SENATE SÉNAT

CANADA

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

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

Proceedings of the Standing Senate Committee on

FISHERIES AND OCEANS

Chair:
The Honourable FABIAN MANNING

Tuesday, February 26, 2019
Thursday, February 28, 2019

Issue No. 38

Fourth and fifth meetings:

Bill C-55, An Act to amend the Oceans Act and the Canada Petroleum Resources Act

WITNESSES:
(*See back cover*)

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

PÊCHES ET DES OCÉANS

Président :
L'honorable FABIAN MANNING

Le mardi 26 février 2019
Le jeudi 28 février 2019

Fascicule nº 38

Quatrième et cinquième réunions :

Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur les océans et la Loi fédérale sur les hydrocarbures

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

54566-54583

STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

The Honourable Fabian Manning, *Chair*

The Honourable Marc Gold, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bovey
Busson
Campbell
Christmas
* Day
(or Mercer)
Francis
* Harder, P.C.
(or Bellemare)
(or Mitchell)
McInnis
Munson
Petitclerc
Plett
Poirier
* Smith
(or Martin)
* Woo
(or Saint-Germain)

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

The Honourable Senator Plett replaced the Honourable Senator Patterson (*February 26, 2019*).

The Honourable Senator Patterson replaced the Honourable Senator Plett (*February 26, 2019*).

The Honourable Senator Plett replaced the Honourable Senator Patterson (*February 21, 2019*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

Président : L'honorable Fabian Manning

Vice-président : L'honorable Marc Gold

et

Les honorables sénateurs :

Bovey
Busson
Campbell
Christmas
* Day
(ou Mercer)
Francis
* Harder, C.P.
(ou Bellemare)
(ou Mitchell)
McInnis
Munson
Petitclerc
Plett
Poirier
* Smith
(ou Martin)
* Woo
(ou Saint-Germain)

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

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

L'honorable sénateur Plett a remplacé l'honorable sénateur Patterson (*le 26 février 2019*).

L'honorable sénateur Patterson a remplacé l'honorable sénateur Plett (*le 26 février 2019*).

L'honorable sénateur Plett a remplacé l'honorable sénateur Patterson (*le 21 février 2019*).

Published by the Senate of Canada
Available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada
Disponible sur internet : http://www.parl.gc.ca

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, February 26, 2019
(78)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met this day at 6:27 p.m., in room B30, Senate of Canada Building, the chair, the Honourable Fabian Manning, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bovey, Busson, Campbell, Christmas, Francis, Gold, Manning, McInnis, Munson, Patterson and Petitclerc (11).

In attendance: Daniele Lafrance, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament and Ben Silverman, Communications Officer, Senate Communications Directorate.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, December 11, 2018, the committee continued its consideration of Bill C-55, An Act to amend the Oceans Act and the Canada Petroleum Resources Act. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 36*.)

WITNESSES:

Canadian Association of Petroleum Producers:

Paul Barnes, Director, Atlantic Canada and Arctic (by video conference).

Chamber of Shipping of British Columbia:

Robert Lewis-Manning, President.

Government of Nunavut:

The Honourable Joe Savikataaq, Premier of Nunavut (by video conference);

Udlu Hanson, Deputy Minister, Department of Economic Development and Transportation (by video conference).

The chair made a statement.

Mr. Barnes made a statement and answered questions.

Mr. Lewis-Manning made a statement and answered questions.

At 7:10 p.m., the committee suspended.

At 7:16 p.m., the committee resumed.

Premier Savikataaq made a statement and answered questions.

At 8 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 26 février 2019
(78)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui, à 18 h 27, dans la salle B30 de l'édifice du Sénat du Canada, sous la présidence de l'honorable Fabian Manning (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bovey, Busson, Campbell, Christmas, Francis, Gold, Manning, McInnis, Munson, Patterson et Petitclerc (11).

Également présents : Danièle Lafrance, analyste, Services d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Ben Silverman, agent de communications, Direction des communications du Sénat.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 11 décembre 2018, le comité poursuit son étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur les océans et la Loi fédérale sur les hydrocarbures. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 36 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Association canadienne des producteurs pétroliers :

Paul Barnes, directeur, Canada atlantique et arctique (par vidéoconférence).

Chamber of Shipping of British Columbia :

Robert Lewis-Manning, président.

Gouvernement du Nunavut :

L'honorable Joe Savikataaq, premier ministre du Nunavut (par vidéoconférence);

Udlu Hanson, sous ministre, ministère du Développement économique et des Transports (par vidéoconférence).

Le président prend la parole.

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

M. Lewis-Manning fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 19 h 10, la séance est suspendue.

À 19 h 16, la séance reprend.

Le premier ministre Savikataaq fait une déclaration, puis répond aux questions.

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

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, February 28, 2019
(79)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met this day at 8:36 a.m., in room B30, Senate of Canada Building, the chair, the Honourable Fabian Manning, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bovey, Busson, Campbell, Christmas, Francis, Gold, Manning, McInnis and Petitclerc (9).

In attendance: Daniele Lafrance, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, December 11, 2018, the committee continued its consideration of Bill C-55, An Act to amend the Oceans Act and the Canada Petroleum Resources Act. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 36*.)

WITNESSES:

Fisheries and Marine Institute, Memorial University of Newfoundland:

Brett Favaro, Research Scientist (by video conference).

Cape Breton University:

Bruce G. Hatcher, Professor, Chair in Marine Ecosystems Research (by video conference).

The chair made a statement.

Mr. Favaro made a statement and answered questions.

Mr. Hatcher made a statement and answered questions.

At 9:24 a.m., the deputy chair, the Honourable Senator Gold, took the chair.

At 9:28 a.m., the chair, the Honourable Senator Manning, took the chair.

At 10:02 a.m., the committee suspended.

At 10:04 a.m., the committee, pursuant to rule 12-16(1)(d), resumed in camera to consider a draft agenda (future business).

At 10:10 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, le jeudi 28 février 2019
(79)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui, à 8 h 36, dans la salle B30 de l'édifice du Sénat du Canada, sous la présidence de l'honorable Fabian Manning (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Bovey, Busson, Campbell, Christmas, Francis, Gold, Manning, McInnis et Petitclerc (9).

Également présente : Danièle Lafrance, analyste, Services d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 11 décembre 2018, le comité poursuit son étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur les océans et la Loi fédérale sur les hydrocarbures. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule nº 36 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Fisheries and Marine Institute, Memorial University of Newfoundland :

Brett Favaro, chercheur scientifique (par vidéoconférence).

Cape Breton University :

Bruce G. Hatcher, professeur, président de la recherche des écosystèmes marins (par vidéoconférence).

Le président prend la parole.

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

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

À 9 h 24, le vice-président, l'honorable sénateur Gold, occupe le fauteuil.

À 9 h 28, le président, l'honorable sénateur Manning, occupe le fauteuil.

À 10 h 2, la séance est suspendue.

À 10 h 4, conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, le comité reprend à huis clos l'étude d'un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

À 10 h 10, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Chantal Cardinal

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 26, 2019

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans, to which was referred Bill C-55, An Act to amend the Oceans Act and the Canada Petroleum Resources Act, met this day at 6:27 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Fabian Manning (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good evening. My name is Fabian Manning. I am a senator from Newfoundland and Labrador and I am pleased to chair this evening's meeting. Before I give the floor to the witnesses, I will ask the members of the committee to introduce themselves.

Senator Munson: Jim Munson, Ontario.

Senator Busson: Bev Busson, from British Columbia.

Senator McInnis: Thomas McInnis, from Nova Scotia.

Senator Campbell: Larry Campbell, British Columbia.

Senator Bovey: Patricia Bovey, Manitoba.

Senator Christmas: Dan Christmas, Nova Scotia.

Senator Petitclerc: Chantal Petitclerc, from Quebec.

The Chair: Thank you, senators.

The committee is continuing its study on Bill C-55, Ann Act to amend the Oceans Act and the Canada Petroleum Resources Act. For our first panel this evening, we are pleased to welcome two witnesses. Via video conference, we have Paul Barnes, Director, Atlantic Canada and Arctic, Canadian Association of Petroleum Producers; and with us in the room is Robert Lewis-Manning, President of the Chamber of Shipping of British Columbia.

I was in a committee with Mr. Lewis-Manning this morning. Full disclosure: We're not related, not that we know of. I would suggest to Mr. Lewis-Manning that this committee will run more smoothly than this morning's.

We welcome you both here. Sorry for the short delay. We had some votes in the chamber, but we are delighted to convene our meeting this evening.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 26 février 2019

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, auquel a été référé le projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur les océans et la Loi fédérale sur les hydrocarbures, se réunit aujourd'hui, à 18 h 27, pour l'étude du projet de loi.

Le sénateur Fabian Manning (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonsoir. Je m'appelle Fabian Manning. Je suis un sénateur de Terre-Neuve-et-Labrador et j'ai l'honneur de présider la réunion ce soir. Avant de céder la parole aux témoins, je vais demander aux membres du comité de se présenter.

Le sénateur Munson : Jim Munson, de l'Ontario.

La sénatrice Busson : Bev Busson, de la Colombie-Britannique.

Le sénateur McInnis : Thomas McInnis, de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Campbell : Larry Campbell, de la Colombie-Britannique.

La sénatrice Bovey : Patricia Bovey, du Manitoba.

Le sénateur Christmas : Dan Christmas, de la Nouvelle-Écosse.

La sénatrice Petitclerc : Chantal Petitclerc, du Québec.

Le président : Merci, mesdames et messieurs.

Le comité poursuit son étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur les océans et la Loi fédérale sur les hydrocarbures. Pour ce qui est de notre premier groupe de témoins ce soir, nous sommes heureux d'accueillir deux témoins. Par vidéoconférence, nous entendrons Paul Barnes, directeur, Canada atlantique et Arctique de l'Association canadienne des producteurs pétroliers, et, dans la salle, Robert Lewis-Manning, président de la Chamber of Shipping of British Columbia.

J'ai participé à une réunion de comité avec M. Lewis-Manning ce matin. Par souci de transparence, je précise que nous n'avons pas de liens familiaux, pas à notre connaissance. Je dirais à M. Lewis-Manning que notre réunion se passera probablement mieux que celle de ce matin.

Je vous souhaite la bienvenue à tous les deux. Désolé du petit retard. Il y avait certains votes à la chambre, mais nous sommes heureux de tenir notre réunion ce soir.

On behalf of the committee members, I thank you both for being here. I understand you have opening remarks, beginning with Mr. Lewis-Manning, and then we will have questions from senators.

Robert Lewis-Manning, President, Chamber of Shipping of British Columbia: Thank you very much and good evening, chair, and members of the committee. I am pleased to join you to offer observations and, hopefully, recommendations to improve this bill. I am providing my comments from the perspective of marine transportation and trade more generally.

The Chamber of Shipping of British Columbia represents the interests of shipowners, agents and service providers responsible for over 60 per cent of Canadian international trade by maritime transport. This includes everything from people in ferries and cruise ships to bulk commodities such as grain that is exported overseas to Asia. Our members' vessels can include some of the largest of vessels but also smaller vessels like tugs and barges.

The marine transportation sector is very involved and supportive of Canada's effort to protect our pristine coasts in a variety of ways, including through the Oceans Act. Overall we are supportive of the intent of this bill and suggest that some relatively minor tweaks would support improved protection and, most importantly, avoid unintended consequences. These proposed amendments would focus on the proposed powers of the minister, the definition of an ongoing activity, and the proposed offences and punishment sections.

The potential risk to the marine transportation sector is likely in the development stage of an interim MPA, or marine protected area. I may be using the word "interim" loosely, but, in effect, in this bill it is an order as opposed to the regulated requirement.

The proposed legislation provides the minister with the authority to establish an interim marine protected area without additional consultation, even with other ministers, and then define the classes of activities permitted and prohibited in the interim MPA. Ships both large and small operate in a diverse and frequently demanding environment. Their capacity to operate safely is influenced by a number of external and also onboard factors that include, but are not limited to, the weather, hydrography, cargo loading and human elements such as fatigue.

The spatial constraints or operating limitations that might arise from a regulatory framework built around this bill could limit a vessel's ability to mitigate the impacts of these factors and to transit safety and efficiently. While many existing MPAs have

Au nom des membres du comité, je vous remercie tous les deux d'être là. Je crois savoir que vous avez des déclarations préliminaires. Nous allons commencer par M. Lewis-Manning, puis nous passerons aux questions des sénateurs.

Robert Lewis-Manning, président, Chamber of Shipping of British Columbia : Merci beaucoup et bonsoir, monsieur le président et mesdames et messieurs. Je suis heureux d'être parmi vous pour formuler des observations et, je l'espère, des recommandations sur la façon d'améliorer le projet de loi. Je formule mes commentaires du point de vue du transport maritime et, de façon plus générale, du commerce.

La Chamber of Shipping of British Columbia représente les intérêts des armateurs, des mandataires et des fournisseurs de services responsables de plus de 60 p. 100 du commerce international canadien par transport maritime. Cela inclut de nombreux aspects, depuis les passagers des traversiers et navires de croisière jusqu'aux marchandises en vrac comme le grain destiné à l'exportation vers l'Asie. Les bâtiments de nos membres incluent certains des plus gros bâtiments, mais aussi de petits bâtiments, comme des remorqueurs et des chalands.

D'une diversité de façons, y compris par l'intermédiaire de la Loi sur les océans, le secteur du transport maritime participe de façon marquée aux efforts canadiens pour protéger nos côtes vierges, et les soutient fortement. De façon générale, nous soutenons l'intention du projet de loi et y suggérons certaines modifications relativement mineures qui favoriseraient une meilleure protection et, ce qui est encore plus important, permettraient d'éviter des conséquences inattendues. Ces modifications proposées concernent les pouvoirs proposés du ministre, la définition d'activités en cours et les articles proposés sur les infractions et les peines.

Le risque potentiel pour le secteur du transport maritime est probablement présent à l'étape d'élaboration d'une ZPM provisoire, soit une zone de protection marine provisoire. J'utilise peut-être le mot « provisoire » librement, mais, dans les faits, dans le projet de loi, il s'agit d'une ordonnance plutôt qu'une exigence réglementée.

Le projet de loi fournit au ministre le pouvoir de créer une zone de protection marine provisoire sans consultation supplémentaire, même auprès d'autres ministres, et d'ensuite définir les catégories d'activités permises ou interdites dans cette zone. Les navires, les grands comme les petits, sont exploités dans un environnement diversifié et souvent exigeant. Leur capacité de naviguer de façon sécuritaire est influencée par un certain nombre de facteurs externes et aussi à bord, notamment, entre autres, les conditions météorologiques, l'hydrographie, la cargaison et des aspects humains, comme la fatigue.

Les contraintes spatiales ou les limites opérationnelles pouvant découler d'un cadre réglementaire fondé sur le projet de loi pourraient limiter la capacité d'un bâtiment d'atténuer les répercussions de ces facteurs et de naviguer de façon sécuritaire

typically been of low consequence to commercial marine transportation because they are located largely in coastal areas where vessels do not operate frequently, this is expected to change in the future as Canada moves toward its 2020 targets. For example, DFO is intending to establish a marine protected area on the west coast of Vancouver Island, which will encompass 140,000 square kilometres, which is an extremely active area for commercial shipping, fishing and tourism.

With respect to ongoing activities, the bill proposes that the minister will list the activities that are permissible in a specific MPA and define such activities as those that were lawfully conducted or authorized in the previous year. This level of legislative vagueness leaves considerable latitude for the minister to define ongoing activities. Just because an activity has not happened in a proposed area previously does not necessarily mean that the activity would be harmful to the area or inconsistent with the protection objectives of an interim marine protected area.

The proposed legislation also contains a framework for enforcement. A robust monitoring and enforcement regime is supported and is certainly a key aspect of a strong legislative framework. Notwithstanding, the provisions in the proposed legislation are somewhat inconsistent with those found in the Canada Shipping Act currently and do not reflect a coherent integrated approach between the relevant departments. The scale of punishment appears to be extreme in the case of small-vessel operators, which are clearly egregious and could result in undue harm to coastal businesses and many of the communities they serve.

In an effort to improve upon the proposed legislation, we hope that you will consider the following recommendations.

One, include a provision in the legislation that requires the minister to publish his or her intent to establish an interim MPA in advance. A reasonable period of notice would not only provide awareness and focus within governments but would also provide visibility to external stakeholders and coastal communities that may be directly impacted by a new MPA.

Two, consider including a provision in the bill that requires the minister to consult with other key ministers as well as relevant regulated industries prior to establishing the interim MPA. In doing so, this would avoid unintended consequences or incongruence between different pieces of legislation or regulations. This does not need to be a lengthy process and should include a focus regarding activities that would be permitted in the interim MPA.

et efficiente. Même si bon nombre des ZPM actuelles ont habituellement eu peu de conséquences sur le transport maritime commercial parce qu'elles sont situées en grande partie dans des régions côtières où les bâtiments ne passent pas souvent, on s'attend à ce que cette situation change à l'avenir tandis que le Canada tentera d'atteindre ses cibles de 2020. Par exemple, le MPO envisage d'établir sur la côte Ouest de l'île de Vancouver une zone de protection marine qui englobera 140 000 kilomètres carrés, et il s'agit d'une zone extrêmement active dans le domaine de la navigation commerciale, de la pêche et du tourisme.

En ce qui concerne les activités en cours, le projet de loi propose que le ministre dresse une liste des activités permises dans une ZPM précise et définit de telles activités comme celles qui étaient réalisées légalement ou autorisées durant l'année précédente. Ce niveau de flou législatif laisse beaucoup de latitude au ministre pour définir les activités en cours. Tout simplement parce qu'une activité n'a pas été réalisée précédemment dans une zone proposée ne signifie pas nécessairement que cette activité serait néfaste dans la zone en question ou qu'elle irait à l'encontre des objectifs de protection d'une zone de protection marine provisoire.

Le projet de loi contient aussi un cadre d'application de la loi. Un solide régime de surveillance et d'application de la loi est assurément un aspect clé d'un cadre législatif solide. Cependant, les dispositions dans le projet de loi sont un peu en contradiction avec celles qui figurent actuellement dans la Loi sur la marine marchande du Canada et ne reflètent pas une approche intégrée cohérente entre les ministères pertinents. Le niveau de sanction semble extrême dans le cas des exploitants de petits bâtiments; c'est une situation flagrante qui pourrait entraîner des préjudices indus pour les entreprises côtières et de nombreuses collectivités servies.

Dans un effort pour améliorer le projet de loi, nous espérons que vous tiendrez compte des recommandations qui suivent.

Premièrement, inclure dans le projet de loi une disposition exigeant du ministre qu'il publie son intention de créer une ZPM provisoire d'avance. Une période de préavis raisonnable non seulement permettrait d'informer les représentants au sein des gouvernements et de mettre l'accent sur le dossier, mais assurerait aussi une visibilité pour les intervenants externes et les collectivités côtières pouvant être touchées directement par cette nouvelle zone.

Deuxièmement, envisager d'inclure dans le projet de loi une disposition exigeant que le ministre consulte d'autres ministres clés ainsi que les industries réglementées pertinentes avant d'établir la ZPM provisoire. En procédant ainsi, on éviterait les conséquences inattendues ou toute incongruité entre différents textes législatifs ou réglementaires. Ce n'est pas nécessaire d'être un long processus, mais il devrait mettre l'accent sur les activités qui seraient permises dans la ZPM provisoire.

Third, we recommend considering the definition of an ongoing activity. Restricting it to a lawful activity that occurred in the past year does not reflect the realities of commercial marine transportation, and it places unnecessary constraints on other initiatives that may be progressing more quickly than the five-year restriction for establishing the marine protected area.

And, finally, review and align the bill's punishments to reflect those already in the Canada Shipping Act, especially as concerns smaller operators. marine protected areas need to deliver results driven by tangible benefits. While the proposed legislation may demand a fixed schedule for implementation and management, it does not replace the need for proactive stakeholder dialogue and input.

That concludes my opening remarks, and I look forward to continuing this dialogue with the Q & A. Thank you.

The Chair: Thank you, Mr. Lewis-Manning.

Mr. Barnes?

Paul Barnes, Director, Atlantic Canada and Arctic, Canadian Association of Petroleum Producers: Good evening, honourable chair and members of the committee. I am Paul Barnes. I am Director of Atlantic Canada and Arctic for the Canadian Association of Petroleum Producers, which is often referred to by the acronym CAPP. I am based in St. John's, Newfoundland. CAPP appreciates the opportunity to provide feedback to the Senate committee to help inform your review of this bill. We have an interest in Bill C-55 because it has some implications for our industry.

As background, we are an association of oil and gas companies involved in exploration, development and production of oil and gas in Canada. CAPP members produce about 80 per cent of Canada's natural gas and oil resources both on land and offshore.

I've been working in the oil and gas industry for over 30 years now and have been with CAPP for about 20 years. My role is responsible for Canada's offshore oil and gas areas, which is principally off the East Coast of Canada and in the Beaufort Sea area of Canada's Arctic.

In my role with CAPP, I have been involved in a number of specific Oceans Act marine protected areas, or MPAs, in Newfoundland, in Nova Scotia and in the Northwest Territories,

Troisièmement, nous recommandons d'évaluer la définition d'activités en cours. La limiter à une activité licite ayant été réalisée dans l'année précédente ne reflète pas les réalités du transport maritime commercial et impose des contraintes inutiles dans le cadre d'autres initiatives pouvant avancer plus rapidement que la période de restrictions de cinq ans associée à l'établissement d'une zone de protection marine.

Et, pour terminer, examiner et harmoniser les sanctions prévues dans le projet de loi pour refléter celles déjà prévues dans la Loi sur la marine marchande du Canada, surtout en ce qui concerne les petits exploitants. Les zones de protection marines doivent donner des résultats fondés sur des avantages tangibles. Même si le projet de loi proposé peut exiger un calendrier fixe de mise en œuvre et de gestion, il ne remplace pas le besoin d'un dialogue proactif auprès des intervenants et le besoin d'obtenir leurs commentaires.

Voilà qui conclut ma déclaration préliminaire. Je serai heureux de poursuivre le dialogue durant la période de questions et de réponses. Merci.

Le président : Merci, monsieur Lewis-Manning.

Monsieur Barnes?

Paul Barnes, directeur, Canada atlantique et Arctique, Association canadienne des producteurs pétroliers : Bonsoir, monsieur le président et mesdames et messieurs. Je m'appelle Paul Barnes. Je suis directeur pour le Canada atlantique et l'Arctique de l'Association canadienne des producteurs pétroliers, qu'on désigne souvent par le sigle ACPP. Je travaille à partir de St. John's, à Terre-Neuve. L'ACPP est heureuse d'avoir l'occasion de fournir des commentaires au comité sénatorial dans le cadre de son examen du projet de loi. Le projet de loi C-55 nous intéresse parce qu'il aura certaines répercussions sur notre industrie.

En guise de contexte, nous sommes une association d'entreprises pétrolières et gazières qui participent à l'exploration, l'exploitation et la production de pétrole et de gaz au Canada. Les membres de l'ACPP produisent environ 80 p. 100 du gaz naturel et du pétrole canadien, sur terre et en mer.

Je travaille dans l'industrie pétrolière et gazière depuis plus de 30 ans maintenant et je travaille pour l'ACPP depuis maintenant environ 20 ans. Je suis responsable des zones pétrolières et gazières en haute mer du Canada, qui sont situées principalement sur la côte Est du Canada et dans la zone de la mer de Beaufort, dans l'Arctique canadien.

Dans le cadre de mon rôle au sein de l'ACPP, j'ai participé aux travaux liés à un certain nombre de zones de protection marines précises de la Loi sur les océans, les ZPM,

both through direct discussions with DFO on their creation and in participation on stakeholder advisory committees for MPAs that are located near oil and gas interests.

CAPP is generally supportive of the bill and the intent of the Government of Canada to make the proposed amendments to the Oceans Act and the Canada Petroleum Resources Act. The amendments provide additional certainty to industry regarding activity in a proposed MPA area, improves the timeline on the MPA creation and provides compensation to oil and gas licence holders if they are negatively impacted by an MPA decision.

It should be noted as well that the amendments to the CPRA do not apply to areas where there is a joint management regime in place, for example, Newfoundland and Nova Scotia offshore areas, and therefore only applies to the offshore areas in the Arctic, offshore British Columbia, Hudson Bay and the Gulf of St. Lawrence.

The following is what the bill means to the oil and gas industry. First, the average time to date for creating Oceans Act MPAs is around seven to ten years. The bill reduces that time frame to about five years. This reduces some of the uncertainty to our industry, as it shortens the timeline to understand if an MPA will actually be created and what oil and gas activities can or cannot occur within an MPA if it is actually created.

The bill also proposes to create a new authority to designate an interim protection MPA based on preliminary science and consultations, and allowing any industry activity like oil and gas currently taking place in that area to proceed but prevents any new industrial activity until such time as a formal MPA is in place. This is a reasonable approach.

Finally, the bill allows for the government to compensate any oil and gas licence holder that may be prevented from undertaking an activity on their licence if their licence is included within the boundaries of an MPA and if oil and gas activity in that MPA is prohibited. It should be noted that not all MPAs prohibit oil and gas activity.

In conclusion, we understand the Government of Canada recognizes the importance of developing Canada's offshore oil and gas industry to its full potential, and this means developing natural resources in an environmentally responsible way. The proposed amendments as contemplated in Bill C-55 provide our industry with more certainty over regulatory activity in the ocean

à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse, et dans les Territoires du Nord-Ouest, dans le cadre de discussions directes avec des représentants du MPO au sujet de leur création et de comités consultatifs des intervenants des ZPM situées près d'intérêts pétroliers et gaziers.

De façon générale, l'ACPP soutient le projet de loi et l'intention du gouvernement du Canada d'apporter des modifications proposées à la Loi sur les océans et à la Loi fédérale sur les hydrocarbures. Les modifications fournissent plus de certitude à l'industrie concernant les activités menées dans une ZPM proposée, améliorent l'échéancier en ce qui a trait à la création de telles zones et fournissent une indemnisation aux titulaires de permis du secteur pétrolier et gazier s'ils sont négativement touchés par une décision relative à une ZPM.

Il convient de souligner aussi que les modifications de la LFH ne s'appliquent pas aux zones où un régime de gestion conjoint est en place comme, par exemple, dans les zones extracôtières de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse et, par conséquent, elles s'appliquent seulement aux zones extracôtières de l'Arctique et de la Colombie-Britannique ainsi que dans la baie d'Hudson et dans le golfe du Saint-Laurent.

Voici ce que le projet de loi signifie pour l'industrie pétrolière et gazière. Premièrement, le temps moyen qu'il faut jusqu'à présent pour créer des ZPM au titre de la Loi sur les océans est de sept à dix ans. Le projet de loi ramène ce délai à environ cinq ans. Cela réduit ainsi une partie de l'incertitude qu'il y a au sein de notre industrie, puisqu'on raccourcit les délais pour comprendre si une ZPM sera vraiment créée et quelles activités pétrolières et gazières pourront ou ne pourront pas être réalisées si elle l'est effectivement.

Le projet de loi propose de créer un nouveau pouvoir de désignation de ZPM provisoires à la lumière de données scientifiques préliminaires et de consultations et permet la poursuite de toute activité industrielle comme celles liées au pétrole et au gaz actuellement en cours dans la zone en question, mais empêche toute nouvelle activité industrielle jusqu'à ce que la ZPM officielle soit en place. C'est une approche raisonnable.

Enfin, le projet de loi permet au gouvernement d'indemniser les détenteurs de permis du secteur pétrolier et gazier pouvant être empêchés de réaliser une activité liée à leur permis si la zone visée par ce dernier est incluse dans les limites d'une ZPM et si l'activité pétrolière et gazière dans la zone en question est interdite. Il convient de souligner que ce ne sont pas toutes les ZPM dans lesquelles toutes les activités pétrolières et gazières sont interdites.

En conclusion, nous comprenons que le gouvernement du Canada reconnaît l'importance de développer l'industrie pétrolière et gazière extracôtière du Canada pour qu'elle atteigne son plein potentiel, et cela signifie exploiter des ressources naturelles de façon responsable du point de vue environnemental. Les modifications proposées envisagées dans le projet de

environment where we may operate and compensation if negatively impacted by future regulatory decisions.

I thank you for this opportunity to present, and I look forward to any questions you may have.

The Chair: Thank you, Mr. Barnes. Certainly we want to get right into our questions.

Senator Petitclerc: Thank you very much, both, for your presentations.

Mr. Lewis-Manning, in your statement, you talk about the scale of punishment that appears extreme in the case of small-vessel operators. I wanted to have more detail on that. What are we talking about? Who will be touched by that? How big a challenge is that? Could you give me more perspective on that?

Mr. Lewis-Manning: Thank you very much.

The theme I'm hoping to project is that all users of Canada's coastal waters are not necessarily the same. Most of the companies we represent, for example, are big operations with the resources to understand the regulatory framework of a Canadian coastline where they are operating.

There are family businesses with two tugboats or a fishing boat where they spend 90 per cent of their time on the water, and their ability to understand all the various regulations and different zonal planning through those regulations is getting quite complex in Canada. There has to be some degree of acknowledgment that not all operators on our coasts are working at the same level. That's the theme I am trying to project. You don't want to unnecessarily summarily fine a small enterprise that is supporting a community, with a very significant fine, if the intent was never there to violate something in a marine protected area. That's the general theme I'm trying to convey.

Senator Petitclerc: Are you saying that the smaller operations will be somehow disproportionately impacted?

Mr. Lewis-Manning: I think the risk is there that they could be, yes.

Senator Campbell: Thank you for coming from British Columbia, and thank you for coming by the waves from Newfoundland.

loi C-55 fournissent à l'industrie plus de certitude sur les activités réglementaires dans le milieu océanique où nous pouvons être actifs et fournissent une indemnisation si nous sommes touchés négativement à l'avenir par des décisions réglementaires.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de témoigner, et je serai heureux de répondre à vos questions.

Le président : Merci, monsieur Barnes. Nous voulons assurément passer directement aux questions.

La sénatrice Petitclerc : Merci beaucoup à vous deux de vos exposés.

