



Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Fisheries and Oceans

Chair:
The Honourable BILL ROMPKEY, P.C.

Thursday, February 28, 2008

Issue No. 3

Fifth meeting on:

Issues relating to the federal government's current
and evolving policy framework for managing
Canada's fisheries and oceans

WITNESS:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007-2008

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Pêches et des océans

Président :
L'honorable BILL ROMPKEY, C.P.

Le jeudi 28 février 2008

Fascicule n° 3

Cinquième réunion concernant :

Les questions relatives au cadre stratégique actuel,
en évolution, du gouvernement fédéral pour la gestion
des pêches et des océans du Canada

TÉMOIN :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
FISHERIES AND OCEANS

The Honourable Bill Rompkey, P.C., *Chair*

The Honourable Ethel Cochrane, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Adams	Hubley
Campbell	Johnson
Comeau	* LeBreton, P.C.
Cowan	(or Comeau)
Gill	Meighen
* Hervieux-Payette, P.C.	Robichaud, P.C.
(or Tardif)	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
PÊCHES ET DES OCÉANS

Président : L'honorable Bill Rompkey, C.P.

Vice-présidente : L'honorable Ethel Cochrane

et

Les honorables sénateurs :

Adams	Hubley
Campbell	Johnson
Comeau	* LeBreton, C.P.
Cowan	(ou Comeau)
Gill	Meighen
* Hervieux-Payette, C.P.	Robichaud, C.P.
(ou Tardif)	Watt

*Membres d'office

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, February 28, 2008
(7)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met this day at 10:50 a.m., in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Bill Rompkey, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Cochrane, Cowan, Robichaud, P.C., Rompkey, P.C., and Watt (6).

In attendance: Claude Emery, 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 Wednesday, November 21, 2007, the committee continued its study on issues relating to the federal government's current and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans. (*For complete text of the Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESS:

As an individual:

Michael Turner, Former Deputy Commissioner of the Canadian Coast Guard.

The chair made a statement.

Mr. Turner made a statement and answered questions.

At 12:05 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Lynn Gordon

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 28 février 2008
(7)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Bill Rompkey, C.P., (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Adams, Cochrane, Cowan, Robichaud, C.P., Rompkey, C.P., et Watt (6).

Aussi présent : Claude Emery, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007, le comité poursuit son étude des questions relatives au cadre stratégique actuel, en évolution, du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOIN :

À titre personnel :

Michael Turner, ancien commissaire adjoint de la Garde côtière canadienne.

Le président fait une déclaration.

M. Turner fait une déclaration puis répond aux questions.

À 12 h 5, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 28, 2008

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met this day at 10:50 a.m. to examine and report on issues relating to the federal government's current and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans. Topic: Arctic Study

Senator Bill Rompkey (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: I call the meeting to order to continue our study of the Coast Guard, in particular, and the Coast Guard in relation to our Arctic study. We have heard from a number of witnesses, such as the Commissioner of the Coast Guard, George Da Pont; Acting Deputy Commissioner Charles Gadula; and Gary Sidock. We have also heard from officials with the Department of Fisheries and Oceans and the Department of Foreign Affairs and International Trade.

We hope to travel to the Arctic sometime in May. That is the plan at the moment, although it has not been firmed up yet. As you will recall, we want to do that in conjunction with the Environment Committee.

Today, I am very pleased to welcome Michael Turner, who is the former commissioner of the Coast Guard. I will not go through his lengthy biography, but he has given a great deal of service to this country, in a number of different positions, for which he has received a number of awards. His biography is in front of you. I am very pleased to have him with us today, and I welcome him.

Before I ask him to make his opening remarks, I want to put us under some time constraints. I would like to conclude this meeting by noon because Mr. Turner has another engagement to attend, as do others. We do want to take the time to talk with Mr. Turner because this will be one of our most important hearings. Mr. Turner held the position of commissioner and can help us by reflecting on his experiences. I will ask him to make some opening remarks, after which we will go to questions.

Michael Turner, as an individual: Thank you very much, senator.

[*Translation*]

Honourable senators, it is my pleasure to appear before your committee today. I should mention that most of my remarks will be in English.

[*English*]

Honourable senators, allow me to begin by thanking you sincerely for inviting my small contribution to your work. I know we are playing a small role in this large picture you are trying to develop.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 28 février 2008

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, pour examiner, en vue d'en faire rapport, les questions relatives au cadre stratégique actuel, en évolution, du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada. Le sujet porte sur une étude arctique.

Le sénateur Bill Rompkey (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Je déclare la séance ouverte pour poursuivre notre étude de la Garde côtière, plus particulièrement, et de son rôle par rapport à notre étude arctique. Nous avons entendu un certain nombre de témoins, comme le commissaire de la Garde côtière, George Da Pont; le sous-commissaire, Charles Gadula, et Gary Sidock. Des représentants du ministère des Pêches et des Océans et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ont aussi comparu.

Nous espérons pouvoir nous rendre en Arctique en mai. C'est ce qui est prévu pour l'instant, même si ce n'est pas encore coulé dans le béton. Comme vous vous souviendrez, nous voulons mener ce projet conjointement avec le comité de l'environnement.

Je suis très heureux d'accueillir parmi nous aujourd'hui Michael Turner, qui est l'ancien commissaire de la Garde côtière. Je ne lirai pas sa longue biographie, mais il a apporté une grande contribution au pays, dans différents postes, pour lesquels il a reçu de nombreux prix. Vous avez sa biographie sous les yeux. Je suis ravi qu'il soit parmi nous aujourd'hui et je lui souhaite la bienvenue.

Avant de lui demander de faire sa déclaration préliminaire, je tiens à préciser que nous n'avons pas beaucoup de temps. J'aimerais lever la séance d'ici midi parce que M. Turner, comme d'autres personnes, a un autre engagement. Nous voulons prendre le temps de discuter avec lui, car cette audience sera l'une des plus importantes que nous avons eues. M. Turner a occupé le poste de commissaire et peut nous aider en nous relatant ses expériences. Je vais lui demander de formuler quelques observations préliminaires et nous passerons ensuite aux questions.

Michael Turner, à titre personnel : Merci beaucoup, monsieur le président.

[*Français*]

Honorables sénateurs, il me fait plaisir de comparaître devant votre comité aujourd'hui. J'aimerais mentionner que la plupart de mes commentaires se feront en anglais.

[*Traduction*]

Honorables sénateurs, je veux d'abord vous remercier sincèrement de m'avoir invité d'apporter une petite contribution à votre travail. Je sais que nous jouons un rôle mineur dans ce grand projet que vous tentez d'élaborer.

I have been asked here today to express my personal views, and I stress that in fact there may be the occasional error in the material I present in the sense that I have taken some care to not in any way involve the existing officials of the Canadian Coast Guard, not wanting in any way to sully the notion that this is purely my personal opinion and views. I am not speaking on behalf of any government department or agency. However, I believe you are aware that my particular interest in this matter arises from the more than quarter century I served in the Canadian Coast Guard, including several years as deputy commissioner and acting commissioner.

Although I left DFO and the Coast Guard in 1989 to move to another department of the government and then retired from the federal public service over two years ago, I continue to be deeply interested in our Arctic waters and their management. Anyone who has visited the Arctic at all knows how the area can grab hold of one's psyche.

Of course, I continue to follow the progress of the organization I spent most of my career with as it wrestles with a number of significant challenges. It was this continuing interest in Arctic affairs that prompted me to express my concerns in an op-ed piece in the *Ottawa Citizen* last July 13, shortly after the current government's announcement that it was approving the design and construction of a new series of offshore and Arctic patrol vessels for the Armed Forces.

You may ask why I would be concerned with such an announcement. I can assure you it is not out of any lack of respect for the skills and dedication of the officers and men of the Canadian Navy — far from it — nor is it because I doubt the need for a greater marine presence in our northern waters. Rather, it is because the decisions seem to ignore the many years and considerable resources spent by successive governments in building up a civilian professional marine service, which we today know as the Canadian Coast Guard, an organization with major responsibility for marine safety services but also designed to serve and support government's other responsibilities in Canada's waters, including the Arctic.

Canada's Coast Guard, which has only carried this name since 1962, has a long and proud history stretching back to the first days of the Department of Marine and Fisheries in 1867, later moving over to the new Department of Transport when it was formed in 1936, and now located back with the Department of Fisheries and Oceans since 1995. Throughout its history, the Coast Guard and its predecessor organizations have built up an understanding of our Arctic waters and an Arctic operations capability that is recognized and admired worldwide.

In contrast, not since 1957 has our navy operated a fully ice-capable vessel designed and built for operation in Canada's Arctic. Due to government decisions taken over a half century ago, all of this country's ice operations capabilities now rest with the Coast Guard and a handful of private-sector marine companies that between them have the skilled and experienced

On m'a demandé aujourd'hui d'exprimer mon point de vue et j'insiste sur le fait qu'il peut y avoir à l'occasion des erreurs dans la documentation que je présente puisque j'ai fait attention de ne mettre à contribution d'aucune façon les fonctionnaires en poste de la Garde côtière canadienne. Je veux qu'il soit tout à fait clair qu'il s'agit simplement de mes opinions personnelles. Je ne parle au nom d'aucun ministère ou organisme gouvernementaux. Toutefois, vous savez sans doute que mon intérêt dans ce dossier découle de plus d'un quart de siècle d'expérience à la Garde côtière canadienne, dont plusieurs années comme sous-commissaire et commissaire intérimaire.

Même si j'ai quitté le MPO et la Garde côtière en 1999 pour un autre ministère, puis pour prendre ma retraite il y a plus de deux ans, je continue de m'intéresser beaucoup à nos eaux arctiques et à leur gestion. Quiconque a visité l'Arctique le moins sait à quel point la région est inoubliable.

Bien sûr, je continue de suivre également les travaux de l'organisme auquel j'ai consacré la majeure partie de ma carrière et qui fait face à des défis de taille. Cet intérêt constant pour l'Arctique m'a poussé à exprimer mes préoccupations dans une lettre publiée dans le *Ottawa Citizen* le 13 juillet dernier, peu après l'annonce par le gouvernement actuel, d'un contrat de conception et de construction d'une série de navires de patrouille des forces armées pour nos eaux arctiques extracôtières.

Vous vous demandez peut-être pourquoi cette annonce me préoccupe. Je peux vous assurer que je ne doute pas de la compétence et du professionnalisme des officiers et des membres de la Marine canadienne. Je ne conteste pas non plus la nécessité d'une présence marine renforcée dans nos eaux nordiques. C'est plutôt parce que les décisions semblent négliger les nombreuses années et les ressources considérables consacrées par les gouvernements successifs au développement d'un service maritime professionnel civil, que nous connaissons aujourd'hui sous le nom de Garde côtière canadienne. Cet organisme a pour mandat premier la sécurité maritime, mais assure également d'autres responsabilités fédérales et des activités d'appui dans les eaux canadiennes, y compris dans l'Arctique.

La Garde côtière canadienne, qui ne porte ce nom que depuis 1962, s'enorgueillit d'une longue histoire qui remonte aux débuts du ministère de la Marine et des Pêcheries, en 1867. Transférée au ministère des Transports à sa création en 1936, elle relève de nouveau du ministère des Pêches et des Océans depuis 1995. Pendant toute son histoire, la Garde côtière et ses prédécesseurs ont acquis des connaissances maritimes et une capacité de travail dans l'Arctique, qui est reconnue et admirée dans le monde entier.

Par ailleurs, ce n'est que depuis 1957 que la Marine canadienne dispose d'un navire pleinement capable de naviguer dans les glaces, conçu et construit pour l'Arctique canadien. À cause des décisions prises par le gouvernement il y a plus d'un demi-siècle, toute la capacité d'opération de notre pays dans les glaces relève aujourd'hui de la Garde côtière et d'une poignée de compagnies

ice operations officers needed to safely function in this challenging environment.

Honourable senators present today are aware from earlier witnesses of the Coast Guard's major role — alongside DND — in search and rescue, its responsibilities for marine pollution response, aids to navigation, traffic, waterways management and ice-breaking support for commercial shipping, so I do not propose to take your valuable time in describing these in any detail.

Yet, as so often seems to happen, government organizations appear to be failing to operate as one federal government, maximizing the capabilities of each agency or department. Regrettably, in the case of last July's announcement of the new naval vessels, the government seems to have decided that modernization of the rest of the aging Coast Guard icebreaker fleet, which already serves multiple missions, is less important than constructing a new group of ships with a limited role and far less Arctic waters capability. However, I note with pleasure the announcement in this week's budget that the government is programming funds for replacement of the CCGS *Louis S. St-Laurent*, Canada's largest and oldest icebreaker.

The government's failure to appreciate that there might be "a better way" to enhance our federal presence in Arctic waters is disappointing, though perhaps not surprising. Within the Coast Guard itself — and its parent department, DFO — management has tended to take, in my view, a rather narrow view of the organization's role since the merger of the two took place in 1995. For fully a decade after the merger, the focus was almost entirely on cost reduction and provision of more efficient services, with mini-fleet units tied alongside, either permanently or for increasing portions of the year, from lack of program funding for their operations.

During this period, DFO's own challenges with inadequate resourcing for its responsibilities made it difficult for the department to focus on anything but their annual budget shortfalls, with the result that the program planning tended to be largely short term, around specific stand-alone programs requiring Coast Guard's operational capabilities, a fact, by the way, on which the Auditor General has also commented.

Efficiency is always a laudable objective, but the larger concept of the multi-mission-capable Canadian Coast Guard delivering and administering Canada's non-military responsibilities at sea was seriously eroded during this period. In the focus on internal operating efficiency within DFO, perhaps people have forgotten that it is the Coast Guard that every day demonstrates our nation's control and management of the waters over which we claim ownership or jurisdiction, through administration of Canada's laws and programs and the provision of marine services. While being able to deter a potential enemy from using or occupying one's territory and counter such aggression with

privées qui disposent d'officiers ayant les compétences et l'expérience suffisantes pour manœuvrer en toute sécurité dans ce milieu difficile.

