senator Coyle:** Thanks again to both of our guests for being with us and for sharing your information. We do look forward to the results of your own internal study. That will be very helpful to us.

You have described already a couple of — and I may have the term wrong — CDA configurations, one being larger concentrated hubs like the NATO hub, the Washington hub, the U.K. hub and the UN hub in New York. Those are well-resourced, integrated bodies. We've heard from another end of the spectrum where you have one person handling three countries.

Could you describe for us what it looks like in between those two extremes in terms of the presence of the Canadian military within Canada's missions abroad?

**MGen. Frawley:** Absolutely. Thank you for the question. To give you an understanding of the magnitude of our defence attaché footprint globally, we have about 110 defence attaché personnel, and that includes the actual defence attaché, an assistant attaché — and not every location has an assistant — and a Canadian defence administrative assistant, who is a senior non-commissioned member who supports that location. The exact size and footprint varies depending on the location and the level of work. Of course, the bigger ones would cover more countries. So 110 individuals in 45 countries around the world, but they cover off roughly 145 countries.

That gets back to a previous question. We have an individual in a country — I believe you're actually talking about South Africa, but please correct me if I'm wrong. West Africa. South Africa is the same. There is a significant number. Those individuals are cross-accredited to other countries. We're actually covering off other countries and they travel to those countries.

De plus, nous élargissons nos démarches afin de trouver des jeunes pour les intégrer aux Forces armées canadiennes, et nous le faisons de telle sorte que, en fin de compte, nous voulons que les Forces armées canadiennes et le ministère ressemblent davantage au Canada. Ce que nous faisons pour attirer des jeunes évolue et change. Nous voulons nous assurer que nous nous tournons vers les données démographiques afin de faire en sorte de ressembler davantage au portrait démographique du Canada.

**Le sénateur Richards :** Major-général, je pense qu'il s'agit d'une carrière extraordinaire, c'est pour cette raison que j'ai posé la question.

**Le président :** Merci beaucoup.

**La sénatrice Coyle :** Encore une fois, merci à nos deux invités d'être ici pour nous partager ces informations. Nous attendons avec impatience les résultats de votre étude interne. Cela nous sera très utile.

Vous avez déjà décrit quelques-unes des configurations du CDA — je me trompe peut-être de terme — dont l'une est celle des grands pôles comme l'OTAN, le pôle de Washington, le pôle du Royaume-Uni et le pôle de l'ONU à New York. Ce sont des organisations dotées de ressources considérables. On nous a dit, à l'autre bout du spectre, qu'une seule personne s'occupe de trois pays.

Pourriez-vous nous décrire ce qui se passe entre ces deux extrêmes pour ce qui est de la participation des militaires canadiens aux missions du Canada à l'étranger?

**Mgén. Frawley :** Certainement. Je vous remercie de cette question. Pour vous donner une idée de l'ampleur de la présence de nos attachés de défense dans le monde, sachez que l'on compte environ 110 employés, ce qui s'entend des attachés de défense à proprement parler, des attachés adjoints — mais tous les pôles n'en ont pas un — et des assistants administratifs de la défense canadienne qui sont des sous-officiers supérieurs assurant le fonctionnement sur place. La taille et la portée exactes de ces postes varient en fonction de l'emplacement et du volume de travail. Bien sûr, les plus grands pôles couvrent plus de pays. Nous avons donc 110 employés dans 45 pays, mais qui couvrent quelque 145 pays.

Cela nous ramène à une question posée tout à l'heure. Nous avons un attaché dans un pays donné — je crois que vous parlez de l'Afrique du Sud, mais corrigez-moi si je me trompe. L'Afrique de l'Ouest. La même chose vaut pour l'Afrique du Sud. Les attachés sont nombreux et accrédités dans plus d'un pays. En fait, nous assurons la couverture d'autres pays où ils se rendent occasionnellement.

That gives you an understanding of how things work. In most of the countries there are anywhere from two to four individuals covering off both the country they're in and normally two to three other countries, and in some cases, they cover a few more countries.

In the U.K. and the U.S., we have bigger offices, which are not actually our defence attachés. They're called CDLS — Canadian Defence Liaison Staff — Washington and London. Because of our relationship and actual footprint in those countries outside of the defence attaché program, they're significantly larger and we have more people in those defence attaché-type offices. That kind of gives you an understanding of the general layout globally.

**Senator Coyle:** You mentioned that your defence attachés are often late-career people and people who have come up the ranks and are very experienced. In fact, they are maybe at the very end of their careers, although you'd like them to come back in.

Obviously, not everybody gets to be one of those. What is the desirability among your personnel to pursue those positions? Who finds those desirable, why do they find them desirable, and what do you look for from those you choose to place in those very important positions?

**MGen. Frawley:** Thank you for that question. It's an excellent question. I think I'm going to attack the second question first very briefly.

How do we select individuals? First of all, the services themselves — the army, navy, air force and special operations — are responsible for selecting individuals for key positions within the Canadian Armed Forces. Those services give us the names of the individuals who have shown an interest in those positions. We look at their military career, their deployed experience, whether they have command experience, and we also we look at other issues, personal issues — not too personal — like health and family relationships. Because these individuals, when we send them out the door, they are not solely representing Canada. In a lot of cases, the member and their spouse represent Canada, and the training is actually for the member and in a lot of cases we include the spouse.

The selection process is very rigorous to make sure we're sending the right individual. Because of what I just described, it normally points towards our significantly more experienced individuals, and it takes a certain type of individual to — not everybody is good at building relationships or is good at interacting at the higher levels with our sometimes very senior members of our defence counterparts. It has got to be individuals

Cela vous donne une idée de la façon dont les choses fonctionnent. Dans la plupart des cas, deux à quatre personnes couvrent à la fois le pays où elles se trouvent et deux ou trois autres pays, et il arrive qu'elles en couvrent plus encore.

Au Royaume-Uni et aux États-Unis, nous avons des services de plus grande envergure, mais on ne parle plus d'attachés de défense, car il s'agit d'ELFC, des employés de liaison des Forces canadiennes, stationnés à Washington et à Londres. En raison de notre présence dans ces pays et des relations que nous entretenons avec eux, en dehors du programme des attachés de défense, ces services sont beaucoup plus importants et nous avons plus de personnel dans ces bureaux apparentés à ceux de nos attachés de défense. Cela vous donne une idée générale de la situation à l'échelle mondiale.

**La sénatrice Coyle :** Vous avez mentionné que la plupart de vos attachés de défense sont des militaires en fin de carrière ayant gravi les échelons et qui ont une grande expérience. En fait, ils approchent sans doute de leur retraite, même si vous aimeriez retenir leurs services.

Évidemment, ce n'est pas tout le monde qui peut faire partie de ce groupe. Quel est le degré d'intérêt de votre personnel pour ces postes? Qui aspire à occuper ces postes, pourquoi aspire-t-on à atteindre ces postes très importants et quelles sont les qualités que vous recherchez chez ceux que vous sélectionnez?

**Mgén Frawley :** Je vous remercie de cette question. C'est une excellente question. Je pense que je vais répondre très brièvement à la deuxième question.

Quels sont les critères de sélection des candidats? Tout d'abord, nos divers éléments, soit l'armée de terre, la marine, l'aviation ou les opérations spéciales, assument la responsabilité de sélectionner les gens pour les postes clés au sein des Forces armées canadiennes. Ces éléments nous donnent le nom des personnes qui ont manifesté un intérêt pour ces postes. Nous examinons leur parcours militaire, leur expérience en matière de déploiement, leur expérience éventuelle du commandement, et nous tenons compte d'autres aspects de nature plus personnelle — mais pas trop tout de même — comme la santé et les relations familiales. En effet, une fois à l'étranger, ces personnes ne sont pas les seuls à représenter le Canada. Le plus souvent, le membre des forces armées et son épouse représentent le Canada, et la formation s'adresse certes au militaire, mais très souvent aussi à son épouse.

Le processus de sélection est très rigoureux, car nous voulons être sûrs d'envoyer les bonnes personnes. Généralement, pour les raisons que je viens de donner, ce sont des gens de grande expérience qui possèdent certaines qualités... tout le monde n'est pas forcément doué pour établir des relations ou pour communiquer avec des homologues de la défense très haut gradés. Il faut des personnes possédant certaines aptitudes pour

who understand how to build relationships and have those personality characteristics to do so.

**The Chair:** Thank you very much.

**Senator Boniface:** Thank you to our guests for being here, and thank you for your service to our country.

I wanted to just come back to the recruitment challenges that you have and retention issues. In terms of how that impacts the particular areas that we're focused on, is there a specific strategy around that? This is the context in which I ask the question: If you're not successful in terms of recruiting to fill the vacuum that exists, is there a plan B to be able to look at how these very significant positions that are important to Canada would be dealt with?

**MGen. Frawley:** Thank you, senator. I appreciate you phrasing it in such a way that I can focus on the defence attaché program. As Deputy Vice Chief of the Defence Staff, retention and recruiting are not in my lane, but I have some knowledge of it. How it impacts the defence attaché program is quite important, so thank you for that question.

In the Canadian Armed Forces, we designate positions using a category system: category A, B and C. Category A positions are operations out of Canada and high priority operations in Canada, and they're normally staffed at 95% and above. Then the other two fall below that. The defence attaché program falls in category A. So when you ask how we make sure that we are filling these positions, we do so by applying a category system, and in this case it is the highest of the categories.

It is a relatively low number. When you look at the size of the Canadian Armed Forces, which is well over 60,000, 100-plus people in these locations is a relatively small number. Also, they're of a rank level that is not as much of a concern in our reconstitution effort. In other words, it's more the middle rank areas where we're having troubles: the captains, majors, sergeants and warrant officers — the folks who do a lot of the work for the Canadian Armed Forces. We fill the positions by prioritizing, because we do understand just how important the out-of-Canada mission is.

**Senator Boniface:** Switching topics, if I may. Looking at the challenges that are in the Arctic, in particular Russia and China claiming their space, so to speak, can you describe how DND works with Global Affairs Canada to help develop our presence and defence in the North?

établir des relations, des gens ayant la personnalité voulue pour ce faire.

**Le président :** Merci beaucoup.

**La sénatrice Boniface :** Je tiens à remercier nos invités de leur présence ici et de leur service pour notre pays.

Revenons aux problèmes de recrutement et de maintien du personnel en poste. Pour ce qui est des répercussions sur les services dont nous avons parlé, existe-t-il une stratégie spécifique à ce sujet? Supposons, par exemple, que vous ne parveniez pas à combler un poste vacant. Disposez-vous d'un plan B pour pourvoir ces postes névralgiques?

**Mgén Frawley :** Merci de cette question, sénatrice. J'apprécie que vous l'ayez formulée de façon que je puisse me concentrer sur le programme des attachés de défense. Le maintien en poste et le recrutement ne relèvent pas de moi, en ma qualité de vice-chef d'état-major de la Défense, mais c'est un sujet que je connais bien. L'impact sur le programme des attachés de défense est très important, et je vous remercie d'avoir posé la question.

Dans les Forces armées canadiennes, nous désignons les postes en termes de catégories, soit A, B et C. Les postes de catégorie A désignent des opérations à l'extérieur du Canada et des opérations de la plus haute importance pour le Canada, et ils sont normalement pourvus à 95 %, voire plus. On retrouve ensuite les deux autres catégories. Le programme des attachés de défense fait partie de la catégorie A. Quant à la façon dont nous comblons ces postes, nous le faisons en appliquant notre système de catégories. Dans ce cas-ci, il s'agit de la catégorie la plus élevée.

On parle d'un nombre relativement faible en regard de la taille des Forces armées canadiennes, qui comptent au-delà de 60 000 militaires. Ces services comptent une centaine de personnes, ce qui est peu. En outre ils ont des grades qui ne posent pas de problème sur le plan de la reconstitution des effectifs, en ce sens que ce sont surtout les grades intermédiaires qu'il est difficile de renouveler, comme les capitaines, les majors, les sergents et les adjudants, qui réalisent l'essentiel du travail pour les Forces armées canadiennes. Nous comblons les postes en établissant des priorités, parce que nous sommes conscients de l'importance des missions à l'extérieur du Canada.

**La sénatrice Boniface :** Permettez-moi de changer de sujet. Si l'on considère les défis qui se posent dans l'Arctique, en particulier face à la Russie et à la Chine qui, pour ainsi dire, revendiquent un espace, pouvez-vous décrire comment le MDN travaille avec Affaires mondiales Canada afin d'asseoir notre présence et d'assurer notre défense dans le Nord?

**MGen. Smith:** Thank you. That's an interesting question. Of course, we have been working with Global Affairs Canada for some time. NORAD modernization was recently announced. That is done hand in hand with Global Affairs Canada. We talk to colleagues over there frequently about it, and we will continue to do so. There is \$38.6 billion of investment going there in the next 20 years. That will need to be continually done with our partners at Global Affairs Canada and, frankly, so many other parts of the government as well to make sure that's done properly and coordinated adequately. I would say it's a success story. It's going to take a long time, but it's working together.

**Senator Boniface:** Thank you for your answers.

**Senator MacDonald:** I want to go back to the recruitment issue. We've talked quite a bit about recruitment here, but we haven't heard why there are so many problems with recruiting. Compared to 20 or 30 years ago, is it worse today than 20 years ago and why? There must be obvious reasons why recruitment is so difficult. Could you elaborate on that?

**MGen. Frawley:** Thank you for the question, Mr. Chair. As mentioned, in my job as Deputy Vice Chief of the Defence Staff, I don't specifically deal with recruiting and retention. The Chief of Military Personnel Command is actually responsible for that. Certainly, if I don't give the detail or the level of detail that you're looking for, we can go back and get you more information.

However, I can comment. COVID hasn't helped the Canadian Armed Forces over the last number of years. Of course, COVID has hurt a number of different organizations. It has definitely lowered our numbers and seemingly slowed our ability to bring people into the organization. Also, a lot of the issues surrounding the senior leadership and the culture change of the organization has maybe made young Canadians question whether this an organization that they want to be a part of. Then, of course, there is the competition with other organizations who are looking for similar types of individuals, young, very capable individuals.