Monsieur Lewis-Manning, dans votre déclaration, vous avez parlé de l'ampleur des peines qui semblent extrêmes dans le cas des exploitants de petits bâtiments. J'aimerais en savoir un peu plus à ce sujet. De quoi parle-t-on? Qui sera touché par cela? À quel point s'agit-il d'un gros défi? Pouvez-vous me mettre tout cela en perspective?

M. Lewis-Manning : Merci beaucoup.

Le thème que je veux dégager, c'est que tous les utilisateurs des eaux côtières du Canada ne sont pas nécessairement les mêmes. La plupart des entreprises que nous représentons, par exemple, sont de gros exploitants qui détiennent les ressources pour comprendre le cadre réglementaire du littoral canadien où elles exercent des activités.

Il y a des entreprises familiales qui possèdent deux remorqueurs ou un bateau de pêche et qui passent 90 p. 100 de leur temps sur l'eau, et leur capacité de comprendre l'ensemble des divers règlements et des différentes planifications des zones dans le cadre de ces règlements devient assez complexe au Canada. On doit reconnaître, dans une certaine mesure, que ce ne sont pas tous les exploitants sur nos côtes qui exercent le même niveau d'activités. C'est le thème que j'essaie de faire ressortir. Vous ne voulez pas imposer inutilement une amende très élevée, par voie sommaire, à une petite entreprise qui soutient une collectivité, si celle-ci n'a jamais eu l'intention de transgresser quelque chose dans une zone de protection marine. C'est le thème général que j'essaie de transmettre.

La sénatrice Petitclerc : Dites-vous que les petites exploitations seront en quelque sorte touchées de façon disproportionnée?

M. Lewis-Manning : Je crois qu'il y a un risque que cela arrive, oui.

Le sénateur Campbell : Merci d'être venu de la Colombie-Britannique et de comparaître, par vidéoconférence, à partir de Terre-Neuve.

Mr. Lewis-Manning, you say we should consider a reasonable period of time that would provide awareness. What are we talking about here?

Right now it is seven to ten years to get to the MPA. We are looking at going to five. What would be the appropriate period of time that should be out there for everybody to take a look at what is going on?

Mr. Lewis-Manning: Thank you for the question. For commercial marine transportation, if there was an intent to establish an MPA, a year's notice would be helpful, and then the list of activities/prohibitions, six months in advance.

Most of us in the commercial marine industry are involved with all the relevant departments all the time. But sometimes connecting the dots between other initiatives falls through the cracks. I often find industries providing those linkages into different federal departments and also different levels of government, and having that time to sort through it is important so there are not unintended consequences that could last as long as five years.

Senator Campbell: I live on Galiano Island, which is in the Southern Gulf Islands, where the pods of whales are and all the rest of it. What does your industry think of these ideas of MPAs? What is your take on them?

Mr. Lewis-Manning: Overall, supportive. We have learned a lot in a very short time. We have not dealt with Oceans Act issues, historically, for decades, but we are playing catch-up. We are starting to get fairly sophisticated with species at risk, for example. Certainly you would be aware, on Galiano Island, of those species at risk in your neck of the woods.

One of the challenges is managing industrial activity in high-density areas. For the most part, we have not seen marine protected areas where there are a lot of activities. But as Canada increases its protective measures, that day is coming. We have to be prepared for that conflict, not a negative conflict, but having MPAs in areas of high activity. And why I gave the example off the west coast of Vancouver Island is that that will be an area of high activity and a lot of different users. It will be an interesting process as it develops. It is standing there to be developed quite quickly now.

Senator Campbell: You seem extremely supportive of this bill. Is there anything you don't like about it, Mr. Barnes?

Monsieur Lewis-Manning, vous dites que nous devrions envisager une période raisonnable qui permettrait d'informer les représentants. De quoi parlons-nous ici?

En ce moment, il faut de sept à dix ans pour mettre en place une ZPM. Nous aimerions abaisser ce délai à cinq ans. Quelle serait la période appropriée pour que tout le monde puisse examiner ce qui se passe?

M. Lewis-Manning : Merci de poser la question. Pour le transport maritime commercial, si on souhaitait établir une ZPM, un préavis de un an serait utile, puis, pour la liste des activités et des interdictions, ce serait six mois à l'avance.

La plupart d'entre nous, dans l'industrie maritime commerciale, dialoguons constamment avec tous les ministères pertinents. Mais parfois, l'établissement de liens avec d'autres initiatives ne se fait pas. Je découvre souvent que des industries fournissent ces liens à des ministères fédéraux différents tout comme à des ordres de gouvernement différents, et il convient de prendre le temps de démêler tout cela, de sorte qu'il n'y ait pas de conséquences imprévues qui pourraient durer aussi longtemps que cinq ans.

Le sénateur Campbell : Je vis sur l'île Galiano, située dans la partie Sud des îles du Golfe, où se trouvent les clans de baleines, et tout le reste. Que pense votre industrie de ces idées de ZPM? Quel est votre avis sur la question?

M. Lewis-Manning : Globalement, nous les appuyons. Nous avons beaucoup appris en très peu de temps. Pendant des dizaines d'années, nous n'avons pas eu à aborder de questions liées à la Loi sur les océans, mais nous faisons du rattrapage. Nous commençons à avoir une connaissance assez poussée des espèces en péril, par exemple. Vous seriez certainement au courant, sur l'île Galiano, de ces espèces en péril dans votre coin de pays.

Une des difficultés, c'est la gestion des activités industrielles dans des régions à forte densité. Dans la plupart des cas, nous n'avons pas vu de zones de protection marines où se déroulent beaucoup d'activités. Mais à mesure que le Canada accroît ses mesures de protection, ce jour viendra. Nous devons être préparés à ce conflit, qui n'est pas négatif en soi, mais au fait d'avoir des ZPM dans des régions où le taux d'activité est élevé. Et la raison pour laquelle j'ai donné l'exemple de la côte Ouest de l'île de Vancouver, c'est parce que celle-ci connaîtra un taux d'activité élevé imputable à beaucoup d'utilisateurs différents. Il sera intéressant de suivre ce processus à mesure qu'il se déroule. Pour le moment, on prévoit qu'il se déroulera assez rapidement.

Le sénateur Campbell : Vous semblez très en faveur du projet de loi. Y a-t-il quelque chose que vous n'aimez pas à son sujet, monsieur Barnes?

Mr. Barnes: Yes, we are certainly very supportive of the bill. There are some areas that could be a little clearer when it comes to, as Mr. Lewis-Manning suggested, publication of some information in advance to know that an MPA may be created, and also some clarity with respect to the penalties that could occur to different industrial users for noncompliance. Some of the wording in the act could certainly use some improvement.

As I mentioned in my opening remarks, we are generally supportive of the concept of the bill.

Senator Campbell: Thank you.

Senator Bovey: Thank you both for being here and for your experience. I have a question for each of you.

Mr. Lewis-Manning, you questioned the definition of ongoing activity. My question is twofold. I would like to know if there are shipping activities that are occurring or authorized to occur in the year prior to a ministerial order that would not be captured by the definition of ongoing activity. What is missing from ongoing activity for something that might not have happened in that year? And on the flip side, what sort of activity would not be covered under ongoing activity or would fall under the exemption laid out in proposed paragraph 35.1(3)(a) of the bill?

Mr. Lewis-Manning: It is a very complex question to answer, and there is some learning happening in the federal departments themselves.

In an industry that is global and heavily regulated, I guess you could argue that everything is authorized; it isn't permitted, but it has constraints imposed on it. There is yet to be a definition around whether that is specifically authorized.

I will go back to my example off the west coast of Vancouver Island because it is a living example of this bill, and I imagine it will be quickly implemented once this bill passes.

When we give them the list of what we think are activities, we are not giving them a list that says, "A ship sails through this box of the ocean." We are telling them all the possible things that a ship might do, does, or might be required to do in that.

I can tell you that the Department of Fisheries and Oceans was quite surprised when we gave them the list. They passed it over to Transport Canada, and they were surprised. There is a lot

M. Barnes : Oui, nous sommes certainement très en faveur du projet de loi. Quelques aspects pourraient être plus clairs, notamment, comme l'a dit M. Lewis-Manning, la publication de certains renseignements à l'avance afin que l'on puisse savoir qu'une ZPM peut être créée, et aussi quelques précisions pourraient être fournies relativement aux sanctions qui pourraient être imposées à des utilisateurs industriels différents en cas de non-conformité. Une partie du libellé de la loi pourrait certainement profiter de quelques améliorations.

Comme je l'ai dit dans ma déclaration liminaire, de façon générale, nous soutenons le projet de loi.

Le sénateur Campbell : Merci.

La sénatrice Bovey : Merci à vous deux d'être ici et de nous faire part de votre expérience. J'ai une question pour chacun d'entre vous.

Monsieur Lewis-Manning, vous avez remis en doute la définition d'une activité en cours. Ma question est double. J'aimerais savoir s'il y a des activités de transport maritime qui se produisent en ce moment ou qui sont autorisées à se produire dans l'année qui précède un arrêté ministériel et qui ne seraient pas visées par la définition d'activité en cours. Que manque-t-il à la définition d'activité en cours pour quelque chose qui pourrait ne pas avoir lieu durant cette année-là? En revanche, quel type d'activité ne serait pas visé par l'activité en cours ou s'inscrirait dans l'exemption énoncée à l'alinéa 35.1(3)a) proposé du projet de loi?

M. Lewis-Manning : C'est une question très complexe, et les ministères fédéraux eux-mêmes sont en train de tirer quelques enseignements.

Dans une industrie mondiale et fortement réglementée, j'imagine que vous pourriez faire valoir que tout est autorisé; ce n'est pas permis, mais des contraintes sont imposées. Pourtant, il n'y a pas de définition permettant de savoir si c'est précisément autorisé.

Je vais revenir à mon exemple de la côte Ouest de l'île de Vancouver, parce que c'est un exemple vivant du projet de loi, et j'imagine qu'il sera rapidement mis en œuvre une fois le projet de loi adopté.

Lorsque nous leur fournissons la liste de ce que nous croyons être des activités, nous ne leur donnons pas une liste qui dit : « Un navire vogue dans cette case-ci de l'océan ». Nous leur disons toutes les choses possibles qu'un navire pourrait faire, fait ou pourrait être tenu de faire à cet égard.

Je peux vous dire que le ministère des Pêches et des Océans a été assez surpris lorsque nous lui avons fourni la liste. Il l'a transmise à Transports Canada, et ce ministère a été surpris.

of learning. I don't want to be negative about it, but having a time-based approach to it may be overly constrictive.

The other part I would like to highlight is that there may be a project that has yet to get to a sufficient stage of approvals that could be approved within that five-year period. That is an area where the bill might unintentionally impact negatively some sort of expansion or new operation that's going through some environmental review process, whether provincially, federally or both.

Senator Bovey: Having lived on Vancouver Island for many years and having kayaked on those waters, I am well aware of what's in a lot of them. One example I have used over time is Hecate sponge beds and the fragility and the uniqueness there.

Do you think, working with DFO, it is possible to come up with lanes of traffic? I'm not sure if that's what you call them in the marine business, but lanes of traffic that would respect MPAs and not impede the shipping?

Mr. Lewis-Manning: Thank you. I wish you had been at my committee appearance this morning. We talked extensively about the subject.

Yes, there is a strong connection between managing risk and protection. We are not at a sophisticated enough level that the two are integrated, but we are moving in that direction.

Managing sensitive areas of our coast through routing and other measures is absolutely feasible, and we would be supportive of it.

Senator Bovey: Mr. Barnes, I very much appreciated your input to these discussions. You mentioned that the amendments in the bill provide additional certainty to an industry regarding activity. I wonder if you could discuss what you mean by the further certainty that Bill C-55 brings to your industry?

Mr. Barnes: Yes. As I mentioned, our experience to date is that the creation of MPAs has taken a long time, some up to 10 years. That's a long time not to know whether an MPA will be created and what conditions may or may not be allowed to occur within an MPA. You could, at the end of the day, have an MPA that restricts all oil and gas activities, restricts it for a portion of the year, or allows certain activities to take place in certain portions of the MPA at certain times. Having a long period when an MPA is created and not knowing what activity may or may not take place in that area has created some uncertainty.

Il y a beaucoup d'apprentissage. Je ne veux pas être négatif à ce sujet, mais l'adoption d'une approche temporelle pourrait se révéler trop contraignante.

L'autre message que j'aimerais faire ressortir, c'est qu'un projet devant encore obtenir bon nombre d'approbations pourrait être approuvé durant la période de cinq ans. C'est un aspect où le projet de loi pourrait, sans le vouloir, influencer négativement un certain type d'expansion ou de nouvelles activités visées par un certain processus d'examen environnemental, que ce soit à l'échelon provincial ou fédéral, ou aux deux.

La sénatrice Bovey : Puisque j'ai vécu sur l'île de Vancouver pendant de nombreuses années et que j'ai fait du kayak sur ces eaux, je sais très bien ce qui se trouve dans beaucoup d'entre elles. Un exemple que j'ai utilisé au fil du temps, c'est le détroit d'Hécate, et la fragilité et le caractère unique des lits d'éponge qu'on y trouve.

Croyez-vous qu'il est possible, de concert avec le MPO, de tracer des voies de circulation? Je ne sais pas si c'est ainsi que vous les désignez dans l'industrie maritime, mais des voies de circulation qui respecteraient les ZPM et qui n'entraveraient pas le transport maritime?

M. Lewis-Manning : Merci. J'aurais aimé que vous puissiez assister à ma comparution au comité ce matin. Nous avons abondamment parlé du sujet.

Oui, il y a un lien solide entre la gestion du risque et la protection. Nous ne sommes pas rendus à un niveau assez avancé pour que les deux soient intégrés, mais nous avançons dans cette direction.

La gestion des zones sensibles de notre côte au moyen de tracés et d'autres mesures est tout à fait faisable, et nous l'appuierions.

La sénatrice Bovey : Monsieur Barnes, je vous remercie énormément de vos commentaires dans le cadre de ces discussions. Vous avez mentionné que les modifications du projet de loi fournissent plus de certitude à l'industrie concernant les activités menées. Je me demande si vous pourriez expliquer ce que vous entendez par la certitude de plus que le projet de loi C-55 apporte à votre industrie?

M. Barnes : Oui. Comme je l'ai dit, selon notre expérience à ce jour, la création de ZPM a pris du temps, parfois jusqu'à 10 ans. C'est une longue période quand on ne sait pas si une ZPM sera créée et quelles conditions pourraient ou non être autorisées à survenir au sein de la ZPM. Vous pourriez, au bout du compte, avoir une ZPM qui limite toutes les activités pétrolières et gazières, qui les limite pendant une partie de l'année ou qui autorise diverses activités dans certaines parties de la ZPM, à divers moments. Le long délai de désignation d'une ZPM et le fait de ne pas savoir quelles activités pourraient ou non se dérouler dans cette région ont créé quelques incertitudes.

This bill proposes to reduce that time limit to five years, which is a lot better than we have it today, and provides us a little more certainty.

Senator Bovey: You see it as a positive move to shorten it, while in other industries that might be affected by it, there are still some learning curves to be able to come up with some of the definitions, as Mr. Lewis-Manning said. Thank you.

Mr. Barnes: Yes, that's correct.

Senator Gold: Thank you and welcome to you both.

Mr. Barnes, there have been witnesses that appeared before us who suggested that all Oceans Act MPAs have minimum standards and some have argued they should include the prohibition of any oil or gas activity. I assume your industry would reject such a blanket ban, but perhaps you could share with us your thoughts as to some of the factors that ought to be taken into consideration to determine whether oil or gas activity in a particular MPA should be prohibited versus allowed or regulated in one way or the other.

Mr. Barnes: We would agree that with certain MPAs, depending on what they're designed to protect within that MPA, maybe there should not be any oil and gas activity allowed within it. Again, it comes down to what is to be protected and the science around it.

To use an example, there is a proposed MPA called the Laurentian Channel MPA, located off the south coast of Newfoundland. It is going through *Gazette* Part I now. The way it is designed is that it is a very large MPA and certain parts of it restrict certain oil and gas activity, for example, seismic programs. It restricts it at certain times of the year when it is known that certain mammals may be in that MPA and may be impacted by noise created by the seismic programs. So there are zones suggested to be created within that MPA where you are not allowed to undertake seismic activity for certain portions of the year.

Likewise, there are zones within the MPA that are proposed to protect the seabed from such things as sea pens or sea cucumbers. Because drilling may occur in that area, no oil and gas is allowed to occur in that particular zone with an MPA because drilling may affect what's on the ocean floor.

In that whole example, oil and gas can occur in certain portions of the MPA but not in all areas because of what it is designed to protect.

Le projet de loi propose de réduire le délai d'attente, pour le faire passer à cinq ans, ce qui est beaucoup mieux que la situation actuelle, et cela nous procure un peu plus de certitude.

La sénatrice Bovey : Vous voyez le fait de le raccourcir comme un changement positif, tandis que, dans d'autres industries qui pourraient être touchées par ce changement, il demeure quelques courbes d'apprentissage avant que l'on puisse formuler certaines des définitions, comme M. Lewis-Manning l'a dit. Merci.

M. Barnes : Oui, c'est exact.

Le sénateur Gold : Merci et bienvenue à vous deux.

Monsieur Barnes, des témoins qui ont comparu devant nous ont suggéré que toutes les ZPM prévues par la Loi sur les océans s'assortissent de normes minimales, et certains ont fait valoir qu'elles devraient prévoir l'interdiction de toute activité pétrolière ou gazière. Je présume que votre industrie rejetterait une telle interdiction généralisée, mais peut-être pourriez-vous faire part au comité de vos réflexions sur certains des facteurs qui devraient être pris en considération afin de déterminer si les activités pétrolières et gazières dans une ZPM particulière devraient être interdites, ou bien autorisées ou réglementées d'une façon ou de l'autre.

M. Barnes : Nous serions d'accord pour dire que, dans le cas de certaines ZPM, selon ce qu'elles sont censées protéger au sein de cette ZPM, peut-être qu'aucune activité pétrolière ou gazière ne devrait être autorisée. Encore une fois, cela revient à ce qui doit être protégé et aux données scientifiques à ce sujet.

Pour donner un exemple, il y a une ZPM proposée qui s'appelle la ZPM du chenal Laurentien, située au large de la côte Sud de Terre-Neuve. Elle passe en ce moment par le processus de publication dans la Partie 1 de la *Gazette*. Selon sa conception, il s'agit d'une très grande ZPM, et certaines parties limitent certaines activités pétrolières et gazières, par exemple les programmes sismiques. Ils sont limités, durant certaines périodes de l'année, quand on sait que certains mammifères peuvent se trouver dans cette ZPM et être affectés par le bruit des programmes sismiques. On suggère donc de créer, au sein de cette ZPM, des secteurs où vous ne seriez pas autorisé à entreprendre des activités sismiques pendant certaines parties de l'année.

De même, il y a des aires au sein de la ZPM où l'on propose de protéger les fonds marins contre des choses comme les enclos marins ou les concombres de mer. Comme il pourrait y avoir du forage dans cette région, aucune activité pétrolière et gazière n'est autorisée dans cette aire particulière au sein de la ZPM, parce que le forage pourrait nuire aux fonds marins.

Dans tout cet exemple, des activités pétrolières et gazières peuvent avoir lieu dans certaines parties de la ZPM, mais pas dans toutes, en raison de ce qu'elle est censée protéger.

Senator Gold: Mr. Lewis-Manning, in your remarks and notes, you mentioned that a vessel's safety might be negatively impacted by the particular constraints of a given MPA. Can you give us concrete examples of the impact that these constraints currently have on the shipping industry? And is there something that this bill could say to ensure that those types of negative impacts are taken into account when making decisions about the MPA generally or the conditions and constraints attached to them?

Mr. Lewis-Manning: Thank you. I guess I am speculating a lot. Currently, there isn't really any direct impact, but as we increase our coverage of marine protected areas, one could foresee the areas when vessels would have to route around various areas for all the right reasons.

If a vessel was in ballast and was not carrying cargo, it may have to adjust its trim, for example. It may have to change its ballast, which may be taking in or discharging ballast water. That may have environmental impacts. It also may have to adjust its course to deal with adverse conditions.

You can see the potential for vessels having to deliberately alter their routing through somewhere they should not be routing for the safety of the vessel and the people in it. I'm not sure we've got to that point in time yet, but you can see it on the horizon, especially with these much larger marine protected areas that are envisioned. That's what I'm referring to.

I was bringing up the bill as you were asking the question to see if there is actually a provision to deal with issues of safety of life at sea. If it is not in there, it probably should be.

Senator Gold: Thank you.

Senator Christmas: I have a question for both of our guests, starting with Mr. Barnes.

While appearing before this committee on February 6, 2019, Susanna Fuller of Oceans North indicated that she believed a balance could be struck between ocean protection and oil and gas exploration and extraction. As an example, she noted that in 2018, Shell Canada was purported to have relinquished offshore exploration rights it held off the coast of British Columbia.

In your view, Mr. Barnes, can a balance be struck between ocean protection and oil and gas exploration and extraction?

Le sénateur Gold : Monsieur Lewis-Manning, dans vos observations et vos notes, vous avez dit que la sécurité d'un navire peut être compromise par les contraintes particulières d'une ZPM donnée. Pourriez-vous nous donner des exemples concrets des répercussions que ces contraintes ont actuellement sur l'industrie du transport maritime? Et y a-t-il quelque chose que le projet de loi pourrait dire pour faire en sorte que l'on tienne compte de ces types de répercussions négatives au moment de prendre des décisions au sujet de la ZPM de façon générale ou des conditions et des contraintes connexes?

M. Lewis-Manning : Merci. Je suppose que je me livre à des hypothèses. Actuellement, il n'y a pas vraiment de répercussion directe, mais au fur et à mesure que nous augmenterons notre superficie des zones de protection marines, nous pourrions prévoir les zones où les navires seraient contraints de contourner différentes zones pour toutes sortes de bonnes raisons.

Si un navire était sur lest et ne transportait pas de fret, il pourrait être amené à corriger son assiette, par exemple. Il peut devoir changer son lest, c'est-à-dire charger ou rejeter de l'eau de ballast. Cela peut avoir des répercussions environnementales. Il devra peut-être également modifier son cap afin de composer avec des conditions défavorables.

Vous pouvez voir que des navires peuvent être amenés à modifier délibérément leur itinéraire en empruntant un passage qu'ils ne devraient pas pour la sécurité du navire et les gens à bord. Je ne suis pas sûr que le temps soit venu encore, mais vous pouvez le voir à l'horizon, en particulier avec ces plus grandes zones de protection marines qui sont envisagées. C'est ce dont je parle.

J'évoquais le projet de loi au moment même où vous demandiez s'il existe une disposition relative aux questions touchant la sécurité de la vie en mer. Si ce n'est pas là, ça devrait probablement s'y trouver.

Le sénateur Gold : Merci.

Le sénateur Christmas : J'ai une question pour nos deux invités, à commencer par M. Barnes.

Lors de sa comparution devant le comité le 6 février 2019, Susanna Fuller, d'Océans Nord, a affirmé croire qu'il est possible d'établir un équilibre entre la protection des océans et l'exploration et l'extraction pétrolières et gazières. Elle a noté, à titre d'exemple, que Shell Canada aurait renoncé en 2018 à ses droits d'exploration en mer pour une zone au large de la Colombie-Britannique.

À votre avis, monsieur Barnes, est-il possible d'établir un équilibre entre la protection des océans et l'exploration et l'extraction pétrolières et gazières?

Mr. Barnes: Yes, I very much believe that. I was using the example of the Laurentian Channel proposed MPA earlier. That's a very good example of a balance: allowing industrial activity like oil and gas to occur in portions of the MPA where it wouldn't have an impact on what's being protected, but prohibiting oil and gas from other areas of the MPA where activity may impact what's being protected there.

So, yes, I would agree that oil and gas activity and environmental protection through MPAs can certainly co-exist together.

Senator Christmas: In your view, do you think the existing Bill C-55 allows for that balance? Do you see that in the bill as drafted?

Mr. Barnes: I would not say it allows for the balance, because it does not go into any restrictions as to oil and gas activity or no oil and gas activity within an MPA, or any industrial activity for that matter. It just helps us provide some clarity as to how long it would take for an MPA to be created. It also provides some clarity if our industry is impacted in the future. If an MPA is granted and oil and gas activity cannot occur, the industry player or the operator would be compensated for any loss.

Senator Christmas: Thank you, Mr. Barnes.

Mr. Lewis-Manning, one of your recommendations was that this committee should review the bill's punishments. You mentioned in your remarks that the scale of punishment seems extreme, especially for small operators. Could you elaborate on that and why you believe that review should be undertaken by this committee?

Mr. Lewis-Manning: There are two pieces to that. I think there are some inconsistencies between the scale of punishments in the Oceans Act, or the proposed amendments to it, and the ones that exist in the Canada Shipping Act. They probably should have some synergy.

As I think I was explaining earlier, there are different types of operators on our coasts. Some are big companies with lots of resources to understand the complexity of the regulatory environment. Then, there are small operators who have to respect this law as much as a big operator but don't have the resources necessarily to understand it as well. I would be concerned about a smaller operator unknowingly having an infraction under this act and having fairly significant summary convictions and fines that are provided for in this bill.

M. Barnes : Oui, je le crois vraiment. J'utilisais plus tôt l'exemple de la ZPM proposée pour le chenal Laurentien. C'est un très bon exemple d'équilibre : autoriser une activité industrielle, comme celles liées au pétrole et au gaz, dans des parties de la ZPM où cela n'aurait pas d'incidence sur ce qui est protégé, mais interdire l'activité pétrolière et gazière dans d'autres secteurs de la ZPM où l'activité peut avoir des effets sur ce qui y est protégé.

Donc, oui, je conviens que l'activité pétrolière et gazière et la protection de l'environnement au moyen de ZPM peuvent certainement coexister.

Le sénateur Christmas : Selon vous, le projet de loi C-55 actuel permet-il cet équilibre? Voyez-vous cela dans le projet de loi tel que rédigé?

M. Barnes : Je ne dirais pas que cela permet l'équilibre, car il n'entraîne aucune restriction quant à l'activité pétrolière et gazière ou l'interdiction de ces activités dans une ZPM, ou toute autre activité industrielle, d'ailleurs. Cela nous aide simplement à préciser le temps nécessaire à la création d'une ZPM. Cela permet également de préciser si notre industrie sera touchée à l'avenir. Si une ZPM est désignée et qu'il ne peut y avoir d'activité pétrolière et gazière, l'industrie ou l'exploitant serait indemnisé pour toute perte.

Le sénateur Christmas : Merci, monsieur Barnes.

Monsieur Lewis-Manning, l'une de vos recommandations était que le comité examine les peines prévues dans le projet de loi. Vous avez mentionné dans vos remarques que l'échelle des peines semble extrême, en particulier pour les petits exploitants. Pourriez-vous nous en dire un peu plus à ce sujet et pourquoi vous croyez que le comité devrait entreprendre cet examen?

M. Lewis-Manning : Il y a deux éléments à cela. Je pense qu'il y a des incohérences entre l'échelle des peines dans la Loi sur les océans, ou les modifications qui y sont proposées, et celles prévues dans la Loi sur la marine marchande du Canada. Elles devraient probablement présenter une certaine synergie.

Comme je pense l'avoir expliqué plus tôt, il existe différents types d'exploitants sur nos côtes. Dans certains cas, il s'agit de grandes entreprises disposant de nombreuses ressources pour comprendre la complexité du cadre réglementaire. Ensuite, il y a de petits exploitants qui doivent respecter cette loi autant qu'un grand exploitant, mais qui ne disposent pas nécessairement des ressources nécessaires pour la comprendre également. Je m'inquiéterais du fait qu'un exploitant de petite taille commette involontairement une infraction en vertu de cette loi et fasse l'objet de procédures sommaires plutôt importantes et se voie imposer des amendes qui sont prévues à cet égard dans le projet de loi.

That is not to say it is not important, but there needs to be some level of reasonableness and education provided. There are a lot of users on the water and they are not all companies with 300-metre ships that have the resources to understand all of this complexity.

Senator Christmas: I take it you are suggesting that we look at a scale of punishments?

Mr. Lewis-Manning: I think it would be wise. The bill tries to do that, but it's a very complex issue. I think it deserves more attention for the sake of a lot of those smaller businesses that are working in a relatively small geographical area on a Canadian coast.

But, of course, as marine protected areas grow in importance, they are going to need to understand their operating environment better. It's probably why you don't see many of them asking to appear before a committee. They are busy and out on the water.

Senator Christmas: Thank you, Mr. Lewis-Manning.

Senator McInnis: Thank you both for appearing before us this evening.

Mr. Barnes, I became a bit perplexed when you mentioned zones, I took it, within the MPA. As I'm sure you are aware, the accord acts provide supremacy regarding offshore activity for minerals around all of the waters of Nova Scotia and Newfoundland. What did you mean by zones within the MPA?

Mr. Barnes: The example I was using was the Laurentian Channel MPA and the way it is designed. It is a very large MPA, and the Department of Fisheries and Oceans has designated zones within that MPA that restrict oil and gas activity and some zones that allow for activity. Some activity can occur within certain times of the year, and in other zones, it can occur year round.

It's a unique MPA in the Canadian examples of MPAs because it has these zonal qualities, but it's a very large MPA and it's understandable why DFO decided to go that route.

Senator McInnis: Of course, you are aware that if you wanted to do seismic testing or drilling off those shores, the accord acts, which cover out to 200 nautical miles, all around the waters, that the supremacy is there for drilling and offshore exploration.

Here is my challenge. Off the shore of Nova Scotia, there are currently 2,165 kilometres of an area of interest. It has been designated by the minister. They have five years to work and consult, and then it becomes a regulation and possibly an MPA. The fact that it has been designated by the minister upfront, the footprint is frozen. How is an exploration company to go out

Cela ne veut pas dire que ce n'est pas important, mais il doit y avoir un certain degré de caractère raisonnable et d'éducation. Il y a beaucoup d'utilisateurs sur l'eau, et ce ne sont pas tous des entreprises avec des navires de 300 mètres qui disposent des ressources pour comprendre toute cette complexité.

