

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-second Parliament, 2015-16

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

NATIONAL SECURITY  
AND DEFENCE

*Chair:*  
The Honourable DANIEL LANG

---

Monday, October 17, 2016  
Monday, November 14, 2016  
Wednesday, November 16, 2016 (in camera)

---

Issue No. 8

*Sixth meeting:*

Study on security threats facing Canada, including but not limited to: (a) Cyber espionage; (b) Threats to critical infrastructure; (c) Terrorist recruitment and financing; (d) Terrorist operations and prosecutions

and

*Eighth, ninth and tenth meetings:*

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

---

WITNESSES:  
(See back cover)

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

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent de la*

SÉCURITÉ NATIONALE  
ET DE LA DÉFENSE

*Président :*  
L'honorable DANIEL LANG

---

Le lundi 17 octobre 2016  
Le lundi 14 novembre 2016  
Le mercredi 16 novembre 2016 (à huis clos)

---

Fascicule n° 8

*Sixième réunion :*

Étude sur les menaces à la sécurité nationale, notamment :  
a) le cyberespionnage; b) les menaces aux infrastructures essentielles; c) le recrutement de terroristes et le financement d'actes terroristes; d) les opérations antiterroristes et les poursuites contre les terroristes

et

*Huitième, neuvième et dixième réunions :*

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

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON  
NATIONAL SECURITY AND DEFENCE

The Honourable Daniel Lang, *Chair*

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

and

The Honourable Senators:

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

\*Ex officio members

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE LA  
SÉCURITÉ NATIONALE ET DE LA DÉFENSE

*Président* : L'honorable Daniel Lang

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

et

Les honorables sénateurs :

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

\* Membres d'office

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, October 17, 2016  
(21)

[*English*]

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

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Carignan, P.C., Dagenais, Kenny, Lang and Meredith (5).

*Other senator present:* The Honourable Senator Lankin, P.C. (1).

*In attendance:* Holly Porteous and Katherine Simonds, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; and Marcy Galipeau, Chief, Committees and Outreach.

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, February 2, 2016, the committee continued its study on security threats facing Canada, including but not limited to: (a) Cyber espionage; (b) Threats to critical infrastructure; (c) Terrorist recruitment and financing; (d) Terrorist operations and prosecutions. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

**WITNESSES:**

*United Kingdom Charities Commission:*

Michelle Russell, Director, Investigations, Monitoring and Enforcement (by video conference);

Tim Hopkins, Investigations, Monitoring and Enforcement Directorate (by video conference).

The chair made a statement.

Ms. Russell made a statement and, together with Mr. Hopkins, answered questions.

At 2:37 p.m., the committee suspended.

At 2:53 p.m., the committee continued its study on issues related to the Defence Policy Review presently being undertaken by the government. Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee resumed in camera for the consideration of a draft agenda (future business) and consideration of a draft report. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

At 3:26 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

**ATTEST:**

\_\_\_\_\_

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le lundi 17 octobre 2016  
(21)

[*Traduction*]

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

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Carignan, C.P., Dagenais, Kenny, Lang et Meredith (5).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénatrice Lankin, C.P. (1).

*Également présentes :* Holly Porteous et Katherine Simonds, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, et Marcy Galipeau, chef, Activités de rayonnement et comités.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 2 février 2016, le comité poursuit son étude sur les menaces à la sécurité nationale, notamment : a) le cyberespionnage; (b) les menaces aux infrastructures essentielles; c) le recrutement de terroristes et le financement d'actes terroristes; d) les opérations antiterroristes et les poursuites contre les terroristes. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Charities Commission du Royaume-Uni :*

Michelle Russell, directrice, Enquêtes, surveillance et application de la loi (par vidéoconférence);

Tim Hopkins, Direction des enquêtes, de la surveillance et de l'application de la loi (par vidéoconférence).

Le président prend la parole.

Mme Russell fait une déclaration puis, avec M. Hopkins, répond aux questions.

À 14 h 37, la séance est suspendue.

À 14 h 53, le comité poursuit son étude sur les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement. Conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, la séance se poursuit à huis clos afin que le comité examine un projet d'ordre du jour (travaux futurs) et un projet de rapport. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

À 15 h 26, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

\_\_\_\_\_

OTTAWA, Monday, November 14, 2016  
(22)

[English]

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 1:05 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Daniel Lang, presiding.

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

*Other senators present:* The Honourable Senators Day and Lankin, P.C. (2).

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

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

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

**WITNESSES:**

*As an individual:*

David Perry, Senior Analyst, Canadian Global Affairs Institute.

*Air Force Association of Canada:*

Lieutenant-General (Ret'd) André Deschamps, Honorary National President.

The chair made a statement.

Mr. Perry made a statement and answered questions.

At 2:06 p.m., the committee suspended.

At 2:12 p.m., the committee resumed.

Lieutenant-General (Ret'd) Deschamps made a statement and answered questions.

At 3:10 p.m., the committee suspended.

At 3:25 p.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee resumed in camera for the consideration of a draft report.

At 5:07 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

**ATTEST:**

---

OTTAWA, le lundi 14 novembre 2016  
(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 13 h 5, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Daniel Lang (président).

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

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Day et Lankin, C.P. (2).

*Également présentes :* Katherine Simonds et Holly Porteous, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

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

**TÉMOINS :**

*À titre personnel :*

David Perry, analyste principal, Institut canadien des affaires mondiales.

*Association de la Force aérienne du Canada :*

Lieutenant-général (à la retraite) André Deschamps, président honoraire national.

Le président prend la parole.

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

À 14 h 6, la séance est suspendue.

À 14 h 12, la séance reprend.

Le lieutenant-général (à la retraite) Deschamps fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 15 h 10, la séance est suspendue.

À 15 h 25, conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, la séance se poursuit à huis clos afin que le comité examine un projet de rapport.

À 17 h 7, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

---

OTTAWA, Wednesday, November 16, 2016  
(23)

[English]

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met in camera this day at 12:15 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Daniel Lang, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Beyak, Dagenais, Kenny, Lang and Meredith (5).

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

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

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

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

It was agreed that the draft report be adopted.

At 12:53 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mercredi 16 novembre 2016  
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui à huis clos, à 12 h 15, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Daniel Lang (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Beyak, Dagenais, Kenny, Lang et Meredith (5).

*Également présentes :* Katherine Simonds et Holly Porteous, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

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

Conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, le comité entreprend l'examen d'un projet de rapport.

Il est convenu que le projet de rapport soit adopté.

À 12 h 53, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, October 17, 2016

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day in public at 1 p.m. to study security threats facing Canada, including but not limited to (a) cyber espionage; (b) threats to critical infrastructure; (c) terrorist recruitment and financing; (d) terrorist operations and prosecutions; and in camera, to study issues related to the Defence Policy Review presently being undertaken by the government.

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

[*English*]

**The Chair:** Colleagues, welcome to the Standing Senate Committee on National Security and Defence for Monday, October 17, 2016. Before we begin, I would like to introduce the people around the table.

My name is Dan Lang, senator for Yukon. On my immediate left is the clerk of the committee, Adam Thompson.

I would like to invite the senators to introduce themselves and state the region they represent, starting with the senator on my right.

**Senator Kenny:** Colin Kenny, Ontario.

**Senator Dagenais:** Jean-Guy Dagenais, Quebec.

**Senator Meredith:** Don Meredith, Ontario.

**The Chair:** Thank you, colleagues. Today we'll be meeting for three hours. In our first panel, we will hear from representatives from the United Kingdom's Charity Commission. We were also intending to hear from the Metropolitan Police in the U.K., but unfortunately they are not going to be here today.

In the second panel, we will meet in camera to discuss committee business.

To recap for those watching at home and for our guests, on February 2, 2016, the Senate authorized our committee to continue its study on security threats facing Canada, including, but not limited to cyber-espionage, threats to critical infrastructure, terrorist recruitment and finance, and terrorist operations and prosecutions. As part our study, the committee has tabled an interim report on threats to the security of Canada and has made a number of recommendations.

In the area of charities, the committee learned that eight charities had their status revoked by Canada Revenue Agency for links to terrorism, yet no charges have been laid. One charity, the International Relief Fund for the Afflicted and Needy, IRFAN,

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 17 octobre 2016

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 13 heures, en séance publique, pour étudier les menaces à la sécurité nationale, notamment : a) le cyberespionnage; b) les menaces aux infrastructures essentielles; c) le recrutement de terroristes et le financement d'actes terroristes; d) les opérations antiterroristes et les poursuites contre les terroristes, puis à huis clos, pour étudier les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement.

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

[*Traduction*]

**Le président :** Chers collègues, bienvenue au Comité sénatorial de la sécurité nationale et de la défense en ce lundi 17 octobre 2016. Avant de commencer, j'aimerais procéder aux présentations des personnes assises à la table.

Je m'appelle Dan Lang, et je suis un sénateur du Yukon. Immédiatement à ma gauche, il y a le greffier du comité, Adam Thompson.

J'invite maintenant les sénateurs à se présenter eux-mêmes en précisant la région qu'ils représentent, en commençant par le sénateur à ma droite.

**Le sénateur Kenny :** Colin Kenny, Ontario.

**Le sénateur Dagenais :** Jean-Guy Dagenais, Québec.

**Le sénateur Meredith :** Don Meredith, Ontario.

**Le président :** Merci, messieurs. La séance d'aujourd'hui durera trois heures. Dans la première partie, nous entendrons des représentants de la Charity Commission du Royaume-Uni. Nous avons aussi l'intention d'accueillir un représentant de la police métropolitaine du Royaume-Uni, mais malheureusement, cela n'aura pas lieu aujourd'hui.

Pour la deuxième partie, nous nous réunirons à huis clos pour discuter des travaux du comité.

Comme récapitulation, pour ceux qui nous regardent à la maison et pour nos invités, le 2 février 2016, le Sénat a autorisé le comité à poursuivre son étude sur les menaces à la sécurité nationale, notamment le cyberespionnage, les menaces aux infrastructures essentielles, le recrutement de terroristes et le financement d'actes terroristes, et les opérations antiterroristes et les poursuites contre les terroristes. Dans le cadre de notre étude, le comité a déposé un rapport provisoire sur les menaces à la sécurité nationale, et a proposé un certain nombre de recommandations.

Sur le plan des organismes de bienfaisance, le comité a appris que l'Agence du revenu du Canada a révoqué à huit organismes de bienfaisance leur statut pour motif de liens avec le terrorisme; cependant, aucune accusation n'a été portée. Un organisme de

was designated a terrorist entity in 2014, 20 years after concerning information had come to light about the work of the charity. But, again, no charges have been laid.

Additionally, the committee expressed concerns about the lack of terrorism financing prosecution, in spite of the fact that FINTRAC, the agency responsible for monitoring terrorism financing, identified 683 cases between 2009 and 2014.

When it comes to terrorism financing, we have only one conviction, and that was on a guilty plea. Terrorism is a global problem that Canada and its allies are working to address. It is important to learn from our allies about what is working in their countries and what is not. Joining us today from the Charity Commission for England and Wales are Ms. Michelle Russell, Director, Investigations, Monitoring and Enforcement, and Mr. Tim Hopkins, Investigations, Monitoring and Enforcement Directorate.

For the public watching, the Charity Commission in Britain is the registrar and regulator of charities in England and Wales. It is an independent, arm's-length government department accountable to Parliament. It is also accountable for the exercise of their quasi-judicial powers to the first-tier tribunal charity and the high court. The Charity Commission is responsible for deciding whether organizations are charitable and should be added to or, in some cases, removed from the register of charities and for maintaining that register.

It operates within a clear legal framework and follows published policies and procedures to ensure that it is proportionate in its approach. In March 2016, the British Parliament adopted the Charities (Protection and Social Investment) Act 2016. The act extended types of convictions that led to automatic disqualification from trusteeship to include convictions for terrorism and money laundering. It also introduced a new power allowing the commission to issue a statutory warning to a charity trustee who it considers has committed a breach of trust or duty, or other misconduct or mismanagement. This power falls in between issuing guidance to a charity and the opening of a statutory inquiry.

Ms. Russell and Mr. Hopkins, welcome. We're looking forward to you describing the situation in the United Kingdom as it relates to the question of extremism and terrorism.

I understand that you have an opening statement.

bienfaisance, l'International Relief Fund for the Afflicted and Needy, IRFAN, a été désigné entité terroriste en 2014, 20 ans après la révélation de renseignements concernant les travaux de cet organisme. Mais là encore, aucune accusation n'a été portée.

Par ailleurs, le comité s'est déclaré inquiet du manque de poursuites pour motif de financement du terrorisme, en dépit du fait que le CANAFE, l'organisme responsable de la surveillance du financement du terrorisme, ait repéré 683 cas entre 2009 et 2014.

Quant au financement du terrorisme, nous n'avons qu'une seule condamnation, et ce, suite à un plaidoyer de culpabilité. Le terrorisme est un problème mondial que le Canada et ses alliés travaillent à régler. Il est important pour nous d'apprendre de nos alliés ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans leur pays. Nous accueillons aujourd'hui Mme Michelle Russell, directrice des enquêtes, de la surveillance et de l'application de la loi à la Charity Commission de l'Angleterre et du pays de Galles, et M. Tim Hopkins, de la Direction des enquêtes, de la surveillance et de l'application de la loi.

À titre d'information pour les gens qui nous regardent, la Charity Commission du Royaume-Uni est l'organisme de réglementation et le registraire des organismes de bienfaisance en Angleterre et au pays de Galles. C'est un ministère indépendant qui relève directement du Parlement. Il est aussi responsable de l'exercice de ses pouvoirs quasi judiciaires devant le tribunal de première instance et la haute cour concernant les organismes de bienfaisance. La Charity Commission est chargée de décider si les organismes sont des œuvres de bienfaisance et devraient être ajoutés au registre des organismes de bienfaisance ou, dans certains cas, retirés du registre, et elle a la responsabilité de la tenue de ce registre.

Cette commission fonctionne selon un cadre juridique clair et suit des politiques et procédures publiées visant à faire en sorte que son approche soit proportionnée. En mars 2016, le Parlement britannique a adopté une loi, la Charities (Protection and Social Investment) Act 2016. Cette loi a augmenté les types de condamnation donnant lieu à l'interdiction automatique d'exercer les fonctions d'administrateur, y compris les condamnations pour terrorisme et blanchiment de capitaux. Elle a ajouté également le pouvoir pour la commission de délivrer un avertissement réglementaire à un administrateur d'organisme de bienfaisance qui, à son avis, est responsable d'abus de confiance ou de manquement à son devoir, ou de toute autre forme d'inconduite ou de mauvaise gestion. Ce pouvoir intervient entre la prestation de conseils à un organisme de bienfaisance et le lancement d'une enquête réglementaire.

Madame Russell et monsieur Hopkins, bienvenue. Nous sommes vivement intéressés à vous entendre décrire la situation au Royaume-Uni en ce qui concerne les questions d'extrémisme et de terrorisme.

Je crois que vous avez une déclaration préliminaire.

**Michelle Russell, Director, Investigations, Monitoring and Enforcement, United Kingdom Charities Commission:** Good afternoon and thank you for inviting us to give evidence to your committee.

I think we'll keep our opening statement short so that we leave time for you to question us on different aspects of the regulatory regime here in the U.K.

The first thing that we'd say is there are 160,000 charities registered with the Charity Commission, and we only deal with the regulatory aspects of a part of the voluntary sector here in the U.K., which is much wider.

We're not a tax authority, so, unlike your own regulatory system, we're a civil regulator. We've been established since 1853, and our powers came out of the courts to deal with charities.

The second thing I would say is in the context of counterterrorism, both in the sphere of terrorist financing and through the range of different shades of issues around extremism and extremist issues. This is one of three areas that are a priority for us, the second area being fraud and financial abuse of charities, and the third is safeguarding and child protection issues involving charities.

But the strategic approach is very similar around different limbs. The first is having the powers to take enforcement action and work with our law enforcement agencies to do so where appropriate. The second is making sure that we're monitoring and supervising the sector and identifying where those risk areas are. The third is that cooperation that I talked about, not just with the sector but with law enforcement nationally and internationally with all of our partners. And the fourth, which we have quite a heavy emphasis on, is about awareness and prevention and working with the charitable sector to help them to protect themselves against abuse — not just, as I said, terrorist abuse but around the range of things.

I'll leave it there. We're very pleased to be able to be with you today and look forward to your scrutiny and questions.

**The Chair:** Thank you very much. I'll start with Senator Dagenais.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** My thanks to our guests for being here. My first question is for Mr. Harman. We know that many investigations were carried out on charities. In an annual report — correct me if I'm wrong — 1,746 investigations or interventions

**Michelle Russell, directrice, Enquêtes, surveillance et application de la loi, Charities Commission du Royaume-Uni :** Bon après-midi, et merci de nous avoir invités à témoigner devant votre comité.

Je serai brève dans ma déclaration d'ouverture, de sorte qu'il y ait amplement le temps pour que vous puissiez nous interroger sur les divers aspects du régime de réglementation ici au Royaume-Uni.

Tout d'abord, 160 000 organismes de bienfaisance sont inscrits auprès de la Charity Commission, et nous traitons des aspects de réglementation d'une partie seulement du secteur volontaire ici au Royaume-Uni, qui est bien plus étendu.

Nous ne sommes pas une autorité fiscale; par conséquent, à l'encontre de votre propre régime de réglementation, nous sommes un organe de réglementation civil. Nous sommes établis depuis 1853, et ce sont les tribunaux qui nous ont conféré notre pouvoir de surveillance des organismes de bienfaisance.

L'autre chose que je mentionnerais porte sur le contexte du contre-terrorisme, tant dans le domaine du financement du terrorisme que d'une gamme de nuances diverses touchant l'extrémisme et les problèmes d'extrémisme. C'est un des trois domaines que nous considérons prioritaires, le deuxième étant la fraude et l'exploitation financière des organismes de bienfaisance, et le troisième la sauvegarde et la protection de l'enfance dans le contexte des organismes de bienfaisance.

Cependant, la démarche stratégique est très semblable dans les diverses branches. Tout d'abord, il faut disposer du pouvoir de prendre des mesures d'application et de collaborer avec nos organismes d'application de la loi pour le faire, au besoin. Deuxièmement, il faut veiller à surveiller et à superviser le secteur et à repérer les domaines où ces risques se présentent. Troisièmement, c'est la coopération dont j'ai parlé, pas seulement dans le secteur, mais aussi avec les organismes d'application de la loi à l'échelle nationale et à l'échelle internationale, avec tous nos partenaires. Quatrièmement, un aspect sur lequel nous mettons fortement l'accent, c'est la conscientisation et la prévention, ainsi que la collaboration avec le secteur de la bienfaisance pour aider ces organismes à se protéger eux-mêmes contre l'exploitation — pas seulement, comme je l'ai dit, l'utilisation abusive à des fins terroristes, mais aussi sur toute la ligne.

Je m'en tiendrai là. Nous sommes très heureux d'être avec vous aujourd'hui, et nous accueillerons avec plaisir votre examen et vos questions.

**Le président :** Merci beaucoup. Commençons par le sénateur Dagenais.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Je remercie nos invités de leur présence. Ma première question s'adresse à M. Harman. On sait que de nombreuses enquêtes ont été menées sur les organismes caritatifs. Dans un rapport annuel — corrigez-moi, si je me trompe —

were carried out on various charities. Of that number, about 234 recommendations were made in connection with terrorism or extremist causes.

Can you tell us whether, as a result of those investigations, any charges have been laid against organizations that do fundraising for charities?

[English]

**Ms. Russell:** I think that question might have been directed to the colleague from the Metropolitan Police who is unable to be here today.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Right, he's not here today. I thought the person next to you was Mr. Harman.

[English]

**The Chair:** The representative from the Metropolitan Police was unable to come.

**Ms. Russell:** This is Mr. Tim Hopkins, who works for the Charity Commission as well.

**Tim Hopkins, Investigations, Monitoring and Enforcement Directorate, United Kingdom Charities Commission:** Unfortunately, our colleague was unable to attend today, but if there are any specific questions for the Metropolitan Police, we would be able to take those and afterwards provide a response to the committee.

[Translation]

**Senator Dagenais:** I know there are no representatives from the Metropolitan Police. Can you forward my question to Mr. Harman?

We understand that investigations have been conducted on various charitable organizations. We would now like to know whether any complaints have been addressed, whether any charges have been laid against certain organizations. That's the intent of my question.

It is unfortunate that the representative in question is not here.

By the way, madam, I very much appreciated your presentation. But I'm most concerned with the question I just asked.

[English]

**The Chair:** Do you have any knowledge of charges being laid? Since you are involved in one manner or another, I would suspect you would have some knowledge. Perhaps you could share with us what you do have.

1 746 enquêtes ou échanges ont été effectués concernant divers organismes caritatifs. De ce nombre, environ 234 recommandations ont été énoncées en lien avec le terrorisme ou des causes extrémistes.

Pouvez-vous nous dire si des accusations ont été portées, à la suite de ces enquêtes, contre les organismes qui font des collectes de fonds pour des organismes caritatifs?

[Traduction]

**Mme Russell :** Je crois que cette question aurait pu être adressée à notre collègue de la police métropolitaine qui n'a pas pu être des nôtres aujourd'hui.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Effectivement, il n'est pas là aujourd'hui. Je croyais que la personne à vos côtés était M. Harman.

[Traduction]

**Le président :** Le représentant de la police métropolitaine n'a pas pu venir.

**Mme Russell :** Voici M. Tim Hopkins, qui travaille à la Charity Commission également.

**Tim Hopkins, Direction des enquêtes, de la surveillance et de l'application de la loi, Charities Commission du Royaume-Uni :** Malheureusement, notre collègue n'a pas pu venir aujourd'hui, mais s'il y a des questions précises concernant la police métropolitaine, nous pourrions les prendre en note et acheminer plus tard une réponse au comité.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Je sais qu'il n'y a pas de représentants de la police métropolitaine. Pouvez-vous transmettre ma question à M. Harman?

On comprend que des enquêtes ont été menées sur divers organismes de caritatifs. Maintenant, nous aimerions savoir si des plaintes ont été retenues, si des accusations ont été déposées contre certains organismes. C'est le but de ma question.

C'est bien dommage que le représentant en question ne soit pas présent.

En passant, madame, j'ai bien apprécié votre présentation. Mais c'est la question que je viens de poser qui m'importe le plus.

[Traduction]

**Le président :** Êtes-vous au courant d'accusations qui ont été portées? Puisque vous participez d'une façon ou d'une autre, je suppose que vous seriez au courant. Vous pourriez peut-être nous dire ce que vous savez.

**Ms. Russell:** Yes, we can certainly explain to you how it works in our interface with the law enforcement agencies, including the police. I'll get my colleague Mr. Hopkins to speak about that.

Let me start by saying, and confirming, that terrorism and offences of terrorism are criminal in the U.K. So the primary lead for the investigation of allegations concerning suspected either terrorist financing or criminal extremism is primarily the police.

That said — and I'm sure my colleague will expand on it — there are a number of difficulties that arise in securing convictions for terrorist financing issues, not least in connection with charities.

We can perhaps explain how we work alongside where things fall short of the criminal regime, and we use the regular charity regulatory regime to fill that space.

**Mr. Hopkins:** I'll take the issue first in terms of convictions, if I may. To date, there are three publicized cases of convictions involving individuals where there's a charity connection who have been convicted of a terrorist financing offence specifically or a terrorist offence where there is a charity, a dimension to it which involves financing.

The most recent of those was an individual, convicted in February of this year, who was collecting funds outside of a charity structure, so not part of a registered charity, but who solicited donations on the basis that the funds were to be used to assist those individuals in need in Syria.

The copy of the commission's inquiry report into that individual and the funds that they raised illustrates the collaborative work that the commission did with one of our regional police forces, the North East Counter Terrorism Unit. It specifically looked to exchange and receive information from that organization, provided them with a witness statement in support of their criminal investigation and gave evidence in support of the prosecution, but also took action to protect and redistribute charitable funds that were donated to this individual to ensure that they were properly applied for the intended purposes, because our general starting point is that unless there is evidence to the contrary, individuals donating to charities or to people that are fundraising or collecting for charity are doing so with the best of intentions and to achieve a charitable end.

In terms of some of the difficulties that Michelle mentioned, there's obviously an issue in securing terrorist convictions generally. It's a very high threshold to satisfy in the legal system here in the U.K. It may be the case that the police look at other potential criminal offences that an individual may be involved in as well, or equally, if it's not possible to secure a criminal conviction, they may look to other regulators or partner agencies

**Mme Russell :** Oui, nous pouvons certainement vous expliquer comment fonctionnent les choses dans notre interaction avec les organismes d'application de la loi, y compris la police. Je laisserai mon collègue, M. Hopkins, vous parler de cela.

Je précise, pour commencer, que le terrorisme et les infractions terroristes relèvent du criminel au Royaume-Uni. Par conséquent, c'est principalement à la police qu'incombe la responsabilité première des enquêtes concernant toute allégation soit de financement d'activités terroristes, soit d'extrémisme criminel.

Ceci étant dit — et je suis sûre que mon collègue vous en dira plus là-dessus —, il est difficile, surtout dans le contexte des organismes de bienfaisance, d'obtenir une déclaration de culpabilité dans le cas du financement d'activités terroristes.

Nous pouvons peut-être vous expliquer comment nous fonctionnons parallèlement quand les choses ne relèvent pas précisément du régime criminel, et comment nous utilisons le régime de réglementation des organismes de bienfaisance pour combler cette lacune.

**M. Hopkins :** Je commencerai par l'aspect condamnation. Jusqu'à présent, il y a trois cas touchant des particuliers ayant un lien avec un organisme de bienfaisance, qui ont fait l'objet des manchettes; ces personnes ont été déclarées coupables du délit de financement d'activités terroristes en particulier, ou d'un délit de terrorisme relié à un organisme de bienfaisance et au financement.

La plus récente affaire concerne un individu, déclaré coupable en février cette année, qui recueillait des fonds à l'extérieur d'une structure de bienfaisance, donc pas à partir d'un organisme de bienfaisance inscrit, mais qui sollicitait des dons sous le prétexte que ces fonds seraient utilisés pour aider les personnes dans le besoin en Syrie.

Le rapport d'enquête de la commission portant sur cette personne et sur les fonds qu'elle a levés démontre le travail de collaboration que la commission a mené avec une de nos forces policières régionales, la North East Counter Terrorism Unit. Ce travail a consisté en particulier à échanger des renseignements avec cette unité, à lui fournir la déclaration de témoins à l'appui de son enquête judiciaire et à fournir des preuves à l'appui de la poursuite; il s'est agi aussi de mesures visant à protéger et à redistribuer les fonds recueillis par cette personne pour faire en sorte que ceux-ci soient utilisés aux fins visées, parce que nous partons du principe qu'en l'absence de preuve du contraire, les personnes qui ont fait des dons à des organismes de bienfaisance ou à des personnes qui recueillent des fonds pour la charité le font avec les meilleures intentions et à des fins de charité.

En ce qui concerne les difficultés que Michelle a mentionnées, il y a manifestement le problème de l'obtention d'une condamnation de terrorisme, en général. C'est un seuil de critère très élevé à atteindre dans le système judiciaire au Royaume-Uni. La police peut devoir prendre en compte d'autres éventuelles infractions criminelles auxquelles une personne peut avoir participé également, ou encore, s'il n'est

that may be able to take action to assist as part of an evidence-gathering process or to take action against individuals where there are such concerns.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Ms. Russell, you are the Director of Investigations and you look after law enforcement. How is the information exchanged between police forces and your organization?

[*English*]

**Ms. Russell:** There is very close — as would you imagine and the public would expect — cooperation and liaison between the Charity Commission, which is the civil regulator, and the police and law enforcement agencies.

In our legislation, the Charity Commission specifically has a legal gateway that enables us to disclose and exchange information, in furtherance of our statutory purposes, with any other public authority. It doesn't name those public authorities, but the police would fall into that category. Other members of the security services would fall into it, as would other civil regulators.

It's also not limited to U.K. institutions, so if we were to share information with the Canada Revenue Agency, we would be doing it under our power and under our domestic legislation that enables us, with the right protections and safeguards, to do that.

Our legislation also provides for that gateway to be two-way, so, if other agencies don't have a legal gateway, it enables them to use our legal gateway to share their information with us. We don't disclose the specifics of what information we exchange with our partners, as you would imagine, but we do publicize every year how many exchanges we make in total under that statutory power that's given to us.

But it's not just about sharing information under the statutory gateway. There's very much a close liaison, and, as I said, as soon as an allegation comes to our attention that either involves a charity or is abuse against a charity, we will notify the police and law enforcement agencies through our memoranda of associations and partnerships, protocols that we have in place. So we are able to simply pick up the telephone and get directly to the specialists at the other end of the other partner organization.

I'd also not like to give you the impression that it's all about enforcement. We very much work with our police and law enforcement agencies and government departments in the prevention area, so raising the profile. For example, we have, in our legislation, a duty for charity trustees to report if they have

pas possible d'obtenir une condamnation, la police peut devoir se tourner vers d'autres organismes ou partenaires de réglementation qui pourraient aider en recueillant des preuves ou en prenant des mesures à l'endroit de certaines personnes, s'il y a lieu.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Madame Russell, vous êtes la directrice des enquêtes et vous veillez à l'application des lois. Comment se font les échanges d'information entre les corps policiers et votre organisme?

[*Traduction*]

**Mme Russell :** Comme vous pouvez l'imaginer et comme le public pourrait s'y attendre, il y a une coopération et une liaison très étroites entre la Charity Commission, qui est l'organe de réglementation civil, et la police et les organismes d'application de la loi.

Selon nos lois, la Charity Commission en particulier dispose d'une passerelle juridique lui permettant de divulguer et d'échanger des renseignements, dans la poursuite de ses buts législatifs, avec n'importe quelle autre autorité publique. Ces autorités publiques ne sont pas nommées dans les lois, mais la police en est une. D'autres membres des services de sécurité en font partie également, tout comme d'autres organes de réglementation civils.

Cela ne se limite pas non plus aux institutions britanniques; donc, si nous devons communiquer des renseignements à l'Agence du revenu du Canada, cela s'inscrirait dans nos pouvoirs et serait conforme à nos lois qui nous y autorisent, avec les protections et garanties appropriées.

Selon nos lois également, cette passerelle peut être bilatérale; par conséquent, si d'autres organismes ne disposent pas d'une passerelle juridique, ils peuvent se servir de notre passerelle juridique pour partager des renseignements avec nous. Sans divulguer les détails des renseignements que nous échangeons avec nos partenaires, comme vous pouvez vous en douter, nous publions cependant tous les ans le nombre total des échanges que nous avons eus au titre de ce pouvoir juridique qui nous est conféré.

Mais ce n'est pas seulement le partage de renseignements par la passerelle législative. Il y a un lien très étroit et, comme je l'ai dit, dès que nous prenons connaissance d'une allégation visant soit un organisme de bienfaisance, soit l'utilisation abusive d'un organisme de bienfaisance, nous avisons la police et les organismes d'application de la loi en vertu des associations, partenariats et protocoles que nous avons. Par conséquent, nous pouvons simplement prendre le téléphone et communiquer directement avec les spécialistes de l'organisme partenaire.

Je ne voudrais cependant pas que vous ayez l'impression que tout tourne autour de l'application. Nous collaborons grandement avec la police, les organismes d'application de la loi et les ministères sur le plan de la prévention, pour augmenter la conscientisation. Par exemple, selon notre loi, les administrateurs

suspicions of terrorist financing. We've recently done some joint work with law enforcement agencies about raising awareness of that particular obligation.

I wonder if there is anything else, Tim, that you want to add to that.

**Mr. Hopkins:** The only thing that I would add is that a copy of the jointly published alert that Michelle made reference to was sent over to Senator Lang. It's available on the commission's website.

In addition to the exchanges on those particular cases where there will be closer collaboration, it could include providing witness statements and giving evidence in criminal prosecutions in support of law enforcement's investigation, if it involves a charity or individuals connected to a charity.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Large amounts of money pass through charities. When you see those amounts of money, do you ask for additional information?

[English]

**Ms. Russell:** In the U.K., the charities that we regulate, the 160,000 that are registered on our website, expend about £60 billion every single year. You're right, sir, that huge amounts of financial transactions go through charities, not just domestically; over 14,000 of our charities send funds overseas and often in areas of conflict zone or instability. So there is a huge amount of information there.

In terms of public reporting not on individual transactions, there's a lowered approach in the U.K. to transparency. So there's a public reporting mechanism in terms of our annual accounts. The more income you spend and the more income you have, the more those requirements are about transparency in terms of your accounts.

I should also make clear that because charities transact through the financial services sector, they are of course caught for what we call "suspicious activity reports" over here in the U.K. So, if there were individual concerns about individual transactions, then the banks would be obliged to file a suspicious activity report with our FIU, or financial investigation unit, which here in the U.K. is the National Crime Agency.

Tim, is there anything you want to add to that?

d'organisme de bienfaisance ont l'obligation de signaler tout soupçon qu'ils ont de financement d'activités terroristes. Récemment, nous avons procédé, de concert avec des organismes d'application de la loi, à des activités de sensibilisation à cette obligation particulière.

Avez-vous autre chose, Tim, à ajouter à cela?

**M. Hopkins :** La seule chose que j'aimerais ajouter, c'est qu'une copie de l'alerte publiée conjointement dont Michelle a parlé a été envoyée au sénateur Lang. Elle se trouve sur le site web de la commission.

En plus des échanges concernant ces cas particuliers pour lesquels il y aura une collaboration plus étroite, il pourrait y avoir des déclarations de témoin et des témoignages lors de poursuites au criminel pour appuyer les enquêtes menées par les organismes d'application de la loi, si la situation vise un organisme de bienfaisance ou des personnes ayant un lien avec un organisme de bienfaisance.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Des sommes d'argent considérables transigent par l'entremise des organismes caritatifs. Lorsque vous voyez ces sommes d'argent, demandez-vous qu'on vous fournisse des informations supplémentaires à ce moment-là?

[Traduction]

**Mme Russell :** Au Royaume-Uni, les organismes de bienfaisance que nous réglementons, les 160 000 organismes inscrits sur notre site web, déboursent environ 60 milliards de livres sterling annuellement. Vous avez raison, monsieur; d'énormes sommes d'argent sont échangées par l'entremise d'organismes de bienfaisance, et pas seulement à l'échelle nationale. Plus de 14 000 de nos organismes de bienfaisance envoient de l'argent outre-mer, et souvent dans des zones de conflit ou d'instabilité. Il y a donc là une immense quantité de renseignements.

En ce qui concerne les rapports destinés au public, et non pas les opérations individuelles, il y a un seuil plus bas en ce qui concerne la transparence au Royaume-Uni. Il y a un mécanisme d'établissement de rapports destinés au public pour les comptes annuels. Plus un organisme dépense des revenus et plus il a de revenus, plus sont élevées ces exigences de transparence qui s'appliquent à ses comptes.

Je dois aussi préciser que comme les organismes de bienfaisance font leurs opérations par le truchement du secteur financier, ils sont bien sûr pris en compte dans ce que nous appelons ici, au Royaume-Uni, les « rapports sur les activités suspectes ». Donc, si des opérations individuelles soulèvent quelques inquiétudes, les banques sont obligées de soumettre un rapport sur les activités suspectes à notre groupe des enquêtes financières qui, ici au Royaume-Uni, est la National Crime Agency.

Tim, avez-vous quelque chose à ajouter?

**Mr. Hopkins:** The public information that we collect also includes a breakdown by charities of where they're sending their money overseas. If they are sending money to high-risk jurisdictions, that information is provided to us on an annual basis.

In addition to the public reporting that charities have to do and which is available on our website for each individual charity registered with us, the charities have to maintain and preserve accounting records. The commission could inspect those records if it had a concern about a particular charity, and the commission could do an audit to substantiate or not any concerns that we may have.

**Senator Meredith:** Mr. Hopkins, your comments with respect to the publicized case — was it the Adeel UI-Haq case that you were referring to? Was that one of those cases?

**Mr. Hopkins:** That's correct, yes.

**Senator Meredith:** Was that the first case that occurred in the U.K. where a trustee was charged and sentenced for five years?

**Mr. Hopkins:** It's the first instance in which the individual who was acting as a trustee of charitable funds was. The two other convictions that took place were effectively where individuals made representations publicly that they were collecting on behalf of charities, whereas those funds weren't intended to go there.

In one instance, two individuals were convicted for terrorist financing whereby they were saying the money they collected was to go to needy people internationally. That was funnelled to their brother who was out fighting in Somalia with al Shabaab. The other case involved individuals who were, again, fundraising domestically, but the individuals for whom they were collecting were intending to commit atrocities in the U.K.

**Senator Meredith:** As a follow-up, has anyone else been charged with any charities?

Michelle, you indicated that you have 160,000 charities and \$60 billion in transactions. How quickly do you move to ensure these charities are shut down when you find that improprieties are taking place?

**Ms. Russell:** That's a good question. The way our regime is set up is unlike Canada; we have no choice but to register a charity if it meets the legal status of what a charity is and if it's got over £5,000 income.

Once you are a charity, you remain a charity forever. Our powers as a regulator are designed to identify the abuse and take the abuse out of the charity — whether that's an individual — or

**M. Hopkins :** Les renseignements publics que nous recueillons comprennent aussi une indication de l'endroit à l'étranger où l'argent est envoyé, ventilée par organisme de bienfaisance. Si un organisme envoie de l'argent à des zones à risque élevé, cette information nous est communiquée annuellement.

En plus des rapports publics que les organismes de bienfaisance doivent produire et qu'on peut consulter sur notre site web pour chaque organisme individuel inscrit chez nous, les organismes de bienfaisance doivent tenir et conserver des dossiers comptables. La commission peut inspecter ces dossiers si elle a des préoccupations concernant un organisme de bienfaisance particulier, et elle peut aussi procéder à un audit pour confirmer ou infirmer tout soupçon.

**Le sénateur Meredith :** Monsieur Hopkins, quand vous avez parlé des affaires notoires — parliez-vous de l'affaire Adeel UI-Haq? Était-ce une de ces affaires?

**M. Hopkins :** C'est exact, oui.

**Le sénateur Meredith :** Était-ce la première situation au Royaume-Uni où un administrateur a été accusé et condamné à cinq ans d'emprisonnement?

**M. Hopkins :** C'est la première fois qu'une personne assumant les fonctions d'administrateur d'un fonds de bienfaisance l'a été. Les deux autres condamnations portaient effectivement sur des personnes qui avaient déclaré publiquement qu'elles recueillaient des fonds au nom d'organismes de bienfaisance, alors que ces fonds étaient destinés à d'autres fins.

Dans un cas, deux personnes ont été déclarées coupables de financement d'activités terroristes pour avoir déclaré que l'argent qu'elles recueillaient était destiné à aider des personnes dans le besoin à l'étranger. Cet argent était acheminé à leur frère qui se battait en Somalie avec le groupe al-Shabaab. L'autre cas impliquait des personnes qui, là encore, levaient des fonds dans le pays, mais les personnes pour lesquelles elles recueillaient ces fonds avaient l'intention de commettre des atrocités au Royaume-Uni.

**Le sénateur Meredith :** Dans la même veine, y a-t-il eu d'autres personnes accusées ayant des liens avec un organisme de bienfaisance?

Michelle, vous avez dit avoir 160 000 organismes de bienfaisance et 60 milliards de dollars d'opérations. Avec quelle rapidité arrivez-vous à fermer ces organismes de bienfaisance quand vous y découvrez des irrégularités?

**Mme Russell :** C'est une bonne question. Notre régime ne fonctionne pas de la même façon que celui du Canada; nous sommes obligés d'inscrire un organisme de bienfaisance si celui-ci répond aux exigences légales du statut d'organisme de bienfaisance, et s'il a un revenu supérieur à 5 000 £.

Une fois un organisme de bienfaisance inscrit, il le demeure pour toujours. Nos pouvoirs à titre d'organe de réglementation visent à repérer l'utilisation abusive et à éliminer cette utilisation

act to protect the money by freezing the bank account. We have powers to do that. Therefore to put the charity — and safeguard the onward use of those funds forever.

It's not a licensing system in that it's not like a tax system where you can withdraw the licence and, therefore, there's a financial "disbenefit." Once you are a charity, you're a charity forever.

So we had very few powers until recently, with one exception, which I will explain now: We couldn't take a charity off the register. We can take the charity off the register if it ceases to operate or it no longer exists, but it was only recently in the legislation that your chairman mentioned that we asked for a limited power to direct the charity trustees to wind up the charity. Those circumstances are where the abuse is so serious that there's been misconduct or mismanagement in the administration of that charity and that, in effect, it's beyond repair, and there is no public interest in its continuing. We've got limited powers now to be able to make that legal direction for the first time as a result of this legislation.

**Senator Meredith:** Walk us through that in terms of the time frame from the point that you are aware of this abuse with this charity to assets being frozen and then those assets being allocated elsewhere. How quickly do you move to do that? Can you walk us through it? Is it a period of three months, six months, 12 months? Can you elaborate for us?

And the steps that are —

**Mr. Hopkins:** It would depend really on the circumstances of the case.

If I can refer back to the Adeel Ul-Haq case, we shared with you a copy of the report and it's publicized. There was collaborative work with the police in that regard. Shortly after receiving information from our colleagues in the police, we were able to freeze that individual's bank account, thereby preventing any further funds from being expended from it without our prior consent and authorization. Then, in collaboration with the police, particularly mindful of the fact that although we were of the view that the funds were charitable and donated for that purpose, there was a possibility, given the seriousness of the offence for which this individual was being investigated, subsequently charged and convicted, we needed to be satisfied that we would be applying funds which could be the proceeds of terrorist financing.

So there are some logical hurdles that need to be overcome in that regard, and that can take some time. As well, if there are criminal prosecutions outstanding, it may be the case that we have

abusives de l'organisme de bienfaisance — s'il s'agit d'une personne — ou à agir pour protéger l'argent en gelant le compte bancaire. Nous avons le pouvoir de faire cela, autrement dit, protéger l'utilisation future des fonds de l'organisme de bienfaisance.

Ce n'est pas un système de permis selon lequel, comme dans le cas d'un système fiscal, on peut retirer le permis et, par conséquent, il y a un « contre-avantage » financier. Une fois qu'un organisme a acquis le statut d'organisme de bienfaisance, il le conserve pour toujours.

Nous avons donc très peu de pouvoirs jusqu'à récemment, à une exception près, que je vous explique maintenant : nous ne pouvons rayer un organisme de bienfaisance du registre. Nous pouvons rayer un organisme de bienfaisance du registre s'il cesse ses activités ou n'existe plus, mais ce n'est que récemment que nous avons demandé, au titre de la loi mentionnée par votre président, le pouvoir limité d'ordonner aux administrateurs de l'organisme de bienfaisance de mettre fin aux activités de l'organisme. Les circonstances dans lesquelles nous faisons cela sont quand l'utilisation abusive est si grave qu'il y a eu conduite inappropriée ou mauvaise gestion dans l'administration de cet organisme de bienfaisance et que, de fait, les choses sont irréversibles et sa survie n'est plus dans l'intérêt du public. Nous avons maintenant, pour la première fois, le pouvoir limité de délivrer une telle ordonnance grâce à cette loi.

**Le sénateur Meredith :** Expliquez-nous le processus sur le plan temporel, partant du moment où vous prenez connaissance de l'utilisation abusive au sein de l'organisme de bienfaisance jusqu'au gel de ses actifs et à la réattribution ailleurs de ces actifs. Avec quelle rapidité faites-vous tout cela? Pouvez-vous nous l'expliquer? Est-ce sur une période de 3 mois, de 6 mois, de 12 mois? Pouvez-vous nous en dire davantage?

