SENATE SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-second Parliament, 2015-16

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

Proceedings of the Standing Senate Committee on

TRANSPORT AND COMMUNICATIONS

Chair:
The Honourable DENNIS DAWSON

Tuesday, March 8, 2016 (in camera)
Tuesday, March 22, 2016
Tuesday, April 12, 2016
Wednesday, April 13, 2016
Tuesday, April 19, 2016
Wednesday, April 20, 2016

Issue No. 2

Consideration of a draft agenda (future business)

First, second, third, fourth and fifth meetings:
Study on the development of a strategy to facilitate the transport of crude oil to eastern Canadian refineries and to ports on the East and West coasts of Canada

First meeting:
Study on the regulatory and technical issues related to the deployment of connected and automated vehicles

WITNESSES:
(*See back cover*)

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

TRANSPORTS ET DES COMMUNICATIONS

Président :
L'honorable DENNIS DAWSON

Le mardi 8 mars 2016 (à huis clos)
Le mardi 22 mars 2016
Le mardi 12 avril 2016
Le mercredi 13 avril 2016
Le mardi 19 avril 2016
Le mercredi 20 avril 2016

Fascicule nº 2

Étude d'un projet d'ordre du jour (travaux futurs)

Première, deuxième, troisième, quatrième et cinquième réunions :
Étude sur l'élaboration d'une stratégie pour faciliter le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est du Canada et vers les ports situés sur les côtes Atlantique et Pacifique du Canada

Première réunion :
Étude sur les questions techniques et réglementaires liées à l'arrivée des véhicules branchés et automatisés

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

52446-52472-52487-52502-52516

STANDING SENATE COMMITTEE ON TRANSPORT AND COMMUNICATIONS

The Honourable Dennis Dawson, *Chair*

The Honourable Michael L. MacDonald, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Boisvenu	* Harder, P.C.
* Carignan, P.C. (or Martin)	Mercer
Doyle	Plett
Eggleton, P.C.	Runciman
Greene	Tannas
	Unger

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

The Honourable Senator Tannas replaced the Honourable Senator Black (*April 20, 2016*).

The Honourable Senator MacDonald replaced the Honourable Senator Beyak (*April 19, 2016*).

The Honourable Senator Beyak replaced the Honourable Senator MacDonald (*April 18, 2016*).

The Honourable Senator Ringuette was removed from the membership of the committee, substitution pending (*March 24, 2016*).

The Honourable Senator Doyle was added to the membership (*March 22, 2016*).

The Honourable Senator Plett replaced the Honourable Senator Oh (*March 8, 2016*).

The Honourable Senator MacDonald replaced the Honourable Senator Housakos (*March 8, 2016*).

The Honourable Senator Housakos replaced the Honourable Senator MacDonald (*March 4, 2016*).

The Honourable Senator Oh replaced the Honourable Senator Plett (*March 4, 2016*).

The Honourable Senator Unger replaced the Honourable Senator Housakos (*February 17, 2016*).

The Honourable Senator Black replaced the Honourable Senator Andreychuk (*February 17, 2016*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES TRANSPORTS ET DES COMMUNICATIONS

Président : L'honorable Dennis Dawson

Vice-président : L'honorable Michael L. MacDonald

et

Les honorables sénateurs :

Boisvenu	* Harder, C.P.
* Carignan, C.P. (ou Martin)	Mercer
Doyle	Plett
Eggleton, C.P.	Runciman
Greene	Tannas
	Unger

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

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

L'honorable sénateur Tannas a remplacé l'honorable sénateur Black (*le 20 avril 2016*).

L'honorable sénateur MacDonald a remplacé l'honorable sénatrice Beyak (*le 19 avril 2016*).

L'honorable sénatrice Beyak a remplacé l'honorable sénateur MacDonald (*le 18 avril 2016*).

L'honorable sénatrice Ringuette a été retirée de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 24 mars 2016*).

L'honorable sénateur Doyle a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 22 mars 2016*).

L'honorable sénateur Plett a remplacé l'honorable sénateur Oh (*le 8 mars 2016*).

L'honorable sénateur MacDonald a remplacé l'honorable sénateur Housakos (*le 8 mars 2016*).

L'honorable sénateur Housakos a remplacé l'honorable sénateur MacDonald (*le 4 mars 2016*).

L'honorable sénateur Oh a remplacé l'honorable sénateur Plett (*le 4 mars 2016*).

L'honorable sénatrice Unger a remplacé l'honorable sénateur Housakos (*le 17 février 2016*).

L'honorable sénateur Black a remplacé l'honorable sénatrice Andreychuk (*le 17 février 2016*).

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

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

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate,* Wednesday, March 9, 2016:

The Honourable Senator Dawson moved, seconded by the Honourable Senator Moore:

That the Standing Senate Committee on Transport and Communications be authorized to examine and report on the development of a strategy to facilitate the transport of crude oil to eastern Canadian refineries and to ports on the East and West coasts of Canada;

That the committee also examine how to share the risks and benefits as broadly as possible throughout the country; and

That the committee report to the Senate no later than June 30, 2016, and that it retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

After debate,

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

Extract from the *Journals of the Senate,* Wednesday, March 9, 2016:

The Honourable Senator Dawson moved, seconded by the Honourable Senator Moore:

That the Standing Senate Committee on Transport and Communications be authorized to examine and report on the regulatory and technical issues related to the deployment of connected and automated vehicles. In particular, the study would consider the long-term implications and challenges of these technologies, such as the impacts on privacy, energy, land use, transportation demand and employment; and