I can tell you when it comes to the second part, the culture change aspect, as I'm sure you're totally aware, the Chief Professional Conduct and Culture was stood up well over a year ago, and we are on the path to becoming a significantly more diverse, inclusive and respectful organization, and it is an iterative growing process.

**Mgén Smith :** Merci. C'est une question pertinente. Nous travaillons bien sûr avec Affaires mondiales Canada depuis un certain temps. La modernisation du NORAD a été annoncée récemment. Elle implique une collaboration étroite avec Affaires mondiales Canada. Nous nous entretenons fréquemment avec nos homologues de ce ministère à ce sujet, et nous allons continuer à le faire. Des investissements de 38,6 milliards de dollars sont prévus pour les 20 prochaines années. Il faut continuer à travailler avec nos partenaires d'Affaires mondiales Canada et, bien sûr, avec de nombreux autres services gouvernementaux pour que tout soit fait correctement et que tout soit bien coordonné. Je dirais que c'est un succès. Cela prendra un certain temps, mais nous travaillons ensemble.

**La sénatrice Boniface :** Je vous remercie de vos réponses.

**Le sénateur MacDonald :** Nous avons beaucoup parlé du recrutement aujourd'hui, mais nous ne savons toujours pas comment s'expliquent ces problèmes de recrutement. Si l'on compare à ce qui se passait il y a 20 ou 30 ans, la situation est-elle pire aujourd'hui qu'il y a 20 ans et si oui, pourquoi? Il doit y avoir des raisons évidentes pour lesquelles le recrutement est si difficile. Pourriez-vous nous en dire plus?

**Mgén Frawley :** Merci de la question, monsieur le président. Comme je l'ai mentionné, dans le cadre de mes fonctions de vice-chef d'état-major de la Défense, je ne m'occupe pas spécifiquement du recrutement et du maintien en poste. C'est le commandement du chef du personnel militaire qui en est responsable. Bien sûr, si je ne vous fournis pas suffisamment de détails ou si vous souhaitez obtenir plus de précisions, je peux toujours m'en enquérir et vous revenir avec les informations.

Cependant, si je peux me permettre un commentaire. La situation des dernières années à cause de la COVID-19 n'a pas aidé les Forces armées canadiennes. La COVID-19 a fait du tort à un certain nombre d'organisations et elle a bien sûr eu une incidence sur nos effectifs, ce qui semble avoir entravé notre capacité à attirer des gens dans nos rangs. C'est là sans compter que les nombreux problèmes associés au haut commandement et au changement de culture de l'organisation ont peut-être amené les jeunes Canadiens à se questionner sur l'opportunité de faire partie de notre organisation. Et puis, bien sûr, nous sommes en concurrence avec d'autres organisations qui recherchent les mêmes profils que nous, qui souhaitent recruter des jeunes très compétents.

Pour ce qui est de la question du changement de culture. Comme vous le savez sans doute, le poste de chef — Conduite professionnelle et culture a été créé il y a plus d'un an, et nous sommes en passe de devenir une organisation beaucoup plus diversifiée, inclusive et respectueuse. C'est un processus itératif qui prend de l'ampleur.

As we move through and we improve in those areas, I believe the Canadian Armed Forces will become a more palatable or a good option for our young Canadians.

**MGen. Smith:** Hopefully you can hear the passion. We want to recruit. We're tremendously biased. We think it's a wonderful organization, and we would like to see young Canadians join. I'm a person that gets to interact with other parts of government internationally quite frequently, and I would say that, as much as this is a challenge we're trying to overcome, there are challenges throughout government. Other departments are equally having their own challenges to bring people in. Also, in my international travels I see that the "Great Resignation" has occurred worldwide to a certain degree, and there are a number of militaries that are trying to fill their ranks back up and compete for young people. It's something we're trying to fix but it's not a uniquely Canadian Armed Forces problem.

**Senator MacDonald:** Recruitment is a problem, but if people are already recruited and they're in the military, attrition seems to be a problem as well. I would think that a military career, from the people I know, a military career can be a very good career, a very rewarding career, an entire career. So why so much attrition? Why are so many people leaving?

**MGen. Frawley:** Thank you very much again for the question, Mr. Chair. We've seen an increase in releases as we entered into COVID and certainly an uptick in the releases, but we are working on a number of programs. Again, there is a long list, and I would like to be able to maybe provide that in writing at a later date. There is a long list of things that we are doing to make sure that we make the Canadian Armed Forces an option that people want to continue to pursue over time as opposed to releasing and looking for other options.

Again, I'd like to provide that in writing.

**The Chair:** Thank you. We're at the end of the first round, but I would like to lob another question out there.

As you interact with Global Affairs Canada, do you interact on the preparatory and the training side? For example, there is a Canadian Foreign Service Institute that provides courses, everything ranging from foreign language training to cross-cultural training to how to deal with your head of mission and how to negotiate and the like. If you're looking at a larger footprint in terms of the Canadian Forces attaché network across the world, are you availing yourself of that or do you do your own in-house training?

Plus nous progressons, plus nous nous améliorons dans ces domaines, plus je pense que les Forces armées canadiennes deviendront une option attrayante, une bonne option pour nos jeunes Canadiens.

**Mgén Smith :** Vous aurez sans doute remarqué la passion qui nous anime. Nous tenons à recruter, et nous avons un énorme parti pris. Nous pensons que notre organisation est merveilleuse, et nous aimerais que de jeunes Canadiens joignent nos rangs. J'ai eu plusieurs occasions de côtoyer d'autres services gouvernementaux à l'échelle internationale, et je dirais que tous les services gouvernementaux sont confrontés aux mêmes défis que nous. D'autres ministères ont leurs propres défis à relever pour attirer des gens. De plus, au cours de mes voyages à l'étranger, j'ai constaté que la « Grande Démission » est un phénomène qui se produit partout dans le monde, à différents degrés, et qu'un certain nombre d'organisations militaires dans le monde s'efforcent de regarnir leurs rangs et d'attirer des jeunes. C'est un problème que nous essayons de résoudre, mais il ne s'agit pas d'un phénomène qui concerne uniquement les Forces armées canadiennes.

**Le sénateur MacDonald :** Le recrutement est un problème, mais pour ce qui est des personnes déjà recrutées, qui sont déjà dans l'armée, les départs semblent également constituer un problème. Je pense qu'une carrière militaire, si je me fie à ce que me disent les gens que je connais, une carrière militaire peut être une très bonne carrière, une carrière très enrichissante, une carrière à part entière. Alors pourquoi y a-t-il tant de départs? Pourquoi tant de gens quittent-ils l'armée?

**Mgén Frawley :** Je vous remercie encore une fois pour cette question, monsieur le président. Au début de la pandémie de COVID-19, nous avons constaté une augmentation du nombre de départs, mais nous travaillons sur un certain nombre de programmes. Encore une fois, la liste est longue, et j'aimerais pouvoir vous fournir cette information par écrit à une date ultérieure. Il y a une longue liste de choses que nous faisons pour nous assurer que les Forces armées canadiennes demeurent une option de carrière intéressante, pour réduire le nombre de libérations et de départs.

Encore une fois, j'aimerais fournir cette information par écrit.

**Le président :** Merci. Nous en sommes à la fin du premier tour, mais j'aimerais poser une autre question.

Lorsque vous interagissez avec Affaires mondiales Canada, le faites-vous sur le plan de la préparation et de la formation? Par exemple, il y a l'Institut canadien du service extérieur qui offre des cours, qui vont de la formation en langues étrangères à la formation interculturelle, en passant par la façon de traiter avec les chefs de mission et la façon de négocier. Dans une perspective plus large, pour ce qui est du réseau des attachés des Forces canadiennes dans le monde, est-ce que vous vous prévalez de ces cours ou est-ce que vous donnez votre propre formation à l'interne?

I would add, of course, training on how to interpret the Foreign Service directives.

**MGen. Frawley:** Thank you for the question, Mr. Chair. We do absolutely liaise with Global Affairs Canada, not so much in delivering the same training, but the training we deliver is very much based on the training that Global Affairs Canada gives.

It's a three-month course, and then we also tack on languages at the beginning of that.

We train about 30 new personnel a year. It's not a huge bill, but it is a big enough bill. We do absolutely work with Global Affairs Canada, or GAC, to make sure that what we're delivering prepares a person to take up a position within one of our Canadian embassies, absolutely.

**MGen. Smith:** The only thing I would add is, I'm responsible for the military training and cooperation program, which means I know a little bit more about military education. Of course, we have a great institute in Toronto, Canadian Forces College. Two of its better-known courses are longer ones: the joint command and staff program — this course takes a major lieutenant commander and brings them up to the level of a commander or lieutenant colonel — and the national security program, which takes colonels and drags them up to the general officer level. And we do actually have some interaction with the public service there as well.

Indeed, when I did my national security program, quite a few years ago now, there were actually three members of the public service there with me and we, I think, learned a lot either way. There are not a tremendous amount that do that, but we do actually have interactions like that, and it's equally challenging on the military side to make sure we know how to interact with our Global Affairs Canada and other government colleagues as well.

**The Chair:** Thank you very much. We'll move into round two.

**Senator Coyle:** So you mentioned, I forget which one of you mentioned, I think it was perhaps you, Major-General Frawley, that you want recruits to look more like Canada, resemble the Canadian population. I'm curious, right now in your defence attaché group, the actual attachés themselves, how many of them are women? I'd be curious to know that and whether you see barriers or incentives for women to be in that position. And then, are you looking to bring people up through the ranks — that's how you do it, clearly — who are Canadian but also represent the populations where you have placed these attachés? So not just looking like Canadians but actually looking like Canadians in those countries where they're going to be placed.

J'ajouterais, bien sûr, une formation sur la façon d'interpréter les directives du service extérieur.

**Mgén Frawley :** Merci de la question, monsieur le président. Il ne fait aucun doute que nous assurons la liaison avec Affaires mondiales Canada, pas tant pour fournir la même formation, mais plutôt pour offrir une formation inspirée en grande partie de celle donnée par Affaires mondiales Canada.

Il s'agit d'un cours de trois mois, au début duquel se situe la formation linguistique.

Nous formons environ 30 nouvelles personnes par année. Ce n'est pas énorme, mais c'est un volume assez important. Il est certain que nous travaillons avec Affaires mondiales Canada, ou AMC, pour nous assurer que ce que nous offrons prépare ces personnes à occuper des postes dans l'une de nos ambassades canadiennes.

**Mgén Smith :** La seule chose que j'ajouterais, c'est que je suis responsable du programme de formation et de coopération militaires, ce qui signifie que je connais un peu mieux l'aspect militaire de la formation. Bien sûr, nous avons un excellent institut à Toronto, le Collège des Forces canadiennes. Deux des cours les plus connus qui y sont offerts sont les plus longs, soit le Programme de commandement et d'état-major interarmées — qui permet d'amener un major au niveau de lieutenant-colonel et un capitaine de corvette au niveau de capitaine de frégate — et le Programme de sécurité nationale, qui amène les colonels au niveau d'officiers généraux. Nous avons aussi des interactions avec la fonction publique.

En fait, lorsque j'ai participé au Programme de sécurité nationale, il y a quelques années, il y avait aussi trois membres de la fonction publique, et je crois que nous avons tous beaucoup appris les uns des autres. Cela n'est pas très fréquent, mais nous avons des interactions de ce genre, et il est tout aussi difficile du côté militaire d'apprendre comment interagir avec des collègues d'Affaires mondiales Canada et d'autres collègues du gouvernement.

**Le président :** Merci beaucoup. Nous allons passer au deuxième tour.

**La sénatrice Coyle :** Il a été mentionné, mais je ne me souviens plus par qui, je crois que c'était peut-être vous, major-général Frawley, que l'on souhaite que les recrues ressemblent davantage à la population canadienne, soient plus représentatives de la population canadienne. Je suis curieuse de savoir combien de vos attachés de défense sont des femmes. Je serais curieuse de savoir cela et aussi si vous voyez des obstacles ou des incitatifs pour que les femmes se retrouvent dans ces postes. Par ailleurs, cherchez-vous à faire monter dans les rangs — comme vous le faites, de toute évidence — des gens qui sont des Canadiens, mais qui représentent aussi les populations auprès desquelles ils sont appelés à travailler? Ils ne doivent donc pas seulement avoir

**MGen. Frawley:** Thank you for the question, Mr. Chair.

So I can tell you that of the roughly 100 that we have out of Canada right now in our defence attaché program, 21 are female. And the challenge, as you rightfully pointed out, is that we draw from a demographic that currently exists within the Canadian Armed Forces, which is about, I believe, around 20% female. The remainder are male.

Of course, because that demographic already exists, the people we pull come from those numbers and so it looks very similar to that demographic.

Ideally as we move forward, that demographic in the Canadian Armed Forces writ large will get better, and then the demographic of our out-of-Canada folks will get better.

As far as looking like the locations that we're sending them, that is more challenging, absolutely, and I would say that we don't currently do that, but it's something that certainly we could consider.

There are a few cases. For example, the attaché in Paris is almost invariably French Canadian. It is much easier for that individual to work in that environment. But it's something certainly that we can look at.

**Senator Coyle:** Thank you.

**The Chair:** I think we've come to the end of panel one. On behalf of the committee, I'd like to thank Major-General Frawley and Major-General Smith for their presentations, for answering our questions. I think you've enriched our deliberations. Thank you for being with us.

[*Translation*]

Colleagues, we will now move to our second panel.

[*English*]

Continuing on the foreign service theme, we will now take a deeper look at the concept of "separate agencies," to which some of our past witnesses have alluded in their testimonies.

To help us with that, first we welcome Doreen Steidle, a former career Foreign Service officer, who among other posts, was Canada's High Commissioner to Singapore from 2000 to 2003 and also Chief Executive Officer — I think the first Chief Executive Officer — of Passport Canada as it was then constituted. Welcome.

l'air de Canadiens, mais avoir l'air qu'ont les Canadiens dans les pays où ils seront affectés.

**Mgén Frawley :** Merci de la question, monsieur le président.

Je peux donc vous dire que sur la centaine de nos attachés de défense actuellement à l'étranger, 21 sont des femmes. Le défi, comme vous l'avez souligné à juste titre, c'est que nous recrutons ces personnes dans un groupe qui existe déjà au sein des Forces armées canadiennes et qui est composé à environ 20 % de femmes, je crois. Les autres sont des hommes.