Et les étapes qui sont...

**M. Hopkins :** Cela dépend vraiment des circonstances du cas.

Je vous renvoie, si je peux, à l'affaire Adeel Ul-Haq, dont nous vous avons communiqué une copie du rapport, qui est public. Il y a eu collaboration avec la police à cet égard. Peu après avoir été informés par nos collègues de la police, nous avons pu geler le compte bancaire de cette personne, empêchant ainsi tout transfert de fonds subséquent à partir de ce compte sans notre consentement ni autorisation préalables. Ensuite, de concert avec la police, nous étions particulièrement conscients du fait que, bien que les fonds étaient des dons de charité, et à cette fin, il y avait quand même la possibilité, compte tenu de la gravité du délit pour lequel cette personne avait fait l'objet d'une enquête puis subséquemment avait été accusée et déclarée coupable, nous devions veiller à ne pas libérer des fonds pouvant être le fruit d'un financement d'activités terroristes.

Il y a donc certains obstacles logiques à surmonter à cet égard, et cela peut prendre un certain temps. Aussi, s'il y a des poursuites pénales en cours, on peut devoir attendre leur conclusion avant de

to await the outcome of that before we're able to apply the final amounts of funds that are available, as was the case with the inquiry we shared with the committee.

So it really depends on the circumstances, but we are very mindful of the fact that we can act quickly and respond to situations as and when they arrive. But it's very much in collaboration with and being mindful of the fact that in any action we take, whilst wanting to protect and preserve charity property, we do not want to inadvertently jeopardize a criminal investigation and possible prosecution.

If I can just go back to your question about convictions, I mentioned the three relating to individuals posing as collectors and fundraising for charities or in the name of charity. Probably the most well publicized case involving a charity being linked to terrorism is the case of a charity called Iqra, which dates back to 2005. I can send a copy of that report to the committee if that would be of assistance.

Two of the trustees of that charity were perpetrators of the July 2005 attacks on the London underground network. So although there was no evidence to suggest that the charity itself was involved in financing those attacks — there were several reports which said that the individuals were self-financed — there was a concern about the use of the charity's premises to plan those attacks, as one of the few meeting points those individuals frequented. A number of other individuals who attended that charity or who were in some way involved in it have subsequently been convicted of other terrorist-related offences, but not involving financing.

So it's broader, possibly, in terms of the abuse that could occur within and of charities, if that makes sense.

**Senator Meredith:** Ms. Russell, with your powers for monitoring and enforcement, how do you monitor extremism related to charities? Are you able to monitor schools and religious organizations to see their activities, to ensure that they're not diverting funds to terrorist organizations and so forth? How do you monitor it? Can you share that with us?

**Ms. Russell:** I'll do my best without prejudicing some of our ways of working.

**Senator Meredith:** Don't give us your top secrets but give us some.

**Ms. Russell:** There are various ways in which we monitor and oversee our regulation of charities. One of the areas we've tried to articulate and have a discussion about with our sector is where the risks arise from the activities they're carrying out. Some of those risks arise quite obviously: If they're sending money overseas to

pouvoir allouer les montants de fonds définitifs qui sont disponibles, comme cela a été le cas lors de l'enquête dont nous avons parlé au comité.

Donc, cela dépend vraiment des circonstances, mais nous sommes très conscients du fait que nous pouvons agir rapidement et réagir aux situations au fur et à mesure qu'elles se présentent. Cependant, c'est dans un très grand esprit de collaboration et en sachant que dans toute mesure que nous prenons en vue de protéger et de préserver les biens d'un organisme de bienfaisance, nous ne voulons pas compromettre par inadvertance une enquête judiciaire et d'éventuelles poursuites.

Revenant à votre question sur les condamnations, j'ai mentionné les trois se rapportant à des personnes se faisant passer pour des percepteurs recueillant des fonds pour des organismes de bienfaisance ou au nom d'un organisme de bienfaisance. Le cas le plus notoire probablement concernant un organisme de bienfaisance lié au terrorisme est le cas de l'organisme de bienfaisance appelé Iqra, qui remonte à 2005. Je peux vous envoyer une copie du rapport, si cela peut être utile.

Deux des administrateurs de cet organisme de bienfaisance étaient des auteurs des attentats à la bombe dont le métro londonien a été la cible en juillet 2005. Bien qu'il n'y ait aucune preuve que l'organisme de bienfaisance lui-même avait participé au financement de ces attentats — de nombreux indices établissant que ces personnes étaient autofinancées —, on s'inquiétait à savoir si les locaux de l'organisme de bienfaisance avaient été utilisés pour la planification de ces attentats, étant donné qu'ils étaient l'un des quelques points de rencontre utilisés par ces personnes. Un certain nombre d'autres personnes liées à cet organisme de bienfaisance ou qui y participaient d'une façon quelconque ont ensuite été déclarées coupables d'autres infractions liées au terrorisme, mais non pas liées au financement.

Par conséquent, c'est plus vaste, peut-être, sur le plan des abus qui pourraient être commis au sein d'organismes de bienfaisance, quand cela tient la route.

**Le sénateur Meredith :** Madame Russell, avec votre pouvoir de surveillance et d'application de la loi, comment surveillez-vous l'extrémisme lié aux organismes de bienfaisance? Êtes-vous en mesure de surveiller les écoles et les organismes religieux pour voir leurs activités et vous assurer qu'ils ne détournent pas des fonds pour financer des organismes terroristes, et ainsi de suite? Comment surveillez-vous cela? Pouvez-vous nous le dire?

**Mme Russell :** Je ferai de mon mieux, sans toutefois compromettre certains de nos modes de fonctionnement.

**Le sénateur Meredith :** Ne nous révélez pas vos plus grands secrets, mais quelques-uns simplement.

**Mme Russell :** Nous surveillons et supervisons de plusieurs façons les organismes de bienfaisance. Un des domaines que nous avons essayé d'expliquer et pour lesquels nous tentons d'avoir des discussions avec les intervenants dans notre secteur, c'est la détermination des risques qui pourraient découler de leurs

conflict zones where terrorist groups operate, then clearly the risks to those charities are going to be higher than they are for other charities.

In terms of extremism — and I think this is where things have moved perhaps over the last three to five years — we've seen the resources of charities used in terms of their name, where perhaps they run an event and a speaker is invited to attend charity premises, or with the resurgence of social media, blog sites, websites and chat rooms, where people are using charities and their facilities, if you like. It may not be from within the charity; it may be a donor, a promoter or a member of the public using them as that vehicle.

It's very difficult to monitor and oversee all of that activity. That's not necessarily for us as the charity regulator to do, but we've tried to articulate where those risks are and have a debate and dialogue with the charity sector about prevention. Second, we've introduced a serious incident reporting system where we have placed an obligation on the charities themselves. When they find out or discover that their name or their resources may have been abused for this purpose, they come and tell us quickly, and then we can work with them to stop and manage that. That serious incident reporting regime is growing and working well. Your instinct is that charities wouldn't report, but we are getting self-reports from charities wanting us to help them manage some of these risks.

We also carry out some inspection visits, again, where concerns come to our attention, where we might have it targeted, so if there are concerns in the media about a particular event or activity that a charity has run or done in its name where there is alleged extremist activities, we might do an inspection on the site and talk to them about their policies and procedures and test their due diligence for their speakers against their policy. And at the other end, it's bleeding into the area that I talked about, outreach and awareness. We have one-to-one engagements and dialogues with charities in a more holistic way.

Tim, do you want to flag anything else on the monitoring side?

**Mr. Hopkins:** There is another report which is published publicly which deals with the issue that Michelle touched upon about the use of chat rooms and the lack of controls a charity had involving a designated individual. I can send a copy of that.

activités. Certains de ces risques sont très évidents : s'ils envoient de l'argent à l'étranger dans des zones de conflit où des groupes terroristes sont actifs, il est évident que les risques pour ces organismes de bienfaisance sont beaucoup plus élevés qu'ils ne le sont pour d'autres organismes de bienfaisance.

Sur le plan de l'extrémisme — et je crois que c'est là où les choses ont avancé peut-être au cours des trois à cinq dernières années —, nous avons vu l'utilisation des ressources d'organismes de bienfaisance, et notamment l'emploi de leur nom, quand ils tiennent un événement et un conférencier est invité dans les locaux de l'organisme, ou, avec l'explosion des médias sociaux, des sites de blogue, des sites web et des bavardoirs, lorsque des gens utilisent les organismes de bienfaisance et leurs installations. L'extrémisme peut ne pas provenir de l'organisme de bienfaisance lui-même; il peut s'agir d'un donateur, d'un promoteur ou d'un membre du public l'utilisant à ses fins.

Il est très difficile de surveiller et de superviser toutes ces activités. Ce n'est pas forcément notre rôle en tant qu'organe de réglementation des organismes de bienfaisance, mais nous avons tenté de décrire où sont ces risques et d'avoir un débat et un dialogue avec le secteur des organismes de bienfaisance au sujet de la prévention. Deuxièmement, nous avons créé un système de déclaration des incidents graves selon lequel nous avons attribué la responsabilité aux organismes de bienfaisance eux-mêmes. Quand ils découvrent que leur nom ou leurs ressources ont peut-être fait l'objet d'une utilisation abusive, il leur incombe de nous le dire rapidement, puis nous pouvons collaborer avec eux pour arrêter cela et le gérer. Ce système de déclaration des incidents graves est de plus en plus utilisé, et il fonctionne bien. On peut penser instinctivement que les organismes de bienfaisance ne signaleraient rien, mais nous recevons des rapports d'organismes de bienfaisance nous demandant de les aider à gérer certains de ces risques.

Nous effectuons aussi quelques visites d'inspection, là encore quand nous prenons connaissance d'aspects préoccupants, quand c'est une chose que nous ciblons ou encore si des préoccupations sont soulevées dans les médias au sujet d'une activité ou d'un événement particulier ayant été mené par un organisme de bienfaisance ou en son nom et au sujet duquel des activités extrémistes sont alléguées, nous pouvons procéder à une inspection sur les lieux pour parler avec cet organisme de ses politiques et procédures et de la façon dont il procède au contrôle diligent de ses conférenciers en fonction de sa politique. D'un autre côté, cela déborde dans le domaine dont j'ai parlé, la sensibilisation. Nous avons des rencontres individuelles et des dialogues avec les organismes de bienfaisance d'une façon plus holistique.

Tim, avez-vous autre chose à signaler sur le plan de la surveillance?

**M. Hopkins :** Il y a un autre rapport public qui porte sur le sujet dont Michelle a parlé, l'utilisation des bavardoirs et le manque de contrôle qu'a un organisme de bienfaisance sur la participation d'une personne désignée. Je peux vous en envoyer copie.

In some instances, by virtue of our engagement with a charity, we are able to see that offensive posts in the short term are removed or taken down from a charity's website or social media. In some instances, once we raise concerns with trustees about invited speakers, charities will decide not to invite them, or the event may be cancelled as a result of our making representations as to the concerns we have.

One must be mindful of the criminal threshold in the U.K. in terms of incitements of racial or religious hatred, but there is a lower bar for charities to ensure that they operate within their legal and regulatory framework, and that's where we're able to intervene when it falls below that criminal threshold.

**Senator Meredith:** Both of you mentioned speakers and incitement, and a few years ago I got involved in my province with respect to an individual being let into our country. We advised our border security not to let this individual in because they were inciting hate.

One of the critical things is how to collaborate with Immigration to ensure these individuals are kept out, and is there resistance to that collaboration. How do you overcome that? I see a smile on your face, Ms. Russell, so there are probably challenges you face, and I would love to hear your comments.

**Ms. Russell:** Our principles are similar in terms of the way we work with our law enforcement agencies, with the police, in that we have single points of contact so that we can ensure that when we have concerns we talk to the right parts of the different agencies. That's important to ensure that the right bits of the organization or government departments have joined up and can simply pick up the phone when there is a concern. So the protocols and statutory gateway are very similar.

It's also against a background that the U.K., as a country, has, at very heart of it, the principles of freedom of speech and democracy. Our borders and immigration and other authorities that deal with how that impacts whether or not people have the permission for lawful entry into the U.K. are dealt with by those other agencies. It's primarily for them, and so the decision about whether or not that individual comes into the country will be made by someone else. The commission's role is dealing with the consequences of that and getting the charity trustees to manage the risks.

It's quite a difficult territory where someone does not break the law, either criminal or civil, but is working just underneath where that radar is. As Tim says, what we've developed in the U.K. from

Dans certains cas, par le fait même de notre interaction avec un organisme de bienfaisance, nous sommes en mesure de voir que les messages insultants sont retirés après quelque temps ou retirés du site web d'un organisme de bienfaisance ou d'un média social. Dans certains cas, une fois que nous avons mentionné aux administrateurs nos préoccupations au sujet de conférenciers invités, les organismes de bienfaisance décident de ne pas les inviter ou, même, d'annuler un événement après que nous ayons soulevé des préoccupations à son sujet.

Il faut tenir compte du seuil criminel au Royaume-Uni en ce qui concerne les incitations à la haine raciale ou religieuse, mais les organismes de bienfaisance doivent répondre à des exigences plus rigoureuses pour s'assurer de fonctionner selon leur cadre juridique et réglementaire, et c'est à ce niveau que nous pouvons intervenir quand les choses sont en-deçà de ce seuil criminel.

**Le sénateur Meredith :** Vous avez tous deux mentionné les conférenciers et l'incitation, et il y a quelques années, j'ai participé dans ma province à une situation concernant l'autorisation d'une personne d'entrer dans notre pays. Nous avons conseillé à notre agence frontalière de ne pas permettre à cette personne d'entrer parce qu'elle incitait à la haine.

Un des aspects cruciaux, c'est la façon dont on collabore avec l'immigration pour s'assurer que l'accès est interdit à ces personnes, et s'il y a une résistance opposée à cette collaboration. Comment surmontez-vous cela? Je vous vois sourire, madame Russell; il y a donc probablement des défis auxquels vous êtes confrontés, et j'aimerais beaucoup entendre vos commentaires.

**Mme Russell :** Nos principes sont semblables dans la façon dont nous collaborons avec nos organismes d'application de la loi, avec la police, en ayant des points de contact uniques de sorte que nous puissions, quand nous avons des préoccupations, parler aux bons interlocuteurs dans les différentes agences. Il est important de s'assurer que les bonnes parties de l'organisation ou des ministères soient reliées et puissent simplement communiquer par téléphone quand une préoccupation est soulevée. Par conséquent, les protocoles et la passerelle législative sont très semblables.

Et tout cela s'inscrit dans le contexte fondamental selon lequel le Royaume-Uni, en tant que pays, embrasse les principes de la liberté d'expression et de la démocratie. Nos autorités frontalières, d'immigration et autres qui traitent de la façon dont cela influe sur la décision d'accorder ou non à des personnes la permission d'entrer légalement au Royaume-Uni traitent de ces questions. Cela leur incombe principalement, et donc la décision à savoir si la personne est autorisée ou non à entrer dans le pays est prise par quelqu'un d'autre. La commission a pour rôle de traiter des conséquences de cela et de faire en sorte que les administrateurs d'organismes de bienfaisance sachent gérer les risques.

On est dans une zone très difficile quand quelqu'un ne commet pas une infraction, au criminel ou au civil, mais agit juste en-deçà de la ligne à ne pas dépasser. Comme Tim l'a dit, au

charity regulation is, without introducing any laws, the principles of charity law, that they act for the public benefit, and issues of harm will affect whether or not the charity set up for the public benefit, together with the principles about charity trustees acting in the interests of the charity and not taking undue risks, mean that there are some rules around the requirements for due diligence monitoring an NGO's use of funds. The due diligence that charity trustees must apply to their partners is where we can have that engagement as the regulator, which is where these things happen, what is your speaker policy, what due diligence have you done, even if the individual may be allowed into the country, or in these days as we're experiencing today through telecommunications, sometimes the engagement happens over the Internet or telephone. It is not just physical presence we're dealing with in terms of this area.

**The Chair:** I want to welcome and thank you for taking the time to be with us today.

My understanding is that back in 2014, the United Kingdom National Audit Office did a report on what should be done with respect to the question of the Charity Commission and authorities to ensure your organization could deal with issues such as terrorism financing.

Do you think that particular report was the impetus to begin the changes that eventually came into place with the passage of the legislation this past spring?

**Ms. Russell:** The National Audit Office report was an inspection into the commission's work in totality, of which this area is one part; the report itself didn't pick up around our work in relation to terrorism. In fact, the follow-up report comments that the commission's relationship with law enforcement agencies is very strong and well developed. The second point of your question was did that lead to the change in legislation, and it may have moved things along more quickly.

We actually asked for these powers, and also pointed out the issues about the limit of our resources, well before that. Ironically, having that report on the public domain and drawing attention to the fact that our powers had limitations did nothing but help the cause of bringing forward a whole realm of powers that we asked for, not just in relation to this area, into the legislation.

**Mr. Hopkins:** There was a gap both from the National Audit Office's perspective and from a public perception of what the commission was established for and what they thought it was able to do. There was a clear gap between the expectation that other government departments, the National Audit Office and the public had of what the commission could do with its existing powers. Part of the reason this legislation moved quickly with

Royaume-Uni, nous avons développé — à partir d'une réglementation des organismes de bienfaisance et sans adopter de nouvelles lois — les principes d'une loi régissant les organismes de bienfaisance, selon laquelle ces derniers agissent dans l'intérêt du public, et les questions de préjudice déterminent si l'organisme de bienfaisance a agi dans l'intérêt du public ou non, de même que les principes selon lesquels les administrateurs de l'organisme de bienfaisance ont agi dans l'intérêt de l'organisme de bienfaisance et n'ont pas pris de risques excessifs; tout cela signifie qu'il y a des règles régissant l'exigence d'un contrôle diligent de l'utilisation des fonds d'une ONG. C'est au niveau de ce contrôle diligent de la part des administrateurs d'un organisme de bienfaisance à l'endroit de ses partenaires que nous pouvons intervenir en tant qu'organe de réglementation, au moment où ces choses se produisent — quelle est la politique de votre conférencier? Quel contrôle diligent avez-vous effectué? —, même si la personne peut être autorisée dans le pays ou, de nos jours, comme nous le voyons avec les télécommunications, l'événement se produit parfois par Internet ou par téléphone. Il ne s'agit pas seulement d'une présence physique dans ce domaine.

**Le président :** J'aimerais vous souhaiter la bienvenue et vous remercier de prendre le temps de nous parler aujourd'hui.

Je crois comprendre qu'en 2014, le National Audit Office du Royaume-Uni a produit un rapport précisant ce qui doit être fait à l'égard de la Charity Commission et de ses pouvoirs pour faire en sorte que cet organisme puisse traiter des questions comme le financement d'activités terroristes.

Pensez-vous que ce rapport particulier a été l'élan initial menant aux changements qui ont été mis en œuvre avec l'adoption de la loi ce printemps?

**Mme Russell :** Le rapport du National Audit Office était une inspection des activités de la commission dans leur ensemble, dont le présent domaine est une partie; le rapport lui-même n'a pas souligné nos travaux en ce qui concerne le terrorisme. De fait, le rapport de suivi a fait remarquer que la relation de la commission avec les organismes d'application de la loi est très forte et très bien développée. La deuxième partie de votre question concernait la possibilité que ce rapport ait mené aux changements dans la loi; il a peut-être fait accélérer un peu les choses.

De fait, nous avons demandé ces pouvoirs bien avant cela, et fait ressortir les problèmes que représentent les limites de nos ressources. Paradoxalement, le fait que ce rapport était public et que nous ayons attiré l'attention sur le fait que nos pouvoirs avaient des limites n'a fait qu'aider notre cause et produit l'intégration dans la loi de toute une gamme de pouvoirs que nous avions demandés, et pas seulement en ce qui concerne ce domaine.

**M. Hopkins :** Il y avait un écart entre la perspective du National Audit Office et celle du public en ce qui concerne les motifs pour lesquels la commission a été établie et ce qu'ils pensaient qu'elle pouvait faire. Il y avait un net écart entre les attentes qu'avaient les autres ministères, le National Audit Office et le public quant à ce que la commission pouvait faire avec ses pouvoirs existants. Une des raisons pour lesquelles cette loi a

momentum was because it was trying to address those gaps between what we could then do and what the expectations were from members of the public, Parliament and other interested parties.

**The Chair:** I think we're getting a sense of the scope and the magnitude of the very real problem we face here in Canada, which is not unlike that in the U.K., Australia, the United States or other countries.

How many trustees, directors or staff have been identified as having suspected links to extremism or terrorism over the last five years? Can you give an example of what we're dealing with here? I do know that in 2013-14, 234 exchanges were identified related to terrorism and extremist issues, the way I understand it. So, looking at the numbers of identified transactions and related exchanges, how does that relate now, as we're going forward, with respect to those charities and trustees that might be involved? Give us an idea of what number of people we are dealing with.

**Ms. Russell:** It's difficult to be specific, but perhaps if I can try to elevate a few figures I can give a bit of context. There are 164,000 registered charities, and there are probably double that that are unregistered or regulated by other entities. Of those 164,000, there are about 1 million people who are charity trustees and probably about the same in relation to employed individuals working for the charity sector, so there are quite a lot of individuals.

On top of that, of course, as well as trustees and employees, there are millions of volunteers who may devote their time and resources, and also donors. So, to some extent, pretty much most of the British public are somehow involved in charity in one way or another.

In terms of how many are considered extremists or are in that area, it's really difficult to put a precise figure on it because most people will have a connection with a charity one way or another. The trouble is trying to identify whether it is incidental, or if the crime has actually been committed within or abusing their position as a charity, and where it is outside that, if you like.

**Mr. Hopkins:** In terms of the numbers themselves, Michelle referred to earlier our statutory gateway within which we can share and receive information with and from other partners. We cannot give a breakdown of the figures, but it would be misleading for the committee to take away from that that those represent individual charities or trustees in every instance. In some instances, we will be corresponding and there will be exchanges back and forth with other partner agencies about one or two individuals or a small number of charities as part of an ongoing case.

avancé avec un tel élan, c'était parce qu'elle tentait de combler ces écarts entre ce que nous pouvions faire alors et les attentes qu'avaient le public, le Parlement et d'autres intéressés.

**Le président :** Je crois que nous saisissons la portée et l'ampleur du très véritable problème auquel nous sommes confrontés ici, au Canada, tout comme essentiellement au Royaume-Uni, en Australie, aux États-Unis et dans d'autres pays.

Combien de directeurs, d'administrateurs ou d'employés ont été soupçonnés d'avoir des liens avec l'extrémisme ou le terrorisme au cours des cinq dernières années? Pouvez-vous nous donner un exemple de ce à quoi nous sommes confrontés ici? Je sais qu'en 2013-2014, il y a eu 234 échanges portant sur des questions de terrorisme et d'extrémisme, si j'ai bien compris. Donc, si l'on se fonde sur le nombre de communications et d'échanges connexes, qu'est-ce que cela représente maintenant, et pour l'avenir, en ce qui concerne ces organismes de bienfaisance et les administrateurs qui pourraient être impliqués? Donnez-nous une idée du nombre de personnes en cause.

**Mme Russell :** Il est difficile de le dire avec précision, mais si je vous donne peut-être quelques chiffres, vous aurez une idée du contexte. Il y a 164 000 organismes de bienfaisance inscrits, et probablement le double de cela en organismes non-inscrits ou régis par d'autres entités. Dans ces 164 000 organismes, environ un million de personnes sont des administrateurs, et probablement le même nombre d'employés travaillant dans le secteur de la bienfaisance; nous parlons donc d'un grand nombre de personnes.

En outre, bien sûr, en plus des administrateurs et des employés, il y a des millions de bénévoles qui peuvent consacrer leur temps et leurs ressources, ainsi que les donateurs. Dans une certaine mesure, donc, la majorité ou presque du public britannique est liée d'une façon ou d'une autre à un organisme de bienfaisance.

Quant à savoir combien sont considérés des extrémistes ou sont dans ce domaine, c'est très difficile de déterminer un nombre précis parce que la plupart des gens ont un lien avec un organisme de bienfaisance d'une façon ou d'une autre. Le problème, c'est de tenter de déterminer si ce lien est fortuit, ou si le crime a effectivement été commis à l'intérieur d'un organisme de bienfaisance ou s'il y a eu abus de son statut, ou si cela s'est produit en dehors de l'organisme, si j'ose m'exprimer ainsi.

**M. Hopkins :** Pour ce qui est des nombres comme tel, Michelle a parlé plus tôt de notre passerelle législative par laquelle nous pouvons communiquer des renseignements à d'autres et en recevoir d'eux. Nous ne pouvons vous donner une ventilation des nombres, mais il ne faudrait pas que le comité retire l'impression que les nombres représentent des organismes de bienfaisance individuels ou des administrateurs dans chaque cas. Dans certains cas, nous communiquons par écrit et avons des échanges avec d'autres organismes partenaires au sujet d'une ou deux personnes, ou d'un petit nombre d'organismes de bienfaisance dans le cadre d'une affaire en cours.

If I could take you back to the inquiry I referred to, the Adeel Ul-Haq case, there were obviously a number of exchanges back and forth between the police and the commission, which would be recorded as part of those exchanges we made. Every time we exchange information with, or receive it from, another public authority, it has to be done under the statutory gateway that we mentioned earlier.

**The Chair:** What you described is not unlike here. We have so many volunteers involved in our charitable organizations right across the country.

The question we're trying to get to is the magnitude of the problem as it relates to terrorism financing. I find it interesting that in some cases you can file for abuses to the charitable organizations where they are fraudulent or otherwise, but there seems to be a hesitancy to make public whether those individuals are involved with, and have links to, terrorism financing. I don't understand why that's not clearly made available to individuals so that people know when they are donating that that type of influence is involved in those organizations. Could you comment on that?

**Ms. Russell:** Perhaps I could give a little context. Because terrorist financing is criminal, it's quite a high threshold, so there needs to be proof in the U.K. that the crime has been committed beyond a reasonable doubt. That's the legal threshold in the U.K.'s general legal system.

As Tim said at the beginning, it's sometimes easier to prove that money has gone missing and been misappropriated, and perhaps fraudulently. What is really difficult to prove to that standard is that the money has gone to al Shabaab or to Daesh or to another proscribed group. I don't want to speak for law enforcement, but sometimes it will be easier to get a fraud offence and secure a conviction than it will be to get a terrorist financing offence on the evidence that they have.

I think it's true to say — and we did some work as part of the UN program a couple of years ago, speaking to different countries and law enforcement agencies about their approach — that securing a conviction for terrorist financing is clearly the optimum, but if you can't get that, then securing a conviction for fraud or confirmed misappropriation is still a success in terms of a disruptive event. It is really difficult to prove the end goal or the end area is someone in a proscribed group, and underneath that, you also have the asset-freezing regime led by the UN. But there are also domestic asset-freezing regimes where there are lists of individuals and organizations whose assets have been frozen because of suspicion about their terrorist financing concerns.

Revenant à l'enquête dont j'ai parlé, l'affaire Adeel Ul-Haq, il y a eu manifestement un certain nombre d'échanges entre la police et la commission, et ils font partie des échanges que nous avons eus. Chaque fois que nous avons échangé des renseignements avec une autre autorité publique ou reçu des renseignements d'elle, cela a été fait selon la passerelle législative mentionnée plus tôt.

**Le président :** Ce que vous décrivez est très semblable à ce que nous avons ici. Nous avons un grand nombre de bénévoles œuvrant dans les organismes de bienfaisance d'un bout à l'autre du pays.

Ce que nous tentons de faire, c'est de déterminer l'ampleur du problème en ce qui concerne le financement d'activités terroristes. Je trouve intéressant que dans certains cas on puisse accuser d'abus des organismes de bienfaisance quand ils sont frauduleux ou autres, mais qu'il semble y avoir une hésitation à déclarer publiquement que ces personnes sont impliquées dans le financement d'activités terroristes, ou ont des liens avec le terrorisme. Je ne comprends pas pourquoi ce n'est pas clairement déclaré au public pour que les personnes sachent, quand elles font des dons, que ces organismes exercent ce type d'influence. Que pensez-vous de cela?

**Mme Russell :** Je pourrais peut-être vous donner un peu de contexte. Comme le financement d'activités terroristes est un crime, le seuil est plutôt élevé; il faut donc au Royaume-Uni prouver hors de tout doute raisonnable que le crime a été commis. C'est la norme juridique du système judiciaire en général au Royaume-Uni.

Comme Tim l'a mentionné au début, il est quelquefois plus facile de prouver que de l'argent a disparu ou a été détourné, et peut-être frauduleusement. Il est bien plus difficile de prouver selon cette norme que l'argent est allé à al-Shabaab ou à Daesh ou à un autre groupe proscrié. Loin de moi l'intention de mettre les mots dans la bouche des organismes d'application de la loi, mais il est quelquefois plus facile de porter une accusation de fraude et d'obtenir une condamnation que de porter une accusation de financement d'activités terroristes avec les preuves dont ils disposent.

Il est vrai je crois — et nous avons fait un certain travail dans le cadre du programme des Nations Unies il y a un ou deux ans, parlant à différents pays et différents organismes d'application de la loi au sujet de leurs démarches — qu'obtenir une condamnation pour financement d'acte de terrorisme est clairement l'objectif optimal. Cependant, si on ne peut obtenir cela, obtenir alors une condamnation pour fraude ou détournement confirmé reste valable face à un événement perturbateur. Il est très difficile de prouver que l'objectif ultime ou la zone ultime est quelqu'un dans un groupe proscrié, et en-dessous de tout cela, il y a aussi le régime de gel des actifs mené par les Nations Unies. Mais il y a aussi les régimes nationaux de gel des actifs selon lesquels on publie des listes des personnes et des organismes dont les actifs ont été gelés en raison de soupçons de financement d'acte de terrorisme.

We've been public and are happy to say that those lists of individuals on the UN sanctions list are integrated into our systems as the civil regulator. If an individual's name matched one of those publicly available lists that the UN keeps, that would be a flag for us if the charity registered, so we could identify that at the point of entry, and of course, as charity trustees change, we can also identify that straight away.

We had some hits a few years ago where we did identify people on those lists who are charity trustees, and we took the relevant action. That's also why we've drafted in our legislation that if people have a conviction for terrorist financing, that will automatically disqualify them under U.K. law from being a charity trustee. We also have a discretionary provision in there that if they are convicted of an offence overseas, perhaps say in Canada, we would have a discretionary ability if they came to be involved in a charity here to take that similar action to disqualify them.

**Senator Meredith:** Thank you. On that same point, Ms. Russell and Mr. Hopkins, with respect to extremism, terrorism and resources, is that at the top of your list? What resources have been put in place to ensure that you're actually getting the work done and ensuring that these groups are not being funded? Can you elaborate for me on that? Are there more charges pending with respect to groups that you're actually going after?

**Ms. Russell:** Perhaps I'll deal with resources and leave Tim to deal with current areas that we're expecting or involved in.

The commission generally has a modest resource. We have £21 million, which finances the Charity Commission for about 300 people in totality. That is for its registration, advice and supporting and guidance functions, as well as the investigative side. I think if you asked anyone if they had enough resources, the answer would always be that they can always do with more resources to be more effective.

I think one of the things we have to balance from a corporate perspective is the risk in relation to terrorism extremism. The impact of it is high, and you know yourselves that it takes very little money to actually perpetrate an attack. So, in terms of terrorist financing, the money is quite small, but the impact is huge and the cases are relatively small in number compared with the size of the sector that we deal with.

That said, we also need to make sure that we're spending enough time and resources on the fraud and financial abuse of charities and the safeguarding areas, so it's always a balancing exercise. But, as I said, we can always do with more. If I can be

Nous avons été ouverts et sommes heureux de dire que les listes des personnes qui se trouvent citées dans la liste des sanctions de l'ONU sont intégrées dans nos systèmes d'organe de réglementation civil. Si le nom d'une personne correspond à un des noms figurant dans les listes publiques que tient l'ONU, c'est un indice pour nous si l'organisme de bienfaisance est inscrit et nous pouvons donc repérer cela au point d'entrée; aussi, bien sûr, comme les administrateurs d'organismes de bienfaisance changent, nous pouvons aussi repérer cela tout de suite.

Nous avons eu quelques correspondances il y a quelques années quand nous avons repéré sur ces listes des personnes qui étaient administrateurs d'organisme de bienfaisance, et nous avons pris les mesures pertinentes. C'est pour cela aussi que nous avons prévu dans notre loi que si des gens ont été jugés coupables de financement d'activités terroristes, cela les rend automatiquement inadmissibles, au titre de la loi britannique, à être un administrateur d'organisme de bienfaisance. Nous avons aussi une disposition discrétionnaire selon laquelle si une personne est déclarée coupable d'un délit à l'étranger, au Canada disons, nous aurions le pouvoir discrétionnaire de la disqualifier s'il advenait qu'elle participe à un organisme de bienfaisance ici.

**Le sénateur Meredith :** Merci. Sur le même sujet, madame Russell et monsieur Hopkins, en ce qui concerne l'extrémisme, le terrorisme et les ressources, cela est-il en tête de votre liste? Quelles ressources ont été mises en place pour vous permettre de faire le travail et veiller à ce que ces groupes ne soient pas financés? Pouvez-vous me parler de cela? Y a-t-il d'autres poursuites en cours en ce qui concerne les groupes que vous visez effectivement?

**Mme Russell :** Je vais peut-être traiter des ressources et laisser à Tim le soin de parler des domaines dans lesquels nous œuvrons ou nous nous attendons à œuvrer.

La commission a en général des ressources modestes. Nous avons un budget de 21 millions de livres sterling, qui finance la Charity Commission composée d'environ 300 personnes en tout. Cela porte sur les fonctions d'inscription, de conseils, de soutien et d'orientation, ainsi que sur le côté enquêtes. Je crois que si vous demandez à quelqu'un s'il dispose de suffisamment de ressources, la réponse sera toujours que davantage de ressources lui permettraient d'être plus efficace.

Je crois qu'une des choses que nous devons équilibrer du point de vue organisationnel, c'est le risque par rapport au terrorisme extrémiste. Son impact est élevé, et vous savez vous-même qu'il suffit de très peu d'argent pour perpétrer un attentat. Par conséquent, dans le cas du financement d'activités terroristes, l'argent en cause est assez modeste, mais l'impact est immense et le nombre de cas est relativement petit par rapport à la taille du secteur que nous couvrons.

Ceci étant dit, nous devons aussi veiller à consacrer suffisamment de temps et de ressources aux domaines de la fraude et de l'exploitation financière d'organismes de bienfaisance et de la sauvegarde; c'est donc toujours une question d'équilibre.

permitted to be very honest and frank with you, I think we're always quite jealous of the resources that our counterparts in Canada have. Comparatively, they do have some more resources than us. It may still not be enough. I'll leave it there.

**Mr. Hopkins:** In terms of cases, unfortunately, I'm not deliberately trying to be cryptic, but it would be premature to try to give a number. But, needless to say, there are some ongoing investigations involving individuals connected to charities or where there are concerns about abuse of charities. I'll be delighted, when it's possible to do so, to provide further information to the committee, in correspondence, regarding those, once we're in a position to confirm the conviction, if it's successful, or when the commission itself is able to make its involvement in those cases public.

**Senator Lankin:** I apologize if you've already spoken to this; I came in a little bit late. You did make reference to, outside of the registered charitable sector, the broader not-for-profit NGO sector. I wonder if you have any comments with respect to what you know about activity of terrorist financing that may be going on more broadly than the registered charitable sector. It has much of the same characteristics of trustees and volunteers and donations, although there may not be tax-receipted donations. While your work is more with the registered charitable sector, what do you know about what is happening with respect to regular not-for-profits?

**Ms. Russell:** I think, before we get to terrorist financing and extremism, the way in which the charity framework has been developed has been very much a proportionate approach, so this balance between organizations. The vast majority are run on a shoestring, are very small, with volunteers. In the U.K., they don't get paid for being a trustee, and there is always a balance between how much regulation and supervision and bureaucracy you put over that versus making sure that someone's protecting the situation if someone abuses that trust that people have in charities. So there's always that tension. That means that the framework, particularly with the charity sector, has that additional oversight of a charity regulator. Outside of the registered charities, there are other charities that don't have to register with us because they are primarily regulated by another regulator. A classic one might be our schools and universities. There is a separate regulator that deals with universities, and they have similar regimes about the reporting of serious incidents. Student unions are registered charities in the U.K., whereas universities are exempt charities in England and so are regulated at the moment by HEFCE. But you can imagine that issues around speakers on campus cross both our area and the university sector as well.

Mais comme je l'ai dit, nous pouvons toujours bénéficier de plus de ressources. Si je peux me permettre d'être très franche et directe, je dois vous dire que nous sommes plutôt jaloux des ressources dont nos homologues disposent au Canada. Comparativement, ils ont plus de ressources que nous. Il se peut que cela ne suffise quand même pas. Je n'en dirai pas plus.

**M. Hopkins :** Quant au nombre d'affaires, malheureusement, sans vouloir être critique délibérément, je dirais qu'il est prématuré de donner un nombre. Il va s'en dire toutefois qu'il y a un certain nombre d'enquêtes en cours touchant des personnes ayant des liens avec des organismes de bienfaisance ou portant sur des soupçons d'abus d'organismes de bienfaisance. Je serai ravi, quand cela sera possible, de vous donner de plus amples renseignements, dans des communications écrites, concernant ces affaires une fois que nous pouvons confirmer la condamnation, le cas échéant, ou quand la commission elle-même sera en mesure de révéler publiquement sa participation dans ces affaires.

**La sénatrice Lankin :** Vous m'excuserez si vous avez déjà parlé de cela; je suis arrivée un peu en retard. Vous avez mentionné, en dehors du secteur des organismes de bienfaisance, le secteur plus large des ONG sans but lucratif. Je me demande si vous avez des observations concernant les activités de financement d'activités terroristes qui pourraient se dérouler ailleurs que dans le secteur des organismes de bienfaisance. Les ONG ont essentiellement les mêmes caractéristiques avec des administrateurs et des bénévoles, ainsi que des dons, bien qu'il puisse ne pas y avoir des reçus fiscaux. Bien que vous œuvriez davantage dans le secteur des organismes de bienfaisance, que savez-vous au sujet de ce qui se passe dans le secteur des organismes sans but lucratif?

**Mme Russell :** Avant que nous n'entrons dans le sujet du financement d'activités terroristes, et de l'extrémisme, les organismes de bienfaisance sont organisés en fonction d'un cadre très proportionné; donc, cela s'équilibre entre les organismes. La vaste majorité fonctionne avec très peu de moyens et sont très petits, avec des bénévoles. Au Royaume-Uni, un administrateur ne reçoit aucune rémunération, et il y a toujours un équilibre entre la quantité imposée de réglementation, de supervision et de bureaucratie, par opposition à l'importance de veiller à ce que quelqu'un soit là pour protéger la situation s'il y a abus de la confiance que les gens ont envers les organismes de bienfaisance. Il y a toujours cette tension. Cela signifie que le cadre de compétence, surtout dans le secteur des organismes de bienfaisance, comprend ce facteur de surveillance supplémentaire. En dehors des organismes de bienfaisance inscrits, il y a les autres organismes de bienfaisance qui ne sont pas inscrits chez nous parce qu'ils sont principalement réglementés par un autre organe. Par exemple, nos écoles et universités. C'est un autre organe de réglementation qui couvre les universités, et il a les mêmes régimes de rapport des incidents graves. Les associations d'étudiants sont des organismes de bienfaisance inscrits au Royaume-Uni, alors que les universités sont des organismes de bienfaisance exemptés en Angleterre et sont réglementés à l'heure actuelle par le HEFCE. Mais vous

The other big area would be schools. Not all schools are charitable or required to be registered with us. Again, particularly as we've seen, particularly on extremism, actually, which, fundamentally, if you peel it away, when it involves young people, is a safeguarding issue, you can imagine that our colleagues in the education department are coming from the protection of that. I'm sure you saw a few years ago where some young girls in London who were at school decided to go to Syria, so that whole safeguarding aspect does cut across. But it's very much proportionate, risk-based.

Even within our sector, the risks are not uniform, so not all of the 164,000 charities are at risk of terrorist financing or extremism. I don't know to what extent you're sited on the Financial Action Task Force work around, particularly, recommendation 8, which is the recommendation about our governments and member states protecting their charities and not-for-profit sector from abuse, but the whole principle of that is about layering down and targeting where the risks are, rather than a uniform approach to the whole of the sector.

**The Chair:** I just wanted to follow up, if I could, because we're trying to get a sense of looking ahead and going forward. First, with the results of the legislative changes that took place here last spring, is that going to give your organization enough authority to deal with those situations when you come across the issue of extremism and, for that matter, terrorism financing, when it has been identified? Have you got the tools now to take the steps that you need to be able to bring that to a halt?

**Ms. Russell:** I think we would say that some of the powers we had already were critical to our work in this area, as you could see by the inquiry report into Ul-Haq, where we did some protective action and direction of those.

The new powers that we've got, as Tim said, have helped to fill a gap where perhaps it's not proportionate to use some of the most interventionist powers but you might want, for example, to use a warning power where perhaps the trustees have taken their eye off the ball. One of the things we deal with is to try to separate a different approach from deliberate abuse through to where the trustees are being negligent or reckless and that exposes a risk that someone else can use to where someone has made an honest mistake, and these powers help us to deal a bit more proportionately, in a more graded and shaded way, with the different sorts of abuse we're dealing with. One of the other things I'd just pull up here is that, traditionally, some of our older powers have clinched the financing. It has been about protecting

pouvez imaginer les problèmes au niveau des conférenciers sur campus tant dans notre secteur que dans le secteur universitaire aussi.

L'autre gros secteur serait celui des écoles. Ce ne sont pas toutes les écoles qui sont considérées des organismes de bienfaisance ou qui doivent être inscrites chez nous. Là encore, surtout d'après ce que nous avons vu et en particulier au niveau de l'extrémisme qui, fondamentalement, si on regarde les choses de près, quand cela touche les jeunes, c'est une question de sauvegarde; vous pouvez imaginer alors que nos collègues dans le secteur de l'éducation sont très axés sur la protection. Je suis sûre que vous avez vu le cas, il y a quelques années, de quelques jeunes écolières de Londres ont décidé d'aller en Syrie; tout cet aspect de sauvegarde transcende tous les secteurs. Mais c'est très proportionné, c'est fondé sur les risques.

Même dans notre secteur, les risques ne sont pas uniformes; ce ne sont donc pas tous les 164 000 organismes de bienfaisance qui sont exposés au risque de financement d'activités terroristes ou d'extrémisme. Je ne sais pas dans quelle mesure vous êtes au courant des travaux du Groupe d'action financière, surtout la recommandation 8, qui est la recommandation voulant que nos gouvernements et les États membres doivent protéger leurs organismes de bienfaisance et leurs organismes sans but lucratif de l'utilisation abusive; cependant, il s'agit essentiellement de déterminer les paliers et de cibler les endroits à risque, plutôt que d'adopter une démarche uniforme applicable au secteur tout entier.

**Le président :** J'aimerais simplement donner suite, si vous me le permettez, parce que nous essayons d'avoir une idée de ce qui nous attend et de l'avenir. Tout d'abord, les changements législatifs qui ont été apportés ce printemps conféreront-ils à votre organisme suffisamment d'autorité pour qu'il puisse réagir au problème de l'extrémisme et du financement d'activités terroristes quand cela a été repéré? Avez-vous maintenant les outils vous permettant de prendre les mesures nécessaires pour intervenir et mettre fin à cela?