Pour avoir entendu d'autres témoignages, vous êtes au courant, honorables sénateurs, du grand rôle assuré par la Garde côtière, aux côtés du ministère de la Défense : opérations de sauvetage, responsabilités en cas de pollution marine, aide à la navigation, gestion du trafic et des voies navigables; exploitation des brise-glaces à l'appui de la marine marchande. Je n'empiéterai donc pas sur votre temps précieux pour décrire ces opérations en détail.

Comme il arrive si souvent, les organismes fédéraux semblent incapables de fonctionner de façon harmonieuse et de maximiser les moyens de chaque organisme ou ministère. Dans l'annonce de juillet dernier, il est regrettable que le gouvernement semble avoir jugé que la modernisation du reste de notre flotte vieillissante de brise-glaces, qui assure de multiples missions, était moins importante que la construction d'un groupe de navires ayant un rôle limité et une capacité beaucoup moindre de navigation dans nos eaux arctiques. Je note cependant avec plaisir l'annonce, dans le budget de cette semaine, de fonds pour remplacer le NGCC *Louis S. St. Laurent*, le plus gros et le doyen de nos brise-glaces canadiens.

Je suis déçu que le gouvernement n'ait pas jugé qu'il existe « une meilleure façon » d'accroître la présence fédérale dans les eaux arctiques, mais ce n'est peut-être pas surprenant. Au sein de la Garde côtière elle-même — et de son ministère d'attache, le MPO —, la gestion a tendance à avoir, de mon point de vue, une perspective assez étroite du rôle de l'organisation depuis la fusion de 1995. Pendant dix ans après la fusion, on a mis l'accent presque uniquement sur les économies et l'efficacité, alors que de nombreux bateaux étaient à quai en permanence ou pour une partie de plus en plus longue de l'année, faute de fonds pour leur exploitation.

Durant cette période, les problèmes du MPO, qui manquait de ressources pour ses attributions, ont empêché le ministère de s'occuper d'autres choses que des insuffisances de son budget annuel, avec le résultat que la planification des activités se faisait essentiellement à court terme, pour des programmes autonomes particuliers exigeant les capacités opérationnelles de la Garde côtière. La vérificatrice générale a formulé des observations sur ce fait, soit dit en passant.

L'efficacité est toujours un objectif louable, mais la vision plus large d'une Garde côtière capable de missions multiples et assumant les responsabilités non militaires du Canada en mer a été sérieusement érodée durant cette période. Puisque l'accent est mis l'efficacité des opérations internes au sein du MPO, il se peut que les fonctionnaires aient oublié que c'est la Garde côtière qui assure tous les jours le contrôle et la gestion du Canada dans les eaux pour lesquelles on réclame la propriété ou la compétence, en appliquant nos lois et programmes et en fournissant les services maritimes. La capacité de dissuader un ennemi éventuel d'utiliser ou d'occuper le territoire d'un pays et de contrer une agression

force when required is certainly an important aspect of sovereignty, it is by no means the only part or, arguably, even the most important aspect.

While the first decade within DFO was indeed challenging, the Coast Guard has now been set up as a special operating agency restructured to ensure it acts as one organization from coast to coast with greater management flexibility in some areas, although in the bargain, I might add, it has lost the program responsibility in some areas of marine safety, which has been transferred back to Transport Canada.

Most important, significant changes are also under way to make it better capable of supporting a multitude of government responsibilities in Canada's waters, both Arctic and southern. For example, budgets are being recast to clearly identify the cost of providing "federal presence" at sea, aside from which specific programs are also being supported. Funding has been approved for the Coast Guard to provide new vessels as platform support for the RCMP in the area of maritime security on the Great Lakes, and the Coast Guard will also be one of the departments supporting the DND-managed Marine Security Operations Centres now being set up on East and West Coasts.

I note that worn-out midshore fisheries enforcement vessels are to be replaced with more capable vessels also able to support the RCMP. I am very pleased to see the extent to which the Coast Guard now actively supports Arctic science research, as exemplified not only by the work of our flagship CCGS *Louis S. St-Laurent*, but also by its operation of the CCGS *Amundsen* on behalf of a research consortium managed through Laval University.

All of these examples confirm to me that the Coast Guard is now returning to the fuller, multi-mission, all-of-government support role for which it was intended. How ironic, then, that the government should choose to ignore its own professional marine service at the very point when it is being restructured to better support all departments, at a time when its Arctic operations for science support have significantly increased, and when the Coast Guard is clearly best suited for the Arctic surveillance and sovereignty patrol component of the functions envisaged for the offshore and Arctic patrol vessels that were announced last year. How disappointing it is that we are not considering how to replace the rest of the Coast Guard's aging icebreakers with an appropriate number of Arctic class, multi-mission icebreakers operated by the Coast Guard for and on behalf of all of the departments and agencies of government, including for DND.

Surely we can do better for the Canadian taxpayer. Surely this would provide for more effective support of the full range of government programs in our Arctic, ranging from geophysical mapping to Inuit health clinic support, to foreign flag vessel monitoring and marine environmental protection, to platform support for the Armed Forces in Arctic waters. Surely this would be a more effective demonstration, in fact, of Canada's sovereignty.

par la force est certainement un aspect important de notre souveraineté, mais ce n'est pas le seul ni même peut-être le plus important.

Les dix premières années au sein du MPO ont certes été difficiles, mais la Garde côtière est finalement devenue un organisme de service spécial, restructuré pour agir comme une organisation unifiée d'un océan à l'autre, avec une gestion plus souple dans certains domaines. En contrepartie, nous avons perdu la responsabilité de certains aspects de la sécurité maritime, transférés de nouveau à Transports Canada.

Mais surtout, d'importants changements sont en cours pour que la Garde côtière soit mieux capable d'appuyer une multitude de responsabilités fédérales dans les eaux canadiennes, dans l'Arctique comme dans le Sud. Ainsi, les budgets sont réaménagés pour établir clairement les coûts de la « présence fédérale » en mer, outre ceux qui relèvent de programmes précis. On a approuvé les crédits pour les nouveaux navires de la Garde côtière, afin de venir en aide à la GRC pour assurer la sécurité maritime dans les Grands Lacs. En outre, la Garde côtière appuiera les Centres d'opérations de sécurité maritime de la Défense nationale qui sont en cours d'établissement sur les côtes Est et Ouest.

Je constate que nos vieux patrouilleurs des pêches semi-hauturières seront remplacés par des navires de plus grande capacité pouvant également aider la GRC. Je suis très heureux de constater à quel point la Garde côtière appuie maintenant la recherche scientifique dans l'Arctique, comme en témoignent non seulement le travail de notre navire-amiral, le NGCC *Louis S. St-Laurent*, mais également les opérations du NGCC *Amundsen*, pour un groupe de recherche dirigé par l'Université Laval.

Tous ces exemples me confirment que la Garde côtière revient maintenant à son rôle de soutien multimissions pour l'ensemble de l'État fédéral, pour lequel elle avait été conçue. Il est donc ironique que le gouvernement mette de côté son service maritime professionnel au moment même où celui-ci se restructure pour mieux servir tous les ministères. À une époque où le soutien de la recherche scientifique dans l'Arctique a considérablement augmenté et où la Garde côtière est nettement mieux placée pour la surveillance arctique et le contrôle de la souveraineté, on veut confier ces fonctions aux patrouilleurs extracôtiers et arctiques. Il est décevant qu'on n'ait pas envisagé le remplacement du reste des brise-glaces vieillissants de la Garde côtière canadienne par un nombre suffisant de brise-glaces multimissions de classe arctique, exploités par la Garde côtière pour le compte de tous les ministères et organismes fédéraux, y compris la Défense nationale.

Nous pouvons sûrement faire mieux pour le contribuable canadien. Cela offrirait de toute évidence un soutien plus efficace à une gamme complète de programmes fédéraux dans l'Arctique : cartographie géophysique, soutien médical aux Inuits, surveillance des bateaux étrangers, protection de l'environnement marin, soutien à nos forces armées dans les eaux arctiques, et j'en passe. Cela aurait été une démonstration plus convaincante de la souveraineté canadienne.

If honourable senators have questions or would like clarification of any of the personal views I have expressed, I would be happy to respond.

The Chair: Thank you very much for that useful presentation.

Senator Cowan: Mr. Turner, we understand that you were prepared to come the other evening, but that conflicted with a caucus meeting that some of us had to attend. We are grateful to you for rearranging your schedule to accommodate us.

Can you tell me something about the capability of the vessels that were announced a year or so ago, described as offshore and Arctic patrol vessels, as compared with existing vessels such as the *Louis S. St-Laurent* and the *Terry Fox*? As well, in the budget handed down the other day, funding was announced or proposed for a vessel to replace the *Louis S. St-Laurent*. Can you tie those two things together? Is this a change in position? Is this an addition? How does all of that tie together?

Mr. Turner: I will do my best, though you will appreciate that I am not in a position to speak for the government or the department.

My information on what is planned with respect to DND Arctic and offshore patrol ships comes essentially from their own announcements on this subject in which it was announced that they would be building a series of eight of these vessels with a limited capability to operate in open ocean, limited speed and, of course, limited icebreaking capability. The intention is that the new ships would be capable of operating independently and effectively in our economic zone, including the Arctic environment at certain times of the year. They would have ice-strengthened hulls to operate in what they refer to as medium first-year ice, which may include old ice inclusions where the ice is denser and may strike the hull of the ship. They are talking about an endurance of 6,000 nautical miles, all the latest electronic suite, and an economical speed of 14 knots, a maximum speed of 20 knots, armed with some kind of weaponry and able to conduct boat operations. These ships would have the ability to embark and operate a helicopter on board, as well as flying maintenance and crew in and out.

In that sense, compared to the existing Coast Guard icebreakers that operate in the Arctic, even the lightest of the Coast Guard icebreakers are significantly more capable of Arctic operations than the ships being proposed for the navy. The Type 1100 vessels that go into the Arctic, referred to as an Arctic Class 2 — and usually two or three of them go into the Arctic each year for a period of time in the summertime — would be capable of sailing through continuous ice cover of perhaps half to two-thirds of a metre and ramming through ice ridges of a couple of metres, which certainly suggests more capability than the ships being proposed here.

The much larger ships that you referred to, the *Terry Fox* and the *Louis S. St-Laurent*, are the two most powerful ships in the Coast Guard. The *Louis S. St-Laurent* has, in previous times, actually gone as far as the North Pole, along with an American

Si les sénateurs ont des questions ou souhaitent une précision sur les propos que j'ai exprimés, je serai heureux d'y répondre.

Le président : Merci beaucoup pour cet exposé utile.

Le sénateur Cowan : Monsieur Turner, nous savons que vous étiez prêt à venir l'autre soir, mais la séance était en même temps qu'une réunion de caucus à laquelle certains d'entre nous devaient assister. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir réorganisé votre emploi du temps pour nous rendre service.

Pouvez-vous nous parler de la capacité des navires dont l'acquisition a été annoncée il y a environ un an, et qui sont décrits comme étant des patrouilleurs pour les eaux extracôticières et arctiques, comparativement aux navires existants, comme le *Louis S. St-Laurent* et le *Terry Fox*? Par ailleurs, dans le budget déposé l'autre jour, on a annoncé ou proposé des crédits pour remplacer le *Louis S. St-Laurent*. Pouvez-vous relier tous ces éléments? A-t-on changé d'avis? Est-ce un ajout? Comment tout cela est-il rattaché?

M. Turner : Je vais faire de mon mieux pour répondre, mais vous comprendrez que je ne suis pas en mesure de parler au nom du gouvernement ou du ministère.

Les informations dont je dispose sur ce qui est prévu concernant les navires de patrouille de la Défense nationale pour les eaux arctiques et extracôticières sont tirées de leurs propres communiqués annonçant qu'ils construiraient huit de ces navires ayant une capacité limitée pour naviguer en haute mer, une vitesse limitée et, bien entendu, une capacité limitée de briser la glace. Le but, c'est que les nouveaux navires puissent naviguer de manière indépendante et efficace dans notre zone économique, y compris dans l'Arctique, à certaines périodes de l'année. Ils seraient dotés de coques renforcées contre les glaces pour circuler dans les glaces moyennes de première année, comme on les appelle, ce qui pourrait comprendre de vieilles glaces qui sont plus denses et peuvent frapper la coque du navire. On parle d'une autonomie d'environ 6 000 milles marins, d'équipement électronique à la fine pointe et d'une vitesse économique de 14 nœuds, d'une vitesse maximale de 20 nœuds, d'un armement quelconque et d'une capacité d'effectuer des manœuvres en mer. Ces navires seraient en mesure d'avoir un hélicoptère à bord, de même que le matériel d'entretien et l'équipage pour le piloter.

En ce sens, même les plus légers des brise-glaces de la Garde côtière qui sont utilisés dans l'Arctique sont beaucoup plus performants pour y naviguer que les navires proposés pour la marine. Les navires de type 1100 qui vont dans l'Arctique, que l'on appelle de classe arctique 2 — deux ou trois de ces bateaux se rendent habituellement dans l'Arctique l'été pour un certain temps —, pourraient circuler sur une couche de glace continue sur la moitié ou les deux tiers d'un mètre peut-être et se frayer un chemin dans des ondins sur quelques mètres, ce qui laisse entendre évidemment qu'ils ont une plus grande capacité que celle des navires proposés.