Bien sûr, étant donné que ce groupe est déjà là, les gens que nous recrutons ressemblent beaucoup à ceux qui le composent.

Idéalement, pour l'avenir, le profil démographique de l'ensemble des membres des Forces armées canadiennes devrait s'améliorer, tout comme le profil démographique des gens qui sont à l'étranger.

Pour ce qui est de ressembler aux habitants des endroits où nous les envoyons, c'est plus difficile dans les faits, et je dirais que ce n'est pas le cas à l'heure actuelle, mais que c'est quelque chose que nous pourrions certainement envisager.

Il y a quelques exemples. À Paris par exemple, l'attaché est presque toujours canadien-français. C'est beaucoup plus facile pour cette personne de travailler dans cet environnement. Mais c'est certainement quelque chose que nous pouvons examiner.

**La sénatrice Coyle :** Merci.

**Le président :** Je pense que nous sommes arrivés à la fin du premier groupe de témoins. Au nom du comité, j'aimerais remercier le major-général Frawley et le major-général Smith de leurs exposés et de leurs réponses à nos questions. Je pense que vous avez enrichi nos délibérations. Merci de vous être joints à nous.

[*Français*]

Chers collègues, nous reprenons nos travaux. Nous passons maintenant à la deuxième partie de notre réunion.

[*Traduction*]

Pour poursuivre sur le thème du service extérieur, nous allons maintenant examiner de plus près le concept des « organismes distincts », auquel certains de nos témoins précédents ont fait allusion dans leurs témoignages.

Pour nous aider à cet égard, nous accueillons d'abord Doreen Steidle, une ancienne agente du service extérieur qui, entre autres affectations, a été haute-commissaire du Canada à Singapour, de 2000 à 2003, et présidente-directrice générale — la première je crois — de Passeport Canada. Soyez la bienvenue.

Next, from the Treasury Board of Canada Secretariat, we welcome Marie-Chantal Girard, Senior Assistant Deputy Minister, Employee Relations and Total Compensation; Aline Taillefer-McLaren, Senior Director of the Union Engagement and the National Joint Council Support, Employee Relations and Total Compensation Sector; and by video conference, Simon Crabtree, Executive Director of Pension Policy, Programs and Total Compensation, Employee Relations and Total Compensation Sector. I think I have those titles right. Thank you for bearing with me.

We also have, last but not least, from the Privy Council Office, Allen Sutherland, Assistant Secretary to the Cabinet, Machinery of Government and Democratic Institutions.

Welcome and thank you all for being with us. We are ready to hear your opening remarks, which will be followed as usual by questions from senators and your answers. Ms. Steidle, you have the floor.

**Doreen Steidle, Ambassador (ret.), as an individual:**  
Thank you very much for inviting me to appear today. As you know, my brief is about the opportunity that might be provided to Global Affairs by obtaining separate agency status and the positive impact this may have on the management of the Foreign Service.

At the outset, I should note that I am not an HR expert, and I relied on online sources for my information. As a result, I may have made some errors of fact or interpretation and, if so, I apologize for that in advance.

I approach this subject as a career Foreign Service officer for 34 years, now retired, two years as a head of mission, former CEO of Passport Canada, ADM Corporate Services and CFO of the former Department of Foreign Affairs and International Trade. I specialized in finance and resource management for much of my career while in Canada.

I have listened to the testimony of the expert witnesses at this committee and have come to the conclusion that our foreign ministry needs to take advantage of every creative authority it can to redesign our organizational structure with a corresponding HR management regime. This would be far better than continuing to implement change at the margins or making promises for change that might not be delivered.

If Treasury Board is still open to creating new separate agencies — and I don't know the answer to that — then I wonder if this might not be a golden opportunity to rethink the Foreign

Nous accueillons ensuite, du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Marie-Chantal Girard, sous-ministre adjointe principale, Relations avec les employés et rémunération globale; Aline Taillefer-McLaren, directrice principale de la participation des syndicats et du soutien au Conseil national mixte, Secteur des relations avec les employés et de la rémunération globale; et par vidéoconférence, Simon Crabtree, directeur exécutif des politiques et programmes en matière de pension et rémunération globale, Secteur des relations avec les employés et de la rémunération globale. Je pense que ces titres sont exacts. Je vous remercie de votre patience.

Enfin, nous accueillons Allen Sutherland, secrétaire adjoint du Cabinet, Appareil gouvernemental et Institutions démocratiques, au Bureau du Conseil privé.

Bienvenue et merci à tous d'être parmi nous. Nous sommes prêts à entendre votre déclaration préliminaire, qui sera suivie, comme d'habitude, des questions des sénateurs et de vos réponses. Madame Steidle, vous avez la parole.

**Doreen Steidle, ambassadrice (à la retraite), à titre personnel :** Merci beaucoup de m'avoir invitée à comparaître aujourd'hui. Comme vous le savez, mon mémoire porte sur la possibilité qui pourrait être offerte à Affaires mondiales d'obtenir le statut d'organisme distinct et sur l'impact positif que cela pourrait avoir sur la gestion du service extérieur.

D'entrée de jeu, je tiens à souligner que je ne suis pas une experte des ressources humaines et que j'ai consulté des sources d'information en ligne sur ce sujet. Par conséquent, j'ai peut-être fait des erreurs de fait ou d'interprétation et, le cas échéant, je m'en excuse à l'avance.

J'aborde ce sujet en tant qu'agente du service extérieur ayant fait carrière pendant 34 ans et maintenant à la retraite, que cheffe de mission pendant deux ans, qu'ancienne PDG de Passeport Canada, que sous-ministre adjointe des Services ministériels et que dirigeante principale des finances de l'ancien ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Je me suis spécialisée en finances et en gestion des ressources pendant la majeure partie de ma carrière au Canada.

J'ai écouté les témoignages des experts qui ont comparu devant le comité et j'en suis venue à la conclusion que notre ministère des Affaires étrangères doit tirer parti de toute l'autorité créatrice dont il dispose pour remanier sa structure organisationnelle, avec un régime de gestion des ressources humaines correspondant. Ce serait beaucoup mieux que de continuer à mettre en œuvre des changements à la marge ou de faire des promesses de changement qui pourraient ne pas être tenues.

Si le Conseil du Trésor est toujours ouvert à la création de nouveaux organismes distincts — et je ne connais pas la réponse à cette question —, alors je me demande si ce ne serait pas une

Service and Canada's representation more broadly and fundamentally than past and current exercises allow.

First, let me say that I am supportive of the Future of Diplomacy project launched by Minister Joly earlier this year. It's good to survey staff and to launch working groups to make recommendations on short- and medium-term changes. But will it truly be transformative?

I was struck by the testimony of Marissa Fortune, an analyst on the project who appeared as a witness before this committee on September 28. She said when conducting staff surveys that:

... what we heard was a rearticulation of the same problems and preoccupations that staff were working to address 15 years ago.

I was really disheartened to hear that. In a time of unprecedented global challenges and pressures, this young diplomat and her colleagues were experiencing the same issues apparently unaddressed by the existing HR management regime from 2007 to 2022.

The committee has heard from other retired and current employees that echo this observation so I will not repeat their testimony.

But I come back to my question: Does it have to be this way? If we can and could have the authority to do so, why not embrace the opportunity and, with the future in mind and the inspiration of a blank canvas, start again? We are a quarter of the way through the 21st century and yet we are continuing to graft, add, subtract and reclassify employee groups onto what is essentially the postwar foundation of the old External Affairs.

I note that 27 departments, agencies and secretariats are now separate agencies. They must, therefore, have taken advantage of expanded authorities and, at minimum, redesigned their human resources regime. If their management and employees can devote the time, intellectual capital and human resources for this very fundamental undertaking, would this not be appropriate for Global Affairs and central agencies to consider?

Could we not examine best practices and lessons learned from these separate agencies, several of which have many times more employees than Global Affairs? Is this the time to look holistically at alternative service delivery models, at classifications, layers, compensation and who and how we

occasion en or de repenser le service extérieur et la représentation du Canada de façon plus générale et fondamentale qu'au cours des exercices passés et actuels.

Tout d'abord, permettez-moi de dire que j'appuie le projet concernant l'avenir de la diplomatie lancé par la ministre Joly plus tôt cette année. Il est bon de sonder le personnel et de mettre sur pied des groupes de travail pour faire des recommandations sur les changements à court et à moyen terme. Mais est-ce que cela transformera les choses?

J'ai été frappée par le témoignage de Marissa Fortune, analyste du projet, qui a comparu devant le comité le 28 septembre. Lorsqu'elle a mené des sondages auprès des employés, elle a constaté qu'ils ont :

[...] réitéré les mêmes problèmes et préoccupations que l'on tentait de régler il y a 15 ans.

J'ai été vraiment découragée d'entendre cela. En cette période de défis et de pressions sans précédent à l'échelle mondiale, cette jeune diplomate et ses collègues semblent faire face aux mêmes problèmes que ceux qui ne semblent pas avoir été réglés par le régime de gestion des ressources humaines en place de 2007 à 2022.

Le comité a entendu d'autres employés à la retraite et en poste qui abondent dans le même sens, alors je ne répéterai pas leur témoignage.

Mais je reviens à ma question : doit-il en être ainsi? Si nous pouvons et pouvions avoir le pouvoir de le faire, pourquoi ne pas saisir l'occasion et recommencer, en ayant l'avenir en tête et en s'inspirant d'un canevas vierge? Nous avons parcouru le quart du XXI<sup>e</sup> siècle et, pourtant, nous continuons de greffer, d'ajouter, de soustraire et de reclassifier des groupes d'employés sur ce qui est essentiellement la base de l'ancien ministère des Affaires extérieures qui remonte à l'après-guerre.

Je remarque que 27 ministères, organismes et secrétariats sont maintenant des organismes distincts. Ils doivent donc avoir profité de pouvoirs élargis et, à tout le moins, remanié leur régime de ressources humaines. Si leur direction et leurs employés ont pu consacrer du temps, du capital intellectuel et des ressources humaines à cette entreprise très fondamentale, ne serait-il pas approprié qu'Affaires mondiales et les organismes centraux songent à faire de même?

Ne pourrions-nous pas examiner les pratiques exemplaires et les leçons tirées de ces organismes distincts, dont plusieurs comptent beaucoup plus d'employés qu'Affaires mondiales? Est-ce le moment d'examiner globalement d'autres modèles de prestation des services, les classifications, les niveaux, la

recruit? If so, what would be the timelines for the implementation of separate agency status at Global Affairs? If not, why not?

I believe we can reform and revitalize the Canadian Foreign Service and rethink the fundamentals of Canada's representation abroad. We can do this in parallel with the work of the Future of Diplomacy exercise and ask ourselves the really hard questions about the future and nature of Canada's engagement with the world, and who and how best to deliver it. We have heard about the problems; perhaps now it's time to think of creative solutions.

I believe we can arrive at a new structure, a purpose-built, made-in-Canada, modern and agile foreign ministry that can inspire its employees and position ourselves and our country for the remainder of this century.

And this might give hope to young employees that there might just be a new way to look at representation abroad so that 15 years from now some young officer isn't looking at the report from 2022 and saying that nothing has changed.

Thank you for your time today. I would be happy to answer any of your questions.

**The Chair:** Thank you. We will now hear from Marie-Chantal Girard followed by Allen Sutherland.

*[Translation]*

**Marie-Chantal Girard, Senior Assistant Deputy Minister, Employee Relations and Total Compensation, Treasury Board of Canada Secretariat:** Thank you, Mr. Chair. Before I begin, I would like to acknowledge that I am speaking to you on the traditional unceded territory of the Algonquin Anishinaabe people. You mentioned my title earlier; I would add that the sector is within the Office of the Chief Human Resources Officer.

The Office of the Chief Human Resources Officer, or OCHRO, is the centre of expertise for human resource management in the federal public service. We develop the broad policy direction and standards that enable deputy heads to fulfill their responsibility for effective people management within their organization.

*[English]*

The Treasury Board of Canada Secretariat, as the administrative arm of the Treasury Board, provides guidance so that resources are soundly managed across government.

rémunération, les personnes recrutées et la façon dont elles le sont? Dans l'affirmative, quel serait l'échéancier pour la mise en œuvre du statut d'organisme distinct à Affaires mondiales? Autrement, pourquoi cela ne serait-il pas possible?

Je crois que nous pouvons réformer et revitaliser le service extérieur canadien et repenser les fondements de la représentation du Canada à l'étranger. Nous pouvons le faire en parallèle avec les travaux relatifs au projet sur l'avenir de la diplomatie et nous poser des questions très difficiles sur l'avenir et la nature de l'engagement du Canada dans le monde, ainsi que sur la meilleure façon de nous en acquitter. Nous avons entendu les problèmes; il est peut-être temps maintenant de penser à des solutions créatives.

Je crois que nous pouvons en arriver à une nouvelle structure, à un ministère des Affaires étrangères conçu au Canada, moderne et agile, qui peut inspirer ses employés et nous positionner, nous et notre pays, pour le reste du siècle.

Cela pourrait en outre donner aux jeunes employés l'espoir qu'il existe une nouvelle façon d'envisager la représentation à l'étranger, de sorte que dans 15 ans, un jeune agent ne regarde pas la situation qui prévalait en 2022 en disant que rien n'a changé.

Je vous remercie de votre temps aujourd'hui. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

**Le président :** Merci. Nous allons maintenant entendre Marie-Chantal Girard, suivie d'Allen Sutherland.

*[Français]*

**Marie-Chantal Girard, sous-ministre adjointe principale, Relations avec les employés et rémunération globale, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :** Merci, monsieur le président. Avant de commencer, je tiens à souligner que je m'adresse à vous à partir du territoire traditionnel non cédé du peuple algonquin anishinabé. Vous avez mentionné mon titre plus tôt; j'ajouterais que le secteur se trouve au sein du Bureau de la dirigeante principale des ressources humaines.

Le Bureau de la dirigeante principale des ressources humaines (BDPRH) est le centre d'expertise pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique fédérale. Nous élaborons les stratégies et les orientations générales, ainsi que les normes qui permettent aux administrateurs généraux de s'acquitter de leurs responsabilités en matière de gestion efficace des personnes au sein de leur organisation.