**Mme Russell :** On peut dire que certains des pouvoirs que nous avions étaient déjà d'une importance cruciale pour notre travail dans ce domaine, comme on peut le voir par le rapport de l'enquête sur Adeel Ul-Haq, au cours de laquelle nous avons pris quelques mesures de protection et appliqué ces pouvoirs.

Comme l'a dit Tim, les nouveaux pouvoirs que nous avons obtenus ont contribué à combler l'écart là où peut-être il n'est pas indiqué d'utiliser certains des pouvoirs les plus interventionnistes, mais plutôt d'appliquer, par exemple, le pouvoir d'avertissement quand des administrateurs ont peut-être relâché leur vigilance. Nous essayons de faire la distinction entre l'utilisation abusive délibérée et la situation où les administrateurs sont négligents ou insouciant, et exposent l'organisme au risque que quelqu'un d'autre puisse profiter d'une erreur honnête, et ces pouvoirs nous permettent d'agir d'une façon un peu plus adaptée, avec plus d'options et de nuances, face aux différents types d'utilisation abusive. Je mentionnerai aussi que certains de nos anciens pouvoirs ont traditionnellement réussi à traiter la question du

money and looking at transactions. Some of the more general powers that we have here, not just in this territory but on safeguarding and financial abuse and tax abuse more generally, will enable us to have more of an armoury to adapt to new circumstances and new sorts of abuse that we get. I think that's one of the things: The abuse itself it is not standing still. Those who want to abuse charity are finding more elaborate and more sophisticated ways, and it's important that we keep up as regulator.

One of the most important things that came in in the new legislation was stopping someone who had a terrorist financing conviction from actually stepping into the shoes and acting as a charity trustee. That is critical. Also, if they were on asset-freezing regimes. Also, with the new powers, where perhaps there's conduct that's not necessarily connected to the charity itself but is in someone's personal life that impacts upon their ability to be a charity trustee, we will for the first time be able to, where it's in the public interest to do so and their behaviour means they're unfit, protect charities by making sure those individuals can't get near a charity in the first place.

[Translation]

**Senator Carignan:** My question is for both Ms. Russell and Mr. Hopkins. Can you elaborate on the appeal tribunal known as the First-tier Tribunal as a member of the commission? How was this entity generally received by the public?

[English]

**Mr. Hopkins:** The Charities Act 2006 introduced the Charity Tribunal. It was introduced as a mechanism in response in part to concerns from the sector itself about the difficulties there were in challenging the commission's legal decisions.

It introduced a framework whereby certain powers that the commission can exercise carry with them either a right of appeal or an ability to effectively request a review of the decision that the commission has taken. It's meant to be a quicker and more cost-effective process for charities or individual trustees to effectively challenge the commission and its decisions, rather than the process that was in place prior to that.

In terms of the views of the sector and how it's working, I don't know to what extent we can comment on that other than it was a welcomed introduction in the Charities Act 2006. It is used by individual trustees or on behalf of charities where they feel that the commission has made a mistake in respect of a decision it's taken and they have sought to appeal that. Some appeals have gone in our favour and some haven't.

financement. Il s'agissait de protéger l'argent et d'examiner les opérations. Certains des pouvoirs les plus généraux que nous avons maintenant, pas seulement dans ce territoire, mais au sujet de la sauvegarde, de l'exploitation financière et des infractions fiscales, nous offrent un plus grand arsenal avec lequel agir en fonction de nouvelles circonstances et des nouveaux types d'abus que nous pourrons voir. C'est là, je crois, l'aspect essentiel : l'abus lui-même n'est pas statique. Les personnes qui veulent profiter d'un organisme de bienfaisance trouvent des moyens de plus en plus perfectionnés et complexes, et il est important que nous puissions, en notre qualité d'organe de réglementation, suivre les tendances.

Avec la nouvelle loi, un des aspects les plus importants est la capacité d'empêcher quelqu'un qui a été déclaré coupable de financement d'activités terroristes d'assumer le rôle d'administrateur d'un organisme de bienfaisance. Cela est crucial. Cela vaut aussi si ces personnes ont été visées par un gel d'actif. Les nouveaux pouvoirs portent aussi sur les situations où le comportement de la personne n'est pas forcément relié à l'organisme de bienfaisance lui-même, mais plutôt à sa vie personnelle, et cela influe sur sa capacité d'être administrateur d'un organisme de bienfaisance; avec ce pouvoir, nous pourrions, s'il y va de l'intérêt du public et si le comportement de la personne signifie qu'elle ne convient pas, protéger les organismes de bienfaisance en veillant à ce que cette personne ne puisse même pas s'approcher d'un organisme de bienfaisance.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Ma question s'adresse autant à Mme Russell qu'à M. Hopkins. Pouvez-vous nous donner des précisions sur le tribunal d'appel qu'on appelle en anglais le *First-tier Tribunal* comme membre de la commission? Comment cette entité a-t-elle été accueillie, en général, par le public?

[Traduction]

**M. Hopkins :** La Charities Act 2006 a créé le Charity Tribunal en réaction, en partie, à des préoccupations soulevées par le secteur lui-même concernant la difficulté de contester les décisions juridiques de la commission.

Ce tribunal est un cadre selon lequel certains pouvoirs que la commission peut exercer sont accompagnés soit du droit d'appel, soit de la capacité de demander un examen de la décision de la commission. C'est censé être un processus plus rapide et plus rentable selon lequel les organismes de bienfaisance ou les administrateurs individuels peuvent effectivement s'opposer à la commission et à ses décisions, à l'encontre du processus antérieur.

En ce qui concerne l'opinion du secteur et la façon dont cela fonctionne, je ne vois pas ce que je peux dire de plus sauf que c'était un élément de la Charities Act 2006 qui a été bien accueilli. Les administrateurs individuels l'utilisent pour eux-mêmes ou au nom des organismes de bienfaisance s'ils estiment que la commission a commis une erreur dans une décision et s'ils ont l'intention d'interjeter appel. Certains appels ont été réglés en notre faveur, et d'autres non.

**Ms. Russell:** I would just add that the sector itself places great importance on the role of the Charity Tribunal.

Perhaps we should have made clear that if we exercise any of our powers, including the ones that are temporary protective, for example, to suspend a trustee or to freeze a bank account, we have to do so. Although we can do those without notice, we have to present our evidence to the individuals in a statement of reasons. We can't use police intelligence or information that would not withstand the legal test for us, as a civil regulator, which is the balance of powers.

So if we're ever using our powers in that way, we must be able to present that material. It's that material and the decisions being made that are then appealable, through our internal processes first and then, concurrently, to the appeal tribunal.

I suppose we should also make clear that even without the tribunal there is a principle of judicial review, which is that any decision made by a public authority can be challenged at the court. There's a filter system, and even if there's not a power or a provision to take something to the tribunal, judicial review is another option that some charities have used against the commission.

[Translation]

**Senator Dagenais:** In Canada, the regulation on the use of funds by charitable organizations, including during election campaigns, probably differs from that of the United Kingdom. Have any investigations been conducted? Finally, have any charges been laid previously?

[English]

**Ms. Russell:** That's quite a complicated landscape. Perhaps I will just explain the general principle from a charity law perspective. Charities are allowed to campaign in furtherance of their charitable objects, but an organization that had a political purpose as its sole purpose could not in law be a charity. So there's that framework to start with that is a filter in the basic law.

There have been some additional provisions under the lobbying legislation that require charities that did certain activities — primarily because of the activities, not because they were charities — to do some registration. It's fair to say some controversy surrounded it in the sector here in the U.K. But for us as a regulator, because we are an independent government department — yes, we're a government department, but we're independent — we didn't police and lead on those additional requirements for charities. Our regulatory remit is on whether the charities were pursuing activities in breach of the sort of basic charity law provisions, which have not changed in a number of years and are well established under charity law case law.

**Mme Russell :** J'ajouterais simplement que le secteur lui-même accorde une grande importance au rôle du Charity Tribunal.

Nous aurions peut-être dû préciser clairement que si nous exerçons n'importe lequel de nos pouvoirs, y compris celui d'ordonner une protection temporaire, par exemple, afin de suspendre les pouvoirs d'un administrateur ou de geler un compte bancaire, c'est parce que nous devons le faire. Même si nous avons le pouvoir de le faire sans préavis, nous devons quand même présenter nos preuves aux personnes visées dans un énoncé des motifs. Nous ne pouvons utiliser de renseignements ou d'informations venant des services policiers qui ne répondraient pas au critère juridique que nous, en notre qualité d'organe de réglementation civil, devons respecter, c'est-à-dire l'équilibre du pouvoir.

Par conséquent, si nous devons utiliser nos pouvoirs de cette façon, nous devons être capables de présenter ces pièces à l'appui. Ensuite, ce sont ces pièces et les décisions prises qui peuvent faire l'objet d'un appel, par le truchement de nos processus internes d'abord puis, simultanément, devant le tribunal d'appel.

Nous devons aussi préciser que, même s'il n'y avait pas le tribunal, il y a le principe du contrôle judiciaire, c'est-à-dire que toute décision d'une autorité publique peut être contestée en cour. Il y a un système de filtrage, et même en l'absence d'un pouvoir ou d'une disposition précise permettant de saisir le tribunal d'une chose, le contrôle judiciaire est une autre option que certains organismes de bienfaisance ont déjà utilisée contre la commission.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Au Canada, la réglementation sur l'usage des fonds par les organismes caritatifs, entre autres lors des campagnes électorales, diffère sans doute de celle du Royaume-Uni. Des enquêtes ont-elles déjà été effectuées? Et enfin, des accusations ont-elles déjà été portées?

[Traduction]

**Mme Russell :** Le contexte est plutôt compliqué. J'expliquerai simplement le principe général du point de vue d'une loi régissant les organismes de bienfaisance. Ceux-ci sont autorisés à faire campagne dans la poursuite de leurs objectifs caritatifs, mais tout organisme qui a pour objet principal un but politique ne peut légalement être un organisme de bienfaisance. Il y a donc ce cadre, pour commencer, qui est un filtre de droit fondamental.

Les mesures législatives en matière de lobbying comportent quelques dispositions supplémentaires exigeant des organismes de bienfaisance qui ont certaines activités — principalement en raison des activités et non pas parce qu'ils sont des organismes de bienfaisance — qu'ils s'inscrivent. Cela a été matière à controverse dans une certaine mesure dans le secteur ici au Royaume-Uni. Mais pour nous, en notre qualité d'organe de réglementation, parce que nous sommes un ministère indépendant — oui, nous sommes un ministère, mais nous sommes indépendants — nous n'avons pas réclamé ni parrainé ces exigences supplémentaires pour les organismes de bienfaisance. Selon notre mandat de réglementation, nous devons déterminer si les

**Mr. Hopkins:** I will just add more, as well. In the past, there have been some instances — as Michelle said, a charity can't exist to have a political purpose, but it also can't provide support to a politician, a political party or a political candidate.

There have been instances in the past where there have been concerns about financial resources being made available to a political party in the form of a donation that was a mistake on the part of the charity. We've taken steps to ensure that those funds were returned and, where necessary, that action was taken against those individual trustees.

**The Chair:** Just to conclude on Senator Dagenais's question, my understanding is that something like 17 cases were opened this past year. Does that mean there are 17 court cases under way, or have any definitive decisions been taken on any of those particular identified charges?

**Mr. Hopkins:** Sorry, do you mean in respect of political activities?

**The Chair:** Yes.

**Ms. Russell:** We're not quite clear what cases they refer to. Are they cases by the electoral commission?

**The Chair:** Could well be. I'm not quite sure how your system works. The information we have is that there were 57 complaints of charities improperly involved in the political process and that 17 cases were opened. Where that goes, I'm not sure. Perhaps you could clarify for us.

**Mr. Hopkins:** We will look into that and send back something to the committee in correspondence, if that's all right.

**The Chair:** Okay, thank you.

**Senator Meredith:** I have one final question to Ms. Russell and Mr. Hopkins. With respect to enforcement and any potential threats to trustees from these extremist groups, have there been any ongoing cases where you've had to support those trustees in ensuring that your enforcement of or the shutting down of their charities was actually upheld? Are there any you can share with the committee?

**Ms. Russell:** Yes. Perhaps we will expand on a few things. I talked about the serious incident reporting regime. Over the last year, we had 21 self-reports from charities that were concerned in this area. You're right that sometimes the charities themselves struggle with how they manage this situation and turn to the commission for help and support.

organismes de bienfaisance mènent des activités contrevenant en quelque sorte aux dispositions fondamentales de la loi régissant les organismes de bienfaisance, qui n'ont pas changé depuis plusieurs années et sont bien établies dans la jurisprudence de la loi régissant les organismes de bienfaisance.

**M. Hopkins :** J'ajouterais une autre chose. Par le passé, il y a eu des cas... Comme Michelle l'a dit, un organisme de bienfaisance ne peut exister s'il a un but politique, mais aussi il ne peut appuyer un politicien, un parti politique ni un candidat politique.

Il y a eu par le passé des situations où on a craint que des ressources financières étaient fournies à un parti politique sous la forme d'un don que l'organisme de bienfaisance avait fait par erreur. Nous avons pris des mesures pour veiller à ce que ces fonds soient remboursés et, au besoin, que des mesures soient prises à l'endroit des administrateurs individuels en cause.

**Le président :** Pour terminer avec la question du sénateur Dagenais, je crois comprendre que 17 dossiers environ ont été ouverts l'an dernier. Cela signifie-t-il que 17 affaires sont présentement en cours, ou des décisions définitives ont-elles été prises relativement aux accusations particulières qui ont été portées?

**M. Hopkins :** Excusez-moi, vous voulez dire concernant des activités politiques?

**Le président :** Oui.

**Mme Russell :** Nous ne savons pas très bien de quel cas il s'agit. S'agit-il des cas concernant la commission électorale?

**Le président :** Peut-être. Je ne sais pas très bien comment votre système fonctionne. Tout ce que nous savons, c'est qu'il y a eu 57 plaintes concernant des organismes de bienfaisance qui ont participé de façon irrégulière au processus politique, et que 17 dossiers juridiques ont été établis. Après ça, je ne suis pas sûr. Vous pourriez peut-être nous l'expliquer.

**M. Hopkins :** Nous nous informerons et renverrons quelque chose au comité par écrit, si vous le permettez.

**Le président :** Bon, merci.

**Le sénateur Meredith :** J'ai une dernière question pour Mme Russell et M. Hopkins. En ce qui concerne l'application de la loi et les menaces éventuelles que des groupes extrémistes pourraient représenter pour les administrateurs, y a-t-il des cas où vous avez dû offrir à ces administrateurs un soutien dans l'exécution de la fermeture de leur organisme de bienfaisance? Y a-t-il certains cas dont vous pouvez parler au comité?

**Mme Russell :** Oui. J'expliquerai peut-être quelque chose. J'ai parlé du système de déclaration des incidents graves. Au cours de la dernière année, nous avons eu 27 rapports d'organismes de bienfaisance qui avaient des préoccupations à ce sujet. Vous avez raison; quelquefois, les organismes de bienfaisance eux-mêmes ont de la difficulté à gérer cette situation et ils se tournent vers la commission pour de l'aide et du soutien.

We've done quite a lot of work in producing public guidance that both makes clear the legal obligations under charity law for charity trustees and provides a sort of Q&A session of how they manage some of the risks. Sometimes it's about supporting them and directing them in that way.

There have been occasions, as I talked about at the beginning, where the premises of a charity, perhaps unknowingly, have been used; someone hires the charity's premises, and it turns out it was used for a particular event that causes them concern. In that sort of area, we again work with the charity trustees to help formulate their response, because there's quite often media attention around that. It's also about how they deal with that going forward.

I don't know if there's anything else you want to add on that, Tim. We have had some cases around that sort of issue.

**Mr. Hopkins:** If I understood correctly, part of your question is around the personal security of trustees themselves.

**Senator Meredith:** That's correct, yes, Mr. Hopkins.

**Mr. Hopkins:** There is a mechanism whereby we have a public register of charities where individuals who are trustees are named, but we do have a facility whereby we can effectively grant dispensation. If there are real safety concerns on the part of either a body of trustees for a charity or some of those trustees, we can look to effectively not make their information publicly available about their role within a charity in the same way that we can also not make public their registered office address and so on and so forth. A classic example is for things like women who are the victims of domestic abuse. So we are able to provide that additional security there.

**Ms. Russell:** We provide assurance to members of the public, trustees or employees who whistle-blow to us about what's going on in the charity. We guarantee anonymity. We say that we have to deal with the cause or complaint you're worried about, and perhaps people may guess who you are, but we never tell, when we go back to the charity, who it is that's complained. We're looking at the regulatory issue and their response. We do provide that protection of confidence.

There's a charity in the U.K. called Crimestoppers where people are able to provide anonymous tipoffs to the police and law enforcement agencies about their suspicions about crime, and that does provide some protection to people worried about their own personal safety in terms of coming forward.

Nous avons fait beaucoup d'orientation publique expliquant clairement les obligations au titre de la loi régissant les organismes de bienfaisance pour les administrateurs d'organismes de bienfaisance, et avons tenu une sorte de séance de questions et réponses sur la façon de gérer certains des risques. Parfois, il s'agit simplement de les appuyer et de les orienter de cette façon.

Dans certains cas, comme je l'ai mentionné au début, les locaux d'un organisme de bienfaisance ont été utilisés; quelqu'un loue les locaux de l'organisme et celui-ci se rend compte par la suite que c'était pour un événement particulier qui inquiète l'organisme. Dans ce genre de situation, nous travaillons avec les administrateurs de l'organisme de bienfaisance pour l'aider à formuler sa réaction, parce qu'il y a très souvent beaucoup d'attention de la part des médias. Il s'agit aussi de le conseiller quant à la façon d'agir par la suite.

Je ne sais pas si vous voulez ajouter quelque chose là-dessus, Tim. Nous avons eu certains cas portant sur ce genre de problème.

**M. Hopkins :** Si je comprends bien, une partie de votre question porte sur la sécurité personnelle des administrateurs eux-mêmes.

**Le sénateur Meredith :** Exact, oui, monsieur Hopkins.

**M. Hopkins :** Nous avons un registre public des organismes de bienfaisance dans lequel les personnes qui sont administratrices sont nommées, mais nous avons une fonction selon laquelle nous pouvons offrir une dispense. Si le conseil d'administration d'un organisme de bienfaisance ou certains de ses administrateurs craignent pour leur sécurité, nous pouvons nous abstenir de publier les renseignements concernant leur rôle au sein de l'organisme de bienfaisance, tout comme nous pouvons aussi ne pas publier l'adresse de leurs bureaux, et ainsi de suite. Un exemple classique de cela est celui des femmes victimes de violence conjugale. Nous pouvons donc leur offrir cet élément de sécurité.

**Mme Russell :** Nous pouvons rassurer les membres du public, les administrateurs ou les employés qui s'adressent à nous pour dénoncer ce qui se passe dans un organisme de bienfaisance. Nous garantissons l'anonymat. Nous leur disons que nous devons traiter la cause ou la plainte, et peut-être que les gens autour pourront deviner qui ils sont, mais que nous ne révélerons jamais l'identité de l'auteur de la plainte dans nos échanges avec l'organisme de bienfaisance. Nous étudions la question réglementaire et leur réponse. Nous leur offrons cette protection de confidentialité.

Il y a au Royaume-Uni un organisme de bienfaisance appelé Crimestoppers par lequel les gens peuvent fournir des renseignements pour la police et les organismes d'application de la loi concernant un soupçon de crime, et cet organisme offre une protection aux gens qui ont peur de s'avancer.

**Senator Meredith:** My final question is related to the 165 charities that the commission publicly listed with respect to their activities. How do you flag those ones linked to extremism and terrorism?

**The Chair:** Is that on the database?

**Senator Meredith:** Yes, that's correct, the 165,000 on your database.

**Ms. Russell:** We don't directly flag who is at risk of terrorist financing or extremism. We have a public register with a page for every registered charity that has all of their financial information that they publish and send to us and basic information about who their trustees are, what they are designed to do, what activities they are doing and links to their public websites. There's transparency around each charity.

What we do in our most serious cases where we have a statutory inquiry involved is publish a report setting out our findings and conclusions, and we publish that for two years on the charities register page so that the donating public can make an informed decision.

Sometimes our public inquiry reports will clear a charity, if it's in response to public concerns. It's just as important to put the record straight that there has been no abuse, as well as the cases reporting where we have had to use our powers because there's been misconduct or mismanagement in the administration of the charity.

We also flag when we use our power to put in an interim manager, which effectively displaces all of the charity trustees. Again, the donating public can see whether or not we have used our powers to put an interim manager in place; and equally if there are qualified accounts from their own financial audit that raise some concerns, we've started flagging that on the public register so that the public can decide for themselves whether or not to continue to donate.

**Mr. Hopkins:** The qualified accounts wouldn't necessarily be specific to concerns of terrorism or extremism; it would be across the board in terms of the financial management on the part of the trustees of a particular charity and whether or not there were any identified weaknesses and concerns in respect of their duty to account for their income and expenditure of a particular charity.

**Senator Lankin:** Could you give us a feel for the number of cases in any given year, on average, where you would use your powers and whether it would be fraud or deregistering or putting in an interim, the general number of cases, and what proportion

**Le sénateur Meredith :** Ma dernière question se rapporte aux 165 organismes de bienfaisance que la commission a publiquement inscrits dans une liste concernant leurs activités. Comment repérez-vous ceux qui sont liés à l'extrémisme ou au terrorisme?

**Le président :** Dans la base de données?

**Le sénateur Meredith :** Oui, c'est exact, les 165 000 qui sont dans votre base de données.

**Mme Russell :** Nous ne signalons pas directement qui présente des risques de financement de terrorisme ou d'extrémisme. Nous avons un registre public comportant une page pour chaque organisme de bienfaisance inscrit, dans laquelle sont affichés tous leurs renseignements personnels qu'ils publient et nous envoient, ainsi que les renseignements fondamentaux concernant l'identité de leurs administrateurs, leurs tâches, les activités qu'ils entreprennent et le lien à leur site web public. Il y a transparence des renseignements concernant chaque organisme de bienfaisance.

Par contre, dans les cas les plus graves, quand une enquête réglementaire est en cours, nous publions un rapport présentant nos constatations et nos conclusions, et nous publions ce rapport pendant deux ans dans notre registre à la page de l'organisme de bienfaisance, de sorte que le public donateur puisse prendre une décision éclairée.

Quelquefois, nos rapports d'enquête publics innocentent un organisme de bienfaisance, si cette enquête était menée en réaction à des préoccupations publiques. Il est tout aussi important d'établir clairement qu'il n'y a pas eu d'abus, tout comme dans le cas des rapports sur les situations où nous avons dû utiliser nos pouvoirs parce qu'il y avait eu mauvaise conduite ou mauvaise gestion dans l'administration de l'organisme de bienfaisance.

Nous signalons aussi quand nous utilisons notre pouvoir pour nommer un gestionnaire intérimaire, ce qui déplace effectivement tous les administrateurs de l'organisme de bienfaisance. Là encore, le public donateur peut voir que nous avons eu recours à notre pouvoir pour nommer un gestionnaire intérimaire; aussi, si son propre audit financier a révélé des comptes qualifiés soulevant des préoccupations, nous avons commencé à signaler cela dans le registre pour que le public puisse décider lui-même s'il souhaite continuer ou non à faire des dons.

**M. Hopkins :** Les comptes qualifiés ne se rapporteraient pas forcément à des préoccupations de terrorisme ou d'extrémisme; tout cela porte sur l'ensemble des activités du conseil en matière de gestion financière de la part des administrateurs d'un organisme de bienfaisance particulier, et précise s'il y avait eu des faiblesses et des préoccupations relevées au niveau de leurs obligations de rendre compte du revenu et des dépenses d'un organisme de bienfaisance particulier.

**La sénatrice Lankin :** Pouvez-vous nous donner une idée du nombre de cas dans une année donnée, en moyenne, où vous utiliseriez vos pouvoirs et si cela serait pour intervenir en cas de fraude, pour radier un organisme ou pour mettre en place un

of those would relate to terrorism financing versus general misappropriation of funds or mismanagement or incorrect political activities or a range of other things that could cause you to use your powers?

**Ms. Russell:** We don't break them down specifically in terms of what type of abuse we've used our powers for, but we are transparent and publish every year in *Tackling Abuse and Mismanagement*, not just the wider lessons but what we've done in terms of use of powers. It's roughly 1,500 times that we would use our compliance powers each year. A lot of those are about demanding information, so issuing an order to force someone to hand over documents or require attendance to give evidence or attend and provide documents to us.

A lot of them are about information gathering and information demands, but we still have some that relate to either using interim managers or removing people from their positions as trustees. For example, we exercised our powers to remove around 14 people from their positions within a charity at the time. I should caution, one of our loopholes that have been plugged is that we gave notice of our intention to remove someone as a trustee, and that enabled that individual to resign before we could use our power to remove them; therefore, they avoided the consequence of being banned from being a charity trustee from other charities. We've now plugged that loophole in this legislation, so we would expect some of those powers to arise.

I'm sorry to be evasive in terms of how many are directly related to terrorism and extremism, but as I said at the beginning, some of this is complicated in that you can prove money has gone missing perhaps when you're in Syria or when you're working near Nairobi and Somalia, but you can't prove that it's gone to al Shabaab, Daesh or Hamas. We do publish the totality of the use of our powers.

**Mr. Hopkins:** In certain cases we may be using multiple powers. So it's not 1,500 individual cases; it could obviously be a smaller number of cases, but we may be exercising powers on multiple occasions. So suspending trustees, then removing them, also freezing bank accounts and requesting information.

**The Chair:** It's important from a transparency point of view. When you do use those powers and you come across a situation where individuals were involved in terrorism financing or extremism, and you decided you're going to remove them from that charity as a trustee, do you clearly state that's the reason, or do you say that we removed so-and-so and we exercised our power? What description do you use?

gestionnaire intérimaire, le nombre de cas en général et quelle proportion de ceux-ci serait liée au financement du terrorisme par opposition, en général, au détournement de fonds, à la mauvaise gestion, à des activités politiques incorrectes ou à une gamme d'autres choses qui vous inciteraient à utiliser vos pouvoirs?

**Mme Russell :** Nous ne faisons pas une ventilation précise selon le type d'abus pour lequel nous avons utilisé nos pouvoirs, mais nous faisons preuve de transparence et publions tous les ans dans *Tackling Abuse and Mismanagement*, non seulement les leçons apprises, mais aussi les pouvoirs que nous avons utilisés. Nous utilisons nos pouvoirs d'application 1 500 fois environ chaque année. Un bon nombre de ces cas portent sur la demande de renseignements, c'est-à-dire délivrer une ordonnance pour forcer quelqu'un à remettre des documents ou exiger une présence pour témoigner ou se présenter et nous remettre des documents.

Un grand nombre porte sur la collecte de renseignements ou des demandes de renseignements, mais nous avons aussi quelques cas où nous mettons en place un gestionnaire intérimaire ou retirons des personnes de leur poste d'administrateur. Par exemple, nous avons exercé nos pouvoirs pour retirer environ 14 personnes de leur poste dans un organisme de bienfaisance à un moment donné. Je mentionnerais une des failles que nous avons comblées. En donnant un préavis de notre intention de retirer quelqu'un de ses fonctions d'administrateur, nous permettions à cette personne de démissionner avant que nous ne puissions utiliser notre pouvoir pour la retirer; ainsi, elle évitait la conséquence de se voir interdire d'occuper un poste d'administrateur à un autre organisme de bienfaisance. Nous avons maintenant comblé cette faille avec la nouvelle loi, et nous pouvons nous attendre à devoir utiliser certains de ces pouvoirs.

Je suis désolée de vous répondre évasivement pour le nombre de cas qui sont directement reliés au terrorisme et à l'extrémisme, mais comme je l'ai mentionné au début, c'est compliqué; on peut prouver que de l'argent a été envoyé, peut-être en Syrie ou près de Nairobi ou en Somalie, mais on ne peut pas prouver que cet argent est allé à al-Shabaab, à Daech ou au Hamas. Mais nous publions effectivement la façon dont nous utilisons nos pouvoirs dans l'ensemble.

**M. Hopkins :** Dans certains cas, nous pouvons utiliser plusieurs pouvoirs. Par exemple, les 1 500 ne représentent pas des cas individuels; ce pourrait être un bien plus petit nombre de cas, mais nous pourrions exercer nos pouvoirs à plusieurs reprises : suspendre des administrateurs de leurs fonctions, le retirer de leurs fonctions, geler des comptes bancaires et demander des renseignements.

**Le président :** C'est important pour la transparence. Quand vous utilisez ces pouvoirs et vous vous trouvez dans une situation où des personnes ont été impliquées dans des activités de financement de terrorisme ou d'extrémisme et vous décidez que vous allez les retirer de leur poste d'administrateur dans cet organisme de bienfaisance, est-ce que vous précisez clairement le motif, ou dites-vous simplement que vous avez retiré Untel et que vous avez exercé votre pouvoir? Quelle description utilisez-vous?

**Mr. Hopkins:** If I could just refer back to the Adeel Ul-Haq case, because it's been publicly available. As Michelle said, when we exercise certain powers we have to provide a statement of reasons to those individuals who are effectively listing the evidence that we are relying upon in order to exercise that power.

At the time that we removed that individual, he hadn't been convicted, but he had been charged of terrorist financing offences. That was made reference to in a statement of reasons that we provided. In addition to that there were other pieces of evidence we were able to rely upon, including inability to account for the money that had been received, the mixing of charitable funds with personal funds, some other examples that were added in. As I said, we have to provide a statement of reasons, but we have to outline effectively the grounds we're relying upon to exercise that power, and for some powers we have to demonstrate or satisfy two limbs, so effectively demonstrate that there's misconduct or mismanagement in the administration of a charity and that there's a risk to property. We have to ensure that we have reasons and an evidential basis to satisfy both of those limbs.

**The Chair:** I can see to some degree we're somewhat handcuffed.

**Senator Kenny:** You may have gathered that the committee is struggling to get a sense of how large the terrorist problem is. We understand, clearly, that it's very difficult to press charges against someone using a charity; it's much easier to find other ways where they've misbehaved, and we all rationalize it, well, we got that fellow off the street and it's a step in the right direction. The number you gave us a little while ago was 14. Is that consistent with how many terrorists you have had a sense might have been using or abusing the charity system in the U.K.?

**Ms. Russell:** I think what I would point to is that we've got a million trustees, 164,000 registered charities and more unregistered. There are really about 100 cases every year which we would feel are serious enough for us to engage with, not necessarily saying there have been terrorist financing offences and the charity is at fault. They include cases where we think the charity is at greater risk, and perhaps they're coming to us and need our particular help and engagement.

I hope that gives you a bit of a flavour of it. I think, again, I'd just go back to the idea that numbers are quite difficult to gauge in this particular area. The impact from one individual case can be completely catastrophic if it leads to attack planning and an individual attack in a particular country, whether it's domestic or overseas, versus coming back to what I mentioned earlier, which is that charities are actually so ingrained in society, and we rely on them and the not-for-profit sector to do so much in society. It's

**M. Hopkins :** Je peux vous renvoyer simplement à l'affaire Adeel Ul-Haq, parce que celle-ci est accessible au public. Comme l'a dit Michelle, quand nous exerçons certains pouvoirs, nous devons fournir un énoncé des motifs aux personnes qui sont nommées dans les éléments de preuve sur lesquels nous nous fondons pour exercer ce pouvoir.

Au moment où nous avons retiré cet individu de ses fonctions, il n'avait pas été condamné, mais il avait été accusé de financement d'activités terroristes. Cela était cité dans l'énoncé des motifs que nous avons fourni. De plus, nous avons pu nous appuyer sur d'autres éléments de preuve encore, y compris l'incapacité de justifier les montants qui avaient été reçus, le mélange de fonds de charité avec des fonds personnels et d'autres exemples qui ont été ajoutés. Comme je l'ai dit, nous avons présenté un énoncé des motifs, mais nous avons décrit effectivement les motifs sur lesquels nous nous reposons pour exercer ce pouvoir, et pour certains pouvoirs, nous devons satisfaire à deux exigences, soit démontrer qu'il y a eu effectivement incompétence ou mauvaise administration d'un organisme de bienfaisance et qu'il y a danger pour les biens. Nous devons avoir les motifs et les preuves fondamentales pour satisfaire à ces deux exigences.

**Le président :** Je vois que, dans une certaine mesure, nous avons les mains liées.

**Le sénateur Kenny :** Vous voyez peut-être que le comité essaie très fort d'avoir une idée de l'ampleur du problème que représente le terrorisme. Nous comprenons, clairement, qu'il est très difficile de porter des accusations contre quelqu'un qui utilise un organisme de bienfaisance; il est beaucoup plus facile de trouver d'autres moyens qui reposent sur une mauvaise conduite, et nous rationalisons tout cela en nous disant que nous avons sorti ce type des rues et que c'est un pas dans la bonne voie. Vous avez mentionné 14 il y a un moment. Ce nombre correspond-il au nombre de terroristes que vous pensez qui auraient fait une utilisation ou une utilisation abusive du système de bienfaisance au Royaume-Uni?

**Mme Russell :** Je vous rappelle que nous avons un million d'administrateurs, 164 000 organismes de bienfaisance inscrits et d'autres encore, non inscrits. Il y a en réalité environ 100 cas tous les ans que nous pensons être suffisamment graves pour justifier notre intervention, sans dire forcément qu'il y a eu financement d'activités terroristes et que l'organisme de bienfaisance est responsable. Ces cas comprennent des situations où nous pensons que l'organisme de bienfaisance est exposé à un plus grand risque et des cas où l'organisme lui-même s'adresse à nous parce qu'il a besoin de notre aide et de notre intervention.

J'espère que cela vous donne une idée générale de la question. Là encore, je reviens sur le fait qu'il est très difficile d'estimer des nombres dans ce domaine particulier. L'impact d'un seul cas peut-être complètement catastrophique s'il mène à la planification d'un attentat et si un attentat est fait dans un pays en particulier, que ce soit ici ou à l'étranger, comparativement aux cas dont j'ai parlé plus tôt, c'est-à-dire que les organismes de bienfaisance sont vraiment ancrés dans la société et que nous nous appuyons sur

highly likely that if there is a police investigation or a concern about extremism or terrorism, somewhere along the line you will stumble across someone who has some connection to charity.

So, it's about balancing those two extremes, I think. A lot of what we're doing outside of individual cases is about raising awareness and preventive work, because actually what we'd rather deal with is having charities manage the risks and protect themselves from abuse in the first place so that for extremists and those who want to seek to abuse charities it is, if you like, a hostile environment, which means they turn away.

There's also quite a bit of work outside of those 100 cases where we're trying to work with and educate the charity trustees. I think in this context it's actually really important that the prevention and awareness aspect of all regulators' work is not lost amongst, quite clearly, needing to use its powers and work with law enforcement where there are incidents of abuse.

**Senator Kenny:** You don't have the sole franchise for abuse of charities in the country. What about your tax folks and the police proceeding with something that didn't really start with your shop? We have your estimate — and we appreciate it — of around 100 or so cases a year. How many others are there that are charity-related that you didn't have to deal with directly?

**Ms. Russell:** I'm not sure we could speak on behalf of our fellow departments, but we could try to ask for that information if the committee wanted it.

I suppose what I'd say is, again, because terrorist financing is criminal, the first port of call in any allegation is the police and law enforcement agencies.

I think it's fair to say that most of the key government departments or regulators all have a strong relationship with the police and law enforcement, particularly the National Terrorist Financial Investigation Unit, and multi-agency cooperation within that sphere is quite well practised. Sometimes there are discussions about which agency, if the police are not the ones to take it forward, is best placed to work on it. It might be borders and immigration, to refer to your previous colleague's inquiry, the education department or indeed, as you suggest, the tax authority should employ some disruptive action in relation to that.

eux et sur le secteur à but non lucratif pour faire bien des choses dans la société. Il est très probable que s'il y a une enquête policière ou des préoccupations concernant l'extrémisme ou le terrorisme, quelque part dans le cheminement, vous tomberez sur quelqu'un qui a un lien quelconque avec un organisme de bienfaisance.

Tout se joue donc dans l'équilibre de ces deux extrêmes, à mon avis. En dehors des cas individuels, nous travaillons beaucoup à la sensibilisation et à la prévention, parce que nous préférons de loin que les organismes de bienfaisance gèrent les risques et se protègent eux-mêmes de l'utilisation abusive de sorte que les extrémistes et ceux qui cherchent à faire un usage abusif des organismes de bienfaisance se trouvent, pour ainsi dire, en territoire hostile et abandonnent leurs plans.

En dehors de ces 100 cas, nous travaillons aussi beaucoup à collaborer avec les administrateurs d'organisme de bienfaisance et à les éduquer. Dans ce contexte, il est vraiment important que l'aspect de prévention et sensibilisation des activités de tous les organes de réglementation ne soit pas écarté, manifestement, par le besoin qu'ont ceux-ci d'utiliser leurs pouvoirs et de collaborer avec les organismes d'application de la loi dans les situations d'utilisation abusive.

**Le sénateur Kenny :** Vous n'êtes pas le seul intervenant dans les situations d'utilisation abusive des organismes de bienfaisance dans le pays. Qu'arrive-t-il quand votre autorité fiscale et la police agissent au niveau de quelque chose qui n'a pas vraiment commencé chez vous? Nous avons votre projection — et nous l'apprécions —, environ 100 cas par année. Combien y a-t-il d'autres cas liés aux organismes de bienfaisance pour lesquels vous n'intervenez pas directement?

**Mme Russell :** Je ne pense pas que nous puissions parler au nom de nos ministères collègues, mais nous pourrions demander ce renseignement si le comité le veut.

Je dirais, une fois de plus, que le financement d'activités terroristes relevant du criminel, le premier point de contact pour toute allégation, c'est la police et les organismes d'application de la loi.

Je peux dire en toute confiance que la plupart des organismes gouvernementaux clés ou des organes de réglementation ont tous une solide relation avec la police et les organismes d'application de la loi, surtout le groupe de l'Unité nationale de lutte contre le financement des activités terroristes, et la coopération interagences dans cette sphère se fait très bien. Parfois, il est question de déterminer quel organisme, si la police n'est pas l'administration qui prendra le dossier, est le mieux placé pour y travailler. Ce pourrait être les services frontaliers et d'immigration, pour revenir à ce que votre collègue a mentionné plus tôt, le ministère de l'Éducation ou, de fait, comme vous l'avez indiqué, l'administration fiscale qui prendra des mesures quelconques de perturbation à cet égard.

Criminal sanctions are the ultimate, and clearly we want to use them where we can secure it, but other regulatory and legal regimes are used for disruptive and deterrence purposes in this context.

**Senator Kenny:** Your tax people, if they are anything like ours, have the same concerns about how difficult it is to arrive at a conviction for terrorism, but there are numerous other intermediate steps that they can use that they hope will have the same effect.

Is that the case in the U.K.?

**Ms. Russell:** Yes. Disruption techniques are used in the U.K. as well, although our tax system works slightly differently in that there is a specialist part of the HMRC, which is the tax authority that specializes in counterterrorism areas or terrorism matters because of the nature of the financial system and regulations which we apply, that deals with charities.

**The Chair:** Can I just follow up on this? I'm trying to get some sense of the scope, along with Senator Kenny, of the problems that we face in this particular area. We do know that not a great number of organizations are involved in this. But we hear and read about reports of organizations utilizing millions of dollars, in one manner or another, through either non-government charitable organizations or strictly non-government organizations for the financing of this activity.

Do you have any understanding or estimates from the commission's point of view of how many dollars are being funnelled through the charitable organizations that you are responsible for? Are there any numbers or estimates from the last five years?

**Ms. Russell:** For terrorist financing risks?

**The Chair:** Yes.

**Ms. Russell:** No. I don't think there is any estimate that's specific. It's dealt with in each individual case, and there are the difficulties that I mentioned earlier in terms of some of them being caught under the statistics that are kept by law enforcement regarding other crimes.

The only thing I would say is that in terms of some of the risks, if you like, and where the risks are, there are about 12,000 to 13,000 charities that operate overseas. Millions, if not billions, of pounds leave the shores and go overseas. Some of them are in areas where the risks are higher around terrorist financing — particularly, at the moment, in connection with Syria. There, of course, you've got a huge need for humanitarian aid and relief and wanting to get funds into there and displaced areas around the side, coupled with where the risks are.

Les sanctions pénales sont l'outil ultime et, manifestement, nous voulons les utiliser quand nous pouvons les garantir, mais d'autres outils réglementaires et juridiques peuvent servir à des fins de perturbation et de dissuasion dans ce contexte.

**Le sénateur Kenny :** Vos gens du fisc, s'ils sont le moins comme les nôtres, s'inquiètent autant de la difficulté d'arriver à une déclaration de culpabilité de terrorisme, mais il y a de nombreuses autres étapes intermédiaires qu'ils peuvent utiliser dans l'espoir d'avoir le même résultat.

Est-ce le cas au Royaume-Uni?

**Mme Russell :** Oui. On utilise aussi les techniques de perturbation au Royaume-Uni, bien que notre système fiscal fonctionne de façon légèrement différente. En effet, le HMRC, l'autorité fiscale dont la spécialité est le contreterrorisme ou les questions de terrorisme en raison de la nature du système fiscal et des règlements que nous appliquons, est dotée d'une composante spécialisée qui traite des organismes de bienfaisance.

**Le président :** J'aimerais donner suite à cela, si vous le permettez. J'essaie, tout comme le sénateur Kenny, de saisir la portée des problèmes auxquels nous sommes confrontés dans ce domaine particulier. Nous savons qu'il n'y a pas beaucoup d'organismes qui s'occupent de cela. D'après ce que nous avons vu et entendu, des organismes ont accès à des millions de dollars, par le truchement soit d'organismes de bienfaisance non gouvernementaux, soit d'organismes strictement non gouvernementaux, qu'ils utilisent pour financer cette activité.

Avez-vous une idée, générale ou précise, du point de vue de la Commission, du nombre de dollars acheminés par le truchement d'organismes de bienfaisance dont vous avez la responsabilité? Y a-t-il des chiffres précis ou des estimations pour les cinq dernières années?

**Mme Russell :** Pour le financement d'activités terroristes?

**Le président :** Oui.

**Mme Russell :** Non. Je ne pense pas qu'il y ait une estimation précise. Cela dépend de chaque cas individuel, et il y a aussi les difficultés que j'ai mentionnées plus tôt, certains de ces cas faisant partie des statistiques que les organismes d'application de la loi tiennent concernant d'autres crimes.

Je dirais simplement que sur le plan du risque, et selon l'endroit où sont ces risques, il y a environ 12 000 à 13 000 organismes de bienfaisance qui œuvrent à l'étranger. Des millions, voire des milliards, de livres quittent notre rivage à destination de l'étranger. Certains d'entre eux sont dans des régions où les risques de financement d'activités terroristes sont plus élevés — surtout, en ce moment, la Syrie. Là, bien sûr, il y a un immense besoin d'aide humanitaire et de secours, le désir d'acheminer des fonds dans ces régions et les zones environnantes où se trouvent des personnes déplacées, tout cela se conjuguant avec les risques dans la région.

It's really difficult between the risk and where you can actually prove that there has been a terrorist financing offence. I would just reiterate that in some of the cases that have gone to court where there have been convictions, the sums involved are relatively small.