That the committee report to the Senate no later than March 30, 2017, and that it retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

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

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 9 mars 2016 :

L'honorable sénateur Dawson propose, appuyé par l'honorable sénateur Moore,

Que le Comité sénatorial permanent des transports et des communications soit autorisé à étudier, pour en faire rapport, l'élaboration d'une stratégie pour faciliter le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est du Canada et vers les ports situés sur les côtes Atlantique et Pacifique du Canada;

Que le comité étudie aussi comment répartir de manière optimale les risques et les bénéfices dans tout le pays;

Que le comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 30 juin 2016 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions pendant 180 jours après le dépôt de son rapport final.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 9 mars 2016 :

L'honorable sénateur Dawson propose, appuyé par l'honorable sénateur Moore,

Que le Comité sénatorial permanent des transports et des communications soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions techniques et réglementaires liées à l'arrivée des véhicules branchés et automatisés. L'étude portera notamment sur les défis et les incidences à long terme de ces technologies, comme les répercussions sur la vie privée, l'énergie, l'utilisation du territoire, la demande en transport et l'emploi;

Que le comité présente son rapport final au Sénat au plus tard le 30 mars 2017 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Charles Robert

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 8, 2016
(4)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Transport and Communications met in camera this day at 9:30 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Dennis Dawson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Black, Boisvenu, Dawson, Eggleton, P.C., Greene, Housakos, Mercer, Oh, Runciman and Unger (10).

In attendance: Jed Chong and Allison Padova, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Pursuant to rule 12-16 (1)(d), the committee considered a draft agenda.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room during the in camera meeting.

It was agreed that the committee invite the Honourable Amarjeet Sohi, P.C., M.P., Minister of Infrastructure and Communities to appear on March 23, 2016.

It was agreed:

That the chair be authorized to seek authority from the Senate for the following order of reference:

> That the Standing Senate Committee on Transport and Communications be authorized to examine and report on the development of a strategy to facilitate the transport of crude oil to eastern Canadian refineries and to ports on the East and West coasts of Canada;
>
> That the committee also examine how to share the risks and benefits as broadly as possible throughout the country; and
>
> That the committee report to the Senate no later than June 30, 2016, and that it retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

It was agreed:

That the chair be authorized to seek authority from the Senate for the following order of reference:

> That the Standing Senate Committee on Transport and Communications be authorized to examine and report on the regulatory and technical issues related to the deployment of connected and automated vehicles. In particular, the study would consider the long-term implications and challenges of these technologies, such as the impacts on privacy, energy, land use, transportation demand and employment; and

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 8 mars 2016
(4)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 30, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Dennis Dawson (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Black, Boisvenu, Dawson, Eggleton, C.P., Greene, Housakos, Mercer, Oh, Runciman et Unger (10).

Également présents : Jed Chong et Allison Padova, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, le comité examine un projet d'ordre du jour

Il est convenu que le personnel des sénateurs puisse demeurer dans la salle pendant la partie de la séance tenue à huis clos.

Il est convenu que le comité invite l'honorable Amarjeet Sohi, C.P., député et ministre de l'Infrastructure et des Collectivités à comparaître le 23 mars 2016.

II est convenu :

Que le président soit autorisé à demander au Sénat d'adopter l'ordre de renvoi suivant :

> Que le Comité sénatorial permanent des transports et des communications soit autorisé à étudier pour en faire rapport l'élaboration d'une stratégie pour faciliter le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est du Canada et vers les ports situés sur les côtes Atlantique et Pacifique du Canada;
>
> Que le comité étudie aussi comment répartir de manière optimale les risques et les bénéfices dans tout le pays;
>
> Que le comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 30 juin 2016 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions pendant 180 jours après le dépôt de son rapport final.

II est convenu :

Que le président soit autorisé à demander au Sénat d'adopter l'ordre de renvoi suivant :

> Que le Comité sénatorial permanent des transports et des communications soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions techniques et réglementaires liées à l'arrivée des véhicules branchés et automatisés. L'étude portera notamment sur les défis et les incidences à long terme de ces technologies, comme les répercussions sur la vie privée, l'énergie, l'utilisation du territoire, la demande en transport et l'emploi;

That the committee report to the Senate no later than March 30, 2017, and that it retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

It was agreed:

That the committee invite the Honourable David Emerson, P.C., former chair of the Canada Transportation Act Review Panel to appear; and

That the chair send a letter to Mr. Emerson to that effect.

At 10:16 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Que le comité présente son rapport final au Sénat au plus tard le 30 mars 2017 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

II est convenu :

Que le comité invite l'honorable David Emerson, C.P., ancien président du Comité d'examen de la Loi sur les transports au Canada, à comparaître;

Que le président envoie une lettre à cet effet à M. Emerson.

À 10 h 16, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Tuesday, March 22, 2016
(5)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Transport and Communications met this day at 9:31 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Dennis Dawson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Black, Boisvenu, Greene, MacDonald, Mercer, Plett and Runciman (7).

Other senator present: The Honourable Senator Poirier (1).

In attendance: Jed Chong, 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, March 9, 2016, the committee began its examination of the regulatory and technical issues related to the deployment of connected and automated vehicles.

The committee considered a draft special study budget application relating to its study on connected and automated vehicles for fiscal year ending March 31, 2017.