*[Traduction]*

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, en tant qu'organisme administratif du Conseil du Trésor, fournit des orientations afin que les ressources soient sainement gérées dans l'ensemble du gouvernement.

It is important to note that, in the context of separate agencies, the Treasury Board is not the employer. We are operating in a coordinated approach with separate agencies regarding collective bargaining and the establishment of terms and conditions of employment for the federal public service. In this approach, all separate agencies must obtain their collective bargaining mandates from the President of the Treasury Board, including the objectives to be pursued and the limits to be observed prior to engaging in collective bargaining.

Collective bargaining mandates are provided within the context of the Government of Canada's global negotiation strategy to avoid the risk of horizontal pressures when establishing terms and conditions of employment and salaries. Separate agencies must also consult the Treasury Board of Canada Secretariat with respect to any new or modified terms and conditions of employment that are not covered by the collective bargaining process.

The Treasury Board of Canada Secretariat provides ongoing support to separate agencies throughout the negotiation process but at arm's-length in order to preserve the separate agency's independence in the process.

I will endeavour today to answer questions you may have in this area of activity, but I would like to take a minute to explain that there are certain limitations. In particular, I am not in a position to comment on matters that pertain to the machinery of government or other decisions that would ultimately fall under the Prime Minister's prerogative. However, I can provide information about human resources policies under the Office of the Chief Human Resources Officer's purview and, to a certain extent, explain the different implications of those decisions from a human resources perspective.

Hopefully, that will be useful to the work of the committee. Thank you.

**The Chair:** Thank you.

Before we go to Mr. Sutherland, I want to remind colleagues to indicate your interest in asking questions to our clerk, Ms. Lemay, or to me. I just have one name on the list, so I had an early sense of panic.

We will now go to Mr. Sutherland, please.

**Allen Sutherland, Assistant Secretary to the Cabinet, Machinery of Government and Democratic Institutions, Privy Council Office:** Thank you. I am pleased to appear before the committee in support of your study of the Canadian Foreign Service and elements of the foreign policy machinery within Global Affairs Canada.

Il est important de noter que dans le contexte des organismes distincts, le Conseil du Trésor est l'employeur. Actuellement, nous fonctionnons selon une approche coordonnée avec des organismes distincts en ce qui concerne la négociation collective et l'établissement des conditions d'emploi pour la fonction publique fédérale. Dans cette approche, tous les organismes distincts doivent obtenir leur mandat de négociation collective de la présidente du Conseil du Trésor, y compris les objectifs à poursuivre et les limites à respecter, avant de s'engager dans une négociation collective.

Les mandats de négociation collective sont fournis dans le contexte de la stratégie de négociation globale du gouvernement du Canada et pour éviter les risques de pressions horizontales lors de l'établissement des conditions d'emploi et des salaires. Les organismes distincts doivent également consulter le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada au sujet de toute condition d'emploi nouvelle ou modifiée qui n'est pas couverte par le processus de négociation collective.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada offre un soutien continu aux organismes distincts tout au long du processus de négociation, mais sans lien de dépendance afin de préserver l'indépendance de l'organisme distinct.

Je m'efforcerai de répondre aux questions que vous pourriez avoir dans ce domaine d'activité, mais je tiens à vous expliquer qu'il y a certaines limites. En particulier, je ne suis pas en mesure de commenter les questions relatives à l'appareil gouvernemental, ou d'autres décisions qui relèveraient en fin de compte des prérogatives du premier ministre. Toutefois, ce que je peux faire, c'est de fournir des informations sur les politiques des ressources humaines relevant de la compétence du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines et, dans une certaine mesure, expliquer les différentes implications pour la gestion des ressources humaines.

J'espère que cela sera utile aux travaux du comité. Merci.

**Le président :** Merci.

Avant de donner la parole à M. Sutherland, je rappelle à mes collègues qui souhaitent poser des questions de le signaler à notre greffière, Mme Lemay, ou à moi-même. J'ai seulement un nom sur la liste, alors je m'inquiète un peu.

Nous passons maintenant à M. Sutherland.

**Allen Sutherland, secrétaire adjoint du Cabinet, Appareil gouvernemental et Institutions démocratiques, Bureau du Conseil privé :** Merci. Je suis heureux de témoigner devant le comité à l'appui de votre étude du service extérieur canadien et des éléments de l'appareil de la politique étrangère au sein d'Affaires mondiales Canada.

To maximize my use before you, I hope to frame the discussion a bit. I will provide a brief overview of machinery of government and how decisions are made and some of the key considerations, including how it might relate to separate agencies. Then I think the discussion will flow from there.

The Prime Minister is responsible for determining how the federal machinery is organized to advance policy priorities, to serve ministers in their capacity as part of our system of responsible government, to deliver services to Canadians and to implement the government's agenda, more generally. That includes what institutions are needed, along with their roles, responsibilities and relationships among them.

As honourable senators will have observed, a machinery change can take many shapes. In fact, the term "machinery" is often misused, like the term "globalization." Sometimes people attribute it — in fact, I'm not sure whether your title attributes it quite exactly right, but we will pass by that. But it can take different shapes. It can involve the creation, elimination and restructuring of organizations and government entities, and it can also affect the powers, duties and functions of those who are in leadership positions.

The Financial Administration Act, the FAA, sets out the Government of Canada's institutional frameworks, including departments, Crown corporations and everything in between, of which there are many things. One of the things I like to argue is that every organization is unique. If you read the legislation carefully, each one is slightly different than another, and it is in those differences that we see some of the really interesting parts of the world of machinery.

As mentioned, each organizational form has unique features that are designed to meet specific goals and deliver on policy objectives. The basic forms are on a spectrum that determines how directly the relevant entities fall under the control of their responsible minister. Often, it is the relationship with the minister that determines the form of organization.

In addition to identifying each institution's organizational form, the FAA schedules also indicate whether the institution is subject to the Treasury-Board-led administrative regime. I believe that's what Doreen Steidle was saying, as well as Marie-Chantal Girard; they were speaking to that point.

Let's talk about separate agencies. Whereas most federal institutions, including departments, are subject to the Treasury-Board-led rules — the frameworks from Treasury Board — separate agencies have the flexibility and the associated

Afin de maximiser mon utilité pour vous et pour encadrer la discussion d'aujourd'hui, je vais donner un bref aperçu de l'appareil gouvernemental, de la prise de décisions et de quelques considérations clés qui s'y rattachent, notamment en ce qui concerne les organismes distincts. Je pense que nous pourrons ensuite entamer la discussion.

Le premier ministre est chargé de déterminer comment l'appareil gouvernemental fédéral est structuré pour faire avancer les priorités stratégiques, servir les ministres dans le cadre de leurs attributions au sein de notre système de gouvernement responsable, fournir des services à la population canadienne et, plus généralement, mettre en œuvre le programme du gouvernement. Cela inclut de déterminer quelles organisations peuvent être nécessaires, ainsi que leurs rôles, responsabilités et relations entre elles.

Comme les distingués sénateurs du comité l'auront observé, un changement à l'appareil gouvernemental peut prendre de nombreuses formes. En fait, le terme « appareil » est souvent mal utilisé, comme le terme « mondialisation ». Parfois, les gens l'attribuent — en fait, je ne suis pas certain que votre titre l'utilise de la bonne façon non plus, mais laissons cela de côté. Cela peut donc prendre différentes formes. Il peut s'agir de la création, de l'élimination ou de la restructuration d'organisations ou d'entités gouvernementales, mais cela peut aussi avoir une incidence sur les pouvoirs, les tâches et les fonctions de ceux qui occupent des postes de direction.

La Loi sur la gestion des finances publiques, la LGFP, établit les cadres institutionnels du gouvernement du Canada. Cela comprend les ministères, les sociétés d'État et tout ce qui se trouve entre les deux, à savoir beaucoup d'entités. J'aimerais rappeler que chaque forme organisationnelle est unique. Si vous consultez attentivement les dispositions législatives, vous verrez qu'elles sont légèrement différentes les unes des autres, et c'est dans ces différences que se situent certains des aspects vraiment intéressants de l'appareil gouvernemental.

Chaque forme organisationnelle possède des caractéristiques particulières conçues pour atteindre des buts précis et réaliser des objectifs stratégiques. Les formes organisationnelles de base se situent sur un spectre qui détermine dans quelle mesure les entités concernées sont directement sous l'autorité de leur ministre responsable. Souvent, c'est la relation avec le ministre qui détermine la forme organisationnelle.

En plus de déterminer la forme organisationnelle de chaque institution, les annexes de la LGFP indiquent également si l'institution est assujettie au régime administratif dirigé par le Conseil du Trésor. Je crois que Doreen Steidle et Marie-Chantal Girard l'ont mentionné.

Parlons des organismes distincts. Alors que la plupart des institutions fédérales, y compris les ministères, sont assujetties aux règles du Conseil du Trésor — aux cadres du Conseil du Trésor —, les organismes distincts ont la souplesse et les

obligations to develop their own people-management regime, representing the Crown as employer for human resources and labour relations purposes. Generally speaking, separate agency status is conferred when a separate human resources management regime is considered necessary to meet particular operational needs. That could, for example, include national security, and you will see that in the list of 26 agencies that I believe Doreen Steidle mentioned. It could include operational requirements or the ability to set terms and conditions of employment to attract a highly technical or specialized workforce. That is seen in the list as well.

The guiding principle in machinery advice is that form follows function, with a clear sense of the problem to be addressed and the policy objectives to be met. Put another way, what an organization does helps to determine its organizational type and key features.

While we look to issues of precedent — what has occurred in the past — and some of the principles that underlie machinery, it's very much a case-by-case basis. That is often a crucial consideration, as is how different machinery elements could impact an organization's capacity to deliver on its mandate and any implications for the rest of the federal family.

Advice related to organizational form, including the applicability of the Treasury Board's human resources management regime, is guided by a range of questions and considerations about whether and the degree to which a desired outcome could be achieved without machinery changes. I would submit that is a crucial question in your deliberations.

While a machinery change has the potential to be transformative, it is also almost invariably disruptive. It involves trade-offs and can come with significant transaction costs. For instance, it generally takes a significant amount of time and resources to fully implement a machinery change and for that change to bear fruit, for the organization to get to the place it needs to go.

Global Affairs Canada has evolved over time, as has Canada's representation abroad. For instance, the recent evolution from DFAIT, the Department of Foreign Affairs and International Trade, in 1995, to DFATD, the Department of Foreign Affairs, Trade and Development, in 2013, and then to Global Affairs Canada in 2015 spoke in part to the desire for greater horizontal integration across the international portfolio.

Evolution of the institutional form is quite natural and consistent with the change we see more broadly across federal machinery as institutions adapt, for example, to shifts in the

obligations connexes d'élaborer leur propre régime de gestion des personnes, représentant la Couronne à titre d'employeur aux fins des ressources humaines et des relations de travail. En général, le statut d'organisme distinct est conféré lorsqu'un régime distinct de gestion des ressources humaines est jugé nécessaire pour répondre à des besoins opérationnels particuliers. Cela pourrait inclure, par exemple, la sécurité nationale, et vous verrez cela dans la liste des 26 organismes que Doreen Steidle a mentionnés, je crois. Il pourrait s'agir d'exigences opérationnelles ou de la capacité de fixer des conditions d'emploi pour attirer une main-d'œuvre hautement technique ou spécialisée. On voit aussi cela dans la liste.

Le principe directeur des conseils concernant l'appareil gouvernemental est que la forme doit suivre la fonction, avec une vision claire du problème à traiter et des objectifs de politiques à rencontrer. Autrement dit, ce qu'une organisation est appelée à faire aide à déterminer le type d'organisation requis et ses caractéristiques clés.

Et bien que l'on s'appuie sur des précédents — ce qui s'est produit par le passé — et sur certains des principes qui sous-tendent l'appareil, une évaluation au cas par cas est toujours cruciale, tout comme de déterminer comment les différents éléments relatifs à l'appareil pourraient avoir une incidence sur la capacité d'une organisation à remplir son mandat, ainsi que les implications possibles sur le reste de l'écosystème fédéral.

Les conseils relatifs à la forme d'une organisation, y compris l'applicabilité du régime de gestion des ressources humaines du Conseil du Trésor, sont guidés par une série de questions et de considérations, dont la question de savoir si, ou dans quelle mesure, le résultat souhaité pourrait être atteint sans changement à l'appareil gouvernemental. Je ferais valoir qu'il s'agit d'une question cruciale.

Si les changements à l'appareil gouvernemental ont le potentiel d'être transformateurs, ils sont aussi invariablement perturbateurs, impliquent des compromis et peuvent s'accompagner de coûts de transaction importants. Par exemple, il faut généralement beaucoup de temps et de ressources pour mettre pleinement en œuvre un changement à l'appareil gouvernemental, pour que ce changement porte ses fruits et pour que l'organisation atteigne le but qu'elle s'est fixé.

Affaires mondiales Canada a évolué au fil du temps, tout comme la représentation du Canada à l'étranger. Par exemple, l'évolution récente du MAECI, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, en 1995, au MAECD, le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement, en 2013, puis à Affaires mondiales Canada, en 2015, témoigne du désir d'avoir une plus grande intégration horizontale dans le portefeuille international.

L'évolution de la forme institutionnelle est tout à fait naturelle et cohérente avec les changements que nous voyons plus généralement dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental

societal context, policy objectives or operational requirements. In this regard, a quick look at Canada's diplomatic presence through time shows that the evolution of foreign affairs very much parallels the evolution of the country as a whole. It's quite an interesting historical track when you see a statement from colony to nation.

As with all machinery matters, there is much to consider both within Global Affairs Canada and with respect to the overall federal machinery. Once again, thank you for the opportunity to appear today. I look forward to the discussion.

**The Chair:** Thank you very much. Colleagues, we have a lot to reflect on from these presentations, so I will start the question round. I will remind you that we are looking at four minutes each for the question and answer.

**Senator MacDonald:** I will direct my question first to Ms. Steidle. You were good enough to submit a study to our committee, and I thank you for that. I want to speak to you about that. In that study, you recommended that the committee study the operation of separate agencies. You also argued that the government should consider moving Global Affairs Canada toward separate agency status. You suggest this would allow for a comprehensive redesign of the department's human resource regime, including in the areas of recruitment, employee classification and the terms and conditions of service.