Le sénateur Christmas : Je suppose que vous proposez que nous examinions une échelle des peines?

M. Lewis-Manning : Je pense que ce serait sage. Le projet de loi tente de le faire, mais c'est une question très complexe. Je pense que cela mérite plus d'attention dans l'intérêt de beaucoup de petites entreprises qui travaillent dans une zone géographique relativement petite sur une côte canadienne.

Toutefois, bien entendu, à mesure que les zones de protection marines gagnent en importance, ils vont devoir mieux comprendre leur environnement de travail. C'est probablement pour cette raison que peu d'entre eux demandent à comparaître devant le comité. Ils sont occupés et sont sur l'eau.

Le sénateur Christmas : Merci, monsieur Lewis-Manning.

Le sénateur McInnis : Merci à vous deux de comparaître devant nous ce soir.

Monsieur Barnes, je suis devenu un peu perplexe lorsque vous avez mentionné des zones dans la ZPM. Comme vous le savez sûrement, les lois de mise en œuvre l'emportent sur l'activité extracôtière en ce qui concerne l'exploitation de minéraux dans toutes les eaux de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve. Qu'entendez-vous par zones dans la ZPM?

M. Barnes : L'exemple que j'ai utilisé était la ZPM pour le chenal Laurentien et la façon dont elle est configurée. C'est une très grande ZPM, et le ministère des Pêches et des Océans a désigné dans cette ZPM des zones qui restreignent l'activité pétrolière et gazière et certaines zones qui permettent l'activité. Certaines activités peuvent avoir lieu à divers moments de l'année et, dans d'autres zones, tout au long de l'année.

C'est une ZPM unique parmi les exemples canadiens de ZPM, car elle possède ces qualités zonales, mais c'est une très grande ZPM, et il est compréhensible que le MPO ait décidé de s'engager dans cette voie.

Le sénateur McInnis : Bien entendu, vous savez que, si vous souhaitez effectuer des tests sismiques ou forer au large de ces côtes, les lois de mise en œuvre, qui s'étendent au-delà de 200 milles marins, tout autour des eaux, l'emportent sur le forage et l'exploration extracôtière.

Voici mon problème. Au large des côtes de la Nouvelle-Écosse, il y a actuellement un site d'intérêt de 2 165 kilomètres. Il a été désigné par le ministre. Ils ont cinq ans pour les travaux et la consultation, et cela devient alors un règlement et éventuellement une ZPM. Du fait que la zone ait été désignée par le ministre dès le départ, l'empreinte est gelée. Comment une

now, under the guise of this designation, and drill, despite the fact that the accord is there?

Mr. Barnes: It certainly can go out now and undertake any oil and gas activity because it is designated as an area of interest. It is not designated as a marine protected area. An oil and gas company that has a licence, whether in that area of interest or outside, can undertake any activity within that licence that it is authorized to take.

Senator McInnis: Under the accord acts?

Mr. Barnes: Under the accord acts, yes. There is no restriction, even under the area of interest, which is a term under the Oceans Act, that prohibits oil and gas activity.

Senator McInnis: Either in an area of interest or an MPA?

Mr. Barnes: That's right.

Senator McInnis: How popular would you be, going out?

Mr. Barnes: It definitely would not be popular. We would certainly avoid MPAs designed for a very sensitive area when we know that our activity may have some impact on the species that are trying to be protected there. We would not, as an oil and gas industry, want to be in that area either.

Senator McInnis: The fact that the accords are there, unique to Newfoundland and Nova Scotia, has to be an attraction to oil companies, is it not?

Mr. Barnes: It is certainly an attraction because the accords act legislation does provide a lot of certainty when it comes to the activities we can undertake.

But when the Canadian government implements environmental legislation, it usually overrides, to some degree, the accords legislation, even though you mentioned the primacy of the accord acts. Legal teams have told us that Canadian environmental legislation tends to override the accord acts.

Senator McInnis: Well, that's not what my research says, and that's not what a senior official from Natural Resources said to this committee a week ago. The accord acts are supreme, and that's important. We should talk about that because I think that's important.

société d'exploration peut-elle sortir maintenant, vu cette désignation, et forer, malgré l'existence de l'accord?

M. Barnes : Elle peut certainement sortir maintenant et entreprendre n'importe quelle activité pétrolière et gazière, car il s'agit d'un site d'intérêt désigné. Il n'est pas désigné comme une zone de protection marine. Une société pétrolière et gazière titulaire d'une licence, que ce soit dans les limites de ce site d'intérêt ou à l'extérieur, peut entreprendre toute activité relevant de cette licence qu'elle est autorisée à exercer.

Le sénateur McInnis : En vertu des lois de mise en œuvre?

M. Barnes : En vertu des lois de mise en œuvre, oui. Il n'y a aucune restriction, même en ce qui concerne le site d'intérêt, lequel, en vertu de la Loi sur les océans, est un terme qui interdit l'activité pétrolière et gazière.

Le sénateur McInnis : Dans un secteur d'intérêt ou une ZPM?

M. Barnes : C'est exact.

Le sénateur McInnis : À quel point seriez-vous populaires, si vous sortiez?

M. Barnes : Nous ne serions assurément pas populaires. Nous éviterions certainement les ZPM désignées pour une zone très vulnérable, sachant que notre activité peut avoir une incidence sur les espèces que l'on tente de protéger à cet endroit. En tant qu'industrie pétrolière et gazière, nous ne voudrions pas non plus être dans cette zone.

Le sénateur McInnis : L'existence des accords uniques à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse doit attirer des sociétés pétrolières, n'est-ce pas?

M. Barnes : C'est certainement un attrait, car la loi de mise en œuvre offre beaucoup de certitude quant aux activités que nous pouvons entreprendre.

Toutefois, lorsque le gouvernement canadien met en œuvre une loi environnementale, celle-ci a habituellement préséance, dans une certaine mesure, sur les lois de mise en œuvre, même si vous avez mentionné la primauté des lois de mise en œuvre. Les équipes juridiques nous ont dit que la législation environnementale canadienne tend à avoir préséance sur les lois de mise en œuvre.

Le sénateur McInnis : Eh bien, ce n'est pas ce que révèlent mes recherches, et ce n'est pas ce qu'un haut fonctionnaire de Ressources naturelles a déclaré devant notre comité il y a une semaine. Les lois de mise en œuvre sont suprêmes, et c'est important. Nous devrions en parler parce que je pense que c'est important.

Have you thought about the matter of compensation? Have you determined what compensation for what? How far does the compensation go? I'm not talking in the Maritimes; I'm talking about in B.C., or wherever. What kind of compensation is it? Is it just your costs? Is it potential loss of revenue? Is it loss of royalties to the provinces or territories? Has anyone thought about that when we are talking about compensation?

Mr. Barnes: No. That would be one of the areas that I would say could be strengthened within the bill because at the moment it's open-ended. As an oil and gas industry representative, we would want all that you mentioned considered, not only the cost of not being able to do activity. But if a company expended money to invest in acquiring a licence with the intent of exploring and hopefully producing what is found there and was prevented from doing so, some compensation should be awarded.

Senator Busson: I want to thank you very much, Mr. Barnes, for attending this evening, as well as Mr. Lewis-Manning.

I wanted to ask Mr. Barnes a question around compensation. Clause 20 of the bill talks about compensation for oil and gas; and, of course, in the thinking of many taxpayers, oil and gas exploration is a very positive thing for taxpayers in Canada's bottom line. The fact that compensation is being considered for oil and gas industry endeavours that may be impacted by MPAs and, in that case, would end up being a negative bottom line for Canadian taxpayers moving forward.

You have covered some of my question when you answered the question asked by Senator McInnis, but what is your view generally about the impact of compensation on the activity of your industry in areas that might be considered for MPAs?

Mr. Barnes: If an operator has acquired a licence and is permitted to undertake activity and is thwarted from doing so because, at some point after acquiring the licensing, the Government of Canada decides to put an MPA on top of the licence, or a portion of it, and restricts oil and gas activity, it's only fair that company that acquired a licence on good faith would be compensated for not being able to undertake the activity it expected to undertake.

Senator Busson: The fact that compensation may or does exist under the act, does that dilute or allow it to be a complete answer, or any part of an answer, of whether or not there would be consideration of exploration in a certain area?

Mr. Barnes: No. Maybe I'm not understanding your question, but to us it's a matter of fairness. If you acquire a licence, you expect to undertake whatever activity you can on that licence,

Avez-vous pensé à la question de l'indemnisation? Avez-vous déterminé quelle indemnisation et à quel titre? Jusqu'où va l'indemnisation? Je ne veux pas dire dans les Maritimes; je veux dire en Colombie-Britannique ou ailleurs. De quel genre d'indemnisation s'agit-il? Est-ce seulement vos coûts? Est-ce une perte potentielle de revenu? Est-ce une perte de redevances pour les provinces ou les territoires? Quelqu'un y a-t-il pensé quand on parle d'indemnisation?

M. Barnes : Non. C'est l'un des domaines qui pourraient être renforcés dans le projet de loi, car, pour le moment, il est ouvert. En tant que représentants de l'industrie pétrolière et gazière, nous voudrions que tout ce que vous avez mentionné soit pris en compte, et pas uniquement le coût lié à l'impossibilité d'exercer une activité. Toutefois, si une entreprise dépense de l'argent pour investir dans l'acquisition d'une licence dans le but d'explorer et, espérons-le, d'exploiter ce qui se trouve là-bas, et qu'elle en est empêchée, une indemnité doit être versée.

La sénatrice Busson : Je vous remercie beaucoup, monsieur Barnes, de votre présence ce soir, et vous aussi, monsieur Lewis-Manning.

Je voulais poser une question à M. Barnes au sujet de l'indemnisation. L'article 20 du projet de loi porte sur l'indemnisation en ce qui concerne le pétrole et le gaz; et, bien sûr, dans l'esprit de nombreux contribuables, l'exploration pétrolière et gazière est une chose très positive pour les contribuables du Canada. Le fait que l'on envisage une indemnisation pour les entreprises de l'industrie du pétrole et du gaz susceptibles d'être touchées par des ZPM aurait, dans ce cas, une incidence défavorable pour les contribuables canadiens à l'avenir.

Vous avez abordé une partie de ma question lorsque vous avez répondu à celle du sénateur McInnis, mais quelle est votre opinion générale sur l'incidence de l'indemnisation de l'activité de votre industrie dans des zones susceptibles d'être envisagées pour la désignation de ZPM?

M. Barnes : Si un exploitant a acquis une licence et qu'il est autorisé à exercer une activité, mais qu'il en est empêché parce que, à un moment donné après qu'il ait acquis la licence, le gouvernement du Canada décide d'ajouter une ZPM à cette licence, ou une partie de celle-ci, et restreint les activités pétrolières et gazières, il est juste que la société ayant acquis une licence de bonne foi soit indemnisée parce qu'elle n'est pas en mesure d'entreprendre l'activité à laquelle elle s'attendait.

La sénatrice Busson : Est-ce le fait qu'une indemnisation possible ou réelle existe en vertu de la loi affaiblit... cela constitue-t-il une réponse complète ou partielle... au fait qu'on envisagerait ou non l'exploration dans une certaine zone?

M. Barnes : Non. Je ne comprends peut-être pas votre question, mais pour nous, c'est une question d'équité. Si vous achetez une licence, vous vous attendez à entreprendre toute

and you should be awarded costs and compensation for not being able to undertake that activity.

Senator Busson: Thank you very much.

The Chair: I want to thank our witnesses for your presentations this evening. We look forward to having you here again some day.

Everybody should have received a copy of the report in the *Navigator* magazine about our study on search and rescue. It will give you an idea of the positive feedback on our study.

For our second panel this evening, we welcome, by video conference, the Premier of Nunavut, as well as the Deputy Minister of the Department of Economic Development and Transportation.

I want to thank the premier for his letter of November 27 in relation to Bill C-55. We're delighted to have you here this evening with us to expand on those comments you sent me earlier. The floor is yours.

Hon. Joe Savikataaq, Premier of Nunavut: Mr. Chairman, I'm Joe Savikataaq, Premier of Nunavut and the Minister of Environment in Nunavut. This is Udlu Hanson, Deputy Minister, Department of Economic Development and Transportation.

I thank you for this opportunity to address the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans regarding Nunavut's concern with Bill C-55 and to make recommendations for its amendment.

Our government has expressed serious concerns to Canada pertaining to the bill since the spring of 2017. As I outlined in my recent letter to the chair of the committee, the Honourable Fabian Manning, the Government of Nunavut has identified that this bill will give Canada the authority to designate areas for marine protection without our consent in waters within or adjacent to Nunavut and that we may consider for possible future development.

It would also give Canada the authority to remove geographical areas from development that are currently subject to discussions at the devolution negotiation table.

Finally, it would prohibit access to petroleum resources, preventing Nunavut from benefiting from these resources in the future.

activité que vous pouvez au titre de cette licence, et vous devriez recevoir des dommages-intérêts et une indemnisation si vous ne pouvez pas entreprendre cette activité.

La sénatrice Busson : Merci beaucoup.

Le président : Je tiens à remercier les témoins de leurs exposés présentés ce soir. Nous serons heureux de vous accueillir de nouveau ici à l'avenir.

Vous devriez tous avoir reçu une copie de l'article paru dans la revue *Navigator* portant sur notre étude des activités de recherche et de sauvetage. Cela vous donnera une idée des commentaires positifs suscités par cette étude.

Nous accueillons ce soir dans notre deuxième groupe de témoins, par vidéoconférence, le premier ministre du Nunavut et le sous-ministre du ministère du Développement économique et des Transports du Nunavut.

Je tiens à remercier le premier ministre de la lettre qu'il nous a fait parvenir le 27 novembre portant sur le projet de loi C-55. Nous sommes heureux de vous accueillir ce soir pour discuter de façon plus approfondie des commentaires que vous nous avez transmis plus tôt. Vous avez la parole.

L'honorable Joe Savikataaq, premier ministre du Nunavut : Monsieur le président, je m'appelle Joe Savikataaq, et je suis le premier ministre et le ministre de l'Environnement du Nunavut. Voici Udlu Hanson, sous-ministre du ministère du Développement économique et des Transports.

Je vous remercie de cette occasion de m'adresser au Comité sénatorial permanent des pêches et des océans concernant les préoccupations du Nunavut à l'égard du projet de loi C-55 et de formuler des recommandations quant aux amendements à y apporter.

Notre gouvernement a fait part de graves préoccupations au sujet de ce projet de loi au gouvernement du Canada dès le printemps 2017. Comme je l'ai mentionné dans ma récente lettre transmise à l'honorable Fabian Manning, le président du comité, le gouvernement du Nunavut a relevé que ce projet de loi conférera au gouvernement du Canada le pouvoir de désigner des zones de protection marines sans son consentement dans des eaux intérieures ou à proximité du Nunavut pour lesquelles nous pourrions avoir d'autres visées.

Ce projet permettrait aussi au gouvernement d'empêcher le développement de zones géographiques qui font actuellement l'objet de discussions à la table de négociation du transfert des responsabilités.

Pour terminer, le projet donnerait le droit au gouvernement du Canada d'interdire l'accès aux ressources pétrolières, ce qui empêcherait les Nunavummiut de tirer des bénéfices de ces ressources à l'avenir.

We have been particularly concerned with clause 5 of the bill, which empowers the Minister of Fisheries and Oceans to designate an interim marine protected area by order until the area's final designation through Governor-in-Council regulations is in place.

This is spoken to in proposed subsections 35.1(2) and 35.3(1) of the bill. The creation of such interim protection for a marine protected area is at the discretion of the minister and has no requirement for the consent, or for consultation with, the territorial or provincial governments that may border the marine protected area.

This interim order can last up to the five years and, further, appears to not be subject to the requirements under section 33 of the Oceans Act, which states that the minister "shall cooperate . . . with provincial and territorial governments" in exercising his or her powers under the act.

The Government of Nunavut is concerned that the amendments proposed in this bill run counter to the objectives of cooperative federalism that the Government of Canada has publicly committed to and undermines ongoing devolution negotiations. The proposed changes ignore Nunavut's role in the territory's economic development, environmental stewardship and governance. The change threatens to compromise the improving government-to-government relationship Canada is trying to build.

Furthermore, the Government of Nunavut is increasingly concerned with amendments proposed in the bill regarding the Canadian Petroleum Resources Act, which could prohibit interest owners from commencing or continuing work in federal waters subject to an MPA. Again, we believe that the Government of Nunavut must be part of a decision-making process to allow or prohibit exploration or other activities in a marine protected area.

We disagree with the proposed amendments that allow the Government of Canada to make unilateral decisions that could impact Nunavummiut with respect to mineral and petroleum development, tourism, commercial fisheries and shipping in Nunavut waters.

The Government of Nunavut reviewed the committee's report, *Healthy Oceans, Vibrant Coastal Communities: Strengthening the Oceans Act Marine Protected Areas' Establishment Process*, as well as the Government of Canada's response to the report, including those recommendations inclined with our position. We have outlined those supported recommendations and provided additional commentary to supplement the identified action items.

Nous nous préoccupons surtout de l'article 5 du projet de loi, qui autorise le ministre des Pêches et des Océans à désigner, par arrêté, une zone de protection marine de façon provisoire jusqu'à ce qu'elle soit désignée officiellement par un règlement du gouverneur en conseil.

Les dispositions à cet égard figurent aux paragraphes 35.1(2) et 35.3(1) du projet de loi. L'établissement d'une telle zone de protection marine provisoire est laissé à la discrétion du ministre et n'exige pas le consentement ni la consultation du gouvernement territorial ou provincial adjacent.

Cet arrêté provisoire peut durer jusqu'à cinq ans et ne semble pas assujetti à l'exigence de l'article 33 de la Loi sur les océans, selon laquelle le ministre « coopère avec [...] les gouvernements provinciaux et territoriaux » dans l'exercice des pouvoirs que lui confère la loi.

Le gouvernement du Nunavut est préoccupé par le fait que les modifications proposées dans le projet de loi vont à l'encontre des objectifs du fédéralisme coopératif envers lesquels le gouvernement du Canada s'est engagé publiquement, et qu'elles minent les négociations en cours sur le transfert des responsabilités. Les changements proposés ne tiennent pas compte du rôle du Nunavut dans le développement économique, l'intendance environnementale et la gouvernance du territoire. Ces changements menacent de compromettre la relation de gouvernement à gouvernement que le Canada tente d'établir.

En outre, le gouvernement du Nunavut est préoccupé par les modifications proposées dans le projet de loi concernant la Loi fédérale sur les hydrocarbures, car elles pourraient interdire aux détenteurs de titres de commencer ou de poursuivre des travaux dans les eaux fédérales assujetties à une ZPM. Encore une fois, nous croyons que le gouvernement du Nunavut doit participer au processus décisionnel visant à interdire l'exploration ou d'autres activités dans une zone marine protégée.

Nous n'appuyons pas les modifications proposées qui permettent au gouvernement du Canada de prendre de façon unilatérale des décisions qui pourraient avoir une incidence sur les Nunavummiut en ce qui concerne l'exploitation minière et pétrolière, le tourisme, la pêche commerciale et la navigation dans les eaux du Nunavut.

Le gouvernement du Nunavut a passé en revue le rapport du comité intitulé *Pour des océans en bonne santé et des collectivités côtières dynamiques : renforcement du processus de création des zones de protection marine en vertu de la Loi sur les Océans*, de même que la réponse du gouvernement du Canada au rapport, dont des recommandations vers lesquelles nous penchons. Nous avons souligné les recommandations que nous appuyons et avons fourni des commentaires afin de compléter les mesures à prendre énoncées.

As the representative of Nunavummiut, the Government of Nunavut supports that a decision maker is essential to the establishment and sustainability of future marine protected areas in Nunavut. The Government of Nunavut has strategies for future development and, therefore, it is critical that the Government of Nunavut be involved as a co-decision maker in the marine protected area establishment process, both interim and permanent.

The process seems designed to limit the ability of stakeholders to raise legitimate concerns they would face should a marine protected area be created in a place that affects them. Nunavut, having the longest ocean coast in Canada, is going to be affected disproportionately compared to the rest of Canada.

Indeed, the effects of the bill's approach are already clearly evident in several new proposals for marine protected areas that have come our way. I want to reiterate that we are not against the creation of protected areas, but rather we need to have a decision-making role in the process. We have expressed our concerns with the general failure of Canada to involve the Government of Nunavut in this decision-making process with respect to marine protected areas on a number of specific occasions.

Last October, I wrote to Prime Minister Trudeau and reminded him of our concerns with Bill C-55. In the letter, I stated:

> I want to remind the Government of Canada of the specific concerns regarding the proposed amendments to the *Oceans Act* and the *Canada Petroleum Resources Act* (Bill C-55). We do not support the creation of Interim Marine Protected Areas without the Government of Nunavut playing a decision-making role in the process. To reiterate, this type of unilateral decision will potentially affect future economic opportunities for Nunavut, and undermines the ongoing devolution negotiations.

Unilateral decisions have undermined our relationship with the Government of Canada in the past — for example, the imposition of the moratorium on offshore oil and gas. This decision was shared with the Government of Nunavut only a few hours before it was announced in the media. The ongoing Strategic Environmental Assessment for Baffin Bay and Davis Strait will be considered a key element in the review of the moratorium, and again the Government of Nunavut is excluded from the decision-making table for the future outcomes of this Strategic Environmental Assessment.

To the Government of Nunavut, it is obvious that we must have a seat at the decision-making table regarding important decisions such as the moratorium on oil and gas in our territorial

À titre de représentant des Nunavummiut, le gouvernement du Nunavut souscrit au fait qu'il est essentiel de nommer un décideur pour assurer l'établissement et la durabilité de zones de protection marines futures situées au Nunavut. Le gouvernement du Nunavut a ses propres stratégies pour le développement à venir. Il est par conséquent essentiel qu'il participe, à titre de codécideur, au processus d'établissement des zones de protection marines, tant provisoires que permanentes.

Le processus semble conçu pour limiter la capacité des intervenants à soulever les préoccupations légitimes qu'ils pourraient avoir si une zone de protection marine était créée dans un endroit qui les touche. Le Nunavut, dont les côtes océaniques sont les plus longues du Canada, sera touché de façon disproportionnée par rapport au reste du pays.

De fait, les effets de l'approche préconisée par le projet de loi sont déjà manifestes dans plusieurs nouvelles propositions de désignation de zones de protection marines qui touchent notre territoire. Je tiens à répéter que nous ne sommes pas opposés à la création d'aires protégées, mais que nous soutenons que nous devons jouer un rôle dans le processus décisionnel. Nous avons exprimé à des occasions précises nos préoccupations au sujet de l'incapacité générale du gouvernement du Canada à faire participer le gouvernement du Nunavut à son processus décisionnel concernant les zones de protection marines.

En octobre dernier, j'ai fait parvenir une lettre au premier ministre Trudeau et lui ai rappelé nos préoccupations à l'égard du projet de loi C-55. En voici un passage :

> Je tiens à rappeler au gouvernement du Canada les préoccupations particulières concernant les modifications qu'on propose d'apporter à la *Loi sur les océans* et à la *Loi fédérale sur les hydrocarbures* (projet de loi C-55). Nous ne sommes pas en faveur de la création de zones de protection marines provisoires sans que le gouvernement du Nunavut joue un rôle décisionnel dans le processus. Je le répète : ce type de décision unilatérale pourrait avoir une incidence sur les perspectives économiques du Nunavut et sapent les négociations en cours sur le transfert des responsabilités.

La prise de décisions unilatérales a miné notre relation avec le gouvernement du Canada dans le passé, par exemple dans le cas de l'imposition d'un moratoire sur l'exploitation du pétrole et du gaz extracôtiers. Cette décision a été communiquée au gouvernement du Nunavut seulement quelques heures avant d'être annoncée dans les médias. L'Évaluation environnementale stratégique dans la baie de Baffin et le détroit de Davis qui se poursuit sera un élément clé de l'examen du moratoire, et, encore une fois, le gouvernement du Nunavut est écarté du processus décisionnel touchant les résultats futurs de cette évaluation environnementale stratégique.

Aux yeux du gouvernement du Nunavut, il est évident que nous devons prendre part au processus décisionnel concernant des décisions importantes comme celles touchant le moratoire

waters and the process to establish marine protected areas in our territory.

If Bill C-55 gets Royal Assent, it will further legitimize the Government of Canada to make unilateral decisions on behalf of Nunavut, which will directly affect the future economic opportunities for future generations of Nunavummiut.

Therefore, the Government of Nunavut calls upon the Government of Canada to amend the bill to require consent from bordering jurisdictions prior to the designation of a marine protected area, and prior to the prohibition of any activity within that proposed marine protected area in those jurisdictions. This commitment would strengthen and enhance the opportunity for collaboration and engagement in the establishment of marine protected areas within and adjacent to Nunavut territorial waters.

Thank you, Mr. Chair.

The Chair: Thank you, Mr. Premier.

Senator Gold: Thank you, Premier, for making yourself available and for your very helpful and thorough presentation.

I want to pick up on the last comment you made, which echoes the letter you wrote to the chair of this committee in November 2018 recommending an amendment requiring the written consent of affected provincial or territorial governments prior to the designation of an interim or permanent MPA, and calling for your government to have a decision-making role in the process.

Would you elaborate on the processes or structures you envisage to give effect to your recommendations? Are you suggesting that your territorial government would have a veto over the decisions? There is a continuum, if I can suggest, from consultation on one level, with the ultimate decision being in the hands of the minister, to veto on the other extreme, to something else, and there are probably many steps along the way in that continuum. Can you help us understand what structures you contemplate to give effect to your recommendations?

Mr. Savikataaq: We're not asking for a veto, but I'll give you one example where it has worked very well.

There is a marine protected area now — Tallurutiup Imanga — and we worked with the federal government and the QIA, which is the regional Inuit organization. We were part of the process right from the beginning. Right now, to the best of my understanding, they have signed an AIP with the federal

sur l'exploitation pétrolière et gazière dans nos eaux territoriales et le processus de désignation de zones de protection marines dans notre territoire.

Si le projet de loi C-55 obtient la sanction royale, il viendra légitimer davantage la prise de décisions unilatérales par le gouvernement du Canada au nom du Nunavut, ce qui aura une incidence directe sur les perspectives économiques des générations futures de Nunavummiut.

Par conséquent, le gouvernement du Nunavut demande au gouvernement du Canada d'apporter un amendement au projet de loi qui exigerait le consentement des gouvernements limitrophes avant la désignation d'une zone de protection marine ou l'interdiction d'activités au sein d'une zone de protection marine proposée dans ces administrations. Cet engagement renforcerait et améliorerait l'occasion de collaboration et de discussion au moment de l'établissement de zones de protection marines dans les eaux territoriales du Nunavut ou à proximité du territoire.

Merci, monsieur le président.

Le président : Merci, monsieur le premier ministre.

Le sénateur Gold : Je vous remercie, monsieur le premier ministre, de votre disponibilité et de votre exposé très utile et exhaustif.

J'aimerais revenir sur le dernier commentaire que vous avez formulé, qui se faisait l'écho de la lettre que vous avez fait parvenir au président de ce comité en novembre 2018, dans laquelle vous avez recommandé d'apporter un amendement, qui exigerait le consentement écrit des gouvernements provinciaux ou territoriaux concernés avant la désignation d'une zone de protection marine provisoire ou permanente et demandé que votre gouvernement joue un rôle décisionnel dans ce processus.

Pourriez-vous fournir plus de détails concernant les processus ou les structures que vous envisagez pour la mise en œuvre de vos recommandations? Proposez-vous qu'on accorde un droit de veto à votre gouvernement territorial à l'égard des décisions? Il y a un continuum, si je puis dire, entre la consultation, d'un côté, où la décision définitive qui appartient au ministre, et le droit de veto, à l'autre extrémité, et il y a probablement de nombreuses étapes tout au long de ce continuum. Pouvez-vous nous aider à comprendre les structures que vous envisagez pour la mise en œuvre de vos recommandations?

M. Savikataaq : Nous ne demandons pas un droit de veto, mais je vais vous donner un exemple d'un très bon fonctionnement.

Il existe maintenant une zone de protection marine appelée Tallurutiup Imanga, et nous avons collaboré avec le gouvernement fédéral et la Qikiqtani Inuit Association, la QIA, qui est l'organisme inuit régional. Nous avons participé au processus dès le départ. Actuellement, d'après ce que je

government on getting that and turning it into a marine conservation area. That's one example where we all worked together for the same goal. It is probably easier and faster if we all work together instead of poking at each other on the side.

Senator Gold: We've heard from other stakeholders — and everybody's interests are different; I'm not equating them with the government. We've heard time and again that we are better off working together at the front end of the process, identifying common areas and learning from each other's experience.

Do you have specific recommendations for how to capture this idea of participation in the decision-making process or the meaning of consent? I raise that issue because the whole question of free and prior consent is very much in the air these days in the Senate, in other contexts, and certainly in relation to Bill C-262. It would be helpful for us to know, if you can, what mechanisms you would see as appropriate to give effect to the role that you are seeking in this process.

Mr. Savikataaq: I would think that, generally, when anything is going to be done, there is a working group. We would like to be part of the working group at the bureaucratic level. Generally, when you have a working group, they come up with an MOU, and then, at the political level, that MOU would be signed. So we would be right at the beginning of the process and be there until the end of the process.

As I stated in my opening comments, we are not opposed to marine protected areas. We want to be part of the decision-making process to get it into a marine protected area and also what prohibitions might be put on the area. We would like to be part of that process too.

When an area is taken away, part of our future is taken away. There might be resources under there that we will not have access to anymore. With Bill C-55, there is no consultation process. If it passes as is, the DFO minister can say that this area is protected, and then we have five years to justify why it should be one. We think that's backwards.

If you want a marine protected area, we should be part of the process, and we will contribute to the reasoning of why the marine conservation area should be there.

comprends, un accord de principe a été signé avec le gouvernement fédéral visant à convertir cette zone en aire marine de conservation. Il s'agit d'un exemple de situation dans laquelle nous avons tous collaboré pour atteindre un même objectif. C'est probablement plus facile et plus rapide de collaborer tous ensemble plutôt que de se faire des vacheries en douce.