Les navires beaucoup plus grands dont vous parlez, le *Terry Fox* et le *Louis S. St-Laurent*, sont les bateaux les plus puissants de la Garde côtière. Le *Louis S. St-Laurent* s'est déjà rendu dans le passé au pôle Nord, de même qu'un brise-glaces américain. Il

icebreaker. It is capable of operating in a significant portion of the Arctic over the summer months, though not everywhere, and is capable of sailing through continuous ice cover of a little less than two metres and is able to bash its way through ice ridges and rafting of three metres and sometimes even larger. It is a vessel designed for those purposes, as is the *Terry Fox*, although the *Terry Fox* is somewhat smaller and does not operate a helicopter. By the way, all of the other Coast Guard icebreakers do operate helicopters similar to the proposed DND vessels. The *Terry Fox*, which was originally built for use in supporting the Beaufort Sea Arctic drilling operations, has the capability to operate in ice a metre thick to 1.5 metres thick. While it does not carry a helicopter, it is certainly a very capable vessel in other respects. The ship has served the Coast Guard extremely well in that sense.

The icebreakers that the Coast Guard currently operates, including its Type 1200s, the two you mentioned, and the two or three lighter vessels which are called multi-mission vessels — the 1100s — because they do other jobs in the south in the summertime and wintertime, are significantly more ice capable. They are able to sail over a much broader range of the Arctic than the vessels that appear to be proposed by the navy. That is only from their information.

You asked me about the announcement this week. I have no information other than what was in the budget papers. The budget papers made it clear that money is being set aside to replace the *Louis S. St-Laurent*, which is due to be decommissioned around 2017, but it will take several years to design and build a new Arctic class icebreaker. The words also indicated that the vessel would have a great capability than the *Louis S. St-Laurent*, which would imply it would be at least a Polar 6 rather than an Arctic Class 4 or 5, which is what I consider the *Louis* to be now.

Senator Cowan: I do not remember the precise numbers, but the evidence we heard from the commissioner was that the useful life of the *Louis S. St-Laurent* was another — perhaps at a stretch — 10 to 12 years, and it would take almost that long to design, construct and commission a replacement vessel.

Mr. Turner: That is quite correct. These are complex, unique vessels, and it takes a lengthy period of time to design and build one. If he spoke of 10 years, that is perhaps a bit long because within that time period you also have to arrange the funding, and it would appear they have succeeded in that step. In other words, the clock started some time ago. You also have the procurement process, which as are all aware can be somewhat onerous in terms of costly, large and unique projects like this.

You have picked up on a very important point, which is that the Coast Guard icebreaker fleet overall is aging rapidly. Just like the rest of us, every ship gets a year older every year. The last icebreaker built was the *Henry Larsen*, which is now 20 years old, and the *Louis S. St-Laurent* will be 40 years old next year, which is incredible. The mid-life modernization that was done back in the early 1990s was very successful, but you can only keep an old ship

peut couvrir une étendue considérable de l'Arctique durant les mois d'été, mais pas partout, naviguer sur des couches de glace continue sur un peu moins de deux mètres et avancer dans des ondins et des chevauchements de trois mètres et parfois davantage. Tout comme le *Terry Fox*, c'est un navire conçu pour ces fins et ce, même s'il est un peu plus petit et n'a pas d'hélicoptère à bord. Soit dit en passant, tous les autres brise-glaces de la Garde côtière semblables aux navires de la Défense nationale proposés ont des hélicoptères à bord. Le *Terry Fox*, qui a été construit à l'origine pour les travaux de forage dans la mer de Beaufort, peut circuler dans des glaces de 1 à 1,5 mètre d'épaisseur. Même s'il n'a pas d'hélicoptère, il est certainement un navire très performant à d'autres égards. Il a été grandement utile à la Garde côtière en ce sens.

Les brise-glaces qu'utilise la Garde côtière à l'heure actuelle, y compris les navires du type 1200, que vous avez tous les deux mentionnés, sont les deux ou trois navires les plus légers que l'on appelle des bateaux multimissions — les 1100 —, car ils servent à mener d'autres expéditions dans le Sud l'été et l'hiver; ils sont beaucoup plus résistants aux glaces. Ils peuvent circuler sur une étendue beaucoup plus vaste de l'Arctique que ceux que semblent proposer la marine. Je me fonde uniquement sur leurs données.

Vous m'avez posé une question sur l'annonce faite cette semaine. Je n'ai aucune autre information que celle figurant dans les documents budgétaires. Ces documents indiquent clairement qu'on économise de l'argent pour remplacer le *Louis S. St-Laurent*, que l'on prévoit mettre hors service en 2017 environ, mais il faudra plusieurs années pour concevoir et construire un nouveau brise-glaces de classe arctique. Il y était aussi indiqué que le navire serait plus performant que le *Louis S. St-Laurent*, ce qui supposerait qu'il serait de type Polar 6 plutôt que de classe arctique 4 ou 5, ce que le *Louis* est actuellement, à mon avis.

Le sénateur Cowan : Je ne me souviens pas des chiffres précis, mais d'après ce que le commissaire nous a dit, il reste — tout au plus — 10 à 12 ans de vie utile au *Louis S. St-Laurent*, et il faudra presque autant de temps pour concevoir, commander et construire un navire de remplacement.

M. Turner : C'est tout à fait exact. Il s'agit de navires complexes et uniques en leur genre, dont la conception et la construction nécessitent beaucoup de temps. S'il a parlé de 10 ans, c'est peut-être un peu long parce que durant cette période, il faut aussi solliciter des fonds, et on semble avoir franchi cette étape avec succès. Autrement dit, l'horloge s'est mise en marche il y a quelque temps déjà. Il y a également le processus d'approvisionnement qui, comme vous le savez tous, peut parfois s'avérer onéreux pour de gros projets aussi coûteux et particuliers que celui-ci.

Vous avez soulevé un point très important, à savoir que l'ensemble de la flotte des brise-glaces de la Garde côtière est en train de prendre de l'âge rapidement. Comme les humains, les navires vieillissent d'année en année. Le dernier brise-glaces qu'on a construit est le *Henry Larsen*, qui a maintenant 20 ans; le *Louis S. St-Laurent* aura 40 ans l'année prochaine, ce qui est incroyable. La modernisation de mi-durée, qui remonte au début des années

going so long. I must say my colleagues in the Coast Guard have done a marvellous job. The Arctic class vessels we have now in the Coast Guard, including the Type 1100s and the Type 1200s, are now at the point where they are either approaching the end of useful life in terms of the 1200s or need significant mid-life modernization in terms of the 1100s.

Senator Cowan: From my rather non-scientific observation out my office window in Halifax across from the Coast Guard base, these ships seem to spending a lot of time at the base and in the yards undergoing repairs, which is what happens to our automobiles. As they get older, they take more and more time to fix in the repair shop at greater and greater cost, so sooner or later they need to be replaced.

Mr. Turner: It is a phenomenon to which we personally seem to be subject as well. I know it more and more that, as we age, we end up going in for repair and replacement.

Senator Cowan: Yes, it not only icebreakers.

Senator Robichaud: Mr. Turner, in the last paragraph of the first page of your presentation, you say:

Yet, as so often seems to happen, government organizations appear to be failing to operate as one federal government, maximizing the capabilities of each agency or department. Regrettably, in the case of last July's announcement of the new naval vessels, the government seems to have decided that modernization of the rest of the aging Coast Guard icebreaker fleet

Can you elaborate on how they failed to operate as one and which agencies or departments you are referring to in this case?

Mr. Turner: I would be careful to stress, senator, that I am not pointing the finger of blame at individual departments. I am saying, from my long experience with the government, that there is a natural inbred tendency within departments to operate in a silo. This is not unexpected, given the British cabinet system of government we are all so familiar with, in which individual departmental programs and services with their enabling statutes report up through a department to a deputy minister and a minister who is accountable to Parliament. That in itself drives a certain insularity and intensity of focus within the department, which is a good thing. However, in our increasingly complex world, it becomes essential to cooperate, coordinate and collaborate across and between departments.

In my period of service with the government after I left the Coast Guard, I was involved in the government online project to put services on the Internet for Canadians. We spent an enormous amount of time and effort getting the departments to collaborate and work together in order to do that. Similar kinds of efforts are

1990, a porté fruit, mais on ne peut pas se servir indéfiniment d'un vieux navire. Je dois admettre que mes collègues de la Garde côtière ont fait un excellent travail. Les navires de catégorie arctique dont dispose maintenant la Garde côtière approchent de la fin de leur durée de vie utile ou nécessitent une importante modernisation de mi-durée, comme c'est le cas des brise-glaces de type 1200 et 1100 respectivement.

Le sénateur Cowan : D'après ce que j'observe de façon plutôt empirique de la fenêtre de mon bureau, à Halifax, qui donne sur la base de la Garde côtière, ces navires semblent passer beaucoup de temps à la base et dans les chantiers pour subir des réparations. C'est comme pour nos voitures. L'usure aidant, leur séjour chez le garagiste est chaque fois plus long et plus coûteux, et tôt ou tard, il faut les remplacer.

M. Turner : C'est un phénomène auquel nous ne semblons pas échapper, nous non plus. J'en suis de plus en plus conscient : à mesure que notre corps vieillit, on doit s'occuper de réparer et de remplacer ce qui fait défaut.

Le sénateur Cowan : En effet, ce n'est pas seulement le lot des brise-glaces.

Le sénateur Robichaud : Monsieur Turner, dans le dernier paragraphe de la première page de votre exposé, vous dites :

Comme il arrive si souvent, les organismes fédéraux semblent incapables de fonctionner de façon harmonieuse et de maximiser les moyens de chaque organisme ou ministère. Dans l'annonce de juillet dernier, il est regrettable que le gouvernement semble avoir jugé que la modernisation du reste de notre flotte vieillissante de brise-glace[...]

Pouvez-vous expliquer plus en détail en quoi les organismes fédéraux sont incapables de fonctionner de façon harmonieuse, et préciser les organismes ou ministères auxquels vous faites allusion?

M. Turner : Je tiens à souligner, sénateur, que je ne pointe pas du doigt des ministères en particulier. Tout ce que je dis, c'est que d'après ma vaste expérience au gouvernement, les ministères ont une tendance naturelle et innée à fonctionner en vase clos. Ce n'est pas étonnant puisque dans le système de cabinet britannique que nous connaissons tous très bien, les programmes et les services d'un ministère donné, assortis de leurs lois habilitantes, relèvent d'un sous-ministre et d'un ministre qui sont, à leur tour, responsables devant le Parlement. Ce système en tant que tel crée un certain isolement et centre le ministère sur lui-même, ce qui est une bonne chose. Toutefois, dans notre monde de plus en plus complexe, la coopération, la coordination et la collaboration entre les ministères sont essentielles.

Durant mon mandat au gouvernement, après avoir quitté la Garde côtière, j'ai participé au projet Gouvernement en direct afin de permettre aux Canadiens d'accéder aux services gouvernementaux par Internet. Nous avons déployé beaucoup de temps et d'efforts pour amener les ministères à collaborer et à

always necessary any time you want government departments to work together and collaborate.

A small example that struck me the other day was that the Department of Fisheries and Oceans has operated aerial surveillance aircraft under contract for fisheries surveillance for quite some time. After the Coast Guard joined the organization and was merged with the rest of DFO, those aircraft also took on a certain amount of pollution patrol as well. Now, with the program responsibility transferred back to Transport Canada in a regulatory sense — always having been with that department in a regulatory sense for ship source pollution — I noticed that for the past year Transport Canada is now operating its own surveillance aircraft to look for ships at sea that are polluting. That is a wonderful thing, a very positive move and we need to do more of that. However, here we have a department that has that vertical responsibility and has chosen to put its money into flying aircraft from Transport Canada to look for oil spills or intentional dumping from ships. If it was positioned with the common marine services agency, the Coast Guard, I would argue that that could have been done more effectively across several different programs and departments, including the fisheries surveillance aspects. It is somewhat disappointing to see that, because fisheries surveillance, drug interdiction at sea, fisheries, general sovereignty patrol — showing the flag, so to speak — plus the pollution patrol that is now being conducted can very often be done effectively from a single, multi-tasked, multi-mission platform.

That is a major difference between how the Coast Guard is traditionally operated and how the former Fisheries and Oceans used to operate. The Coast Guard is focused on building and operating multi-mission-capable platforms and carrying out multiple missions on each trip, whereas DFO — and, it appears, Transport Canada now — tends to be focused on the responsibility for a specific program being assigned to one particular operational unit.

I acknowledge that I have not looked into the Transport Canada program in any great detail, although at one time I used to work for the department. However, it was surprising to see that Transport Canada is operating a very capable aircraft for this purpose as a departmental aircraft, as opposed to a Government of Canada or Coast Guard aircraft that could do multiple missions across multiple departments.

Senator Robichaud: I was watching *The National* a few weeks ago. They aired a well-prepared documentary on a plane that was doing surveillance for dumping at sea. I took particular interest because the pilot was my neighbour's son, whom I know very well. Are you saying that that plane is now operated by Transport Canada? I was under the impression that it was the Canadian Coast Guard.

travailler ensemble à la réalisation de ce projet. Des efforts similaires sont toujours nécessaires chaque fois que l'on veut amener des ministères gouvernementaux à travailler ensemble et à collaborer.

Un petit exemple qui m'a étonné l'autre jour, c'est que le ministère des Pêches et des Océans exploite sous contrat, depuis un bon moment, des aéronefs pour la surveillance aérienne des pêches. Lorsque la Garde côtière s'est jointe à l'organisation et a fusionné avec le reste du MPO, ces aéronefs ont également servi à certaines activités de surveillance antipollution. Maintenant que la responsabilité du programme a été transférée de nouveau à Transports Canada sur le plan de la réglementation — puisque c'est ce ministère qui s'est toujours occupé de la pollution causée par les navires —, j'ai remarqué que, depuis la dernière année, Transports Canada exploite ses propres aéronefs de surveillance pour repérer des navires pollueurs en mer. C'est formidable, c'est une démarche très positive, et nous devons faire davantage à cet égard. Toutefois, nous avons ici un ministère qui a une responsabilité verticale et qui a choisi de dépenser son argent pour faire voler des avions de Transports Canada à la recherche de déversements de pétrole ou de rejets intentionnels faits par des navires. Si le ministère travaillait en collaboration avec l'organisme commun chargé des services maritimes, à savoir la Garde côtière, je suis sûr qu'on aurait pu mettre en œuvre plus efficacement les activités entre plusieurs programmes et ministères, y compris les aspects liés à la surveillance des pêches. C'est un peu décevant parce que la surveillance des pêches, la lutte contre le trafic de drogue, les pêches, la patrouille de souveraineté générale — le fait d'arborer le drapeau, pour ainsi dire — ainsi que la surveillance antipollution actuelle sont autant d'activités qui peuvent très souvent être menées efficacement par une seule plateforme multidisciplinaire et multimissions.