Could you elaborate on that? What would you see the benefits and potential drawbacks being?

**Ms. Steidle:** I mostly see benefits, to be honest. The challenge we have at foreign affairs is, as Professor Chapnick said, a lot of churn. We have a lot of layers and a lot of churn. There's rotationality, non-rotationality, lots of different classifications of people all working together and MOUs that glue together Global Affairs and other departments. So it's really challenging, almost a kaleidoscope of human resource management. To that, you then add the responsibility of responding to international events. It's a very complex package to manage.

I'm convinced that with a new agency, you could take a completely different look — a step back — and say, "What do we need to position ourselves to work in the international environment? Whom do we need to recruit and why?" Because recruitment — and I know the committee has asked a lot of questions about recruitment — is just a continuum of an obligation to an employee through the course of their career and similarly their obligation to you as the employer. Foreign affairs and foreign service work is very different than other work. For

fédéral à mesure que les institutions s'adaptent, par exemple, aux changements au niveau du contexte sociétal, des objectifs stratégiques ou des exigences opérationnelles. À cet égard, un coup d'œil rapide au service diplomatique du Canada montre que l'évolution des affaires étrangères reflète l'évolution parallèle du pays en entier. Le passage de colonie à nation représente une piste historique assez intéressante.

Comme pour toutes les questions relatives à l'appareil gouvernemental, il y a beaucoup à considérer, tant au sein d'Affaires mondiales Canada qu'en ce qui concerne l'ensemble de l'appareil gouvernemental fédéral. Je vous remercie encore une fois de m'avoir invité à prendre la parole aujourd'hui. J'attends avec impatience la discussion.

**Le président :** Merci beaucoup. Chers collègues, il y a beaucoup de matière à réflexion dans ces exposés, alors je vais lancer la série de questions. Je vous rappelle que nous accordons quatre minutes à chacun pour la question et la réponse.

**Le sénateur MacDonald :** Ma première question s'adresse à Mme Steidle. Vous avez eu la gentillesse de soumettre une étude à notre comité, et je vous en remercie. J'aimerais vous en parler. Dans cette étude, vous avez recommandé que le comité étudie le fonctionnement des organismes distincts. Vous avez également fait valoir que le gouvernement devrait envisager de donner à Affaires mondiales Canada le statut d'organisme distinct. Vous dites que cela permettrait une refonte complète du régime de ressources humaines du ministère, y compris dans les domaines du recrutement, de la classification des employés et des conditions de service.

Pourriez-vous nous en dire plus à ce sujet? Quels seraient les avantages et les inconvénients potentiels de cette démarche?

**Mme Steidle :** Pour être honnête, je vois surtout des avantages. Comme le professeur Chapnick l'a dit, le défi que nous avons aux Affaires étrangères, c'est le roulement. Nous avons beaucoup de niveaux et beaucoup de roulement. Il y a la permutabilité, l'absence de permutabilité, beaucoup de classifications différentes de gens qui travaillent tous ensemble et des protocoles d'entente qui lient Affaires mondiales et d'autres ministères. La situation est donc vraiment difficile et représente presque un kaléidoscope de la gestion des ressources humaines. À cela s'ajoute la responsabilité de réagir aux événements internationaux. C'est un ensemble très complexe à gérer.

Je suis convaincue qu'avec la mise en place d'un nouvel organisme, il serait possible d'envisager les choses sous un angle complètement différent — de prendre du recul — et de dire : « De quoi avons-nous besoin pour nous positionner pour travailler dans le contexte international? Qui devons-nous recruter et pourquoi? » Parce que le recrutement — et je sais que le comité a posé beaucoup de questions au sujet du recrutement — n'est qu'un continuum d'obligations envers un employé tout au long de sa carrière et, parallèlement,

example, it is more like the military. Once you commit and are sent overseas, it's not just you. It's you and your spouse, it's the education of your children and it's your safety. Then you come back to Canada and need to be integrated.

I do believe that if we had a separate agency, through the development of it, the policy work and thinking through these issues, we could come up with a better incentive for recruitment and retention. That's another issue at foreign affairs. Retaining people once they get to a certain point is very difficult. We have quite a bit of turnover. With recruitment, retention and issues raised in the public service survey, we can just take a holistic approach. We can look at it completely differently. We can see who we can and need to attract and what we would do with them once we got them.

**Senator MacDonald:** Are there potential drawbacks, and if so, how do you avoid them?

**Ms. Steidle:** People might say that it is more expensive than the current arrangement, and I would argue that we should probably take a look at how much the current Global Affairs department lapsed each year. In other words, how much didn't it spend each year of its 100% total allocation? Perhaps there is a little spare money at the end of the year that could be directed in the moment to HR activities, language training or other training. I would think that perhaps the department could make a commitment that in designing a new, separate agency, the cost would not be greater than what it is now.

If you de-layered to a certain extent — and remember, we have five layers of executives before we even hit the deputy ministers. There are deputy ministers, five layers of executives, both rotational and non-rotational, four layers of foreign service officers, six layers of PMs and it goes on and on. It is a very layered department. We could take a fresh look at that. We could look at having fewer layers, categories and classifications. Surely we should be able to do that within the existing salary envelope.

**The Chair:** Thank you. That's the end of that segment. I know there's an eagerness to respond to that. It will probably come up in the following questions.

**Senator Coyle:** Thank you. I am going to ask Ms. Steidle a question, and others can also come in if you like.

d'obligations de ce dernier envers vous en tant qu'employeur. Le travail des Affaires étrangères et du Service extérieur est très différent. Il s'apparente davantage au service dans l'armée. Une fois que vous vous engagez et que vous êtes envoyé à l'étranger, vous n'êtes pas seul en cause. Il y a votre conjoint, il y a l'éducation de vos enfants et il y a votre sécurité. Ensuite, vous revenez au Canada et vous devez vous réintégrer.

Je crois que si nous avions un organisme distinct, nous pourrions trouver un meilleur incitatif pour le recrutement et le maintien en poste, dans le cadre de son élaboration, de la politique et de la réflexion sur ces questions. C'est un autre problème qui se pose aux affaires étrangères. Il est très difficile de retenir les gens une fois qu'ils ont atteint un certain point. Il y a beaucoup de roulement. Pour ce qui est du recrutement, du maintien en poste et des questions soulevées dans le sondage auprès de la fonction publique, nous pouvons simplement adopter une approche holistique. Nous pouvons voir les choses d'un tout autre œil. Nous pouvons déterminer qui nous pouvons et devons attirer et ce que nous ferons avec ces personnes une fois qu'elles sont en poste.

**Le sénateur MacDonald :** Y a-t-il des inconvénients potentiels et, le cas échéant, comment peut-on les éviter?

**Mme Steidle :** Les gens diront peut-être que c'est plus coûteux que les modalités actuelles, et je dirais que nous devrions probablement tenir compte des montants qui ne sont pas dépensés par le ministère des Affaires mondiales chaque année. Autrement dit, quelle proportion de son affectation totale n'a-t-il pas dépensée chaque année? Il y a peut-être un peu d'argent qui reste à la fin de l'année et qui pourrait être consacré aux activités de RH, à la formation linguistique ou à d'autres activités de formation. Je pense que le ministère pourrait peut-être s'engager à ce que le coût d'un nouvel organisme distinct ne soit pas plus élevé que le coût actuel.

Dans une certaine mesure, si vous réduisez les niveaux — et n'oubliez pas que nous avons cinq niveaux de cadres supérieurs avant même celui des sous-ministres. Il y a des sous-ministres, cinq niveaux de cadres, avec et sans permutation, quatre niveaux d'agents du service extérieur, six niveaux de gestion de projet, et ainsi de suite. C'est un ministère à plusieurs niveaux. Nous pourrions jeter un regard neuf là-dessus. Nous pourrions envisager d'avoir moins de niveaux, de catégories et de classifications. Nous devrions certainement pouvoir le faire avec l'enveloppe salariale actuelle.

**Le président :** Merci. C'est la fin de ce segment. Je sais que nous souhaitons en apprendre davantage à ce sujet. La question sera probablement abordée de nouveau plus tard.

**La sénatrice Coyle :** Merci. Je vais poser une question à Mme Steidle, et les autres témoins pourront intervenir s'ils le souhaitent.

I'm going to quote Mr. Sutherland in asking you my first question. Mr. Sutherland's advice was to make sure that the form follows function and ask ourselves about those desired outcomes and the changes that clearly have to be made. I don't think anybody is arguing that there doesn't need to be some transformational change, as opposed to strictly incremental tinkering around the edges, because clearly there are a number of problems.

Can those desired outcomes be achieved without changing the machinery? These are two things I have taken from Mr. Sutherland. Having heard these points of view and advice from Mr. Sutherland, how would you respond to those now, given the recommendations that you are putting on the table?

**Ms. Steidle:** I happen to agree with the expression "form follows function." What we have to look at is the question of what the function is. What do we want to do abroad? What do we want to do in Canada? What is the work that needs to be done and who best should do it? What are the skill sets we're looking for, whether it's specialists or generalists? What are we looking for in that modern world that we're trying to engage with? I would go that way, working backwards as opposed to having an idea at the front end of what I would like to see.

There are some baseline assumptions I would make in starting a redesign, which would be to ask whether we can do it at the same cost and with fewer layers and categories and, somehow, with some kind of incentive structure that allows us to recruit and retain. Then we would ask some very fundamental questions about the foreign service, like, "Is this a career for life?" When I joined in 1977, it was. Thirty-four years later, it really was my life. We have to be really conscious of that because perhaps now it's not for life, and if it isn't, why not? If it is, what are we doing to help families and people as they go through that part of their lives?

So form does follow function, but I would start with those fundamental questions at the front end.

**The Chair:** I am going to interrupt and suggest, Senator Coyle, with your permission, that one of the other witnesses also respond.

**Senator Coyle:** Could you speak to cases where it has made sense and has worked — where a new agency was created out of a former department or something like that? Can you give us a good example of a dramatic change where those desired outcomes actually did cause the machinery to change?

**Mr. Sutherland:** The classic example, and it's in Doreen Steidle's paper, is the Canada Revenue Agency, or CRA, which in 1999 became a special agency. I would tell you, though, that

Je vais citer M. Sutherland en vous posant ma première question. M. Sutherland nous a conseillé de veiller à ce que la forme respecte la fonction et de nous interroger sur les résultats souhaités et les changements qui doivent clairement être apportés. Je ne pense pas que quiconque soutiendra qu'il n'est pas nécessaire de procéder à un changement transformationnel, plutôt que d'apporter des modifications mineures, car il y a manifestement un certain nombre de problèmes.

Peut-on atteindre les résultats souhaités sans changer l'appareil? Ce sont deux choses que j'ai retenues de M. Sutherland. Les points de vue et les conseils de M. Sutherland ont-ils un effet sur les recommandations que vous formulez?

**Mme Steidle :** Il se trouve que je suis d'accord pour dire que « la forme suit la fonction ». Ce qu'il faut se demander, c'est quelle est la fonction. Que voulons-nous faire à l'étranger? Que voulons-nous faire au Canada? Quel travail faut-il effectuer et qui est le mieux à même de l'effectuer? Quels sont les compétences que nous recherchons, des spécialistes ou des généralistes? Que cherchons-nous dans ce monde moderne avec lequel nous essayons de dialoguer? C'est ainsi que je procéderais, c'est-à-dire que je ferais marche arrière au lieu de décider d'entrée de jeu ce que j'aimerais voir.

Il y a certaines hypothèses de base que je formulerais en lançant un remaniement, qui consisteraient à nous demander si nous pouvons le faire au même coût, avec moins de paliers et de catégories et, de quelque façon, avec une sorte de structure incitative qui permette de recruter et de garder le personnel. Ensuite, nous poserions des questions très fondamentales au sujet du service extérieur, comme : « Est-ce une carrière pour la vie? » Lorsque je suis arrivée en 1977, ce l'était. Trente-quatre ans plus tard, je peux dire que cela a été ma vie. Nous devons être très conscients de cela, car ce n'est peut-être plus pour la vie, et dans ce cas, pourquoi? Le cas échéant, que faisons-nous pour aider les familles et les gens qui y consacrent une partie de leur vie?

La forme suit donc la fonction, mais je commencerais par ces questions fondamentales.

**Le président :** Si vous permettez, sénatrice Coyle, je vais vous interrompre et proposer qu'un des autres témoins réponde aussi.

**La sénatrice Coyle :** Avez-vous des exemples de cas où cela s'est fait en toute logique et que cela a fonctionné — qu'un nouvel organisme ait été créé à partir d'un ancien ministère ou quelque chose de semblable? Pouvez-vous nous donner un bon exemple d'un changement radical où les résultats qu'on voulait obtenir ont effectivement entraîné un changement dans l'appareil gouvernemental?

**M. Sutherland :** L'exemple classique, qui figure dans le document de Mme Steidle, est l'Agence du revenu du Canada, l'ARC, qui est devenue en 1999 un organisme spécial. Je vous

the CRA is a very unique creature. It's a bit like a platypus. Do you remember I mentioned that every organization is unique? Well, this CRA is especially unique in that the commissioner, who is a kind of permanent secretary — the deputy minister — has joint reporting relationship to the minister but also to a board made up of both federal and provincial officials. It's Bob Hamilton, and for the purposes of part of the organization, he is serving the minister, and then for the other part, he is serving the commission. And in turn, he serves the policy agenda of the day in serving the minister, but when it comes to HR management, which is what the special agency is part of, he is operating in almost a corporate function.

One of the things I would point out to you is that no department is a special agency. While there are 26 agencies, if you look at the list, they tend to have very defined mandates and tend to do one thing very well. That's why most of them are departmental corporations. They tend not to have a broad range of HR requirements but a very narrow and specialized range of requirements.

I would say that you would need to think it through very carefully if you wanted to apply that model to something like Global Affairs, which is a full-service department serving a minister on a day-to-day basis, with a large amount of interdepartmental coordination and a large number of roles across three ministers.

It's not that we should dismiss out-of-the-box ideas, but this would be a highly unique situation.