Le sénateur Gold : Nous avons entendu le témoignage d'autres intervenants, et les intérêts de chacun diffèrent; je ne les compare pas au gouvernement. On nous a dit maintes fois qu'il est préférable pour que la collaboration se fasse au début du processus, de sorte qu'on puisse cerner des points en commun et apprendre des expériences de chacun.

Avez-vous des recommandations spécifiques sur la façon de réaliser cette conception de la participation au processus décisionnel ou des précisions concernant la signification du terme consentement? Je soulève ce point parce qu'on parle beaucoup ces jours-ci au Sénat de la question du consentement libre et préalable, dans d'autres contextes, et assurément en ce qui concerne le projet de loi C-262. Il serait utile pour nous de savoir, si vous pouvez nous donner des précisions, quels mécanismes vous jugez appropriés pour réaliser le rôle que vous cherchez à jouer dans ce processus.

M. Savikataaq : J'estime que, de façon générale, avant toute mise en œuvre, un groupe de travail est mis sur pied. Nous souhaiterions faire partie du groupe de travail à l'échelon administratif. Habituellement, quand un groupe de travail est créé, il est accompagné d'un protocole d'entente, lequel est ensuite signé par un représentant du palier politique. Ainsi, nous serions présents dès le début du processus, et le serions jusqu'à la fin.

Comme je l'ai mentionné dans ma déclaration préliminaire, nous ne sommes pas opposés à la création de zones de protection marines. Nous voulons faire partie du processus décisionnel afin de participer à la définition de ces zones et aussi à l'établissement des interdictions qui pourraient y être liées. Nous souhaitons faire aussi partie de ce processus.

Quand nous sommes privés d'une zone, nous sommes privés d'une partie de notre avenir. Il y a peut-être des ressources qui s'y trouvent auxquelles nous n'aurons plus accès. Le projet de loi C-55 ne prévoit pas de processus de consultation. S'il est adopté tel quel, le ministre des Pêches et des Océans pourra décréter qu'une zone est protégée, et ensuite il disposera de cinq ans pour justifier la création de cette zone. Nous sommes d'avis que ce processus fonctionne à l'envers.

Si vous souhaitez désigner une aire de protection marine, nous devrions faire partie du processus, et nous contribuerons à la réflexion qui sous-tend la justification de la création d'une zone marine protégée à l'endroit concerné.

The Chair: Mr. Premier, after our meeting this evening, if you think of something that you want to forward to us — recommendations or suggestions — feel free to send them to the clerk. Following the interaction here, you may think of something afterwards.

Senator McInnis: Premier, welcome and thank you for doing this.

I hear you when you talk about consultation, but, as you know, the Constitution gives the land and the streams to the provinces and territories, and up to the mean tide is federal jurisdiction. However, for a federation to work properly, there has to be a partnership.

This business of the new act, and the mechanism they are putting in place with respect to designation upfront — without consultation with the provinces, without consultation with the public — they come out, make a decision in Ottawa, and they say that this is an area of interest. In five years, they have to turn the order into regulations.

I'm not sure what the problem was with the previous mechanism. Yes, it took a longer period of time, but at least there was consultation along the way. Do you not agree that this new fast-track effort — incidentally, it is being put in place so that they can reach the 10 per cent by 2020. That's the reason they are doing it. They could have done it under the previous system in five years. Five years is a long time. Do you not agree that this so-called fast-tracking, without consultation or partnership, is the better way to go? What was so terribly wrong with the previous way?

Mr. Savikataaq: I absolutely agree with you, senator. I saw nothing wrong with the old system either. In my opinion, it is to fast-track so that the Canadian government can meet their commitments to the UN for 10 per cent protected water areas within Canada. We have the longest coastline, plus we are not a province. We are a territory, so we don't have autonomy over a lot of stuff here as provinces do; so we are being disproportionately affected by this decision.

Senator McInnis: Your land claims agreement was legislation, was it not? It was an act?

Mr. Savikataaq: Yes.

Senator McInnis: Where would that rank in terms of the Canada Petroleum Resources Act? When you negotiated this, I take it that this act would have entrenched some rights. It strikes

Le président : Monsieur le premier ministre, après notre séance de ce soir, s'il vous vient à l'esprit quelque chose que vous souhaitez nous communiquer — des recommandations ou des propositions — n'hésitez pas à en faire part à la greffière du comité. Il se peut qu'après les échanges tenus ici, vous pensiez à quelque chose à ajouter par la suite.

Le sénateur McInnis : Monsieur le premier ministre, je vous souhaite la bienvenue, et je vous remercie de comparaître.

Je comprends ce que vous dites quand vous parlez de consultations, mais, comme vous le savez, la Constitution donne les terres et les cours d'eau aux provinces et aux territoires, et ce qui va jusqu'au niveau moyen de la marée est de ressort fédéral. Toutefois, pour qu'une fédération puisse fonctionner adéquatement, il doit y avoir un partenariat.

Ces dispositions de la nouvelle loi, et le mécanisme qu'on met en place en ce qui a trait à la désignation d'emblée — sans que les provinces soient consultées, ni le public... on prend une décision à Ottawa, et on affirme qu'il s'agit d'un site d'intérêt. En cinq ans, on doit transformer l'arrêté en règlement.

Je ne suis pas certain du problème que posait le mécanisme précédent. Oui, les délais étaient plus longs, mais, au moins, on tenait des consultations en cours de route. Ne souscrivez-vous pas à l'opinion selon laquelle ce nouvel effort accéléré... soit dit en passant, on le met en place afin de pouvoir atteindre le taux de 10 p. 100 d'ici 2020. Voilà pourquoi on le fait. On aurait pu le faire sous le système précédent en cinq ans. Il s'agit d'une longue période. Ne convenez-vous pas du fait que ce soi-disant processus accéléré, sans consultation ni partenariat, est la meilleure façon de procéder? Qu'y avait-il de si mal avec la façon précédente?

M. Savikataaq : Je souscris entièrement à votre opinion, monsieur le sénateur. Je ne voyais rien de mal à l'ancien système non plus. À mon avis, le but est d'accélérer le processus afin que le gouvernement canadien puisse respecter ses engagements envers l'ONU concernant le taux de 10 p. 100 de zones aquatiques protégées à l'intérieur du pays. Notre littoral est le plus long; de plus, nous ne sommes pas une province. Nous sommes un territoire, alors nous n'avons pas d'autonomie par rapport à beaucoup de choses, contrairement aux provinces; par conséquent, nous sommes disproportionnellement touchés par cette décision.

Le sénateur McInnis : Votre accord sur les revendications territoriales a été entériné, n'est-ce pas? Il a été inscrit dans la loi?

M. Savikataaq : Oui.

Le sénateur McInnis : Quelle serait l'importance de cet accord par rapport à la Loi fédérale sur les hydrocarbures? Quand vous l'avez négocié, je suppose que cette loi comprenait

me that that's part of the research. You probably have the answer tonight, but if you don't, someone should look at this to see if you do have the rights under the act that would be supreme to this amendment that's taking place with respect to the Canada Petroleum Resources Act. Have you looked at that?

Mr. Savikataaq: The land claims act is constitutionally protected, so it is pretty high up there. It would trump that. The only thing is the land claims agreement is on the land. To the best of my understanding, there is no offshore component of the land claims agreement. It stops at the high-water mark, I believe.

Senator McInnis: You need an accord like we have in Atlantic Canada.

Mr. Savikataaq: You're right.

Senator Patterson: Thank you to Premier Savikataaq and Deputy Minister Hanson. I know you have a legislative assembly budgetary session going on now, so we really appreciate your time here tonight.

Premier, you referred to the prejudice to the devolution negotiations that are now under way. If I may, colleagues, devolution negotiations are about transferring province-like authorities, ownership and management of lands and resources from the federal government to the territories.

In Nunavut today, the feds own and manage the land, and the same with the offshore, but you said negotiations are under way. These negotiations are being governed by a Lands and Resources Devolution Negotiation Protocol signed in 2008 between the Government of Nunavut, Government of Canada, and Nunavut Tunngavik representing the Inuit of Nunavut.

Without going into detail, clause 3.2, under "Oil and Gas," in the devolution negotiation protocol talks about the parties agreeing to discuss the management of offshore and seabed oil and gas resources as an integrated unit in a future phase of devolution negotiations. It also says that the federal government recognizes the need for the integration of onshore and seabed oil and gas management. It also recites that they will work together to develop administrative arrangements which seek to provide the Government of Nunavut greater input in respect of oil and gas management in Nunavut.

certains droits. Le fait que cela fasse partie de la recherche me frappe. Vous avez probablement la réponse ce soir, mais, si vous ne l'avez pas, quelqu'un devrait se pencher sur cette question afin de savoir si la loi vous confère les droits qui l'emporteraient sur cette modification touchant la Loi fédérale sur les hydrocarbures. Vous êtes-vous penché là-dessus?

M. Savikataaq : La loi sur les revendications territoriales est protégée par la Constitution, alors elle l'emporte sur beaucoup d'autres lois. Elle aurait préséance sur cette modification. La seule chose, c'est qu'elle régit les terres. À ma connaissance, l'accord sur les revendications territoriales ne comporte aucun volet concernant la haute mer. Son application s'arrête à la laisse de haute mer, je crois.

Le sénateur McInnis : Il vous faut un accord comme celui que nous avons établi au Canada atlantique.

M. Savikataaq : Vous avez raison.

Le sénateur Patterson : Je remercie le premier ministre Savikataaq et le sous-ministre Hanson. Je sais que vous avez une session budgétaire en cours à l'Assemblée législative, alors nous vous sommes vraiment reconnaissants du temps que vous nous accordez ce soir.

Monsieur le premier ministre, vous avez mentionné le préjudice pour les négociations sur le transfert des responsabilités qui sont en cours. Si je puis me permettre, chers collègues, ces négociations portent sur le transfert de pouvoirs semblables à ceux des provinces, soit le transfert du gouvernement fédéral aux territoires des responsabilités liées à la propriété et à la gestion des terres et des ressources.

Au Nunavut, aujourd'hui, le gouvernement fédéral possède et gère les terres, de même que le territoire en haute mer, mais vous avez affirmé que des négociations sont en cours. Elles sont régies par le protocole de négociation du transfert de responsabilités en matière de terres et de ressources, signé en 2008 par les gouvernements du Nunavut et du Canada et par la Nunavut Tunngavik représentant les Inuits du Nunavut.

Sans entrer dans les détails, au paragraphe 3.2 — sous « Pétrole et gaz » — du protocole de négociation du transfert des responsabilités, il est question du fait que les parties s'entendent pour discuter de la gestion des ressources pétrolières et gazières des zones côtières et du fond marin, en un bloc intégré, lors d'une prochaine étape des négociations sur le transfert des responsabilités. On y énonce également que le gouvernement fédéral reconnaît la nécessité d'intégrer la gestion du pétrole et du gaz des zones côtières et du fond marin. Ce paragraphe prévoit également que les parties collaboreront afin d'élaborer des arrangements administratifs visant à permettre au gouvernement du Nunavut d'apporter une contribution accrue à la gestion du pétrole et du gaz au Nunavut.

I wanted to get that on the record because you're saying that this bill, by allowing unilateral removal of areas from development that might be discussed at the devolution negotiation table, is prejudicing those negotiations.

So my question is: How are things going with the devolution negotiations? Are you making progress? Could you give us an idea of how that's going and what stage you're at?

Mr. Savikataaq: We are making progress, otherwise we wouldn't be negotiating. We're not going to go backwards. We are making progress.

One of the places we're trying to get to is under the seabed as part of the negotiations. As Senator Patterson is quite aware, we have a land claims agreement here, and a lot of the known minerals on the land are owned by the Inuit organization so they'll get the royalties.

As part of the negotiation process, we have to come up with a way to have province-like abilities to raise money on our own, too. We don't want to always depend on the federal government for all the money that's needed to run Nunavut. That's part of the negotiation process. We would like to get royalties from under the seabed. That's why we said if you create a marine protected area without our consent and we're still negotiating, that's like negotiating in bad faith because you're taking a chunk of area away that we want to negotiate before we are even done our agreement.

Another thing I would like to point out is that the minister can make the marine protected area unilaterally. At the same time, they can also decide that a marine and energy resource assessment does not have to be done in that area. Therefore, we don't know what potential is in that area because it is not a requirement. For Tallurutiup Imanga, they had to do a MERA, a mineral and energy resource assessment, so we know what's there and what we're giving up. But in this quick process here, it's not a requirement anymore, so not only would we lose that area but we don't know what's in that area that we have lost.

Senator Patterson: You talked about the Tallurutiup Imanga as a good process that has involved the three parties — the Inuit, the Government of Nunavut and Canada. I think it's going to set up Canada's largest protected area. I would say Nunavut is already doing its share in marine protected areas.

Je voulais lire ces passages officiellement parce que vous affirmez que, comme le projet de loi permet le retrait unilatéral de zones des projets de mise en valeur qui pourraient être abordés dans le cadre des négociations sur le transfert des responsabilités, il cause du tort à ces négociations.

Ainsi, ma question est la suivante : comment se déroulent les négociations sur le transfert des responsabilités? Réalisez-vous des progrès? Pourriez-vous me donner une idée de leur déroulement et de l'étape à laquelle vous en êtes?

M. Savikataaq : Nous réalisons des progrès, sinon, nous ne serions pas en train de négocier. Nous ne reculons pas. Nous progressons.

L'un des endroits que nous tentons d'aborder dans le cadre des négociations, ce sont les dessous du fond marin. Comme le sénateur Patterson le sait très bien, nous avons conclu un accord sur les revendications territoriales, et beaucoup des minéraux connus sur les terres appartiennent à l'organisation inuite, alors les Inuits obtiendront les redevances.

Dans le cadre du processus de négociation, nous avons trouvé un moyen d'avoir des capacités semblables à celles des provinces afin de recueillir de l'argent, nous aussi. Nous ne voulons pas toujours dépendre du gouvernement fédéral pour obtenir tout l'argent qui est nécessaire afin de diriger le Nunavut. Cela fait partie du processus de négociation. Nous voudrions obtenir des redevances pour les ressources du sous-sol marin. Voilà pourquoi nous avons affirmé que, si vous créez une zone de protection marine sans notre consentement et que nous sommes encore en train de négocier, c'est comme négocier de mauvaise foi, car vous retirez une zone au sujet de laquelle nous voulons négocier avant même que nous ayons conclu notre entente.

Un autre élément que je voudrais souligner, c'est le fait que le ministre peut désigner unilatéralement une zone de protection marine. En même temps, il peut également décider qu'il n'est pas obligatoire de procéder à une évaluation des ressources maritimes et énergétiques dans cette zone. Par conséquent, nous ne connaissons pas le potentiel de la zone en question parce que cette évaluation n'est pas exigée. Dans le cas de Tallurutiup Imanga, on a dû procéder à une ERME, une évaluation des ressources minérales et énergétiques, alors, nous savons ce qui se trouve dans cette région et ce que nous abandonnons. Toutefois, dans le cadre de ce processus rapide, ces évaluations ne sont plus exigées, alors non seulement nous perdrions cette région, mais nous ne saurions également pas ce qui s'y trouve et ce que nous avons perdu.

Le sénateur Patterson : Vous avez parlé de Tallurutiup Imanga comme d'un exemple de bon processus auquel les trois parties — les Inuits, le gouvernement du Nunavut et le Canada — ont participé. Je pense qu'il permettra d'établir la plus grande zone de protection du Canada. J'affirmerais que le

You mentioned two other proposals that have come your way. One is the strategic environmental assessment I believe in Baffin Bay and Davis Strait. If I understand it right, you are not involved in that. The feds involved you in the Tallurutiup Imanga but not in the results of the SEA process.

And I understand there is a High Arctic basin proposal for a protected area, which covers the oil-rich Sverdrup Basin, the so-called last ice area, which was a pet project of Mr. Gerry Butts when he was with the World Wildlife Federation.

Can you tell me about your involvement, if any, in the High Arctic basin proposal, where that is and how much ocean that's going to involve?

Mr. Savikataaq: I believe the Tallurutiup Imanga is 109,000 square kilometres. If my memory serves me right, the last ice area, or High Arctic basin, is 209,000 square kilometres, so it's a huge area. And with that High Arctic hub, it was looking like it would be a unilateral decision between Canada and a Qikiqtani Inuit Association. They've been negotiating. We didn't hear about it until well into their negotiations, and that's when we said, "No, just slow down the process; we're not against this, but we want to be part of the process."

We have negotiated, and we signed an MOU so we can be part of the process in terms of working out on that marine protected area for the last ice.

Like I stated, we're not against it. We want to be part of the process. We're the Government of Nunavut and this is our area. And it's no different from the provinces putting up an argument on their issues if a huge chunk of their coastal area is to be taken away without their consent and almost without their knowledge.

Senator Patterson: There is a quick fix to this. By the way, I think Prince Edward Island is under 6,000 square kilometres, and this area is 200,000 square kilometres, to give everyone an idea of the scale of it.

There is a quick fix to this and that would be to amend the bill to give Nunavut what I think you've called a decision-making role in the process. Is that what would satisfy the Government of Nunavut fait déjà sa part en matière de zones de protection marines.

Vous avez mentionné deux autres propositions qui vous ont été faites. L'une est l'évaluation environnementale stratégique, je crois, dans la baie de Baffin et le détroit de Davis. Si je comprends bien, vous ne prenez pas part à cette évaluation. Le gouvernement fédéral vous a fait participer à celle de Tallurutiup Imanga, mais pas aux résultats du processus d'EES.

Et je crois savoir que l'établissement d'une zone protégée a été proposé dans le haut bassin de l'Extrême Arctique et que cette zone englobe le bassin de Sverdrup — qu'on appelle la dernière zone de glace —, qui est riche en pétrole et qui faisait l'objet d'une marotte de M. Gerry Butts, quand il était à la Fédération mondiale de la faune.

Pouvez-vous me parler de votre participation, le cas échéant, en ce qui a trait à la proposition concernant le bassin de l'Extrême Arctique, de l'endroit où cette zone se trouve et de l'étendue d'océan qu'elle englobera?

M. Savikataaq : Je crois que la zone de Tallurutiup Imanga s'étend sur 109 000 kilomètres carrés. Si ma mémoire est bonne, la dernière zone de glace — ou le bassin de l'Extrême Arctique — s'étend sur 209 000 kilomètres carrés, alors c'est une zone énorme. En outre, dans le cas de ce carrefour du Haut-Arctique, on avait l'impression qu'il s'agirait d'une décision unilatérale prise par le Canada et la Qikiqtani Inuit Association. Ils sont en négociation. Nous n'en avons entendu parler qu'une fois que leurs négociations ont été bien entamées, et c'est à ce moment-là que nous avons dit : « Non, ralentissez tout simplement le processus; nous ne sommes pas contre, mais nous voulons en faire partie. »

Nous avons négocié, et nous avons signé un PE afin que nous puissions faire partie du processus d'établissement de cette zone de protection marine pour la dernière zone de glace.

Comme je l'ai déclaré, nous ne sommes pas contre le processus. Nous voulons en faire partie. Nous sommes le gouvernement du Nunavut, et c'est notre région. Et c'est exactement comme les provinces qui lancent un débat et font connaître leurs insatisfactions si un énorme morceau de leur région côtière leur est retiré sans leur consentement et presque sans qu'elles le sachent.

Le sénateur Patterson : Il existe une solution rapide à ce problème. En passant, je pense que l'Île-du-Prince-Édouard s'étend sur moins de 6 000 kilomètres carrés, et cette région est de 200 000 kilomètres carrés, pour donner à tout le monde une idée de son envergure.

Il existe une solution rapide à ce problème, c'est-à-dire modifier le projet de loi afin de donner au Nunavut ce que je pense que vous avez appelé un rôle décisionnel dans

Nunavut, and is that similar to what the Government of the Northwest Territories is working on?

Mr. Savikataaq: I'm not that familiar with the Government of the Northwest Territories, but we'd like to be part of the decision-making process, both in terms of creating marine protected areas and the prohibitions that may or may not come with what can be done in that area.

I have the paper here in front of me: Tallurutiup Imanga is 1.9 per cent of the total area towards the 10 per cent that Canada wants, and if you add last ice, that's another 3.8 per cent. That's over 5 per cent of the total area that Canada wants. We're only one of 13, but we'd be putting in over 5 per cent of the 10 per cent that would be marine protected areas.

Senator Bovey: Premier, thank you and welcome. I was part of the group that had the pleasure of going to Nunavut this past September. It was a delight from the time we arrived until the time we departed.

I will ask you to clarify a few things for me. I'm getting a little muddled with what happened, when and how. Maybe I'm just too caught up on definitions.

You've talked about negotiations and consultations. I wonder if you can correct my understanding. My understanding is that section 31 of the Oceans Act emphasizes the importance of collaboration in the development of plans for integrated management of all activities or measures. Sections 32 and 33 carry on by emphasizing the importance of cooperation with territories governments and bodies established under land claim agreements. I think I'm correct when I say that MP Tootoo and MP McLeod made an amendment to the bill in the House of Commons, so that amendment was in place before it came to us.

I had assumed — and correct me if I'm wrong — that enshrining those agreements was absolutely critical in all of this. If I'm wrong, I would like to know.

You mentioned the recent efforts on behalf of Nunavut and the Qikiqtani Inuit Association and the Canadian government to facilitate a partnership to explore the protections in the High Arctic basin, and you talked about the positive outcomes of the memorandum of understanding. We have examples of what those discussions could be, should be, and we have examples of what has worked.

le processus. Est-ce une mesure qui satisferait le gouvernement du Nunavut, et est-elle semblable à celle sur laquelle travaille le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest?

M. Savikataaq : Je ne connais pas très bien le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, mais nous voudrions faire partie du processus décisionnel, en ce qui concerne la création de zones de protection marines et la désignation des activités qui y sont interdites.

J'ai le document ici sous les yeux : Tallurutiup Imanga compte pour 1,9 p. 100 de la superficie totale des 10 p. 100 que le Canada veut atteindre, et, si on ajoute la dernière zone de glace, c'est 3,8 p. 100 de plus. C'est plus de la moitié de l'objectif global du Canada. Nous ne sommes qu'un territoire sur 13, mais nous apporterions plus de 5 p. 100 des 10 p. 100 de zones de protection marines.

La sénatrice Bovey : Monsieur le premier ministre, je vous remercie et vous souhaite la bienvenue. Je faisais partie du groupe qui a eu le plaisir de se rendre au Nunavut en septembre dernier. J'ai été enchantée du moment de notre arrivée jusqu'au moment de notre départ.

Je vais vous demander de me préciser quelques éléments. Je commence à être un peu mêlée concernant ce qui est arrivé, quand et comment. Je m'attarde peut-être simplement trop aux définitions.

Vous avez parlé de négociations et de consultations. Je me demande si vous pouvez m'éclairer. Je crois comprendre que l'article 31 de la Loi sur les océans souligne l'importance de la collaboration dans le cadre de l'établissement de plans pour la gestion intégrée de toutes les activités ou mesures. Les articles 32 et 33 poursuivent en soulignant l'importance de la coopération avec les gouvernements territoriaux et les organismes constitués dans le cadre d'accords sur les revendications territoriales. Je ne pense pas me tromper en affirmant que les députés Tootoo et McLeod ont apporté un amendement au projet de loi à la Chambre des communes, alors cet amendement était en place avant que le projet de loi nous soit renvoyé.

J'avais supposé — et corrigez-moi si je me trompe — que l'inscription de ces accords dans la loi était absolument cruciale dans toute cette histoire. Si je me trompe, je voudrais le savoir.

Vous avez mentionné les efforts récemment déployés au nom du Nunavut, de la Qikiqtani Inuit Association et du gouvernement canadien dans le but de faciliter l'établissement d'un partenariat pour l'étude des mesures de protection en vigueur dans le bassin de l'Extrême Arctique, et vous avez abordé les résultats positifs du protocole d'entente. Nous avons des exemples de ce que pourraient être ces discussions, de ce qu'elles devraient être, et nous avons des exemples de ce qui a fonctionné.

Can you clarify for me what is missing in the current collaborative measures? I appreciate they may not have been up to, shall we say, the gold standard mark in the past, but I wonder if the most recent agreement, the MOU, really showed a new light, a new way, a new process that can be, ought to be and should be enshrined?

Mr. Savikataaq: I keep saying it — and I may sound like a broken record — but we want to be part of the process. There were some amendments made, but I believe they did not go far enough. The reason they have not gone ahead with creating the hub of marine protected areas is because this bill has not passed yet. That's my belief. We want to make sure that this is a good bill.

With the High Arctic basin up there, we had to fight to get our point across, so that we would be part of the process.

That's why we have an MOU now. The MOU is just to start the process of what we want to get done. With Tallurutiup Imanga, there was an MOU long ago. That one went through the process. The other senator talked about the old system, which in my opinion worked. Yes, it took longer, but sometimes there are fewer hurdles if it takes longer because you work out all the bugs before you get to the end. With this new process, you get to the end and then you may have opposition and it may take just as long in the end if there are any court cases.

Senator Bovey: I just wanted to clarify that the process used collectively for the MOU was a constructive, positive process.

Mr. Savikataaq: Yes, it was.

Senator Bovey: So we have an example of a process that works and that respects the needs, the rights and the desired roles of the parties at the table — or in the water, I should probably say.

Mr. Savikataaq: Yes, senator, you are absolutely correct. It is respectful and it works. It's slower but it works.

Senator Christmas: It is a pleasure to meet you, Premier Savikataaq. I want to thank you for making your position very clear about what Nunavut expects. We certainly appreciate that.

Pouvez-vous me préciser ce qui manque dans les mesures de collaboration actuelles? Je crois comprendre qu'elles ne sont peut-être pas à la hauteur, disons, de la norme d'excellence atteinte par le passé, mais je me demande si la dernière entente — le PE — donne réellement lieu à un nouveau jour, à une nouvelle façon de faire, à un nouveau processus qui pourra être et devrait être entériné.

M. Savikataaq : Je n'arrête pas de le dire — et je semble peut-être radoter —, mais nous voulons faire partie du processus. Certains amendements ont été apportés, mais je crois qu'ils n'allaient pas assez loin. La raison pour laquelle on n'a pas procédé à la création du carrefour des zones de protection marines, c'est que le projet de loi n'a pas encore été adopté. Voilà ce que je crois. Nous voulons nous assurer qu'il s'agit d'un bon projet de loi.

Dans le cas du bassin de l'Extrême Arctique, nous avons dû lutter pour faire passer notre message, afin que nous puissions faire partie du processus.

Voilà pourquoi nous avons maintenant établi un PE. Il ne vise qu'à nous permettre d'entreprendre le processus que nous voulons réaliser. Dans le cas de Tallurutiup Imanga, le PE avait été conclu il y a longtemps. Dans ce cas, on a suivi le processus. L'autre sénateur a évoqué l'ancien système, et, à mon avis, il fonctionnait. Oui, il était plus long, mais, parfois, on rencontre moins d'obstacles en prenant son temps parce que l'on règle tous les pépins avant d'arriver à la fin. Dans le cas de ce nouveau processus, on arrive à la fin, puis on pourrait se heurter à une opposition, et, au bout du compte, il pourrait être tout aussi long s'il y a des instances judiciaires.

La sénatrice Bovey : Je voulais simplement préciser que le processus utilisé collectivement aux fins du PE était constructif et positif.

M. Savikataaq : Oui, il l'était.

La sénatrice Bovey : Ainsi, nous avons un exemple de processus qui fonctionne et qui respecte les besoins, les droits et les rôles souhaités des parties à la table des négociations.

M. Savikataaq : Oui, madame la sénatrice, vous avez tout à fait raison. Il est respectueux, et il fonctionne. C'est un processus plus lent, mais il fonctionne.

Le sénateur Christmas : Je suis ravi de vous rencontrer, monsieur le premier ministre Savikataaq. Je veux vous remercier d'avoir expliqué très clairement votre position au sujet des attentes du Nunavut. Nous vous en sommes certainement reconnaissants.

After listening to you, I am beginning to wonder if there is a gap in this bill. I think you alluded to a collaborative approach or a collaborative process that needs to be part of this bill and which is now not there.

In your previous comments — forgive me if I'm putting words into your mouth — you discussed how working groups have been successful in the past in paving the way for that kind of collaborative decision-making approach.

I want your comment on this: If something were to be inserted in this bill that would commit the Government of Canada — at least in your territory, because you do make a strong point that you have the longest coastline in this country — before any kind of MPAs are designated in your waters, that there must be some kind of collaborative structure, like a working group, to identify the areas before any final decisions are made? What would be your thoughts on filling that gap with such an approach?

Mr. Savikataaq: I think that's a good recommendation as long as we would be part of the process. The working group would have to have Nunavut representation on it.

As I keep stating, we are not against marine protected areas. We want to be part of the process right from when they start figuring out which areas they want to protect and what they want to protect it from. A working group generally works very well; they do all the footwork and then it goes up to the political level. That's where it starts to take form, once they've done their work.

Senator Christmas: Given that we are facing such a tight timeline in that Canada wants to designate this 10 per cent of marine protected areas by 2020, do you think there is still time to establish such working groups and meet the global target?

Mr. Savikataaq: I'm not sure if they will be able to meet their global targets. Those are targets that Canada has committed for the UN, but we are Canada. We are here for a long time and we are a part of Northern Canada. Why should Nunavut waters be targeted the most? If they did that in B.C. or Newfoundland, I am sure there would be quite an outcry. What if they said, "We are going to do this just because we want to meet our targets, and we really don't care what you want"? That's the wrong thought process, in my opinion. You want to meet targets, but you want to work with the people who live there, who use the area. You have to have a bit of common sense.

Après vous avoir écouté, je commence à me demander si ce projet de loi ne comporte pas une lacune. Je pense que vous avez fait allusion à une approche axée sur la collaboration ou à un processus collaboratif qui doit faire partie du projet de loi et qui n'y figure actuellement pas.