Il y a une grande différence entre le fonctionnement traditionnel de la Garde côtière et celui du ministère des Pêches et des Océans. La Garde côtière vise à construire et à exploiter des plateformes aptes à assurer des missions multiples à chaque trajet, alors que le MPO — et maintenant Transports Canada, semble-t-il — a tendance à mettre l'accent sur la responsabilité à l'égard d'un programme particulier assigné à une unité opérationnelle donnée.

Je dois admettre que je n'ai pas examiné le programme de Transports Canada dans ses moindres détails, même si j'ai déjà travaillé pour ce ministère à une certaine époque. Toutefois, il est surprenant de voir que Transports Canada utilise un aéronef de ce genre, plutôt qu'un avion du gouvernement du Canada ou de la Garde côtière qui pourrait assurer de multiples missions pour différents ministères.

Le sénateur Robichaud : Il y a quelques semaines, j'ai vu à l'émission *The National*, un documentaire bien fait sur un avion chargé de surveiller les rejets en mer. Je l'ai écoutée avec un intérêt particulier parce que le pilote était le fils de mon voisin que je connais très bien. Êtes-vous en train de dire que cet avion est maintenant exploité par Transports Canada? J'avais l'impression que c'était la Garde côtière canadienne.

Mr. Turner: No, I believe it is the one operated by Transport Canada. They do a fine job; they are very professional people. Transport Canada's air operations have been the backbone and an absolutely essential component of the Coast Guard's own operations. For years, Transport Canada's air operations people have operated the Coast Guard helicopters, along with all the ships that go to the Arctic or into the gulf in the wintertime, icebreakers, plus some of the work along the coasts that requires the use of helicopters. Those helicopters, which are Coast Guard helicopters and operate in Coast Guard facilities, are flown and maintained by Transport Canada employees who come aboard and act as part of the Coast Guard while they are on the ship. It is an effective example of close, tight integration, and Transport Canada has done this repeatedly in the past.

Senator Cochrane: Are you telling us that there is a conflict between the Coast Guard and DFO?

Mr. Turner: The Coast Guard is part of DFO. I did not say there is a conflict. I said that the first decade of its integration with DFO was a trying and difficult time for both organizations. The Coast Guard, in particular with respect to fleet operations, ran its fleet in a different manner than the surveillance fisheries patrol and science research people did within DFO. That caused considerable challenges within the Coast Guard and DFO for the first few years in sorting out how that should be done.

Part of that, as I said in my opening remarks, came back to the shortage in funding within the fisheries organization. The deputy minister of the day did exactly what any good deputy should do and reallocated his funding according to overall department priorities; so some of the funding was removed from Coast Guard and redirected to other priorities within DFO. That is the right thing for the deputy to do.

However, it took a long time for them to work out a modus operandi by which the Coast Guard ships would be adequately funded. There are still issues around the longer term planning for the use and orderly replacement of the vessels. It is not because there is a conflict within DFO. It is a side product of a number of factors, including the fairly short-term funding challenges that DFO seems to face so often.

In terms of the way the fleet used to operate, DFO tended to use the ships on a single-mission basis, crewed by qualified officers. Very often, the staff were hired on a term basis as ship's crew to carry out a specific mission as a platform support under the direction and control of the fisheries officer or the chief scientist, for example, except in matters of marine safety.

The Coast Guard's method of operating has always been to train the officers of the vessels to be program managers in their own right, to manage not only their own budgets, but also the operation of the vessel and the program delivery aspect. They came into the organization with the expectation that they would

M. Turner : Non, je crois qu'il est exploité par des gens de Transports Canada. Ils font du beau travail; ils sont très professionnels. Les opérations aériennes de Transports Canada ont été un pilier et un élément primordial des opérations de la Garde côtière elle-même. Pendant des années, les responsables des opérations aériennes de Transports Canada ont exploité les hélicoptères de la Garde côtière, ainsi que tous les navires qui vont en Arctique ou dans le golfe en hiver, les brise-glaces, en plus de s'occuper de certaines missions le long des côtes, qui nécessitent l'utilisation d'hélicoptères. Ces hélicoptères, que possède et utilise la Garde côtière, sont pilotés et entretenus par les employés de Transports Canada qui montent à bord et qui agissent comme membres de la Garde côtière pendant leur séjour sur le navire. C'est un exemple qui illustre bien une intégration étroite et serrée, et Transports Canada l'a fait à maintes reprises dans le passé.

Le sénateur Cochrane : Êtes-vous en train de nous dire qu'il y a un conflit entre la Garde côtière et le MPO?

M. Turner : La Garde côtière fait partie du MPO. Je n'ai pas dit qu'il y avait un conflit. J'ai dit que la première décennie de son intégration au MPO a été une période éprouvante et difficile pour les deux organisations. La Garde côtière, surtout en ce qui concerne les opérations, utilisait sa flotte de manière différente des patrouilleurs de pêche et des chercheurs scientifiques du MPO. Cela a créé des défis de taille pour la Garde côtière et le MPO durant les premières années où l'on essayait de déterminer la façon de procéder.

Cela s'explique en partie, comme je l'ai indiqué dans mes observations préliminaires, par le manque de financement dans l'organisation responsable des pêches. Le sous-ministre de l'époque a fait exactement ce que tout bon sous-ministre doit faire, c'est-à-dire qu'il a réaffecté son financement selon l'ensemble des priorités du ministère; ainsi, une partie des fonds ont été retirés de la Garde côtière au profit d'autres priorités du MPO. Le sous-ministre a pris la bonne décision.

Toutefois, il leur a fallu beaucoup de temps avant d'en arriver à un modus operandi permettant de financer adéquatement les navires de la Garde côtière. Il existe toujours des problèmes de planification à long terme pour l'utilisation et le remplacement méthodique des navires. Ce n'est pas parce qu'il y a un conflit à l'intérieur du MPO. C'est la conséquence d'un certain nombre de facteurs, y compris les défis liés au financement à relativement court terme, défis auxquels le MPO semble faire face très souvent.

En ce qui concerne la façon dont la flotte était exploitée auparavant, il faut dire que le MPO avait tendance à utiliser les navires pour des missions uniques, sous la direction d'agents qualifiés. Très souvent, l'équipage du navire était composé d'employés embauchés pour une période déterminée afin de s'acquitter d'une mission particulière, sous la direction et le commandement de l'agent des pêches ou de l'expert scientifique en chef, par exemple, sauf dans les affaires de sûreté maritime.

La méthode de fonctionnement de la Garde côtière, pour sa part, a toujours consisté à former les agents des navires pour qu'ils deviennent des gestionnaires de programmes à part entière afin de gérer non seulement leurs propres budgets, mais aussi les aspects liés à l'exploitation du navire et à l'exécution du

be doing something similar with Fisheries and Oceans, in which the program responsibilities for fisheries surveillance, science and oceans management would be assigned to them to carry out to the best of their abilities. That would be integrated with other things they were assigned to do at sea because the ships are designed to be multi-mission capable as well. That is not the way the Department of Fisheries and Oceans was used to operating. Its people were rightfully concerned at the significant operational cost associated with using ships that were generally larger than might be required or more complex than might be required for their specific function for that week. They were essentially looking for the lowest-cost possible platform to do just that role.

I was saying that the Coast Guard is now established as a separate operating agency. There is a move afoot to refocus the budget, to recognize the importance of having a federal presence at sea and to split the cost from the programs they support, such as fisheries enforcement or science research. This is a more logical and responsible way to operate the Coast Guard fleet. However, this is all happening within DFO. It is not that there is any fight between them since they are all one.

Senator Cochrane: I used the wrong term, “conflict.”

Senator Robichaud: Do I understand that the announcements that have been made would reduce our global capacity to do the work we are doing now and the new ships will not be as efficient as the platforms we have now?

Mr. Turner: The new vessels that have been announced and are to be built for DND are offshore and Arctic patrol vessels. They are not designed to replace the Coast Guard icebreakers. However, the government is spending a great deal of money to build these new ships, which of necessity will be a compromise vessel and design since they are required to operate perhaps eight or nine months of the year in open water and three or four months of the year on ice. My fear is that this drain on the federal purse, while it may create a fairly superficial, additional presence in the Arctic for a few short months, could result in a reluctance to fund the orderly replacement of the Coast Guard’s icebreaking fleet with adequate capability for true Arctic operations.

As I also noted in my remarks and in the newspaper article I wrote, the unfortunate reality is that as good as our naval personnel are, the only experience they have in operating in ice-covered waters is when they go aboard a Coast Guard or commercial vessel for a trip. The expertise around ice operations is entirely within the Coast Guard at this point.

Senator Robichaud: You are saying this new ship will be DND, not Coast Guard.

programme. Ces agents sont entrés dans l’organisation en pensant qu’ils allaient faire quelque chose de similaire à Pêches et Océans, c’est-à-dire qu’ils se verraient confier des responsabilités relatives à des programmes en matière de surveillance des pêches, des projets scientifiques et de gestion des océans pour s’en acquitter au mieux de leurs aptitudes. À cela s’ajouteraient d’autres tâches à accomplir en mer, car les navires sont conçus pour assurer des missions multiples. Ce n’est pas la façon dont le ministère des Pêches et Océans avait l’habitude de fonctionner. Ses employés étaient préoccupés, à juste titre, du coût opérationnel considérable associé à l’utilisation de navires qui étaient généralement plus gros que ce dont ils avaient besoin ou plus complexes que ce qui était nécessaire pour leurs fonctions particulières pendant une semaine donnée. Ils cherchaient essentiellement la plateforme la moins coûteuse possible pour jouer ce rôle.

J’ai dit que la Garde côtière fonctionne maintenant comme un organisme distinct. On a de plus en plus tendance à recentrer le budget, à reconnaître l’importance d’une présence fédérale en mer et à diviser le coût des programmes financés, comme l’application de la législation sur les pêches ou la recherche scientifique. Il y a une façon plus logique et responsable d’exploiter la flotte de la Garde côtière. Toutefois, tout cela se passe au MPO. Mais il n’y a pas de querelles entre les deux puisqu’ils ne font qu’un.

Le sénateur Cochrane : J’ai utilisé le mauvais terme en disant « conflit ».

Le sénateur Robichaud : Faut-il comprendre que les annonces faites auraient pour conséquence de réduire notre capacité globale à faire le travail que nous faisons maintenant et que les nouveaux navires ne seraient pas aussi efficaces que les plateformes que nous avons à l’heure actuelle?

M. Turner : Les nouveaux navires en question qui sont construits pour le MPO sont des patrouilleurs hauturiers et arctiques. Ils ne sont pas conçus pour remplacer les brise-glaces de la Garde côtière. Toutefois, le gouvernement dépense beaucoup d’argent pour construire ces nouveaux navires qui, par nécessité, seront de conception inédite étant donné qu’ils devront être en service pendant peut-être huit ou neuf mois en eaux libres et trois ou quatre mois dans la glace. Ce qui m’inquiète, c’est que cette dépense des deniers publics, même si elle crée une présence supplémentaire assez superficielle en Arctique pendant quelques mois, pourrait entraîner une réticence à financer le remplacement méthodique de la flotte de brise-glaces de la Garde côtière par une flotte adéquate pour les vraies opérations dans l’Arctique.

Je fais aussi remarquer, dans mes observations et l’article que j’ai écrit dans le journal, que la triste réalité, c’est qu’aussi bon que puisse être notre effectif naval, la seule expérience qu’il ait des opérations en des eaux recouvertes de glace, c’est quand il va à bord d’un navire de la Garde côtière ou un navire commercial pour un voyage. La Garde côtière est pour l’instant la seule à posséder de l’expertise des opérations en des eaux recouvertes de glace.

Le sénateur Robichaud : Vous dites bien que ce nouveau bâtiment appartiendra au MDN, pas à la Garde côtière?

Mr. Turner: I am not referring to the *Louis S. St-Laurent* replacement announced this week. I am referring to the eight Arctic and offshore patrol ships announced in July of this past year. These eight patrol vessels have an estimated acquisition cost of \$3.1 billion and another \$4.3 billion required for operations and maintenance over their lifespan.

As I indicated before, I am not speaking on behalf of the department or the Coast Guard, but my case is simply that this is not the best use of Canada's limited government resources, the taxpayers' money. We should ensure that the navy has offshore patrol vessels optimized for that role in ice-free waters, including small portions of the Arctic that are ice free in the summertime, as they do now, whereas the Coast Guard should be given the resources to renew and modernize the icebreaking fleet to support all departments, including National Defence. For example, to create a scenario for you, National Defence navy personnel could form a detachment to be carried at certain times on board certain of the larger Coast Guard icebreakers. The ship may well be armed, but in a weaponry sense it would be under the control and management of DND, not Coast Guard personnel on board. There are ways to do this, and other nations have found effective ways of combining these responsibilities.

My concern is that we end up with a series of eight expensive naval vessels that carry around a huge amount of additional steel and additional ice capability two-thirds of the year in open water and, vice versa, going into the Arctic during the summer months but are not capable of doing anything except sailing through light first-year ice. It does not sound like the optimum solution.

The Chair: I think the rather facetious term applied to them was "slush breakers."

Mr. Turner: Not by me, I hasten to add.

Senator Cochrane: What about this new polar icebreaker that was announced yesterday? What are your views on that matter?