**Senator Ravalia:** Thank you to our witnesses.

My question is for Ms. Steidle. Thank you for your enlightening brief. With your vast experience, are there any international comparators that you can give us with respect to a foreign service that works in the kind of model that you envisage?

**Ms. Steidle:** No, not at all. That's what I think is so intriguing. We could actually not look to other countries for how they're doing their foreign service. We could start again on our own. Let them look to us with what we design.

All of the cautionary notes that my colleague Mr. Sutherland has raised just makes me think that this is a wonderful challenge. I would love to work through it, to think through the issues. Can we not take a department that has that diversity and simplify it and give it a new structure and new HR responsibilities? Even if it isn't implemented, we should at least look at it and see if there are off-ramps, if there are things that are not negotiable.

dirais cependant que l'ARC est une créature tout à fait unique en son genre, un peu comme l'ornithorynque. Vous rappelez-vous que j'ai dit que chaque organisation est unique? Eh bien, l'ARC l'est particulièrement en ce sens que le commissaire, qui est une sorte de secrétaire permanent — le sous-ministre — relève à la fois du ministre et d'un conseil composé de fonctionnaires fédéraux et provinciaux. Il s'agit de Bob Hamilton, qui est au service du ministre pour une partie des besoins de l'organisation, et au service de la commission pour l'autre partie. Tantôt, il sert le programme politique du jour en servant le ministre, mais tantôt il exerce presque une fonction ministérielle quand il s'agit de gérer les ressources humaines, ce qui est tout l'objet de l'organisme spécial.

Je vous ferai remarquer qu'aucun ministère n'est un organisme spécial. Si vous regardez la liste des 26 organismes, vous verrez qu'ils ont des mandats très précis et qu'ils excellent à faire ce qu'ils font. C'est pourquoi la plupart d'entre eux sont des établissements publics. Ils n'ont pas un large éventail d'exigences en matière de ressources humaines, mais un éventail très restreint et spécialisé.

Il faudrait y réfléchir très soigneusement si on voulait appliquer ce modèle à quelque chose comme Affaires mondiales Canada, un ministère à service complet qui sert un ministre au jour le jour, avec une grande coordination interministérielle et un grand nombre de rôles dévolus à trois ministres.

Il ne s'agit pas de rejeter d'emblée les idées qui s'écartent des sentiers battus, mais ce serait une situation tout à fait unique.

**Le sénateur Ravalia :** Merci à nos témoins.

Ma question s'adresse à Mme Steidle. Je vous remercie de votre mémoire éclairant. Compte tenu de votre vaste expérience, est-ce qu'il y a des comparatifs internationaux d'un service extérieur qui fonctionne suivant le modèle que vous envisagez?

**Mme Steidle :** Non, pas du tout. C'est ce qui m'intrigue le plus. Nous ne pourrions pas nous tourner vers d'autres pays pour savoir comment ils font leur service extérieur. Nous pourrions recommencer tout seuls. Faisons-le et qu'ils regardent ce que nous concevons.

Toutes les mises en garde de mon collègue M. Sutherland me font juste penser que c'est un beau défi. J'aimerais bien y travailler, y réfléchir. Ne pouvons-nous pas prendre un ministère qui a tant de diversité et le ramener à plus de simplicité, lui donner une nouvelle structure et de nouvelles attributions en matière de ressources humaines? Même si nous n'allons pas jusqu'à la mise en œuvre, il faudrait au moins l'examiner et voir s'il y a des portes de sortie, des choses qui ne sont pas négociables.

When we look at other foreign services, we often look at the United States, for example, and one of the things that we look at and value quite a bit, and always have, is that their foreign service officers all go through consular training and a two-year consular assignment, because a consular visa is a cone, as they call it. That is something that's quite attractive because it gives everyone a common base. You can call them in an emergency. You can use the resources of the mission for, as I say, a consular crisis because everyone has had that basic training. Some might like to stay and specialize in that work and others may not.

There is some merit in that. It's not impossible to do in a separate agency. It's how you design the training program. There is a lot of flexibility. It all depends upon what you want to do.

**Senator Ravalia:** You earlier referenced, Mr. Sutherland, the Canada Revenue Agency and some of the potential — functioning separately, but still kind of a unity within government. If we were to create a separate agency with more independent powers in the model that Ms. Steidle has suggested, do you envisage that's doable, or do you think it would be contrary to basic government policy?

**Mr. Sutherland:** I mentioned the evolution and the names going from DFAIT to DFATD to Global Affairs Canada because this speaks to a change, and a very important one, in our Foreign Service posture about integration across the international portfolio and broader integration with government.

I would wonder if you would lose that by creating a separate agency. We've worked very hard to try and bring integration to our development, diplomacy, defence and trade posture. So by creating separateness, are you losing something?

Similarly, by creating more separateness within the international portfolio, are you creating a barrier between the rest of the public service and your foreign affairs department? In particular, would you create a barrier to the movement of staff into and out of the international portfolio?

I'm someone who has benefitted from a stint at Foreign Affairs and moved into domestic responsibilities after that, but the movement back and forth is an enriching experience for our foreign policy and also for our public service, both on the domestic and international side. One of the things I would worry about is making sure you're not doing anything that would impair that.

**Senator M. Deacon:** My head is spinning. Thank you all for being here today.

Lorsque nous regardons les services extérieurs d'autres pays, nous nous tournons souvent vers les États-Unis, par exemple, et une chose qui fait notre admiration, depuis toujours, c'est que leurs agents du service extérieur passent tous par une formation consulaire et une affectation consulaire de deux ans, parce qu'un visa consulaire trace un cheminement de carrière, un « cône », comme disent les Américains. C'est très intéressant parce que cela donne à tous une base commune. On peut les appeler en cas d'urgence. On peut utiliser les ressources de la mission pour une crise consulaire, comme je dis, parce que tout le monde a reçu la formation de base. Certains veulent peut-être rester et se spécialiser dans ce travail et d'autres pas.

Il y a du mérite à cela. Ce n'est pas impossible à faire dans un organisme distinct. Il s'agit de bien concevoir le programme de formation. Il y a beaucoup de flexibilité. Tout dépend de ce qu'on veut faire.

**Le sénateur Ravalia :** Vous parliez tantôt, monsieur Sutherland, de l'Agence du revenu du Canada et du potentiel qu'il y a à fonctionner séparément, tout en étant une sorte d'unité au sein du gouvernement. Si nous devions créer un organisme distinct avec plus de pouvoirs indépendants, selon le modèle proposé par Mme Steidle, pensez-vous que ce serait faisable ou que ce serait contraire aux principes de base du gouvernement?

**Mr. Sutherland :** J'ai parlé de l'évolution et des sigles qui sont passés de MAECI à MAECD avant qu'on arrive à Affaires mondiales Canada parce que cela témoigne d'un changement très important dans la position du service extérieur quand on parle d'intégration dans l'ensemble du portefeuille international et d'une plus grande intégration avec le gouvernement.

Je me demande si on perdrait cela en créant un organisme distinct. Nous avons travaillé très fort pour essayer d'intégrer le développement, la diplomatie, la défense et le commerce. Donc, en créant de la distinction, est-ce qu'on perd quelque chose?

De même, en cloisonnant davantage le portefeuille international, est-ce qu'on élève une barrière entre le reste de la fonction publique et les Affaires étrangères? En particulier, est-ce qu'on entrave le mouvement du personnel à l'entrée et à la sortie du portefeuille international?

J'ai moi-même profité d'un séjour aux Affaires étrangères avant d'assumer des responsabilités intérieures, mais le passage de l'un à l'autre est une expérience enrichissante pour notre politique étrangère et aussi pour notre fonction publique, tant au pays qu'à l'international. Une des choses qui m'inquiètent, c'est qu'on fasse quoi que ce soit qui pourrait nuire à cela.

**La sénatrice M. Deacon :** J'ai la tête qui tourne. Merci à tous d'être ici aujourd'hui.

We're sitting here and we're having a review, and it's really important. We all are perhaps learning about where foreign affairs and everything is right now, what we want to be, to whom and how we measure that. That's the sense of the lens, and yet you've got, on the one side, the sense of being really creative, and on the other, the sense of not disrupting the machinery.

In all of that, I'm still reflecting on a couple of things that my colleagues have already started to ask. I'm going to leave that, and I'm going to try something different.

Obviously, in our committee, you look around the table here, there are people who are more well versed in the structures of public service than others. You'll probably see quickly which camp I'm in, but if Global Affairs was to become a separate agency, what would that mean for something — I don't want to say fundamental — as core as the Minister of Foreign Affairs and her role at Global Affairs? Does it change anything in the policy direction level, or what does it mean to something we all know about, the appointment of ambassadors, for example? Could you give me a little bit of a one-on-one on that first?

**Mr. Sutherland:** I can take a part of it.

You asked about the role of the minister. Certainly, if we were considering a machinery change, part of the consideration would be whether the department, and in particular, senior leadership — the deputy minister for sure, but potentially the minister — is ready to lead a change management exercise of this nature.

We haven't talked yet about the extent of the change. Would it be for all of Global Affairs? For Foreign Service officers? Just those people who are abroad? Does it include people on domestic assignment? Does it include trade officers? Does it include development officers?

Part of the assessment that would underline advice to the Prime Minister would need to include whether change management circumstances are in place and if the leadership is capable of undergoing this change. One of the things I have mentioned is machinery is disruptive. It creates a lot of uncertainty among staff. You don't know where you stand, and people care about and want to know what it means. Whom do I report to? How does it affect my job security? How does it affect my income? How does it affect my benefits?

It would be a major change-management exercise.

Nous sommes ici à siéger et à procéder à un examen, et c'est vraiment important. Nous sommes peut-être tous en train d'apprendre où en sont les affaires étrangères et tout le reste à l'heure actuelle, ce que nous voulons être et pour qui, et comment mesurer tout cela. Tout dépend par quel bout de la lorgnette on regarde : dans un sens, on a le sentiment d'être vraiment créatif, et dans l'autre, le souci de ne pas enrayer l'appareil gouvernemental.

Avec tout cela, j'en suis encore à réfléchir à quelques questions que mes collègues ont commencé à poser. Je vais m'en tenir à cela et essayer quelque chose de différent.

Évidemment, dans notre comité, il y a des gens qui s'y connaissent plus que d'autres dans les structures de la fonction publique. Vous verrez assez rapidement dans quel camp je me trouve, mais si Affaires mondiales Canada devenait un organisme distinct, qu'est-ce que cela signifierait pour quelque chose d'aussi... je ne veux pas dire fondamental... mais quelque chose d'aussi central que le rôle de la ministre des Affaires étrangères au sein d'Affaires mondiales Canada? Est-ce que cela change quoi que ce soit au niveau des orientations stratégiques, ou qu'est-ce que cela suppose pour quelque chose que nous connaissons tous, la nomination des ambassadeurs, par exemple? Pourriez-vous me parler un peu de cela d'abord, chacun et chacune de vous?

**M. Sutherland :** Je peux en prendre une partie.

Vous avez demandé à propos du rôle de la ministre. Il est certain que si nous envisagions un changement de l'appareil gouvernemental, une partie de la question serait de savoir si le ministère, et en particulier la haute direction — le sous-ministre, bien sûr, mais peut-être le ministre —, est prêt à mener un pareil exercice de gestion du changement.

Et nous ne parlons pas encore de l'ampleur des changements. Est-ce qu'ils viseraient l'ensemble d'Affaires mondiales Canada? Les agents du service extérieur? Seulement ceux qui sont à l'étranger? Ou aussi ceux qui sont affectés au Canada? Est-ce qu'ils viseraient aussi les délégués commerciaux? Les agents de développement?

L'analyse qui sous-tendrait la recommandation au premier ministre devrait évaluer notamment si les conditions de gestion du changement sont en place et si la direction est capable de s'y soumettre. Une des choses que j'ai dites est que les changements à l'appareil gouvernemental sont perturbateurs. Ils créent beaucoup d'incertitude au sein du personnel. On ne sait plus trop où on se situe, on s'en inquiète et on se pose des questions. De qui est-ce que je relève? Qu'en est-il de ma sécurité d'emploi? Qu'en est-il de mon revenu? Qu'en est-il de mes avantages sociaux?

Ce serait tout un exercice de changement à gérer.

**Senator M. Deacon:** We also have, as you know, prime ministers and ministers. We've had nine in a fairly short period of time, that part of the hierarchy. I just wanted to say that before Marie-Chantal Girard got in.

**Ms. Girard:** If the Prime Minister were to give direction, it would include how the transition is managed. It would cover the governance structures, the duties, the responsibilities, and I can give you an example of the suite of functions and elements it would cover.

It would cover the powers. As Ms. Sutherland just explained to the committee, the following things would need to be determined: What would be the scope of the change that would affect the functions within the current settings in government? Who would be responsible for what? Following that, we would draft the consequential legislation and all of the directives, policies and programs that could be affected.

We know that it is a unionized environment, so all of this would need to factor in a number of employees that could be non-unionized, exempt or unionized. Having the same bargaining agents representing them as those that are in the public service right now would mean they need to receive directions on how, as a total compensation approach, they would want these employees to fall under the current arrangements or to have separate arrangements. I can elaborate on that later, but it would touch pensions and benefits programs, so health, dental and disability. It would also touch the salary levels, the classifications and the terms and conditions of employment.

Mobility would also need to be discussed and clarified because there are some separate agencies that cannot deploy their employees within the federal public service automatically.

We would need to receive a number of directions to build a new construct based on the governance that the Prime Minister would decide to give to this organization.

**The Chair:** Thank you very much.

**Senator Woo:** Thank you to the witnesses. Ms. Steidle, you've identified a number of problems with the current structure at GAC and offered some solutions such as narrowing the different levels and bands, overlapping responsibilities, and so on. Why can't these things be done under the current structure?

**Ms. Steidle:** I think for all the reasons Ms. Girard said. We have a regulatory HR regime that governs the Public Service of Canada. Global Affairs and its employees are in that regime with unions, classifications, levels, et cetera. You can't just say we don't want that group any more. That's not really possible to do.

**La sénatrice M. Deacon :** Comme vous le savez, nous avons aussi des premiers ministres et des ministres. Nous en avons eu neuf en relativement peu de temps, juste cette partie de la hiérarchie. Je voulais simplement dire cela avant que Marie-Chantal Girard n'intervienne.