The Honourable Senator Black moved:

That the following special study budget application relating to its study on connected and automated vehicles, for fiscal year ending March 31, 2017, be approved, for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

General Expenses	$	0
Activity: Conference on Automated Vehicles — Toronto	$	19,364
TOTAL	**$**	**19,364**

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

OTTAWA, le mardi 22 mars 2016
(5)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications se réunit aujourd'hui, à 9 h 31, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Dennis Dawson (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Black, Boisvenu, Greene, MacDonald, Mercer, Plett et Runciman (7).

Autre sénatrice présente : L'honorable sénatrice Poirier (1).

Également présent : Jed Chong, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 9 mars 2016, le comité entreprend son étude sur les questions techniques et réglementaires liées à l'arrivée des véhicules branchés et automatisés.

Le comité examine une ébauche de budget pour l'étude spéciale sur les véhicules branchés et automatisés pour l'exercice se terminant le 31 mars 2017.

L'honorable sénateur Black propose :

Que la demande de budget d'étude spéciale suivante sur les véhicules branchés et automatisés, pour l'exercice se terminant le 31 mars 2017, soit approuvée en vue d'être soumise à l'examen du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration :

Dépenses générales	0 $
Activité : Conférence sur les véhicules automatisés — Toronto	19 364 $
TOTAL	**19 364 $**

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

At 9:43 a.m., pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 9, 2016, the committee began its examination on the development of a strategy to facilitate the transport of crude oil to eastern Canadian refineries and to ports on the East and West coasts of Canada.

The committee considered a draft special study budget application relating to its study on the transport of crude oil for fiscal year ending March 31, 2017.

The Honourable Senator Plett moved:

> That the following special study budget application relating to its study on the transport of crude oil, for fiscal year ending March 31, 2017, be approved, for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration following a final review by the Senate Administration that will be overseen by the Subcommittee on Agenda and Procedure:

General Expenses	$ 0
Activity 1: Edmonton, Calgary and Vancouver	$ 175,376
Activity 2: Montreal, Saint John, Halifax and Port Hawkesbury	$ 156,476
TOTAL	**$ 331,852**

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

At 9:53 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

À 9 h 43, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 9 mars 2016, le comité entreprend son étude sur l'élaboration d'une stratégie pour faciliter le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est du Canada et vers les ports situés sur les côtes Atlantique et Pacifique du Canada.

Le comité examine une ébauche de budget pour l'étude spéciale sur le transport du pétrole brut pour l'exercice se terminant le 31 mars 2017.

L'honorable sénateur Plett propose :

> Que la demande de budget d'étude spéciale suivante sur le transport du pétrole brut, pour l'exercice se terminant le 31 mars 2017, soit approuvée en vue d'être soumise à l'examen du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, à la suite de l'examen final de l'Administration du Sénat sous la supervision du Sous-comité du programme et de la procédure :

Dépenses générales	0 $
Activité 1 : Edmonton, Calgary et Vancouver	175 376 $
Activité 2 : Montréal, Saint John, Halifax et Port Hawkesbury	156 476 $
TOTAL	**331 852 $**

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

À 9 h 53, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Tuesday, April 12, 2016
(6)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Transport and Communications met this day at 9:30 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Dennis Dawson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Black, Boisvenu, Dawson, Doyle, Eggleton, P.C., Greene, MacDonald, Mercer, Runciman and Unger (10).

In attendance: Jed Chong, 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, March 9, 2016, the committee continued its study on the development of a strategy to facilitate the transport of crude oil to eastern Canadian refineries and to ports on the East and West coasts of Canada.

WITNESSES:

Macdonald-Laurier Institute:

OTTAWA, le mardi 12 avril 2016
(6)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Dennis Dawson (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Black, Boisvenu, Dawson, Doyle, Eggleton, C.P., Greene, MacDonald, Mercer, Runciman et Unger (10).

Également présent : Jed Chong, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 9 mars 2016, le comité poursuit son étude sur l'élaboration d'une stratégie pour faciliter le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est du Canada et vers les ports situés sur les côtes Atlantique et Pacifique du Canada.

TÉMOINS :

Institut Macdonald-Laurier :

Sean Speer, Senior Fellow.

As an individual:

Mike Cleland, Senior Fellow, Institute for Science, Society and Policy, University of Ottawa.

The chair made an opening statement.

Mr. Speer and Mr. Cleland made statements and answered questions.

The committee considered revisions to the budget application adopted on March 22, 2016 relating to its study on the transport of crude oil.

It was agreed that the following revised special study budget application relating to its study on the transport of crude oil, for the fiscal year ending March 31, 2017, be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

General Expenses	$ 0
Activity 1: Edmonton, Calgary and Vancouver	$ 190,376
Activity 2: Montreal, Saint John, Halifax and Port Hawkesbury (NS)	$ 164,276
TOTAL	**$ 354,652**

At 10:58 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Sean Speer, agrégé supérieur de recherche.

À titre personnel :

Mike Cleland, agrégé supérieur de recherche, Institut de recherche sur la science, la société et la politique publique, Université d'Ottawa.

Le président ouvre la séance.

MM. Speer et Cleland font un exposé, puis répondent aux questions.

Le comité examine des révisions à la demande de budget adoptée le 22 mars 2016 sur le transport du pétrole brut.