Mr. Turner: That is a direct replacement for the *Louis S. St-Laurent*. I am delighted to see the government announce the replacement of Canada's Coast Guard flag ship. It will be 40 years old next year. It has done tremendous service. That vessel has been highly successful. However, it is at the point where orderly planning and replacement is essential if Canada is to continue to have any presence up there that people will take seriously.

The *Louis S. St-Laurent* is unfortunately the only one of the major icebreakers we have of that class. My understanding from reading the budget announcement is that the new replacement for that Coast Guard ship will be somewhat more capable than the existing ship. From that, I take it that it will be perhaps an Arctic Class 6, and I would be pleased to see if it was more. That raises questions about the wisdom of building one ship with significantly greater capability and power than the others.

M. Turner : Je ne parle pas du bâtiment qui remplacera le *Louis S. St-Laurent*, dont l'annonce a été faite cette semaine. Je parle des huit patrouilleurs de l'Arctique et du large qui ont été annoncés en juillet dernier. Le coût estimatif d'acquisition de ces patrouilleurs est de 3,1 milliards de dollars, et il faudra en plus 4,3 milliards de dollars pour leurs opérations et leur entretien sur toute leur durée de vie.

Je répète que je ne m'exprime pas au nom du ministère ou de la Garde côtière, mais je veux simplement dire que ce n'est pas le meilleur usage qui puisse être fait des ressources limitées du gouvernement du Canada, de l'argent des contribuables. Nous devrions nous assurer que la Marine soit munie de patrouilleurs du large optimisés pour tenir ce rôle dans des eaux recouvertes de glace, y compris dans les petites portions de l'Arctique qui ne sont pas glacées en été, comme c'est le cas maintenant, tandis que la Garde côtière devrait recevoir les ressources nécessaires pour renouveler et moderniser la flotte de brise-glaces utile à tous les ministères, y compris à celui de la Défense nationale. Par exemple, pour vous donner un exemple de scénario, le personnel de la Marine de la Défense nationale pourrait former un détachement pouvant à un certain moment être transporté à bord de certains des grands brise-glaces de la Garde côtière. Le navire peut bien être armé, mais l'aspect de l'armement serait sous le contrôle et la direction du MDN, et non pas du personnel de la Garde côtière à bord. Il y a des solutions, et d'autres pays ont trouvé des moyens efficaces de conjuguer ces responsabilités.

Ce que je crains, c'est que nous nous retrouvions avec une série de huit bâtiments de guerre coûteux transportant un poids phénoménal de métal additionnel et ayant la capacité de navigation dans les glaces qui naviguent sur des eaux ouvertes pendant deux tiers de l'année et inversement, qui vont dans l'Arctique pendant les mois d'été, mais ne peuvent rien faire d'autre que de naviguer sur des eaux recouvertes d'une mince couche de glace. Cela ne semble pas être la solution optimale.

Le président : Je pense qu'ils sont appelés par moquerie des « brise-gadoue ».

M. Turner : Pas par moi, je m'empresse de le préciser.

Le sénateur Cochrane : Et qu'en est-il de ce nouveau brise-glaces polaire qui a été annoncé hier? Qu'en pensez-vous?

M. Turner : C'est le remplacement direct du *Louis S. St-Laurent*. Je suis ravi que le gouvernement ait annoncé le remplacement du bâtiment amiral de la Garde côtière canadienne. Il aura 40 ans l'année prochaine. Il a rendu d'énormes services. Ce vaisseau a eu d'énormes succès. Cependant, il en est au point où une planification ordonnée et son remplacement deviennent essentiels si le Canada veut continuer d'assurer sa présence là-haut, d'une manière qui sera prise au sérieux.

Le *Louis S. St-Laurent* est malheureusement le seul grand brise-glaces que nous ayons de cette catégorie. À ce que j'ai compris de ma lecture de l'annonce qui a été faite avec le budget, le remplaçant de ce bâtiment de la Garde côtière aura de plus grandes capacités que le navire actuel. J'en déduis que ce sera peut-être un navire Arctique de classe 6, et je serais heureux que ce soit encore mieux. Cela soulève des questions sur la logique de construire un bâtiment qui a de bien plus grande capacité et de

Perhaps there should be two. It also gives me hope that the current government has not forgotten about the other ships that are already up there, the Coast Guard fleet and Coast Guard icebreakers, because the other ships — the Type 1200 vessels that are somewhat smaller than the *Louis S. St-Laurent* and less powerful and less capable in ice — are also all aging. They are now at the point where replacement has to be planned for them as well. The newest ship of the fleet in the Arctic that was built for that purpose is 20 years old. Even the *Terry Fox*, which is operating there now, was not designed to last 30 or 40 years, so replacements are essential.

I am pleased to see the announcement of what is billed as the replacement for the *Louis S. St-Laurent* and pleased that it is being indicated that the capabilities will be in fact better than the *Louis S. St-Laurent*.

Senator Cowan: To follow up on a question and an answer you gave to Senator Robichaud, those vessels announced in July will be DND vessels, not Transport Canada vessels.

Mr. Turner: Correct, they are not Transport Canada vessels. They are not Coast Guard-DFO vessels. They are DND vessels, operated by our navy.

Senator Cochrane: In various media recently, there has been increasing coverage of the mapping exercise in which Canada is currently engaged but also of similar attention paid by the U.S., Russia, China, among others. From what I am reading and hearing, this issue will only become all the more pressing. From your perspective, do we have adequate resources in place to support our efforts in regard to Arctic sovereignty? What are we doing well in these efforts and what more needs to be done? Finally, do you personally believe there is a threat to our sovereignty in the Arctic?

Mr. Turner: You have asked several questions. Let me touch briefly on the processes under way under the United Nations Convention on the Law of the Sea with respect to the delineation of undersea features that would allow a nation to lay claim to management of the area because these features are an extension of the continental shelf. That is what the argument is about when we see the Russians sailing up there to map the area and put canisters in the sea underneath the North Pole.

Canada is engaged in a similar exercise. It is going about this in an orderly and methodical way. A number of professional people in various government agencies are doing this. The Coast Guard is part of the support function for some of these mapping exercises. A lot of it is done fairly quietly, without much fanfare, through a number of different vessels, even through international research efforts, from aircraft and from parties on the sea ice. There are a number of different ways it can be done, but from my understanding, the Coast Guard is engaged and involved in supporting that mapping process. It is certainly not responsible

pouvoir que les autres. Peut-être devrait-il y en avoir deux. Cela me donne aussi espoir que le gouvernement actuel n'a pas oublié les autres navires qui sont là-bas, la flotte de la Garde côtière et les brise-glaces de la Garde côtière, parce que les autres navires — les vaisseaux de type 1200 qui sont un peu plus petits que le *Louis S. St-Laurent* et moins puissants et moins capables sur la glace — vieillissent eux aussi. Ils en sont au point où il faudrait commencer à planifier leur remplacement, à eux aussi. Le navire le plus récent de la flotte en Arctique qui a été construit à cette fin a déjà 20 ans. Même le *Terry Fox*, qui s'y trouve en ce moment, n'a pas été conçu pour durer 30 ou 40 ans, alors il est essentiel de le remplacer.

Je suis heureux que l'annonce ait été faite de ce qui est qualifié de remplacement du *Louis S. St-Laurent*, et qu'on ait dit que le nouveau bâtiment aura de plus grandes capacités que le *Louis S. St-Laurent*.

Le sénateur Cowan : Pour revenir sur une question et une réponse que vous avez données au sénateur Robichaud, ces navires qui ont été annoncés en juillet appartiendront au MDN, pas à Transports Canada?

M. Turner : Effectivement, ce ne seront pas des bâtiments de Transports Canada. Ce ne seront pas des navires de la Garde côtière et de Pêches et Océans Canada. Ce seront des navires du MDN, qui seront exploités par notre marine.

Le sénateur Cochrane : Divers médias, ces derniers temps, ont montré un intérêt marqué pour l'exercice de cartographie auquel s'adonne actuellement le Canada, mais aussi aux démarches similaires des États-Unis, de la Russie et de la Chine, entre autres. D'après ce que je lis et j'entends, c'est un dossier de plus en plus pressant. À votre avis, avons-nous des ressources suffisantes en place pour appuyer nos efforts pour assurer notre souveraineté dans l'Arctique? Que faisons-nous correctement, sur ce plan, et que faudrait-il faire de plus? Enfin, croyez-vous, personnellement, que notre souveraineté dans l'Arctique est menacée?

M. Turner : Vous avez posé plusieurs questions. Permettez-moi de parler brièvement des processus en cours sous le régime de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, relativement à la délimitation de caractéristiques sous-marines qui permettraient à un pays de revendiquer la gestion d'une région parce que ces caractéristiques sont une prolongation du plateau continental. C'est l'argument qui est posé quand on voit les bateaux russes se rendre là pour dresser la carte de la région et déposer des boîtes au fond de l'océan, au pôle Nord.

Le Canada a entrepris une démarche similaire. Il procède de manière ordonnée et méthodique et ce sont des professionnels de divers organes gouvernementaux qui en sont chargés. La Garde côtière participe à la fonction de soutien de certains de ces exercices de cartographie. Le plus gros de tout cela se fait de façon assez discrète, sans fanfare, avec divers navires, et même dans le cadre de projets internationaux de recherche, à partir d'avions et par des équipes qui sont sur les glaces de mer. Cela peut se faire de diverses manières, mais d'après ce que j'ai compris, la Garde côtière y est engagée et participe à l'appui de ce processus de

for it. That is an essential component of making a claim with respect to undersea jurisdiction for resource management responsibility over certain parts of the Arctic.

Other nations are taking this extremely seriously. The Russians have a far greater ice-breaking capability to support such a research mission. They demonstrated that in a recent high-profile voyage to the North Pole. In fact, in 1994, when the Coast Guard vessel *Louis S. St-Laurent*, along with the U.S. Coast Guard, made a trip to the North Pole on a scientific research mission, who should it meet when it arrived at the North Pole but a very large, powerful, nuclear icebreaker from Russia. They were up there not for scientific research but to film a television show with a bunch of children out on the ice. It is interesting that they can dedicate those kinds of resources to filming a television program.

The Russians have a massive capability compared to what other countries have in terms of their nuclear icebreaker fleet and conventional icebreakers. The Americans have three ships that are more powerful than the Canadian ships, including the two classic polar ships, the *Polar Sea* and the *Polar Star*. The *Healy*, which is their newest research icebreaker, is very capable as well.

With respect to the larger question of Arctic sovereignty, it is much more than being able to demonstrate that you can sail through ice-covered waters. You must be able to map those waters and the undersea features or be able to defend those waters in the sense of repelling an intruder with force. In a newspaper article that I wrote some months ago, I said that experts will tell you there is an 80-20 rule, and I hasten to add I am not an expert in maritime law and sovereignty issues. Essentially, 80 per cent of a country's ability to demonstrate sovereignty over its waters and adjacent lands is inherent in the management and administration of its laws, programs and service delivery in that area. The 20 per cent is associated with the ability to also deter, to defend, and there is no question that this is an important component.

I would argue that we should not overlook our ability to be in the Arctic and to have our citizens living in the Arctic, as they do now; to have the capability in government departments to support our programs and services; and to have the capability, including in the case of the Coast Guard, to enforce our regulations and laws with respect to marine pollution, vessel passages through Arctic waters and environmental protection. These are extremely important aspects of sovereignty.

I believe there was a third aspect to your question.

Senator Cochrane: I think you covered all of them. I was concerned about sovereignty.

Mr. Turner: You had asked whether there is a threat to sovereignty.

cartographie. En tout cas, elle n'en assume certainement pas la responsabilité. C'est un élément essentiel d'une revendication visant la compétence juridique sous-marine relativement à la responsabilité de la gestion des ressources dans certaines parties de l'Arctique.

D'autres pays prennent cela très au sérieux. Les Russes ont une flotte de brise-glaces de capacité nettement supérieure pour appuyer ce genre de missions de recherche. Ils l'ont démontré lors d'un voyage récent très médiatisé au pôle Nord. De fait, en 1994, quand le bâtiment de la Garde côtière *Louis S. St-Laurent*, a fait un voyage au pôle Nord avec la Garde côtière américaine pour une mission de recherche scientifique, sur qui se sont-ils tombés en arrivant au pôle Nord, si ce n'est un énorme brise-glaces nucléaire très puissant de la Russie? Il était là non pour faire de la recherche scientifique mais pour filmer une émission télévisée avec un tas d'enfants, sur la glace. Il est intéressant qu'ils puissent consacrer ce genre de ressources pour filmer une émission de télévision.

Les Russes ont une capacité énorme comparativement à celle d'autres pays, avec leur flotte de brise-glaces nucléaires et leurs brise-glaces conventionnels. Les Américains ont trois navires qui sont plus puissants que les navires canadiens, dont les deux bâtiments polaires classiques, le *Polar Sea* et le *Polar Star*. Le *Healy*, leur plus récent brise-glaces de recherche, a aussi de grandes capacités.

En ce qui concerne la plus vaste question de la souveraineté, il s'agit beaucoup plus que de démontrer qu'on peut naviguer sur des eaux recouvertes de glace. Il faut pouvoir cartographier ces eaux et les caractéristiques sous-marines, ou pouvoir défendre ces eaux en repoussant les intrus avec force. Dans un article que j'ai publié dans un journal il y a quelques mois, je disais que les experts vous parleraient d'une règle de proportions de 80-20, et je m'empresse d'ajouter que je ne suis pas expert du droit de la mer ni des questions de souveraineté. En gros, 80 p. 100 de la capacité d'un pays de démontrer sa souveraineté sur ses eaux et les terres adjacentes est partie inhérente de la gestion et de l'application de ses lois, programmes et services dans cette région. Les 20 p. 100 sont liés à la capacité de décourager, de défendre, et il est certain que c'est un élément important.