**The Chair:** I want to move on to a couple of other areas, and then we'll come to a conclusion, if that's okay.

Can you give us any comments about what's referred to as the prevent duty legislation that has come into effect in England? How does it contribute to the work of your committee?

**Ms. Russell:** The prevent duty has been brought in, but it has nothing to do with charity law. It was brought in by a separate piece of legislation, and that places on some authorities involved in charities a specific statutory duty. There's been quite a controversy, I would say, around the prevent duty, but from the commission's perspective, some of the things that it's designed to achieve are already reflected in charity law. The principles about acting in the best interests of the charity, managing your risks and doing due diligence on partners that you're working with or speakers you're inviting are already in the charity law framework.

From the commission's perspective, particularly in the university context, this has generated additional concerns and noise. Some of the charities and student unions would have to apply some of the measures anyway under charity law. Perhaps that's something we haven't said already, which is in terms of policies, procedures and things that charities should do, if they protect themselves against financial abuse generally and act prudently, they should protect themselves against terrorist financing and extremism abuse. So there has been no need to introduce specific legislation for charities under charity law to step up the guard against terrorist financing and extremism because the fundamental principles of charity law already apply.

**The Chair:** I want to go to one other area, and that's the question of the difference between our system and your system. You as a commission are independent and report to Parliament, whereas through our system we have a department, and it reports to a minister and then to Parliament.

Do you find the fact that the commission is independent means that you have a lot more latitude in exercising and ensuring the provisions of the legislation are followed and you can take the appropriate decisions when called upon? That's the first question, because that's an area we might be able to look at.

Il est très difficile de déterminer les risques et de prouver qu'il y a effectivement eu financement d'activités terroristes. Je peux simplement vous dire de nouveau que dans certaines des affaires dont les tribunaux ont été saisis et qui ont donné lieu à des condamnations, les sommes en cause étaient relativement modestes.

**Le président :** J'aimerais passer à un ou deux autres domaines, puis nous concluons.

Pouvez-vous nous parler un peu des mesures législatives appelées « obligation de prévenir » qui ont été adoptées en Angleterre? Comment celles-ci contribuent-elles au travail de votre comité?

**Mme Russell :** La loi sur l'obligation de prévenir a été adoptée, mais elle n'a rien à voir avec la loi régissant les organismes de bienfaisance. C'est une tout autre loi qui impose une obligation légale précise à certaines autorités œuvrant dans le secteur de la bienfaisance. Il y a eu une grande controverse, je dirais, au sujet de l'obligation de prévenir, mais du point de vue de la commission, certaines des choses que cette loi vise à accomplir sont déjà couvertes dans la loi régissant les organismes de bienfaisance. Les principes selon lesquels il faut agir dans l'intérêt de l'organisme de bienfaisance, gérer ces risques et procéder à un contrôle diligent des partenaires avec qui on travaille ou des conférenciers qu'on invite, se trouvent tous dans la loi régissant les organismes de bienfaisance.

Du point de vue de la commission, et en particulier dans le contexte universitaire, cela a généré bien du bruit et des préoccupations. Certains des organismes de bienfaisance et des associations d'étudiants seraient de toute manière tenus d'appliquer certaines des mesures au titre de la loi régissant les organismes de bienfaisance. Nous ne l'avons peut-être pas déjà dit, mais sur le plan des politiques, des procédures et des choses que les organismes de bienfaisance devraient faire, si ceux-ci se protègent contre l'exploitation financière en général et agissent avec prudence, ils devraient se protéger contre le financement d'activités terroristes et l'extrémisme. Il n'était donc pas nécessaire d'adopter des mesures législatives particulières pour les organismes de bienfaisance pour intensifier la protection contre le financement d'activités terroristes et l'extrémisme, parce que les principes fondamentaux de la loi régissant les organismes de bienfaisance s'appliquent déjà.

**Le président :** J'aimerais passer à autre chose, la différence entre votre système et le nôtre. Vous, en tant que commission, êtes indépendants et relevez directement du Parlement, alors que nous, dans notre système, nous avons un ministère qui relève d'un ministre et ce dernier relève du Parlement.

Trouvez-vous que, la commission étant indépendante, vous avez beaucoup plus de latitude pour exercer vos fonctions et faire en sorte que les dispositions de la loi soient appliquées, et vous pouvez prendre les décisions nécessaires quand vous devez le faire? C'est la première question, parce que c'est un domaine que nous pourrions examiner.

Second, the reason I asked this question is the question that you have raised of extremism and the fact that you as an organization have the ability to set the protocols and the guidelines for charitable organizations such as universities and institutions, religious or otherwise. There is a certain moral framework that you have to work within, and you can interfere or at least come to assistance to see if you can redirect if there is an extremist point of view contrary to what is acceptable in society being expressed. Can you give us some observations on how you operate and how you find your independence?

**Ms. Russell:** You're right, partly because the commission was born out of the courts, the judiciary; and because of the executive power that flows from that and the separation in basic jurisprudence between legislative, executive and judiciary, the decisions that it exercises are quasi-judicial. Those powers that we talked about, although confirmed in statute, are quasi-judicial, so there is a protection or safeguard written into our legislation that says no minister can direct or control us by, for example, insisting that we open a case into a particular charity or that we take executive action into another charity. I think that's quite an important safeguard for us in terms of the powers, so we're not put under political pressure when we're exercising quite fierce regulatory powers.

There are some downsides in that we don't have a minister. We're a non-ministerial government department, so for our policy lead, there is a minister who has the policy lead for us, but it means, for example, that when it comes to carving out the money, we don't necessarily have a voice directly around the table. I would say it's an important safeguard. I think it's treasured by our charity sector, and it takes that safeguard very seriously and wants assurance of that protection from political interference in the way in which we conduct our work.

The other thing I would say, though, is that charity law here isn't codified. I know there is a bit of legislation that has the principles of our powers, but the actual rules for charity are largely based in case law and fiduciary duties, and because they are enshrined in case law and fiduciary duties, those basic principles about acting in the best interests of the charity, managing your conflicts of interest, making sure you don't take undue risk with the charity's property and the basics of ensuring that you operate for the public benefit mean that there is some flexibility in how those rules apply to individual charities. That has meant that one benefit is that in the context or environment in which we work now, where there is a hostile environment in terms of extremism, the rules are applicable to deal with that situation without any new legislation or regulation being entered into, so that's the benefit.

Deuxièmement, j'ai posé cette question parce que vous avez soulevé le sujet de l'extrémisme et du fait que votre organisme a la capacité d'établir les protocoles et les lignes directrices applicables aux organismes de bienfaisance comme les universités et les établissements, religieux ou autres. Vous avez un certain cadre moral selon lequel vous pouvez travailler, et vous pouvez intervenir ou du moins prêter assistance pour réorienter la situation si un point de vue extrémiste contraire à ce qui est acceptable dans la société est exprimé. Pouvez-vous nous donner quelques renseignements sur la façon dont vous fonctionnez et comment vous trouvez votre indépendance?

**Mme Russell :** Vous avez raison, d'une part parce que la commission a été créée à partir des tribunaux, le système judiciaire, et d'autre part en raison du pouvoir exécutif qui découle de cela et de la séparation dans le droit jurisprudentiel fondamental entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, les décisions que la commission prend sont quasi judiciaires. Bien qu'ils soient confirmés par une loi, les pouvoirs dont nous avons parlé sont quasi judiciaires, et donc, il y a une protection inscrite dans nos lois selon laquelle aucun ministre ne peut nous diriger ni nous contrôler, par exemple, en insistant que nous ouvrons un dossier sur un organisme de bienfaisance particulier ou que nous prenons des mesures exécutives dans le cas d'un autre organisme de bienfaisance. C'est pour nous une protection importante de nos pouvoirs, et nous ne sommes pas sujets à des pressions politiques quand nous exerçons des pouvoirs réglementaires sévères.

Le fait que nous n'ayons pas de ministre s'accompagne de quelques inconvénients. Nous sommes un ministère sans ministre et donc, pour notre orientation politique, il y a un ministère qui nous dirige, mais cela signifie, par exemple, que quand il s'agit de distribuer l'argent, nous n'avons pas forcément une voix directe à la table. Je dirais que c'est une protection importante. Notre secteur de bienfaisance y attache beaucoup de prix; il prend cette protection très au sérieux et veut l'assurance que nous sommes en mesure de faire notre travail sans ingérence politique.

J'aimerais préciser, cependant, que la loi régissant les organismes de bienfaisance ici n'est pas codifiée. Je sais qu'il y a quelques mesures législatives couvrant les principes de nos pouvoirs, mais les règles elles-mêmes applicables aux organismes de bienfaisance sont largement fondées sur la jurisprudence et l'obligation de représentants; comme elles sont consacrées dans la jurisprudence et l'obligation de représentants, les principes fondamentaux voulant qu'il faille agir dans l'intérêt de l'organisme de bienfaisance, gérer ses conflits d'intérêts, veiller à ne pas prendre des risques excessifs pour les biens de l'organisme de bienfaisance et, fondamentalement, fonctionner dans l'intérêt du public, signifie qu'il y a une certaine souplesse dans la façon dont ces règles sont appliquées aux organismes de bienfaisance individuels. Tout cela présente l'avantage que, dans le contexte ou l'environnement qui nous concerne maintenant, les règles permettant de gérer une telle situation sont applicables sans qu'il ne soit nécessaire de créer de nouvelles mesures législatives ou de nouveaux règlements; c'est un avantage.

The disadvantage is that it becomes difficult for us as a regulator to produce guidance that applies for all the different types of charity there are. We have to deal in high-level principles, so some charities find it frustrating that there is not a very clear checklist on what they have to do because it depends on their income, where they work, what they do and all those sorts of things.

I hope that has given you some comment in relation to those aspects of the question.

**Senator Meredith:** This question relates to your powers coming from the courts. We brought in legislation in Bill C-51 just last year with respect to information sharing, where 16 government departments now can receive information.

How do you balance that with respect to the rights of the individual, those who pay taxes and their confidentiality? How do you manage that? That, again, becomes a problem where a charities directorate and this Senate committee have spoken about the fact that it's a conundrum. How do we deal with that with respect to privacy and information sharing? I would love your opinions on that.

**Ms. Russell:** That's an important principle that's enshrined in U.K. law as well, and we have a separate Data Protection Act and privacy legislation that we as a public authority have to comply with. There are certain exceptions — not complete exceptions — particularly around law enforcement that provide ability for effective engagement and liaison for law enforcement agencies. Not all of the information we would exchange would be personal data information. I should make that clear.

Where we do exchange information under our statutory gateway, we have to comply with the protections that are in the Data Protection Act and privacy legislation. That means either the individual has to consent or there is a legal obligation for us to provide that information or we're doing so pursuant to our statutory powers where it's in the public interest to share that information with another agency or regulator in the way prescribed.

There are a huge number of protections about the safety of that information, what they can do with it, how they hold it and when they have to destroy it. That's probably a whole other committee session, but we clearly won't go there.

**The Chair:** Colleagues, on your behalf, I would like to thank the witnesses for spending so much time with us, and I know it's quite a bit later in your part of the world.

Le revers de la médaille, par contre, c'est qu'il devient difficile pour nous, à titre d'organe de réglementation, de produire l'orientation qui s'applique à tous les types d'organismes de bienfaisance. Nous devons établir des principes de haut niveau, et les organismes de bienfaisance trouvent frustrant qu'il n'y ait pas une liste des contrôles très clairs sur ce qu'ils doivent faire parce que cela est fonction de leur revenu, des endroits où ils travaillent, de ce qu'ils font et de toutes ces choses.

J'espère vous avoir donné quelques renseignements au sujet des aspects de la question.

**Le sénateur Meredith :** Cette question se rapporte à vos pouvoirs conférés par les tribunaux. Nous avons présenté l'an dernier le projet de loi C-51 concernant la communication de l'information, selon lequel 16 ministères peuvent maintenant recevoir l'information.

Comment évaluez-vous cela en fonction des droits de la personne, ceux des contribuables et de la protection de renseignements personnels? Comment gérez-vous cela? Là encore, c'est un problème au sujet duquel un directeur d'organisme de bienfaisance et ce comité sénatorial ont mentionné le fait que c'est un dilemme. Comment gérons-nous la communication de l'information tout en respectant la confidentialité? J'aimerais beaucoup avoir votre point de vue là-dessus.

**Mme Russell :** C'est un principe important qui est consacré par les lois du Royaume-Uni également, et nous avons une loi appelée Data Protection Act et une loi sur la protection des renseignements personnels que nous devons respecter, en notre qualité d'autorité publique. Il y a quelques exceptions — pas des exceptions absolues —, surtout pour les organismes d'application de la loi, selon lesquelles ces derniers sont autorisés à intervenir et à échanger. Tous les renseignements que nous échangeons ne sont pas forcément des renseignements personnels. J'aimerais préciser cela.

Quand nous échangeons des renseignements au titre de notre passerelle législative, nous devons respecter les protections établies dans la Data Protection Act et la loi sur la protection des renseignements personnels. Cela signifie soit que la personne doit donner son consentement, soit qu'il y a une obligation légale pour nous de communiquer ces renseignements ou que nous le faisons au titre de nos pouvoirs législatifs quand il va de l'intérêt du public que nous communiquions cette information avec un autre organisme ou organe de réglementation de la façon prescrite.

Il y a un très grand nombre de facteurs de protection concernant la sécurité de cette information, ce qu'ils peuvent en faire, comment ils la gèrent et comment ils doivent la détruire. Cela pourrait certainement être la teneur d'une tout autre séance du comité, mais nous ne le ferons manifestement pas.

**Le président :** J'aimerais, au nom de mes collègues, remercier les témoins d'avoir passé tant de temps avec nous, surtout qu'il est bien plus tard dans leur coin du monde.

Thank you again for a very informative testimony, and we look forward to getting whatever information you have committed yourselves to sending to us. Thank you. I would like to excuse the witnesses.

**Ms. Russell:** Thank you.

**The Chair:** Colleagues, I would like to take a five-minute break, and then we will go in camera to discuss a number of items. First is the visit to New York, and second is going towards a final report on the defence review policy that we've been charged with.

(The committee continued in camera.)

OTTAWA, Monday, November 14, 2016

The Standing Senate Committee on National Security and Defence met this day at 1:05 p.m. in public to study issues related to the Defence Policy Review presently being undertaken by the government; and in camera for the consideration of a draft report.

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

[*English*]

**The Chair:** Welcome to the Standing Senate Committee on National Security and Defence for Monday, November 14, 2016. Before we begin I would like to introduce the people around the table. My name is Dan Lang, senator for Yukon. On my immediate left is the clerk of the committee, Adam Thompson.

I would like to invite the senators to introduce themselves and state the region they represent, starting with the member on my right.

**Senator White:** Vern White, Ontario.

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

**Senator Day:** Joseph Day from the beautiful province of New Brunswick.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Senator Jean-Guy Dagenais from the Montreal region in the province of Quebec.

[*English*]

**The Chair:** Thank you, colleagues.

Today we will be meeting for four hours. In the first two hours we will continue our examination of issues related to the defence policy review, followed by an in camera session to consider a draft report.

Joining us in our first panel, as we continue our examination of issues related to the defence policy review, is Dr. David Perry, Senior Analyst, Canadian Global Affairs Institute. Mr. Perry is a well-known academic and commentator. His strong research and

Merci encore de ce témoignage très instructif, et nous anticipons vivement recevoir les renseignements que vous vous êtes engagés à nous envoyer. Merci. J'aimerais maintenant autoriser nos témoins à se retirer.

**Mme Russell :** Merci.

**Le président :** Chers collègues, nous prendrons maintenant une pause de cinq minutes, puis nous nous retirerons à huis clos pour parler d'un certain nombre de points. Le premier est la visite à New York, et le deuxième porte sur la production du rapport final sur l'examen de la politique de défense qui nous a été confié.

(La séance se poursuit à huis clos.)

OTTAWA, le lundi 14 novembre 2016

Le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense se réunit aujourd'hui, à 13 h 5, en séance publique, pour étudier les questions relatives à l'Examen de la politique de défense entrepris actuellement par le gouvernement, puis à huis clos, pour étudier un projet de rapport.

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

[*Traduction*]

**Le président :** Bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense du lundi 14 novembre 2016. Avant de commencer, j'aimerais présenter les personnes ici présentes. Je m'appelle Dan Lang, je suis sénateur pour le Yukon. À ma gauche se trouve le greffier du comité, Adam Thompson.

Je demanderais aux sénateurs de se présenter et de préciser la région qu'ils représentent, à commencer par ma droite.

**Le sénateur White :** Vern White, Ontario.

**La sénatrice Beyak :** Sénatrice Lynn Beyak, Ontario.

**Le sénateur Day :** Joseph Day, de la merveilleuse province du Nouveau-Brunswick.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Sénateur Jean-Guy Dagenais, de la région de Montréal, dans la province de Québec.

[*Traduction*]

**Le président :** Merci, chers collègues.

La réunion d'aujourd'hui va durer quatre heures. Au cours des deux premières heures, nous allons poursuivre notre examen des questions relatives à l'Examen de la politique de défense, puis nous allons poursuivre à huis clos pour étudier un projet de rapport.

Pour notre première table ronde, dans le cadre de notre examen des questions relatives à l'Examen de la politique de défense, nous accueillons M. David Perry, analyste principal à l'Institut canadien des affaires mondiales. M. Perry est un chercheur et

analysis related to Canada's military spending and procurement have helped to shine a much-needed light on how the Department of National Defence works.

Mr. Perry, welcome. I understand that you have an opening statement. We have one hour for this panel.

**David Perry, Senior Analyst, Canadian Global Affairs Institute, as an individual:** Thank you very much for the invitation to appear before you. I'm glad the timing worked out because it's a very important time as we're going through this defence policy review. I'm glad that you're looking at these issues.

I was asked to speak specifically about the capability gaps of the Canadian Army and the Royal Canadian Air Force, and I will focus on those in my opening remarks. But I can see from some of the questions that were prepared ahead of time that you might have interest in things a little bit broader than that, and I'm quite happy to go into any of that material.

Let me start off by providing a broad frame around the army and air force issues that I will address specifically in greater detail in a moment, and frame four broad capability gaps that I think are of concern relative to the Canadian Armed Forces and the Department of National Defence as this policy review goes forward.

First, we still face a personnel gap for couple of reasons. Our military is under strength. The Canadian military is authorized and funded for 68,000 positions but currently sits at roughly 66,000. And the Report on Transformation 2011 identified a need for the Canadian military at that time to grow by several thousand additional positions, above 68,000, to address capability deficiencies in areas like cyberdefence, space and intelligence, amongst others. Those are only the identified deficiencies as of five years ago; I think in the intervening time that deficit in personnel has actually grown.

Second, DND has an infrastructure gap because its real property holdings are increasingly antiquated, with far too much of it dating to the 1950s or even earlier. This is, in part, the result of chronic under funding and under investment in the existing defence infrastructure. At the same time, I think the military faces a need to expand its footprint in some parts of Canada, particularly in the Canadian Arctic. Given the changing threat environment there driven by Russian military modernization, there's a need for additional facilities that could provide logistical support for northern operations on the water and in the air.

un commentateur bien connu. Ses solides travaux de recherche et d'analyse relativement à l'approvisionnement et aux dépenses militaires du Canada ont aidé à faire la lumière — exercice utile s'il en est un — sur le fonctionnement du ministère de la Défense nationale.

Monsieur Perry, soyez le bienvenu. Je crois savoir que vous avez une déclaration préliminaire à présenter. Nous avons une heure pour cette table ronde.

**David Perry, analyste principal, Institut canadien des affaires mondiales, à titre personnel :** Merci beaucoup de m'avoir invité à témoigner devant vous. Je suis heureux que nous ayons réussi à nous coordonner, car cet examen de la politique de défense marque un moment très important. Je me réjouis de vous voir examiner ces questions.

On m'a invité à parler précisément des lacunes en matière de capacité de l'armée canadienne et de l'Aviation royale canadienne, et je vais donc m'attacher à celles-ci dans ma déclaration préliminaire. Cela dit, certaines des questions préparées en vue de la séance d'aujourd'hui m'amènent à penser que vous êtes peut-être intéressés à ratisser un peu plus large, et je serai heureux d'aborder ces autres choses.

Tout d'abord, j'aimerais circonscrire de façon générale les enjeux entourant l'armée et l'aviation que je vais aborder plus en détail dans un moment : je vais vous parler de quatre lacunes générales des Forces armées canadiennes et du ministère de la Défense nationale sur le plan des capacités qui sont source de préoccupations dans le cadre de cet examen de la politique.

Premièrement, nous manquons toujours de personnel, pour deux raisons. Nos forces armées manquent de personnel. On autorise et on finance 68 000 postes militaires au Canada, mais l'effectif actuel se situe à peu près à 66 000. En outre, selon le Rapport sur la transformation 2011, il fallait que les Forces armées canadiennes créent plusieurs milliers de postes supplémentaires, au-delà des 68 000, pour combler des lacunes dans les capacités touchant la cyberdéfense, l'espace et le renseignement, entre autres. Vous noterez qu'il ne s'agit là que des lacunes relevées il y a cinq ans; je crois que le déficit au chapitre du personnel s'est en fait accru depuis cette époque.

Deuxièmement, le ministère de la Défense nationale accuse des lacunes sur le plan de l'infrastructure, car ses biens immobiliers sont de plus en plus vétustes. En effet, beaucoup trop de ceux-ci remontent aux années 1950 ou même plus loin. Cela résulte en partie d'un sous-financement et d'un sous-investissement chroniques dans l'infrastructure de défense existante. En même temps, je crois que les forces armées doivent étendre leur présence dans certaines régions du Canada, particulièrement dans l'Arctique canadien. Vu l'évolution du contexte de menace suscitée par la modernisation militaire russe dans cette région, il faut aménager des installations supplémentaires qui pourraient fournir un soutien logistique aux opérations maritimes et aériennes dans le Nord.

Currently, virtually all of Canada's military capabilities that can be used in the Arctic must be deployed there temporarily from bases in southern Canada and supported by a very small number of very rudimentary forward operating locations. We need additional Arctic logistics support.

Third, there is a lingering readiness gap. To cope with budget cuts after 2010, the funding for national procurement, which is the budget line that funds equipment maintenance, repair, overhaul and spare parts, was reduced quite significantly. This saw declines in the national procurement budgets for some air fleets drop by as much as 25 per cent and contributed to the army parking half of its "B" vehicle fleet. While the overall funding levels for national procurement have largely been restored to roughly 2010 levels, the military is still dealing with some of the lingering impacts of maintenance, repair and overhaul activities that were deferred due to a lack of funding.

Fourth and most pressing, under the existing defence budget plans, the Canadian military faces a huge capital equipment gap. Public documents show that the unfunded capital equipment plans needed to translate the existing defence policies into actual military capability range between \$20 billion and \$40 billion, at least, over the next couple of decades. Addressing this deficit, which is equivalent to at least a couple of billion dollars a year in additional capital equipment funding is, in my estimation, the single most important issue that must be addressed through the defence policy review now under way. If this capital equipment gap is not addressed, and the status quo funding situation remains in place, the Canadian military will not be able to afford to keep the same broad mix of equipment it currently holds.

This situation applies to both the Canadian Army and the Royal Canadian Air Force, each of which faces several unfunded equipment procurements, which will become capability gaps in the future if National Defence is not provided with additional fiscal room to make equipment purchases. This would include several army communications and command and control projects, as well as multiple projects for army engineering and logistics support equipment.

For the RCAF, these unfunded liabilities, which will again become capability gaps if left unaddressed, include an eventual replacement or life extension for the fleets of our maritime patrol aircraft, our search and rescue helicopters and our tactical helicopter fleets.

À l'heure actuelle, pratiquement toutes les capacités militaires canadiennes pouvant être utilisées dans l'Arctique doivent y être déployées temporairement à partir de bases situées dans le sud du Canada et soutenues par un nombre très modeste d'emplacements d'opérations avancés très rudimentaires. Nous avons besoin de soutien logistique additionnel dans l'Arctique.

Troisièmement, il y a une lacune persistante sur le plan de la disponibilité opérationnelle. Pour composer avec les compressions budgétaires subies après 2010, on a réduit fortement le financement destiné à l'approvisionnement national, c'est-à-dire le poste budgétaire à partir duquel on finance l'entretien, la réparation et la remise en état de l'équipement ainsi que l'achat de pièces de rechange. En conséquence, le budget d'approvisionnement national pour certaines flottes aériennes a chuté de jusqu'à 25 p. 100, et l'armée a cessé d'utiliser la moitié de ses véhicules de type B. Même si les niveaux de financement globaux pour l'approvisionnement national sont largement retournés à peu près aux niveaux de 2010, les forces armées continuent de subir certaines des répercussions persistantes des activités d'entretien, de réparation et de remise en état qui avaient été reportées, faute de financement.

La quatrième lacune est la plus criante : dans le cadre des plans budgétaires actuels de la défense, les Forces armées canadiennes accusent des lacunes énormes au chapitre des biens d'équipement. Selon les documents publics, les investissements relatifs aux plans des biens d'équipement nécessaires pour veiller à ce que les politiques de défense se traduisent par une capacité militaire effective se situeraient entre 20 et 40 milliards de dollars, au moins, au cours des 20 à 30 prochaines années. À mon avis, la plus grande question à régler dans le cadre de l'Examen de la politique de défense maintenant en cours est de financer ce déficit, qui correspond à au moins 2 ou 3 milliards de dollars par année de financement supplémentaire pour les biens d'équipement. Si les lacunes à l'égard des biens d'équipement ne sont pas comblées et qu'on maintient le statu quo au chapitre du financement, les Forces armées canadiennes n'auront pas les moyens de maintenir la diversité de biens d'équipement sur laquelle elles comptent actuellement.

Cette situation s'applique tant à l'armée canadienne qu'à l'Aviation royale canadienne, car elles font toutes deux face à plusieurs besoins en biens d'équipement non financés qui deviendront des lacunes en matière de capacité dans l'avenir si la Défense nationale n'obtient pas des moyens financiers supplémentaires pour l'achat d'équipement. Cela comprendrait plusieurs projets de communication et de commandement et contrôle de l'armée, ainsi que de multiples projets d'équipement de soutien technique et logistique pour l'armée.

Quant à l'ARC, ces besoins non financés, lesquels deviendront également des lacunes en matière de capacité s'ils ne sont pas comblés, comprennent le remplacement ou la prolongation de la durée de vie de ses flottes d'aéronefs de patrouille maritime, d'hélicoptères de recherche et sauvetage et d'hélicoptères tactiques.

Let me now switch the focus of my remarks to Canada's operational capabilities relative to Canadian strategic priorities. With respect to our ability to conduct land-based operations, in my estimation this is largely a function of Canada's level of ambition rather than particular strategic need. Broadly speaking, I think we're relatively well positioned to continue the same level of land-based engagements as we have in recent years, thanks to the increase in the ranks of the Canadian Army in the mid-2000s and its recapitalization over the last decade.

One point of concern would be that the Canadian Army's ability to conduct operations against conventional peer states, such as Russia, is potentially not where it should be, given our army's focus on counter-insurgency operations for the last decade and peacekeeping operations for the decade prior.

With respect to Canada's ability to counter possible air and space-based threats to Canada, I think we do face several different operational capability gaps that should be addressed. The first is related to ballistic missiles.

At present, Canada has no defence whatsoever against ballistic missiles. North Korea has been developing this technology for several years and has now expanded to working to launch those missiles from their submarines. While the United States has developed a ground-based mid-course defence against these missiles and previously asked Canada to participate in that system, Canada declined to do so in the mid-2000s and has subsequently never formally revisited that position. This decision should be revisited as part of the defence policy review. We should discuss the possibility of Canada joining ballistic missile defence with the Americans, and if the terms are favourable to us joining we should formally join.

A second area where I think there is an operational capability gap relates to Russian air- and sea-launched cruise missiles. The Russian military has significantly upgraded its air and naval forces in recent years, and it continues to do so. Over the last two years in particular, the Russians have subsequently demonstrated that this new equipment is effective and that they are willing to use it to advance their own interests in Eastern Europe and in the Middle East.

In Syria, Russian forces successfully employed a new class of sophisticated conventional air- and sea-launched cruise missiles that have greatly enhanced range, are difficult to observe and are capable of precision targeting. Three aspects of this development are problematic. First, these weapons come in both nuclear and conventional variants; second, they can be carried by Russian long-range patrol aircraft and their newest and most capable submarines; and third, because of the increased distances at which these new missiles can successfully hit targets and their

Je vais maintenant vous faire part de mes observations à l'égard des capacités opérationnelles du Canada par rapport à ses priorités stratégiques. Au sujet de notre capacité de mener des opérations terrestres, cela tient largement, selon moi, aux ambitions du Canada plutôt qu'à un besoin stratégique particulier. De façon générale, je crois que nous sommes relativement bien placés pour maintenir le niveau d'activités terrestres que nous avons eues au cours des dernières années, grâce à l'accroissement de l'effectif de l'armée canadienne au milieu des années 2000 et à la mise à niveau effectuée au cours de la dernière décennie.

Une source de préoccupations serait le fait que la capacité de l'armée canadienne de mener des opérations contre d'autres pays au sens traditionnel du terme, comme la Russie, n'est peut-être pas au niveau requis, étant donné que notre armée s'est attachée aux opérations anti-insurrectionnelles au cours des 10 dernières années et aux opérations de maintien de la paix au cours de la décennie avant cela.

Quant à la capacité du Canada de contrer des menaces aériennes et spatiales, je crois que nous affichons plusieurs lacunes sur le plan des capacités opérationnelles qui devraient être corrigées. La première concerne les missiles balistiques.

À l'heure actuelle, le Canada n'a aucune défense contre les missiles balistiques. La Corée du Nord s'affaire à perfectionner cette technologie depuis plusieurs années et en est maintenant à travailler au lancement de ces missiles à partir de sous-marins. Les États-Unis ont mis au point un système terrestre de défense à mi-parcours contre ces missiles et a invité le Canada à y participer, mais le Canada a décliné leur offre vers le milieu de la première décennie des années 2000 et n'a jamais officiellement revu cette position. Cette décision devrait être étudiée à nouveau dans le cadre de l'Examen de la politique de défense. Nous devrions discuter de la possibilité que le Canada se joigne aux initiatives de défense antimissiles balistiques, et si les conditions de notre adhésion sont favorables, nous devrions officiellement participer aux activités.

Un autre aspect affichant des lacunes sur le plan des capacités opérationnelles, selon moi, concerne les missiles de croisière lancés par les Russes à partir d'un avion ou de la mer. Les forces armées russes ont fortement accru leurs capacités aériennes et navales au cours des dernières années, et elles continuent de le faire. Au cours des deux dernières années en particulier, les Russes ont démontré que ce nouvel équipement est efficace et qu'ils sont disposés à l'utiliser afin de promouvoir leurs propres intérêts en Europe de l'Est et au Moyen-Orient.

En Syrie, les forces russes ont utilisé avec succès une nouvelle catégorie de missiles de croisière classiques ultra-perfectionnés, lancés à partir d'avions ou de la mer, qui offrent une portée fortement améliorée, qui sont difficiles à observer et qui permettent de désigner des objectifs de précision. Ce fait nouveau est problématique pour trois raisons. Premièrement, ces armes ont des applications nucléaires et classiques; deuxièmement, elles peuvent être transportées par les aéronefs de patrouille à long rayon d'action ainsi que par les sous-marins

low-observability characteristics, the current arrangements for defending North America, based on NORAD and the North Warning System, must be upgraded in order to counter them effectively.

Because of this increased Russian activity around North America, we also need to enhance our ability to know what's happening in all three of our coastal approaches, and especially in the Canadian Arctic. Since 2007, the Russians have conducted long-range aviation patrols towards Canada's Arctic air space and done so in ways that indicate an inclination on their part to link this activity to strategic confrontations with Canada elsewhere in the world. Similarly, Russian submarine patrols in the Atlantic have reached levels not seen since the Cold War. We therefore need an expanded mix of air- and sea-based intelligence surveillance and reconnaissance platforms.

Finally, we need to maintain our ability to respond to aerial threats to North America. As Russia continues to modernize its air forces, this will require Canada to keep pace with improvements in Russian technology. As such, we need to move quickly to purchase a fleet of fighter aircraft capable of detecting the most modern Russian aircraft and sharing that information with the rest of the North American defence system.

With that, I thank you and I'll be happy to take your questions.

**The Chair:** Thank you very much, Dr. Perry.

**Senator Beyak:** Thank you for an excellent presentation. You've answered most of my three questions already. However, in light of the election in the United States and the discussions over NATO, could you tell the folks at home, as well as the committee, why Canada's commitment has been below 2 per cent? How much pressure will be on us to come up to the 2 per cent of GDP?

**Mr. Perry:** I think we're going to be under significant pressure from the Americans by the new president-elect's administration once it's formed to increase what we're contributing to NATO. That's been a perennial pressure under virtually every American administration. I certainly think that when President-elect Trump becomes president, if he goes even halfway to carrying forward with the type of rhetoric he has displayed towards that alliance and the under-contributions by a number of members — and Canada is twenty-third out of twenty-eight member nations in terms of our contribution as a share of our gross domestic product, now at under 1 per cent of GDP — we're going to face a lot more pointed and more vocal pressure to do more.

les plus récents et les plus performants de la Russie; troisièmement, vu la distance accrue à partir de laquelle ces nouveaux missiles peuvent toucher la cible, et vu la faible visibilité de ceux-ci, les arrangements actuels pour la défense de l'Amérique du Nord, fondés sur le NORAD et le Système d'alerte du Nord, doivent être mis à niveau pour que nous puissions les contrer efficacement.

À cause de cette activité russe accrue autour de l'Amérique du Nord, nous devons également accroître notre capacité de surveiller nos trois voies d'approche côtières, surtout du côté de l'Arctique canadien. Les Russes mènent depuis 2007 des patrouilles à long rayon d'action vers l'espace aérien de l'Arctique canadien et ils le font de façon à indiquer qu'ils sont enclins à relier cette activité à des confrontations stratégiques avec le Canada ailleurs dans le monde. De même, la présence de patrouilles sous-marines russes dans l'Atlantique a atteint des niveaux jamais vus depuis la guerre froide. Nous avons donc besoin d'un ensemble plus étendu de plateformes de renseignements, de surveillance et de reconnaissance à l'égard des activités aériennes et navales.

Enfin, nous devons maintenir notre capacité de réagir à des menaces aériennes en Amérique du Nord. Comme la Russie continue de moderniser sa Force aérienne, le Canada doit suivre la cadence des améliorations technologiques de ce pays. En conséquence, nous devons rapidement nous doter d'une flotte d'avions de chasse capables de détecter les appareils russes les plus modernes et de communiquer cette information au reste du système de défense nord-américain.

Sur ce, je vous remercie, et je répondrai avec plaisir à vos questions.

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Perry.

**La sénatrice Beyak :** C'était un excellent exposé, merci. Vous avez déjà répondu à la plupart de mes trois questions. Cependant, à la lumière du résultat des élections aux États-Unis et des discussions relatives à l'OTAN, pourriez-vous expliquer aux gens qui nous regardent, ainsi qu'aux membres du comité, pourquoi l'engagement du Canada est inférieur à 2 p. 100 du PIB? Est-ce que nous pouvons nous attendre à subir beaucoup de pressions pour faire passer nos dépenses à 2 p. 100?

**M. Perry :** Je crois que le gouvernement du nouveau président désigné des États-Unis, lorsqu'il aura été formé, exercera beaucoup de pression sur nous afin que nous augmentions notre contribution à l'OTAN. Pratiquement tous les gouvernements américains ont fait des pressions en ce sens. Assurément, si le président désigné Trump, au moment de son entrée en fonction, fait ne serait-ce que la moitié de ce qu'il a déclaré au sujet de cette alliance et des contributions insuffisantes d'un certain nombre de membres — notez que le Canada se classe 23<sup>e</sup> sur 28 États membres pour ce qui est de sa contribution en proportion de son produit intérieur brut, laquelle se situe sous la barre du 1 p. 100 du PIB —, nous allons subir des pressions beaucoup plus fortes et énergiques pour que nous en fassions davantage.

I wouldn't necessarily see that pressure being limited specifically to our contributions to NATO. Canada more broadly and North America benefit from a whole host of different programs that we work with collaboratively with the United States, where they carry the bulk of the load financially in terms of human resources.

There's a need to upgrade the North American defence infrastructure, as I pointed out. Historically the United States has carried different fractions and different shares, but in every case the majority of the funding has been borne by the United States for those previous efforts. I certainly think that under this incoming administration we may be under significantly more pressure to carry more of our own weight, both in terms of broader contributions to the alliance, as well what we do in Canada to contribute to North American defence specifically.

**Senator Beyak:** The number one job of government is to protect its citizens. How important do you think it will be to our Prime Minister and to Finance Minister Bill Morneau to make sure that the money is there? We've gotten away with underfunding it for years if what you're saying is correct. Is it time to step up to the plate?

**Mr. Perry:** I would totally agree with that. I think underfunding on defence has been a bipartisan effort, going back decades depending on when you start the clock on when this situation began, but it certainly preceded the last government and preceded the one before that, of both political stripes in office.

I hope this defence review will be different from some that have happened in the past. The Department of National Defence has spent a lot of effort improving its practices for planning and the way they develop capability packages and can present the costs on those. I think one of the advantages going into this defence review is that the Department of National Defence has a much better and more detailed ability to articulate the impact of different spending decisions and different potential budget lines.

Quite clearly, the government is in the process of being told right now that, as I was alluding to, if the status quo funding for the Department of National Defence is not addressed, we will see a number of different capabilities come out of the inventory of the Armed Forces because they don't have the money to fund them.

There is a whole host of strictly national reasons that we should put additional funding into the Department of National Defence so that we can retain, at a minimum, the same broad types of things that our military does and look to expand those in some areas. If funding is not injected, then for our own national reasons we're going to end up with less capable Armed Forces. And in the broader context I think there will certainly be

Je ne dirais pas nécessairement que ces pressions seraient limitées précisément à notre contribution à l'OTAN. Le Canada en général et l'Amérique du Nord tirent parti d'une foule de programmes différents auxquels nous travaillons en collaboration avec les États-Unis, et ce pays assume le gros de la charge financière pour ce qui est des ressources humaines.

Pour mettre à niveau l'infrastructure de défense américaine, comme je l'ai signalé, dans le passé, les États-Unis ont assumé des parts variables du fardeau, mais dans tous les cas, la majorité du financement pour ces efforts précédents est venue des États-Unis. Je crois certainement que le gouvernement qui s'en vient exercera beaucoup plus de pression sur nous pour que nous en faisons davantage sur le plan tant de notre contribution générale à l'alliance que de ce que nous faisons au Canada pour contribuer à la défense de l'Amérique du Nord en particulier.

**La sénatrice Beyak :** La tâche première d'un gouvernement est de protéger ses citoyens. Selon vous, à quel point notre premier ministre et le ministre des Finances Bill Morneau accorderont-ils de l'importance au financement de ces choses? Si vous dites vrai, nous les sous-finançons sans conséquence depuis des années. Est-ce que le temps est venu pour nous d'assumer nos responsabilités?

**M. Perry :** Je serais tout à fait d'accord avec cela. Je crois que le sous-financement de la défense est le fruit des efforts des deux grands partis; cela remonte à des décennies, du moment où vous jugez que la situation est apparue, mais il est certain qu'elle existait avant l'élection du gouvernement actuel et du gouvernement précédent, représentant les deux grands partis politiques.

J'espère que cet examen de la défense sera différent de certains autres qui ont été menés dans le passé. Le ministère de la Défense nationale a consacré beaucoup d'efforts à l'amélioration de ses pratiques de planification et à ses méthodes de constitution d'ensembles de capacités et de présentation des coûts connexes. Je crois que l'un des avantages de cet examen de la défense est que le ministère de la Défense nationale jouit d'une capacité améliorée d'articuler de façon détaillée les répercussions des différentes décisions en matière de dépenses et les différents postes budgétaires éventuels.

De toute évidence, le gouvernement est sur le point de se faire dire, comme je l'ai laissé entendre, que le maintien du financement de la Défense nationale à son niveau actuel va mener à l'abandon de diverses capacités par les forces armées, car elles n'auront pas l'argent requis pour les offrir.

Il y a toute une foule de raisons strictement nationales d'accroître le financement consenti au ministère de la Défense nationale afin que nous puissions, à tout le moins, conserver le large éventail d'activités menées par nos militaires et songer à les élargir dans certains domaines. Si ce financement n'est pas consenti, alors, pour nos seules fins nationales, nous aurons des forces armées moins capables. Et dans le contexte international, je

significant pressure from the United States for the rest of the alliance to carry more of that weight.

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

**Senator White:** My question will zero in on potential deployment of Canadian resources to Mali in particular, and whether or not you see us having the capability to deal with a 500-person peacekeeping mission to Mali at this point in time, based on what else we've already committed to in Latvia and what else we already have on the ground in the Middle East.

**Mr. Perry:** I think broadly we will, at least for an initial rotation or two, depending on the length of those rotations. A lot of it will depend on exactly what type of mission and what type of assets we deploy. I say that because a lot of the speculation was that we might be moving towards more of a capability development training assistance type of force rather than one that's based on a battle group or a battalion type of a construct. Those types of missions are more resource-intensive for the junior officers, senior NCOs, or at least they have been in the past when we deployed that kind of mission in Afghanistan.

Even though the numbers overall aren't as significant as they could be if we were to deploy a more conventional force package than Canada has deployed in the past, that puts a significant strain on the relatively low-density numbers of positions in those types of leadership positions to do training because they are the same ones that are needed at home. If we do deploy that mission and it's along the size that the government has outlined, we would then have three relatively significant missions: this one in addition to the ones in Eastern Europe and the Middle East right now. That would put some pressure on our logistical support abilities to keep three lines of operations going, which I think would have two implications.

First, the forces will become stressed if three lines of effort of that kind of magnitude are kept in place for a significant amount of time because it's really the rotational base that becomes difficult to sustain. Second, with all three of those lines of effort, if the Department of National Defence is not provided with incremental funding to offset those incremental costs, that would, at some point, start putting some fairly significant pressure on the department's ability to basically eat within its own budget line the costs of those operations. So I hope the government is topping up the budget to account for the operational impact.

**Senator White:** Thank you very much for that. The second piece to that is that, in the case of Mali in particular, it is most likely to be predominantly a francophone mission. Does that change what you just said, or would that make it more difficult from a rotational perspective since we'll be drawing on primarily one major unit?

crois que les États-Unis vont certainement exercer des pressions considérables sur le reste des intervenants dans l'alliance afin qu'ils en fassent davantage.

**La sénatrice Beyak :** Merci beaucoup.

**Le sénateur White :** Ma question porte sur le déploiement éventuel de ressources canadiennes au Mali en particulier et sur notre capacité, selon vous, de mener une mission de maintien de la paix de 500 personnes au Mali à ce point-ci, vu les engagements que nous avons déjà pris en Lettonie et les ressources qui sont déjà déployées au Moyen-Orient.

**M. Perry :** De façon générale, je crois que nous aurons la capacité voulue — du moins, pour une rotation initiale, peut-être deux —, tout dépendant de la durée des rotations. Cela va dépendre en grande partie du type exact de mission et du type d'actifs que nous déployons. Je dis cela parce qu'il y a eu beaucoup de conjectures au sujet de la possibilité que la mission repose davantage sur une force de développement des capacités et d'aide à l'instruction que sur un groupement tactique ou un bataillon. Ces types de missions reposent davantage sur des officiers subalternes, des sous-officiers supérieurs; du moins, c'est ce qui s'est produit dans le passé, lorsque nous avons déployé ce genre de mission en Afghanistan.