Il est convenu que la demande révisée de budget d'étude spéciale suivante sur le transport du pétrole brut, pour l'exercice se terminant le 31 mars 2017, soit approuvée en vue d'être soumise à l'examen du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration :

Dépenses générales	0 $
Activité 1 : Edmonton, Calgary et Vancouver	190 376 $
Activité 2 : Montréal, Saint John, Halifax et Port Hawkesbury (N.-É.)	164 276 $
TOTAL	**354 652 $**

À 10 h 58, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Wednesday, April 13, 2016
(7)

[*Translation*]

The Standing Senate Committee on Transport and Communications met this day at 6:45 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Dennis Dawson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Black, Boisvenu, Dawson, Doyle, Eggleton P.C., Greene, MacDonald, Mercer, Runciman, and Unger (10).

Other senator present: The Honourable Senator Pratte (1).

In attendance: Jed Chong, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 9, 2016, the committee continued its study on the development of a strategy to facilitate the transport of crude oil to eastern Canadian refineries and to ports on the East and West coasts of Canada.

WITNESSES:

As individuals:

OTTAWA, le mercredi 13 avril 2016
(7)

[*Français*]

Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria sous la présidence de l'honorable Dennis Dawson (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Black, Boisvenu, Dawson, Doyle, Eggleton, C.P., Greene, MacDonald, Mercer, Runciman et Unger (10).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Pratte (1).

Également présents : Jed Chong, analyst, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 9 mars 2016, le comité poursuit son étude sur l'élaboration d'une stratégie pour faciliter le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est du Canada et vers les ports situés sur les côtes Atlantique et Pacifique du Canada.

TÉMOINS :

À titre personnel :

Geoffrey Hale, Professor, Department of Political Science, University of Lethbridge;

Yale Belanger, Professor, Department of Political Science, University of Lethbridge.

The chair made a statement.

Mr. Hale and Mr. Belanger made statements and answered questions.

At 7:56 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Geoffrey Hale, professeur, Département de sciences politiques, Université de Lethbridge;

Yale Belanger, professeur, Département de sciences politiques, Université de Lethbridge.

Le président fait une déclaration.

M. Hale et M. Belanger font des déclarations et répondent aux questions.

À 19 h 56, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Tuesday, April 19, 2016
(8)

[*Translation*]

The Standing Senate Committee on Transport and Communications met this day at 9:30 a.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Dennis Dawson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beyak, Black, Dawson, Doyle, Eggleton, P.C., Greene, Runciman and Unger (8).

In attendance: Allison Padova, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 9, 2016, the committee continued its study on the development of a strategy to facilitate the transport of crude oil to eastern Canadian refineries and to ports on the East and West coasts of Canada.

WITNESSES:

Fraser Institute:

Kenneth Green, Senior Director of Natural Resource Studies (by video conference).

C.D. Howe Institute:

Benjamin Dachis, Associate Director of Research.

The chair made a statement.

Mr. Greene and Mr. Dachis made statements and answered questions.

At 10:27 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mardi 19 avril 2016
(8)

[*Français*]

Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria sous la présidence de l'honorable Dennis Dawson (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Beyak, Black, Dawson, Doyle, Eggleton, C.P., Greene, Runciman et Unger (8).

Également présente : Allison Padova, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 9 mars 2016, le comité poursuit son étude sur l'élaboration d'une stratégie pour faciliter le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est du Canada et vers les ports situés sur les côtes Atlantique et Pacifique du Canada.

TÉMOINS :

Institut Fraser :

Kenneth Green, directeur principal des études sur les ressources naturelles (par vidéoconférence).

Institut C.D. Howe :

Benjamin Dachis, directeur associé de la recherche.

Le président fait une déclaration.

M. Greene et M. Dachis font des déclarations et répondent aux questions.

À 10 h 27, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, April 20, 2016
(9)

[*Translation*]

The Standing Senate Committee on Transport and Communications met this day at 6:45 p.m., in room 2, Victoria Building, the chair, the Honourable Dennis Dawson, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Boisvenu, Dawson, Doyle, Eggleton, PC, Greene, MacDonald, Mercer, Runciman, Tannas and Unger (10).

Other senator present: The Honourable Senator Pratte (1).

In attendance: Jed Chong, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 9, 2016, the committee continued its study on the development of a strategy to facilitate the transport of crude oil to eastern Canadian refineries and to ports on the East and West coasts of Canada.

WITNESS:

Borden Ladner Gervais LLP:

Alan Ross, Partner.

The chair made a statement.

Mr. Ross made a statement and answered questions.

At 7:38 p.m., pursuant to rule 12-16(1)(d), the meeting continued in camera to consider a draft agenda (future business).

The committee considered a draft agenda.

At 7:41 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mercredi 20 avril 2016
(9)

[*Français*]

Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, dans la pièce 2 de l'édifice Victoria sous la présidence de l'honorable Dennis Dawson (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Boisvenu, Dawson, Doyle, Eggleton, C.P., Greene, MacDonald, Mercer, Runciman, Tannas et Unger (10).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Pratte (1).

Également présents : Jed Chong, analyst, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 9 mars 2016, le comité poursuit son étude sur l'élaboration d'une stratégie pour faciliter le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est du Canada et vers les ports situés sur les côtes Atlantique et Pacifique du Canada.

TÉMOIN :

Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., S.R.L. :

Alan Ross, associé.

Le président fait une déclaration.

M. Ross fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 h 38, conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, la séance se poursuit à huis clos afin que le comité étudie un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

Le comité examine un projet d'ordre du jour.