Je soutiendrais que nous ne devrions pas négliger la nécessité d'avoir la capacité d'assurer notre présence dans l'Arctique et d'avoir des citoyens qui vivent en Arctique, comme ils le font maintenant; d'avoir, dans les ministères, les moyens d'appuyer nos programmes et services; et de pouvoir, y compris pour la Garde côtière, appliquer nos règlements et nos lois relativement à la pollution maritime, au passage des navires dans les eaux de l'Arctique et à la protection de l'environnement. Ce sont des aspects de la souveraineté qui revêtent une importance extrême.

Je crois bien qu'il y avait un troisième volet à votre question.

Le sénateur Cochrane : Je pense que vous avez répondu à tout. Je me préoccupais de la souveraineté.

M. Turner : Vous avez demandé si la souveraineté était menacée.

In a small “t” sense, there has been a threat for a number of years in the sense that Canada’s declared sovereignty over all of our Arctic waters is not recognized by a number of other nations — principally our good friends and colleagues, the United States. Many nations still consider the waters between the islands of the Arctic Archipelago to be international straits that any vessel should be free to sail through, provided it meets international safety and marine pollution standards.

That is not the position that Canada has taken. You may wish to talk to experts in this area about the background to that. However, the threat is there in the sense that if we do not demonstrate that we manage, control and administer those areas, including the waters and the ice that is over them — which is an essential component of it — then there certainly is a threat in a legal sense.

Is there a threat in the capital “T” military sense? I am not an officer in the Armed Forces, but even those I have seen quoted or spoken to have said no, there is no immediate military threat of which they are aware. You should talk to DND in that sense, though.

Senator Cochrane: Minister Flaherty’s budget on Tuesday provided \$20 million over the next two years to carry out data collection activities, as well as legal work to enable Canada to prepare an effective submission to the United Nations on the limits of the continental shelf. First, what do you make of this \$20 million boost; and, second, what would happen if Canada missed the 2013 deadline?

Mr. Turner: To answer the questions sequentially, I am pleased to see that additional funding is being provided. It is essential if the organizations and departments working in this field are to complete their work. There is no point in arriving at that magic date of 2013 with only half the work done. It simply will not cut it. Any claim we might wish to file at that point will be extremely weak and not likely to be accepted.

Whether \$20 million is enough is quite another matter. Operations in Canada’s Arctic are extremely expensive, as you know. It has nothing to do with the Coast Guard, per se; it has to do with the broader programs, though a portion of that may be required for ship support to carry out those programs. I will not call it a down payment, but I suspect it is a portion of the work and the costs associated with carrying out these initiatives.

The other nations involved in this work would consider that to be an extremely small investment. They are investing far more than that to define the undersea margins of the continental shelf, to map out the features and make their case that those features are an extension of the existing continental shelf in their country, and therefore they should be able to go forward by the deadline date to make a strong claim.

Elle est menacée, avec un petit « m », depuis plusieurs années dans le sens où la souveraineté que le Canada affirme sur toutes les eaux de l’Arctique n’est pas reconnue par plusieurs autres pays — principalement nos bons amis et collègues, les États-Unis. Bien des pays considèrent encore les eaux entre les îles de l’archipel Arctique comme constituant un détroit international dans lequel n’importe quel vaisseau devrait être libre de naviguer, dans la mesure où il respecte les règles internationales relatives à la sécurité et à la pollution maritimes.

Ce n’est pas l’avis du Canada. Peut-être des experts du domaine pourraient-ils vous expliquer l’historique de tout cela. Cependant, la menace existe dans le sens où si nous ne démontrons pas que nous pouvons gérer, contrôler et administrer ces régions, y compris les eaux et la glace qui les recouvrent — ce qui en est une composante essentielle — alors, il y a certainement menace dans le sens juridique.

Y a-t-il menace, avec « M » majuscule, au sens militaire? Je ne suis pas officier de l’armée, mais même ceux dont j’ai lu les propos ou avec qui j’ai parlé on dit que non, il n’y a pas de menace militaire immédiate, à leur connaissance. Vous devriez tout de même en discuter avec le MDN.

Le sénateur Cochrane : Dans le budget qu’a présenté le ministre Flaherty mardi, 20 millions de dollars sont réservés sur les deux prochaines années à des activités de collecte de données, ainsi qu’à des travaux juridiques pour permettre au Canada de préparer un dossier convaincant à présenter aux États-Unis sur les limites du plateau continental. Tout d’abord, que pensez-vous de cette somme de 20 millions de dollars? Et ensuite, qu’arriverait-il si le Canada manquait l’échéance de 2013?

M. Turner : Pour répondre aux questions en ordre, je suis heureux de constater cet apport de fonds additionnels. Il est essentiel, si on veut que les organisations et les ministères qui travaillent dans le domaine puissent s’acquitter de leurs tâches. Il ne servirait à rien d’arriver à cette date magique de 2013 en n’ayant fait que la moitié du travail. Cela ne passerait tout simplement pas. Toute revendication que nous pourrions vouloir faire dans de telles circonstances ne pourrait être qu’extrêmement faible, et peu susceptible d’être acceptée.

Quant à savoir si 20 millions suffisent, c’est une autre question. Les opérations, dans la région de l’Arctique, sont extrêmement coûteuses, vous le savez. Il ne s’agit absolument pas de la Garde côtière en tant que telle; il s’agit plutôt des programmes dans le sens plus large, bien qu’une portion de cette somme pourrait devoir être consacrée au soutien aux navires pour exécuter ces programmes. Je ne dirai pas que ce n’est qu’un acompte, mais je soupçonne que c’est une portion seulement du travail et des coûts associés à l’exécution de ces initiatives.

Les autres pays qui mènent de ces travaux trouveraient que c’est un investissement extrêmement modeste. Eux investissent beaucoup plus pour définir les limites sous-marines du plateau continental, pour en cartographier les caractéristiques et établir le bien-fondé de l’argument que ces caractéristiques sont une prolongation du plateau continental existant de leur pays, et par conséquent, qu’ils devraient pouvoir aller de l’avant d’ici à l’échéance et présenter un solide dossier de revendications.

The resources that are thought to be buried under the sea in those areas are believed to be substantial, if not enormous. Obviously, it is in every country's interests to ensure that it controls as much of it as it legitimately can lay claim to.

Should Canada not make such a submission by the deadline, my understanding is that we will lose the opportunity to make that claim at that point and that any retrograde, later action will not carry the same force. It will not be necessary to recognize it as part of the official process that has been laid out by the commission.

Again, there are people far more expert in this field in Ottawa than I that you may wish to talk to about the implications concerning the work being done, along with the timing of it and the submission to the commission.

Senator Robichaud: I have a question about the sovereignty issue and the 80-20 rule, where you say that the 80 per cent relates to our ability to provide services and administer the laws. Do you see any place where we could be challenged on that 80 per cent?

Mr. Turner: Speaking again as a private citizen who simply follows what is going on in our Arctic, there is no doubt that we could be challenged. There has been a reduction in some areas of activity in the Arctic, such as the Nanisivik mine closure, and some areas of development work in the Arctic.

A very small population is broadly scattered across the Arctic — Inuit, in particular. On the other hand, there is an increasing level of foreign shipping traffic sailing through that area, usually tourist traffic in the summertime, with an occasional commercial vessel as well.

No one is at the point of trying to turn the Northwest Passage into a commercial shipping route between Japan and Europe, but there is always that prospect, particularly if ice continues to thin in the Arctic waters. The challenge we have had is that the Arctic is such a vast and lightly populated area. We, as Canadians, have a tendency to address these kinds of issues on a crisis-of-the-day basis. If a big issue is getting attention in the newspapers and media, governments of the day — of whatever stripe — tend to pay more attention. Over the short term there are initiatives taken to try to strengthen our presence and support our people who live there.

As Canadians, I believe that we need to be investing more in our Arctic, in our people and in our communities. The core of our Arctic sovereignty is the people who inhabit the lands and live and work on the ice of the Arctic. It is not a question of throwing money at government programs to sail around to the waters up there or to sail a ship with a big gun on it through the area. There is a necessity to demonstrate every day that this is part of Canada, and we must manage it as if it is part of Canada. The people who live there believe it is part of Canada and we must live that fact every day. We must administer our laws, apply our programs and deliver services to citizens and companies who operate in this area, just as we would if they were living in downtown Toronto, to use an extreme example. It is that kind of investment and

Les ressources que l'on pense trouver dans ces régions, sous la mer, seraient importantes, pour ne pas dire énormes. Bien évidemment, tout pays a intérêt à s'assurer d'avoir autant de contrôle sur elles qu'il peut en revendiquer légitimement.

Si le Canada ne présente pas un tel dossier d'ici à l'échéance, je crois comprendre qu'il perdra la chance de pouvoir revendiquer son droit sur cette région à ce moment-là et toute action rétrospective ultérieure ne saurait avoir autant d'effet. Elle n'aurait pas à être reconnue dans le cadre du processus officiel qu'a établi la commission.

Je répète qu'il y a à Ottawa des gens qui sont beaucoup plus au fait de la question que moi, avec qui vous pourriez parler des implications du travail qui se fait, ainsi que du moment choisi pour le faire, et de la présentation du dossier à la Commission.

Le sénateur Robichaud : J'aurais une question au sujet de la souveraineté et de cette règle de 80-20, quand vous dites qu'une part de 80 p. 100 est liée à notre capacité de fournir les services et d'administrer les lois. Est-ce que vous entrevoyez quelque part où on pourrait contester notre capacité, relativement à ces 80 p. 100?

M. Turner : Encore une fois en tant que citoyen qui ne fait que suivre ce qui se passe dans notre région de l'Arctique, il n'y a aucun doute qu'on pourrait y contester nos droits. Il y a eu un ralentissement dans certains secteurs d'activités en Arctique, comme la fermeture de la mine de Nanisivik, et de certains projets de développement, en Arctique.

Une très faible proportion de notre population est très éparpillée en Arctique — les Inuits, surtout. D'un autre côté, on constate une croissance importante de la navigation de navires étrangers dans cette région, généralement des navires de tourisme en été, et aussi l'occasionnel bâtiment commercial.

Personne n'en est au point d'essayer de faire du passage Nord-Ouest une voie maritime commerciale entre le Japon et l'Europe, mais c'est toujours possible, surtout si la glace continue de s'amincir dans les eaux de l'Arctique. Le défi qui se pose pour nous, c'est que l'Arctique est une région tellement vaste et si peu peuplée. En tant que Canadiens, nous avons tendance à affronter ce genre de problèmes un peu au jour le jour. Si un grand problème éveille l'attention des journaux et des médias, les gouvernements du jour — quelle que soit leur allégeance politique — tendent à y porter plus d'attention. Des démarches sont entreprises à court terme pour essayer de renforcer notre présence et d'appuyer nos gens qui vivent là-bas.

En tant que Canadiens, je pense qu'il nous faut investir plus dans notre Arctique, dans nos citoyens et nos collectivités. La clé de notre souveraineté dans l'Arctique, ce sont les gens qui habitent les terres et vivent et travaillent sur les glaces de l'Arctique. Ce n'est pas une question de jeter de l'argent dans des programmes publics pour naviguer sur ces eaux-là ou les faire occuper par un bâtiment équipé d'un gros canon. Ce qu'il faut, c'est démontrer chaque jour que cette région fait partie du Canada, et nous devons la gérer en tant que telle. Les habitants de cette région estiment qu'elle fait partie du Canada et nous devons affirmer ce fait au quotidien. Nous devons administrer nos lois, offrir nos programmes et fournir des services aux citoyens et aux compagnies qui sont dans la région, comme nous le ferions s'ils se

dedication to demonstrating not just sovereignty but our ability to live in and use the territory, lands, waters and ice of the Arctic that is so important in making a case later on.

The current mapping initiative is a very particular and specific issue. However, the day-to-day challenge is showing how we, as Canadians, are also an Arctic people. We have to take seriously our responsibilities to the people who inhabit the Arctic and who make a living in the Arctic, both on the land and on the ice. They are truly Canadian citizens like everyone else. I think that is an essential component of Arctic sovereignty.

To the extent that government services provided by organizations such as the Coast Guard, as part of fisheries and oceans, contributes to that. It is an important contribution. The reality is a much broader and larger one of being able to show how you manage, administer and serve the people who live there.

The Chair: Before I go on to Senator Watt, on that topic of sovereignty, we will be hearing next week from Professor Michael Byers from British Columbia who is one of — if not “the” — foremost Canadian experts on this topic. At his invitation, about 10 days ago I attended a seminar held here in Ottawa. It was a model negotiation between Canada and the U.S.’s Paul Cellucci.

I wanted to tell you why and what I have just distributed. I apologize for the fact that it is only in English. These are the results of the model negotiation that went on between the Canadian and American teams. It was a game. Nobody represented anyone and nobody had any authority at all. It was simply a game that they played. At the end of the day, they produced this document. I wanted committee members to have it before next week so that we would be knowledgeable about what went on. Perhaps it will help us in exploring this question with Professor Byers when he appears before our committee.

Senator Watt: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Turner, I can not help but agree with you on many points you have raised. I think the Arctic has been suffering from the standpoint that as a government we tend to react only when there is a crisis. We must prepare and put ourselves in a good position to be able to know how to handle Arctic issues. We never really put enough effort into it, never mind the fact that there is always a lack of money to make those things happen.

In terms of readiness, as a parliamentarian I do not feel that we are ready in the event a crisis takes place in the Arctic. For example, if there is a huge oil spill, I cannot even begin to imagine which country we would contact first that might have the expertise to handle such an event. There is also the difficulty of how to transport the necessary equipment into the Arctic if there is a crisis. I would like to get your reaction on that particular

trouvaient au centre-ville de Toronto, pour donner un exemple extrême. C’est ce genre d’investissement et de détermination à affirmer non seulement notre souveraineté, mais notre capacité de vivre et d’exploiter le territoire, les terres, les eaux et la glace de l’Arctique qui sera un important plaidoyer en notre faveur plus tard.