Même si les ressources requises dans l'ensemble ne sont pas aussi importantes qu'elles le seraient si le Canada déployait une formation d'attaque plus classique comme il l'a fait par le passé, cela exerce une pression considérable sur le nombre relativement faible de titulaires de ces types de postes de leadership sur le plan de l'instruction, car nous avons besoin de ces mêmes ressources à la maison. Si nous lançons cette mission et qu'elle est de la taille décrite par le gouvernement, nous participerons alors à trois missions relativement importantes : la nouvelle, en plus de celles en Europe de l'Est et au Moyen-Orient que nous menons actuellement. Le maintien de trois lignes d'opérations mettrait à l'épreuve nos capacités de soutien logistique, ce qui aurait selon moi des répercussions sur deux plans.

Premièrement, les forces deviendront stressées si trois lignes d'opérations de cette envergure sont maintenues pendant une bonne période, car c'est en réalité le roulement qui est difficile à maintenir. Deuxièmement, avec ces trois lignes d'opérations, si le ministère de la Défense nationale ne reçoit pas un financement supplémentaire pour compenser ces coûts additionnels, il sera pas mal difficile pour le ministère d'assumer le coût de ces opérations dans le respect de son budget. Par conséquent, j'ose espérer que le gouvernement va consentir un financement complémentaire correspondant à l'accroissement de l'impact opérationnel.

**Le sénateur White :** Merci beaucoup. Le deuxième volet de ma question au sujet du Mali, c'est qu'il s'agira probablement d'une mission à prédominance francophone. Est-ce que cela influe sur ce que vous venez de dire? Est-ce que cela compliquerait la rotation, vu qu'on s'appuierait principalement sur une grande unité?

**Mr. Perry:** Well, I think it would depend because we do have strong bilingualism provisions in our Armed Forces. So if they're not looking at sending fully formed units, then I think it would become a little bit easier, but, definitely, having the language skills would present more of a challenge than it would if we were just looking to send the Van Doos themselves. Amongst the other regiments, though, depending on exactly the kind of force mix, depending really on the length that we intend to keep that there and in the configuration, we can probably find enough bilingual positions to keep that staffed, but it depends really on the length of time.

**Senator White:** The last question I have, at this point anyway, surrounds the air force, and you briefly spoke to it. According to some of the discussions we have had with some countries that are in Mali, as an example, the impact on the use of the helicopters has dramatically decreased very quickly. Do you see us as having the capability to carry on a five- or six-year mission with the aircraft we have now, helicopters in particular, or would we have to commit to purchasing more?

**Mr. Perry:** Again, it would depend on the size and their scope of operations.

**Senator White:** Eight helicopters.

**Mr. Perry:** But it would depend on exactly what the deployment footprint looks like. If it's going to be largely static and it's going to be close to an air hub, that would have a significantly lower pressure and demand for inter-theatre airlift.

**Senator White:** But if, for example, it were used primarily for medevac, your perspective would be that their ability to continue would decrease dramatically?

**Mr. Perry:** It would. That will increase the demand. When the discussion of this mission moves from the theoretical to the actual, it will be a lot easier to give an answer. I think those types of considerations are, in part, what's led to the long period of time to get the planning that's taken place right for this. Other countries that have made their deployments have included an air component to those missions for very good reasons, and I would expect that we're looking at doing the same.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Mr. Perry, thank you for your presentation. With regard to our troops — nothing's perfect, of course — often politicians make commitments without really knowing whether the troops have the capability to act. Can you provide more details on some of the Canadian Army's gaps in that area, in particular with regard to the Royal Canadian Air Force and the Royal Canadian Navy? Are all the capabilities of our troops related to the budget, or do other gaps exist that aren't necessarily related to the budget?

**M. Perry :** Eh bien, je crois que cela reste à voir, car nous avons de solides règles relatives au bilinguisme dans nos forces armées. Par conséquent, je pense que ce serait un peu plus facile si on ne songe pas à envoyer des unités préconstituées, mais, certes, il serait plus difficile de pouvoir compter sur des gens possédant les compétences linguistiques requises que si nous comptions envoyer seulement les soldats du Royal 22<sup>e</sup>. Parmi les autres régiments, par contre, tout dépendant du type exact de forces en présence qu'on recherche, et selon la durée prévue de cette présence ainsi que sa configuration, nous pouvons probablement trouver assez de titulaires de poste bilingues pour répondre aux besoins, mais cela dépend vraiment de la durée.

**Le sénateur White :** Ma dernière question — du moins, pour l'instant — concerne l'aviation, et vous en avez brièvement parlé. Selon des discussions que nous avons eues avec certains pays présents au Mali, par exemple, l'impact sur l'utilisation des hélicoptères a baissé de façon spectaculaire et très rapide. À votre avis, avons-nous la capacité de mener une mission de cinq ou six ans avec les aéronefs que nous avons actuellement, les hélicoptères en particulier, ou faudrait-il que nous nous engagions à en acheter d'autres?

**M. Perry :** Encore une fois, cela dépendrait de la taille et de la portée des opérations.

**Le sénateur White :** Huit hélicoptères.

**M. Perry :** Mais il faudrait déterminer exactement quelle est l'empreinte du déploiement. Si le déploiement s'annonce largement statique et est censé se trouver à proximité d'un aéroport-pivot, cela exercerait beaucoup moins de pressions sur le plan du transport aérien entre les théâtres d'opérations.

**Le sénateur White :** Mais si, par exemple, on l'utilisait principalement pour l'évacuation médicale, vous seriez d'avis que leur capacité de continuer baisserait de façon spectaculaire?

**M. Perry :** Oui. Cela va faire baisser la demande. Lorsque les discussions relatives à cette mission passeront de la théorie à la pratique, il sera beaucoup plus facile de répondre. À mon avis, ces genres de considérations expliquent en partie tout le temps qu'on a mis pour assurer une planification judicieuse des opérations. D'autres pays qui ont déployé des forces ont assorti leurs missions d'une composante aérienne pour de très bonnes raisons, et je m'attendrais à ce que nous fassions la même chose.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Monsieur Perry, je vous remercie de votre présentation. En ce qui concerne nos troupes — rien n'est parfait, bien sûr —, souvent, les politiciens prennent des engagements sans trop savoir si les troupes ont la capacité d'agir. Pouvez-vous nous donner un peu plus de détails sur certaines des lacunes de l'armée canadienne à ce chapitre, notamment en ce qui concerne l'Aviation royale canadienne et la Marine royale canadienne? Les capacités de nos troupes sont-elles toutes liées à l'enveloppe budgétaire ou y a-t-il d'autres lacunes qui ne seraient pas nécessairement liées à l'enveloppe budgétaire?

[English]

**Mr. Perry:** So it's both, but, at least over the long-term perspective, we're facing an issue that's budget-limited right now. As part of the changes that have gone into how National Defence does planning now, which the Treasury Board has brought in over the last roughly a decade, the department can only plan to acquire things that it actually has funding for and can demonstrate a funding source for. In the past, it had more flexibility to basically move forward and do planning for things in the event that funding became available down the road. They are far more constrained now and limited, not being able to proceed with projects until there's an identified funding base. So we have kind of perennially had a problem of shortfalls, particularly with capital equipment, but right now the Government of Canada policies that allow National Defence to actually move forward and plan are much more tightly governed towards the funding availability, I think for a lot of good reasons. But what that's done is made the funding source far more critical. Having money is always important, but before, you could at least do far more of the planning than you can do now without having identified funding and not wait for the event that funding becomes available. They are very strictly limited right now, and that significantly limits the forward planning they can do without identified funding.

I focus on the money, so I think my answer will be that, absolutely, the money is the most important thing. But finding the personnel that can work and provide areas I think is increasingly becoming problematic. The forces have been under strength for a couple of years now. They're having a hard time getting back to the full strength that they are funded for. The same kinds of issues apply to the reserves, which are under strength and not up at the authorized strength that they are supposed to be. There's an effort under way right now, which I think is quite admirable, but it's going to be a huge challenge for the Armed Forces to try to increase the ranks of female members. It seems, in the aggregate, to be kind of a modest expansion, but, if you look at the math on that, they're going to have to spend an inordinate amount of time and effort trying to increase the female membership of the Armed Forces by a percentage point each year.

[Translation]

**Senator Dagenais:** I want your view on the type of schedule the government should set for a 10- or 15-year period to avoid losing its current capabilities. You said that many positions are vacant, so I think the government should set a schedule to avoid losing its acquired capabilities. What do you think?

[Traduction]

**M. Perry :** Ce serait un peu des deux, mais, du moins à long terme, nous faisons face à un problème d'ordre budgétaire à l'heure actuelle. Dans le cadre des changements apportés par le Conseil du Trésor — au cours des 10 dernières années environ — à la façon dont la Défense nationale effectue sa planification, le ministère peut seulement planifier l'acquisition de choses lorsqu'il possède les fonds requis ou peut démontrer une source de financement. Auparavant, il jouissait d'une plus grande souplesse et pouvait décider, essentiellement, de planifier des choses advenant le cas où des fonds seraient mis à sa disposition dans l'avenir. Il y a beaucoup plus de contraintes et de limites aujourd'hui, puisque le ministère ne peut lancer un projet que lorsqu'une source de financement est établie. Par conséquent, nous avons toujours eu des problèmes de manques à gagner, particulièrement à l'égard des biens d'équipement, mais les politiques actuelles du gouvernement du Canada qui permettent à la Défense nationale de passer à l'action et de planifier des choses sont reliées plus fortement à la disponibilité des fonds, pour un grand nombre de bonnes raisons, selon moi. Mais à cause de ces changements, la source de financement est d'autant plus cruciale. Il est toujours important d'avoir l'argent, mais autrefois, on pouvait au moins pousser la planification beaucoup plus loin qu'à l'heure actuelle, sans avoir cerné une source de financement, au lieu d'attendre que des fonds deviennent disponibles. Il y a des limites très strictes maintenant, et cela limite fortement la capacité de planifier des choses sans avoir établi une source de financement.

Je mets l'accent sur l'argent, alors je suppose que ma réponse est que l'argent est effectivement la chose la plus importante. À mon avis, toutefois, il sera de plus en plus difficile de trouver du personnel pouvant accomplir le travail dans des domaines particuliers. Les forces manquent de personnel depuis quelques années maintenant. Elles ont du mal à revenir à l'effectif complet pour lequel elles touchent du financement. Les mêmes problèmes s'appliquent à la Réserve, qui manque de personnel et n'affiche pas l'effectif autorisé qu'elle est censée avoir. On déploie un effort en ce sens à l'heure actuelle, et je trouve cela fort admirable, mais les forces armées auront énormément de mal à augmenter le nombre de femmes dans leurs rangs. Cette expansion semble modeste, dans l'ensemble, mais si vous regardez les chiffres, vous verrez que les forces doivent consacrer d'immenses quantités de temps et d'efforts pour accroître la présence de femmes dans les forces armées d'un point de pourcentage par année.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** J'aimerais connaître votre point de vue sur le type de calendrier que le gouvernement devrait envisager sur une période de 10 ou 15 ans afin d'éviter de perdre ses acquis en ce qui a trait aux capacités actuelles. Vous avez mentionné qu'il y a beaucoup de postes vacants, donc je crois que le gouvernement devrait prévoir un calendrier pour ne pas perdre les capacités qu'il a acquises. Quel serait votre point de vue à ce sujet?

[English]

**Mr. Perry:** I think what we need to do is come to an agreement, hopefully on a multi-partisan basis or, if not, just on a bipartisan basis, about what type of Armed Forces we want to have to a much more significant extent than we've been working towards in the past. I think that right now there's a fairly significant degree of at least bipartisan consensus about the need to replace the capabilities for our navy, the need to replace the bulk of the capabilities for our Armed Forces. I think that there's some promise there, in some cases a lot more than you would otherwise think just by reading headlines. But come to a long-term view about the type of Armed Forces we want to have, and then map out the capabilities. Then decide whether or not we're going to fund it.

My strong preference would be to fund it adequately, but if the consensus politically is that we're not willing to fund it the way that you would need to fund it to keep those types of armed forces, then actually come to an agreement about which types of capabilities we take out of service by design rather than simply have the progression.

What's been happening now is that, based on the existing, too-limited funding, we have particular types of capabilities that we're going to lose because they are old, not because we have decided that those would be the ones, given the amount of money we're willing to spend, that you would choose strategically to take out of service. If you took a more long-term view and got some multi-partisan endorsement behind that, you could map out the different capability areas and when we need to make decisions and try to do some time phasing and then calibrate the capacity in the Government of Canada to actually acquire that equipment.

One of the issues we have been facing over the last several years is that, because of previous decades of inadequate spending, we have been trying to make up for lost time, and the system of government right now simply can't move enough equipment and materiel through this procurement system to deliver on that.

So we keep pushing back procurements that the money was allocated for several years prior. The need to make those actual acquisitions doesn't go away, but you keep acquiring the need to make new ones on their original schedules if they don't actually slip and fall behind.

So what we're developing is a cumulative demand that's not going away, and there's a need to develop a greater capacity in the Government of Canada to actually meet that. So you need to have long-term planning, and it has to actually be met, both with the financial resources to deliver on it and the human capacity in the Government of Canada to actually execute that program on scale.

**Senator Day:** Mr. Perry, could you expand further on the point you were just making with Senator Dagenais about lapsed funds? We hear so often, in the budget document that comes out in the spring, that all of this money is going to be used to acquire certain

[Traduction]

**M. Perry :** Selon moi, nous devons en venir à une entente — entre plusieurs partis, de préférence, sinon entre les deux grands partis — sur le fait de vouloir donner aux forces armées des capacités beaucoup plus fortes que celles que nous cherchions à établir dans le passé. Je crois qu'il existe actuellement un consensus assez solide — au moins dans les deux grands partis — quant à la nécessité de remplacer les capacités de notre marine et de remplacer le gros des capacités de nos forces armées. Je pense qu'il y a un appui prometteur, contrairement à ce qu'on pourrait croire en lisant les manchettes. Nous devons songer au type de forces armées que nous souhaitons avoir à long terme, puis recenser les capacités requises. Ensuite, nous pourrions décider si nous allons les financer ou pas.

Ma préférence marquée serait d'accorder un financement adéquat, mais si la classe politique n'est pas disposée à consentir le financement qu'il faudrait pour conserver ces types de forces armées, elle devra alors convenir des capacités auxquelles nous allons renoncer et planifier en conséquence, au lieu de simplement réagir à l'évolution des choses.

La situation actuelle est la suivante : comme le financement existant est insuffisant, nous sommes sur le point de perdre des capacités particulières parce qu'elles sont vétustes, et non parce que nous avons pris la décision stratégique d'y renoncer à la lumière de l'argent que nous sommes disposés à dépenser. Si vous adoptiez une vision à long terme et pouviez obtenir un consensus parmi les partis, vous pourriez recenser les différents domaines de capacité afin qu'on puisse, le moment venu, prendre les décisions qui s'imposent et tenter d'établir un certain cadencement prévisionnel et de calibrer la capacité du gouvernement du Canada de faire l'acquisition de l'équipement.

L'un des problèmes auxquels nous avons dû faire face au cours des dernières années concerne le fait, après plusieurs décennies de dépenses inadéquates, de tenter de faire du rattrapage; or, le système de gouvernement actuel ne permet tout simplement pas de faire passer suffisamment d'équipement et de matériel par ce système d'approvisionnement pour qu'on y arrive.

Alors nous continuons de reporter des acquisitions pour lesquelles l'argent avait été affecté plusieurs années auparavant. Le besoin d'effectuer ces acquisitions ne disparaît pas, mais il y a toujours de nouveaux besoins qui se profilent à l'horizon, et il faut les combler, faute de quoi il y aura des retards.

On assiste donc à une accumulation des besoins, et ceux-ci ne disparaîtront pas; il faut que le gouvernement du Canada renforce sa capacité de combler ces besoins. Il faut donc assurer une planification à long terme et respecter cette planification en prévoyant des ressources financières suffisantes, d'une part, et une capacité humaine suffisante au gouvernement du Canada, d'autre part, pour réussir à mener à terme un projet de cette envergure.

**Le sénateur Day :** Monsieur Perry, pourriez-vous nous parler plus en détail de ce que vous venez de dire au sénateur Dagenais au sujet des fonds inutilisés? On nous dit souvent, dans le document budgétaire publié au printemps, que tout cet argent

equipment, and then when we look at this from the back end, a lot of the money wasn't spent. It lapsed. But it's my understanding that then the next year, that has to be brought up again. It's not there waiting to be used. Am I correct on that?

**Mr. Perry:** You are. This has been a subject of some disagreement. The Department of National Defence tries to spin this in a positive direction. To my mind, lapsed funding at the end of the year is bad, no matter what accounting rules or constructs are in place.

The one that was introduced in the mid-2000s under accrual accounting means if money is not spent at the end of a year, there's a much greater ability to not just lose that money forever but to move it forward and reprofile it to future years so that the money is not lost to the Department of National Defence.

If equipment is not bought on schedule, the money lapses. The purchasing power of those dollars is diminished because it's not fully inflated. If the money rolls forward, you get to keep it, but it's yesterday's money at tomorrow's interest rates, effectively, so you have reduced buying power. You're not moving forward to replace the equipment on the schedule you want to, so the equipment you're trying to maintain while waiting for a replacement gets older and more expensive to operate, and then you run into scheduling problems.

In the forces, there was a significant need to do recapitalization in the mid-2000s. Starting with the Martin government and then followed by Prime Minister Harper, significantly expanded capital, multiple billions of dollars, was made available to National Defence to spend. But the capacity to move that hasn't been there. If projects slip one year and there is supposed to be another one starting the subsequent year, if you lose a year on one project, you are effectively having that need stack on top of another.

There are a number of issues. The Department of National Defence doesn't lose the money in the way it used to, but not moving that program on schedule has hugely negative impacts, even though it's a slightly better situation from an accounting point of view than it used to be, where if the department couldn't spend money by March 31, it would lose it. It keeps the money now, but there are a lot of implications.

**Senator Day:** I hear you saying that this lapsed funding is fundamentally a result of bad procurement policy. The cynic might say this was purposely implemented to allow a government to make an announcement at the front end about all the things they're going to do and then not do them. You don't adopt that second cynical approach to things?

**Mr. Perry:** You can look at it in different ways. A different way of looking at the same situation is that there are some structural problems with our procurement system, and if they are

sera utilisé pour acquérir telle pièce d'équipement, puis lorsque tout est terminé, on constate que beaucoup de cet argent n'a pas été dépensé. Les crédits sont périmés. Cependant, d'après ce que je comprends, cet argent doit être demandé à nouveau l'année suivante. Il n'attend pas qu'on l'utilise. Ai-je raison de dire cela?

**M. Perry :** Vous avez raison. Il y a tout un débat sur la question. Le ministère de la Défense nationale essaie de présenter la chose sous un angle favorable. À mon avis, l'idée que des fonds demeurent inutilisés à la fin de l'exercice est déplorable, peu importe les règles ou les concepts comptables sur lesquels on s'appuie.

La péremption de fonds introduite autour de 2005 dans le cadre de la comptabilité d'exercice signifie que si l'argent n'est pas dépensé à la fin de l'exercice, il est beaucoup plus facile, au lieu de perdre cet argent pour toujours, de reporter les crédits et de les appliquer à des exercices ultérieurs afin que le ministère de la Défense nationale ne les perde pas.

Si l'équipement n'est pas acheté conformément au calendrier, l'argent est perdu. Le pouvoir d'achat lié à ces fonds est diminué, puisqu'il n'est pas indexé selon l'inflation. Si les fonds sont reportés, on les conserve, mais c'est l'argent d'hier au taux d'intérêt de demain, de fait, alors il y a une baisse du pouvoir d'achat. Vous ne remplacez pas l'équipement selon le calendrier établi, alors l'équipement que vous tentez d'entretenir jusqu'au remplacement prend de l'âge et devient plus coûteux à utiliser, puis viennent les problèmes de calendrier.

Les forces avaient sérieusement besoin d'une mise à niveau vers 2005. Le gouvernement Martin, puis le gouvernement Harper ont augmenté le capital consenti de façon importante, à hauteur de plusieurs milliards de dollars, à la Défense nationale. Mais la capacité d'utiliser cet argent n'est pas là. Si un projet prend du retard durant un exercice et qu'un autre projet est censé commencer l'année suivante, si vous perdez une année d'un projet, vous vous retrouvez de fait avec un besoin qui s'ajoute à un autre.

Il y a un certain nombre de problèmes. Le ministère de la Défense nationale ne perd pas l'argent comme c'était le cas autrement, mais le fait de ne pas mettre en œuvre un programme conformément au calendrier a des répercussions énormes, même si la situation est légèrement préférable, du point de vue comptable, à ce qu'elle était auparavant, c'est-à-dire à l'époque où le ministère perdait l'argent qui n'était pas dépensé au plus tard le 31 mars. Il conserve l'argent maintenant, mais il y a beaucoup d'incidences.

**Le sénateur Day :** Je vous entends dire que ces fonds inutilisés sont essentiellement le résultat d'une politique d'approvisionnement médiocre. Les cyniques diront qu'elle a été adoptée à dessein afin de permettre à un gouvernement d'annoncer toutes les choses qu'il va faire, puis de ne pas les faire. Vous ne souscrivez pas à cette vision cynique des choses?

**M. Perry :** On peut envisager la situation de différentes façons. Une autre façon de voir les choses est qu'il y a des problèmes structurels dans notre système d'approvisionnement et que le

not addressed, the department will keep lapsing money year over year. In terms of whether there is some intentionality behind what happened, without having access to the cabinet discussions, it's impossible to know that. There are some capacity issues, and there have definitely been some process issues.

We've introduced a lot of processes over the last six or seven years which have introduced more steps and hoops for the Department of National Defence to jump through before buying something. The demand keeps aggregating, and for a long time the workforce had decreased and then effectively stayed at the reduced level.

There has been some effort to increase that. The Department of National Defence has been trying to hire more people to do procurement. It has taken them years to hire people. Unfortunately, we're in a situation where there are a number of different problems with government processes. HR is one of them. We're in a situation where it's taken years to hire a couple hundred people to deal with the procurement backlog. There are a number of processes that are highly problematic.

In terms of intent, the best way to look at it is if this current government wants to spend that money, it needs to take significant and decisive action. If it doesn't, the money will keep lapsing at the end of the year.

**Senator Kenny:** Dr. Perry, I want to thank you for the work you do. You're a terrific witness and incredibly knowledgeable, and you're becoming the gold standard for the testimony you give. Keep it up.

Following up on Senator Day's comment about the problem of hiring people to help source equipment, what side of the shop does it fall on, on the DND side or on the CDS's side or both, and where should we be poking the stick to get them moving?

**Mr. Perry:** It's both sides of the department, and the CAF. The one I was referring to specifically is the Materiel Group under the DM. They have been trying to hire people, and I keep asking what the verb tense is on trying to hire — have actually hired or are hiring or will hire or are in the process of — and that's taken a long time.

There's a need for our Armed Forces to treat procurement and some of these resource management and strategic issues as higher priorities than in the past. We continue to put people into procurement-related positions, developing requirements, doing force generation, with effectively no training and education to enable them to succeed. We put them into positions and hope that by virtue of the other types of leadership training and their other experiences in the Armed Forces they will succeed and do well in

ministère va continuer de perdre les fonds inutilisés chaque année si ces problèmes ne sont pas réglés. Pour ce qui est de la possibilité qu'une telle chose ait été intentionnelle, il est impossible de le savoir sans avoir accès aux discussions du Cabinet. Il y a des problèmes de capacité, et il y a certainement eu des problèmes liés au processus.

Nous avons instauré, au cours des six ou sept dernières années, de nombreux processus qui ont forcé le ministère de la Défense nationale à se plier à des exigences supplémentaires avant d'acquiescer quelque chose. La demande continue de s'accumuler, et l'effectif a baissé pendant longtemps, puis est resté à ce niveau réduit.

Des efforts ont été déployés pour l'accroître. Le ministère de la Défense nationale essaie d'embaucher plus de gens pour les activités d'approvisionnement. Il a mis des années à embaucher des gens. Malheureusement, nous sommes dans une situation où les processus gouvernementaux accusent un certain nombre de problèmes différents, et l'un d'eux concerne les ressources humaines. Nous sommes dans une situation où on a mis plusieurs années à embaucher quelques centaines de personnes pour rattraper le retard au chapitre de l'approvisionnement. Un certain nombre de processus sont très problématiques.

Pour ce qui concerne l'intention, la meilleure façon d'envisager la chose, c'est que si le gouvernement actuel veut dépenser cet argent, il doit prendre des mesures énergiques et décisives. S'il ne le fait pas, l'argent continuera de rester inutilisé à la fin de l'exercice.

**Le sénateur Kenny :** Monsieur Perry, je tiens à vous remercier du travail que vous faites. Vous êtes un témoin fantastique, vous avez une maîtrise incroyable de vos dossiers, et vous êtes en train de devenir le témoin modèle. Continuez comme ça.

Pour faire suite au commentaire du sénateur Day au sujet du problème lié au fait d'embaucher des gens pour aider à faire l'acquisition d'équipement, de quel côté réside le problème, du côté du ministère de la Défense ou du côté du CEMD, ou les deux? Où devrions-nous exercer des pressions pour faire bouger les choses?

**M. Perry :** Le problème est du côté du ministère comme des FAC. Le groupe auquel je faisais allusion est le Groupe des matériels relevant du sous-ministre. Il essaie d'embaucher des gens, et je demande continuellement quel temps de verbe est appliqué à « essayer d'embaucher » — s'ils ont effectivement embauché, s'ils sont en train d'embaucher ou s'ils ont l'intention d'embaucher —, et la démarche a pris beaucoup de temps.

Il faut que nos forces armées accordent plus d'importance à l'approvisionnement et à certains de ces problèmes de gestion des ressources et enjeux stratégiques qu'elles ne l'ont fait dans le passé. Nous continuons d'affecter des gens à des postes liés à l'approvisionnement, d'établir les exigences et de procéder à la mise sur pied d'une force sans pour autant prévoir de formation et d'instruction pour l'aider à réussir. Nous affectons les gens à ces postes et espérons que, grâce à d'autres types de formation au

spite of a complete lack of preparation to enable them to succeed.

There's definitely a need to increase the capacity on both sides of the DND and CAF construct.

**Senator Kenny:** Funding seems to come easily to national security issues after a big bad event, and then the will and the interest of governments taper off, and a decade later the government doesn't remember the bad event, it isn't the same government, and the population isn't applying any pressure.

If we want to wait until the next big wave comes along and then move a lot of equipment through the system, you're telling us you don't think that's going to be possible because the movers aren't there to do it.

My view is that it's more than that. It's what Senator Day had to say, a lack of interest on the part of most governments to spend money on defence and national security. If you're not going to have a bad event, the burden falls on the minister and on the department and members of the Canadian Forces to describe what they do and why that might be useful to a government at some time in the future that no one can clearly predict.

What are your views on what's missing? Mine clearly are there's a lack of will on the part of the government to make this a priority, and there's a lack of determination on the part of the Department of Defence to come forward and explain why they're a useful organization.

**Mr. Perry:** I agree with that. Just to echo your point, there would be a significant time lag now. If you're currently working on 16-year procurement cycles, the ability to respond to that, it's not that you'd be effectively delivering on capability one event after the next big thing; at this point you'd be lucky to get there two or three events after what drove you to make a purchase.

The department is still trying to spend the significant budget increase that Prime Minister Martin delivered. That was more than a decade ago.

One of the points you're touching on about the information is that there is a significant knowledge gap that, to a certain degree, the politicians but also the wider public and even people in the bureaucracy around Ottawa have not been aware of. National Defence historically hasn't been able to communicate, even if it was inclined to, effectively as well as they can now the types of implications of spending money or not spending money on certain programs.

You're the politician. You'd have to tell me how the willingness would change if there is a clearer articulation of the impact of deciding to fund something or not, or by keeping at our current

commandement et à d'autres types d'expérience dans les forces armées, ils vont réussir et bien se tirer d'affaire malgré l'absence complète de préparation.

Il y a certainement un besoin d'accroître la capacité du côté du ministère comme des Forces armées canadiennes.

**Le sénateur Kenny :** On dirait que le financement lié aux problèmes de sécurité nationale vient facilement après un événement fâcheux; ensuite, la volonté et l'intérêt des gouvernements s'effrite, et 10 ans plus tard le gouvernement ne se rappelle plus l'événement fâcheux, ce n'est plus le même gouvernement, et la population n'applique plus autant de pression.

Si nous attendons la prochaine grande vague pour faire passer l'acquisition d'une grande quantité d'équipement dans le système, cela ne fonctionnera pas, selon vous, parce que les gens qu'il faut pour faire bouger les choses ne sont pas là.

À mon avis, c'est plus que ça. Cela revient à ce que le sénateur Day disait : un manque d'intérêt de la part de la plupart des gouvernements à dépenser de l'argent pour la défense et la sécurité nationale. S'il n'y a pas d'événement fâcheux, il incombe au ministre et au ministère ainsi qu'aux membres des Forces canadiennes de décrire ce qu'ils font et en quoi leurs activités pourraient s'avérer utiles pour un gouvernement futur à un moment que personne ne peut clairement prédire.

Quelle est votre opinion sur ce qui manque? Pour ma part, je pense qu'il y a clairement une absence de volonté du gouvernement d'en faire une priorité, et il y a un manque de détermination de la part du ministère de la Défense pour ce qui est de prendre la parole et d'expliquer en quoi il est utile.

**M. Perry :** Je suis d'accord avec vous. Juste pour ajouter à votre point, on accuserait un retard important maintenant. Si vous évoluez actuellement dans un cycle d'approvisionnement de 16 ans, la capacité de réagir à cela... ce n'est pas que vous obtiendriez cette capacité après l'événement suivant le premier événement qui vous a donné l'impulsion; à ce moment-là, vous vous compterez chanceux si vous l'obtenez au-delà du deuxième ou du troisième événement suivant celui qui vous a poussé à faire un achat.

Le ministère essaie toujours de dépenser les importantes ressources budgétaires supplémentaires consenties par le premier ministre Martin. Cela remonte à plus de 10 ans.

L'un des points que vous touchez au sujet de l'information est qu'il y a un manque de connaissances considérable et que les politiciens, dans une certaine mesure, mais aussi le grand public même des gens travaillant dans l'administration autour d'Ottawa ne le savent pas. Dans le passé, la Défense nationale ne pouvait pas, même si elle le souhaitait, communiquer aussi efficacement qu'elle le peut aujourd'hui au sujet de l'incidence de dépenser ou de ne pas dépenser l'argent affecté à un programme donné.

C'est vous, le politicien, il faudrait que vous me disiez à quel point la volonté changerait si on exposait plus clairement l'impact de la décision de financer ou de ne pas financer quelque chose, ou

share of GDP, which is now under 1 per cent, or whether we can move to a more reasonable number of 1.2 or 1.3 per cent in the interim. The 2 per cent target is good to strive toward, but given the actual limitation structurally in the Government of Canada, it would take us a long time to get to a situation where even given a budget that large, it could actually be usefully employed. If we set an interim target of 1.2 or 1.3 per cent of the GDP, which would be about a \$6 billion increase in our budget line, that would be a move in the right direction and is something I think the Department of National Defence can absorb if the government was interested in doing that and had a willingness to do so.

It would also have to come with direction to the rest of the bureaucracy that the government's intent wasn't just to put money in the front window, make an announcement and have it return at the end of the year. That money would have to go out the door to be spent on equipment and the actual Armed Forces, and not have it lapse at year's end.

**Senator Meredith:** Thank you, I really appreciate you being here today. This committee just returned from New York, where we heard about intelligence and reconnaissance capabilities and surveillance, which are critical to any mission. In your opinion, do you feel Canada is making the necessary investment in these areas, as we should be?

**Mr. Perry:** I think that's an area where we should try to do more. It's one where there's the most complementarity and overlap with the core, traditional missions Canada has undertaken historically. Intelligence, surveillance and reconnaissance capabilities are applicable to surveilling and defending Canada on our own and contributing to North American defence or any type of international engagement, either through NATO or outside of it, with the UN or any other organization.

Because of our unique geography, we have more of a need to enhance the type of ISR assets that we have right now, and expand on them. That would also give us something that is desirable to coalition operations, such as the one we're engaged in right now in the Middle East, previous operations in Libya and elsewhere. Those types of ISR assets and specializing enabling functions are often the ones that coalitions are most lacking in. I think there are a number of reasons why we should spend more money on those types of things.

**Senator Meredith:** So much Canadian technology is being developed to improve military capabilities, like UAVs and so forth. Where are we with that in terms of space spending and those kinds of investments? Would you recommend that this is an area we should also focus on as we look at the overall policy?

de maintenir l'investissement à la même proportion du PIB qu'à l'heure actuelle, c'est-à-dire moins de 1 p. 100, ou si nous pouvons passer à un chiffre plus raisonnable — 1,2 ou 1,3 p. 100 — entre temps. Le chiffre de 2 p. 100 est une bonne cible, mais vu les limites structurelles actuelles au sein du gouvernement du Canada, il nous faudrait beaucoup de temps pour arriver au point où nous serions effectivement capables de faire bon usage d'un budget aussi important. Si nous fixions pour l'instant une cible de 1,2 ou 1,3 p. 100 du PIB, ce qui correspondrait à une augmentation de notre budget d'environ 6 milliards de dollars, ce serait un pas dans la bonne direction, et je crois que le ministère de la Défense nationale serait en mesure d'absorber une telle somme si le gouvernement était intéressé et disposé à faire cela.

Il faudrait également que le gouvernement fasse comprendre au reste de l'administration qu'il ne s'agit pas seulement de mettre l'argent dans la vitrine, de faire une annonce, puis de le retourner dans les coffres de l'État à la fin de l'exercice. Il faudrait que cet argent soit effectivement versé et qu'on puisse faire l'achat d'équipement et financer les forces armées elles-mêmes, et faire en sorte que l'argent inutilisé ne soit pas perdu à la fin de l'exercice.

**Le sénateur Meredith :** Merci, je vous suis vraiment reconnaissant de votre présence aujourd'hui. Le comité vient tout juste de revenir de New York, où nous avons entendu parler des capacités de renseignement et de reconnaissance et de surveillance, qui sont cruciales à toute mission. À votre avis, estimez-vous que le Canada effectue l'investissement nécessaire dans ces domaines, comme ce devrait être le cas?

**M. Perry :** Je pense qu'il s'agit d'un domaine dans lequel nous devrions tenter d'en faire plus. C'en est un des plus complémentaires et qui chevauche le plus les missions traditionnelles de base qu'a entreprises le Canada dans le passé. Les capacités de renseignement, de surveillance et de reconnaissance sont applicables à la surveillance et à la défense du Canada par nos propres moyens et contribuent à la défense de l'Amérique du Nord ou à tout type de mobilisation internationale, que ce soit par l'intermédiaire de l'OTAN ou à l'extérieur de cette organisation, avec l'ONU ou avec toute autre organisation.

En raison de notre situation géographique unique, nous avons davantage besoin d'améliorer le type de ressources de RSR dont nous disposons actuellement et d'étendre ces ressources. Cela nous donnerait également quelque chose qui est souhaitable pour les opérations de coalition, comme celles à laquelle nous participons actuellement au Moyen-Orient, les opérations précédemment menées en Libye et ailleurs. Ces types de ressources de RSR et de spécialisation des fonctions habilitantes sont souvent ceux qui manquent le plus aux coalitions. Je pense qu'il y a un certain nombre de raisons pour lesquelles nous devrions consacrer plus d'argent à ces types de choses.

**Le sénateur Meredith :** Une très grande quantité de technologies canadiennes est mise au point dans le but d'améliorer les capacités militaires, comme les UAV et ainsi de suite. Où en sommes-nous à cet égard, du point de vue des dépenses spatiales et de ces genres d'investissements?

**Mr. Perry:** I think it is. We should be looking at a mix of space-based assets and different piloted and unpiloted airborne platforms. I think the right mix depends on exactly what kind of technology you want to buy, which should be driven by what types of things we want to have intelligence on and what types of surveillance we want to engage in. I don't think there is any one type of system we should prioritize over another. It's a question of having the right mix.

Right now, though, we are almost exclusively in satellite capacity, which is limited but improving, and piloted capacity. Domestically, I don't think we're taking enough advantage of the developments in technology in unpiloted UAVs. The army and navy use it operationally, but we don't draw on that type of capability domestically.

**Senator Meredith:** You talk about space in terms of satellites and so forth. Why has there been a lack of investments in that area, given the tracking mechanisms that are available now with these systems to see who the enemy is? Why have we not made those kinds of investments?

**Mr. Perry:** To be clear, we are making investments in those areas. I just think that's an area where it's in our interest domestically, and increasingly so given the changing strategic environment, to invest more. A lot of it comes down to funding competition. Across all branches of the Armed Forces, as well as the joint forces, of which space is one, even though the Air Force is the capability champion for them, they're all competing for too-limited resources across the board.

What the department has tried to do is best rationalize the available money to the huge competing demands which vastly outstrip how much cash is available. You're seeing effective under-investment in every sector you look at relative to what the policy direction given to the military would lead them to say, given the policies that previous governments have outlined. The capabilities you need vastly outstrip the funding line. It's really a question about funding limitations, which are restricting the amount that can be spent in any particular area you can look at. Space is one of them. That's one the department has identified as a growth area because there's recognition of the need to do more.

**Senator Lankin:** Thank you very much. I wanted to go back to the issue of lapsed funding, and I have two specific questions.

Recommanderiez-vous que ce soit un domaine sur lequel nous devrions également nous concentrer au moment où nous examinons la politique générale?

**M. Perry :** Je pense que c'est le cas. Nous devrions envisager un mélange de ressources spatiales et de diverses plateformes aériennes pilotées et sans pilote. Je pense que le bon mélange dépend du type exact de technologie qu'on veut acheter, lequel devrait être fondé sur le type de choses sur lequel nous voulons obtenir des renseignements et sur les types de surveillance auxquels nous voulons prendre part. Je ne pense pas qu'il y ait un genre unique de système que nous devrions rendre prioritaire par rapport à un autre. C'est une question d'avoir le bon mélange.

Actuellement, toutefois, nous nous occupons presque exclusivement de la capacité satellitaire, qui est limitée, mais qui s'améliore, et de la capacité pilotée. Au pays, je pense que nous ne tirons pas assez profit des progrès technologiques relatifs aux véhicules aériens sans pilote. L'armée et la marine s'en servent de façon opérationnelle, mais nous ne puisons pas dans ce type de capacité, au pays.

**Le sénateur Meredith :** Vous parlez de l'espace du point de vue des satellites et ainsi de suite. Pourquoi y a-t-il eu un manque d'investissements dans ce domaine, compte tenu des mécanismes de suivi qui sont maintenant accessibles et de ces systèmes qui permettent de voir qui est l'ennemi? Pourquoi n'avons-nous pas fait ces genres d'investissements?

**M. Perry :** Pour être clair, nous faisons des investissements dans ces domaines. Je pense seulement qu'il s'agit d'un domaine où il est dans notre intérêt, au pays — et de plus en plus, étant donné l'environnement stratégique changeant —, que nous investissions davantage. Une grande part de la situation se résume à la concurrence pour le financement. Dans toutes les branches des forces armées — ainsi que dans les forces interarmées, dont l'espace ferait partie —, même si la Force aérienne est la championne au chapitre des capacités, elles sont toutes en concurrence pour des ressources trop limitées dans tous les domaines.

Ce que le ministère a tenté de faire, c'est de rationaliser le mieux possible l'argent disponible par rapport aux énormes besoins concurrents, qui dépassent largement la quantité d'argent disponible. On observe un sous-investissement effectif dans tous les secteurs qu'on examine par rapport à ce que laisserait supposer l'orientation stratégique attribuée à l'armée, compte tenu des politiques que les gouvernements précédents ont décrites. Les capacités dont on a besoin dépassent largement le financement. Il s'agit en réalité d'une question qui porte sur les limites du financement, lesquelles rationnent l'argent qui doit être consacré à tout domaine particulier qu'on pourrait examiner. L'espace en fait partie. C'en est un que le ministère a désigné comme un domaine de croissance, car on reconnaît la nécessité d'en faire plus.

**La sénatrice Lankin :** Merci beaucoup. Je voulais revenir à la question des fonds non utilisés selon les prévisions, et j'ai deux questions précises à poser.

The first is with respect to the lack of capacity. You spoke about the need for better training of procurement personnel, particularly in the CAF, but you also spoke about the problem in DND with the backlog in hiring for more than 200 positions. Do you have insight into what the hiring challenges are? Is it security clearance, a lack of qualified applicants or low morale discouraging people from wanting to work in the department? What are the challenges that need to be addressed, and how would you go about clearing that backlog to build the capacity?

**Mr. Perry:** The two that are most significant are that we seem to have a process designed to hire people fairly, but not necessarily to hire people with the type of highly sought-after skill sets that have huge applicability in the private sector. We have processes right now set up to intake generic public administration positions, which are ill-suited to hiring people that you would ideally want to have running multi-billion-dollar procurement programs. In the private sector, those people don't have a very hard time getting a job.

If you have a process in the Government of Canada for which the intake for those positions is 12 or 18 months, you need to be leaning on people's patriotism at the expense of any other rational inducement or structure to get people like that in the door. Right now, the department is trying to bridge in students to a much higher extent because it's a hiring mechanism that can get a person in the door that they can hope to train in a reasonable time frame. But that's not a very strategic approach to managing people with specialized skill sets that are in high demand.

To add one other thought to the capacity discussion, the department right now is facing a situation where the rate at which they're getting approvals through the Treasury Board has been declining steadily year over year. That's because of that cumulating backlog of projects and having added a whole bunch of processes across the Government of Canada. They now have a situation where, unless the Treasury Board starts meeting more often specifically to deal with defence files, that backlog is not going to be reduced. They have too much demand to put through the system, and unless there are more windows for them to get through, they're effectively not going to be able to move that cumulating stack of projects through the system, even if you do increase capacity, because Treasury Board only meets so many times a year.

**Senator Lankin:** My second question is with respect to the procurement processes. There's a problem with the backlog that you'd just indicated, and with timing of approvals. You made reference to more hoops and hurdles being built into the system over a period of time. Normally that happens in governments when there are some triggering events, such as a government

La première concerne le manque de capacité. Vous avez parlé du besoin d'une meilleure formation du personnel d'approvisionnement, plus particulièrement dans les FAC, mais vous avez aussi évoqué le problème au sein du MDN lié à l'arriéré d'embauche pour plus de 200 postes. Avez-vous une idée des difficultés liées à l'embauche? S'agit-il des autorisations de sécurité, d'une pénurie de candidats qualifiés ou d'un moral bas qui décourage les gens de vouloir travailler au sein du ministère? Quelles sont les difficultés qui doivent être surmontées, et comment procéderiez-vous pour éliminer l'arriéré afin de renforcer les capacités?

**M. Perry :** Les deux qui sont les plus importantes sont le fait que nous semblons avoir un processus conçu pour embaucher les gens de façon équitable, mais pas nécessairement pour embaucher les gens possédant le type d'ensembles de compétences très recherchées dont les possibilités d'application sont énormes dans le secteur privé. Nos processus actuellement établis pour pourvoir des postes d'administration publique génériques sont mal adaptés pour l'embauche des personnes à qui on voudrait idéalement confier la direction de programmes d'approvisionnement de plusieurs milliards de dollars. Dans le secteur privé, ces personnes n'ont pas beaucoup de difficultés à trouver un emploi.