À 19 h 41, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Daniel Charbonneau

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 22, 2016

The Standing Senate Committee on Transport and Communications met this day at 9:31 a.m. for the consideration of draft budgets to study the development of a strategy to facilitate the transport of crude oil to Eastern Canadian refineries and to ports on the East and West Coasts of Canada; and the regulatory and technical issues related to the deployment of connected and automated vehicles.

Senator Michael L. MacDonald (*Deputy Chair*) in the chair.

[*Translation*]

The Deputy Chair: I call this meeting of the Standing Senate Committee on Transport and Communications to order. We have two items of business this morning. The clerk has distributed two budgets for your consideration.

For simplicity, I suggest we begin with the budget dealing with the conference on automated vehicles. The Conference Board of Canada is holding a two-day session in Toronto on April 19 and 20, 2016. This financial request proposes sending two senators to the conference.

Are there any questions on the budget application?

Senator Mercer: Why travel by train or plane? Why don't we just get an automatic vehicle — let them take us. You want to test this stuff.

The Deputy Chair: They have us flying up and taking the train back on Wednesday after the conference.

Senator Black: What days?

The Deputy Chair: Tuesday and Wednesday, 19 and 20.

Senator Black: Of April?

The Deputy Chair: Yes, April.

Senator Mercer: Why are we limited to two?

The Deputy Chair: That's a good question. Why are we limited?

Senator Mercer: It's a subject matter of interest to more than two of us. I appreciate the budgetary restrictions, but I know nothing about it; I have never seen a vehicle that does this. I've never been in one.

It seems to me that it might be a conference that more than two of us would want to go to.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 22 mars 2016

Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications se réunit aujourd'hui, à 9 h 31, pour examiner des budgets préliminaires afin d'étudier l'élaboration d'une stratégie pour faciliter le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est du Canada et vers les ports situés sur les côtes atlantique et pacifique du Canada et les questions techniques et réglementaires liées à l'arrivée des véhicules branchés et automatisés.

Le sénateur Michael L. MacDonald (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le vice-président : La séance du Comité sénatorial permanent des transports et des communications est ouverte. Nous avons deux points à l'ordre du jour ce matin. Le greffier vous a remis deux budgets aux fins d'examen.

Par souci de simplicité, je propose de commencer par le budget pour la conférence sur les véhicules automatisés. Le Conference Board du Canada organise une conférence de deux jours à Toronto les 19 et 20 avril 2016. La demande de fonds propose d'y envoyer deux sénateurs.

Y a-t-il des questions concernant la demande d'autorisation budgétaire?

Le sénateur Mercer : Pourquoi voyager par avion ou par train? Pourquoi ne pas utiliser un véhicule automatisé — laissons-en un nous emmener. Il faut en faire l'essai.

Le vice-président : Il est prévu que nous prenions l'avion à l'aller et le train au retour, le mercredi, après la conférence.

Le sénateur Black : Quels jours?

Le vice-président : Le mardi et le mercredi, les 19 et 20.

Le sénateur Black : Avril?

Le vice-président : Oui, avril.

Le sénateur Mercer : Pourquoi sommes-nous limités à deux personnes?

Le vice-président : C'est une bonne question. Pourquoi sommes-nous limités?

Le sénateur Mercer : Il s'agit d'une question qui présente un intérêt pour plus que deux sénateurs. Je comprends les restrictions budgétaires, mais je ne connais rien de ce sujet. Je n'ai jamais vu un véhicule qui fait cela. Je n'ai jamais été à bord d'un tel véhicule.

Il me semble que c'est une conférence à laquelle plus de deux sénateurs aimeraient assister.

The Deputy Chair: If I can respond to that, Senator Mercer asks why we are limited to two. It's probably because we were dealing with this from the point of view that the pipeline was our priority. I believe that we wanted to make sure that we kept abreast of what was going on with this before we started studying it.

But, for myself, I think you make a good point. This is a big subject. The minister has requested we look at it.

Do people believe we should be sending four instead of two? Should we consider that?

Senator Mercer: The minister has asked us to have a look at it?

The Deputy Chair: Yes.

Senator Mercer: And I think that's an important thing. In any other committee that the minister has asked us to have a look at this — it doesn't matter which government it was — we said, "Okay this is important. He or she is looking for some advice on this." And to have two of us exposed to this conference is one thing.

I haven't looked at my schedule, so I have no idea whether I would be available.

Senator Plett: I was assuming they meant you and me were going.

Senator Mercer: They'd need a bigger budget.

The Deputy Chair: What do people think? I'm very interested in the subject but, like a lot of people, I'm not particularly well-versed in it.

Senator Black: In my view, if we're going to study something, the more knowledge we have going into the study is helpful. So if this is a reasonable way to gather knowledge, that's what we should do.

Senator Greene: I have no problem with doing this. I won't be able to go, as I have a couple of other conflicts in Ottawa, but I think it's probably a good idea.

Senator Plett: I concur for sure.

I know this isn't fact-finding — this is a conference; however, it's fairly common that when we do go on trips that the invitation gets put out to all senators on a committee. Rarely can they all go, but certainly the invitation goes out to the entire committee to travel. Clearly, the budget will go up by many times, because it not only involves more senators, it involves staff and may involve translation. I don't know what all it would involve.

So I guess that all needs to be taken into consideration, if it's something that all of us are interested in.

Le vice-président : Le sénateur Mercer demande pourquoi nous sommes limités à deux personnes. Je crois pouvoir répondre. C'est sans doute parce que nous étions d'avis que le pipeline est notre priorité. Il me semble que nous voulions nous tenir au courant de ce qui se passe dans ce dossier avant de commencer à l'étudier.