Dans vos commentaires précédents — pardonnez-moi si je vous mets des mots dans la bouche —, vous avez mentionné le fait que des groupes de travail ont réussi, dans le passé, à ouvrir la voie à ce genre d'approche décisionnelle axée sur la collaboration.

Je veux obtenir votre commentaire à ce sujet : si quelque chose devait être inséré dans le projet de loi afin que le gouvernement du Canada s'engage — du moins, dans votre territoire, parce que vous formulez un solide argument en précisant que votre littoral est le plus long au pays —, avant que tout type de ZPM soit désignée dans vos eaux, à établir un certain genre de structure collaborative, comme un groupe de travail, afin que les zones soient désignées avant que toute décision finale soit prise, quel serait cet élément? Quelles seraient vos réflexions concernant le fait de combler cette lacune grâce à une telle approche?

M. Savikataaq : Je pense qu'il s'agit d'une bonne recommandation, pourvu que nous fassions partie du processus. Il faudrait qu'un représentant du Nunavut fasse partie du groupe de travail.

Comme je n'arrête pas de l'affirmer, nous ne sommes pas contre les zones de protection marines. Nous voulons faire partie du processus dès le moment où on commence à déterminer quelles zones on veut protéger et de quoi on veut les protéger. Généralement, les groupes de travail fonctionnent très bien; ils effectuent tout le travail sur le terrain, puis cela remonte à l'échelon politique. C'est là que le projet commence à prendre forme, une fois qu'ils ont fait leur travail.

Le sénateur Christmas : Comme nous faisons face à un délai très serré, du fait que le Canada veut désigner ces 10 p. 100 de zones de protection marines d'ici 2020, pensez-vous qu'on a encore le temps d'établir de tels groupes de travail et d'atteindre la cible mondiale?

M. Savikataaq : Je ne suis pas certain qu'on sera en mesure d'atteindre les cibles mondiales. Le Canada s'est engagé envers l'ONU à respecter ces cibles, mais nous sommes le Canada. Nous serons là pendant longtemps, et nous sommes une partie du Nord du Canada. Pourquoi les eaux du Nunavut devraient-elles être les plus ciblées? Si on faisait cela en Colombie-Britannique ou à Terre-Neuve-et-Labrador, je suis certain qu'il y aurait toute une levée de boucliers. Qu'arriverait-il si le gouvernement disait : « Nous allons le faire simplement parce que nous voulons atteindre nos cibles, et nous n'avons vraiment rien à faire de ce que vous voulez »? Il ne s'agit pas du bon raisonnement, à mon avis. Vous voulez atteindre des cibles, mais vous voulez travailler avec les gens qui vivent là-bas, qui utilisent la zone. Vous devez faire preuve d'un peu de bon sens.

Senator Christmas: Thank you, premier.

Senator Patterson: Premier, we have a made-in-Nunavut regulatory regime for the land as a result of the Inuit land claim. There are co-management boards composed of Inuit, the Government of Nunavut and the Government of Canada, which regulate water, wildlife, impacts of development and the like, as you well know. We recognize, of course, that the Inuit helped establish sovereignty for Canada in Arctic waters and Inuit are a marine-economy people.

I'm wondering what you envisage in the long range as a result of your devolution negotiations for the offshore. What kind of regime would you like to see for management of the offshore? We are taking care of the onshore, I think, very well. It is a model for Canada, with the participation of Inuit and the territorial government. What is the long-range future for the offshore? What is the desirable outcome of the devolution negotiations?

Mr. Savikataaq: With the devolution agreement there, ideally we would have some ownership of it and, like you said, we would have a co-management system where we work with the Inuit organizations and with the federal government. It is not that we want everything. We just want development done at our pace and respecting whether we want it or not. We are here to do the wishes of Nunavummiut. We will do our best for the wishes of the Nunavummiut. But, at times, we have our hands tied because we are a territory. We can only do so much. We are like the little kid who has to have handouts from the federal government. We would like to go beyond that. We would like to become a bigger kid so that we can raise some of our own funds. I think that would be a win-win both for the federal government and for us. It would be the next step in the growing-up process. We are the youngest territory here, and we have to catch up with the rest of Canada.

Senator Patterson: More power to you. Thank you. *Qujannamiik*.

The Chair: Thank you, premier. It was a wonderful discussion and we certainly welcomed the opportunity for you to propose some recommendations to us. As I said earlier, if there is anything that you think of, after our meeting this evening, that the committee should have in their vault, feel free to send it along to the clerk. We thank you for your time this evening.

Le sénateur Christmas : Je vous remercie, monsieur le premier ministre.

Le sénateur Patterson : Monsieur le premier ministre, nous avons établi un régime réglementaire fait au Nunavut pour les terres en conséquence de la revendication territoriale inuite. Des conseils de cogestion composés d'Inuits et de représentants du gouvernement du Nunavut et du gouvernement du Canada réglementent les eaux, la faune, les impacts du développement et des choses du genre, comme vous le savez bien. Bien entendu, nous reconnaissons le fait que les Inuits ont contribué à l'établissement de la souveraineté du Canada dans les eaux de l'Arctique et que ce peuple a une économie axée sur les activités maritimes.

Je me demande ce que vous envisagez à long terme en conséquence de vos négociations sur le transfert des responsabilités relativement à la haute mer. Quel genre de régime voudriez-vous voir mis en place pour la gestion de la haute mer? Je pense que nous nous occupons très bien de ce qui se passe sur les terres. Il s'agit d'un modèle pour le Canada, avec la participation des Inuits et du gouvernement territorial. Quel est l'avenir à long terme en ce qui concerne la haute mer? Quel est le résultat souhaitable des négociations sur le transfert des responsabilités?

M. Savikataaq : En ce qui concerne l'accord sur le transfert des responsabilités, idéalement, une certaine partie de la haute mer nous appartiendrait et, comme vous l'avez dit, nous bénéficierions d'un système de cogestion, où nous travaillerions avec les organisations inuites et le gouvernement fédéral. Ce n'est pas que nous voulons tout avoir. Nous voulons seulement que le développement se fasse à notre rythme et dans le respect de notre volonté. Nous sommes là pour exaucer les souhaits des Nunavummiuit. Nous ferons de notre mieux pour y arriver. Toutefois, nous avons parfois les mains liées parce que nous sommes un territoire. Nous sommes limités dans ce que nous pouvons faire. Nous sommes comme le petit enfant qui doit recevoir des permissions du gouvernement fédéral. Nous voudrions aller au-delà de cette situation. Nous voudrions devenir un enfant plus grand afin que nous puissions recueillir certains de nos propres fonds. Je pense que tout le monde y gagnerait, tant le gouvernement fédéral que nous. Ce serait la prochaine étape dans le processus de croissance. Nous sommes le plus jeune territoire du pays, et nous devons rattraper le reste du Canada.

Le sénateur Patterson : Vous accorder plus de pouvoir. Merci. *Qujannamiik*.

Le président : Je vous remercie, monsieur le premier ministre. Cela a été une merveilleuse discussion, et nous avons certes été ravis de vous donner la possibilité de nous adresser certaines recommandations. Comme je l'ai dit plus tôt, si vous pensez à quoi que ce soit après notre séance de ce soir, dont le comité devrait être au courant, sentez-vous à l'aise de faire

Mr. Savikataaq: I will do that. If something comes up, I will send it.

The Chair: Thank you.

(The committee adjourned.)

M. Savikataaq : Je le ferai. Si quelque chose me vient à l'esprit, je l'enverrai.

Le président : Merci.

(La séance est levée.)

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 28, 2019

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans, to which was referred Bill C-55, An Act to amend the Oceans Act and the Canada Petroleum Resources Act, met this day at 8:36 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Fabian Manning (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good morning. My name is Fabian Manning. I am a senator from Newfoundland and Labrador. I am pleased to chair this morning's meeting.

Before I give the floor to our witnesses, I would like to invite the members of the committee to introduce themselves.

Senator Francis: Brian Francis, Prince Edward Island.

Senator Busson: Bev Busson, British Columbia.

Senator McInnis: Thomas McInnis, Nova Scotia.

Senator Campbell: Larry Campbell, British Columbia.

[*Translation*]

Senator Petitclerc: Chantal Petitclerc from Quebec.

[*English*]

Senator Bovey: Patricia Bovey, Manitoba.

Senator Christmas: Dan Christmas, Nova Scotia.

Senator Gold: Marc Gold, Quebec.

The Chair: The committee is continuing its study of Bill C-55, An Act to amend the Oceans Act and the Canada Petroleum Resources Act.

This morning, we are pleased to welcome Brett Favaro, Research Scientist, Fisheries and Marine Institute, Memorial University of Newfoundland and Labrador; and Mr. Bruce Hatcher, Professor, Chair in Marine Ecosystems Research at Cape Breton University.

Welcome, and thank you for taking the time to join us. We are sorry for the mix-up we had a little while back. We were trying to organize a meeting at that time, but sometimes situations are out of our control. Sometimes we are just pawns in the game.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 28 février 2019

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, auquel a été renvoyé le projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur les océans et la Loi fédérale sur les hydrocarbures, se réunit aujourd'hui, à 8 h 36, pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Fabian Manning (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour. Je m'appelle Fabian Manning. Je suis un sénateur de Terre-Neuve-et-Labrador et j'ai le plaisir de présider la séance de ce matin.

Avant de céder la parole à nos témoins, j'aimerais demander aux membres du comité de se présenter.

Le sénateur Francis : Brian Francis, de l'Île-du-Prince-Édouard.

La sénatrice Busson : Bev Busson, de la Colombie-Britannique.

Le sénateur McInnis : Thomas McInnis, de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Campbell : Larry Campbell, de la Colombie-Britannique.

[*Français*]

La sénatrice Petitclerc : Chantal Petitclerc, du Québec.

[*Traduction*]

La sénatrice Bovey : Patricia Bovey, du Manitoba.

Le sénateur Christmas : Dan Christmas, de la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Gold : Marc Gold, du Québec.

Le président : Le comité poursuit son étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur les océans et la Loi fédérale sur les hydrocarbures.

Ce matin, nous avons le plaisir d'accueillir Brett Favaro, chercheur scientifique du Fisheries and Marine Institute de la Memorial University of Newfoundland and Labrador, et Bruce Hatcher, professeur et président de la recherche sur les écosystèmes marins à l'Université Cape Breton.

Bienvenue et merci d'avoir pris le temps de vous joindre à nous. Nous sommes désolés du malentendu qui s'est produit récemment. Nous voulions organiser une séance, mais parfois, il existe des facteurs indépendants de notre volonté. Parfois, nous ne sommes que des pions sur l'échiquier.

On behalf of the members of the committee, I thank you for being here. I understand you each have some opening remarks. I'm going to go with Mr. Favaro from Newfoundland first if that's okay, seeing as I'm the chair. We'll get to Mr. Hatcher shortly after.

Please begin, Mr. Favaro.

Brett Favaro, Research Scientist, Fisheries and Marine Institute, Memorial University of Newfoundland: Thank you, Mr. Chair and committee members, for inviting me to speak to you today. My name is Dr. Brett Favaro. I'm a research scientist at the Fisheries and Marine Institute of Memorial University.

I spent most of last Monday, before our initially scheduled meeting, reviewing the testimony of other witnesses. My hope is to try to introduce some new ideas to the discussion after making some quick points to reinforce things already said.

First, as a conservation scientist, I am speaking in support of Bill C-55. Its primary achievement is to give the minister the ability to rapidly designate marine protected areas, or MPAs, in places where protection is warranted and before we wait for scientific certainty about the merits of protection. I heard concerns raised about this precautionary approach.

To be clear, precaution is not new to Bill C-55. The bill itself never uses the world "precautionary," and the term "precautionary approach" appears in the existing Oceans Act where it's defined as erring on the side of caution.

In Bill C-55, the language is simply made more explicit so as to direct that an absence of scientific certainty not be used as an excuse to postpone action. This is sound policy. Science is slow. It takes a long time and a lot of work before scientists will ever say something is certain, but certainty is not an appropriate minimum requirement to make a decision.

For example, if we discover a reef on the sea floor, we can be pretty sure the reef serves as a habitat for fish and, therefore, would be worth protecting. We are not certain about the role that reef plays in the ecosystem until we study it in depth.

If we destroy that reef before we can study it, then we have lost something we cannot get back. Being precautionary is really being prudent. Introducing this clarifying language brings the Oceans Act into line with what already exists in DFO's sustainable fisheries framework.

Au nom de tous les membres du comité, je vous remercie d'être présents. Je crois comprendre que vous avez tous les deux des déclarations préliminaires. Je vais commencer par M. Favaro de Terre-Neuve, si vous le voulez bien, étant donné que je suis le président. Puis nous passerons à M. Hatcher.

Allez-y, monsieur Favaro.

Brett Favaro, chercheur scientifique, Fisheries and Marine Institute, Memorial University of Newfoundland : Merci, monsieur le président et membres du comité de m'avoir invité à m'exprimer devant vous aujourd'hui. Je m'appelle Brett Favaro. Je suis chercheur scientifique au Fisheries and Marine Institute de la Memorial University.

Avant la séance initialement prévue, j'ai passé la plus grande partie de lundi dernier à examiner les témoignages d'autres témoins. Je vais faire quelques remarques afin d'appuyer certaines choses qui ont déjà été dites et j'espère ensuite pouvoir apporter quelques nouvelles idées à la discussion.

Tout d'abord, en tant que scientifique en conservation, je soutiens le projet de loi C-55. Son principal avantage est de permettre au ministre de désigner rapidement des zones de protection marine, ou ZPM, là où une protection est justifiée, et sans attendre d'obtenir la certitude scientifique du bien-fondé de la protection. J'ai entendu certaines personnes exprimer des inquiétudes au sujet de cette approche préventive.

J'aimerais préciser que la prévention n'est pas un concept nouveau dans le projet de loi C-55. Ce dernier ne contient pas le mot « prévention », et le terme « principe de la prévention » figure dans la Loi sur les océans en vigueur, où il est défini comme le fait de pécher par excès de prudence.

Dans le projet de loi C-55, le libellé est rédigé de façon plus explicite et dispose que l'absence de certitude scientifique ne peut servir d'excuse pour reporter la prise de mesures. Il s'agit d'une politique judicieuse. La science progresse lentement. Il faut beaucoup de temps et beaucoup de travail avant que les scientifiques affirment que quelque chose est certain, mais la certitude ne constitue pas une exigence minimale adéquate pour la prise de décisions.

Par exemple, si l'on découvre un récif sur le fond marin, il est presque certain qu'il sert d'habitat à des poissons, si bien qu'il vaut la peine d'être protégé. Nous ne savons pas exactement quel rôle il joue dans l'écosystème avant de l'étudier en profondeur.

Si nous détruisons ce récif avant de l'avoir étudié, il sera perdu à jamais. Agir de façon préventive, c'est vraiment faire preuve de prudence. En introduisant ces précisions, on aligne la Loi sur les océans avec le libellé existant du Cadre pour la pêche durable du MPO.

Second, while area-based protection has a lot of benefits, it can also impart short term costs on whoever would have fished or drilled there had conservation not happened. To that end, I'm concerned that Bill C-55 appears to provide a mechanism to compensate only the oil and gas sector if they are excluded from newly protected areas. Several witnesses have noted the need for local buy-in and support and providing compensation to one industry but not another is a recipe for conflict.

Third, I echo the calls of West Coast Environmental Law, Oceans North, WWF Canada and individual scientists who have addressed this committee and stated the need for minimum standards for an MPA. While it would have been ideal to put this into the law itself, it should be taken into account when the law is implemented.

Where I'd like to take this discussion is sustainable development, which is articulated in part 2 of the original Oceans Act. I'm the Newfoundland and Labrador representative on the federal sustainable development strategies advisory council. I spend a lot of time thinking of ways to grow our province and country in ways that can grow sustainable prosperity. I think there is an opportunity here to look beyond Bill C-55 and consider how the Oceans Act can be used to guide development. Rather than focusing on what we can't do, let's look ahead to what we can. According to the United Nations Intergovernmental Panel on Climate Change, or IPCC, humanity has to reduce the energy produced from oil and gas by 37 per cent by 2030 to keep the planet below 1.5-degrees Celsius of warming, which is considered a safe threshold. By 2050, fossil fuel must be all but excluded from our energy mix. The more we exceed 1.5 Celsius, the more our country will suffer. This fact means that policy in the 21st century will be guided by the concept of decarbonization which involves the detachment of economic activity from emission of greenhouse gases.

The ocean is a key piece of any decarbonization strategy. It can provide us with low carbon food through fishing and aquaculture. It can provide us with zero-emission energy through offshore wind and tidal. It can even potentially provide metals and other materials through underwater mining, which may be necessary to build the zero-emission technology which will defeat climate change. Not all these activities can or should be done everywhere. The cost of getting it wrong could be severe.

I believe a renewed commitment to integrated planning, as articulated in the Oceans Act could provide a way forward. Rather than just thinking of Bill C-55 as a way to conserve

Deuxièmement, bien que la protection de zones particulières comporte de nombreux avantages, elle peut aussi engendrer des frais à court terme pour les personnes qui auraient autrement pêché ou foré dans ces zones. C'est pourquoi je m'inquiète que le projet de loi C-55 semble fournir un mécanisme visant à n'indemniser que les secteurs pétrolier et gazier lorsqu'ils sont exclus de zones nouvellement protégées. Plusieurs témoins ont souligné la nécessité de l'adhésion et du soutien au niveau local, et le fait qu'offrir une indemnisation à une industrie, mais pas à une autre, causera immanquablement des conflits.

Troisièmement, j'aimerais me rallier à West Coast Environmental Law, Oceans North, WWF-Canada et d'autres scientifiques qui se sont adressés à ce comité et ont affirmé la nécessité d'établir des normes minimales pour une ZPM. Idéalement, ces normes auraient dû être intégrées à la loi, mais nous devrons en tenir compte au moment de sa mise en œuvre.

J'aimerais aborder le développement durable, qui est défini dans la deuxième partie de la version originale de la Loi sur les océans. Je suis le représentant de Terre-Neuve-et-Labrador au sein du conseil consultatif fédéral sur le développement durable. Je passe beaucoup de temps à imaginer des moyens de faire évoluer notre province et notre pays d'une façon qui génère une prospérité durable. Je pense que nous devons dépasser le projet de loi C-55 et penser à la façon dont la Loi sur les océans pourrait servir à orienter le développement. Au lieu de nous concentrer sur ce que nous ne pouvons pas faire, pensons à ce que nous pouvons faire. D'après le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat des Nations Unies, le GIEC, l'humanité doit réduire de 37 p. 100 la quantité d'énergie produite au moyen de pétrole et de gaz d'ici 2030 pour que l'on ne dépasse pas le seuil de réchauffement de la planète jugé sécuritaire, soit 1,5 degré Celsius. D'ici 2050, les combustibles fossiles devront être exclus de notre bouquet énergétique. Plus nous dépasserons le 1,5 degré Celsius, plus notre pays en souffrira. Cela signifie que les politiques du XXI^{e} siècle seront guidées par le concept de la décarbonisation, qui exige que les activités économiques cessent peu à peu de générer des gaz à effet de serre.

L'océan est un élément clé de toute stratégie de décarbonisation. Il peut nous fournir des aliments à faible émission de carbone grâce à la pêche et à l'aquaculture. Il peut nous offrir de l'énergie à émission nulle grâce à l'énergie marémotrice et éolienne en mer. Nous pourrions même en extraire des métaux et d'autres matériaux grâce à l'exploitation minière sous-marine, ce qui pourrait être nécessaire pour développer une technologie à émission nulle pour remédier au changement climatique. Nous ne pourrons et ne devrons pas réaliser ces activités partout. Un échec pourrait nous coûter cher.

Je pense que le renouvellement de notre engagement envers la planification intégrée, tel qu'il est décrit dans la Loi sur les océans, pourrait nous indiquer une marche à suivre. Au lieu de

specific ecosystems, let's take the opportunity to recommend a nationwide integrated planning exercise be established and amply funded. This would position Canada with a plan that can tell us where we can do specific activities, including priority areas to develop industries like offshore wind while siting them in locations that do not harm bird populations and potentially even enhance the fish populations.

I recognize Bill C-55 is mostly about MPAs. I also recognize this committee has a mandate to consider issues pertaining to fisheries and oceans in our country more generally. I conclude by saying the urgency of the climate crisis demands more of all of us. We must act decisively and urgently so that Canada can lead this transition from the front rather than playing catch up with the rest of the world. The economic opportunity in doing so is tremendous. The Oceans Act gives us the tools to do it — provided we choose to use them. Thank you.

The Chair: Thank you.

Bruce G. Hatcher, Professor, Chair in Marine Ecosystems Research, Cape Breton University: Esteemed honourable members of the Senate committee, thank you for the opportunity to speak with you. I'll make a claim, although I wouldn't have argued to go ahead of Brett, but my great-great-uncle Bert Hatcher was the president of Memorial University for some period of time and Hatcher House is named after him. Both my grandfather and my father are Newfoundlanders. I didn't have the good fortune to be born there but I identify with the place for sure.

The Chair: Thank you very much. My uncle lived in Nova Scotia and he told me that most people in Nova Scotia were Newfoundlanders who got lost on the way to Toronto.

Mr. Hatcher: North Sydney is stark evidence of that especially with the ferries having sailed for four days. Thanks for this opportunity.

I'll start by saying I really appreciated Brett's comments. With the possibility of some academic quibbles, there is nothing I disagree with in the observations, both of the details related to this bill and also in the broader context of the intent of the Oceans Act and where it would be great to see it go. I see Bill C-55 as an incremental step in achieving the potential of the Oceans Act, which essentially is good policy that has been — let's be generous and say — inadequately implemented.

ne considérer le projet de loi C-55 comme une façon de préserver des écosystèmes particuliers, saisissons cette occasion pour recommander l'établissement d'un exercice de planification intégré bien financé à la grandeur du pays. Le Canada disposera ainsi d'un plan indiquant les endroits dans lesquels nous pouvons réaliser certaines activités, y compris des zones prioritaires, en vue de développer des industries telles que l'énergie éolienne en mer, et les placer dans des lieux où elles ne nuiront pas aux populations d'oiseaux et pourront même être bénéfiques aux populations de poissons.

Je suis conscient que le projet de loi C-55 concerne principalement les ZPM. Je sais également que ce comité a pour mandat d'examiner les questions relatives aux pêches et aux océans dans notre pays de façon plus générale. Je conclurai en disant que l'urgence de la crise liée au réchauffement climatique exige de chacun d'entre nous qu'il en fasse davantage. Nous devons agir de façon résolue et de toute urgence pour que le Canada fasse fonction de leader dans cette transition au lieu d'essayer de rattraper le reste du monde. Nous bénéficierons ainsi d'énormes possibilités économiques. La Loi sur les océans nous donne les outils pour le faire, à condition que nous choisissions de les utiliser. Je vous remercie.

Le président : Merci.

Bruce G. Hatcher, professeur, président de la recherche sur les écosystèmes marins, Université Cape Breton : Honorables membres du comité sénatorial, je vous remercie de me donner l'occasion de m'adresser à vous. J'aimerais déclarer quelque chose. Je ne prétends pas que j'aurais dû parler avant Brett, mais mon arrière-grand-oncle, Bert Hatcher, a été président de la Memorial University pendant un certain temps, et la Hatcher House porte son nom. Mon grand-père et mon père sont tous les deux des Terre-Neuviens. Je n'ai pas eu la chance de naître là-bas, mais je considère que cet endroit fait partie de mon identité.

Le président : Merci beaucoup. Mon oncle a vécu en Nouvelle-Écosse et il m'a dit que la plupart des habitants de la Nouvelle-Écosse étaient des Terre-Neuviens qui s'étaient perdus alors qu'ils se rendaient à Toronto.

M. Hatcher : North Sydney en est un exemple frappant surtout dans le cas des traversiers qui ont navigué pendant quatre jours. Merci de me donner l'occasion de m'adresser à vous.

J'aimerais d'abord dire que j'apprécie vraiment les commentaires de Brett. Certains universitaires ne verront peut-être pas les choses du même œil, mais les observations ne contiennent aucun point avec lequel je sois en désaccord, tant en ce qui concerne les détails se rapportant au projet de loi qu'au contexte plus vaste de l'intention de la Loi sur les océans et l'orientation qu'on aimerait qu'elle prenne. À mon sens, le projet de loi C-55 est une étape graduelle de la démarche pour atteindre

I provided some fairly copious information to the committee, albeit at somewhat late notice, but our delay may have given the committee a chance to look at it. I'm going to assume you have, like a good professor does, that my students have read the notes. I'm not going to read my speaking notes, but I'm going to highlight the main points and will refer to them in addressing details, questions or comments.

In outlining this document, which I hope you have in front of you, I think you can see that I have some experience in Canada and also elsewhere with marine protected areas, in their design, implementation, and the research on them. There is a great deal of good evidence about all aspects of marine protected areas in all of the world's oceans. We are not doing something here that has not been done elsewhere. That's the essential message that I have from my experience elsewhere.

I lay out for you the basic assumptions that I feel have to be made about the intent of the Oceans Act. Quite simply, regardless of our level of ignorance, it is wise policy to set aside areas of nature, of ocean space, which is more or less protected from human activities that could compromise the functions and structures of those ecosystems in ways we do not and will never fully understand. That comes to the fact that marine protected areas could be called the most common and substantive expression or application of the precautionary principle to ocean governance. Certainly not the only one. MPAs are not by any means complete or sufficient in their capacity to protect the things we know we need to maintain in ocean ecosystems. As I have attempted to summarize in the notes to you, the evidence of the utility of marine protected areas as a management practice and the benefits that flow from the designation of marine protected areas, the evidence is there to demonstrate that this is good policy and we should continue to move ahead on implementation.

The issue comes in the trade-off between the costs of designing, designating, managing, and monitoring marine protected areas against the benefits. Simply put, it is much easier to document the expenses incurred than to document and quantify the benefits obtained.

To apply a gross generalization, the confidence we have in the ability to do that equation in a convincing fashion, which usually means converting it into dollars, decreases as we move from the equator to the poles. It is harder to do this in temperate

le potentiel de la Loi sur les océans, qui est, en gros, une bonne politique qui a été — restons généreux — mise en œuvre de façon inadéquate.

J'ai fourni des renseignements relativement détaillés au comité, quoique je l'aie fait plutôt à la dernière minute, mais notre retard lui a peut-être donné la chance de l'examiner. Je vais présumer que vous l'avez fait, comme un bon professeur présume que ses étudiants ont lu le matériel. Je ne vais pas lire mes remarques, mais je vais en souligner les principaux points et m'y reporter pour donner des détails et répondre aux questions ou aux commentaires.

Quand on passe en revue le document — que vous avez devant vous, j'espère —, je pense que vous pouvez voir que j'ai une expérience au Canada et ailleurs de la conception et de la création de zones de protection marine ainsi que de la recherche à ce sujet. On possède énormément de bons éléments probants concernant tous les aspects des zones de protection marine dans tous les océans au monde. Nous ne faisons rien ici qui n'ait pas été fait à l'étranger. C'est la principale leçon que j'ai tirée de mon expérience internationale.

J'énonce pour vous les hypothèses de base qu'il faut, selon moi, tirer concernant l'intention de la Loi sur les océans. En termes simples, quel que soit notre niveau d'ignorance, il est sage de réserver des zones naturelles, des espaces dans les océans, qui sont plus ou moins protégés de l'activité humaine susceptible de compromettre les fonctions et structures de ces écosystèmes de façons que nous ne comprenons pas et ne comprendrons probablement jamais entièrement. On pourrait donc dire des zones de protection marine qu'elles sont l'expression ou l'application la plus concrète et répandue du principe de la prévention à la gouvernance des océans. Il est clair que ce n'est pas la seule. Les ZPM ne sont aucunement complètes ou suffisantes pour protéger les choses que nous savons qu'il faut préserver dans les écosystèmes océaniques. Comme j'ai tenté de le résumer dans les notes que je vous ai présentées, la preuve de l'utilité des zones de protection marine comme pratique de gestion et les avantages qui découlent de la désignation de pareilles zones montrent qu'il s'agit d'une politique judicieuse que nous devrions continuer d'appliquer.

Le problème réside dans le compromis que l'on doit faire entre les coûts de la conception, de la désignation, de la gestion et de la surveillance des zones de protection marine et les avantages. Autrement dit, il est beaucoup plus facile de documenter les dépenses engagées que de documenter et de quantifier les avantages obtenus.

Pour faire une grossière généralisation, la confiance que nous avons dans la capacité de le faire de façon convaincante — ce qui signifie généralement la conversion en dollars — diminue au fur et à mesure qu'on s'éloigne de l'équateur pour s'approcher

and particularly cold ocean waters, whether we are going north or south of the equator.

This has been a problem when we are having discussions, which are essentially cost/benefit trade-off discussions, about whether MPAs are wise policy and whether particular MPAs in particular places are a good management solution.

I have a bottom line in there, which really reflects that observation that there is much to gain and little to lose over the time scale of climate change from continuing to identify and designate marine protected areas.

I finish with the critiques I have of the bill as presented. I confess I did not read the actual piece of legislation. I read the summary. I'm not really a policy or legal statute law expert. I really have only two concerns. One is this doesn't go far enough but I don't think that is something this committee can change. We should be aware that this is an incremental step to many of the things that Brett summarized that he would like to see implemented as the Oceans Act is further used to help Canada maintain the goods and services of the ocean to not just the people of Canada but to the people of the world.

It is a small piece that essentially says the minister may designate a potential or a planned or intended or interim MPA, which will be either made permanent or presumably rejected after a five-year trial period. My criticism is if this country's past efforts at monitoring, measuring the effectiveness of MPAs to achieve their stated goals is any indication, we are unlikely to have the information we need after five years. So this will not be what it could be, which is an exercise in adaptive ecosystem-based management, a lofty and an achievable goal but not if you don't collect the information necessary to decide whether your experiment, your interim MPA, is working.

I thank you for your forbearance and look forward to your questions.

The Chair: Thank you. As usual, we'll go to our first questions from our deputy chair.