Si, au gouvernement du Canada, le processus permettant de pourvoir ces postes dure 12 ou 18 mois, il faut compter sur le patriotisme des gens aux dépens de toute autre incitation rationnelle ou structure pour faire franchir la porte à des gens comme cela. Actuellement, le ministère tente dans une bien plus grande mesure d'établir une passerelle pour faire venir des étudiants, car il s'agit d'un mécanisme d'embauche qui peut faire franchir la porte à une personne qu'on peut espérer former dans un délai raisonnable. Toutefois, il ne s'agit pas d'une approche très stratégique de gestion des personnes possédant des ensembles de compétences spécialisées qui font l'objet d'une forte demande.

Pour ajouter une autre réflexion à la discussion sur les capacités, actuellement le ministère fait face à une situation où le rythme auquel il obtient des approbations par l'intermédiaire du Conseil du Trésor diminue constamment d'année en année, à cause de cet arriéré cumulatif de projets et du fait que l'on a ajouté tout un tas de processus dans l'ensemble du gouvernement du Canada. On est maintenant dans une situation où, si le Conseil du Trésor ne commence pas à tenir plus souvent des réunions visant précisément à traiter les dossiers de la défense, cet arriéré ne va pas être réduit. On a trop de demandes à faire passer par le système, et, s'il n'y a pas plus de fenêtres pour les faire passer, effectivement ces multiples projets cumulatifs ne pourront cheminer dans le système, même si on augmente les capacités, car le Conseil du Trésor ne se réunit que tant de fois par année.

**La sénatrice Lankin :** Ma deuxième question porte sur les processus d'approvisionnement. Il y a un problème lié à l'arriéré que vous venez tout juste de mentionner ainsi qu'à la rapidité des approbations. Vous avez fait allusion au plus grand nombre d'obstacles qui ont été intégrés dans le système au cours d'une certaine période. Normalement, cela se produit dans les

having been criticized for failures in procurement. Have there been particular events that have brought about what some would call a knee-jerk response to tighten things up?

I'm particularly interested because I had the opportunity, when Minister Baird was in Treasury Board many years ago, to chair a blue ribbon panel for him looking at the administration of grants and contribution agreements in the government and to try and eliminate red tape. Has there been such a review of the procurement process government-wide or specific to Defence? If not, is that what's going to be required to try and streamline procurement to get good value for money, fairness in the competitive market out there for vendors, and timely decisions?

**Mr. Perry:** I'll take the last point first. In terms of red tape, yes, there is. The problem is that one effort was launched internally in the Department of National Defence in 2012, and to the best of my understanding, as of a week or two ago it wasn't yet effective policy. That's exclusively within National Defence. There's an effort to try to streamline the project approval process for those that fall within the Minister of National Defence's approval authority. Vice-Admiral Donaldson was the VCDS when that project was initiated, and he has been retired in Victoria for three years. It's not officially in action yet.

A second, wider cross-government effort that was initiated as part of the Defence Procurement Strategy that the Harper government brought in in February of 2014. I have no idea what tangible implications or results have come from that effort to streamline across government. If there's good news lurking behind the scenes, I wait eagerly for it to be revealed because there's no tangible publicly available output from that process that was initiated close to three years ago. That was designed to effectively be policy-compliant with the different types of policies that have brought in over the last couple of years.

How can you legally move forward and spend money but not go through the same processes that have historically happened sequentially rather than looking at what types of things can be done in parallel or going through a once-past-the-post type of approval process so long as you stay within certain parameters: your schedule, your costs or your requirements stay within a 10 per cent or 20 per cent variance? You don't have to get re-approval if something changes, because often things do change, and that would be a more logical approach to allow people to get approved once, and as long as you stay within certain expected bounds, you don't have to go back for authorization because that can really be time consuming.

gouvernements lorsqu'il y a des événements déclencheurs, comme le fait qu'un gouvernement a été critiqué pour des échecs relatifs à l'approvisionnement. Y a-t-il eu des événements particuliers qui ont donné lieu à ce que d'aucuns appelleraient une réaction impulsive de resserrer les choses?

Je m'y intéresse particulièrement parce que j'ai eu l'occasion, quand le ministre Baird était au Conseil du Trésor, il y a de nombreuses années, de présider pour lui un groupe d'experts qui étudiait l'administration des accords de subventions et de contribution au sein du gouvernement et tentait d'éliminer la paperasse. Un tel examen du processus d'approvisionnement a-t-il été mené à l'échelle du gouvernement ou relativement à la défense, précisément? Sinon, s'agit-il de ce qu'il va falloir faire pour tenter de simplifier l'approvisionnement afin d'obtenir une bonne optimisation des ressources, l'équité sur le marché concurrentiel pour les fournisseurs et des décisions prises en temps opportun?

**M. Perry :** J'aborderai le dernier élément en premier. En ce qui concerne la paperasse, oui, il y en a. Le problème tient au fait qu'un effort unique a été déployé à l'interne, au sein du ministère de la Défense nationale, en 2012 et que, à ma connaissance, il y a une ou deux semaines, il ne s'agissait pas encore d'une politique en tant que telle. C'est appliqué exclusivement à l'intérieur de la Défense nationale. On s'efforce de tenter de simplifier le processus d'approbation des projets, dans le cas de ceux qui sont visés par le pouvoir d'approbation du ministre de la Défense nationale. Le vice-amiral Donaldson était le VCEMD quand ce projet a été amorcé, et il est à la retraite, à Victoria, depuis trois ans. Le projet n'a pas encore été mis en œuvre officiellement.

Un deuxième effort plus vaste — pangouvernemental — qui a été déployé dans le cadre de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense qu'avait adoptée le gouvernement Harper en février 2014. Je n'ai aucune idée des répercussions concrètes ou des résultats qui ont découlé de cet effort visant à simplifier l'ensemble du gouvernement. S'il y a de bonnes nouvelles qui restent cachées, j'attends avec impatience qu'elles soient révélées, car aucun résultat concret de ce processus qui a été amorcé il y a près de trois ans n'est accessible au public. Cette stratégie avait été conçue pour être effectivement conforme aux divers types de politiques qui ont été adoptées au cours des deux ou trois dernières années.

Comment pouvez-vous faire avancer les choses d'un point de vue juridique et dépenser de l'argent sans suivre les processus qui, dans le passé, se déroulaient de façon séquentielle, au lieu d'étudier les types de choses qui peuvent être faites en parallèle ou de suivre un processus d'approbation de type uninominal majoritaire à un tour, tant que vous demeurez dans les limites de certains paramètres : votre calendrier, vos coûts ou vos besoins restent dans un écart de 10 ou 20 p. 100? Vous n'êtes pas tenu d'obtenir une nouvelle approbation si quelque chose change, parce qu'il arrive souvent que les choses changent, et il s'agirait d'une approche plus logique qui permettrait aux gens d'obtenir l'approbation une fois et, pourvu qu'ils demeurent dans certaines limites attendues, ils n'ont pas à obtenir de nouvelles autorisations, car cela peut vraiment exiger beaucoup de temps.

In terms of the process, there have definitely been triggers that I'll talk about in a minute. A lot of this is the impact of the Federal Accountability Act and the changes brought in when Prime Minister Harper took government. For many good reasons he tried to put in place more rigorous policies around financial management, so that brought in the need to do long-term investment planning. That's what I was alluding to earlier about Defence being in a different situation now because it can't even start doing the planning effectively on some projects unless the money is there and the projects are in a long-term investment plan.

The rigour that came along with that and the way it has been interpreted in National Defence is that they have to go through multiple instances on the length of a procurement project where you do costings to see whether or not there's space in the investment plan. If there's any kind of change, as you go through the procurement gates, you do a re-costing to see if the project still fits in there.

Back in the 2009 time frame the government changed its approach to doing project management. That policy had the benefit of taking away a strict dollar filter on whether or not a project had to be approved by Treasury Board or whether the Minister of National Defence could approve the project. It shifted the emphasis to doing it based on project complexity and risk, which had a benefit, but previously if a project went through there was an easy filter about whether it went to Treasury Board or the minister did it, and that was how much it costs. Now they have to go through an assessment process which is fairly time-intensive to assess the risk and complexity along with it. The benefit of doing that is that if it's a low-risk project, then the minister can approve it, and that process is shorter than going through the Treasury Board, but the down side is that doing that assessment each time for each project when the department has close to a thousand projects in total is very laborious and resource-intensive. That preceded a lot of the trigger events.

Anything that ends up in an Auditor General's report in a negative context tends to have negative knock-on implications. Definitely the reports into the previous project to acquire the Joint Strike Fighter had a hugely negative knock-on implication and undermined confidence in what National Defence was doing and how they were going about articulating requirements, which led to other changes, like the creation of an independent review panel to look at defence requirements inside National Defence as a direct outcome of that project.

En ce qui concerne le processus, il y a assurément eu des éléments déclencheurs que je vais aborder dans une minute. Beaucoup de ces éléments sont les conséquences de la Loi fédérale sur la responsabilité et des modifications apportées lorsque le premier ministre Harper a pris le pouvoir. Pour de nombreuses bonnes raisons, il a tenté de mettre en place des politiques rigoureuses concernant la gestion financière, alors, cela a suscité le besoin d'effectuer une planification des investissements à long terme. Voilà à quoi je faisais allusion plus tôt au sujet du fait que la Défense est dans une situation très différente, maintenant, puisqu'elle ne peut même pas commencer à effectuer la planification efficacement à l'égard de certains projets, si l'argent n'est pas accessible et que les projets ne font pas partie d'un plan d'investissement à long terme.

La rigueur qui est venue avec ces politiques et la façon dont elle a été interprétée au sein de la Défense nationale, c'est qu'on doit passer par de multiples instances au cours de la durée d'un projet d'approvisionnement, où on établit les coûts pour voir s'il y a de la place ou non dans le plan d'investissement. Si tout type de modification est apporté, à mesure qu'on suit les étapes de l'approvisionnement, on établit de nouveau les coûts pour voir si le projet a toujours sa place dans le plan.

Vers 2009, le gouvernement a modifié son approche de gestion de projet. Cette politique a eu l'avantage de retirer le filtre strictement axé sur l'argent pour déterminer si un projet devait être approuvé quand le Conseil du Trésor ou si le ministre de la Défense nationale pouvait l'approuver. Elle a fait passer l'accent sur une façon de faire fonder sur la complexité et le risque du projet, ce qui présentait un avantage, mais, auparavant, si un projet répondait à ces critères, il y avait un filtre facile pour déterminer s'il se rendait au Conseil du Trésor ou si le ministre s'en chargeait, c'est-à-dire combien il coûtait. Maintenant, les projets doivent suivre un processus d'évaluation qui nécessite pas mal de temps afin que l'on évalue le risque et la complexité qui s'y rattachent. L'avantage de cette façon de faire, c'est que, s'il s'agit d'un projet à faible risque, le ministre peut l'approuver, et ce processus est plus court que si l'on doit passer par le Conseil du Trésor, mais l'inconvénient, c'est qu'il est très laborieux de procéder à cette évaluation à chaque fois, pour chaque projet, alors que le ministère compte au total près d'un millier de projets, et que cela exige beaucoup de ressources. Ce changement d'approche a précédé beaucoup des événements déclencheurs.

Tout ce qui aboutit dans un rapport du vérificateur général dans un contexte négatif a tendance à entraîner des répercussions négatives. Il est certain que les rapports portant sur le projet précédent d'acquisition de l'avion d'attaque interarmées a eu d'énormes répercussions négatives et a miné la confiance à l'égard de ce que faisait la Défense nationale et de la façon dont elle formulait les besoins, ce qui a entraîné d'autres changements, comme la création d'un comité d'examen indépendant chargé de se pencher sur les besoins de la défense à l'intérieur de la Défense nationale en conséquence directe de ce projet.

Some of the costing changes that have been brought in also come from that Auditor General's report in particular, as well as the one into the Chinook helicopter and the Maritime helicopter projects. Those are three big ones that had significant knock-on implications and led to some of the other changes: the enhanced views on requirements and whether or not they're adequate, as well as more intense focus on costing, which has been good and will ultimately be beneficial.

Again, hiring people who have skills to do long-term costing in a highly complicated environment is not easy to do when you have a process designed to fairly hire administrative positions and that's the kind of dynamic they're working with.

**Senator Beyak:** I have to echo Senator Kenny's comments: You are the gold standard, very balanced and non-partisan, and you place the blame equally. That leads me to my question on countries I have heard of that have a non-partisan military procurement committee that survives the change of governments and has a strategy and plan always in place so that they don't go through this wasteful spending over and over.

Do you know about those countries and whether it would work here in Canada?

**Mr. Perry:** The most obvious model is Australia, which has a more bipartisan approach. As part of their most recent white paper they published a long-term investment plan that was independently cost-assured. When talking about gold standards, as we go through our defence policy review that should be the gold standard. My expectation about what comes out of the defence policy review process in Canada is to have a strategy that outlines interests in the world, sets priorities, outlines the types of capabilities in a broad sense that should be acquired. Then they had a 20-year plan, independently cost-verified, that laid out not just the specific projects but quite narrow bands on costs and laid them out sequentially over time when they needed to happen. That's what we should definitely be shooting towards.

**Senator Day:** I'm going to echo Senator Beyak and Senator Kenny. You've talked about a lot of very interesting things that are very helpful to us, Dr. Perry, and I appreciate you doing so.

I'm going to try to focus on two specific items now, although I'd like to continue the discussion of budgeting and procurement at some time. Your comments with respect to Joint Strike Fighter procurement put one qualifier on that, and that is an aircraft capable of intercepting. You were talking about Russians potentially in the North and then communicating that information to our allies. Would you like to indicate any other

Certaines des modifications qui ont été apportées au chapitre de l'établissement des coûts sont également issues de ce rapport particulier du vérificateur général et de celui qui portait sur les projets d'hélicoptère Chinook et Maritime. Ce sont trois gros rapports qui ont eu des répercussions importantes et qui ont mené à certains des autres changements : les perceptions améliorées des besoins et du fait qu'ils sont adéquats ou non, ainsi qu'un accent plus intense sur l'établissement des coûts, ce qui est bon et finira par être avantageux.

Encore une fois, il n'est pas facile d'embaucher des gens qui possèdent les compétences nécessaires pour établir des coûts à long terme dans un environnement hautement complexe, quand le processus dont on dispose est conçu dans le but de pourvoir de façon équitable des postes administratifs, et c'est le genre de dynamique avec laquelle on travaille.

**La sénatrice Beyak :** Je dois me faire l'écho des commentaires du sénateur Kenny : vous êtes le modèle d'excellence, très équilibré et impartial, et vous jetez le blâme équitablement. Cela me mène à ma question sur les pays dont j'ai entendu parler, qui ont établi un comité d'approvisionnement militaire impartial, lequel survit aux changements de gouvernement et a toujours une stratégie et un plan en place afin de ne pas faire ces dépenses inutiles encore et encore.

Connaissez-vous ces pays, et savez-vous si ce système fonctionnerait, ici, au Canada?

**M. Perry :** Le modèle le plus évident est celui de l'Australie, qui adopte une approche bipartite. Le dernier livre blanc qu'ont publié les Australiens contenait un plan d'investissement à long terme dont les coûts étaient assurés de façon indépendante. Lorsqu'on parle de modèles d'excellence, au moment où nous procédons à notre examen de la politique de défense, ce devrait être le modèle par excellence. Mon attente quant à ce qui ressortira du processus d'examen de la politique de défense mené au Canada, c'est que l'on se dote d'une stratégie qui décrit les intérêts dans le monde, qui établit les priorités, qui souligne les types de capacités générales qui devraient être acquises. Ensuite, on a établi un plan sur 20 ans, dont les coûts ont fait l'objet d'une vérification indépendante, qui exposait non seulement les projets précis, mais les bandes très étroites relativement aux coûts et qui les exposait de façon séquentielle au fil du temps, au moment où elles devaient se produire. Il s'agit assurément de ce que nous devrions viser.

**Le sénateur Day :** Je vais me faire l'écho des propos de la sénatrice Beyak et du sénateur Kenny. Vous avez évoqué beaucoup de choses très intéressantes qui nous sont très utiles, monsieur Perry, et je vous en suis reconnaissant.

Je vais essayer de me concentrer sur deux éléments précis, quoique je voudrais poursuivre la discussion concernant l'établissement du budget et l'approvisionnement à un certain moment. Vos commentaires relativement à l'achat de l'avion d'attaque interarmées ont attribué un qualificatif à cet avion, c'est-à-dire qu'il est capable d'intercepter. Vous évoquiez la présence possible des Russes dans le Nord, puis la communication

requirements that you feel are necessary? If you feel comfortable, which one of the aircraft do you think would probably meet those requirements?

**Mr. Perry:** When the Government of Canada went out this summer with an industry questionnaire, my read of that was that it expressed a clear preference and desire that whatever solution be provided be built in North America. That means there are effectively two contenders, and it involved the Super Hornet or the Joint Strike Fighter. Regarding any other potential contenders, on my read of the questions that the government was asking, because of interoperability concerns and the ability to share information and get around intelligence classification, means it's got to be North American, effectively.

There's no question that the F-35 is going to be by far the most capable aircraft. There are a number of other priorities that the Government of Canada could have, including domestic economic benefit, and I think on that issue there are potential advantages and disadvantages between the F-35 and the Super Hornet.

On the issue of costs, having looked at this very carefully over time, a lot of the costing information in the public domain is complete garbage. The only effective way for the Government of Canada to make the best choice — which I hope would be a best-value procurement, not simply looking for the lowest cost-compliant bid — would be to hold a competition and see what the best mix of cost, domestic economic benefit and return and capability would be and go through a process and simply set the parameters. The government should make it clear what it wants to have delivered, outline the type of capability performance it's looking at and then see who submits the best bid.

**Senator Day:** There has been some suggestion to do that, but it hasn't happened yet in terms of an open competition.

Realistically, we're not going to go up \$6 billion more in the first year, up to 1.3 per cent or 1.5 per cent of GDP. That's going to move up slowly. You talked about personnel gap and the real need for certain equipment. Somebody will have to make that choice. Do you want to make a recommendation to us as to where the extra dollars should go? If we can convince the government to put more dollars in, it's not going to be enough.

**Mr. Perry:** I think the focus should be on the long-term capital equipment. During Afghanistan we saw that personnel are more oriented towards land-based operations. We need them both for all kinds of military operations. There's a need to retain technical capacity, which is hard to turn on and off quickly, but the capital

de cette information à nos alliés. Voudriez-vous mentionner tout autre besoin qu'il est nécessaire de combler, selon vous? Si vous vous sentez à l'aise de le dire, d'après vous, lequel des aéronefs répondra probablement à ces besoins?

**M. Perry :** Cet été, quand le gouvernement du Canada a diffusé un questionnaire à l'intention de l'industrie, mon interprétation de ce questionnaire a été qu'il exprimait clairement une préférence et un désir que, quelle que soit la solution qui sera fournie, elle soit construite en Amérique du Nord. Cela signifie qu'il y a effectivement deux candidats, et cela comprenait le Super Hornet ou l'avion d'attaque interarmées. Concernant tout autre candidat potentiel, selon mon interprétation des questions que posait le gouvernement, en raison de préoccupations relatives à l'interopérabilité et à la capacité de communiquer l'information et de contourner la classification du renseignement, cela signifie qu'il faut qu'elle soit nord-américaine, effectivement.

Il ne fait aucun doute que le F-35 va être de loin l'aéronef le plus apte. Le gouvernement pourrait avoir un certain nombre d'autres priorités, y compris l'avantage économique national, et je pense que le F-35 et le Super Hornet présentent des avantages et des désavantages potentiels.

Concernant la question des coûts, comme je l'ai étudiée très attentivement au fil du temps, beaucoup des renseignements sur les coûts dans le domaine public sont bons à jeter aux poubelles. La seule manière efficace dont le gouvernement du Canada peut faire le meilleur choix — lequel, je l'espère, serait un approvisionnement offrant le meilleur rapport qualité-prix, pas seulement la recherche de la soumission conforme au coût le moins élevé — consisterait à tenir un concours et à voir quel serait le meilleur mélange de coûts, d'avantages et de retombées économiques nationales et de capacité, et à suivre un processus et simplement établir les paramètres. Le gouvernement devrait décrire clairement le produit qu'il veut se faire livrer, préciser le type de rendement relatif aux capacités qu'il envisage, et puis voir qui présente la meilleure soumission.

**Le sénateur Day :** Certaines personnes ont suggéré cette façon de procéder — un concours ouvert —, mais elle n'a pas encore eu lieu.

Pour être réalistes, nous n'allons pas augmenter nos dépenses de 6 milliards de dollars durant la première année, jusqu'à 1,3 ou 1,5 p. 100 du PIB. Cette augmentation va se faire lentement. Vous avez parlé de la lacune au chapitre du personnel et du besoin réel d'un certain équipement. Quelqu'un va devoir faire ce choix. Voulez-vous nous adresser une recommandation quant à l'endroit où l'argent supplémentaire devrait aller? Si nous pouvons convaincre le gouvernement d'injecter plus d'argent, ce ne sera pas suffisant.

**M. Perry :** Je pense que l'accent devrait être mis sur les biens d'équipement à long terme. Durant l'intervention en Afghanistan, nous avons constaté que le personnel est plus concentré dans les opérations terrestres. Nous en avons besoin pour tous les types d'opérations militaires. Il faut conserver une capacité technique,

investments are the ones where you continually need to be making investments over time and more significant investments over time than we have.

As a metric of that, the Department of National Defence at various times in the last decades has set different targets for how much money it will actually spend on capital equipment. Those basically range from the high 20 percentages down to a minimum of a 20 per cent investment target under the Canada First Defence Strategy.

Over the last six or seven years we've been averaging between 12 per cent and 14 per cent. If we keep notionally allocating the same kind of money we have and lapsing it at the same rate we have been, we're going to fall well below those targets and not reinvest. I think the biggest deficiency is on the capital side, and that's the one that's much more difficult to adjust quickly and respond to crises.

Hiring some types of people you can do quite quickly. Right now we're in a 16-year procurement cycle for major capital acquisitions. You can't turn those taps on and off very fast. What we're dealing with right now is trying to catch up from at least a decade if not more of spending too little on capital investment. You simply can't turn around the system to do that. I hope we can make the system better and make it more nimble, but I don't think you could expect that it's going to get as nimble as it would be to be able to bring somebody in if you had an effective HR system. You can train people to do some types of things in a couple of years. You can't buy a complicated piece of equipment in anywhere close to that time frame, even if we improve it.

**Senator Day:** We'll resist the temptation to call the last 10 years "a decade of darkness."

**Senator White:** The biggest complaint in every NATO country is the procurement of equipment. Who does it best?

**Mr. Perry:** I don't think there's any one country that has totally solved this. I keep looking for other examples, though, of different countries that can't actually spend the money they have, and that's a comparative point that I've yet to find. You can take lots of different areas for improvement from many of our allies in different ways, but none of them have this uniquely, as far as I can determine, Canadian problem. We also have a lack of money, as I hope I've made clear, but we also have an inability to use what we have, which is bizarre.

**An Hon. Senator:** Ask him who does it worse.

qui est difficile à activer et à désactiver rapidement, mais c'est dans les immobilisations que l'on doit continuellement investir au fil du temps, et ces investissements doivent être plus importants que ceux que nous avons faits.

En guise de mesure de ces investissements, à divers moments au cours des dernières décennies, le ministère de la Défense nationale a établi diverses cibles relativement à la quantité d'argent qu'il consacrerait aux biens d'équipement. Essentiellement, ces dépenses vont de pourcentages approchant les 30 p. 100 à une cible d'investissement minimal de 20 p. 100, au titre de la Stratégie de défense Le Canada d'abord.

Depuis les six ou sept dernières années, notre moyenne se situe entre 12 et 14 p. 100. Si nous continuons d'affecter théoriquement le même genre d'argent que celui dont nous disposons et que nous n'utilisons pas selon les prévisions dans la même mesure, nous allons descendre bien en dessous de ces cibles et n'allons pas réinvestir. Je pense que la plus grande lacune est du côté des immobilisations, et il s'agit de celle qui est bien plus difficile à rajuster rapidement et à faire réagir aux crises.

Il est possible d'embaucher certains genres de personnes très rapidement. Actuellement, nous sommes dans un cycle d'approvisionnement de 16 ans pour les acquisitions d'immobilisations majeures. On ne peut pas ouvrir et fermer ces robinets très rapidement. Ce dont il est question, en ce moment, c'est de tenter de rattraper au moins une décennie — si ce n'est plus — de dépenses trop modestes en immobilisations. Il est tout simplement impossible de modifier le système pour faire cela. J'espère que nous pourrions améliorer le système et le rendre plus souple, mais je ne pense pas que vous puissiez vous attendre à ce qu'il devienne aussi souple qu'il le serait afin de pouvoir accueillir quelqu'un si votre système de RH était efficace. Vous pouvez former les gens afin qu'ils fassent certains types de choses dans deux ou trois ans. Vous ne pourrez acheter de pièces d'équipement complexes dans un délai qui se rapproche de celui-là, même si nous améliorons le système.

**Le sénateur Day :** Nous allons résister à la tentation d'appeler les 10 dernières années « une décennie d'obscurité ».

**Le sénateur White :** Ce dont on se plaint le plus dans tous les pays de l'OTAN, c'est l'approvisionnement en équipement. Qui s'en tire le mieux?

**M. Perry :** Je ne pense pas qu'il y ait un pays qui ait totalement réglé ce problème. Je continue toutefois de chercher d'autres exemples de divers pays qui ne peuvent pas dépenser l'argent dont ils disposent, et il s'agit d'un élément comparatif que je n'ai pas encore trouvé. Vous pouvez examiner, chez nombre de nos alliés, beaucoup d'aspects différents à améliorer de diverses manières, mais aucun d'entre eux n'a ce problème qui, d'après ce que mes recherches m'ont permis de constater, est unique au Canada. Nous faisons également face à un manque d'argent, que j'espère avoir exposé clairement, mais nous sommes aussi dans l'incapacité d'utiliser celui dont nous disposons, ce qui est bizarre.

**Une voix :** Demandez-lui qui le fait de la pire façon.

**Senator White:** Yes, who does it worse? That's right. It could be us; that's the thing.

**The Chair:** I'd like to follow up with a couple of questions so that we get it on the record here. As to the question of the reserves, you said they were understaffed. Obviously, that reflects on the budget. That reflects on our personnel and our ability to be able to operate as a military force in the world.

Can you further explain "understaffed"?

**Mr. Perry:** I believe the previous government authored — and it is still considered extant — an increase in the reserves from, I think, 27,000 to 28,500, give or take. My understanding is that the reserve strength right now — and there are different ways to count it — is well below 20,000. So that's a fairly significant shortfall. In the past, on major operations, we have had up to 20 per cent or 25 per cent of deploying rotations being staffed by reservists. So if we're somewhere at 50 per cent or 60 per cent of what the authorized capacity for the Reserve Force is, that's going to be quite challenging.

**The Chair:** Just put this in perspective for the viewer and for ourselves as well. We're talking about a personnel of 66,000. Along with that now, we're looking at another 25,000 for a complement of roughly 80,000, maybe 85,000, to be full up to strength. Is that correct?

**Mr. Perry:** Yes, roughly.

**The Chair:** Ballpark.

Now, if I could follow up on that, you said that you felt that we were understaffed in the military, on a permanent personnel basis, so could you give us a number on that? You said a couple thousand? Could you refine that?

**Mr. Perry:** Just looking at what the authorized strength is now, it's about 2,000 positions under strength, relative to what's authorized, and that's within the broad scope of the Armed Forces and what they are authorized to have establishment positions for. In 2011, the Report on Transformation said there was a need to increase our capacity in cyber, to increase it in space, to increase it in intelligence positions in a couple of different ways. There are Air Force squadrons that are under strength. There are army battalions that aren't full strength. There are multiple different areas, even without getting into the conversation about whether or not we would need to, as I would argue, both maintain and enhance our submarine capability. If we were to go through those types of capability enhancements down the road, that would come with a personnel bill. Basically, we are short on the status quo right now, continuing to do the same types of things, and, if you look to expand into any number of different areas — In Canada,

**Le sénateur White :** Oui, qui le fait de la pire façon? C'est exact. Ce pourrait être nous; voilà le problème.

**Le président :** Je voudrais revenir sur deux ou trois questions afin que nous puissions les faire figurer au compte rendu. Concernant la question des réserves, vous avez affirmé qu'on n'y affectait pas suffisamment de personnel. Manifestement, cela se reflète dans le budget. Cela se reflète sur notre personnel et sur notre capacité de fonctionner en tant que force militaire dans le monde.

Pouvez-vous expliquer davantage le fait qu'on n'y affecte pas suffisamment de personnel?

**M. Perry :** Je crois que le gouvernement précédent a mis en branle — et c'est toujours le cas — une augmentation dans les réserves, où le nombre d'employés est passé, si je ne m'abuse, de 27 000 à 28 500, plus ou moins. Je crois savoir que la Force de réserve actuelle — et il y a diverses manières de la calculer — est bien inférieure à 20 000. Ainsi, il s'agit d'une lacune assez importante. Dans le passé, dans le cadre d'opérations majeures, une proportion allant jusqu'à 20 ou 25 p. 100 des rotations en déploiement étaient dotées par des réservistes. Alors, si nous nous situons à quelque 50 ou 60 p. 100 de la capacité autorisée pour la Force de réserve, cela va être très difficile.

**Le président :** Mettez simplement cela en perspective pour les téléspectateurs et pour nous-mêmes. Il est question d'un personnel de 66 000 employés. En plus de cela, nous envisageons l'embauche de 25 000 autres employés, pour un effectif d'environ 80 000 — peut-être 85 000 — pour être pleinement opérationnels. Est-ce exact?

**M. Perry :** Oui, à peu près.

**Le président :** Approximativement.

Si je peux revenir là-dessus, vous avez affirmé que vous estimiez qu'on n'affecte pas suffisamment de personnel dans l'armée, en ce qui concerne le personnel permanent, alors pourriez-vous nous donner un chiffre à cet égard? Vous avez dit deux ou trois milles? Pourriez-vous préciser ce chiffre?

**M. Perry :** Si on regarde seulement quelle est la force actuellement autorisée, il s'agit d'environ 2 000 postes non comblés, par rapport à ce qui est autorisé, et c'est dans l'ensemble des forces armées et dans les limites des postes qu'elles sont autorisées à prévoir à l'effectif. En 2011, le rapport sur la transformation a indiqué qu'il fallait accroître nos capacités dans le cyberspace, dans l'espace et dans les postes axés sur le renseignement, de deux ou trois façons différentes. Les effectifs d'escadrons de la Force aérienne sont insuffisants. Des bataillons de la Force de réserve ne sont pas pleinement opérationnels. Même sans parler du fait que nous aurions besoin ou non — comme je le ferais valoir — de maintenir et d'améliorer notre capacité sous-marine, les domaines sont nombreux et divers. Si nous devons procéder à ces types d'améliorations des capacités dans l'avenir, elles viendraient avec une facture au chapitre du personnel. Essentiellement, nous sommes à court d'effectifs, vu le statu quo, actuellement, et nous continuons de faire le même

somehow, we consider space to be an emerging domain when it's been around for quite some time now, and we still haven't fully staffed that. Cyber is the same thing. Cyber is not really new, but, in Canada, it's not staffed.

**The Chair:** I just want to get a sense of the numbers that we're talking about. Do you have any idea of the numbers, ballpark?

**Mr. Perry:** I think, in terms of the Regular Force, somewhere between 3,000 and 5,000 positions.

**Senator Kenny:** Chair, a follow-up, if I could. The way you phrased your question, there's quite a difference between the reserves and the air force, the army and the navy. Perhaps the witness could, just for the record, clarify that what you were saying was mainly directed to the militia, wasn't it?

**Mr. Perry:** That's correct, yes.

**Senator Kenny:** Do you want to just very briefly say why it's different than the navy and the air force?

**Mr. Perry:** Yes, the employment model for the militia in Canada is significantly different than for the air force and the navy. I'm most familiar with the navy concept, although it has actually kind of evolved to be more along the lines of what the militia has done. They have moved to basically a one-navy concept, where they have a mix of personnel deployed on any of their ships.

The militia is usually kind of split between the part-time activity, which happens on an annual basis, and then drawing upon those positions when there are international deployment opportunities. I think that, as an aside, though, there's a potential to give the Reserve Force some more dedicated tasks and give them designated capability areas. As an example, the U.S. does all kinds of its non-combat flying in the United States based on reserve or National Guard units. I don't think there's any reason we couldn't approach similar activities, like strategic transport, with a similar type of model.

**The Chair:** My final question is this, just for the record again: Our commitment to NATO has been referred to a number of times and the fact that we are, as far as an agreement is concerned, committed to 2 per cent. Can you give us a dollar figure between what we're spending now and what would be expected if we were to meet our 2 per cent target?

**Mr. Perry:** Yes, \$20 billion.

**The Chair:** Okay, thank you.

genre de choses; si vous envisagez d'étendre vos activités dans divers domaines, quels qu'ils soient... Au Canada, d'une certaine manière, nous considérons l'espace comme un nouveau domaine, alors qu'il existe depuis maintenant un bon moment, et nous ne sommes encore pas pleinement opérationnels dans ce domaine. Il en va de même pour le cyberspace. Ce n'est pas vraiment nouveau, mais au Canada, on n'y affecte pas de personnel.

**Le président :** Je veux seulement me faire une idée des chiffres dont il est question. Avez-vous une idée des chiffres, approximativement?

**M. Perry :** Je crois qu'on parle de 3 000 à 5 000 postes dans la Force régulière.

**Le sénateur Kenny :** Monsieur le président, si vous me le permettez, j'aimerais poser une question complémentaire. La façon dont vous avez formulé votre question... Il y a une différence importante entre la Réserve et l'Aviation royale canadienne, l'Armée de terre et la marine. Pour le compte rendu, peut-être pourrions-nous demander au témoin de préciser qu'il parlait de la milice en particulier, n'est-ce pas?

**M. Perry :** C'est exact, oui.

**Le sénateur Kenny :** Pouvez-vous nous expliquer brièvement comment cela se distingue de la marine et de la Force aérienne?

**M. Perry :** Oui. Le modèle d'emploi pour la milice au Canada est très différent de celui de la Force aérienne ou de la marine. Je connais mieux le modèle en vigueur dans la marine, même s'il a en quelque sorte évolué pour se rapprocher de celui de la milice. Essentiellement, on a mis en œuvre un concept de marine unique où un personnel divers peut être affecté à n'importe lequel des navires.

D'ordinaire, la milice, d'une part, mène des activités à temps partiel qui se déroulent annuellement et, d'autre part, fournit les gens qui ont été entraînés pour les postes à l'étranger lorsque c'est nécessaire. Incidemment, je crois malgré tout qu'il serait possible d'attribuer à la Force de réserve des tâches un peu plus ciblées ainsi que des domaines désignés de capacités. Par exemple, il y a la garde nationale des États-Unis : les réservistes ou les unités de la garde nationale aux États-Unis se chargent de toutes sortes d'opérations d'aviation qui ne sont pas liées aux combats. Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas adopter un type de modèle similaire afin de mener des activités semblables, par exemple le transport stratégique.

**Le président :** J'ai une dernière question. Je le dis à nouveau pour le compte rendu : notre engagement envers l'OTAN a été mentionné un certain nombre de fois, tout comme le fait que nous devons atteindre, selon l'accord en vigueur, une cible de 2 p. 100. En dollars, combien faudrait-il dépenser pour atteindre cet objectif de 2 p. 100, par rapport à ce que nous dépensons actuellement?

**M. Perry :** Oui. Ce serait 20 milliards de dollars.

**Le président :** D'accord, merci.

**Mr. Perry:** That's how much we're undershooting that spending target.

**The Chair:** And we're spending how much presently?

**Mr. Perry:** This year, about \$18.5 billion, assuming we spend it all, and I have no actual thought that we will because I'm quite confident that, unless something changes, we are going to let lapse several hundred million dollars at year's end.

**The Chair:** Well, I want to thank you very much, Dr. Perry. You have, once again, brought to our committee a lot of information that is of a great deal of interest to us and very worthwhile. We very much appreciate what you do and how much work and effort you and your organization put in to ensure that our military is brought to the attention of the public as well as the government, its importance and why we should be investing in the military for today and tomorrow. So I'd like to thank you for attending.

Joining us in our second panel as we continue our study of issues related to the defence policy review is Lieutenant-General (Ret'd) André Deschamps, Honorary National President of the Air Force Association of Canada, a national aerospace and community service organization established to commemorate the noble achievements of the men and women who have served as members of the Canadian Air Force since its inception and to advocate for a proficient and well-equipped air force and for support for the Royal Canadian Air Cadets. Lieutenant-General Deschamps retired from his position as Commander of the Royal Canadian Air Force in September 2012 after 36 years of service.

In the last three years of his service, he led the RCAF through combat missions in Afghanistan and Libya, the humanitarian airlift to Haiti, support to the 2010 Vancouver Olympics and numerous other search and rescue missions and assorted training and operational tasks.

Mr. Deschamps, it's been four years since your last appearance in 2012 when you were Commander of the Royal Canadian Air Force. We welcome you back in your new capacity with the Air Force Association of Canada.

[Translation]

**Lieutenant-General (Ret'd) André Deschamps, Honorary National President, Air Force Association of Canada:** Thank you. It's an honour for me to be here today as a representative of the Air Force Association of Canada to discuss a very important subject, namely, the possible operational capability gaps in the Royal Canadian Air Force.

**M. Perry :** C'est le montant qu'il nous manque pour atteindre la cible.

**Le président :** Et combien dépensons-nous actuellement?

**M. Perry :** Cette année, le budget est de 18,5 milliards de dollars. C'est en supposant que nous utilisons tout le budget, et à dire vrai, je ne crois pas que ce sera le cas. Je suis même plutôt sûr que plusieurs centaines de millions de dollars n'auront pas été utilisés d'ici la fin de l'année, à moins que quelque chose ne change.

**Le président :** Eh bien, merci beaucoup, monsieur Perry. À nouveau, notre comité a appris beaucoup de choses très intéressantes et très utiles grâce à vous. Nous vous sommes très reconnaissants de ce que vous faites et du travail et des efforts que votre organisation et vous consacrez pour tenir le public et le gouvernement au courant de l'importance des Forces canadiennes et des raisons pour lesquelles il faut investir, autant pour aujourd'hui que pour demain, dans les Forces armées canadiennes. Pour cette raison, je tiens à vous remercier d'être venu témoigner.

Nous poursuivons notre étude sur les questions relatives à l'Examen de la politique de défense avec notre deuxième groupe de témoins. Nous accueillons le lieutenant-général à la retraite André Deschamps, président honoraire national de l'Association de la Force aérienne du Canada, un organisme communautaire national qui s'intéresse à l'aérospatiale et qui s'est donné pour mission de commémorer les nobles réalisations des hommes et des femmes qui ont servi dans l'Aviation royale du Canada depuis sa création, de militer en faveur d'une Force aérienne compétente et bien équipée et d'appuyer les cadets de l'Aviation royale du Canada. Le lieutenant-général Deschamps a pris sa retraite de son poste de commandant de l'Aviation royale canadienne en septembre 2012, après 36 années de service.

Au cours des trois années ayant précédé cette date, il a dirigé l'ARC dans de nombreux contextes : missions de combat en Afghanistan et en Libye; pont aérien humanitaire entre Haïti et le Canada; appui fourni aux organisateurs des Jeux olympiques de Vancouver en 2010; multiples missions de recherche et de sauvetage et toute une gamme de tâches opérationnelles ou concernant l'entraînement.

Monsieur Deschamps, vous avez témoigné pour la dernière fois en 2012, il y a quatre ans, alors que vous étiez commandant de l'Aviation royale canadienne. Nous sommes heureux de vous accueillir parmi nous dans votre nouveau rôle au sein de l'Association de la Force aérienne du Canada.

[Français]

**Lieutenant-général (à la retraite) André Deschamps, président honoraire national, Association de l'aviation royale du Canada :** Merci beaucoup, c'est un honneur pour moi de comparaître devant vous aujourd'hui en tant que représentant de l'Association de l'aviation royale du Canada pour discuter d'un sujet très important, le potentiel de manque de capacités opérationnelles de l'Aviation royale canadienne.

[English]

Before getting into a detailed discussion on this subject, it would be useful to situate the RCAF Association and its particular interests and mandate.

The RCAF Association was established in 1948 by direction of cabinet via a cabinet conclusion and was provided an annual grant to deliver its mandate of advocacy on behalf of the RCAF. Essentially, the association was expected to keep its members informed on air force issues and requirements so that they, in turn, could keep the general public abreast of important issues. It was also to encourage service members to join civilian organizations in their communities and take part so that they could become known and not considered outsiders. Finally, since the RCAF did not have the resources to have establishments in every community, the association was to represent the greater interests of the air force in as many communities as possible.

Over the years, changes in demographics and technology have modified some of the ways by which the mandate has been delivered, and the current approach can be summed up as follows: advocacy, which is the support for a well-equipped air force for Canada; traditions, preserve and perpetuate the great traditions established in the RCAF since its inception; air cadets, support to the Royal Canadian Air Cadet corps in close collaboration with the Air Cadet League of Canada; community, participate in local, civic and community programs identified by Wings and undertake charitable and other projects of both a national and local character; and civilian and military air, recognize the achievements in civil and military aviation through annual awards of the RCAFA.

Therefore, one can best summarize the association's role as advocacy, youth and heritage.

The association currently consists of approximately 6,300 members distributed across North America in 58 wings. We even have wings in Mexico and the U.S.

This brings us to the discussion for today, and we would like to express our continued admiration and respect for the excellent work done by the men and women of the Canadian Armed Forces, and more specifically the members of the RCAF.

Over the last 10 years we have seen the operational tempo remain at a very high level, both at home and abroad, while at the same time the air force has dealt with significant transformation efforts internally.

[Traduction]

Avant de lancer une discussion détaillée sur le sujet, je crois qu'il serait pratique que je décrive l'Association de l'ARC, ses intérêts particuliers et son mandat.

L'Association de l'ARC a été établie en 1948 sous la direction du Cabinet, par suite d'une conclusion du Cabinet. On lui a accordé une subvention annuelle afin qu'elle puisse s'acquitter du mandat dont elle est investie par l'ARC. Essentiellement, l'association est chargée de tenir ses membres au courant des sujets d'actualité concernant la Force aérienne et des exigences dans ce domaine afin que ceux-ci puissent, en retour, tenir le grand public informé des sujets importants. L'association encourageait également les militaires à adhérer aux organisations civiles dans leur collectivité et à participer à la vie communautaire, le but étant qu'ils se fassent connaître et cessent d'être des gens de l'extérieur. En dernier lieu, puisque l'ARC ne disposait pas des ressources nécessaires pour s'établir dans toutes les collectivités, l'association a été chargée de faire valoir les intérêts supérieurs de la Force aérienne dans le plus de collectivités possible.