L’initiative actuelle de cartographie est un enjeu très particulier et spécifique. Cependant, le défi au quotidien consiste à démontrer comment nous, en tant que Canadiens, sommes aussi un peuple de l’Arctique. Nous devons assumer sérieusement nos responsabilités à l’égard des habitants de l’Arctique, qui tirent leur subsistance de l’Arctique, sur terre et sur la glace. Ce sont des citoyens canadiens au même titre que tous les autres. Je pense que c’est un aspect essentiel de la souveraineté sur l’Arctique.

Les services publics que fournissent les organisations comme la Garde côtière, dans le cadre des services de Pêches et Océans, y contribuent. C’est une contribution importante. La réalité est beaucoup plus vaste et elle consiste à démontrer comment on gère, on administre, et on sert les habitants de la région.

Le président : Avant de laisser la parole au sénateur Watt, à propos de la souveraineté, nous allons accueillir la semaine prochaine le professeur Michael Byers, de la Colombie-Britannique, qui est l’un des — sinon « le » — grands experts canadiens du domaine. J’ai assisté il y a une dizaine de jours, sur son invitation, à un séminaire qui a eu lieu ici, à Ottawa. C’était une négociation modèle entre le Canada et Paul Cellucci, des États-Unis.

Je voulais vous expliquer ce que je viens de faire distribuer et pourquoi. Je m’excuse que ce soit seulement en anglais. Ce sont ici les résultats de la négociation modèle qui s’est déroulée entre les équipes canadienne et américaine. C’était un jeu. Personne ne représentait personne, et personne n’avait le moindre pouvoir. C’était simplement un jeu qu’ils ont joué. Au bout du compte, ils ont produit ce document. Je voulais le donner aux membres du comité avant la semaine prochaine pour que nous sachions de quoi il s’agit. Peut-être cela nous aidera-t-il à discuter de cette question avec le professeur Byers quand il comparaitra devant le comité.

Le sénateur Watt : Merci, monsieur le président.

Monsieur Turner, je ne peux que vous dire combien je suis d’accord avec vous sur bien des questions que vous avez soulevées. Je pense que l’Arctique a souffert du fait qu’en tant que gouvernement, nous avons tendance à ne réagir que lorsqu’il y a une crise. Nous devons nous préparer et nous mettre en bonne position pour pouvoir déterminer comment composer avec les enjeux concernant l’Arctique. Nous n’y avons jamais investi suffisamment d’efforts, sans parler du manque constant d’argent pour pouvoir réaliser quoi que ce soit.

En ce qui concerne l’état de préparation, en notre qualité de parlementaires, je ne crois pas que nous soyons prêts pour l’éventualité d’une crise en Arctique. Par exemple, s’il survenait un énorme déversement de pétrole, je ne peux même pas m’imaginer avec quel pays nous communiquerions d’abord, qui pourrait avoir l’expertise nécessaire pour faire face à pareille situation. Il y a aussi le problème du transport du matériel

aspect. We do not have any rigs to clean up the mess if there is a spill in the Arctic in amongst the ice. We all know that the ice is thinning. A certain amount of ice will always remain around the bays. Freeing up the open water might happen before the ice in the corners and pockets of those bays disappear.

I put that to you as a first question. I have other areas I am also concerned about that I would like to raise later.

Mr. Turner: Senator, I would tend to agree that as the number of ships increase there is a growing risk of a significant oil spill in the Arctic. The background on this issue goes back to amendments to the Canada Shipping Act in which arrangements were made and negotiations completed with the private sector oil companies to have them fund, through a levy system, the creation of oil pollution response equipment depots and to train their people to operate them in Southern Canada. That is not the case in the Arctic. The Coast Guard that has the responsibility in the Arctic.

The Coast Guard does have depots with pollution response equipment at a number of locations across the Arctic, but I think they would be the first to admit that they would be hard pressed to respond adequately in the event of a major spill amongst ice-covered waters because of the operational challenges that would create.

Certainly, this is an area where multiple departments would come into play. It is perhaps an irony of the situation I was criticizing earlier that there is nothing like a crisis to bring cooperation and collaboration amongst the populous. They step up quickly and do an excellent job. I can name numerous situations I was involved in during my time where we had super cooperation between the departments.

The Coast Guard has an excellent working relationship with DND, for example. You would see all Canada's resources quickly brought into play. DND aircraft such as the Hercules would fly supplementary equipment up into the North and parachute it out to the right area. I cannot overstress the necessity of the Coast Guard having a floating platform and icebreakers capable of operating in the area. You cannot do much if you do not have a platform from which to operate.

We need to pay attention to the limited capability we have in the Arctic to react to a major spill. There is no question that if there is a significant spill, there will be a significant impact on the environment up there. I know from personal experience that it is extremely difficult to clean up oil and ice. We must make that effort. We must do whatever we can possibly do. It will not be an acceptable excuse to Canadians across the country — not just in the Arctic — to say, "Oh, we did not have enough equipment in

nécessaire en Arctique s'il arrivait une crise. J'aimerais savoir ce que vous pensez de cet aspect particulier. Nous n'avons aucune plateforme pour nettoyer les dégâts s'il y avait un déversement dans les glaces de l'Arctique. Nous savons tous que la glace s'amincit. Il restera toujours une certaine quantité de glace en bordure des baies. Le dégagement de la mer libre se fera certainement avant que la glace disparaisse dans les coins et dans ces baies.

Voici donc la première question que je vous pose. J'ai d'autres sujets de préoccupation, dont j'aimerais vous parler ensuite.

M. Turner : Sénateur, je serais d'accord qu'avec l'augmentation de la circulation maritime, le risque d'un déversement accidentel de pétrole en Arctique augmente. L'historique de cette question remonte aux modifications à la Loi sur la marine marchande du Canada, quand des dispositions ont été prises et des négociations menées avec les compagnies pétrolières du secteur privé pour qu'elles financent, au moyen d'un régime de droits, la création d'un dépôt de matériel d'intervention contre la pollution par le pétrole, et pour former leurs gens à l'utilisation de ce matériel dans le sud du Canada. Il n'y a rien de tel pour l'Arctique. C'est la Garde côtière qui assume cette responsabilité en Arctique.

La Garde côtière a des dépôts à divers endroits en Arctique, avec le matériel d'intervention contre la pollution, mais je pense qu'elle serait la première à admettre qu'elle aurait bien du mal à intervenir de manière adéquate s'il survenait un important déversement dans les eaux recouvertes de glace, à cause de défis opérationnels que cela présenterait.

C'est certainement un domaine dans lequel plusieurs ministères pourraient intervenir. C'est peut-être là l'ironie de la situation. Je faisais une critique, tout à l'heure, en disant qu'il n'y a rien comme une crise pour stimuler la coopération et la collaboration entre les peuples. Ils réagissent promptement et font un excellent travail. Je pourrais donner de nombreux exemples de situations dont j'ai été témoin dans mon temps, où la collaboration entre les ministères a été superbe.

La Garde côtière entretient d'excellentes relations de travail avec le MDN, par exemple. Vous constateriez que toutes les ressources du Canada entreraient rapidement en œuvre. Un avion du MDN, comme le Hercules, transporterait du matériel supplémentaire vers le Nord et le parachuterait dans le secteur approprié. Je ne saurais trop insister sur la nécessité pour la Garde côtière d'avoir une plateforme flottante et des brise-glaces capables de naviguer dans le secteur. On ne peut pas faire grand-chose sans une plateforme d'où lancer les opérations.

Nous devons prendre garde aux limites de notre capacité de réagir à un grave déversement en Arctique. Il est certain que s'il survenait un important déversement, ses répercussions sur l'environnement pourraient être graves. Je sais, par expérience, qu'il est extrêmement difficile de nettoyer du pétrole et de la glace. Nous devons faire un effort. Nous devons faire tout en notre pouvoir. Ce ne sera pas une excuse acceptable pour les Canadiens de tout le pays — pas seulement en Arctique — que de dire « Oh,

the stockpile.” It is something that the government may want to look at in terms of funding the Coast Guard, which is directly responsible for the response to Arctic marine pollution.

Senator Watt: We are always relying on the government’s source of general public tax money, if you want to put it that way, so we tend to look toward the government in many respects. However, with the huge amount of responsibility that is placed on the government at times, I would have to say that the money is not there.

What do you think of the possibility of somehow, somewhere, private funds becoming an issue? In other words, the private sector side would also have to be more involved in the activities in the Arctic because we are running out of time, in my opinion. How would you feel if there were to be a private sector-government partnership arrangement?

Mr. Turner: Senator, it would be extremely difficult to look to the private sector operators to fund major improvements in spill response capability in the Arctic. The private sector operates on the basis that it needs significant commercial activity in an area to sustain the notion that it should be taxed, as it sees it, to provide a capability to respond to something like an oil spill. That is why the system in Southern Canada works as it does now. I personally led the negotiations with the private sector oil companies to establish the capability we currently have. Whether it is sufficient or not is another question.

In the Arctic, you would find it extremely challenging to sit down with a group of oil companies and suggest that they should pay to clean up the oil because in most cases they did not take it there. They are certainly not carrying it through the Arctic in their tankers. They would say that the most likely cause of an oil spill would be a cruise ship from some other country carrying foreign tourists, and the oil companies would wonder why we are looking at them to pay for it.

I would suggest there is funding available within the wider range of government revenues and expenditures to carry out the level of activity that Canadians feel is appropriate. It comes down to a question of what and how we tax and what we do with those funds. Canadians have to make the decision as to whether the Arctic is precious enough for them to spend the money up front to ensure we have an adequate level of protection; in other words, to buy insurance against a significant spill. That is what it is: insurance. It can never be enough in the sense that you will always have damage if there is a significant spill.

I believe that my former colleagues in the Coast Guard will do the best job possible. They will call in every expert in the world to help, including other departments in Canada, but it will be

nous n’avons pas assez de matériel en stock ». Peut-être le gouvernement devrait-il réfléchir au financement de la Garde côtière, qui est directement responsable de l’intervention contre la pollution maritime en Arctique.

Le sénateur Watt : Nous comptons aussi toujours sur la source de recettes fiscales du gouvernement, si on peut le dire ainsi, alors nous tendons à nous fier au gouvernement, à bien des égards. Cependant, avec les énormes responsabilités qu’assume parfois le gouvernement, il faut admettre que la caisse est vide.

Que pensez-vous de la possibilité de faire intervenir les fonds privés, d’une manière ou d’une autre? Autrement dit, le secteur privé devrait aussi jouer un plus grand rôle dans les activités en Arctique parce que le temps va nous manquer, selon moi. Que penseriez-vous d’une entente de partenariat entre le secteur privé et le gouvernement?

M. Turner : Sénateur, il serait extrêmement difficile de compter sur les exploitants du secteur privé pour financer une forte amélioration de la capacité d’intervention contre les déversements en Arctique. Le secteur privé part du principe qu’il doit avoir des activités commerciales d’importance dans une région pour accepter le principe d’être taxé, selon sa vision des choses, pour assurer une capacité d’intervention en cas d’incident comme un déversement de pétrole. C’est pourquoi le système qu’il y a dans le sud du Canada fonctionne tel qu’il le fait maintenant. J’ai personnellement dirigé les négociations avec les compagnies pétrolières du secteur privé pour créer la capacité que nous avons maintenant. Quant à savoir si c’est suffisant, c’est une autre question.

En Arctique, vous auriez énormément de difficulté à vous faire entendre par un groupe de compagnies pétrolières auxquelles vous voudriez suggérer que ce serait à elles de payer pour nettoyer un déversement de pétrole, parce que dans la plupart des cas, ce ne serait pas elles qui auraient amené le pétrole jusque là. Il est certain qu’elles ne font pas traverser l’Arctique à leurs navires pétroliers. Elles répondraient que la cause plus probable d’un déversement de pétrole serait un navire de croisière d’un autre pays transportant des touristes étrangers, et les compagnies pétrolières se demanderaient pourquoi on compterait sur elles pour en assumer les frais.

Je pourrais suggérer qu’il y a possibilité de financement, à même la plus vaste gamme des recettes et des dépenses publiques, pour réaliser des activités d’une envergure que les Canadiens jugeraient appropriée. La question qu’il faut se poser est qu’est-ce que nous taxons et comment, et que faisons-nous avec ces recettes? Les Canadiens doivent prendre la décision, à savoir si l’Arctique revêt pour eux assez d’importance pour investir immédiatement afin de nous assurer d’avoir un niveau adéquat de protection; autrement dit, pour acheter une assurance contre tout déversement important. C’est ce que c’est : une assurance. Ce ne sera tout de même jamais assez, dans le sens où il y aura toujours des dommages s’il y a un déversement important.

Je crois que mes anciens collègues de la Garde côtière feront de leur mieux. Ils appelleront à l’aide tous les experts du monde, y compris d’autres ministères du Canada, mais il sera coûteux

costly to maintain an adequate capability up there. It will be supplemented from capability in the South as well. Before we say we cannot afford it as a country, perhaps we should look at the cost of not doing it if there is an accident.

Senator Watt: Would you be inclined to conduct feasibility studies?

Mr. Turner: It is time for an update of the level of marine operations in the Arctic as it applies to our concerns about the potential for significant pollution incidents. It should involve not only the Canadian Coast Guard and DFO but also Transport Canada and Environment Canada. We should have a close look at what is going on, how traffic patterns have changed, who is operating up there, what the level of risk is, what our capability is and what other countries are doing in similar situations.

Senator Watt: In an effort to get the government to move rapidly in that area, do you see that as part of the recommendations of this committee?

Mr. Turner: Clearly, it is not for me to guide your recommendations, but I will be pleased to see it, if that is what comes out of your report. It is an excellent step.

Senator Adams: I live with the people up there in Nunavut, and they have a few questions, too.

The first time Arctic sovereignty was introduced was in 1953. The *C.D. Howe* ferried Inuit to the High Arctic, to Resolute and Grise Fiord. It took my family to Churchill. Perhaps this was before your time in the Coast Guard.

Mr. Turner: Yes, senator.