Senator Gold: In keeping with the theme of this morning, though from Quebec, my wife Nancy can jig a cod with the best of them. I feel very much at home. Thank you for your testimony. I have a question for each of our witnesses. I have lots of questions but I'll save those for round two.

des pôles. C'est plus difficile à faire dans les eaux tempérées et particulièrement dans les eaux froides des océans, que nous allions au nord ou au sud de l'équateur.

Cela a posé problème dans nos discussions — essentiellement sur les compromis coûts-avantages — pour déterminer si les ZPM sont de judicieuses politiques et si des ZPM particulières dans des endroits donnés représentent une bonne solution de gestion.

Mon document contient un résultat financier qui reflète vraiment l'observation selon laquelle il y a fort à gagner et peu à perdre à continuer de cerner et de désigner des zones de protection marine pendant la période de changements climatiques.

Je termine par mes critiques à l'égard du projet de loi dans sa forme actuelle. J'avoue que je n'ai pas lu le document en tant que tel, seulement le résumé. Je ne suis pas vraiment un expert des politiques ou des lois issues du droit législatif. Je n'ai vraiment que deux préoccupations. La première est que le projet de loi ne va pas suffisamment loin, mais je ne pense pas que ce soit quelque chose que le comité puisse changer. Nous devrions être conscients du fait qu'il s'agit d'une étape graduelle vers nombre de choses que Brett a résumées et qu'il voudrait qu'on mette en place à mesure qu'on se sert de la Loi sur les océans pour aider le Canada a maintenir les biens et services qu'offre l'océan non seulement aux gens du Canada, mais à ceux du monde entier.

C'est un petit document qui dit, en gros, que le ministre peut désigner une ZPM potentielle, planifiée, visée ou provisoire, qui deviendra permanente ou sera présumément rejetée après une période d'essai de cinq ans. Ma critique est la suivante : si on en juge par les efforts passés du Canada pour surveiller et mesurer l'efficacité des ZPM à atteindre leurs buts énoncés, il est peu probable que nous ayons les renseignements dont nous avons besoin après cinq ans. Ce ne sera donc pas ce que cela pourrait être, soit un exercice de gestion adaptative fondée sur les écosystèmes, objectif noble et atteignable, mais pas si on omet de recueillir les renseignements nécessaires pour décider si son expérience, sa ZPM provisoire, fonctionne.

Merci de votre patience. Je me réjouis à la perspective de répondre à vos questions.

Le président : Merci. Comme d'habitude, c'est notre vice-président qui entamera la période des questions.

Le sénateur Gold : Pour rester dans le thème de ce matin, bien qu'elle soit québécoise, mon épouse, Nancy, peut attraper une morue comme une pro. Je me sens vraiment dans mon élément. Merci de vos témoignages. J'ai une question pour chacun de nos témoins. J'ai beaucoup de questions, mais je vais les garder pour la deuxième série.

To Mr. Favaro, thank you very much for broadening the scope in your remarks to recommend that we consider, putting words into our mouths, recommending a study on a more integrated approach to planning for management and care of our oceans. As a committee, we are well-known for taking on issues that are important, longer range, as we have recently in our study on search and rescue. Thank you for that suggestion and rest assured we'll take it under consideration.

To the bill, in terms of legislating standards for MPAs, earlier this week we had testimony from a witness from the shipping industry who said ships could potentially face some safety challenges if MPAs prohibited shipping-related activities along a shipping lane, for example. The witness, Mr. Lewis-Manning, president of the Chamber of Shipping of British Columbia, suggested that an MPA might have an emergency clause that would allow infringing an MPA, for example, if a ship had to dump or take on more water to change its ballast given some unforeseen weather event.

Can you comment generally on whether MPAs should have some emergency exemption related to ship safety?

Mr. Favaro: I know there was some language about shipping in the bill. I don't remember exactly what it said. As far as the principle of whether we should not compromise life and limb and safety, absolutely. Whatever legal mechanism there needs to protect people is absolutely the case. I suspect the minister wouldn't put an interim MPA in the middle of a shipping lane. I feel like that would be an unwise decision, unless there was something discovered in that area that was super important.

I think this bill allows for more rapid designation of MPAs where something needs protecting in a rapid manner. I think that's the underlying principle. I watched other witness testimony, and there is always this concern: What if the minister decides they want to put a protected area in this area I really like to work in? We entrust the minister to make wise choices about where these would go. I imagine these would not be done in a frivolous manner. It's just that we don't have the full suite of scientific evidence in place to fully explain what the benefits and costs would be of that MPA.

Senator Gold: Thank you for your answer. Mr. Hatcher, in the written remarks that you provided to us in your notes, you mention that the bill's definition of ecological integrity that's in 35(1.1) defined the criterion of the condition in which the structure, composition and function of ecosystems are undisturbed by any human activity. You explained that such a

Monsieur Favaro, merci beaucoup d'avoir élargi la portée de vos remarques pour nous aiguiller afin que nous envisagions de militer en faveur d'une étude sur une approche plus intégrée de la planification de la gestion et de l'entretien de nos océans. Le comité est bien connu pour aborder des questions importantes et à long terme comme nous l'avons récemment fait avec notre étude sur les opérations de recherche et de sauvetage. Merci pour cette suggestion et soyez assuré que nous allons la prendre en considération.

En ce qui concerne le projet de loi et la mise en place de normes légales pour les ZPM, plus tôt cette semaine, nous avons entendu le témoignage d'un représentant de l'industrie du transport maritime qui a dit que les bâtiments pourraient être confrontés à des enjeux de sécurité si les ZPM interdisent les activités relatives au transport maritime le long d'une route maritime, par exemple. Le témoin, M. Lewis-Manning, président de la Chamber of Shipping of British Columbia, a suggéré qu'une ZPM soit assortie d'une clause d'urgence qui donnerait une exemption, par exemple, si un bâtiment devait déverser ou prendre plus d'eau pour changer son lest en raison de conditions météorologiques imprévues.

Pouvez-vous nous dire en général si les ZPM devraient être assorties d'exemptions en cas d'urgence pour des raisons de sécurité de la navigation?

M. Favaro : Je sais que le projet de loi contient des références au transport maritime. Je ne me souviens pas exactement des termes. Pour ce qui est de la question de savoir si nous ne devrions pas mettre en péril la vie et la sécurité des personnes, absolument. Le mécanisme juridique nécessaire pour protéger la vie des gens est primordial. J'ai l'impression que le ministre ne placerait pas de ZPM provisoire au milieu d'une route maritime. J'estime que ce ne serait pas une décision avisée, à moins qu'on ait découvert quelque chose de très important à cet endroit.

Je pense que ce projet de loi permet une désignation plus rapide des ZPM dans les cas où certaines choses doivent être protégées sans tarder. Je pense que c'est le principe sous-jacent. J'ai entendu d'autres témoignages. On se dit inquiet de la perspective que le ministre décide de mettre en place une ZPM dans un endroit où les gens aiment vraiment travailler. Nous chargeons le ministre de faire des choix avisés quant aux endroits où ces zones seraient créées. J'imagine qu'on ne les mettrait pas en place de façon frivole. C'est juste que nous n'avons pas toutes les preuves scientifiques voulues pour expliquer l'ensemble des avantages et des coûts de cette ZPM.

Le sénateur Gold : Merci de votre réponse. Monsieur Hatcher, dans le mémoire écrit que vous nous avez fourni, vous parlez de la définition qui se trouve au paragraphe 35(1.1) du projet de loi selon laquelle intégrité écologique s'entend de l'état d'un espace maritime dont la structure, la composition et la fonction des écosystèmes ne sont pas perturbées par l'activité

criterion is impossible now and in the foreseeable future. Can you clarify what you are suggesting in this regard?

Are you recommending that this part of the definition be removed? Are there better words that better capture what is doable, desirable and feasible?

Mr. Hatcher: Quite simply, I see danger in identifying, at the front end, a goal for a piece of legislation that is inherently unattainable and can be used against what I feel is an incremental and good piece of legislation.

The point simply is we are long past a situation where there is anywhere in the ocean to which that statement can apply. So this is just about the words. It is not suggesting we should not try to achieve a situation where there are parts of the ocean where the negative impacts of human activities can be kept as small as they possibly could be. But that's not a very elegant way to say it and I'm sure that lawmakers or yourselves can find some way to qualify that statement without taking away the aspiration but not making it an expected outcome of the application of the legislation, because it can't happen and it's not realistic to say so.

The Chair: Yes, Professor Hatcher.

Mr. Hatcher: Could I make a comment on the first question we heard about shipping?

The Chair: Go ahead.

Mr. Hatcher: The United Nations Convention on the Law of the Sea is what it is, but the strongest and best piece and the most universally accepted piece of that international legislation is no nation will impede the safe transit of legal ocean shipping. Probably those are not the exact words, but the maintenance of access to navigable waters is something that exclusive economic zones and territorial waters are not able to interfere with.

The reason I make that comment is I don't believe it's necessary to create some emergency clause that says should a ship while passing through a marine protected area get into a situation that endangers human life at sea, undertaking action that results in pollution or something that is a violation of the rules of the MPA, I don't believe it's necessary to have such a clause because — and, of course, you'll have to get someone who knows the law to look at it — but I believe it's already a given that those precautions will overrule the relatively recent Oceans Act on that matter. That's my view.

The Chair: Thank you, Professor Hatcher.

Senator Petitclerc: Thank you both for your comments.

humaine. Vous avez expliqué que pareil critère est impossible à l'heure actuelle et dans un avenir prévisible. Pouvez-vous clarifier ce que vous suggérez à cet égard?

Recommandez-vous que cette partie de la définition soit retranchée? Y a-t-il des termes qui pourraient mieux saisir ce qui est réalisable, souhaitable et possible?

M. Hatcher : Je trouve tout simplement qu'il est dangereux de mentionner d'entrée de jeu dans un projet de loi un objectif qui est inatteignable en soi et qui pourrait nuire à ce que je considère être un bon et un important projet de loi.

Nous avons dépassé depuis longtemps le stade où cette définition pourrait s'appliquer où que ce soit dans l'océan. Il s'agit simplement du choix des mots. Cela ne veut pas dire que nous ne devrions pas tenter de maintenir au plus bas niveau possible les répercussions négatives de l'activité humaine dans certaines zones de l'océan. Je ne le dis pas d'une façon très élégante, mais je suis certain que les juristes ou même vous pouvez trouver une façon de dire les choses sans en retirer l'essence, mais sans faire en sorte que le résultat de l'application de la loi soit irréaliste et impossible à concrétiser.

Le président : Oui, monsieur Hatcher.

M. Hatcher : Pourrais-je faire un commentaire au sujet de la première question qui a été posée sur le transport?

Le président : Allez-y.

M. Hatcher : La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer est ce qu'elle est, mais le meilleur élément, le plus rigoureux et le plus universellement accepté de cette convention internationale est qu'aucun pays n'empêchera le transport légal et sécuritaire des navires sur les océans. Ce ne sont sans doute pas les mots exacts, mais les zones économiques exclusives et les eaux territoriales ne peuvent entraver l'accès aux eaux navigables.

Si je dis cela, c'est parce que je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'avoir une disposition d'urgence, en quelque sorte, prévoyant que si un navire passant dans une zone de protection marine se trouve dans une situation mettant en danger la vie d'êtres humains, ou mène des activités causant de la pollution ou contrevient aux règles de la zone — et, bien sûr, vous devrez vérifier cela auprès de quelqu'un qui connaît bien la loi —, mais je pense qu'il est déjà acquis que les précautions de cette nature l'emporteront sur la relativement récente Loi sur les océans sur ce point. C'est mon opinion.

Le président : Merci, monsieur Hatcher.

La sénatrice Petitclerc : Je vous remercie tous les deux de vos observations.

Professor Hatcher, you mentioned something that resonated with me and triggered a question. You said this bill is nothing that has not been done before elsewhere. I want your comments and perspectives on how we are doing worldwide when it comes to ocean protection and specifically with this bill. Are we leaders when it comes to best practice? Is this bill audacious? Are we catching up with the rest of the world? I want a bit of a global perspective.

Mr. Hatcher: Who should speak first, Mr. Chair?

The Chair: I'll let you go first this time.

Mr. Hatcher: A brief answer to an important question: Canada is not a leader. Canada is more than halfway down the list of, shall I say, OECD countries in terms of the amount of protected ocean space and in terms of the metrics of the quality of the application and enforcement. In particular, Canada lags greatly in the context of multiple use zoning of ocean space.

In the Australian example, which is often cited as the best example in the world, this thing they call the Great Barrier Reef Marine Park, some 35,000 square kilometres of ocean space, is not all a protected area. It is an area in which there are many hundreds of clearly demarcated zones, some of which are totally protected from any human incursion except the licensed non-invasive entry of scientists to do studies that don't damage or kill things to trawl fishing. This is the idea that humans have used to partition our use of terrestrial resources, that is, multiple use zoning.

Brett referred to that in his comments, and I ask him to elaborate. That's my feeling, that Canada is batting below average. We have some things to be proud of, but we are not leaders.

Mr. Favaro: I was going to use the Australia example as well as a leader. The term used is "marine spatial planning." The term in the law is "integrated management." Marine spatial planning refers to, essentially, parcelling out pieces of areas in a city, this is where your industry, commercial and residential will be, you do that for the ocean. Some of them are parks where you don't do anything at all.

Within Canada there are some interesting examples, like in northern British Columbia the MaPP B.C. project where Indigenous governments got together with the provincial government of B.C. and sometimes with the DFO and sometimes not with DFO and brought all the data and traditional knowledge and came up with their own zone plan for what can be done and where.

Monsieur Hatcher, vous avez mentionné quelque chose qui a retenu mon attention et soulevé une question. Vous avez dit que ce projet de loi ne contient rien qui ait déjà été fait ailleurs. J'aimerais savoir ce que vous pensez de la place que nous occupons dans le monde pour ce qui est de la protection des océans, en particulier pour ce qui est de ce projet de loi. Sommes-nous un chef de file en matière de pratiques exemplaires? Ce projet de loi est-il audacieux? Rattrapons-nous le retard que nous avons par rapport au reste de la planète? J'aimerais avoir une perspective mondiale en quelque sorte.

M. Hatcher : Monsieur le président, qui devrait prendre la parole en premier?

Le président : Je vais vous laisser commencer.

M. Hatcher : Voici une courte réponse à une question importante : le Canada n'est pas un chef de file. Le Canada se trouve en bas de la médiane sur la liste, si j'ose dire, des pays de l'OCDE quand il s'agit de l'étendue de l'espace océanique protégé et de la qualité des mesures d'application de la loi. Le Canada tire beaucoup de l'arrière tout particulièrement dans le cas du zonage multi-usages de l'espace océanique.

Dans l'exemple australien, qu'on cite souvent comme le meilleur exemple dans le monde, ce qu'ils appellent le parc marin de la Grande Barrière de corail, qui couvre quelque 35 000 kilomètres carrés dans l'océan, n'est pas une zone protégée en totalité. C'est une zone comprenant des centaines de zones clairement délimitées dont certaines sont totalement protégées de toute intrusion humaine, à l'exception de l'entrée non invasive et autorisée des scientifiques qui procèdent à des études ne causant aucun dommage et ne détruisant rien, et de la pêche au chalut. Le zonage multi-usages est l'idée mise de l'avant par les humains pour compartimenter notre utilisation des ressources terrestres.

Brett en a parlé dans ses commentaires et je vais lui demander d'étoffer. J'ai l'impression que le Canada est sous la moyenne. Nous pouvons être fiers de certains éléments, mais nous ne sommes pas un chef de file.

M. Favaro : J'allais citer aussi l'exemple de l'Australie comme chef de file. Le terme utilisé est « planification de l'espace marin ». Dans la loi, on parle de « planification de la gestion intégrée ». La planification de l'espace marin renvoie essentiellement à l'idée de séparer les zones d'une ville en parcelles, c'est-à-dire en zones industrielles, commerciales et résidentielles, qu'on applique à l'océan. Dans certains cas, il s'agit de parcs où rien n'est permis.

Nous avons quelques exemples intéressants au Canada, comme l'initiative MaPP B.C. dans le Nord de la Colombie-Britannique dans le cadre de laquelle les gouvernements autochtones et le gouvernement provincial, parfois avec et parfois sans Pêches et Océans, ont mis en commun toutes les données et tout le savoir traditionnel afin de créer leur propre plan de zonage et déterminer ce qui peut être fait et où.

These can drive investments. This isn't just about protection. I cite the example of Rhode Island in the United States. There is the Ocean SAMP project. They basically took their ocean area and determined where you could, for example, set up offshore wind, where you could fish or do this or that. By doing this, it sets up the ability to invest in the type of projects that have been assessed as being a good project to do in that type of space.

That's what I was referencing in the integrated management. We are not leaders in this, but I think we could be. The language is in the law to facilitate this. It will require implementation and funding to support these projects.

Senator Petitclerc: Just very quickly, is it your belief this bill will take us closer to where we should be?

Mr. Favaro: Yes. What this bill does is if we discover, let's say, a new glass sponge reef somewhere, something that is irreplaceable and an important habitat-forming organism on the sea floor, the minister can say, "We don't have time to mess around here. If one trawl net goes over this, if one person sets their fishing gear on this, it is gone." This is so you can draw a circle around that and set this aside and figure out what we can actually do safely in this area. I think that's important and an incremental step in the right direction.

The Chair: Just some advice from our people in technology. When witnesses are speaking, we can't speak; when we're speaking, the witnesses need to wait for a moment to switch over because the technology doesn't allow to hear both people at the same time. Please be aware of that.

Senator Bovey: Thank you very much. I'd like to thank you both for your presentations. It was very interesting. There were several words that floated to the top of both your presentations. First of all, Dr. Hatcher, your maps were amazing. I am one who believes in maps and visuals. I want to thank you for the presented material.

The words that have floated to the top, for me, is that you both are in support of this legislation. I hope I'm hearing that right. I have a couple of questions. The first one is, is there a situation where you feel an MPA might not fulfill the objectives that you cite as being important for MPAs?

Mr. Hatcher: Yes, a good example of that is the situation where the existing uses of the ocean have been shown to be of social, cultural and economic significance. They involve extractive or other kinds of uses that either do result in significant compromise to biodiversity and productivity or they have high potential. To use an MPA approach in such a situation

Cela peut servir à stimuler l'investissement. Il ne s'agit pas uniquement de protection. Prenons l'exemple du Rhode Island aux États-Unis et de son initiative Ocean SAMP. L'État a essentiellement examiné sa zone océanique pour déterminer où on pouvait, par exemple, placer des éoliennes en mer, où on pouvait pêcher, où on pouvait faire ceci ou cela. Ce faisant, on ouvre la porte aux investissements dans des projets considérés comme bons à réaliser dans un certain type d'espace.

C'est ce à quoi j'ai fait allusion quand j'ai parlé de planification de la gestion intégrée. Nous ne sommes pas un chef de file dans ce domaine, mais nous pourrions l'être. Le libellé de la loi le permettrait. Il faudra procéder à la mise en œuvre et fournir le financement pour que les projets puissent éclore.

La sénatrice Petitclerc : Très brièvement, croyez-vous que ce projet de loi nous aidera à nous rapprocher de là où nous devrions être?

M. Favaro : Oui. Si nous découvrons, disons, un récif d'éponges siliceuses quelque part, une chose irremplaçable, un organisme important qui compose l'habitat des fonds marins, alors le projet de loi permettrait au ministre de dire : « Nous n'avons pas de temps à perdre. Si le filet d'un chalutier passe ici, si quelqu'un y jette ses engins de pêche, tout disparaîtra. » Le projet de loi permettrait de tracer un cercle autour de la zone, de la réserver et de réfléchir aux activités qui peuvent s'y mener en toute sécurité. Je pense que c'est important et un premier pas dans la bonne direction.

Le président : J'aimerais simplement vous transmettre un message de la part de nos techniciens. Lorsqu'un témoin parle, nous ne pouvons pas parler. Lorsque nous parlons, les témoins doivent attendre quelques secondes avant de parler, car la technologie ne permet pas d'entendre deux personnes en même temps. Pensez-y, s'il vous plaît.

La sénatrice Bovey : Merci beaucoup. J'aimerais vous remercier tous les deux de vos exposés. C'était très intéressant. Plusieurs mots ont retenu mon attention. Monsieur Hatcher, j'aimerais vous dire tout d'abord que vos cartes sont fascinantes. Je fais partie de ceux qui croient aux cartes et aux informations visuelles. Je tiens à vous remercier de la documentation que vous nous avez fournie.

Ce qui ressort de vos exposés est, selon moi, que vous appuyez tous les deux le projet de loi. J'espère ne pas me tromper. J'ai quelques questions. Premièrement, pensez-vous qu'il existe une situation où une zone de protection marine peut ne pas atteindre les objectifs importants que vous avez mentionnés?

M. Hatcher : Oui, et un bon exemple est le cas où l'océan sert à des fins ayant une importance sociale, culturelle et économique démontrée, par exemple à l'industrie extractive ou autre, et qu'il faut alors faire, ou que le risque est élevé de devoir faire, un compromis important entre biodiversité et productivité. Cela crée deux problèmes. Disons de prime abord qu'une

causes two problems. First, at the outset, it is a contradiction of the "P" in protected, when the protection is partial, minimal and not really in the spirit of what an Oceans Act MPA is intended to be.

This is happening quite a lot. Canada's newest and largest marine protected area is the St. Anns Bank Marine Protected Area off Cape Breton and halfway to Newfoundland. It has a whole bunch of areas in which bottom-set fishing, even bottom-mobile gear fishing, is permitted. I feel it degrades the meaning of marine protected area to draw that line around that multiple-use area — that marine spatially planned-use area — and to call it a MPA; it's a bit of a cheat, really.

I have to say to this committee that part of this reflects, at least in my politically simplistic interpretation, an effort to boost the hectare or the square kilometre number to reach the magic 10 per cent by 2020 goal, for which this nation is declared at the highest level of world governance, and we're going to do whatever we have to do to get that number, even if it involves areas that are not marine protected areas; they're multiple-use zoned areas.

I think we already have a lot of examples where an MPA is not the right management approach.

Mr. Favaro: I believe the question was for both of us. I will add to that. The other kind of place marine protected areas might not work in doing what we want them to do is if a species we're trying to protect swims really far — it has a large range — and we're only protecting a small area of its range. The fish would just swim in and out of the MPA.

The MPA could be too small. Perhaps we're not encompassing the area we want to be protecting.

To expand on the previous point that was made, if you are somebody who wants to show that MPAs don't work — not you, specifically, senator, but anyone — but if you're a theoretical person who wants to show that MPAs don't work, you can put in MPAs that don't protect against the thing we know to be causing the harm. Then you study that MPA and find that you are not achieving anything with it, and then use that to undermine the concept of MPAs more broadly.

The idea of setting habitat aside for protection is completely fundamentally sound. If you allow the thing to still impact the habitat, it makes not work. It makes the whole concept appear to not work.

protection partielle, minimale, entre en contradiction avec le P de protection et ne respecte pas vraiment l'esprit de la Loi sur les océans et des zones de protection marine.

Cela se produit très souvent. La nouvelle zone de protection marine au Canada, et la plus vaste, est celle du banc de Sainte-Anne, au large du Cap-Breton, à mi-chemin en direction de Terre-Neuve. On y trouve un grand nombre d'endroits où la pêche au filet maillant de fond, et même aux engins mobiles de fond, est permise. Je pense qu'on érode le sens de zone de protection marine quand on commence à délimiter une zone multi-usages — une zone à utilisation de l'espace marin planifiée — et à appeler cela une zone de protection marine. C'est un peu de la triche, vraiment.

Je dois dire aux membres du comité que cela traduit, à tout le moins selon l'interprétation politiquement simpliste que j'en fais, un effort de mousser le nombre de kilomètres carrés ou d'hectares dans le dessein d'atteindre l'objectif magique de 10 p. 100 d'ici 2020 qui permettrait au pays de se placer au sommet de la gouvernance mondiale, de même que notre détermination à prendre tous les moyens nécessaires pour y arriver, même si cela veut dire que certaines zones ne sont pas des zones de protection marine, mais bien des zones multi-usages.

À mon avis, nous avons déjà beaucoup d'exemples où une zone de protection marine n'est pas la bonne approche de gestion.

M. Favaro : Si je ne m'abuse, la question s'adressait à nous deux. J'aimerais donc ajouter quelque chose. Il se pourrait aussi que les zones de protection marine ne soient pas le bon outil pour atteindre l'objectif souhaité lorsque l'espèce que nous voulons protéger a un habitat très vaste et que nous ne protégeons qu'une petite partie de cet habitat. Le poisson sort alors constamment de la zone de protection marine.

Il se pourrait que la zone de protection marine soit trop petite et n'englobe pas toute la zone que nous voulons protéger.

Pour ajouter au point précédent qui a été soulevé, si quelqu'un veut démontrer que les zones de protection marine ne fonctionnent pas — pas vous précisément, madame la sénatrice, mais n'importe qui —, si un théoricien veut prouver que ces zones ne fonctionnent pas, il peut choisir des zones qui n'offrent pas de protection contre les dangers connus. Il examine alors ces zones et se rend compte qu'elles n'atteignent pas les objectifs. Il utilise alors ces exemples pour miner le concept des zones de protection marine dans son ensemble.

L'idée de protéger des habitats est absolument et fondamentalement bonne. Si on permet à un élément de continuer à nuire à l'habitat, cela ne fonctionne pas. On donne alors l'impression que c'est tout le concept qui ne fonctionne pas.

This is why it's important to be clear. It's why a lot of groups have called for minimum standards for MPAs. That way we know, if the label is used some minimal bar has been met for what that area actually means.

Senator Bovey: One of the slides you submitted was one comparing the Land Protected Areas to those on the high seas. There's a graph you gave on how MPAs are managed. You talked about adaptive management. As I look at the words you used, both of you talked about implementation, monitoring and raising the alarm — maybe I'm being too alarmist using that word — that not enough is being done to monitor and manage the MPAs my sense is that we have — and those going forward.

Can you both talk a bit to what implementation, monitoring and the need for extra funds — how do you quantify that? What is the implementation that's not happening that could be happening?

Mr. Favaro: I'll jump in with a specific example. There is a marine protected area in Labrador called the Gilbert Bay Marine Protected Area. I attended a science meeting where they were assessing whether this MPA was "working," and they had a few different metrics for what "working" means. One of the problems when you're studying MPAs is you can't study just inside the MPA. Let's say fish are going up within an MPA, is that because of the MPA or because you managed the fishery better in some other way? Or is the ocean just getting more abundant? Are there environmental conditions leading to this?

They did not have a comparable site adjacent to the MPA that was studied at the same time. You could never tell if the MPA was the thing that was causing that to work.

One specific example of sound MPA design is to make sure that when you're funding the follow-up, when you're studying whether protecting this area has resulted in an increase in fish population, say, you must also find a comparable site — and we can talk about what that means — not in the MPA and study that as well. That way, you're studying the two in parallel to see if it's the MPA that's working or some other measure that's causing the benefit.

Mr. Hatcher: It's a good point made there. That really was my bottom line: I echo the need to follow up on this. It comes back, however, to a fundamental good about the MPA approach: It's one of those things that can primarily be measured in terms of outputs, not outcomes. The goal is to have certain levels of protected areas. Success is measured by how many hectares of protected areas you have.

C'est pourquoi il est important d'être clair, et c'est pourquoi de nombreux groupes demandent à ce que les zones de protection marine soient assorties de normes minimales. On sait alors que l'appellation a un sens.

La sénatrice Bovey : Dans une des diapos, on comparaît les aires protégées terrestres à celles en haute mer. Vous avez fourni un graphique sur la gestion des zones de protection marine. Vous avez parlé de gestion adaptée. Quand je regarde les mots que vous avez utilisés, vous avez parlé tous les deux de mise en œuvre, de surveillance et de sonnette d'alarme — je suis sans doute trop alarmiste en utilisant ce mot —, soit qu'on n'en fait pas assez pour surveiller et gérer les zones de protection marine que nous avons et celles que nous mettrons en place dans l'avenir.

Pourriez-vous nous parler un peu tous les deux de la mise en œuvre, de la surveillance et des fonds supplémentaires nécessaires, et de la façon de quantifier cela? Quel type de mise en œuvre pourrait-on faire qui ne se fait pas actuellement?

M. Favaro : Je vais vous donner un exemple précis. Au Labrador, il y a la zone de protection marine de la baie Gilbert. J'ai participé à une rencontre de scientifiques qui évaluaient si cette zone « fonctionnait », à partir de différents paramètres. Quand on examine une zone de protection marine, un des problèmes est qu'on ne peut pas examiner uniquement ce qui se passe à l'intérieur de la zone. Disons que la population de poissons est en hausse. Est-ce dû à la zone ou est-ce parce que les pêcheries ont été bien gérées d'une autre façon? Ou est-ce simplement dû à une augmentation de l'abondance dans l'océan? Ou est-ce parce que les conditions environnementales y étaient propices?

Les scientifiques n'avaient pas un site adjacent pour faire des comparaisons. On ne pouvait pas déterminer si la zone de protection marine était responsable de cet état de choses.

Dans un bon concept de zone de protection marine, on doit s'assurer notamment qu'au moment de financer les études de suivi pour déterminer si la création de la zone a donné lieu, par exemple, à une augmentation de la population de poissons, on doit avoir un site de comparaison extérieur — et nous pouvons discuter de ce que cela veut dire — pour l'examiner également. De cette façon, on examine ce qui s'est passé dans les deux en même temps pour déterminer si la zone a donné les résultats attendus, ou si ces résultats sont causés par autre chose.

M. Hatcher : C'est un bon point. C'est vraiment essentiel à mes yeux, et je pense aussi qu'il faut faire un suivi à ce sujet. On revient cependant à un bien fondamental au sujet des zones de protection marine : c'est une de ces choses qui peuvent être mesurées principalement en termes d'extrants, et non de résultats. L'objectif est d'avoir certains niveaux de zones de protection. On mesure le succès au nombre d'hectares de zones de protection que l'on a.

Success is not measured by change in the number of species in the ocean. It's not measured by change in the productivity of the ocean. It's not measured by the flow of benefits to adjacent communities. These are not things that are stated as the metrics.

It's just how many hectares are protected, with a rather sloppy definition of the word "protection."