**Mme Girard :** Si le premier ministre devait donner des directives, cela comprendrait la façon de gérer la transition. Cela toucherait les structures de gouvernance, les tâches, les responsabilités, et je peux vous donner un exemple de l'enchaînement de fonctions et d'éléments que cela couvrirait.

Cela toucherait les attributions. Comme M. Sutherland vient de l'expliquer, il faudrait répondre aux questions suivantes : quelle serait l'ampleur des changements, et donc leur incidence sur les fonctions dans les paramètres actuels du gouvernement? Qui serait responsable de quoi? Après cela, nous rédigerions la loi corrélative et toutes les directives, les politiques et les programmes qui seraient touchés.

Nous savons que c'est un milieu de travail syndiqué, alors il faudrait tenir compte du nombre d'employés qui pourraient être non syndiqués, exemptés ou syndiqués. Si les agents négociateurs qui les représentent sont les mêmes que dans la fonction publique actuellement, il faudra alors les orienter dans le dossier de la rémunération globale : est-ce qu'ils voudront que ces employés soient assujettis aux dispositions en vigueur ou bien qu'ils aient des dispositions distinctes? Je pourrai y revenir de façon plus détaillée, mais cela toucherait les pensions et les avantages sociaux, donc la santé, les soins dentaires, l'invalidité, etc. Cela toucherait aussi les niveaux de salaire, les classifications et les conditions d'emploi.

Il faudrait aussi clarifier la question de la mobilité parce qu'il y a des organismes distincts qui ne peuvent pas détacher automatiquement leurs employés auprès de la fonction publique fédérale.

Il nous faudrait un certain nombre de directives pour ériger une nouvelle structure sur le cadre de gouvernance que le premier ministre déciderait de donner à cette organisation.

**Le président :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Woo :** Merci aux témoins. Madame Steidle, vous avez cerné un certain nombre de problèmes liés à la structure actuelle d'AMC et vous avez proposé des solutions comme la diminution des différents niveaux et paliers, du chevauchement des responsabilités, etc. Pourquoi ces choses ne peuvent-elles pas être faites dans la structure actuelle?

**Mme Steidle :** Je pense que c'est pour toutes les raisons qu'a données Mme Girard. Nous avons un régime réglementaire de ressources humaines qui régit la fonction publique du Canada. Affaires mondiales et ses employés font partie de ce régime avec les syndicats, les classifications, les niveaux, etc. Vous ne

I joined the foreign service of what was then the Department of Manpower and Immigration in 1977. Through that, I was transferred in and out of all of these different names and titles of what was eventually Foreign Affairs. Changing groups and bringing them in and out of Foreign Affairs is something that is done fairly frequently.

The integration across the broader portfolio really is the key. What if the portfolio is integrated? What if it's in the tent? The question is really how big is the tent that is the foreign ministry? Is it only the Foreign Service, the old external affairs, and political and public affairs officers? Or is it a much bigger, more robust entity designed a different way, inspiring its employees, hiring differently, incentivizing? I just think there is a new way to look at this and a different way to do it.

**Senator Woo:** You would have to sort out massive legacy issues transferring from one system to the other. You don't have to answer that question, but that would be part of the challenge.

**Ms. Steidle:** I'm retired, Senator Woo.

**Senator Woo:** Yes; it's not your problem.

I would like to ask Mr. Sutherland a bit of a philosophical or symbiotic question. You didn't mean it in a bad way, but you took some exception to the word "machinery" in the title of our study. I want to hear what your reservation is because it might help us to clarify what we really should be looking at.

**Mr. Sutherland:** My apologies if I created offence.

**Senator Woo:** No. This would be very helpful.

**Mr. Sutherland:** It's a reflex because the term is often used.

There is a lot of dynamism within the rules. I would take exception to the idea that you always need to change an organization in order to get a different outcome. If there are problems with issues around morale in an institution, then maybe some hard questions need to be asked within the rules so that there can be dynamism within the administrative rules to improve them and to get more dynamism out of your organization. You don't always need to take a machinery hammer and change your organization.

I guess what I find is people reach for the machinery hammer, not understanding that it is a very disruptive thing. It takes many years to come out the other end of a machinery change, when, in

pouvez pas simplement dire que nous ne voulons plus de ce groupe. Ce n'est pas vraiment possible.

Je me suis jointe au service extérieur de ce qui était alors le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, en 1977. J'ai ensuite été transférée de l'un à l'autre des différents noms et titres de ce qui allait devenir les Affaires étrangères. Il arrive assez souvent qu'on change les groupes et qu'on les fasse entrer et sortir des Affaires étrangères.

L'intégration dans l'ensemble du portefeuille est vraiment la clé. Qu'arriverait-il si le portefeuille était intégré? Et si c'était dans la tente? La question est vraiment de savoir quelle est la taille de la tente du ministère des Affaires étrangères? Inclut-elle seulement les affaires étrangères, l'ancien service extérieur et les agents des affaires politiques et des affaires publiques? Ou s'agit-il d'une entité beaucoup plus grande et plus solide conçue autrement, qui inspire ses employés, qui embauche différemment, qui offre des incitatifs? Je pense simplement qu'il y a une nouvelle façon de voir les choses et une façon différente de le faire.

**Le sénateur Woo :** Le transfert d'un système à l'autre poserait d'énormes problèmes de transition. Vous n'avez pas à répondre à cette question, mais cela fait partie du défi.

**Mme Steidle :** Je suis à la retraite, sénateur Woo.

**Le sénateur Woo :** Oui, ce n'est pas votre problème.

J'aimerais poser à M. Sutherland une question un peu philosophique ou symbiotique. Ce n'était pas vraiment une critique de votre part, mais vous avez émis des réserves à propos de l'emploi du mot « appareil » dans le titre de notre étude. J'aimerais savoir quelles sont vos réserves, car cela pourrait nous aider à clarifier ce que nous devrions vraiment examiner.

**M. Sutherland :** Veuillez m'excuser si je vous ai offensé.

**Le sénateur Woo :** Non. Cela nous serait très utile.

**M. Sutherland :** C'est un réflexe parce que ce terme est souvent utilisé.

Il y a beaucoup de dynamisme dans le cadre des règles. Je m'inscris en faux contre l'idée qu'il faut toujours changer une organisation pour obtenir un résultat différent. S'il y a des problèmes de moral dans une institution, il faudrait peut-être poser des questions difficiles, dans le cadre des règles, afin de dynamiser les règles administratives pour les améliorer et obtenir plus de dynamisme de votre organisation. Il n'est pas toujours nécessaire de chambouler l'appareil pour changer l'institution.

Je suppose que ce que je constate, c'est que les gens s'en prennent à l'appareil, sans comprendre que c'est très perturbateur. Il faut de nombreuses années pour se remettre d'un

fact, dynamic leadership and dynamic interpretation of existing rules can get you some of the outcomes that you're talking about.

**The Chair:** Thank you.

**Ms. Girard:** Senator Boehm, if I may, a one-liner on this. The Office of the Chief Human Resources Officer provides guidance. Each departmental head is accountable and responsible for their department. As the CHR likes to say, we try to implement a model where there is freedom within the box. Each organization is unique. There are no two coast guards. There are no two space agencies. Each of them needs to look at their specific challenges and how they can approach them in a creative way.

**The Chair:** Thank you.

[*Translation*]

**Senator Gerba:** Thank you to our witnesses. Thank you very much, Ms. Steidle, for your testimony and for the brief that you submitted. It is very informative.

You indicated in your own opening remarks that you are discouraged because it has been 15 years, and the changes have not happened yet at Global Affairs Canada. It could even be said that some go back even further.

You have a lot of experience in management. How would you explain these barriers? Is there an internal reluctance to change? If so, what will change by adopting your proposed solution?

[*English*]

**Ms. Steidle:** That's a very good question, and I thank you for that.

The reason that testimony from the young officer was so moving for me is that I was on the senior management group that studied the HR issues in the department in 2007. I was so disappointed to hear that in 2022, officers were finding that nothing had changed. That's very disappointing to me.

It comes back to the following questions: What were we recommending at the time, and what were the problems that we foresaw? Again, the problems are the same. They are not paying enough attention to the issues that concern officers. I'm talking here about foreign service. What are those issues? Well, it's spousal employment. Where do my children go to school? It's terms and conditions of service. For cost-cutting reasons, have we diminished some of those benefits that encourage you to go abroad? These are the kinds of things that need to be considered. The world is a much more dangerous place. Perhaps the terms and conditions of the foreign service have not kept pace

changement d'appareil, alors qu'en fait, un leadership dynamique et une interprétation dynamique des règles existantes peuvent vous permettre d'obtenir certains des résultats dont vous parlez.

**Le président :** Merci.

**Mme Girard :** Si vous me le permettez, sénateur Boehm, j'aimerais ajouter quelque chose. Le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines fournit des conseils. Chaque chef de service est responsable de son service. Comme le BDPRH se plaît à le dire, nous essayons de mettre en œuvre un modèle où il y a de la liberté. Chaque organisation est unique. Il n'y a pas deux gardes côtières. Il n'y a pas deux agences spatiales. Chaque institution doit examiner ses défis particuliers et la façon dont elle peut les aborder de façon créative.

**Le président :** Merci.

[*Français*]

**La sénatrice Gerba :** Merci à nos témoins. Merci beaucoup, madame Steidle, pour le témoignage et pour le mémoire que vous nous avez soumis. C'est très instructif.

Vous avez indiqué dans vos propos introductifs que vous êtes découragée, parce que cela fait 15 ans et que les changements n'ont toujours pas été faits à Affaires mondiales Canada. On pourrait même dire que certains d'entre eux remontent encore plus loin.

Vous avez une longue expérience en matière de gestion. Comment expliquez-vous ces obstacles? Y a-t-il une réticence au changement à l'intérieur? Si c'est le cas, en adoptant ce que vous proposez comme solution, qu'est-ce qui va changer?

[*Traduction*]

**Mme Steidle :** C'est une très bonne question, et je vous en remercie.

Si j'ai trouvé le témoignage du jeune agent si émouvant, c'est parce que je faisais partie du groupe de la haute direction qui a étudié les questions de RH au ministère, en 2007. J'ai été très déçue d'apprendre qu'en 2022, les agents ont constaté que rien n'avait changé. Cela me déçoit beaucoup.

Cela nous ramène aux questions suivantes : que recommandions-nous à l'époque et quels étaient les problèmes que nous prévoyions? Encore une fois, les problèmes sont les mêmes. On ne porte pas suffisamment attention aux questions qui concernent les agents. Je parle ici du service extérieur. Quels sont ces problèmes? Eh bien, c'est l'emploi du conjoint. Où mes enfants iront-ils à l'école? Il s'agit des conditions de service. Pour des raisons de réduction des coûts, avons-nous réduit certains des avantages qui vous encouragent à aller à l'étranger? Voilà le genre de choses dont il faut tenir compte. Le monde est beaucoup plus dangereux. Les modalités du service extérieur

adequately with that. The definition of “spouse” has changed; partnerships have changed. The family definition is very different than it was 15 years ago.

We have to be proactive and move forward. Our employees expect that. It's not just diversity and inclusion. It's looking after an employee for the duration of their career and, hopefully, providing them with the conditions that allow them to perform at the highest level they can, to aspire to the position that they want to and can accommodate if they're able to do so. There's nothing wrong with not being promoted up to deputy minister. That's fine. If you can make it to the level that you want to be at, we will support you if you are willing to work with us on your career.

Enhanced career management, more focused management, looking after the individual — I think all of that comes back to what we said we would do.

When we talk about a new agency, human resources must be central in the redesign.

**The Chair:** Does anyone else want to comment on that? There is a bit of time.

[Translation]

**Ms. Girard:** Thank you very much for your question, Senator Gerba. On this point, I am hearing a call for modernization, a fine alignment between very diverse realities around the world and what the employer can offer.

I have two comments on that. First, in our discussions on the renewal of collective agreements, we retain, within the overall mandate to negotiate, a portion of the resources to meet the specific needs of the organizations with which we negotiate on behalf of employees. So there are improvements in each of the collective agreements that will meet these needs cycle after cycle.

Further to the comment by my colleague, Ms. Taillefer-McLaren, who manages the National Joint Council, the Foreign Service Directive is also negotiated and modernized on a regular basis.

**Ms. Taillefer-McLaren:** Thank you for your question, Senator Gerba. As for terms and provisions of employment, the National Joint Council is a forum of choice in which several directives are negotiated. These are directives that apply to all unions that choose to include certain directives in their collective agreement.

In the case of foreign service, there are Foreign Service Directives that mention various elements, such as the definition of “spouse.” That definition has evolved. It no longer refers just

n'ont peut-être pas suivi le rythme de cette évolution. La définition de « conjoint » a changé; les partenariats ont changé. La définition de la famille est très différente de ce qu'elle était il y a 15 ans.

Nous devons être proactifs et aller de l'avant. Nos employés s'y attendent. Il ne s'agit pas seulement de diversité et d'inclusion. Il s'agit de s'occuper d'un employé pendant toute la durée de sa carrière et, espérons-le, de lui fournir les conditions qui lui permettront d'atteindre le plus haut niveau possible, d'aspirer au poste qu'il désire et qu'il peut assumer s'il en est capable. Il n'y a rien de mal à ne pas être promu sous-ministre. C'est bien. Si vous pouvez atteindre le niveau que vous souhaitez atteindre, nous vous appuierons si vous êtes prêt à travailler avec nous au sujet de votre carrière.

Une meilleure gestion de carrière, une gestion plus ciblée, la prise en charge de la personne — je pense que tout cela revient à ce que nous avons dit que nous ferions.

Lorsqu'on parle d'une nouvelle agence, les ressources humaines doivent être au cœur de la refonte.

**Le président :** Quelqu'un d'autre veut-il ajouter quelque chose à ce sujet? Il reste un peu de temps.

[Français]

**Mme Girard :** Merci beaucoup pour la question, sénatrice Gerba. Sur ce point-ci, j'entends un appel à la modernisation, un bel alignement entre des réalités très diverses partout dans le monde et ce que l'employeur peut offrir.