Toutefois, pour ma part, je crois que vous soulevez un argument valable. C'est un sujet important. Le ministre nous a demandé d'étudier la question.

Les sénateurs croient-ils que nous devrions envoyer quatre personnes plutôt que deux? Devrions-nous envisager cette possibilité?

Le sénateur Mercer : Le ministre nous a demandé d'étudier la question?

Le vice-président : Oui.

Le sénateur Mercer : À mon avis, c'est un point important. Dans tout comité, lorsque le ministre nous demande d'étudier une question — peu importe qui forme le gouvernement — nous disons : « D'accord, c'est important, car le ou la ministre souhaite avoir des conseils à ce sujet. » Envoyer deux d'entre nous à la conférence ne suffit pas.

Je n'ai pas consulté mon horaire. Je ne sais donc pas si je serais libre.

Le sénateur Plett : J'avais conclu que l'on voulait nous y envoyer, vous et moi.

Le sénateur Mercer : Il leur faudrait un plus gros budget.

Le vice-président : Qu'en pensent les sénateurs? Le sujet m'intéresse vivement, mais comme la majorité des gens, je ne m'y connais pas vraiment.

Le sénateur Black : À mon avis, si nous devons nous pencher sur une question, il est utile d'en savoir le plus possible avant d'entreprendre l'étude. Si c'est une bonne façon d'obtenir de l'information, nous devrions y aller.

Le sénateur Greene : Je n'y vois aucun inconvénient. Je ne pourrai pas y assister, car d'autres activités me retiennent à Ottawa, mais il me semble que c'est une bonne idée.

Le sénateur Plett : Je suis entièrement d'accord.

Je sais que ce n'est pas un contenu factuel — c'est une conférence. Toutefois, le plus souvent, s'il y a un voyage, tous les sénateurs du comité sont invités. Ils peuvent rarement tous y aller, mais tous les membres du comité sont invités. Évidemment, le budget augmentera sensiblement, car il y aura non seulement plus de sénateurs, mais aussi du personnel et, il faudra possiblement prévoir de la traduction. Je ne sais pas tout ce que cela supposerait.

J'imagine qu'il faut donc prendre tout cela en considération, si cette question nous intéresse tous.

The Deputy Chair: This one wouldn't involve staff, I don't believe, because it's not our conference. It wouldn't involve translation, either. But it would change the budget from about $9,600 to just over $19,000. Just double it.

Senator Mercer: What if you moved air travel to Toronto and we went by train? Because it doesn't cost anything —

The Deputy Chair: If I'm coming up to Ottawa from Halifax, for example, I'm not going to come up by train.

Senator Mercer: But you're going to be here, anyway. It's a sitting week.

Senator Plett: What days are those?

The Deputy Chair: Tuesday and Wednesday.

Senator Mercer: You will be here, anyway. You and I will fly from Halifax to Ottawa anyway that week, okay? So that cost is already built in. It's not a committee cost; it's just the cost of getting from Ottawa to Toronto. If we switch that cost from plane to train, then we have reduced the cost significantly. Quite frankly, the train ride to Toronto from Ottawa is very comfortable.

Senator Black: It is 4.5 hours.

Senator Mercer: It is 4.5 hours; I agree with that. However, calculate the time it takes to get to the airport. Also, you've got to be there at least an hour in advance of even a 30-minute flight to Toronto. You've got two hours there and another hour and a half at the other end, because you're going to fly to Pearson not to Toronto centre. It's close to four hours, anyway.

Senator Black: Fair point.

Senator Mercer: It seems to me it's economical to do it the other way.

The Deputy Chair: Senator Runciman?

Senator Runciman: I'll take the train, anyway. It's more convenient for me.

Senator Greene: There is a conflict with the Banking Committee. It's meeting in Halifax on the Tuesday. That's why I'm not able to do it, so maybe there will be other people caught in that conflict, too, I don't know.

The Deputy Chair: Speaking personally, I know if I'm flying out, I would rather fly directly than fly to Ottawa then take a train to Toronto.

Senator Runciman: Build the flights in. If you don't spend it, you don't spend it.

The Deputy Chair: We could do that. For some people, leave here —

Senator Mercer: I would be happy to take the train from Ottawa.

The Deputy Chair: I'm happy to take the train if I'm here.

Le vice-président : Je ne crois pas que nous emmenions du personnel dans le cadre de ce voyage, car nous ne sommes pas les organisateurs de la conférence. Il n'y aurait pas non plus de traduction. Par contre, le budget passerait d'environ 9 600 $ à un peu plus de 19 000 $. Il suffit de le doubler.

Le sénateur Mercer : Si nous prenions le train au lieu de l'avion pour aller à Toronto? Parce qu'il ne coûte rien...

Le vice-président : Si je viens à Ottawa d'Halifax, par exemple, je ne viendrai pas en train.

Le sénateur Mercer : Mais vous serez déjà ici de toute façon. C'est une semaine de séance.

Le sénateur Plett : De quels jours s'agit-il?

Le vice-président : Du mardi et du mercredi.

Le sénateur Mercer : Vous serez ici de toute façon. Vous et moi prendrons l'avion d'Halifax à Ottawa cette semaine-là de toute façon, d'accord? Le montant a déjà été prévu; le comité n'a pas à l'assumer. Il faut seulement prévoir le coût du voyage d'Ottawa à Toronto. Si nous prenons le train au lieu de l'avion, nous réduisons considérablement le coût. Bien franchement, le voyage en train de Toronto à Ottawa est fort confortable.