Au fil des ans, les changements démographiques et technologiques ont modifié certains volets de l'exécution du mandat. Actuellement, on pourrait résumer l'approche en vigueur ainsi : la promotion, soit promouvoir une Force aérienne canadienne bien équipée; les traditions, soit protéger et maintenir les grandes traditions respectées depuis les débuts de l'ARC; les Cadets de l'air, c'est-à-dire soutenir les Cadets de l'Aviation royale du Canada en étroite collaboration avec la Ligue des cadets de l'Air du Canada; la collectivité, soit participer à des programmes communautaires, civiques et locaux sélectionnés par les escadres ainsi qu'à des œuvres de charité et d'autres projets présentant un intérêt national ou local; et l'aviation civile et militaire, à savoir célébrer les réussites civiles et militaires en aviation à la remise des prix annuelle de l'Association de l'ARC.

Donc, on peut résumer le plus simplement le rôle de l'association comme étant axé sur la promotion, les jeunes et les traditions.

L'association compte actuellement environ 6 300 membres dans 58 escadres partout en Amérique du Nord. Nous avons même des escadres au Mexique et aux États-Unis.

Nous en arrivons donc au sujet à l'étude aujourd'hui. Nous tenons à exprimer notre admiration et notre respect indéfectibles envers l'excellent travail accompli par les hommes et les femmes des Forces armées canadiennes et par les membres de l'ARC en particulier.

Au cours des 10 dernières années, le rythme des opérations s'est maintenu à un niveau très élevé, autant au Canada qu'à l'étranger, tandis que, parallèlement, la Force aérienne a dû composer avec d'importants efforts internes de transformation.

We are grateful to past governments for their continued investments that have brought in new equipment such as the C-17s, C-130Js, Chinooks and Cyclone helicopters. We have also been strong proponents of a reinvestment in the CP-140 fleet. We were quite pleased to see the recent commitment to modernizing 14 of the aircraft, although the association believes, given the growing challenges at home and overseas, that all remaining available aircraft should be modernized to give Canada the most flexibility for the coming decades.

Over the last 10 years, the association has published 34 position papers on a wide range of subjects touching on air force readiness capabilities, and we would be willing to share these reports with this committee, if so desired.

As we look to more current procurement efforts and potential gaps, we remain strongly convinced that a manned fighter with robust, multi-role capabilities will be needed for at least the next few decades.

It is well understood why a competition is normally the preferred means of acquiring such platforms. However, we would caution against the impulse to adjust operational requirements to fit the competitive mould. A decision on the way ahead needs to be made soon because the end life of the current fleet will be upon us in less than 10 years.

Another area of concern is the slow progress toward the acquisition of unmanned aerial vehicles. Much has been learned over the last decade about the use of these systems; however, technology keeps progressing, and the search for the perfect fit for Canada has caused many delays in getting this program moving. We would suggest that the defence policy review needs to address this with some clarity and provide the strategic space for a mix of possible solutions. No one platform can cover all our needs.

Although great progress has been made, much remains to be done as we look to the fleet renewals for fighters, search and rescue assets and training platforms, while grappling with emerging domains such as UVAs, space and cyber. We expect that the defence policy review will seek to address the coming challenges and provide a renewed framework for defence planning and RCAF capabilities.

We welcome the opportunity to engage in this important discussion and are happy to answer questions at this time. Once again, we appreciate the opportunity to bring the voice of our membership to this table.

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

Nous remercions les gouvernements précédents de ne pas avoir interrompu les investissements. Ceux-ci ont permis l'achat de nouveaux équipements, par exemple des hélicoptères comme le C-17, le C-130J, le Chinook et le Cyclone. Nous sommes aussi fortement en faveur d'un nouvel investissement dans la flotte de CP-140. Récemment, nous avons accueilli favorablement l'engagement de moderniser 14 de ces aéronefs. Toutefois, compte tenu des problèmes émergents au pays et à l'étranger, l'association est d'avis que tous les autres aéronefs en service devraient être modernisés afin d'offrir au Canada la plus grande marge de manœuvre possible au cours des décennies à venir.

Pendant les 10 dernières années, l'association a publié 34 exposés de position sur un vaste éventail de sujets relatifs à l'état de préparation de la Force aérienne, et nous sommes disposés à faire parvenir ces rapports au comité, si vous le désirez.

Nous devons trouver un système d'approvisionnement moderne et cibler les lacunes potentielles; à ce chapitre, nous demeurons fortement convaincus que le Canada aura encore besoin de chasseurs polyvalents avec pilote au cours des prochaines décennies au minimum.

Nous comprenons tout à fait pourquoi un appel d'offres est habituellement le moyen privilégié pour l'acquisition de ce genre de plateformes. Toutefois, nous vous recommandons de ne pas céder à la tentation d'adapter les exigences opérationnelles en fonction de cette façon de faire. Il va rapidement falloir prendre une décision quant à la voie à suivre, parce que la flotte actuelle atteindra la fin de sa durée de vie dans moins de 10 ans.

Un autre domaine de préoccupation concerne le long processus d'acquisition d'aéronefs sans pilote. Les connaissances relatives à ce genre de système ont beaucoup augmenté au cours de la dernière décennie, mais la technologie ne cesse de progresser, et le Canada, dans sa recherche de la perfection, a endigué de nombreuses fois l'avancement du programme. Nous sommes d'avis que cela doit être étudié de façon éclairée dans le cadre de l'Examen de la politique de défense et qu'il faut prévoir un espace stratégique pour l'élaboration de diverses solutions potentielles. Une seule plateforme ne peut pas répondre à tous nos besoins.

Même si nous avons fait beaucoup de chemin, il nous reste encore beaucoup à parcourir. D'une part, il faut renouveler la flotte de chasseurs, d'appareils pour la recherche et le sauvetage et de plateformes d'entraînement, et, d'autre part, il faut apprivoiser les domaines émergents comme les véhicules aériens sans pilote, l'espace et le cyberspace. Nous nous attendons à ce que l'Examen de la politique de défense tienne compte des problèmes à venir et fournisse un cadre stratégique renouvelé pour le processus d'établissement des plans de défense et les capacités de l'ARC.

Nous accueillons la possibilité de participer à cette importante discussion et serions heureux de répondre à vos questions aujourd'hui. Nous vous remercions encore de nous offrir l'occasion de donner ici une voix à nos membres.

**Le président :** Merci beaucoup.

**Senator Beyak:** Thank you for an excellent presentation. Presentations always answer my questions, but I need you to fill in a bit more. What capability gaps do you see in the air force when it comes to the training of search and rescue technicians and pilots?

**Lt.-Gen. Deschamps:** I think the air force writ large faces training challenges, as do all the services, as far as being able to attract people, train and provide them with the equipment necessary for them to do their jobs.

The air force is doing okay right now, if I had to put a grade on it as far as maintaining sufficient numbers of personnel on both the aircrew and the maintenance sides to keep our operational capability sets viable. Our tempo is high, but we're doing okay.

The challenge is the demographics. There are a lot of retirements happening, as we see across society as baby boomers retire, and that's certainly creating a big challenge in both attracting and recruiting more people to fill those gaps. And we're still recovering, in many respects, from the gaps that were created when we did our big force adjustment in the mid-1990s, when we let go of a lot of people to try and meet new balanced budget levels. What happened is a lot of the people who left were in that 5-to-15-year experience bracket, and those numbers that left the military, 10 to 15 years later is where you're looking for that experience. There's a bit of an experience gap that we suffered and are suffering right now.

The good news is that because of the advent of new technologies for training, we have been able to accelerate it. In other words, it used to take, let's say, 10 years to bring people's experience levels up to a certain degree to be able to take on supervisory roles. With new technology, we can accelerate that dramatically. That's allowed us to fill some of that experience gap that normally would have taken us decades to fill; we can now do it in half the time. You still need to expose people to operational environments. You can't shortcut learning, as hands-on is important, but simulations allowed us to really concentrate training and make it as effective as possible.

That's why the Air Force, with a very young demographic of folks, is doing the business that we are in the world. We did have some concerns in 2010, when we launched on these multiple operations at the same time, that we were pushing our boundaries in using very young line personnel to do these missions. That was

**La sénatrice Beyak :** Merci. Votre exposé était excellent. J'y trouve toujours des réponses à mes questions, mais je vais devoir vous demander d'entrer un peu plus dans les détails. Selon vous, avec quelles lacunes la Force aérienne doit-elle composer relativement aux capacités lorsqu'il est question de l'instruction des techniciens et des pilotes pour les missions de recherche et sauvetage?

**Lgén Deschamps :** Dans une grande mesure, je crois que les problèmes qui pèsent sur la Force aérienne au niveau de l'instruction sont les mêmes que ceux qui touchent tous les services, c'est-à-dire la capacité d'attirer des gens, de les entraîner et de leur fournir l'équipement nécessaire pour qu'ils puissent faire leur travail.

Pour l'instant, la Force aérienne s'en sort assez bien, si j'avais à lui donner une note pour ce qui est de maintenir suffisamment de personnel, autant en ce qui concerne le personnel navigant que l'équipe de maintenance, pour assurer la fonctionnalité de nos capacités opérationnelles. Le rythme de nos opérations est élevé, mais nous nous en tirons bien.

La difficulté vient des facteurs démographiques. Beaucoup de personnes partent à la retraite. Dans toutes les sphères de la société, la génération du baby-boom prend sa retraite, et il va sans dire que nous devons donc relever l'imposant défi d'attirer et de recruter de nouvelles personnes pour les postes vacants. À beaucoup d'égards, nous sommes encore en train de nous remettre des départs du grand réaménagement des effectifs du milieu des années 1990. À l'époque, nous avons dû mettre fin à l'emploi de beaucoup de personnes afin de respecter les nouveaux budgets équilibrés. De nombreuses personnes qui avaient de 5 à 15 ans d'expérience sont parties, et maintenant, 10 à 15 ans plus tard, les forces armées ont besoin de cette expérience. Autant à ce moment-là qu'aujourd'hui, nous avons souffert et souffrons toujours un peu de cette pénurie d'expérience.

Heureusement, l'arrivée de nouvelles technologies pour l'instruction nous a permis d'accélérer le processus. En d'autres mots, il fallait auparavant 10 ans, par exemple, pour que les gens atteignent un niveau d'expérience approprié pour jouer un rôle de supervision. Grâce aux nouvelles technologies, le processus est accéléré de façon substantielle. Nous avons ainsi pu combler en partie ce manque d'expérience. Ce qui nous aurait pris auparavant des dizaines d'années à faire nous prend maintenant la moitié du temps. Il est toujours nécessaire de faire connaître aux gens l'environnement opérationnel. On ne peut pas prendre de raccourcis pour ce qui est de l'apprentissage. L'expérience pratique est importante, mais les simulations nous ont permis de mettre davantage l'accent sur l'entraînement afin qu'il soit le plus efficace possible.

Voilà pourquoi la Force aérienne et ses membres très jeunes font ce qu'ils font dans le monde. Nous avons éprouvé certaines préoccupations en 2010 pendant le lancement parallèle d'une multitude d'opérations. Nous n'étions pas sûrs si nous dépassions les limites en utilisant du personnel opérationnel très jeune pour ces missions. Ils étaient supervisés, mais pas au niveau d'il y a

with supervision, though not at the level we would have used 10 to 20 years before, but they did extremely well. That speaks to the training they received and their competencies as individuals.

**The Chair:** What is the average age?

**Lt.-Gen. Deschamps:** Mr. Chair, I couldn't tell you right now. I'd have to ask the VCDS, but the age of the average warrant officer and senior NCO and NCM has dropped fairly dramatically. The average age used to be in the late forties, like 48 to 50. That number is dropping fairly rapidly into the low forties. That's a big shift, because that means everybody else has to bump down three to four years to follow that rank structure, so we see a lot of promotions at a much younger age, now, for our NCOs or NCMs, and for the officers and junior officers. It's just a demographic push that's causing us to have to rapidly expose these people to more advanced training and to get them challenged in new positions and new ranks.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Thank you for your presentation, Mr. Deschamps. Modern military operations are effective as long as we have the support of the air force, which takes care of surveillance, support for ground troops and supplies. I want to hear more about the Royal Canadian Air Force's current capability gaps. Let me explain. What capability gaps could Canada face in the next 10 to 15 years if it continues to make such timid investments?

**Lt.-Gen. Deschamps:** Thank you for your question, senator. It's a good question. I believe Mr. Perry discussed capabilities in his presentation. I also briefly mentioned capabilities in my opening remarks.

At this time, there are capability gaps. In other words, we don't have equipment, period, or we have equipment and staff, but not enough to properly support the operations. We're fragile. The capability gap can mean either a complete lack of capabilities or a low level of capabilities as a result of the resources allocated. I'll give you an answer for both contexts.

In terms of the capability gap, we simply don't have a platform for remotely piloted surveillance and a platform to fill the intelligence, surveillance and reconnaissance roles, or ISR roles, as mentioned earlier. The UAV model, which we discussed, represents an operational gap that has existed for several years, since Canada's withdrawal from Afghanistan. We haven't filled this operational capability gap. Some projects seek to replace or create a capability on that front, but they haven't been launched

10 ou 20 ans. Malgré tout, ils s'en sont vraiment très bien sortis. Cela témoigne de la qualité de l'entraînement qu'ils ont reçu et de leurs compétences individuelles.

**Le président :** En moyenne, quel est l'âge du personnel?

**Lgén Deschamps :** J'ai peur de ne pas pouvoir vous répondre aujourd'hui, monsieur le président. Il faudrait que je demande au vice-chef d'état-major de la Défense. Malgré tout, l'âge moyen des adjudants, des sous-officiers supérieurs et des militaires du rang a baissé de façon assez considérable. Avant, l'âge moyen tournait autour de la fin de la quarantaine, disons 48 ou 50 ans. De plus en plus — et cela s'est produit assez rapidement — les gens ont le début de la quarantaine. C'est un virage assez marqué, parce que relativement à la structure des grades, cela veut dire que tout le monde est de trois à quatre ans plus jeune; beaucoup de sous-officiers, de militaires du rang, d'officiers et d'officiers subalternes montent en grade beaucoup plus rapidement aujourd'hui. Essentiellement, cette tendance démographique nous oblige à accélérer l'instruction avancée pour ces personnes afin qu'elles soient prêtes à assumer les fonctions de leur nouveau poste et de leur nouveau grade.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Je vous remercie pour votre présentation, monsieur Deschamps. Les opérations militaires modernes sont efficaces pourvu que nous ayons le soutien de l'aviation qui s'occupe de la surveillance, du soutien aux troupes au sol et du ravitaillement. J'aimerais vous entendre davantage sur les lacunes actuelles liées aux capacités de l'Aviation royale canadienne. Je m'explique : à quels écarts de capacité le Canada pourrait-il être confronté au cours des 10 à 15 prochaines années s'il continue d'être aussi timide dans ses investissements?

**Lgén Deschamps :** Je vous remercie, sénateur, de votre question. C'est une bonne question. En ce qui a trait à la capacité, je crois que M. Perry en a discuté dans sa présentation. Je l'ai également mentionné brièvement dans mes propos liminaires.

Il y a des lacunes en matière de capacité à l'heure actuelle; autrement dit, on n'a pas l'équipement, point final, ou on a de l'équipement et du personnel, mais pas au niveau nécessaire pour soutenir les opérations adéquatement. Nous sommes fragiles. Le manque de capacité peut représenter un manque complet de capacités ou un bas niveau de capacités en raison des ressources qui sont accordées. Je vais vous répondre dans ces deux contextes.

En ce qui a trait au manque de capacité, nous n'avons tout simplement pas de plateforme pour la surveillance pilotée à distance, et pour remplir les rôles ISR, soit de renseignement, surveillance et reconnaissance, comme on l'a mentionné. Le modèle UAV, dont nous avons discuté, représente un manque opérationnel qui existe depuis quelques années, depuis que le Canada a quitté l'Afghanistan. Nous n'avons pas comblé ce manque en matière de capacités opérationnelles. Certains projets

yet. These projects are still at the study stage, and we think they'll be carried out by the end of the decade. The operational gap will present challenges both at home and abroad. It's a gaping hole.

With regard to the gap or decrease in air force capabilities, we have a great deal of good equipment that has been renewed. In terms of transportation, we're truly on the right path. The resources are limited, but very effective. We want to upgrade our search-and-rescue aircraft fleet. We hope to achieve good results this year for the next development step. In the meantime, we have enough capabilities to manage our rescue missions in the country.

The issue is the number of missions we want to undertake on an ongoing or concurrent basis. We're more vulnerable and fragile in that area. We have a limited number of members who are trained and ready to be deployed or employed, with the necessary equipment. We can have small deployments here, with a certain number of aircraft and with the necessary personnel. However, the amount of time we can devote to the deployment must still be determined. There is a logistical curve for the mission that must enable us to replenish personnel and equipment. It would be based on a definite point, and there would be costs. The gaps or shortfalls in operational readiness must be determined. Certain gaps exist.

Some capabilities have been reduced from an effectiveness perspective. Technology is advancing and equipment must be renewed. Fighter jets are a good example. They must be renewed. Some investments have been made in recent decades to upgrade them, but more investments are needed to make them ready to use, at best until the next decade. In other words, the capability is decreasing.

Aircraft age over time. When aircraft age, the effort required to make them fly increases. The operating costs increase. It may affect our capability of managing a number of missions. The skill level of the personnel doesn't change, and the fact that the aircraft can be piloted if they're ready to fly won't change. However, the level of capability required to support efforts and to be effective in different environments does change quickly.

[English]

**Senator Kenny:** Welcome, General. Could you talk to the committee about the JUSTAS project, tell us why it's so badly screwed up and what needs to be done to make it work?

**Lt.-Gen. Deschamps:** Thank you for your question, senator.

**The Chair:** That's a very direct question.

visent à remplacer ou à créer une capacité à ce niveau, mais ils n'ont pas encore été mis en œuvre. Ces projets en sont encore à l'étape de l'étude, et on pense y arriver d'ici la fin de la décennie. Ce trou opérationnel va nous poser des défis, ici et sur la scène internationale. Il s'agit d'un trou béant.

En ce qui concerne le manque de capacité ou la diminution des capacités de l'aviation, nous avons beaucoup de bons équipements qui ont été renouvelés. Côté transports, nous sommes réellement sur la bonne voie. Les ressources sont limitées, mais très efficaces. Nous voulons mettre à niveau notre flotte d'avions de sauvetage, et nous espérons avoir de bons résultats cette année, pour ce qui est du prochain point d'avancement. En attendant, nous avons des capacités suffisantes pour gérer nos missions de sauvetage au pays.

Le problème, c'est le nombre de missions auxquelles nous voulons participer de façon continue ou concurrente. C'est là que nous sommes plus vulnérables et plus fragiles. Le nombre de membres qui sont entraînés et prêts à être déployés ou employés, avec l'équipement nécessaire, est limité. Nous sommes en mesure de faire de petits déploiements ici, avec un certain nombre d'avions et avec le personnel nécessaire, mais la question demeure à savoir combien de temps nous pouvons y consacrer. Il y a une courbe logistique derrière cette mission qui doit nous permettre de régénérer les gens et l'équipement. Ce serait en fonction d'un point défini et il y aurait des coûts. Il faudrait déterminer les lacunes, les manques en termes de préparatifs opérationnels, ou les écarts, si vous voulez. Il y a certains écarts.

Il y a aussi des capacités qui s'amenuisent du point de vue de l'efficacité, car la technologie progresse et il faut renouveler l'équipement. Les avions de chasse en sont un bon exemple. Ils doivent être renouvelés. Certains investissements ont été faits au cours des dernières décennies pour les mettre à niveau, mais il faudra d'autres investissements pour qu'ils soient prêts à être utilisés, au mieux jusqu'à la prochaine décennie. Tout cela pour dire que cette capacité va en diminuant.

Au fil du temps, les avions vieillissent, et comme tous les avions ont un certain âge, les efforts qu'il faut déployer pour les faire voler augmentent. Les frais d'exploitation augmentent. Alors, éventuellement, cela a un impact sur notre capacité de gérer plusieurs missions. Le niveau de compétence des gens ne change pas, et le fait que les avions pourront être pilotés s'ils sont prêts à voler ne changera pas; c'est le niveau de capacité nécessaire pour soutenir les efforts et être efficace dans les différents environnements qui change rapidement.

[Traduction]

**Le sénateur Kenny :** Bienvenue, général. Pourriez-vous parler au comité du programme JUSTAS, nous expliquer pourquoi il est si défaillant et nous dire ce que nous pourrions faire pour qu'il fonctionne?

**Lgén Deschamps :** Merci beaucoup de votre question, monsieur le sénateur.

**Le président :** Vous n'avez pas tourné autour du pot.

**Lt.-Gen. Deschamps:** I suppose I might make a comment about all the politics behind it. Again, part of my challenge is to make sure I represent the association's views and not strictly my own as the former air chief. I will try and bring the middle ground of that assessment.

In my opening comments I did mention the fact that we have been looking for the perfect solution that would work for Canada, domestically and internationally. We have yet to find it because it's such a different demand that we're asking the platforms to execute.

Our geography is daunting. We probably have the most difficult geography, outside of Russia, which has its own very demanding geography. That's always challenged us to find platforms that can conduct both the domestic and the international roles, and that's why oftentimes when we build requirements we tend to pile more in than, let's say, the Americans would. We'll jam more demand into one platform because we can only afford to buy one, but by gosh it better be able to do a lot, because we have to try to execute that domestic mandate, which normally requires great range and durability so that it can survive our very harsh climates. At the same time, it has to be tactically relevant in domains where there are threats, such as offshore when we do coalition work. When you blend those two needs, it's hard to find a one-size-fits-all solution. That's where the JUSTAS program has been caught for the last two years. Afghanistan was the genesis, if you will, of the need for the JUSTAS program. That program has tried to launch on several occasions under different governments to achieve a capability set.

**The Chair:** Could you explain to the viewing public what the JUSTAS program is?

**Lt.-Gen. Deschamps:** Yes. Sorry, Mr. Chair. The JUSTAS program's origins came about after 9/11 as Canada became more engaged in southwest Asia, and the fact that it was clear we were required to be more engaged offshore in these operations to deal with the war on terror, if you want to call it that. If we deployed troops there was going to be a requirement to support them with equipment that would be suitable for the environment.

When we went to Afghanistan, it was clear there was a lack of accessible intelligence, surveillance and reconnaissance that our troops could rely on for their mission planning and support. We went through a phase of analysis trying to find what they needed but at the same time looking ahead at what would be required. It goes back to the 10-year to 16-year planning cycle to try to get something in the long term.

**Lgén Deschamps :** J'imagine que je pourrais vous parler de toutes les politiques sous-jacentes, mais, à nouveau, je dois m'assurer de faire valoir les positions de l'association et non uniquement les miennes à titre d'ancien chef de la Force aérienne. Je vais essayer de trouver un juste milieu dans ma réponse.

Dans ma déclaration préliminaire, j'avais mentionné le fait que le Canada veut une solution parfaite, en ce qui concerne les aspects tant nationaux qu'internationaux. Malheureusement, nous n'avons encore rien trouvé parce que nous demandons des choses différentes des diverses plateformes.

Notre géographie pose un problème colossal. Nous avons probablement le profil géographique le plus difficile du monde, à l'exception de celui de la Russie, qui est aussi très exigeant. C'est pour cette raison que nous avons toujours eu de la difficulté à trouver des plateformes qui peuvent remplir autant des rôles au pays qu'à l'étranger. Par conséquent, nos exigences ont tendance à être plus nombreuses que celles, disons, des Américains. Nous exigeons beaucoup d'une plateforme unique parce que si notre pouvoir d'achat se limite à cela, une seule, alors — bonté divine! — cette plateforme a intérêt à être polyvalente, puisque nous devons essayer d'exécuter le mandat national, lequel suppose habituellement, d'abord, la faculté de parcourir de grandes distances et, ensuite, une excellente durabilité en raison de notre climat rigoureux. En même temps, l'aspect tactique de la plateforme doit pouvoir répondre aux menaces qui sévissent à l'étranger, par exemple lorsqu'il est question d'un travail en coalition qui se déroule en haute mer. Il est difficile de trouver une solution unique qui répond à la fois à ces deux types de besoins. C'est là où le programme JUSTAS a achoppé au cours des deux dernières années. Pour ainsi dire, nous avons eu besoin du programme JUSTAS à cause de la situation en Afghanistan. Les gouvernements successifs ont tenté plusieurs fois de mettre en œuvre ce programme afin de nous fournir un ensemble de capacités.

**Le président :** Pourriez-vous expliquer aux gens qui nous regardent en quoi consiste le programme JUSTAS?

**Lgén Deschamps :** Oui. Excusez-moi, monsieur le président. Le programme JUSTAS tire ses origines de la période qui a suivi le 11 septembre 2011 : le Canada renforçait sa présence dans le sud-est de l'Asie, et il est devenu clair que nous devions augmenter nos capacités opérationnelles à l'étranger afin de poursuivre la lutte contre le terrorisme, voyez-vous. Déployer des troupes là-bas supposait de leur fournir de l'équipement adapté à l'environnement.

Une fois en Afghanistan, il est devenu évident que nos militaires ne pouvaient pas compter sur des moyens de renseignement, de surveillance et de reconnaissance, autant pour la planification de mission que pour le soutien de mission. Nous avons donc procédé à l'analyse pour essayer de cerner les besoins tout en essayant de déterminer ce qui serait nécessaire dans l'avenir. Quand on essaie de planifier quelque chose à long terme, le cycle de planification est de 10 à 16 ans.

The joint forces, if you will, looked at the requirements and quickly came up with a medium-altitude long-endurance platform, the MALE system. We tried at the time to put a requirement on the table that would deliver a fairly robust capability to the theatre, and the process became somewhat mired in the issue of competition and sole sourcing.

That basically became the anchor on this program. It still is, to a certain degree. At the time there were not a lot of options for platforms that met the core requirements that the CF identified, and the government was not in the position to sole source. They felt it wasn't the right way to do it, and therefore we had to look at other options.

Eventually the option that was landed on was to lease a non-weaponized platform to at least give core ISR services. We started with our own aircraft that the army bought through the Sperwer system. That was bought in the early days in Kabul and then it was moved down to Kandahar when we went down there in 2006.

The platform was very challenging in that environment, and that's why there was an urgent program put on top to find a better system for the Afghan campaign, and that's how we ended up leasing the Heron aircraft through MDA Canada.

In the meantime the JUSTAS program was still there as a long-term requirement, but we had to find a short-term solution to satisfy immediate operational needs while trying to get the long-term requirements accepted and eventually into the process to acquire. And we're still there.

We're still in option analysis because every time there's a thought that we're ready to get this program back out, many questions are raised about the capability sets and the weaponization. It tends to put things back into a study mode until a better solution comes out.

This is the challenge with the JUSTAS program. It tries to address tactical needs that are supporting the joint forces on the ground. Normally you need the all-weather sensors with the right range and endurance. Also, the issue of being able to carry weapons to assist our forces is part of that tactical requirement.

If you go to domestic requirements, you're looking at distance, with a massive country to monitor and open oceans. You need a larger, more robust platform to be able to travel vast distances, operate autonomously, do the business of collecting intelligence surveillance and bring that information back to those who need it.

Les forces interarmées, si je peux dire, ont examiné les exigences et ont rapidement mis au point le système de drones MALE, une plateforme de moyenne altitude et de longue endurance. Nous avons essayé à ce moment-là de faire imposer une exigence afin de fournir des capacités solides au théâtre d'opérations, mais le processus s'est en quelque sorte englué pendant l'appel d'offres et l'attribution de contrats à fournisseur exclusif.

Dans l'ensemble, le programme s'est immobilisé à cette étape. C'est toujours le cas, dans une certaine mesure. À l'époque, il n'y avait pas beaucoup d'options de plateformes répondant à toutes les exigences fondamentales que les Forces canadiennes avaient cernées, et le gouvernement n'était pas en mesure d'attribuer les contrats à un fournisseur exclusif. Puisque ça ne semblait pas être approprié, nous avons dû examiner d'autres options.

Au bout du compte, l'option qui a été retenue a été de louer une plateforme sans armes pour fournir au moins des services essentiels de renseignement, surveillance et reconnaissance. Nous avons commencé avec nos propres aéronefs que les forces armées avaient achetés pour le système Sperwer. Nous en avons fait l'acquisition au début des opérations à Kaboul, puis nous les avions utilisés à Kandahar lorsque nous nous y sommes déplacés en 2006.

La plateforme était très difficile à utiliser dans cet environnement, et c'est pourquoi nous avons mis sur pied un programme d'urgence afin de trouver un meilleur système pour la campagne en Afghanistan. Nous avons fini par louer le Heron — un aéronef — de MDA Canada.

Entretemps, le programme JUSTAS se poursuivait pour trouver des solutions à nos exigences à long terme, mais il fallait toujours trouver une solution à court terme pour répondre immédiatement à nos besoins opérationnels. Parallèlement, nous voulions faire accepter nos exigences à long terme afin d'amorcer le processus d'acquisition. Nous en sommes toujours à cette étape.

Nous en sommes encore à analyser les options parce que, chaque fois qu'on pense être enfin prêts à mettre en œuvre le programme, un grand nombre de questions sont soulevées à propos des ensembles de capacités et de la militarisation. On a tendance à se remettre en mode étude et à attendre qu'une meilleure solution apparaisse.

Voilà donc où le problème réside dans le programme JUSTAS. On essaie de répondre aux besoins tactiques nécessaires au soutien des forces interarmées sur le terrain. D'ordinaire, il faut un capteur tous temps avec la bonne portée et la bonne endurance. Un autre besoin tactique est la capacité d'être équipés d'armes afin d'assister nos forces.

Parmi les exigences relatives au Canada, il y a la distance, puisqu'il faut surveiller un pays immense ainsi que la haute mer. Il vous faut une plateforme plus grande et plus solide qui est capable de voyager sur de grandes distances, de fonctionner de manière autonome, de recueillir des renseignements de surveillance et de faire parvenir l'information à ceux qui en ont besoin.

You're competing on the skill sets, if you will, requiring the platform, and to try to do all of it with one platform right now hasn't been a solution that's accessible to us. That's the dilemma the department faces.

**Senator Kenny:** That's helpful, general. Although you've answered the question, the problem is that the government and perhaps the Canadian Armed Forces are just looking for one platform when common sense says it's going to take two or three platforms to provide what's needed.

Could we switch to search and rescue? The CH-146 aircraft is slow and small. We seem to be depending on it a lot. I'd like to know what your views are on converting the VH-71 that we bought from the Americans and having them serve with the Cormorant fleet.

**Lt.-Gen. Deschamps:** That is actually one of the papers that the association produced a few years back to offer that this might be an option that the government should consider in trying to solve the resource level for helicopter search and rescue. That paper does pose that question and offers some views of how it could be done as far as integrating this process goes with what's going to be required for the Cormorant mid-life because the airplane has been flying for 10 years. It doesn't take long, and you're talking about mid-life projects, where you need to refresh the aircraft's avionics, navigation systems and so on. It's the moment at which you would re-baseline your fleet.

When you do this mid-life assessment, the association proposed to look at the option of looking at those platforms and modifying them so they can become a common fleet; go to the standard of the new mid-life Cormorant, thereby raising the number of platforms available so you can replace the Griffons that are currently doing the mission in Trenton.

**Senator Kenny:** Is the air force doing this? We haven't heard from General Hood. I don't know what the position of the air force is on this.

**Lt.-Gen. Deschamps:** Our understanding is that this is a program that's been looked at for quite some time. The air force is looking at Cormorant mid-life, so they have to look at options now to keep the fleet viable and useful into the next decades, and of course there's still a challenge with the Griffon fleet in Trenton. Therefore they have to look at options and solutions they can offer government to rectify this. This was intended as a short-term solution pending outcomes of work being done with the parent companies of the Cormorant to raise serviceability levels — in other words, bring the number of platforms available on a daily basis up to higher numbers so we can then hopefully reprofile aircraft back into Trenton.

Si on peut dire, les ensembles de capacités sont concurrents; on veut une plateforme unique qui peut tout faire maintenant, et ce n'est pas une solution réaliste. Voilà le dilemme auquel fait face le ministère.

**Le sénateur Kenny :** Voilà une réponse utile, général. Vous avez répondu à la question, mais le problème demeure que le gouvernement et peut-être même les Forces armées canadiennes essaient de trouver une plateforme unique tandis que le bon sens nous dicte que deux ou trois plateformes seront nécessaires pour combler tous nos besoins.

Si vous me le permettez, j'aimerais aborder la question de la recherche et du sauvetage. Le CH-146 est un aéronef petit et peu rapide dont nous dépendons beaucoup, semble-t-il. J'aimerais connaître votre opinion sur l'idée de convertir les VH-71 que nous avons achetés des Américains pour les intégrer à la flotte de Cormorant.

**Lgén Deschamps :** L'association a d'ailleurs produit un document il y a quelques années afin de proposer cette option au gouvernement et ainsi régler le problème de ressources pour les missions de recherche et de sauvetage par hélicoptère. Le document posait la même question et proposait des possibilités sur la façon dont cela pourrait être fait en fonction des exigences pour le Cormorant; voyez-vous, l'hélicoptère est en service depuis 10 ans et a atteint la moitié de sa durée de vie. Avant qu'on s'en rende compte, il faut mettre en place des projets de modernisation à mi-vie, c'est-à-dire mettre à niveau leur avionique, leur système de navigation, et cetera. C'est le moment auquel on remet la flotte à niveau.

L'association a proposé, pour ces évaluations à mi-vie, d'étudier l'option de prendre ces plateformes et de les modifier pour les intégrer à la flotte commune en adoptant les nouvelles normes pour le Cormorant à la moitié de sa durée de vie. Ainsi, le nombre de plateformes utilisables aurait augmenté, ce qui aurait permis de remplacer les Griffon actuellement en service à Trenton.

**Le sénateur Kenny :** Est-ce cela que fait la Force aérienne? Nous n'avons pas obtenu de réponse du général Hood. Je ne suis pas au courant de la position de la Force aérienne par rapport à cette question.

**Lgén Deschamps :** D'après ce que nous savons, ce programme est à l'étude depuis vraiment longtemps. La Force aérienne se penche actuellement sur le cas du Cormorant qui a atteint la moitié de sa durée de vie; elle doit soulever différentes options afin de garder la flotte fonctionnelle et durable au cours des prochaines décennies, et, bien sûr, il y a aussi le problème des Griffon à Trenton. Elle doit donc étudier les options et les solutions qu'elle peut proposer au gouvernement afin de régler le problème. On s'attendait à ce qu'une solution à court terme soit proposée en attendant la fin des travaux des entreprises qui ont produit le Cormorant. Il fallait améliorer le niveau de son état de service. Donc, ce qu'on veut faire, c'est augmenter le nombre de plateformes utilisables quotidiennement afin de pouvoir, espérons-le, convertir des aéronefs pour les utiliser à Trenton.

The reality is the availability of spares and repair and overhaul couldn't achieve the return to service of fewer platforms because we lost the platform. We went from 15 to 14 due to an accident. Then when you add on the issue of repair and overhaul cycles, the current number of aircraft will not allow us to go back to Trenton. That's the dilemma. You have to either add aircraft or find other solutions that give you more robust search and rescue in Trenton.

**Senator Kenny:** But if we have nine of the VH-71s, that would take care of Trenton eventually after the mid-life refit.

**Lt.-Gen. Deschamps:** It is one of the options. There's a cost to doing such modification. It's similar to comparing a C-130 Legacy Hercules, the old Hercules, with the new C-130J models. They look the same but they're not the same. The brains are different, the engines are different, and the technology is different.

The commonality of the equipment is important and the configuration of the VH platform, or VIP. The whole back end is not configured for SAR. It needs ramps, sliding doors, hoists — a whole bunch of things that don't exist in that current configuration.

It's not a small thing. The aircraft would have to be rebuilt basically from scratch to re-baseline it to a current Cormorant SAR configuration, and then you would need to do the avionics on it to be in compliance with what the revised Cormorant fleet would look like. Whatever models of airplanes should all be the same so you don't have the problem with training and spare equipment, et cetera.

It's certainly possible. It's there as an option. There is a cost to doing it, and that needs to be factored in by government.

**Senator Kenny:** Is the cost of buying seven new CH-149s a greater cost?

**Lt.-Gen. Deschamps:** That particular aircraft is no longer in production. Again, that would be the same thing. You'd have to re-baseline your current fleet to whatever is in the market so you have one common fleet. This is the challenge with acquisitions that don't have sufficient durability. You don't have attrition. Then you face those challenges when you suffer attrition halfway through the life of the aircraft. Now you have to look at how to top up the fleets when you start running out of airplanes. That's a problem you have across military fleets.

**The Chair:** Could we get a further clarification to this question? I don't think the viewer understands basically where the VH-71s are and why we purchased them. This goes to a number of years

Malheureusement, nous en avons perdu l'une des 15 plateformes dans un accident. En conséquence, compte tenu de la disponibilité des pièces de rechange et des travaux de réparation et de remise en état, nous ne pouvions plus mettre en service moins de plateformes que prévu. Avec les cycles de remise en état et de réparation, le nombre d'aéronefs restants ne nous permet pas d'en fournir à Trenton. Voilà le dilemme. Il faut soit ajouter de nouveaux aéronefs, soit trouver d'autres solutions pour soutenir les missions de recherche et de sauvetage de Trenton.

**Le sénateur Kenny :** Mais si nous avons neuf VH-71, on pourrait s'occuper de Trenton à un moment donné après la remise en état de milieu de vie.

**Lgén Deschamps :** C'est une des options. Mais ce genre de modification n'est pas gratuit. C'est comme comparer un vieux C-130 Hercules aux nouveaux modèles C-130J. Ils sont peut-être identiques à première vue, mais ils sont différents. Les systèmes ne sont pas pareils, les moteurs non plus, et la technologie est différente.

La similitude de l'équipement est importante, tout comme la configuration de la plateforme des VH. La partie arrière au complet n'est pas adaptée aux missions de recherche et de sauvetage. Il faut des rampes, des portes coulissantes, des treuils et tout un tas de choses qui ne font pas partie de la configuration actuelle de l'appareil.

Ce n'est pas rien. Il faudrait essentiellement reconstruire l'appareil au grand complet si on veut qu'il corresponde à la configuration initiale du Cormorant actuel pour les missions de recherche et de sauvetage. Ensuite, il va falloir modifier l'avionique pour qu'elle soit en conformité avec la flotte de Cormorant repensée. Il faut que tous les modèles d'aéronefs, peu importe lequel, soient les mêmes afin que l'on puisse éviter les problèmes liés à l'entraînement, à l'équipement de rechange, et cetera.

C'est certainement une possibilité. C'est une option. Il y aurait un coût à assumer, et cela doit peser dans la décision du gouvernement.

**Le sénateur Kenny :** Cela nous coûterait-il plus cher d'acheter sept nouveaux CH-149?

**Lgén Deschamps :** Ce genre d'aéronef n'est plus construit, mais ce serait la même chose. Il faudrait modifier toute la flotte actuelle en fonction de ce qu'il y a sur le marché afin que tous les appareils soient identiques. C'est un problème avec les appareils qui n'ont pas une durabilité assez grande. On ne tient pas compte de l'attrition jusqu'à ce que des problèmes connexes émergent vers le milieu de la durée de vie de l'aéronef. Maintenant, on se demande comment remettre la flotte en état tandis qu'il nous manque de plus en plus d'appareils. C'est un problème qui touche l'ensemble des flottes des forces armées.

**Le président :** Pourrais-je vous demander d'expliciter? Je ne sais pas si les gens qui nous regardent comprennent vraiment où se trouvent les VH-71 et pourquoi nous les avons achetés. Ça

ago. I think it should be clarified for the record so that we fully understand what we're speaking about. Can you just clarify that a bit?

**Lt.-Gen. Deschamps:** Yes, Mr. Chair, absolutely. The VH-71 was bought from the U.S. on an opportunity basis. It became known to us that they were going to divest these platforms. The U.S. government decided —

**The Chair:** When you say platforms, helicopters?

**Lt.-Gen. Deschamps:** The helicopters. It was a government program bought for the sole purpose of flying the President, as the presidential helicopter fleet. Several billions of dollars were spent buying this fleet, putting it into operation. For a series of reasons, it ran into serious opposition inside the U.S. establishment, and the program was shelved, boxed, put in a corner.

We became aware of the fact that they were looking at divesting the platforms. At that time, we were looking for ways of improving our spares' availability. The challenge with the Cormorant fleet, throughout its existence, has been the adequate supply of spares and repair and overhaul, transmissions, engines, you name it, the components that make the airplane fly. There was always a challenge in finding sufficient spares to keep the number of airplanes available to fly, and even working with the company to bring that up was very difficult to achieve. This became a very quick way of injecting a fresh amount of spare parts — because there are a lot of common parts — into our fleet to bring our numbers of available platform up. It did exactly that.

The government was able to purchase these platforms at a significant discount from the U.S. The sole purpose was as spare parts for our current fleet of Cormorants, and the injected parts had the results that were desired. There was a dramatic increase in our spares' availability, and it managed to give us a more stable and predictable Cormorant availability for SAR. It did achieve that goal. The long-term is a different issue. You still have to have a sustainable repair and overhaul system, a sparing system, and that's still being worked on. The sole purpose of buying those helicopters was to shore up our sparing and repair and overhaul problems.

**The Chair:** Thanks for that clarification. I think the viewer now fully understands what we were discussing. I think it's worthwhile.

remonte à un certain nombre d'années. Je crois, pour le compte rendu, qu'il faudrait préciser votre réponse afin que tout le monde comprenne parfaitement ce dont nous parlons. Donc, pourriez-vous en dire un peu plus?

**Lgén Deschamps :** Oui, monsieur le président, bien sûr. Une occasion s'est présentée d'acheter le VH-71 aux Américains, et nous en avons profité. Nous avons appris que les Américains avaient l'intention de se départir de ces plateformes. Le gouvernement des États-Unis avait décidé...

**Le président :** Quand vous dites « plateformes », parlez-vous d'hélicoptères?

**Lgén Deschamps :** Les hélicoptères, oui. Il s'agissait d'un programme gouvernemental mis en œuvre dans le seul but d'établir une flotte d'hélicoptères pour le président. Ils ont dépensé plusieurs milliards de dollars dans l'acquisition de cette flotte ainsi que pour la mise en service. Pour toutes sortes de raisons, la classe politique américaine s'y est opposée avec force, et le programme a été suspendu, abandonné et mis au rancart.

Nous avons donc été mis au courant du fait que les Américains voulaient se départir des plateformes. À ce moment-là, il nous fallait trouver des moyens de nous procurer davantage de pièces de rechange. Depuis les débuts de la flotte de Cormorant, nous avons eu de la difficulté à trouver un nombre adéquat de pièces de rechange lorsqu'il faut effectuer des réparations ou des remises en état, que ce soit des transmissions, des moteurs et n'importe quelle autre composante qui fait voler l'appareil. Il a toujours été difficile de trouver suffisamment de pièces de rechange pour mettre assez d'aéronefs en service. Même en travaillant avec l'entreprise, nous avons beaucoup de difficultés à cet égard. C'est pourquoi nous avons saisi l'occasion d'acquérir rapidement de nouvelles pièces de rechange — parce que les appareils ont beaucoup de pièces identiques — pour notre flotte et ainsi de disposer d'un plus grand nombre de plateformes utilisables. Tout s'est déroulé pour le mieux.