This boils down to the idea that if we cannot afford to implement — including that essential, very expensive and time-consuming measurement of effectiveness — if we can't afford to do that, should we not bother to create marine protected areas? I think the world has spoken on that. Many countries with much fewer resources, both financial and human than we have, have gone ahead with ambitious plans.

I will cite a country I lived in for four years, St. Vincent in the Grenadines. To be honest, when I was there, I think there were eight people who had degrees in Marine Science in the entire nation. They had been aggressive in designating these marine protected areas as articles of faith in the face of ignorance about how the ocean works and in the face of an incomplete understanding of the effects of human activities. It is a wise choice to say, "Regardless of what we don't know and what we can't know, we are going to take some places and stop fishing, mining and dumping in those areas."

How many hectares or kilometres of protected areas you have becomes the end metric.

I hope Canada, as one of the wealthiest countries in the world, where I can't go into a bar in Halifax and not find five PhD scientists around me, we can do better. But we're not.

Senator Bovey: In assessing, monitoring and implementing the MPAs in areas where Indigenous consultation is absolutely critical, does your scientific monitoring include Indigenous knowledge?

Mr. Favaro: In fact, I think the northern coast of British Columbia example shows that Indigenous leadership can help to find where these areas should go in the first place.

There was an interesting study where they took all the western scientific data, so to speak, and the Indigenous knowledge, and they had both groups map out where they would put MPAs. The two overlapped well.

This needs to be a component, absolutely. Indigenous knowledge has been repeatedly shown to be critically important

On ne mesure pas le succès par le nombre d'espèces dans l'océan. On ne le mesure pas par les changements dans la productivité de l'océan. On ne le mesure pas par les avantages qu'en retirent les collectivités adjacentes. Ce ne sont pas les paramètres indiqués.

On parle seulement du nombre d'hectares qui sont protégés, et le mot « protection » est assorti d'une définition plutôt boiteuse.

En résumé, si nous n'avons pas les moyens de procéder à la mise en œuvre — y compris à l'étape essentielle, très coûteuse et chronophage, de la mesure de l'efficacité — si nous n'avons pas les moyens de le faire, devrait-on se donner la peine de créer des zones de protection marines? Je pense que la planète s'est déjà prononcée sur la question. De nombreux pays possédant beaucoup moins de ressources que nous, tant financières qu'humaines, ont mis de l'avant des plans ambitieux.

Je vais vous parler d'un pays dans lequel j'ai habité pendant quatre ans, Saint-Vincent-et-les-Grenadines. Pour être honnête, lorsque j'y étais, je pense qu'il y avait huit personnes dans tout le pays qui possédaient un diplôme en sciences marines. Ils avaient été audacieux dans la façon de concevoir leurs zones de protection marine en faisant des actes de foi face à la méconnaissance du mode de fonctionnement des océans et à une connaissance incomplète des effets de l'activité humaine. Il est sensé de dire « Peu importe ce qu'on ne sait pas et ce qu'on ne peut pas savoir, nous allons cesser la pêche, l'exploitation des ressources et les déversements dans ces zones ».

Le nombre d'hectares ou de kilomètres de zones de protection devient alors la mesure finale.

J'espère que le Canada, un des pays les plus riches du monde, où je ne peux aller prendre un verre dans un bar de Halifax sans rencontrer cinq scientifiques titulaires d'un doctorat, j'espère qu'il peut faire mieux, mais ce n'est pas le cas.

La sénatrice Bovey : Lorsque vous évaluez, surveillez et mettez en place des zones de protection marine dans les endroits où la consultation des Autochtones est absolument essentielle, incluez-vous le savoir autochtone?

M. Favaro : En fait, je pense que la côte nord de la Colombie-Britannique est un exemple qui montre que le rôle prépondérant des Autochtones peut aider à déterminer l'emplacement des zones de prime abord.

On a procédé à une étude intéressante en prenant les données scientifiques occidentales, si on veut, et le savoir autochtone, et on a demandé aux deux groupes de déterminer où placer les zones de protection marine. Les deux se recoupaient bien.

Il faut que le savoir autochtone en fasse partie, tout à fait. Le savoir autochtone a prouvé à maintes reprises son importance

and very effective in picking where and how to manage these different areas. I would say, absolutely, they should be involved.

Mr. Hatcher: I agree that the northwest coast of British Columbia, for a number of reasons, not least of which the very maritime nature of the Indigenous peoples of that area, is debatable — but I don't think it's a tough debate — the best example of true integrated approaches and marine spatial planning that incorporate marine protected areas, but also incorporate Fishery and Transport regulations, and incorporate not just understanding and knowledge but Indigenous techniques that have been used and proven in the past.

This is also a recurring story in the developing or least-developed nations of Oceania, of archipelagic states in the world where there is long and strong evidence of the existence of protected spaces and zoned access to resources and timing of the use of resources, which existed long before colonization, the Law of the Sea, the United Nations or any of that, long before empire. So no question about that.

Your question was, though, if I am I aware of the formal incorporation of Aboriginal traditional ecological knowledge, Aboriginal ways of governance, and the management of human activities formally in MPA management in this country. Not in my experience. Not on the East Coast, anyway.

The Chair: Thank you, Dr. Hatcher. Just a couple of points: Many of our questions have been asked to both professors. The people here responsible for technology tell me that I need to identify who is going to speak first. They have the job to keep track. This is all new to us here. I will do that from now if the question is for both professors.

I don't want to curtail the wonderful conversation we're having here this morning. We have about a half hour left and three more senators with questions. I ask the questioners and the people who are answering to remind themselves of that.

Senator Busson: My question is for Mr. Favaro. I was really struck by both of your presentations and want to thank you for boiling down a lot of scientific knowledge to give to us, the great unwashed, on the scientific method. I really appreciate, and as Senator Bovey said, your maps and charts in both of your presentations.

I had hints from Mr. Favaro. You talked about the possibilities. There were words about climate change and decarbonization as this presentation unfolded. I'm very interested to hear whether MPAs would either be incremental, complementary or an alternate part to the world that you

cruciale et sa grande efficacité pour déterminer l'emplacement des zones et la façon de les gérer. Je dirais que les Autochtones doivent participer, absolument.

M. Hatcher : Je conviens que la côte nord-ouest de la Colombie-Britannique, pour diverses raisons, et le lien des peuples autochtones avec la mer dans la région n'étant pas la moindre, est un exemple dont on pourrait discuter — même si je ne pense pas qu'il s'agisse d'un âpre débat — et le meilleur exemple d'une approche véritablement intégrée et d'une planification de l'espace marin qui englobent les zones de protection marine, mais également la réglementation des pêches et des transports, et qui englobent non seulement les idées et le savoir, mais aussi les techniques des Autochtones dont l'utilisation a été éprouvée par le passé.

Il s'agit également d'une histoire récurrente dans les pays en développement ou moins développés de l'Océanie, des États archipels dans le monde où on a la preuve solide et de longue date de l'existence d'espaces protégés et d'un accès aux ressources limité dans le temps et l'espace prédatant la colonisation, le droit de la mer, les Nations Unies et tout cela, bien avant les empires. Il n'y a donc pas de doute à ce sujet.

Vous vouliez savoir, toutefois, si j'ai eu connaissance d'une intégration officielle du savoir environnemental traditionnel autochtone et des méthodes de gouvernance autochtones dans la gestion des activités humaines dans les zones de protection marine au pays. Non, pas sur la côte Est, en tout cas.

Le président : Merci, monsieur Hatcher. J'aimerais faire quelques remarques : bon nombre des questions que nous avons posées s'adressaient aux deux professeurs. Les responsables de la technologie ici m'informent que je dois identifier la personne qui prendra la parole en premier. Ils ont pour tâche de faire le suivi. Tout cela est nouveau pour nous. C'est donc ce que je ferai à partir de maintenant si une question s'adresse aux deux témoins.

Je ne veux pas interrompre l'excellente conversation que nous avons ici ce matin. Il nous reste environ une demi-heure, et trois autres sénateurs souhaitent poser des questions. Je demande donc aux intervenants et aux témoins de garder cela à l'esprit.

La sénatrice Busson : Ma question s'adresse à M. Favaro. J'ai vraiment été frappée par vos deux exposés et je tiens à vous remercier d'avoir résumé une foule de connaissances scientifiques pour nous expliquer — à nous, simples profanes — la méthode scientifique. À l'instar de la sénatrice Bovey, je vous suis vraiment reconnaissante d'avoir inclus des cartes et des graphiques dans vos deux présentations.

M. Favaro m'a déjà donné quelques pistes de réponse. Vous avez parlé des possibilités. Vers la fin de votre exposé, vous avez dit quelques mots sur les changements climatiques et la décarbonisation. J'aimerais beaucoup savoir si les zones de protection marine seraient un supplément, un complément ou une

described where in the ocean, zero-emission technology would take place, and that somehow there is a hint that we're missing or there is something else or another chapter to this book. I'm wondering if MPAs are part of that, or is that another whole conversation?

Mr. Favaro: One of the things that is important to understand about climate change is though I framed my remarks largely in terms of thinking, for example, where you might build an offshore wind farm which will provide you with zero-emission power, you would want to put it in a place where it doesn't harm biodiversity, so not in the middle of a bird migration route. That's one aspect.

There has been a lot of research that has shown that improving the integrity of biodiversity can itself help fight climate change. For example, preserving bottom habitat. If there's a rocky reef somewhere that we know is important to provisioning fish populations, as climate change worsens, it will be harder to find these places where we can go fishing and do aquaculture.

This type of integrated planning is really important to consider how we would build that resilience going forward.

As a piece to that as well, which has been brought up by other witnesses, climate change will happen whether we're successful at decarbonizing or not. There will be some amount of climate change. This will mean that adaptive management is important, as Dr. Hatcher brought up. The place that might be ideal to protect now may shift in a poleward direction in some cases.

We need to be on top of this. If the thing that we're trying to protect is in one spot and then it moves, we need to be considering how will we make sure that we're not losing that benefit by putting that MPA there in the first place.

The Deputy Chair: Dr. Hatcher, do you have anything to add or should we move to the next witness?

Mr. Hatcher: No. I think that was a good question and a good answer.

Senator Christmas: Thank you, Dr. Favaro and Dr. Hatcher, for taking the time to join us. We appreciate your testimony and views about Bill C-55.

solution de rechange dans le monde que vous avez décrit, c'est-à-dire en ce qui concerne l'utilisation de technologies sans émissions dans l'océan; vous avez laissé entendre qu'il y a peut-être quelque chose qui nous échappe ou qu'il existe une autre solution ou un autre aspect. Je me demande si les zones de protection font partie de ces mesures, ou s'agit-il là d'une autre paire de manches?

M. Favaro : Voici un des points importants à comprendre au sujet des changements climatiques : même si j'estime, en général, qu'il est possible de construire, par exemple, un parc éolien en mer qui produirait de l'électricité sans émissions, on aurait tout de même intérêt à l'installer dans un endroit où il ne nuirait pas à la biodiversité, c'est-à-dire hors de la trajectoire migratoire des oiseaux. Voilà un des aspects.

De nombreuses recherches ont montré que l'amélioration de l'intégrité de la biodiversité peut, en soi, aider à lutter contre les changements climatiques. Par exemple, il faut préserver l'habitat des fonds marins. Supposons qu'il existe quelque part un récif rocheux qui joue un rôle important pour l'approvisionnement des populations de poissons; à mesure que les changements climatiques s'intensifieront, nous aurons de plus en plus de difficulté à trouver ce genre d'endroits propices à la pêche et à l'aquaculture.

Ce type de planification intégrée est d'une grande importance pour déterminer comment renforcer la résilience à l'avenir.

Par ailleurs, et c'est un point qui a été soulevé par d'autres témoins, les changements climatiques surviendront, que nous réussissions ou non à assurer la décarbonisation. Il y aura toujours un certain degré de changements climatiques. Cela signifie que la gestion adaptative est importante, comme M. Hatcher l'a mentionné. Une zone de protection pourrait sembler idéale aujourd'hui, mais cela risque de changer radicalement dans certains cas.

Nous devons prendre la situation en main. Si ce que nous essayons de protéger se trouve à un seul endroit, mais se met ensuite à se déplacer ailleurs, nous devons trouver des moyens pour nous assurer de ne pas perdre cet avantage en y instaurant d'emblée une zone de protection marine.

Le vice-président : Monsieur Hatcher, avez-vous quelque chose à ajouter, ou devrions-nous passer au prochain intervenant?

M. Hatcher : Non. Je pense que c'était une bonne question et une bonne réponse.

Le sénateur Christmas : Merci, messieurs Favaro et Hatcher, de prendre le temps de vous joindre à nous. Nous vous sommes reconnaissants de votre témoignage et de vos observations sur le projet de loi C-55.

I have a question for both of you. I will start with Dr. Favaro.

You had echoed your support for minimum standards for MPAs. Should MPA minimum standards be enshrined in the Oceans Act? If so, in your view, which minimum standards should be reflected in the act?

Mr. Favaro: I would defer to the guidelines under the International Union for Conservation of Nature, the IUCN.

For the first part of the question, should it be in the law, I will leave that procedural question to you. I understand we're late in the process, and it's probably unlikely that the law will change much.

Would it be nice to see that in the law? Yes, it would be nice for it to be in the law, but I don't know if that's feasible. As a scientist, I will respond, yes, we should have minimum standards. Whether that's possible is out of my hands.

What might those look like? First of all, I would defer to the briefings given by Oceans North. There is an alliance of NGOs that I know submitted materials on this, West Coast Environmental Law articulated their thoughts on it.

There is the IUCN. They have different levels, and they have articulated precisely what those different levels are. I think there are seven or eight levels. Dr. Hatcher might be able to fill in my memory blanks there, but they range from complete no-take zones down to different types of areas that you're allowed to do less impactful activities. Maybe you can do ecotourism there but not fish.

They've already done all that work. My suggestion is rather than doing all that work again, let's defer to the international organization, of which many Canadians contributed, and use their standards as a guide.

Whether that's done in the law or in the implementation, that would be my starting point.

Senator Christmas: Thank you, Mr. Favaro.

Dr. Hatcher, I read your notes. On page 7 at the bottom you make a statement here that I would like you to, perhaps, elaborate. You say the omissions from Bill C-55 of explicit requirements for scientific and socio-economic monitoring during the interim period and provision of dedicated funding

Ma question s'adresse à vous deux. Je vais commencer par M. Favaro.

Vous vous êtes prononcé en faveur de l'établissement de normes minimales pour les zones de protection marine. Ces normes minimales devraient-elles être inscrites dans la Loi sur les océans? Le cas échéant, à votre avis, quelles normes minimales devraient être prévues dans la loi?

M. Favaro : Je m'en remettrais aux lignes directrices de l'Union internationale pour la conservation de la nature, l'UICN.

Relativement à la première partie de la question, qui consiste à savoir si ces normes devraient figurer dans la loi, je vous laisserai le soin d'en décider puisqu'il s'agit d'une question de procédure. Je suis conscient que nous intervenons tard dans le processus, et il est peu probable que la loi subisse d'importantes modifications.

Est-ce qu'il serait bien de voir des normes minimales dans la loi? Oui, tout à fait, mais je ne sais pas si c'est faisable. En tant que scientifique, je dirai que oui, nous devrions avoir des normes minimales. Quant à savoir si c'est possible, ce n'est pas de mon ressort.

À quoi cela pourrait-il ressembler? Tout d'abord, je me reporterais aux renseignements fournis par Océans Nord. Je sais qu'une alliance d'ONG a soumis des documents à ce sujet; West Coast Environmental Law a également exprimé son point de vue là-dessus.

Par ailleurs, l'UICN a défini de manière précise différents niveaux. Je pense qu'il y en a sept ou huit. J'ai un trou de mémoire, et M. Hatcher pourra peut-être me venir en aide, mais ces niveaux varient, allant des zones où l'exploitation est entièrement interdite jusqu'aux différents types de zones où il est permis de mener des activités ayant moins d'incidence. Ainsi, l'écotourisme y serait permis, mais pas la pêche.

Bref, l'UICN a déjà fait tout le travail. Ma suggestion est donc la suivante : au lieu de réinventer la roue, remettons-nous-en aux normes élaborées par cette organisation internationale, normes auxquelles de nombreux Canadiens ont contribué, et utilisons-les comme guide.

Peu importe que cela se fasse aux termes de la loi ou dans le cadre de la mise en œuvre, il s'agit d'un point de départ que je préconiserais.

Le sénateur Christmas : Merci, monsieur Favaro.

Monsieur Hatcher, j'ai lu vos notes. Au bas de la page 7, vous faites une déclaration, et j'aimerais obtenir plus de précisions à ce sujet. Vous dites que le projet de loi C-55 ne prévoit aucune exigence explicite en matière de surveillance scientifique et socioéconomique durant la période de transition ni aucun

for same constitute the significant shortcomings of the proposed legislation.

Can you elaborate as to why you believe these shortcomings need to be addressed?

Mr. Hatcher: Yes, thank you. They need to be addressed because if we continue to designate marine protected areas either in the way we have in the past, which is when you look at the complete cycle, a 7- to 10-year process, which results in something monolithic and essentially unchangeable, or it is so difficult to change no one will open that Pandora's Box.

Keep in mind Dr. Favaro's observations about how, with a changing ocean climate, it makes sense to have some flexibility in MPA boundaries.

As we look at this incremental change that allows the rapid ministerial designation followed by, if you wish, a five-year trial period, if we do not ensure the information required to make a good decision at the end of that five-year trial period is collected, packaged and made available to decision makers, then we will just have this cacophony that we currently have as we lead up to designation, of last-minute interventions from people who want to have this place left where they can continue to fish or they don't want anything to interfere with their right to drill for oil, or whatever.

Those who make the decision will not have any basis to say no, we are sorry, the benefits of this are such that we are going to say no to that particular extractive use or whatever it is.

We will continue on in this rather unsophisticated approach in which the MPA is an article of faith and all we have to do is say that some 10 per cent of our total ocean hectares has some level of protection. We don't know if it's working but hey, we got our 10 per cent. We should be doing better than that and here is a chance in a piece of legislation.

If I may be permitted just a little aside. As an old professor, a lot of my former students are now in the Oceans and Coastal Management Division here on the east coast at the Bedford Institute of Oceanography. I'm not going to quote them. I will tell you that they are hamstrung. They know what needs to be done. They cannot do it.

It's not because the will or the intelligence is not there. It's not even because their leaders don't have a clear understanding of the kinds of information. It's because there's no damned money.

financement réservé à cette fin, et vous ajoutez que ces omissions constituent les principales lacunes de la mesure législative proposée.

Pouvez-vous nous expliquer pourquoi, d'après vous, ces lacunes doivent être corrigées?

M. Hatcher : Oui, merci. Elles doivent être corrigées parce que si nous continuons à désigner des zones de protection marine comme nous l'avons fait dans le passé, selon une approche qui consiste à examiner le cycle complet, c'est-à-dire un processus de 7 à 10 ans, lequel aboutit à quelque chose de monolithique et essentiellement d'immuable, ou à une situation que l'on peut très difficilement changer, personne n'ouvrira cette boîte de Pandore.

N'oubliez pas les observations de M. Favaro sur la façon dont la variation de la température des océans justifie la nécessité de prévoir une certaine souplesse dans la délimitation des zones de protection marine.

Nous en sommes à examiner cette modification graduelle qui permet une désignation ministérielle rapide, suivie, si vous le souhaitez, d'une période d'essai de cinq ans, mais si nous ne faisons pas en sorte que les renseignements nécessaires pour prendre une bonne décision à la fin de la période d'essai de cinq ans soient recueillis, colligés et mis à la disposition des décideurs, alors nous serons aux prises avec la cacophonie actuelle avant chaque désignation, c'est-à-dire des interventions de dernière minute de la part de personnes qui veulent pouvoir continuer de pêcher dans la zone ou qui ne veulent pas qu'une mesure vienne entraver leur droit de forer des puits de pétrole, ou peu importe.

Ceux qui prennent la décision n'auront aucun fondement pour dire : « Non, nous sommes désolés, mais les avantages sont tels que nous allons interdire l'extraction de telle ou telle ressource. »

Nous continuerons d'utiliser cette approche plutôt simpliste, selon laquelle la zone de protection marine est un article de foi, et il suffit de dire qu'environ 10 p. 100 de notre superficie océanique totale fait l'objet d'un certain niveau de protection. Nous ne savons pas si cela fonctionne, mais bon, nous avons atteint notre objectif de 10 p. 100. Nous devrions faire mieux que cela, et nous en avons maintenant l'occasion grâce à cette mesure législative.

Si vous me le permettez, j'aimerais ouvrir une petite parenthèse. Je suis un professeur de longue date, et bon nombre de mes étudiants travaillent maintenant dans la Division de la gestion côtière et des océans, ici, sur la côte Est, à l'Institut océanographique de Bedford. Je ne citerai pas leurs mots exacts. Je me contenterai de vous dire qu'ils se sentent paralysés. Ils savent ce qu'il faut faire, mais ils ne peuvent pas le faire.

Ce n'est pourtant pas par manque de volonté ou de compétence. Ce n'est même pas parce que les dirigeants ne comprennent pas clairement les divers types d'information. C'est

There is no money to do the work. That's the issue I see. I believe, and I may be wrong, that it's possible in an act such as this to specify or direct the department to allocate resources to a particular thing. That's my suggestion here.

Senator Christmas: Thank you very much.

Senator McInnis: Nice to hear both of you. You are obviously very knowledgeable in this particular area.

I have a couple of quick questions. I think, Mr. Hatcher, you said that there are 160,000 MPAs in the world. I think I read that you said that. You said that 10 per cent is the goal to get to, by 2020, of our ocean frontage, and that's not great. And we are down the line some. I'd like to hear what you have to say about what it really should be, what percentage.

I also want to ask this question: Normally MPAs are there to maintain our ecosystem integrity and using the precautionary approach means that science doesn't have to be done. It's not a prerequisite to going forward. Science, presumably, sets up the goals that are to be monitored. If the science is not done and completed in five years, is it completed?

What science or investigative work is done prior to the Department of Fisheries and Oceans coming out and saying this particular area is going to be an MPA and let's now go forward and do the consultation and all that type of thing.

I'm sorry, those are three questions, but could you comment on those?

Mr. Hatcher: I'll try to give snappy answers.

Ten per cent is a good goal because they are not there yet. It absolutely is the minimum. Many countries have determined that they should surpass that. These are not primarily scientific arguments. They are more management and risk, bet hedging arguments. We really don't have the science.

Canada has a lot of ocean space. It's much more about which 10 per cent than the actual total. I would much rather have 7 per cent of expertly selected areas than 20 per cent of all the places that nobody wants to go because there is nothing there.

On the second aspect, I would not want you to feel that the precautionary approach says we don't need science. I don't think there is any implication of that. I have suggested the way that MPAs have been used as an implementation of the precautionary

tout bonnement parce qu'il n'y a pas d'argent pour effectuer le travail. Selon moi, c'est ce qui pose problème. À mon avis, et je me trompe peut-être, il est possible, dans une telle loi, d'apporter des précisions à cet égard ou d'ordonner au ministère de consacrer des ressources à un objectif particulier. C'est ce que je propose ici.

Le sénateur Christmas : Merci beaucoup.

Le sénateur McInnis : Je suis heureux de vous entendre tous les deux. Manifestement, vous connaissez ce domaine à fond.

J'ai quelques brèves questions à vous poser. Monsieur Hatcher, je crois que vous avez dit qu'il y a 160 000 zones de protection marine dans le monde. En fait, c'est ce que je crois avoir lu. Vous avez dit que l'objectif est de protéger, d'ici 2020, 10 p. 100 de notre littoral océanique, ce qui n'est pas fameux. Et nous sommes loin d'y arriver. J'aimerais savoir ce que vous avez à dire sur le pourcentage qu'il faudrait réellement viser.

Je voudrais également poser une autre question. Normalement, les zones de protection marine sont là pour maintenir l'intégrité de nos écosystèmes, et le recours à une approche préventive signifie qu'il n'est pas nécessaire d'effectuer des travaux scientifiques. Ce n'est pas une condition préalable pour aller de l'avant. Selon toute vraisemblance, la science établit les objectifs qui doivent être surveillés. Si aucun travail scientifique n'est mené sur une période de cinq ans, est-ce que le processus est terminé?

Quelles sortes d'activités scientifiques ou d'enquêtes sont effectuées avant que le ministère des Pêches et des Océans désigne une zone de protection marine et donne le feu vert pour mener des consultations et tout le reste?

Je suis désolé, cela fait trois questions, mais pourriez-vous nous dire quelques mots là-dessus?

M. Hatcher : Je vais essayer de donner des réponses concises.

Un taux de 10 p. 100 est un bon objectif parce que ce n'est pas encore chose faite. C'est le strict minimum. De nombreux pays ont d'ailleurs décidé de dépasser cet objectif. Ce ne sont pas des arguments principalement de nature scientifique. Il s'agit plutôt d'arguments axés sur la gestion et la répartition des risques. Nous n'avons vraiment pas les données scientifiques nécessaires.

Le Canada jouit d'un vaste espace océanique. Il s'agit surtout de déterminer comment choisir 10 p. 100 du total. Pour ma part, je préférerais nettement avoir 7 p. 100 de zones sélectionnées avec expertise, plutôt que 20 p. 100 de tous les endroits où personne ne veut aller parce qu'on n'y trouve rien.

En ce qui a trait au deuxième aspect, je ne voudrais pas que vous ayez l'impression que l'approche préventive signifie que nous n'avons pas besoin de travaux scientifiques. Je ne pense pas que ce soit le cas. J'ai laissé entendre que, compte tenu de la

approach is one that can go ahead in the absence of science, but that's not the same as saying, particularly if we are going to do things the way that Bill C-55 suggests, that we don't need science. There the nuanced application of the precautionary principle is that, in the absence of complete science — and I would argue the science is never complete — we should not avoid making decisions which err on the side of caution.

façon dont les zones de protection marine sont utilisées pour mettre en œuvre l'approche prévention, il y a lieu de procéder en l'absence de travaux scientifiques, mais cela ne signifie pas que nous n'avons pas besoin d'études scientifiques, surtout si nous allons faire les choses comme le prévoit le projet de loi C-55. Selon l'application nuancée du principe de la prévention, en l'absence de données scientifiques complètes — et j'estime que les données scientifiques ne sont jamais complètes —, nous ne devrions pas éviter de prendre des décisions qui privilégient la prudence.

And can you repeat the third question? I'm sorry.

Pouvez-vous répéter la troisième question? J'en suis désolé.

Senator McInnis: How do you monitor it if you haven't done the science? I guess that's the question. The science, presumably, sets up a series of goals, correct? How are you monitoring this if the science hasn't been completed over a five-year period? When is the science done? If it isn't done, what are we monitoring? What are we looking at? What are we protecting?

Le sénateur McInnis : Comment surveillez-vous la situation si vous n'avez pas effectué au préalable les études scientifiques nécessaires? Telle est la question, je suppose. La science est censée établir une série d'objectifs, n'est-ce pas? Comment assurez-vous une surveillance si les études scientifiques n'ont pas été réalisées sur une période de cinq ans? Quand sont-elles effectuées? Sinon, que surveillons-nous? Qu'examinons-nous? Que protégeons-nous?

Mr. Hatcher: Brett, why don't you answer that one? You have been more directly engaged than I have.

M. Hatcher : Brett, pourquoi ne répondriez-vous pas à cette question? Vous participez au processus plus directement que moi.

Mr. Favaro: How you do monitoring is the fourth question, I believe. I believe the first question was what area there should be; the second was on this issue of science not having to be done; and the third was what investigative work is done to establish your priority areas in the first place.

M. Favaro : Comment surveille-t-on la situation? Voilà la quatrième question, je crois. Si je ne me trompe pas, la première était de savoir quelle zone devrait être sélectionnée; la deuxième portait sur l'absence d'études scientifiques; la troisième était de savoir quels travaux d'enquête sont menés pour établir les zones prioritaires au départ.

I'll start with your most recent one.

Je vais commencer par votre dernière question.

Usually, monitoring is done through objectives laid out for an MPA.

D'habitude, la surveillance est effectuée en fonction des objectifs énoncés pour une zone de protection marine.

The objective may be habitat integrity. We want to make sure this rocky reef on the sea floor that has lots of sponges on it still has them after an extended period of time. You would monitor that, whether you are scuba diving or doing it with a submersible. You do that over time and make sure it's stable or increasing.

Ainsi, l'objectif pourrait être d'assurer l'intégrité de l'habitat. Nous voulons nous assurer que les nombreuses éponges qui couvrent un récif rocheux au fond de l'océan seront toujours là après une période prolongée. Il s'agirait donc de les surveiller, en faisant de la plongée sous-marine ou en utilisant un submersible. On fait le suivi au fil du temps et on s'assure que le tout est stable ou à la hausse.

Maybe it's a local fish population. Maybe it's an invertebrate. You can put whatever you want as your response variable — the thing you're trying to measure — provided it makes some ecological sense. You will see objectives are different across different ecosystems because you are trying to protect different things. That was to my point earlier about needing to fund monitoring outside of the MPA so you can tell if the MPA is doing anything. Maybe it's just good fishing regulations otherwise that is causing an improvement.

Il peut aussi s'agir d'une population locale de poissons ou d'un invertébré. Vous pouvez choisir n'importe quelle variable — la chose que vous essayez de mesurer —, pourvu que ce soit logique sur le plan écologique. Vous verrez que les objectifs varient d'un écosystème à l'autre parce que vous essayez de protéger différentes choses. C'est à cela que je voulais en venir tout à l'heure lorsque j'ai dit qu'il faut financer la surveillance à l'extérieur de la zone de protection marine pour pouvoir en déterminer l'incidence. Ainsi, une amélioration pourrait être attribuable tout simplement à l'existence de bons règlements sur la pêche.

What investigative work is done? Right now they identify areas of interest that contain ecologically significant habitat. DFO, through some preliminary evidence, identifies a bunch of sea sponges on the sea floor. They are invertebrates that are important for habitat, and fish grow there, then you get to fish them because they grow in this habitat. They would say this is an area of interest and needs to be explored further. That would trigger the rest of the MPA process.