Senator Adams: With respect to Arctic sovereignty, you mentioned that we are all Canadians. We deal with it between ourselves and the Government of Canada, but Arctic sovereignty does not seem to go anywhere given what I have seen. I would say that the people up there should go the United Nations and say, "Why are you guys fighting over Arctic sovereignty? We have a settled land claim and we are the people who are living up there." At least the people up there know that it is Canadian land. The Arctic was settled by other countries as well — the United States, Russia and Denmark.

The United Nations should be able to say something to the Aboriginal people who have been living up there all their lives. Again, with respect to Arctic sovereignty, why would our land and water be taken away from us?

Mr. Turner: Again, stressing that I am not an expert in this area, my understanding is there is a significant interest in what happens in the Arctic but absolutely no debate about Canada's sovereignty over the islands, the land. The debate, if I could call it that, is about the ice-covered waters between the land. As we all know in Canada, there is a distinct difference in how one treats water that is hard, if I can put it that way, on which you can travel, work and hunt, and water which is liquid, on which you

d'entretenir là-bas une capacité suffisante. Elle sera aussi le complément de la capacité du Sud. Avant de dire que nous ne pouvons nous le permettre en tant que pays, peut-être devrions-nous penser à ce que cela coûterait de ne rien faire s'il survenait un accident.

Le sénateur Watt : Seriez-vous porté à faire des études de faisabilité?

M. Turner : Il serait temps de mettre à jour les données sur le niveau des opérations maritimes en Arctique en regard de nos préoccupations sur les incidents potentiels de pollution importante. Non seulement la Garde côtière et le MPO devraient y participer, mais aussi Transports Canada et Environnement Canada. Nous devrions examiner de près ce qui se passe, en quoi les modèles de navigation ont changé, qui circule dans la région, quel est le degré de risque, quelle est notre capacité et ce que font d'autres pays dans des situations similaires.

Le sénateur Watt : Si on voulait que le gouvernement agisse plus rapidement dans le secteur, est-ce que cela devrait faire partie, selon vous, des recommandations de ce comité?

M. Turner : Il est clair que ce n'est pas à moi de dicter vos recommandations, mais je serais heureux de le voir dans votre rapport. Ce serait excellent.

Le sénateur Adams : Je vis avec le peuple du Nunavut, et lui aussi a des questions.

La première fois qu'il a été question de souveraineté dans l'Arctique, c'était en 1953. Le *C.D. Howe* a transporté des Inuits en Extrême Arctique, à Resolute et au fjord Grise. J'ai emmené ma famille à Churchill. Peut-être était-ce avant votre temps dans la Garde côtière.

M. Turner : Oui, sénateur.

Le sénateur Adams : En ce qui concerne la souveraineté dans l'Arctique, vous dites que nous sommes tous Canadiens. Nous en parlons entre nous et le gouvernement du Canada, mais la souveraineté dans l'Arctique ne semble rien donner, d'après ce que j'ai pu voir. À mon avis, les gens là-bas devraient aller devant les Nations Unies et dire « Pourquoi vous battez-vous pour la souveraineté dans l'Arctique? Nous avons une revendication territoriale qui est réglée, et c'est nous qui vivons là ». Au moins les habitants de cette région savent que ce sont des terres canadiennes. L'Arctique a été peuplé par d'autres pays aussi — les États-Unis, la Russie et le Danemark.

Les Nations Unies devraient pouvoir dire quelque chose aux peuples autochtones qui ont passé toute leur vie dans cette région. Je répète, en ce qui concerne la souveraineté dans l'Arctique, pourquoi nos terres et nos eaux devraient-elles nous être enlevées?

M. Turner : J'insiste encore une fois que je ne suis pas expert du domaine, mais à ce que je comprends, ce qui se passe dans l'Arctique suscite beaucoup d'intérêt mais il n'y a absolument aucun débat sur la souveraineté du Canada sur les îles et les terres. Le débat, si je peux l'appeler ainsi, porte sur les eaux recouvertes de glace qui sont entre les terres. Comme nous le savons tous au Canada, il y a une distinction dans la manière dont on traite l'eau qui est durcie, si je peux le dire ainsi, sur laquelle on peut se

sail. Very often in the Arctic it is the former, the ice regime, that governs how people live and operate, particularly in the native settlements.

The real issue in terms of sovereignty is the fact that Canada has chosen to make a claim or make a clear statement of its sovereignty over the waters between the islands, the waters of the Arctic Archipelago. Other nations, looking to maritime law which is approved and developed through the United Nations, are saying, "No, our understanding and interpretation of existing maritime law would effectively make those areas an international strait that we should be allowed to pass freely through."

The problem with taking issues like this to the United Nations is that you might not get the answer you want, in the sense that those laws that clearly define what is intended to be an international strait or waterway were, in fact, developed through the United Nations. A wise man who was my former boss used to say, "Be sure you are ready for the answer before you ask the question."

Personally speaking, I think Canada is in a much stronger position by demonstrating its active management, administration and sovereignty over the area rather than arguing before the United Nations that it should be considered to be sovereign.

Senator Adams: This land claims agreement took us 30 years to accomplish.

Mr. Turner: Indeed.

Senator Adams: On that point, I remember that the ITC, before the NTI, went to the United Nations because we needed to resolve this land claims issue with the Government of Canada. The United Nations said, "You have the land and you are entitled to a land claim." That is why I asked you about the United Nations.

Mr. Turner: That is an excellent example of my point. In that situation, the existing, internationally accepted law and practice clearly recognized that you had the claim because you inhabited the land. The international climate, the environment and the legal framework that has been collectively developed around the world, particularly in the last half century, clearly supported that action. However, you would want to be sure that the framework you are arguing under supports the position you are looking for in the case of Canada's Arctic waters.

Senator Adams: You mentioned not agreeing with the military and the navy spending over \$3 billion in the future. What do you think would be the better thing to do for Arctic sovereignty?

Mr. Turner: Returning to my area of expertise in terms of Coast Guard operations, my preferred option would have been to tell the navy that we will fund the construction of a suitable number of offshore patrol vessels optimized for the patrol task, perhaps with a certain amount of light ice capability to take care

déplacer, travailler et chasser, et l'eau liquide, sur laquelle on navigue. Bien souvent, dans l'Arctique, c'est le premier régime, celui de l'eau glacée, qui gouverne la vie et les actions de la population, particulièrement dans les colonies autochtones.

Le vrai problème, en ce qui concerne la souveraineté, c'est le fait que le Canada a choisi de revendiquer les eaux qui sont entre les îles, les eaux de l'archipel arctique, ou de clairement déclarer sa souveraineté sur elles. D'autres pays, en faisant fond sur le droit maritime qui est avalisé et formulé entre les Nations Unies, disent « Non, à ce que nous comprenons de l'interprétation du droit maritime actuel, ces régions constitueraient de fait un détroit international dans lequel nous devrions pouvoir naviguer librement ».

Le problème, quand on saisit les Nations Unies de ce type de question, c'est qu'on risque de ne pas obtenir la réponse que l'on souhaite, dans le sens où ces lois qui définissent clairement ce qui est censé être un détroit ou une voie de navigation internationaux ont été, de fait, formulées par les Nations Unies. Un sage que j'ai eu pour patron m'a déjà dit « Assure-toi d'être prêt à entendre la réponse avant de poser la question ».

Personnellement, je pense que le Canada a une position beaucoup plus solide s'il démontre sa gestion active, son administration et sa souveraineté sur les eaux plutôt que de soutenir devant les Nations Unies qu'il devrait être considéré souverain.

Le sénateur Adams : Il nous a fallu 30 ans pour régler cette revendication territoriale.

M. Turner : C'est vrai.

Le sénateur Adams : À ce sujet, je me souviens que l'ITC, avant le NTI est allé aux Nations Unies parce qu'il nous fallait résoudre ces revendications territoriales avec le gouvernement du Canada. Les Nations Unies ont dit « vous avez les terres, et vous avez droit de revendication sur elles ». C'est pourquoi je vous ai posé cette question sur les Nations Unies.

M. Turner : C'est un excellent exemple de ce à quoi je veux en venir. Dans cette situation, le droit et la pratique en vigueur, qui sont acceptés à l'échelle internationale, ont clairement reconnu que vous aviez ce droit de revendication parce que vous habitez les terres. Le climat international, l'environnement et le cadre juridique qui ont été collectivement créés dans le monde entier, particulièrement depuis un demi-siècle, appuyaient clairement cette action. Cependant, on voudrait être sûrs que le cadre sous lequel vous vous appuyez soutient la position que vous voulez défendre dans le cas des eaux de l'Arctique du Canada.

Le sénateur Adams : Vous avez dit ne pas être d'accord pour que l'armée et la marine dépensent plus de 3 millions de dollars dans le futur. Selon vous, qu'est-ce qui vaudrait mieux pour la souveraineté dans l'Arctique?

M. Turner : Pour revenir à mon domaine d'expertise, les opérations de la Garde côtière, ce que je préférerais serait de dire à la marine que nous allons financer la construction d'un nombre suffisant de vaisseaux de patrouille optimisés au large, peut-être avec un certain degré de capacité de navigation sur les glaces

of the fact that for a good part of the year we have ice even in southern waters, and not try to design a hybrid that will operate in Arctic waters in the ice for three or four months of the year.

With respect to the quid pro quo, or the other side of that coin, I would put the government's money as well into modernizing and updating Canadian Coast Guard ships and ensuring that the next generation of icebreakers constructed for the Arctic are fully capable of supporting all departments of the government, all agencies, including being capable of mounting and supporting an armed detachment from National Defence or the RCMP, for example. In that way, the ships could deliver optimally for the whole government.

The Chair: I have one final question with regard to structure. You said the Coast Guard now is a stand-alone organization, but it is still under DFO; is that right?

Mr. Turner: That is correct. I would hesitate to call it stand-alone. It is called a special operating agency. This is an administrative arrangement with Treasury Board officials and cabinet by which an organization within the government's normal structures can be designated as an agency. In some occasions, they have specific legislation supporting them. The Canada Revenue Agency and the Canada Border Services Agency are good examples.

The Coast Guard is not a Crown corporation. It is still part of the Department of Fisheries and Oceans in every sense, but it has a little more administrative flexibility, which is a good thing.

The downside of that, though, is that in this case the designation of the Coast Guard as a special operating agency was accompanied by a transfer back to another department of the program responsibility in areas of marine safety and some of the areas the Coast Guard was already supporting. I am not sure that is necessarily the right thing to do because it telegraphs that we are trying to turn the Coast Guard into an operational service delivery arm and only that.

The Chair: My intention had been to pursue the structure of the Coast Guard. I wanted to explore the whole issue of where the Coast Guard is now, where it should be and what it should be doing. We do not have enough time to go into it now, so I would just target it for future reference.

I thank you for coming. You have been very helpful to us. It might be useful if we have you back a little later on in our deliberations. Once we get further along and firm up our ideas, you can come and criticize those ideas and tell us whether they are good or bad.

The committee adjourned.

minces, pour tenir compte du fait que pendant une bonne partie de l'année, nous avons de la glace même dans les eaux du sud, sans essayer de concevoir un navire hybride qui puisse naviguer dans les eaux de l'Arctique, dans les glaces, pendant trois ou quatre mois de l'année.

En ce qui concerne le quiproquo, ou l'envers de la médaille, j'investirais l'argent du gouvernement, aussi, dans la modernisation et la mise à jour des navires de la Garde côtière canadienne, et je m'assurerais que les brise-glaces de la prochaine génération construits pour l'Arctique soient tout à fait capables d'appuyer tous les ministères, tous les organismes, et que l'on puisse mettre sur pied et appuyer un détachement armé de la Défense nationale ou de la GRC, par exemple. Ainsi, les navires pourraient être d'une utilité optimale pour tout le gouvernement.

Le président : J'ai une dernière question au sujet de la structure. Vous avez dit que la Garde côtière est maintenant un organisme dépendant, mais il relève encore du MPO, n'est-ce pas?

M. Turner : Oui. J'hésiterais à le qualifier d'indépendant. Il est appelé un organisme de service spécial. C'est un arrangement administratif avec les représentants du Conseil du Trésor et le Cabinet dans lequel une organisation au sein de la structure normale du gouvernement peut être désignée comme une agence. Il arrive qu'ils aient des lois spécifiques pour les appuyer. L'Agence de revenu du Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada en sont de bons exemples.

La Garde côtière n'est pas une société d'État. Elle fait encore partie du ministère des Pêches et Océans à tous les points de vue, mais elle jouit d'une plus grande flexibilité administrative, ce qui est une bonne chose.

L'inconvénient à cela, cependant, c'est que dans ce cas, la désignation de la Garde côtière comme organisme de services spéciaux s'est accompagnée d'un transfert à un autre ministère de la responsabilité des programmes concernant la sûreté maritime et d'autres domaines que la Garde côtière appuyait déjà. Je ne suis pas sûr que ce soit nécessairement la bonne chose à faire parce que cela donne l'impression qu'on essaie de faire de la Garde côtière un organisme de prestation de services opérationnels, et rien que cela.

Le président : J'avais pensé examiner la structure de la Garde côtière. J'espérais que nous pourrions discuter de toute la question de savoir où en est la Garde côtière maintenant, où elle devrait être et ce qu'elle devrait faire. Nous n'en avons pas le temps maintenant, alors j'en prends note pour une prochaine occasion.

Je vous remercie d'être venu. Vous nous avez été très utile. Il pourrait être bon que vous puissiez revenir à un stade plus avancé de nos délibérations. Quand nous aurons avancé et nous serons fait une meilleure idée de la situation, vous pourriez revenir faire une critique de nos idées et nous dire si elles sont bonnes ou non.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESS

As an individual:

Michael Turner, Former Deputy Commissioner of the Canadian
Coast Guard.

TÉMOIN

À titre personnel :

Michael Turner, ancien commissaire adjoint de la Garde côtière
canadienne.