Le sénateur Black : Il dure 4 h 30.

Le sénateur Mercer : Le voyage dure 4 h 30, c'est vrai. Toutefois, calculez le temps qu'il faut pour aller à l'aéroport. Sans compter qu'il faut arriver au moins une heure à l'avance, même pour un vol de 30 minutes vers Toronto. Déjà là, il faut prévoir deux heures, en plus d'une autre heure et demie à l'arrivée, car vous atterrirez à l'aéroport de Pearson et non à celui du centre-ville de Toronto. C'est près de quatre heures de toute façon.

Le sénateur Black : Vous avez raison.

Le sénateur Mercer : L'autre façon me semble économique.

Le vice-président : Et vous, sénateur Runciman?

Le sénateur Runciman : Je prends le train de toute façon. C'est plus pratique pour moi.

Le sénateur Greene : Il y a un conflit d'horaire avec le Comité des banques. Il se réunit à Halifax le mardi. Voilà pourquoi je ne pourrai pas être là. Il y aura peut-être d'autres personnes qui auront le même genre de conflit d'horaire. Je ne le sais pas.

Le vice-président : Pour ma part, si je prends l'avion, je préfère prendre un vol direct plutôt que de me rendre à Ottawa puis de prendre le train pour Toronto.

Le sénateur Runciman : Prévoyez le coût des vols. Si vous ne dépensez pas les fonds, vous ne les dépensez pas.

Le vice-président : Nous pourrions faire cela. Il y a des gens qui pourraient partir d'ici...

Le sénateur Mercer : Je prendrai volontiers le train d'Ottawa.

Le vice-président : Je prendrai volontiers le train si je suis ici.

Senator Mercer: What time does the conference start, do we know?

Daniel Charbonneau, Clerk of the Committee: It starts at 7:45 in the morning.

Senator Mercer: That means leaving the night before. That might defeat my suggestion.

The Deputy Chair: Fly up here then take a train.

Senator Mercer: I didn't know the starting time, because you have to be there.

The Deputy Chair: You have to be there Monday for Tuesday morning.

Senator Plett: It is Tuesday and Wednesday. Certainly, we can take the train back here for Thursday.

The Deputy Chair: That's already in the budget.

Senator Mercer: That's why we're going one way by train.

It seems to me that this isn't going to be an issue that we're going to be spending most of our time talking about in the next few months, but it is an issue that needs to be examined.

The Deputy Chair: Yes, if I could add that we'll go over this later. When we do go out west, potentially to Edmonton, we'll have an opportunity to take an hour or two and study these vehicles in Edmonton.

Senator Mercer: Yes.

The Deputy Chair: We'll be doing piecemeal work on this while we're doing the pipeline study. So this will be consistent with it. Do it; get it done.

Senator Mercer: I think that is a very efficient use of our time. There is no sense in going to Edmonton to talk about pipelines and not talk about these cars when Edmonton is the centre doing the most work on this issue. Start getting efficient.

The Deputy Chair: If there are no other questions, the budget of 9,682, are we going to establish it to be 19,364? We need a motion in that regard.

Senator Black moves that. That's done. Okay.

Senator Plett: I think that is a question that needs to be asked: Are we in agreement?

The Deputy Chair: Are we in agreement?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: All right, the next budget application is for the two trips for public hearings and fact finding related to our study on the transportation of crude oil. One trip would be to

Le sénateur Mercer : À quelle heure commence la conférence, le savons-nous?

Daniel Charbonneau, greffier du comité : Elle commence à 7 h 45, le matin.

Le sénateur Mercer : Il faudrait donc partir la veille. Voilà qui pourrait rendre ma suggestion inutile.

Le vice-président : Venez jusqu'ici en avion, puis prenez le train.

Le sénateur Mercer : Je ne connaissais pas l'heure du début, car il faut être là.

Le vice-président : Nous devons arriver le lundi pour être présents le mardi matin.

Le sénateur Plett : La conférence aura lieu le mardi et le mercredi. Nous pourrons certainement prendre le train pour être de retour ici le jeudi.

Le vice-président : Ces dépenses sont déjà prévues dans le budget.

Le sénateur Mercer : C'est pourquoi nous prendrons le train pour l'un des deux trajets.

Je ne crois pas que nous allons passer beaucoup de temps à discuter de cette question au cours des prochains mois, mais il faut tout de même l'examiner.

Le vice-président : En effet. J'ajouterais que nous allons examiner cette question plus tard. Quand nous nous rendrons dans l'Ouest, peut-être à Edmonton, nous aurons l'occasion de consacrer une heure ou deux à l'étude de ces véhicules à Edmonton.

Le sénateur Mercer : Oui.

Le vice-président : Nous allons nous pencher sporadiquement sur cette question pendant que nous réaliserons notre étude sur les pipelines. Il est donc pertinent de se pencher là-dessus. Il faut le faire.

Le sénateur Mercer : Je pense qu'il s'agit d'une utilisation très efficiente de notre temps. Si nous allons à Edmonton pour discuter des pipelines, il est logique d'en profiter pour parler des véhicules automatisés, puisque c'est à Edmonton que la plupart des travaux sont réalisés à ce sujet. Il faut faire preuve d'efficience.

Le vice-président : S'il n'y a pas d'autres questions, sommes-nous d'accord pour faire passer le budget de 9 682 $ à 19 364 $? Nous avons besoin d'une motion à cet égard.