If Bill C-55 was passed and a really significant and important sponge reef was found, then perhaps the minister would be able to draw a circle around this and say, "We have to set this aside now until we figure out what it contained and then figure out what type of fishing we can safely do there without compromising it."

The International Union for the Conservation of Nature's World Parks Congress is a global consensus body that looks at this topic of area-based protection. They recommended that 30 per cent of the world's oceans be subject to some type of marine protected area designation. Their target was quite a lot higher than even the stated target of 10 per cent. That's an example of someone who advocated for a higher target.

Finally, on the issue of the science not being done, this is about the concept of certainty. The precautionary approach is about certainty. As a scientist, if I go and publish a paper, what is my criteria for certainty? Philosophically, it's 95 per cent. If you look at the statistical analysis, we are trying to show there is essentially a 95 per cent chance this effect we are viewing is a real effect. If we were doing an MPA, we would want to be 95 per cent certain that the MPA is causing a beneficial effect. That is a high bar — a higher bar than most decisions we make in society.

The precautionary approach is really about bringing that bar down to something that makes sense from a decision-maker perspective. If you know a reef is there, you cannot be 95 per cent certain that this reef is super important for this one fish population. But you can be pretty sure, based on inference, based on the role we know reefs play in fish populations, that reef probably matters quite a lot. That's the distinction I would make.

Quels travaux d'enquête effectue-t-on? Pour l'heure, on détermine les sites d'intérêt qui contiennent un habitat d'importance écologique. À la lumière de certains éléments de preuve préliminaires, le ministère des Pêches et des Océans recense une foule d'éponges de mer dans le fond marin. Ce sont des invertébrés qui jouent un rôle important pour l'habitat, et les poissons grandissent là-bas; on peut ensuite les pêcher parce qu'ils évoluent dans cet habitat. Le ministère dirait donc que c'est un site d'intérêt qui mérite d'être étudié plus en détail. Cela déclencherait le reste du processus lié aux zones de protection marine.

Si le projet de loi C-55 était adopté et qu'on découvrait un récif d'éponges d'une très grande importance, le ministre pourrait peut-être délimiter la zone et dire : « Nous devons réserver cet endroit pour l'instant jusqu'à ce que nous sachions ce qu'il contient, après quoi nous devons déterminer quel type de pêche il est possible de pratiquer là-bas en toute sécurité, sans compromettre l'habitat. »

Le Congrès mondial sur les parcs de l'Union internationale pour la conservation de la nature est un forum mondial de concertation qui porte sur la question de la protection axée sur les zones. Ses participants ont recommandé que 30 p. 100 des océans du monde soient assujettis à une forme de désignation de zone de protection marine. Leur objectif était donc beaucoup plus élevé que la cible énoncée de 10 p. 100. Voilà un exemple d'organisme qui a préconisé un pourcentage plus élevé.

Enfin, en ce qui concerne le fait que des études scientifiques n'ont pas été effectuées, cette question est liée à la notion de certitude. L'approche de précaution est liée à la certitude. En ma qualité de scientifique, si je publie un document, quel est le critère que j'utiliserai pour évaluer le degré de certitude associé à son contenu? D'un point de vue philosophique, le degré de certitude devrait s'élever à 95 p. 100. Si vous vous penchez sur l'analyse statistique, vous comprendrez que nous essayons essentiellement de montrer que la probabilité que l'effet observé soit réel s'élève à 95 p. 100. S'il s'agissait d'une ZPM, nous voudrions nous assurer à 95 p. 100 que la ZPM a un effet bénéfique. Cette barre est haute — plus haute que celle que la société utilise pour prendre la plupart de ses décisions.

L'approche de précaution vise en réalité à abaisser cette barre à un niveau sensé du point de vue du décisionnaire. Si vous savez qu'un récif existe, vous ne pouvez pas être certain à 95 p. 100 que ce récif revêt une grande importance pour une population de poissons donnée. Mais, en vous basant sur vos capacités de déduction et sur ce que nous savons du rôle des récifs dans la croissance des populations de poissons, vous pouvez être pas mal sûr que le récif importe beaucoup. Voilà la distinction que je ferais.

I don't think anyone is saying you abandon science altogether. What it's doing is lowering the bar for decision-making so you can act before you hit that 95 per cent certainty level, which may be unachievable if the reef is destroyed by industrial activity.

Senator Gold: I have a supplementary comment, lawyer to lawyer. I'm also a former academic in the social sciences. The precautionary principle and its relationship to the level of possible certainty in science, it's really like the burden of proof I suppose. There is proof beyond a reasonable doubt, there is a proof on a balance of probabilities, and sometimes there is reasonable suspicion, which is even a lower standard but is nonetheless sometimes the right level of uncertainty to take some precautionary measures, whether it's pulling somebody over whose breath smells of alcohol or what have you. That's what I take this to be.

I also really appreciate how persuasively you have underlined the importance of putting the proper human and financial resources and others in place to make sure we get it right as the process unfolds so we know we are really achieving something and not just ticking off a box on a graph. Thank you.

Senator McInnis: It's well put. MPAs or the designation of an area of interest without any notice causes a degree of consternation with the fishery and with a number of other individuals who make a living on the water. I'm living through one now; no notice, no investigative work, and it looks to me like it's a committee of implementation not one of consultation. That is a challenge. The preparatory work I don't think is there. I really don't. That's a real problem I have with this approach. I'm not sure what the problem was with what we have now. I have said this before in the committee. Yes, it took eight years, maybe it took ten, but they got it right, and they didn't come in up front and designate. There is a lot of anxiety with many of the fishers in the community over this designation because they look at it as *fait accompli*.

Mr. Hatcher: Thank you for that. In a nutshell, Canadians do not love MPAs. The biggest impediment to the success of the intent of the Oceans Act has been the antagonistic relationship which has developed between the department and the large majority of ocean users. I don't just mean fishermen and fishing interests, although they are the ones who, in Canada and throughout the world, usually feel the immediate effect of the closure of areas to extractive use.

Je ne crois pas que qui que ce soit soutienne qu'il faut abandonner complètement la science. Cette approche permet d'abaisser la barre de prise de décisions, afin que vous puissiez intervenir avant d'atteindre un degré de certitude de 95 p. 100, ce qui pourrait ne pas être réalisable si le récif est détruit par des activités industrielles.

Le sénateur Gold : J'ai une observation supplémentaire à formuler, d'avocat à avocat. Je suis un ancien diplômé en sciences sociales. Le principe de précaution et sa relation avec le degré de certitude apporté par les études scientifiques, c'est vraiment comme le fardeau de la preuve, je suppose. Il y a la preuve hors de tout doute raisonnable, il y a la preuve selon la prépondérance des probabilités et, parfois, il y a des soupçons raisonnables, ce qui représente une norme encore moins exigeante, mais il arrive que ce soit le degré approprié de certitude pour prendre quelques précautions, que ce soit en arrêtant quelqu'un dont l'haleine sent l'alcool ou en prenant d'autres mesures. Voilà comment j'envisage la chose.

Je vous suis également très reconnaissant de la façon convaincante dont vous avez souligné l'importance d'affecter les ressources humaines et financières qui s'imposent pour nous assurer que nous obtenons les résultats escomptés pendant le déroulement du processus. Ainsi, nous saurons que nous avons vraiment accompli quelque chose, et non coché simplement une case sur un graphique. Merci.

Le sénateur McInnis : C'est très bien dit. Les ZPM ou la désignation d'une zone d'intérêt sans préavis causent un certain degré de consternation chez les pêcheurs et chez un certain nombre d'autres intervenants qui gagnent leur vie sur l'eau. Je traverse une situation de ce genre en ce moment; aucun préavis, aucun travail d'enquête. Il me semble qu'il s'agit d'un comité de mise en œuvre, et non d'un comité de consultation. Cela pose des difficultés. Je ne crois pas que des travaux préparatoires aient été réalisés. Je ne le crois vraiment pas. Voilà ce que je reproche à cette approche. J'ignore ce qui cloche dans le système qui est en place en ce moment, et je l'ai déjà indiqué au comité. Oui, le processus durait huit ans, peut-être même dix ans, mais les responsables faisaient bien les choses. Ils ne se tenaient pas devant nous en désignant des zones. Bon nombre de pêcheurs de l'industrie sont très inquiets au sujet de ce processus de désignation, car ils le perçoivent comme un fait accompli.

M. Hatcher : Je vous remercie de vos observations. En gros, les Canadiens n'aiment pas les ZPM. Ce qui nuit le plus à l'atteinte des objectifs de la Loi sur les océans, c'est la relation hostile qui s'est établie entre le ministère et la grande majorité des utilisateurs des océans. Et par « utilisateurs des océans », je n'entends pas seulement les pêcheurs et les intérêts de l'industrie de la pêche, même si ce sont eux qui sont touchés immédiatement par les effets de l'interdiction d'extraire des ressources de certaines zones au Canada et dans le monde entier.

I agree with you, honourable senator, the way this has been done includes a great deal of preparatory work by Fisheries and Oceans scientists, but also by managers. As well as mapping out where there are reefs and different kinds of ocean habitat, they also map out all of the human activities. But for the most part, these have been done in laboratories or at computers looking at data sets. They have not been done by talking to people who are users. The talking comes after the ecologically and biologically significant areas have been mapped out and done and a putative first choice has been determined for where the marine protected area should be. Then that becomes a subject of negotiation and discussion a posteriori which is quite adversarial and acrimonious for the most part. It is most unfortunate.

It requires a complete remake of the process by which the approach to that decision about what area of the ocean is made.

This act not only says nothing about the process by which identification is made, it allows a situation where the process that is currently in place, this EBSA — a desk study, leading to a proposed area which is then taken to the community — it allows that to be short circuited by ministerial decree for a period of five years.

Unless there is a very substantial change in what happens between the department and the user groups during that five years, this may backfire and result in fewer successful designations rather than more. Thank you.

Senator Gold: Thank you. I really appreciate that last comment because it does, in fact, resonate with this committee. It echoes, reflects and summarizes what we have heard, whether from Indigenous communities, from other stakeholders, the fisher community and others. I take it that, if I understand it correctly, what you are saying is the process that goes on behind closed doors or in the laboratories of scientific investigation of what area might be appropriate to consider is something that should be brought out into the open, and early engagement with relevant community stakeholders, governments would improve the climate within which these processes. Would you support a recommendation in our report that would call for greater and earlier engagement, consultation — there are many different words we could choose — with relevant communities and stakeholders in the process leading up to the identification of an area of an interest and certainly through the process whereby a decision might be made to give interim protection to an area?

Honorable sénateur, je conviens avec vous que la façon dont ce travail est accompli comprend un grand nombre de travaux de préparation effectués par des scientifiques de Pêches et Océans Canada, mais aussi des gestionnaires. En plus de dresser la carte des récifs et des différentes sortes d'habitats marins, ils dressent aussi le plan de toutes les activités humaines. Mais, dans la plupart des cas, ces travaux sont réalisés en laboratoire ou en examinant des ensembles de données stockées sur des ordinateurs. Ils ne sont pas accomplis en parlant à des utilisateurs. Les discussions ont lieu une fois que les zones d'importance écologique et biologique (ZIEB) ont été cartographiées et qu'un premier emplacement présumé a été choisi pour la zone de protection marine. Ce choix fait par la suite l'objet de négociations et de discussions qui, dans la plupart des cas, sont très conflictuelles et acrimonieuses, ce qui est malheureux.

Il faut restructurer complètement le processus qui sous-tend l'approche adoptée pour déterminer la zone marine à protéger.

Non seulement cette loi ne précise aucunement le processus à suivre pour déterminer les zones, mais elle permet que le processus actuellement en vigueur, c'est-à-dire la désignation de ZIEB — une étude à distance qui aboutit à la proposition d'une zone qui est présentée par la suite à la collectivité —, soit court-circuité par un décret ministériel pendant une période de cinq ans.

À moins que les choses changent considérablement entre le ministère et les groupes d'utilisateurs pendant cette période, la situation peut se retourner contre le ministère et se solder par un nombre de désignations réussies inférieur, plutôt que supérieur. Merci.

Le sénateur Gold : Merci. Je vous suis vraiment reconnaissant de vos dernières observations parce qu'en fait, elles interpellent effectivement les membres de notre comité. Elles font écho aux témoignages que nous avons entendus de la part des collectivités autochtones, de la communauté des pêcheurs et d'autres intervenants, et elles résument ces témoignages. Si je vous ai bien compris, vous dîtes que le processus, qui se déroule derrière des portes closes ou dans des laboratoires de recherche scientifique en vue de déterminer la zone qu'il conviendrait d'envisager, devrait être mis au grand jour et qu'une consultation précoce des membres concernés des collectivités et des gouvernements améliorerait le climat dans lequel ces processus ont lieu. Appuieriez-vous une recommandation dans notre rapport qui préconiserait des consultations plus précoces et vastes — il y a de nombreuses façons dont nous pourrions formuler cela — avec les collectivités concernées et les intervenants dans le cadre du processus qui mène à la détermination d'une zone d'intérêt et assurément dans le cadre du processus qui peut aboutir à la prise d'une décision visant à protéger provisoirement une zone?

Mr. Hatcher: I would absolutely. I would go further and say the successful designation and implementation of a marine protected area is not primarily a natural scientific process. It is a socio-political economic process. The department is unequipped to do that. That's why the few successes we have here are in situations such as Brett described where really this is being done around DFO by other organizations and agencies. I saw you had your hand up, Brett. I'm handing it over to you.

M. Hatcher : Je l'appuierai certainement. J'irai même plus loin en affirmant que la désignation et la mise en œuvre réussies d'une zone de protection marine ne s'inscrivent pas principalement dans le cadre d'un processus scientifique naturel, mais plutôt dans le cadre d'un processus économique et sociopolitique, un processus que le ministère est mal équipé pour gérer. C'est la raison pour laquelle les rares succès que nous avons connus ici sont survenus dans des situations comme celles que Brett a décrites où d'autres organismes ont contourné le MPO pour s'atteler à la tâche. J'ai vu que vous aviez la main levée, Brett. Je vous cède la parole.

Mr. Favaro: I live in St. John's, Newfoundland and Labrador. There is never any controversy about ocean use here so I don't know what anybody is talking about.

M. Favaro : Je vis à St. John's, à Terre-Neuve-et-Labrador. L'utilisation des océans ne fait jamais l'objet de controverse ici. Par conséquent, je ne comprends pas ce dont vous parlez.

The Chair: Must live in a different part.

Le président : Il doit vivre dans une différente partie de la province.

Mr. Favaro: While we are talking about the science being done "behind closed doors," I think the science is a lot more transparent than what happens once people identify the area of interest and that ends up being a recommended area of interest or a proposed MPA. The example I give is the Laurentian Channel MPA. There was a fair bit of media buzz about this not too long ago, where the scientists put forward saying, "This is our starting point. There is this area of interest that's fairly large where there is all this really sensitive habitat." Then something happened between science and what management put forward, which was completely not transparent and resulted in a much smaller proposed area. I would argue if a recommendation is going to be made for transparency, which I think is a good one, it should not just hit the science. It should also hit any of the socio-economic and even management processes as well.

M. Favaro : Pendant que nous parlons du processus scientifique qui se déroule « derrière des portes closes », j'aimerais dire qu'à mon avis, les études scientifiques sont beaucoup plus transparentes que ce qui se produit une fois que les gens ont déterminé la zone d'intérêt et qu'elle finit par être qualifiée de zone d'intérêt recommandée ou de ZPM proposée. Je vous donne l'exemple de la ZPM du chenal Laurentien. Il n'y a pas très longtemps, cette nouvelle a donné lieu à une importante couverture médiatique dans le cadre de laquelle les scientifiques présentés ont déclaré que c'était leur point de départ, qu'il y avait une zone d'intérêt assez vaste où se trouvaient des habitats très sensibles. Puis quelque chose s'est produit entre le moment où les scientifiques ont fait part de leurs points de vue et le moment où les gestionnaires ont présenté le dossier. Cet intervalle n'était pas du tout transparent, et il s'est soldé par la proposition d'une zone beaucoup plus restreinte. Je ferais valoir que, si vous faites une recommandation concernant la transparence, ce qui serait une bonne idée, elle ne devrait pas viser uniquement le processus scientifique. Elle devrait s'appliquer à tous les processus socioéconomiques et les processus de gestion.

This is where I want to plug this concept of marine spatial planning once more. I'm in a bit of a conflict. My employer, the Marine Institute, offers a master's degree in marine spatial planning. My colleague Geoff Coughlan runs that. It's a really interesting program. This is participatory. You set up programs where people can put in their feedback. They can see the data for themselves. They can propose areas based on their own experience that might make sense to protect that would be a balance between conservation and immediate economic interest. There has been a lot of success with this around the world with these participatory processes where you have trust building, where you have engagement, where people are able to track how their suggestion made it into that final document even if it was not accepted. Even if they can just say, "Yes, I was heard but the

C'est maintenant que je souhaite mentionner de nouveau le concept de planification de l'espace marin. Cela représente un peu un conflit d'intérêts puisque mon employeur, le Fisheries and Marine Institute, offre une maîtrise en planification de l'espace marin. Mon collègue, Geoff Coughlan, dirige ce programme, qui est réellement intéressant. Ce processus est participatif. Vous créez des programmes qui permettent aux gens de communiquer leurs points de vue. Ils peuvent examiner eux-mêmes les données puis, compte tenu de leur propre expérience, ils peuvent proposer des zones qu'il pourrait être logique de protéger et qui établissent un équilibre entre la conservation et les intérêts économiques immédiats. Ces processus participatifs ont beaucoup de succès à l'échelle mondiale, parce qu'ils permettent de créer des liens de confiance et de faire participer

decision on balance was to do it this other way." I think that's really important.

With my research in fisheries I do a lot of work directly with local industry and bigger scale industry, and this is something that comes up again and again is people want to feel heard and respected. That's what a participatory marine spatial planning process can do. That's why I brought it up in my remarks.

The Chair: Thank you.

Senator Francis: Good morning, gentlemen. Thank you for joining us. This question could be for both of you. The National Advisory Panel on marine protected area standards and other groups have recommended minimum protection standards for all Oceans Act MPAs. Activities such as dumping and the exploration for or exploitation of minerals and oil and gas have been suggested as activities to be prohibited amongst others. In your view, would mining for minerals or gas exploration activities near or within an interim protection MPA or Oceans Act MPA harm fish and/or fish habitat within those zones?

Mr. Hatcher: What's the question?

Senator Francis: Would mining for minerals or gas exploration activities near or within an interim protection MPA or an Oceans Act MPA harm fish and/or fish habitat within those zones?

Mr. Hatcher: Thank you. Yes, unequivocally, many of the processes associated with — let's take the most common — the exploration for and, if successful exploration, the extraction of seabed hydrocarbon resources — but this could also apply to the mining of sand or something else. It's just not very common in Canadian waters — will involve processes that will do harm to ocean life. That is never in question. The question is: Is the fact that there will be harm done sufficient to preclude those activities in the ocean? That's what the question is. These are always a trade-off. For example, we know that acoustic surveys, so-called seismic surveys, to look under the seabed create levels of sound that kill and disorient everything from microscopic plankton to whales. Does that mean we never do that? Or does that mean we do that in such a way that we minimize those negative effects, meaning the time of year we do it at, meaning we turn everything off if whales are sighted, that sort of thing? I think we need to recognize that we need to extract hydrocarbons from the seabed and that is part of our legitimate use of ocean space of the Canadian Exclusive Economic Zone.

les gens, qui seront en mesure de suivre l'évolution de leur suggestion jusque dans le document final, même si elle n'est pas acceptée. Même s'ils peuvent seulement dire, « Oui, j'ai été entendu, mais, en fin de compte, il a été décidé de procéder de cette autre manière », je pense que cela est très important.

Dans le cadre de mes recherches sur les pêches, il arrive souvent que je travaille directement avec l'industrie locale et des industries à plus grande échelle, et c'est un commentaire qui est mentionné encore et encore. Les gens veulent avoir le sentiment d'avoir été entendus et respectés. C'est ce que peut faire le processus participatif de planification de l'espace marin. C'est la raison pour laquelle je l'ai mentionné au cours de mon exposé.

Le président : Merci.

Le sénateur Francis : Bonjour, messieurs. Je vous remercie de vous être joints à nous. Vous pourriez répondre tous les deux à ma question suivante. Le Comité consultatif national sur les normes concernant les zones de protection marine et d'autres groupes ont recommandé que des normes minimales de protection soient instaurées pour toutes les ZPM désignées en vertu de la Loi sur les océans. Il a été suggéré que les activités, comme les déversements et l'exploration ou l'exploitation minière, pétrolière et gazière, soient interdites. À votre avis, des activités d'exploitation minière ou d'exploration gazière exercées à proximité ou à l'intérieur des ZPM provisoires ou des ZPM en vertu de la Loi sur les océans nuiraient-elles aux poissons dans ces zones ou à leur habitat?

M. Hatcher : Quelle est la question?

Le sénateur Francis : Des activités d'exploitation minière ou d'exploration gazière exercées à proximité ou à l'intérieur des ZPM provisoires ou des ZPM en vertu de la Loi sur les océans nuiraient-elles aux poissons dans ces zones ou à leur habitat?

M. Hatcher : Merci. Ma réponse est un oui catégorique. Bon nombre des processus associés à — prenons l'exemple le plus commun — l'exploration des hydrocarbures dans les fonds marins et, si elle est fructueuse, à l'exploitation de ces ressources — mais cela pourrait s'appliquer aussi à l'extraction du sable ou de quelque chose d'autre, bien que ces activités ne soient pas très répandues dans les eaux canadiennes — nuiront à la vie marine. Cela n'est jamais remis en question. Toutefois, la question est la suivante : le fait que ces activités causeront des torts est-il suffisant pour empêcher ces activités d'être exercées dans l'océan? Voilà la question. Il y a toujours des contreparties. Par exemple, nous savons que les relevés acoustiques, les soi-disant levés sismiques, qui permettent de voir ce qui se trouve sous les fonds marins, provoquent des niveaux acoustiques qui tuent ou désorientent tous les êtres marins, du plancton microscopique aux baleines. Cela veut-il dire que nous n'aurons jamais recours aux relevés acoustiques? Ou cela veut-il dire que nous le ferons de manière à minimiser leurs effets négatifs, c'est-à-dire en choisissant le moment dans l'année où nous le faisons,

Getting to the particular case of marine protected areas, I want to also say the construction of drilling facilities unequivocally provides a benefit in terms of the biomass and diversity and productivity of water column species. These are essentially giant offshore reefs that are constructed. If they are run in such a way that they do not pollute the water with contaminants and chemicals and sewage et cetera, which most of them now do not, then they actually create what are called fish aggregating devices, or FADs. There is no question they enhance biodiversity and productivity. There are pluses and negatives.

The general approach has been to say that if you have an MPA, there can never ever be oil and gas exploration or extraction. That was the decision made by the Australian Parliament in 1975 about the entire Great Barrier Reef. Very controversial decision. Pretty much caused the State of Queensland to threaten to leave the republic.

My personal attitude on this is we should not go in prescriptively saying no Canadian MPA may have an oil rig in it. I believe these are things that can be decided on the basis of that social-economic trade-off of balance of effect and benefit.

If you were to ask me, is it more important to exclude oil and gas production than it is to exclude bottom dragging? I'd generally say no. I'd say we're going to have more benefit from getting the bottom draggers out of there than we are from the risk associated with oil and gas. That's my personal opinion. I do not feel there is a cut and dried answer to whether these have a negative effect and if they do, should we ban them. That's too simplistic.

Mr. Favaro: There has been extensive discussion about how MPAs are one tool of many that can be used to manage the oceans. I would like to draw attention to that analogy because tools are used for different things. A hammer is used for nails and a wrench is for twisting things, and so forth. An MPA is a special tool that chiefly protects habitat.

I will diverge from Professor Hatcher's position, I think an oil rig that you're drilling which impacts habitat could be called something else. It could be called a fishing closure for that area.

en interrompant ces relevés si des baleines sont repérées ou en prenant d'autres mesures de ce genre? Je pense que nous devons reconnaître qu'il est nécessaire que nous extrayions des hydrocarbures des fonds marins et que cela fait partie de notre utilisation légitime des espaces marins de la zone économique exclusive du Canada.

En ce qui concerne le cas particulier des zones de protection marine, je tiens à mentionner également que la construction d'installations de forage apporte assurément des avantages sur le plan de la biomasse et de la diversité et productivité des espèces vivant dans la colonne d'eau, car ces installations sont essentiellement des récifs géants. Si ces installations sont exploitées de manière à ne pas polluer l'eau en déversant, entre autres, des contaminants, des produits chimiques ou des eaux usées, ce que ne font pas la plupart de ces installations, elles peuvent en fait créer ce qu'on appelle des dispositifs de concentration de poisson. Il ne fait aucun doute qu'elles enrichissent la biodiversité et la productivité. Ces installations ont donc des avantages et des inconvénients.

L'approche générale a consisté à dire que, si une ZPM existe, il ne pourra jamais y avoir d'exploration ou d'exploitation pétrolière ou gazière. C'est la décision que le Parlement australien a prise en 1975 à propos de la totalité de la Grande Barrière de corail, une décision très controversée. Il s'en est suivi que l'État du Queensland a menacé de quitter la république.

Mon point de vue personnel à ce sujet, c'est que nous ne devrions pas décréter de façon prescriptive qu'aucune plateforme pétrolière ne peut être construite dans une ZPM. J'estime que ce sont des décisions qui peuvent être prises en tenant compte de l'équilibre entre les effets et les avantages socioéconomiques.

Si vous me demandiez s'il est plus important d'exclure la production pétrolière et gazière que le chalutage de fond, je répondrais en général par la négative. Je dirais que les avantages associés à l'élimination des chalutiers de fonds sont plus importants que les risques que nous font courir les exploitations pétrolières et gazières. Voilà ce que je pense. Je n'ai pas l'impression qu'il y a une réponse évidente à la question de savoir si ces exploitations ont un effet négatif et, le cas échéant, si nous devrions interdire leurs activités. Cette question est trop simpliste.

M. Favaro : De longues discussions ont eu lieu à propos du fait que les ZPM sont un outil parmi tant d'autres qui peut être utilisé pour gérer les océans. J'aimerais attirer votre attention sur cette analogie parce que les outils sont utilisés pour accomplir différentes tâches. Un marteau sert à enfoncer des clous, et une clé à molette est utilisée pour faire tourner des boulons, et cetera. Une ZPM est un outil particulier qui sert principalement à protéger les habitats.

Ma position diverge de celle de M. Hatcher, en ce sens que j'estime qu'une installation de forage pétrolier qui a des répercussions sur les habitats pourrait porter un autre nom. On

I think it waters down the definition of MPA to call that an MPA. It would be similar to saying we have national parks and we will have a big oil rig in this one. It would confuse people about what a national park means. My slight nuance is that I understand there is going to be drilling, as someone who is concerned about sustainable development and climate change my personal view is that not should be encouraged as much as something like a wind farm. There can be fish aggregating, but it should not be called an MPA but a fisheries closure for the purpose of oil and gas drilling.

pourrait lui donner le nom de mécanisme de fermeture de la pêche dans cette zone. Je pense qu'en appelant cela une ZPM, on affaiblit la définition de ce terme. C'est comme si on disait posséder des parcs nationaux qui hébergent des plateformes pétrolières. Cela sèmerait la confusion dans l'esprit des gens quant à la signification d'un parc national. La légère nuance que j'apporte à mes propos, c'est que je comprends que des activités de forage seront exercées mais, en tant que personne préoccupée par le développement durable et le changement climatique, j'estime que ces activités ne devraient pas être encouragées dans la même mesure qu'un projet comme un parc éolien. Il peut y avoir une concentration de poissons dans cette zone, mais elle ne devrait pas être qualifiée ZPM, mais plutôt de fermeture de la pêche à des fins de forage pétrolier et gazier.

The Chair: Thank you. I want to thank our witnesses on behalf of the committee members. Before I say goodbye to our witnesses, I want to thank both of you for an interesting discussion, very informative and your wealth of knowledge is something we will benefit from. We look forward to hearing from you on some other issue down the road. All the best and thank you very much.

Le président : Merci. Au nom des membres du comité, je tiens à remercier nos témoins. Avant de vous dire au revoir, j'aimerais vous remercier tous les deux de la discussion intéressante et instructive que nous avons eue. Vos vastes connaissances sont une ressource dont nous bénéficierons. Nous nous réjouissons à la perspective de vous entendre de nouveau plus tard à propos d'un autre enjeu. Je vous souhaite la meilleure des chances, et je vous remercie de nouveau.

(The committee continued in camera.)

(La séance se poursuit à huis clos.)

WITNESSES

Tuesday, February 26, 2019

Canadian Association of Petroleum Producers:

Paul Barnes, Director, Atlantic Canada and Arctic (by video conference).

Chamber of Shipping of British Columbia:

Robert Lewis-Manning, President.

Government of Nunavut:

The Honourable Joe Savikataaq, Premier of Nunavut (by video conference);

Udlu Hanson, Deputy Minister, Department of Economic Development and Transportation (by video conference).

Thursday, February 28, 2019

Fisheries and Marine Institute, Memorial University of Newfoundland:

Brett Favaro, Research Scientist (by video conference).

Cape Breton University:

Bruce G. Hatcher, Professor, Chair in Marine Ecosystems Research (by video conference).

TÉMOINS

Le mardi 26 février 2019

Association canadienne des producteurs pétroliers :

Paul Barnes, directeur, Canada atlantique et arctique (par vidéoconférence).

Chamber of Shipping of British Columbia :

Robert Lewis-Manning, président.

Gouvernement du Nunavut :

L'honorable Joe Savikataaq, premier ministre du Nunavut (par vidéoconférence);

Udlu Hanson, sous-ministre, Département du développement économique et des transports (par vidéoconférence).

Le jeudi 28 février 2019

Fisheries and Marine Institute, Memorial University of Newfoundland :

Brett Favaro, chercheur scientifique (par vidéoconférence).

Université Cape Breton :

Bruce G. Hatcher, professeur, président de la recherche des écosystèmes marins (par vidéoconférence).