Le gouvernement a pu acheter ces plateformes aux États-Unis à un prix très bas. Notre seul objectif était d'acquérir des pièces de rechange pour notre parc de Cormorant actuel, et les pièces acquises ont eu les résultats escomptés. Nous avons pu augmenter de façon substantielle les pièces de rechange à notre disposition. Par conséquent, le parc de Cormorant est maintenant plus stable et plus prévisible en ce qui concerne les appareils en service pour la recherche et le sauvetage. Nous avons bien atteint notre but. C'est une autre histoire pour les questions à long terme. On travaille encore sur un système durable de réparation et de remise en état, un système pour les pièces de rechange. Nous avons acheté ces hélicoptères dans le seul but de régler notre problème de pièces de rechange pour les réparations et les remises en état.

**Le président :** Je vous remercie de cette précision. Je pense que les gens qui nous regardent comprennent parfaitement ce dont nous discutons maintenant. Je crois que ça en a valu la peine.

[Translation]

**Senator Carignan:** I want your opinion on the F-35. What should Canada do on that front? The new American president gave a rather negative opinion on the new aircraft. The project is too advanced for him to back out, but there are still concerns regarding the matter in the United States.

**Lt.-Gen. Deschamps:** Thank you for your question, Senator. Once again, the association is taking a more or less neutral stance on the type of aircraft that must replace the F-18 and the manufacturer. The association published an analysis of the procurement system that led to a dispute regarding the F-35. The association's opinion above all aimed to establish the facts regarding the F-35, which were somewhat muddled. It wasn't necessarily an endorsement of the platform, but a clarification of the facts so that people were at least informed about the options and capabilities of the aircraft. The goal was to clarify the different opinions expressed regarding the F-35 between 2011 and 2015.

The association recommends a competition so that the project can move forward. It had been said a number of times that the F-18 was reaching its limit. A decision must be made to move the process forward. The government plans to launch a call for bids. The association applauds this decision, as long as the competition is open to all the platforms. The F-35 must compete, although some say it should not be part of the competition. The process must be the same for all competitors. A great deal of information has been provided on the performance and capabilities of the F-35. Independent committees have studied and verified the Department of National Defence's work over the years and have collected a great deal of information and capability analyses. This has resulted in both classified and unclassified reports. We haven't seen the classified reports. The government is responsible for analyzing those reports. The work took over 40,000 hours. I hope the government takes the work seriously and that it takes the work into account, at a basic level, to establish the call for bids effectively.

**Senator Carignan:** What's your opinion on the delays, because it's getting late?

**Lt.-Gen. Deschamps:** The F-35 was caught between two opposing forces, which resulted in delays. The platform itself experienced delays in terms of development and operational declarations. This also resulted in a delayed window of opportunity to take possession of the aircraft, if we were to choose the F-35. In other words, the deadlines changed. The government had to review its position so that it could defend the position in terms of industrial benefits and operational requirements.

To move forward, the Senate and the other levels of government must continue to work with the military on reviewing the defence policy, if new capabilities need to be added or if operational requirements need to be repositioned. When the analysis was conducted between 2008 and 2010, the

[Français]

**Le sénateur Carignan :** J'aimerais avoir votre opinion sur le F-35. Que devrait faire le Canada à ce sujet? Le nouveau président américain a émis des opinions plutôt négatives par rapport à ce nouvel appareil. Le projet est trop avancé pour qu'il puisse reculer, mais il y a tout de même des inquiétudes aux États-Unis à ce sujet.

**Lgén Deschamps :** Merci de votre question, sénateur. Encore une fois, l'association demeure plus ou moins neutre quant au type d'avion qui doit remplacer le F-18 et quant au fabricant. L'association a publié une analyse sur le système d'approvisionnement qui avait créé un contentieux au sujet du F-35. L'opinion de l'association visait surtout à établir les faits quant au F-35, qui étaient plutôt confus. Ce n'était pas nécessairement un endossement de la plateforme, mais une clarification des faits afin que les gens soient au moins informés quant aux options et aux capacités de l'appareil. Le but était de clarifier les différentes opinions qui ont été émises au sujet du F-35 lors de la période de 2011 à 2015.

L'association recommande la compétition afin que le projet puisse avancer. Il a été dit plusieurs fois que le F-18 arrivait à sa limite. Il faut vraiment prendre une décision afin de faire avancer le processus. Le gouvernement envisage de faire un appel d'offres, et l'association applaudit cette décision, pourvu que le concours soit ouvert à toutes les plateformes. Le F-35 doit concourir, bien que certains disent qu'il ne devrait pas faire partie de la compétition. Le processus doit être le même pour tous les concurrents. Il y a eu beaucoup d'information en ce qui concerne la performance et les capacités du F-35. Des comités indépendants ont étudié et vérifié le travail du ministère de la Défense au fil des ans et ont cumulé une multitude de renseignements et d'analyses de capacités. Cela a donné lieu à des rapports, classifiés et non classifiés. On n'a pas vu les rapports classifiés. Il revient au gouvernement d'en faire l'analyse. J'ose espérer qu'il prend au sérieux ce travail qui a nécessité plus de 40 000 heures et qu'il en tient compte, à la base, pour établir l'appel d'offres d'une façon efficace.

**Le sénateur Carignan :** Quelle est votre opinion sur les délais, parce qu'il commence à se faire tard?

**Lgén Deschamps :** Le F-35 a été pris entre deux forces opposées, et c'est ce qui a entraîné des retards. La plateforme elle-même a souffert de retards de développement et de déclarations opérationnelles, qui ont entraîné aussi des retards quant au créneau qui devait nous permettre de prendre possession des appareils, si notre choix devait s'arrêter sur cet avion. Tout cela pour dire que les échéanciers ont changé. Le gouvernement a dû réviser sa position pour être en mesure de la défendre sur le plan des bénéfices industriels et des besoins opérationnels.

Pour aller de l'avant, l'effort continu du Sénat et des autres ordres de gouvernement pour réviser la politique de défense devrait se faire de concert avec les militaires, si l'on doit ajouter de nouvelles capacités ou repositionner les besoins opérationnels. Quand l'analyse a été faite de 2008 à 2010, la perspective d'alors

perspective was based on the threats, needs and policy requirements at the time. The review exercise must again validate the situation concerning missions. What level of risk is the government ready to accept in the different missions? This will give the military the flexibility needed to review operational requirements as part of the call for bids. This work must be carried out right now if the government wants to launch a competition.

**Senator Carignan:** As well as honour our international commitments?

**Lt.-Gen. Deschamps:** Yes. We must honour the commitments we've already made regarding national and international missions. I don't see any significant changes. Our obligations to NATO and the Americans haven't changed. The types of missions and level of risk must be discussed in the government so that the government can decide which resources to allocate so that it can cover all the missions.

**Senator Meredith:** Welcome, Mr. Deschamps. My French isn't very good, so I'll speak to you in English.

[English]

Thank you so much for being here today. Just getting back to the point of the helicopters and the fact of a pending deployment to Mali, we heard of the risks associated with search and rescue should any of our helicopters get damaged. You talked about a reduced cost of buying those from the U.S. Maybe you can tell us what that figure was. What would be the replacement cost if any of our platforms were damaged?

**Lt.-Gen. Deschamps:** Thank you for your question. I couldn't give you a current cost estimate. It depends on what platform we're talking about. If you look at the Chinooks we just purchased, they're still being brought to operational readiness. Those are expensive platforms. They're very capable, very strategic in effect, but they do cost more than the average helicopter.

**Senator Meredith:** Ballpark?

**Lt.-Gen. Deschamps:** I couldn't really give you a good one. It depends how many you buy. If you're buying a lot, it's volume. If you're buying one, it's a higher price. It depends what lot you're buying. Once again, we bought a version of the Chinook. We bought what we felt was sufficient to meet our needs for the foreseeable future. The issue of attrition is always a challenge. Defence procurement typically does not allow for an attrition buy. So when you're trying to buy platforms for the duration of a program, we have never been able to fully deal with the question of attrition, because it depends on the kind of aircraft; it can vary. For fighters, it is typically between 7 to 10 per cent. The same with other training or operational accidents; aviation has a risk.

était basée sur les menaces, les besoins et les demandes que la politique de l'époque nous demandait de faire. L'exercice de révision doit valider de nouveau ce qui existe en ce qui concerne les missions. Quel niveau de risque le gouvernement est-il prêt à accepter dans les différentes missions? Cela donnerait aux militaires la marge de manœuvre nécessaire pour revoir les besoins opérationnels dans le cadre de l'appel d'offres. C'est le travail qui doit se faire en ce moment si le gouvernement veut faire une compétition.

**Le sénateur Carignan :** En ajoutant à cela le respect de nos engagements internationaux?

**Lgén Deschamps :** Tout cela. Il faut respecter les engagements que nous avons déjà pris quant aux missions nationales et internationales. Je ne vois pas de changements importants. Nos obligations envers l'OTAN et envers les Américains n'ont pas changé. Les types de missions et le niveau de risque doivent faire l'objet de discussions au sein du gouvernement afin que celui-ci puisse décider quelles sont les ressources qu'il doit mettre en place pour être en mesure de couvrir toutes les missions.

**Le sénateur Meredith :** Bienvenue, monsieur Deschamps. Mon français n'est pas très bon, alors je m'adresserai à vous en anglais.

[Traduction]

Merci beaucoup d'être venu témoigner aujourd'hui. J'aimerais qu'on reparle des hélicoptères et du fait qu'il est prévu de les envoyer au Mali. Nous sommes au courant des risques que cela suppose pour la recherche et le sauvetage, advenant qu'un de nos hélicoptères soit endommagé. Vous avez mentionné que nous en avons acheté aux Américains à faible coût. Pourriez-vous nous donner le montant? Combien cela nous coûterait-il de remplacer une plateforme endommagée?

**Lgén Deschamps :** Merci de me poser cette question. Je ne suis pas en mesure de vous donner une estimation du coût réel. Tout dépend de la plateforme en question. Prenons les Chinook que nous venons d'acheter : nous sommes encore en train de les mettre en état de préparation opérationnelle. Ces plateformes coûtent très cher. Ce sont de très bons appareils qui ont une très grande valeur stratégique, mais c'est un fait qu'ils coûtent plus cher qu'un hélicoptère plus courant.

**Le sénateur Meredith :** Pourriez-vous me donner un montant approximatif?

**Lgén Deschamps :** Je ne saurais pas vous donner une bonne estimation. Cela dépend de la quantité qu'on achète. Si vous achetez un lot, vous payez en fonction du volume. Si vous en achetez un seul, le prix est plus élevé. Et cela dépend aussi du lot que vous achetez. Pour revenir au Chinook, nous en avons acheté une version qui, selon ce qui a été pris en considération, va pouvoir répondre à nos besoins dans l'avenir immédiat. L'attrition pose toujours un problème. D'ordinaire, l'approvisionnement en défense ne prévoit pas le remplacement des pertes. Nous n'étudions jamais complètement la question de l'attrition quand il s'agit de faire l'acquisition de plateformes pour la durée d'un programme, parce que tout dépend du type

Typically when you have attrition, hopefully you have enough resiliencies in your fleet and hopefully the attrition number is low enough that you can rebalance the fleet and carry on with your mission, but at some point numbers matter.

With our Chinook Foxtrot, the fleet is sufficiently robust that attrition can be managed at the front of the program. But 20 or 30 years from now, it is a different story if your attrition has been eating away at your capabilities over the years. It's hard to speculate because it's based on the platform and the type of mission and the attrition you would face.

In Afghanistan, we bought and were seconded six airplanes from the U.S. Army to fill our mandate. Over the mission, we lost two. That's 33 per cent attrition. That was a common environment. The fleet was retired. It was an interim fleet, and now we have 15 of the Chinook Foxtrot.

That's a good question. Every mission you go on, a question that has to be understood as you are going in is our ability to absorb, whether it is human or equipment casualties. Do we have enough resiliency to carry on with the mission if that occurs? That is part of that risk management that the government has to make when they commit to these missions, understanding those variables and the risk they entail.

**Senator Meredith:** Do you know what contingencies are put in place? You talk about the mission to Afghanistan as well as the Libya mission with respect to we have to rescue those individuals or our men and women if they, for example, are in a down situation. Can you elaborate on how that is put in place with respect to procurement of those necessary platforms that would be needed as we are fulfilling those mandates?

**Lt.-Gen. Deschamps:** The best way, to bring that back to a higher level, it goes back to our commitments in these missions that we can potentially get drawn into. When government looks at them, they have to ask Defence what the options are and what we can do. The chief and his service chiefs will analyze what the government expects and what outcomes are desired. You look at the mix of forces required to bring those results to government.

In that discussion, they will identify that if we do this, here is the cost in material and the potential downside. You normally identify that if this happens, we have these options. I would suggest the issue of attrition is not one addressed in detail in that we expect 20 per cent attrition on this mission.

d'aéronef. Cela peut varier d'un modèle à un autre. Pour les chasseurs, on parle habituellement de 7 à 10 p. 100, le même taux que pour les accidents liés à l'entraînement ou aux opérations. L'aviation est un domaine risqué.

Habituellement, la résilience de votre flotte doit vous permettre — espérons-le — de composer avec l'attrition. Avec un peu de chance, le taux d'attrition est assez faible pour vous permettre de rééquilibrer la flotte et de poursuivre votre mission. Mais après une certaine limite, les choses se compliquent.

Grâce au Chinook Foxtrot, l'endurance de la flotte est suffisante pour que le taux d'attrition soit pris en considération aux premières étapes du programme. Mais la situation sera différente dans 20 ou 30 ans, lorsque l'attrition aura fini par gruger les capacités au fil des ans. C'est difficile de pondre des hypothèses à ce sujet, parce que cela dépend de la plateforme, du type de missions et de l'attrition connexe.

En Afghanistan, nous avons six aéronefs — achetés ou détachés des forces armées des États-Unis — afin d'exécuter notre mandat. Nous en avons perdu deux en cours de mission. Cela représente un taux d'attrition de 33 p. 100. L'environnement n'avait rien d'inhabituel. La flotte a été mise hors service. Il s'agissait d'une flotte provisoire; aujourd'hui, nous avons 15 appareils Chinook Foxtrot.

C'est une question importante. Pour chaque mission, il faut savoir dans quelle mesure nous pourrions absorber les pertes, qu'il s'agisse de pertes humaines ou d'équipement endommagé. Notre résilience nous permet-elle de poursuivre la mission si un problème survient? Lorsque le gouvernement décide de s'engager à prendre part à ces missions, il doit investir dans la gestion des risques afin de comprendre les variables en jeu et les risques qu'elles supposent.

**Le sénateur Meredith :** Savez-vous quel genre de mesures d'urgence sont prévues? Vous avez parlé de la mission en Afghanistan ainsi que de celle en Libye et du fait que nous devons secourir ces personnes ou nos hommes et nos femmes lorsqu'ils sont en situation difficile. Pouvez-vous nous expliquer davantage quelles mesures sont prévues par rapport à l'acquisition des plateformes nécessaires à l'exécution du mandat?

**Lgén Deschamps :** La meilleure façon, pour parler de façon générale, serait d'examiner nos engagements par rapport aux missions auxquelles on pourrait décider de participer. À cet égard, le gouvernement doit demander à la Défense nationale quelles sont les options et ce qu'il est possible de faire. Le chef et les chefs des armées vont analyser les attentes du gouvernement ainsi que les résultats souhaités afin de déterminer la combinaison nécessaire au sein des forces armées pour atteindre ces résultats.

Dans ce genre de discussion, on détermine le coût matériel et les inconvénients éventuels associés aux options. D'ordinaire, on est en mesure de déterminer les options dans l'éventualité que ceci ou cela se produise. Je peux vous dire que l'attrition n'est pas étudiée dans le détail, même si on dit qu'on s'attend à un taux d'attrition de 20 p. 100 pour une mission donnée.

It's impossible to predict, because a lot of these missions tend to look benign at the front end and sometimes stuff happens during the mission. The degree of unpredictability doesn't lend itself well to an analysis you would typically have with a normal military operation against a known enemy, i.e. the old-style NATO mission analysis which had laid-out attrition models.

That doesn't exist for this counter-insurgency environment. There's nothing really that you can go through. Common sense and judgment are part of that analysis given to government as to what will likely occur and mitigation strategies. Beyond that, the degree of attrition prediction in the plans is not specific to the nature of the missions.

**Senator Meredith:** At the outset of your statement, you mentioned UAVs and the spend that needs to take place. Why is there an apprehension regarding the effectiveness of technology in training personnel? You have talked about the timelines. Why has there been an apprehension in the investment into these technologies as you looked at the geography of Canada and also our international obligations?

**Lt.-Gen. Deschamps:** To go back to UAVs and the JUSTAS program, the focus when we started on this process was about delivering support to our joint troops deployed in Afghanistan. That was the force function that had us looking at specifically how we deliver ISR to the troops in Afghanistan in this rugged, demanding terrain. That's where JUSTAS started from.

Over time, as we look forward, the mission analysis says we need to use UAVs in domestic situations. How do we do the Arctic? The scope became fairly large. This is where finding the perfect solution that fits that larger scope of domestic security and the narrow scope of tactical support is difficult to reconcile in technology.

Things are changing rapidly. There has always been, "Well, if we wait a couple of years, we will probably have something that works better." That goes back to waiting to be perfect is sometimes the enemy of good enough.

The other thing Canada has a hard time dealing with — and I don't think we ever have — is called "spiral development" or "spiral acquisition." Other militaries do that. They know the technology is not mature enough, but they know they need to start, to get smart on it, and then modify the requirements as they get smart and go for what they feel is the final end product.

In Canada we typically don't do acquisitions that way. We have to understand perfectly at the front end what the entire life of that aircraft will require. That's what makes the process of requirement so difficult.

Ce n'est pas quelque chose qu'on peut prédire. Un grand nombre de missions semblent inoffensives à première vue, jusqu'à ce qu'un problème se présente. Ce niveau d'imprévisibilité ne permet pas de réaliser une bonne analyse comme on le ferait habituellement pour une opération militaire normale contre un ennemi connu, comme c'était le cas avec l'ancienne approche d'analyse pour les missions de l'OTAN, où il y avait des modèles pour prévoir l'attrition.

Cela ne s'applique plus lorsqu'il est question de contre-insurrection. Il n'y a pas vraiment de modèle à appliquer. On doit s'appuyer, en partie, sur son bon sens et sur son jugement pour fournir au gouvernement une analyse d'atténuation des événements probables et proposer des stratégies militaires. À part cela, le taux d'attrition prévu dans les plans n'est pas directement lié à la nature des missions.

**Le sénateur Meredith :** Au début de votre exposé, vous avez mentionné les véhicules aériens sans pilote et les dépenses qui doivent être engagées. Pourquoi y a-t-il une réticence par rapport à l'efficacité de la technologie pour l'instruction du personnel? Vous avez également parlé des délais. Pourquoi s'est-on montré réticent à investir dans ces technologies, vu la géographie du Canada et nos obligations internationales?

**Lgén Deschamps :** Pour revenir aux véhicules aériens sans pilote et au programme JUSTAS, au début de ce processus, l'accent a été mis sur le soutien aux forces interarmées en Afghanistan. Il s'agissait d'étudier précisément les moyens de renseignement, de surveillance et de reconnaissance dont disposaient nos forces en Afghanistan en fonction du terrain difficile et inhospitalier. Voilà l'origine du programme JUSTAS.

Le temps passe, puis les analyses de mission montrent que nous aurons besoin, pour nos besoins futurs, de véhicules aériens sans pilote au pays, par exemple dans l'Arctique. C'est un endroit très vaste, d'où la difficulté de trouver une solution parfaite pour concilier les technologies nécessaires pour couvrir la vaste portée des activités liées à la sécurité intérieure ainsi que les fonctions plus restreintes liées au soutien tactique.

Les choses évoluent rapidement. Il semble qu'on croit depuis toujours que si nous attendons deux ou trois ans, des technologies supérieures vont finir par apparaître. Disons que, parfois, on attend la perfection au détriment de ce qui est satisfaisant.

En outre, le Canada a toujours — je crois — eu de la difficulté en ce qui concerne les méthodes de développement ou d'acquisition en spirale. Cette méthode est employée par d'autres forces armées. Elles savent que la technologie n'est pas au point, mais qu'il faut quand même commencer à l'utiliser, à l'approprier, puis modifier les exigences connexes à mesure qu'elles en savent plus pour que le produit final corresponde à leurs besoins.

Habituellement, l'acquisition ne fonctionne pas ainsi au Canada. Nous voulons comprendre parfaitement dès le départ tout ce qui sera nécessaire pour la durée de vie complète de l'aéronef. Voilà pourquoi le processus d'établissement des besoins est si difficile.

We are trying to understand new technologies as we try to predict what we will use them for. There is a school out there where we should also consider spiral acquisition. In other words, you get sufficient capabilities, perhaps not delivering the full spectrum, but the ones you need more immediately, you get smart on it, and then you can look at the longer-term acquisition. It's money that you need to invest on the way to perfect knowledge, if you know what I mean.

The U.S. has done spiral development on many fleets. They do that for technology. That's how they learn and modify. That's our limitation in Canada. We're not in that mindset where we accept spiral acquisition. We have to wait for something good enough to cover just about all the requirements that we're identifying.

**Senator Day:** General, thank you for being here. I'd like to take you back to search and rescue, not the platforms necessarily, but the entire concept of search and rescue.

Internationally, the air force participates with NORAD and NATO in missions, but nationally, search and rescue is a special part of the air force. We, as a committee, have visited search and rescue units on a number of occasions. They are a very dedicated, hardworking group of technicians and pilots who work in that area. Has there ever been any thought or discussion of treating search and rescue as a separate entity outside of the normal air force budgeting?

**Lt-Gen. Deschamps:** It's a good question: How do you apportion resources or account for those resources? For the last decade, the department has been looking at a business framework that allows it to capture money coming in and being spent on activities. The framework is being revisited as the system gets smarter on business accounting, and the new government desires to have that visibility.

We looked at how best to do search and rescue and how much money is being dedicated to it. We managed to target that fairly well. We understand the number of people involved and the amount of money that normally funnels into the fleet and the personnel salaries. There's a fairly good knowledge of the money invested in and the capital programs to replace them.

Trying to divorce search and rescue, if you will, from the main operational stream of the air force will be problematic. We leverage assets all the time. Search and rescue is a secondary mission for all our aircraft; whether it's a Chinook, a Cyclone or a Sea King, we tap whatever asset is the closest to the problem to start the mission of search and rescue. There are very specialized skills that our search and rescue platforms can bring for extraction or insertion. Other aircraft have great sensors, like the CP-140. All our fleets are available to conduct search and

Nous essayons de comprendre les nouvelles technologies tout en essayant de prédire leurs utilisations futures. Selon certaines personnes, on devrait aussi envisager les méthodes d'acquisition en spirale. En d'autres mots, il s'agit d'avoir des capacités satisfaisantes pour l'instant, même si elles ne correspondent pas à l'ensemble des besoins, le temps d'en apprendre davantage avant de faire des acquisitions à long terme. Disons qu'il faut investir de l'argent si vous voulez avoir une connaissance parfaite de la situation, si vous voyez ce que je veux dire.

Les États-Unis utilisent une méthode de développement en spirale pour un grand nombre de leurs flottes. Ils le font aussi pour la technologie. C'est comme cela qu'ils renforcent leurs connaissances et qu'ils modifient ce qu'ils ont. Nous avons un problème au Canada : nous n'acceptons pas la méthode d'acquisition en spirale, ce n'est pas notre mentalité. Nous attendons de trouver quelque chose qui satisfait à peu près à toutes les exigences que nous avons cernées.

**Le sénateur Day :** Général, je vous remercie de votre présence. J'aimerais revenir à la question de la recherche et du sauvetage, pas nécessairement par rapport aux plateformes, mais plutôt en ce qui concerne le concept général de la recherche et du sauvetage.

À l'étranger, la Force aérienne participe aux missions du NORAD et de l'OTAN. Au pays, toutefois, les missions de recherche et de sauvetage sont le propre de la Force aérienne. Notre comité a rendu visite à de nombreuses occasions à des unités de recherche et de sauvetage. Les techniciens et les pilotes dans ce domaine sont très dévoués et travaillants. A-t-on déjà songé à séparer le budget de la recherche et du sauvetage de celui de la Force aérienne? En a-t-on déjà discuté?

**Lgén Deschamps :** C'est une bonne question : comment peut-on répartir ces ressources ou en rendre compte? Au cours de la dernière décennie, le ministère a élaboré un cadre stratégique lui permettant de suivre les recettes et le financement des opérations. Le cadre est repensé à mesure que le système de comptabilité opérationnelle évolue. D'ailleurs, le nouveau gouvernement demande ce genre de reddition de comptes.

Nous avons donc étudié, d'une part, la meilleure façon de mener des opérations de recherche et de sauvetage et, d'autre part, le financement utilisé à cette fin. Nous avons plutôt bien réussi à faire la lumière sur la situation. Nous savons combien de personnes participent ainsi que les montants d'argent qui vont à la flotte et aux salaires. Nous avons une assez bonne connaissance des investissements et des programmes d'immobilisations visant le remplacement.

Il serait problématique d'essayer de séparer, disons, la recherche et le sauvetage du volet opérationnel principal de la Force aérienne. Nous utilisons tout le temps les ressources qui sont à notre disposition. Les missions de recherche et de sauvetage sont des activités secondaires pour nos aéronefs, qu'on utilise un Chinook, un Cyclone ou un Sea King. Nous utilisons les ressources que nous avons à proximité du problème pour lancer la mission de recherche et de sauvetage. Grâce à certaines de nos plateformes, nous pouvons tirer parti de capacités très spécialisées

rescue. That's the management of what the air division has to do when there's a crisis. They always look at what's closest and fastest to respond and how we get people assisting as fast as possible. And then you direct those very specific assets if more are required.

To divorce that into a separate stream and introduce another chain of actors trying to coordinate things would complicate that process. It's a really good organization. We are world-class: People come to us to see how to do search and rescue. If you look at the amount of resources we actually dedicate to search and rescue and what we get out of it, it's very impressive. I have no problem saying it's world-class.

You don't want to mess with success. I think the issue is making sure the force is balanced. The resources are required for increasing demand as far as the Arctic goes. We know about the changing climate, and people are sailing and flying in conditions they would normally not be, so the calls will be more frequent. The issues of basing and the number of resources are always part of the debate that we're having, but as for command and control and the way the resources are allocated, I think it's a good system. I wouldn't want to play with it.

**Senator Day:** Just as a follow up on that, you mentioned the other aircraft in the Canadian Armed Forces' fleet that are available. How do we explain, then, the situation where search and rescue was not able to go after that individual in the North who was stranded because they said they had only one other aircraft? They had an aircraft, but it had to be on standby and couldn't, therefore, go up and help out in that situation as it would if all of the aircraft of the air force were normally available.

**Lt.-Gen. Deschamps:** Again, I'm not exactly sure which situation we are referring to. It doesn't come to mind. I think what happens is normally other actors are involved, like the Coast Guard and the RCMP. There are other assets that are part of this big response pool. I know that the coordination centres always look at what other assets can be made available, like ground search parties. It doesn't always have to be the primary SAR aircraft that responds. Who can actually access the sites depends on who's closest, and the weather. Sometimes the weather is so awful that there's very little air response available because of visibility, winds or precipitation. Sometimes a ground party might be the only way to get there and get eyes on the problem.

pour les missions de recherche et de sauvetage, par exemple pour l'extraction ou l'insertion. D'autres aéronefs sont munis d'excellents capteurs, par exemple le CP-140. Toutes nos flottes peuvent servir aux missions de recherche et de sauvetage. Lorsqu'il y a une situation d'urgence, la Division aérienne doit prendre ce genre de choses en considération. Elle doit déterminer quelles ressources sont les plus près et lesquelles peuvent être déployées le plus rapidement afin de réagir à la situation et d'aider les victimes aussi vite que possible. Ensuite, on envoie les ressources ayant des capacités spécialisées si c'est nécessaire.

On ne ferait que compliquer les choses en établissant un processus séparé du volet principal et en introduisant une autre chaîne de coordination. Les choses fonctionnent très bien actuellement. Nous sommes un chef de file mondial : on vient nous voir pour étudier comment nous menons nos missions de recherche et de sauvetage. Regardez les résultats que nous obtenons par rapport à la quantité de ressources que nous déployons pour les opérations de recherche et de sauvetage : c'est plutôt impressionnant. Je n'ai aucun doute : nous sommes un chef de file mondial à ce chapitre.

Quand quelque chose fonctionne bien, il vaut mieux ne pas y toucher. Je crois qu'il faudrait plutôt veiller à ce que les ressources soient équilibrées. La demande augmente dans l'Arctique, et des ressources y sont nécessaires. À cause des changements climatiques, il y a des gens qui décident de partir en mer ou de piloter un avion dans des conditions inhabituelles; il va donc y avoir de plus en plus d'appels. Nous remettons toujours en question l'emplacement et le nombre des ressources, mais je crois que les systèmes fonctionnent bien en ce qui concerne le commandement et le contrôle et l'attribution des ressources. Je ne crois pas qu'une modification est nécessaire.

**Le sénateur Day :** Juste pour approfondir la question, vous avez mentionné les autres aéronefs de la flotte des Forces armées canadiennes qui sont utilisables. Dans ce cas, pourquoi y a-t-il eu ce cas où on n'a pas pu utiliser un aéronef pour la recherche et le sauvetage d'une personne qui était perdue dans le Nord? Supposément, il ne restait plus qu'un aéronef, et il fallait qu'il reste à la base, et c'est pourquoi on n'a pas pu l'envoyer aider. La situation aurait été différente si tous les aéronefs de la Force aérienne avaient été utilisables, comme ce devrait être le cas.

**Lgén Deschamps :** Encore une fois, je ne suis pas exactement au courant de la situation dont vous parlez. Cela ne me dit rien. Habituellement, je crois que d'autres organisations participent à ce genre d'opérations, comme la Garde côtière ou la GRC. Nous pouvons compter sur d'autres ressources; il y en a beaucoup pour réagir à ce genre de situation. Je sais que les centres de coordination essaient toujours de voir quelles ressources peuvent être mobilisées, par exemple des équipes de recherche au sol. Il n'est pas toujours nécessaire d'utiliser les aéronefs principaux de recherche et de sauvetage. En fonction des ressources à proximité et des conditions météorologiques, on ne pourra pas accéder à une zone donnée de la même façon. Parfois, les conditions météorologiques sont si difficiles qu'il est pratiquement impossible de mobiliser des ressources aériennes à

It has to be managed on a case-by-case basis. There's never a perfect solution because the geography and the weather are so challenging, but they always look at that mix of what we have, what other people have, and the logical task of deciding who should go and look at this problem.

**Senator Day:** Just to clarify the record, though, search and rescue in Canada, from an air point of view, is the air force.

**Lt.-Gen. Deschamps:** That's correct.

**Senator Day:** But are the Canadian Armed Forces not involved in search and rescue other than from an air force point of view?

**Lt.-Gen. Deschamps:** Ground search and rescue, such as for somebody lost in the woods, is a municipal and provincial responsibility, although we do get called. They will do what they can. If they need support, they call the coordination centre, and it will bring support, but their primary response is not to go to the RCCs. For our rescue coordination centres, the primary focus is air accidents, air losses and maritime.

**Senator Day:** I just wanted to clarify the record on that.

**Senator White:** Thank you very much, Mr. Chair. General, just out of interest, there are often complaints that Public Works is meant to work for the military, but in fact the military ends up working for Public Works. Do you still see that as an issue, as it was when you were in the position you were in?

**Lt.-Gen. Deschamps:** Thank you for the question. I think Dr. Perry did speak to the process issue. A lot of demands are placed on Public Works' back to deliver across government on a range of programs. To be fair to them, they do have their own challenges given the scope on which they have to deliver, defence being a pretty onerous problem. As you point out, there are something like a thousand small to fairly big acquisition programs in the queue.

So it goes back to process, accountabilities and expectations. I think it also goes back to that triangle of policy, ambition and resources. If it's in balance, it's a great thing, but it hasn't been in balance for a while, so the challenge is to find that middle ground where you can actually deliver on expectations.

cause de la visibilité, des vents ou des précipitations. Parfois, seule une équipe de recherche au sol peut atteindre la cible et évaluer le problème.

Il faut donc examiner chaque situation au cas par cas. Aucune solution n'est parfaite à cause du profil géographique et des conditions météorologiques difficiles, mais on prend toujours en considération les ressources dont on dispose, ce dont d'autres instances disposent, puis on décide logiquement des ressources à utiliser pour atteindre et évaluer le problème.

**Le sénateur Day :** Pour le compte rendu, je veux préciser que, en ce qui concerne l'aspect aérien de la recherche et du sauvetage au Canada, la responsabilité revient à la Force aérienne.

**Lgén Deschamps :** C'est exact.

**Le sénateur Day :** Outre la Force aérienne, les Forces armées canadiennes participent-elles aux missions de recherche et de sauvetage?

**Lgén Deschamps :** Les gouvernements provinciaux et les administrations municipales sont responsables des opérations de recherche et de sauvetage au sol, par exemple quelqu'un qui est perdu dans la forêt, mais la Force aérienne est quand même avertie. Elle va aider comme elle le peut. Si de l'aide est nécessaire, on communique avec le centre de coordination, et la Force aérienne va fournir du soutien, mais elle ne communique pas dès le départ avec les RCC. Nos centres de coordination de sauvetage mettent avant tout l'accent sur les pertes et les accidents aériens et maritimes.

**Le sénateur Day :** Je voulais juste que ce soit clair pour le compte rendu.

**Le sénateur White :** Merci beaucoup, monsieur le président. Général, on se plaint souvent du fait que les forces armées sont au service du ministère des Travaux publics, alors que c'est censé être l'inverse. Je suis curieux, croyez-vous que cela est encore un problème, comme ce l'était à l'époque où vous étiez dans la Force aérienne?

**Lgén Deschamps :** Merci de me poser cette question. Je crois que M. Perry avait abordé la question du processus. On demande au ministère des Travaux publics de fournir beaucoup de services pour toute une gamme de programmes gouvernementaux. Il faut être juste, le ministère des Travaux publics a ses propres problèmes, vu l'étendue des services qu'il doit offrir, et les problèmes liés à la défense sont particulièrement exigeants. Comme vous l'avez mentionné, il y a environ un millier de programmes d'acquisition dans la filière, dont la taille varie de petit à très grand.

On en revient donc aux questions relatives aux processus, à la reddition de comptes et aux attentes, sans oublier cette triade des politiques, des objectifs et des ressources. Tout va pour le mieux tant qu'il y a un équilibre, ce qui n'est pas le cas depuis longtemps. La difficulté est donc de trouver un juste milieu afin de vraiment répondre aux attentes.

I think Public Works is struggling with the demand that's being placed upon its organization to be accountable, but at the same time the bulk of the demand that's being put out from Defence is, I suspect, straining them severely, given the current process that they have to work through. That's just the reality.

**Senator White:** Thanks very much for being here.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Mr. Deschamps, I want to quickly return to the UAV issue. You said the progress on the use of UAVs was a bit sluggish. Have acquisitions still been included in budgets? To speed things along, should we include new funding in the 2017-18 budget, for example? Is that why things aren't moving forward?

**Lt.-Gen. Deschamps:** The UAVs are part of the Department of National Defence's procurement plans. In 2017, there should be renewal of activities that will lead to a decision, so that we can have operational UAVs in 2020-21.

The budget required to deliver the UAVs is linked to operational requirements. We must ask ourselves the following questions. What are we expecting? How much will it cost? Where can we find these capabilities? Should we consider one type or two types of UAV? There are costs involved. If we decide to create two fleets, the costs will rise. We must therefore decide whether we want to try to meet all domestic and international needs or whether we should limit ourselves to what we can do at this time. We can move forward and ensure we have the overall capacity and room in the long term to give Canada options that, over time, will be more useful than our current options. At this time, we have strategic satellites and manned CP-140 aircraft, but not much between those two things. We need to fill this gap fairly quickly.

**Senator Dagenais:** Thank you, Mr. Deschamps.

[*English*]

**The Chair:** I would like to refer to an area that you touched on, and that's the early warning system in the Arctic. Perhaps you could speak to the necessity for the replacement of the Arctic early warning system and expand on how important it is to Canada's national defence and that of North America.

**Lt.-Gen. Deschamps:** Thank you, Mr. Chair. The association has yet to address the Arctic early warning system. I believe that will be looked at in the near future in a position paper. Suffice it to say there's already been testimony by senior commanders of NORAD before this committee on the importance of Arctic

Je crois que le ministère des Travaux publics a surtout de la difficulté quant à l'obligation redditionnelle. En même temps, j'imagine que les demandes du ministère de la Défense, dans une grande mesure, étirent dangereusement les ressources des Travaux publics, vu les processus qui leur sont imposés actuellement. C'est comme ça.

**Le sénateur White :** Merci beaucoup d'être ici.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Monsieur Deschamps, j'aimerais revenir rapidement sur le dossier des drones. Vous avez mentionné qu'il y avait une certaine lenteur dans la progression du dossier de l'utilisation des drones. Est-ce que les acquisitions ont tout de même été budgétisées ou est-ce que, pour faire évoluer ce dossier, nous devons prévoir un nouveau financement dans le cadre du budget de 2017-2018, par exemple? Est-ce là ce qui retarde la progression de ce dossier?

**Lgén Deschamps :** Les drones font partie des plans d'acquisition du ministère de la Défense nationale. En 2017, il devrait y avoir un renouvellement des activités en faveur d'une décision, de sorte que nous ayons des drones opérationnels en 2020-2021.

Le budget requis pour livrer ces drones est lié aux besoins opérationnels. Les questions que nous devons nous poser sont les suivantes : à quoi s'attend-on? Combien cela coûte-t-il? Où trouve-t-on ces capacités? Est-ce un type ou deux types de drones qu'on doit envisager? Il y a des coûts associés à cela. Aussitôt qu'on décide de créer deux flottes, ça coûte plus cher. Il faut donc décider si on veut essayer de couvrir tous les besoins, domestiques et internationaux, ou si on se limite à ce qu'on peut faire à l'heure actuelle. On avance et on s'assure de créer, à long terme, une capacité qui soit globale, de l'espace, pour donner au Canada des options qui, au fil du temps, seront plus utiles que ce qu'on a en ce moment. Actuellement, nous avons des satellites stratégiques et des aéronefs CP-140 qui ont du personnel à bord, mais il n'y a pas grand-chose qui remplit l'écart entre les deux. C'est ce qu'il faut combler assez rapidement.

**Le sénateur Dagenais :** Merci, monsieur Deschamps.

[*Traduction*]

**Le président :** J'aimerais revenir sur un point que vous avez effleuré, soit le système de détection lointaine dans l'Arctique. Peut-être pourriez-vous nous parler, d'abord, du besoin de remplacer le système de détection lointaine dans l'Arctique et, ensuite, de son importance pour défendre le Canada et le reste de l'Amérique du Nord.

**Lgén Deschamps :** Merci, monsieur le président. L'association n'a pas encore étudié le système de détection lointaine, mais j'imagine que nous allons nous pencher sur la question dans un exposé de position prochain. Pour l'instant, certains commandants supérieurs du NORAD ont déjà témoigné devant

surveillance for North America, and certainly Canada is part of that.

There are a lot of challenges in understanding what the future will bring as far as the environment is concerned, as the temperature and the icefields change. How the activities and patterns in the Arctic change will also challenge the technology that's currently there. Clearly, the renewal of the early warning system is front of mind for NORAD commanders. It's a big long-term program that requires a fair amount of engagement by the two nations to find out what will be acceptable to both in terms of what the program needs to be able to deliver to meet future needs. There's a lot of evolving technology from other actors that has to be taken into account, and it is technology that will challenge us quite a bit, so some innovation is going to be required, and also a layering of early warning systems.

Right now we have a certain amount of belt, if you will, and a tripwire system. New technologies will challenge that. You will need to have more in-depth, longer-range detection. That is the big issue; low-observable systems are a significant challenge.

**The Chair:** This will be a very significant investment by Canada when we move forward to replace what's there.

**Lt.-Gen. Deschamps:** I believe it will require a very important discussion in our government as to what Canada wants to see for our own sovereignty in the High Arctic, our engagement and our capabilities, and also what part we need to play in the defence of North America, as viewed by our partners in the U.S. They have a certain view that we're going to have to understand and adapt to.

**The Chair:** Colleagues, we have come to the end of our time here. I would like to thank the general for taking time out of his schedule to come before us and represent his organization. I think he brought a great deal of information that will help us in our deliberations as we move forward with the defence policy review that's under way.

(The committee continued in camera.)

vosre comité et souligné l'importance de la surveillance de l'Arctique pour l'Amérique du Nord, dont le Canada, bien évidemment.

Il est très difficile de prévoir les besoins futurs en matière d'environnement, à mesure que le climat et les champs de glace changent. Les activités et les tendances dans l'Arctique changent, et cela va également mettre à l'épreuve les technologies qui s'y trouvent actuellement. Cela va sans dire, le renouvellement du système de détection lointaine occupe beaucoup l'esprit des commandants du NORAD. C'est un important programme à long terme qui exige beaucoup d'engagements de la part des deux pays; ils doivent déterminer ce qui est acceptable relativement à ce que le programme suppose pour pouvoir répondre à nos besoins futurs. Il faut également prendre en compte l'évolution des technologies utilisées par les autres acteurs. Ces technologies peuvent nous poser d'importantes difficultés, alors il est clair qu'il va falloir innover et mettre en place des systèmes de détection lointaine.

Actuellement, nous sommes en mesure de couvrir une certaine région, et nous avons aussi un système de détection des intrusions. De nouvelles technologies peuvent essayer de contourner nos systèmes. Nous allons devoir perfectionner nos systèmes de détection lointaine. Les technologies furtives posent un gros problème. C'est une difficulté importante.

**Le président :** Le Canada va devoir investir de façon importante lorsque viendra le temps de remplacer nos systèmes actuels.

**Lgén Deschamps :** Je crois que le gouvernement devra étudier avec soin l'avenir de la souveraineté du Canada dans le Haut-Arctique ainsi que nos engagements et nos capacités connexes. Nous allons aussi devoir examiner le rôle que nous voulons jouer — et déterminer s'il correspond à celui déterminé par nos partenaires américains — relativement à la défense de l'Amérique du Nord. Nous allons devoir comprendre leur position et nous y adapter.

**Le président :** Chers collègues, notre temps tire à sa fin. Je tiens à remercier le général d'avoir pris le temps de venir témoigner ici au nom de son organisation. Je crois que nous avons obtenu grâce à lui beaucoup de renseignements qui nous seront utiles dans nos délibérations futures à propos de l'Examen de la politique de défense qui se poursuit.

(La séance se poursuit à huis clos.)



WITNESSES

**Monday, October 17, 2016**

*United Kingdom Charities Commission:*

Michelle Russell, Director, Investigations, Monitoring and Enforcement (by video conference);

Tim Hopkins, Investigations, Monitoring and Enforcement Directorate (by video conference).

**Monday, November 14, 2016**

*As an individual:*

David Perry, Senior Analyst, Canadian Global Affairs Institute.

*Air Force Association of Canada:*

Lieutenant-General (Ret'd) André Deschamps, Honorary National President.

TÉMOINS

**Le lundi 17 octobre 2016**

*Charities Commission du Royaume-Uni :*

Michelle Russell, directrice, Enquêtes, surveillance et application de la loi (par vidéoconférence);

Tim Hopkins, Direction des enquêtes, de la surveillance et de l'application de la loi (par vidéoconférence).

**Le lundi 14 novembre 2016**

*À titre personnel :*

David Perry, analyste principal, Institut canadien des affaires mondiales.

*Association de la Force aérienne du Canada :*

Lieutenant-général (à la retraite) André Deschamps, président honoraire national.