J'aurais deux commentaires à faire à ce sujet. Déjà, au sein de nos discussions sur le renouvellement des conventions collectives, nous conservons, dans le mandat global de négocier, une partie des ressources pour répondre à des besoins spécifiques des organisations avec lesquelles nous négocions pour les employés, d'une part. Donc, dans chacune des conventions collectives, on retrouve des améliorations qui vont répondre à ces besoins cycle après cycle.

Pour faire suite au commentaire de ma collègue Mme Taillefer-McLaren, qui gère le Conseil national mixte, la Directive sur le service extérieur est, elle aussi, négociée et modernisée à intervalles réguliers.

**Mme Taillefer-McLaren :** Merci de votre question, sénatrice. En ce qui concerne les conditions et les dispositions d'emploi, le Conseil national mixte est un forum de choix à l'intérieur duquel plusieurs directives sont négociées. Ce sont des directives qui s'appliquent à l'ensemble des syndicats qui choisissent d'inclure certaines directives dans leur convention collective.

Dans le cas du service à l'étranger, il y a les directives du service extérieur qui, elles, parlent de différents éléments, comme la définition de « conjoint ». C'est une définition qui a

to a spouse, but also to homosexual and heterosexual common-law spouses. There is also reference to conditions that affect education, such as the provisions available to employees for their children's education when they are abroad, whether it be education abroad or education in Canada, in some cases.

So, the changing needs of employees serving abroad are negotiated as part of a cyclical review of Foreign Service Directives, which have taken into account changes or evolved over the years.

**Senator Gerba:** What prevents that from being done in the current context, and what would change if special agency status were adopted?

**The Chair:** I am sorry, Senator Gerba. The time for questions has ended. I will add you for the second round, if you wish.

[English]

**Senator Boniface:** Thank you for being here. It's such an interesting issue.

Ms. Steidle, when I read your report, I keep thinking of the term "fit for purpose" and thinking that fit for purpose then flows from it all. Can you help me understand why that couldn't be done in the current context?

**Ms. Steidle:** You know, there's nothing worse than a retired employee.

**Senator Boniface:** Oh, I know.

**Ms. Steidle:** I want to be a bit careful, but again, I with anchor my comment on Professor Chapnik's observation. There is a churn in the minister and the minister's office. In Global Affairs there are three. You have deputy ministers who rotate through the government public service. You have associate deputies, assistant deputy ministers, directors general and directors. Half of them are non-rotational. They'll be in the job and then they will apply for another one, and then they leave. But then you have the rotationals working side-by-side, and in the summer, they go on posting and you wait for their replacement to come in. At any one time, multiple layers of senior people are moving. There's tremendous churn.

In a separate agency, you could say everyone is rotational. You could say whatever you wanted, but you could also say there are fewer layers. You could say we don't need to have directors general; we only need the equivalent of the directors and ADMs. There are all sorts of design possibilities, but I think churn is one thing that is really difficult to manage. And I must say, when you have both the churn internally and the churn of external events for which you are providing foreign policy

évolué. On ne parle pas seulement de conjoint, mais aussi de conjoint de fait, homosexuel et hétérosexuel. On parle également des conditions qui touchent l'éducation, comme les dispositions qui sont offertes aux employés pour l'éducation de leurs enfants lorsqu'ils sont à l'étranger, que ce soit l'éducation à l'étranger ou l'éducation au Canada, dans certains cas.

Donc, les négociations par rapport à l'évolution des besoins des employés qui servent à l'étranger se font dans le cadre d'une revue cyclique des directives du service extérieur, qui ont tenu compte des changements ou ont évolué au fil des années.

**La sénatrice Gerba :** Qu'est-ce qui empêche que cela soit fait dans le contexte actuel, et qu'est-ce qui changerait si on adoptait un statut d'organisme spécial?

**Le président :** Je suis désolé, sénatrice Gerba. Le temps alloué à la période des questions est écoulé. Je vous inscris pour la deuxième ronde, si vous le désirez.

[Traduction]

**La sénatrice Boniface :** Merci d'être ici. C'est une question tellement intéressante.

Madame Steidle, à la lecture de votre rapport, je n'arrête pas de penser à l'expression « adapté à l'objectif », et que tout cela est adapté à l'objectif. Pouvez-vous m'aider à comprendre pourquoi il ne serait pas possible de le faire dans le contexte actuel?

**Mme Steidle :** Vous savez, il n'y a rien de pire qu'un employé à la retraite.

**La sénatrice Boniface :** Oh, je sais.

**Mme Steidle :** Je préfère être un peu prudente, mais, encore une fois, je m'en tiens à l'observation de M. Chapnik. Il y a un roulement au niveau du ministre et de son cabinet. À Affaires mondiales, il y en a trois. Il y a des sous-ministres qui passent par divers postes à la fonction publique. Vous avez des sous-ministres délégués, des sous-ministres adjoints, des directeurs généraux et des directeurs. La moitié d'entre eux ne sont pas permutants. Ils occuperont le poste et se porteront candidats pour un autre, puis ils partiront. Mais ensuite, il y a les agents permutants qui travaillent côté à côté, et pendant l'été, ils sont affectés et vous attendez que leur remplaçant arrive. À tout moment, plusieurs niveaux de cadres supérieurs sont déplacés. Il y a un roulement énorme.

Dans un organisme distinct, on pourrait dire que tout le monde est permutant. Vous pouvez dire ce que vous voulez, mais vous pouvez aussi dire qu'il y a moins de strates. On pourrait dire qu'il n'est pas nécessaire d'avoir des directeurs généraux, mais seulement l'équivalent des directeurs et des SMA. Il y a toutes sortes de structures possibles, mais je pense que le roulement est une chose qui est vraiment difficile à gérer. Et je dois dire que lorsque vous avez à la fois le roulement interne et le roulement

advice — doing trade negotiations, responding to activities and actions of other countries both bilaterally and multilaterally and offering services to travelling Canadian businessmen and consular passport services — it is a huge mishmash. It's a kaleidoscope of activities and people always in motion. There has to be a better way to deal with this.

**Senator Boniface:** I'll turn to the officials. One of the pieces of feedback I get and what we have heard here at the table — although, I happen to have somebody who works in Global Affairs and it's something that Ms. Girard spoke about — is that it's up to the managers to manage, given the framework you're given. I wonder, when you reflect on what you hear from employees and what we heard at this table, is there an issue around managers learning to manage differently and better, or is it a policy framework that doesn't fit what the managers need to deliver?

**Ms. Girard:** Capacity is always a consideration and an issue. In an organization that is structured around a model that rotates so quickly, it has to be a consideration. I would offer that if we look at the other side of the coin, if the Prime Minister was de-linking, what we have observed and the conversations that we have had as an employer are about transition and the risk of loss of capacity. There would be some who would absolutely refuse to leave and operate within the new governance and the total compensation package that could be offered.

So it's capacity, yes. It is a challenge for all organizations. It is a challenge of our times, with the crisis that we face, with the speed of information and pressures coming from every direction, I would say that we should reflect on how we can, as an integrated model — as Mr. Sutherland has highlighted — build that capacity.

**The Chair:** I'm going to cut you off here. You're well over time. Sorry, senator. In fact, we're not going to even have a round two, because I want to ask a question.

We are going to be looking at other jurisdictions as well and what they do with their foreign ministries, and I think this is a very good discussion we've had today. In my previous life, when I joined the foreign service, it was the department of external affairs. Mr. Sutherland, add another one to your — how old am I?

I entered the public service in 1981, and that very year there was a fusion with Industry, Trade and Commerce. In fact, Industry, Trade and Commerce was disbanded. So the trade

des événements externes pour lesquels vous devez donner des conseils en matière de politique étrangère, mener des négociations commerciales, répondre aux activités et aux actions d'autres pays, tant bilatéralement que multilatéralement, et offrir des services aux gens d'affaires canadiens qui voyagent et des services de passeport consulaires, cela donne un énorme mélange. C'est un kaléidoscope d'activités et de gens toujours en mouvement. Il doit y avoir une meilleure façon de gérer tout cela.

**La sénatrice Boniface :** Je vais m'adresser aux fonctionnaires. L'un des commentaires que j'entends et ce que nous avons entendu autour de la table — bien qu'il se trouve que j'ai quelqu'un qui travaille à Affaires mondiales, et c'est une chose dont Mme Girard a parlé —, c'est qu'il incombe aux gestionnaires de gérer compte tenu du cadre qui leur est fourni. Je me demande, lorsque vous réfléchissez à ce que vous entendez de la part des employés et à ce que nous avons entendu à cette table, si le problème est que les gestionnaires devraient apprendre à gérer différemment et mieux, ou que le cadre stratégique ne correspond pas à ce que les gestionnaires doivent fournir?

**Mme Girard :** La capacité est toujours une considération et un problème. Dans une organisation structurée autour d'un modèle qui évolue si rapidement, il faut en tenir compte. Je dirais que si nous regardons l'autre côté de la médaille, si le premier ministre faisait de nous un organisme distinct, ce que nous avons observé et les conversations que nous avons eues en tant qu'employeur portaient sur la transition et le risque de perte de capacité. Certaines personnes refuseraient catégoriquement de partir et de fonctionner dans le cadre de la nouvelle gouvernance et du régime de rémunération globale qui pourrait être offert.

C'est donc une question de capacité, oui. C'est un défi pour toutes les organisations. C'est un défi de notre époque, avec la crise à laquelle nous faisons face, avec la rapidité de l'information et les pressions qui viennent de partout, je dirais que nous devrions réfléchir à la façon dont nous pouvons, en tant que modèle intégré — comme M. Sutherland l'a souligné — renforcer cette capacité.

**Le président :** Je vais vous interrompre. Vous avez largement dépassé votre temps. Désolé, sénatrice. En fait, nous n'aurons même pas un deuxième tour, parce que je veux poser une question.

Nous allons également examiner ce qui se fait dans les autres pays, ce qu'ils font avec leurs ministères des Affaires étrangères, et je pense que nous avons eu une très bonne discussion aujourd'hui. Dans ma vie antérieure, lorsque je me suis joint au service extérieur, c'était le ministère des Affaires extérieures. Monsieur Sutherland, ajoutez à votre... Quel âge ai-je?

Je suis entré dans la fonction publique en 1981, et cette année-là, il y a eu une fusion avec Industrie, Commerce et Commerce. En fait, Industrie et Commerce a été dissous. La fonction

function came in, hence DFAIT. Later on, in 2013, the Canadian International Development Agency, or CIDA, was also absorbed or amalgamated. We've had all of these things happen; however, when we go back to 1981, it was the only time that there was a Royal Commission on Conditions of Foreign Service, the McDougall Commission.

Many of the things that were highlighted there have come up in the conversation today and subsequently. I'm so glad that Ms. Taillefer-McLaren had a chance to speak because the most elaborate, comprehensive and, I would add, confusing document is, in fact, the document that contains the Foreign Service directive. Good luck in your negotiations and the triennial review.

I would ask the last question to you. Does it look like there is a way to simplify all of that? Anyone serving abroad, including from other government departments and agencies, are covered by that. There has to be a way to make this simpler, easier to understand and easier to administer. You have the final word.

**Ms. Taillefer-McLaren:** Thank you, I think. I suggest that during the last cyclical review, there was a valiant effort by both parties. We have to remember that the cyclical review of its directives does not involve simply the employer; it also involves the bargaining agent side. In one particular section, for those who speak FSD — Foreign Service Directives — there is one particular directive, FSD15, which talks about relocation. In FSD15, we made a clear effort to simplify it and to take it down from 60 pages to 27. It contains the same information, and it simplifies the administration; it does both of those things. I think that's very much on the mind of both parties, so the employer's side and the bargaining agent's side, to try to make sure it is a document that can be read — and read entertainingly and not as a put-me-to-sleep kind of document on your bedside table.

**The Chair:** Thank you very much. I'm afraid we have come to the end of our session. As we move forward in this study, we might want to have you back for more elucidation.

All witnesses, thank you for your contributions today. We appreciate it very much.

(The committee adjourned.)

commerciale est donc venue, d'où le MAECI. Plus tard, en 2013, l'Agence canadienne de développement international, l'ACDI, a également été absorbée ou fusionnée. Toutes ces choses se sont produites. Cependant, si nous remontons à 1981, c'est la seule fois où il y a eu une Commission royale d'enquête sur la situation dans le service extérieur, la Commission McDougall.

Bon nombre des points qui ont été soulignés dans son rapport ont été soulevés par la suite, et aujourd'hui. Je suis très heureux que Mme Taillefer-McLaren ait eu l'occasion de parler parce que le document le plus élaboré, le plus complet et, j'ajouterais, le plus déroutant est en fait le document qui contient la directive sur le service extérieur. Bonne chance dans vos négociations et pour l'examen triennal.

Je vous pose la dernière question. Y a-t-il un moyen de simplifier tout cela? Tous ceux qui servent à l'étranger, y compris ceux qui proviennent d'autres ministères et organismes gouvernementaux, sont visés par cette disposition. Il doit y avoir une façon de rendre cela plus simple, plus facile à comprendre et plus facile à administrer. Vous avez le dernier mot.

**Mme Taillefer-McLaren :** Merci. À mon avis, lors du dernier examen cyclique, les deux parties ont fait de vaillants efforts. Il ne faut pas oublier que l'examen cyclique des directives ne concerne pas seulement l'employeur, mais aussi l'agent négociateur. Dans une section des DSE, les Directives sur le service extérieur pour ceux qui emploient ce jargon, il y a une directive en particulier, la DSE15, qui porte sur la réinstallation. Nous avons fait un bel effort pour simplifier la DSE15 et la réduire de 60 à 27 pages. Elle contient la même information et simplifie l'administration; elle fait ces deux choses. C'est, je pense, quelque chose dont se soucient les deux parties, c'est-à-dire l'employeur et l'agent négociateur, pour s'assurer que c'est un document qui peut être lu — lu agréablement et non pas comme un livre qu'on garde sur la table de chevet pour s'endormir.

**Le président :** Merci beaucoup. Je crains que nous soyons arrivés à la fin de notre séance. Dans le cadre de cette étude, nous voudrons peut-être vous réinviter pour en savoir plus.

Je remercie tous les témoins de leur contribution aujourd'hui. Nous vous en sommes très reconnaissants.

(La séance est levée.)