Le sénateur Black propose que ce soit fait. C'est fait. D'accord.

Le sénateur Plett : Je pense qu'il faut poser la question. Sommes-nous d'accord?

Le vice-président : Sommes-nous d'accord?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : D'accord. La demande d'autorisation de budget suivante porte sur deux voyages à des fins de mission d'étude et d'audiences publiques concernant notre étude sur le

Edmonton, Calgary and Vancouver. The second trip is Montreal, Saint John, Halifax and Port Hawkesbury. Please note that the Senate administration has not had an opportunity to review this application. The total budget, as you can see is $331,852.

Are there any questions on this budget application or any questions on these two activities? Do you want to start first with the Calgary, Vancouver, and Edmonton trip?

Senator Black: My view is this is a national issue. We have to be seen to be acting nationally. We need to be in communities; we need to be seen to be listening. We need to be seen to be consulting. It's important for our work.

The Deputy Chair: I'm putting this stuff together. I was of the opinion that not only do we have to go to the communities where the source of this product is a large issue at the moment, but we also have to go to the ports where we would potentially be carrying this product. Senator Runciman?

Senator Runciman: How does this line up and not line up with the National Energy Board hearings on the pipeline? It might seem to be redundant. That's my only concern. If we have got a national commission looking at this whole issue of Energy East, I gather we're going to look at more than that.

The Deputy Chair: No, we're looking at not just Energy East, but looking at Trans Mountain and the Northern Gateway and all the means of moving this stuff across the country through communities, and the three or four different transportation vehicles there are for moving.

Senator Runciman: There is no conflict in terms of timelines for any of those projects with the National Energy Board?

The Deputy Chair: Off the top of my head, I don't know if there is a conflict. Senator Black, can you add anything to that?

Senator Black: I would say two things. The first thing is that, obviously, the Trans Mountain and Energy East National Energy Board hearings will be ongoing, or the Government of Canada will have that extended period of time in which to consider the application, so there will some overlap, but my own view is that this exercise could be very helpful for that process, because the National Energy Board, as we all know, has a very limited mandate.

The Deputy Chair: Yes.

Senator Black: I think we will hear from some folks.

The Deputy Chair: I believe we have a much broader approach to this. We can bring a lot of people to the table that may not be at the table at the National Energy Board.

transport du pétrole brut. Dans le cadre du premier voyage, nous nous rendrons à Edmonton, Calgary et Vancouver. Le deuxième voyage s'effectuera à Montréal, Saint John, Halifax et Port Hawkesbury. Veuillez noter que l'Administration du Sénat n'a pas eu l'occasion d'examiner cette demande. Comme vous pouvez le constater, le budget total s'élève à 331 852 $.

Avez-vous des questions sur cette demande d'autorisation de budget ou sur ces deux activités? Souhaitez-vous commencer d'abord par le voyage à Calgary, Vancouver et Edmonton?

Le sénateur Black : À mon avis, il s'agit d'un enjeu national. La population doit nous voir agir à l'échelle nationale. Nous devons nous rendre dans des collectivités, et il faut que la population sente que nous sommes à l'écoute et que nous consultons. C'est important pour notre travail.

Le vice-président : Je mets les choses ensemble. Je pense que nous devrions aller dans les collectivités où l'extraction de ce produit constitue un enjeu de taille en ce moment, ainsi que dans les ports où pourrait être acheminé ce produit. Sénateur Runciman, vous souhaitez intervenir?

Le sénateur Runciman : Ces voyages s'inscrivent-ils dans le cadre des audiences de l'Office national de l'énergie sur le pipeline? Ils pourraient sembler redondants. C'est ma seule préoccupation. Comme une commission nationale se penche déjà sur l'ensemble du projet Énergie Est, j'imagine que nous allons nous examiner une question ayant une portée plus vaste.

Le vice-président : Nous allons examiner non seulement le projet Énergie Est, mais aussi les projets Trans Mountain et Northern Gateway, ainsi que tous les moyens de transport de ce produit qui passent par des collectivités du pays et les trois ou quatre types de véhicules utilisés à cette fin.

Le sénateur Runciman : Les délais prévus pour ces projets entrent-ils en conflit avec ceux de l'Office national de l'énergie?

Le vice-président : De mémoire, je ne sais pas s'ils entrent en conflit. Sénateur Black, pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet?

Le sénateur Black : J'aimerais dire deux choses. Premièrement, les audiences de l'Office national de l'énergie sur les projets Trans Mountain et Énergie Est seront en cours, ou bien le gouvernement du Canada prolongera les délais pour examiner la demande. Par conséquent, il y aura un peu de chevauchement, mais je pense que cet exercice sera très utile, car, comme on le sait, le mandat de l'Office national de l'énergie est très limité.

Le vice-président : Oui.

Le sénateur Black : Je pense que certaines personnes nous feront part de leurs commentaires.

Le vice-président : Je crois que notre approche à cet égard a une portée beaucoup plus vaste. Nous pourrons convoquer beaucoup de gens qui ne seront peut-être pas entendus par l'Office national de l'énergie.

Senator Runciman: I agree with that. My concern is timing. I think this has to be a contribution to the national debate, so I wouldn't want to see it coming in at the tail end of any recommendations flowing from the board. We have to look at those kinds of timelines.

The Deputy Chair: I agree, Senator Runciman. I also think we should be coming out of the gates with this and going right at it. Perhaps we can make a contribution before the National Energy Board makes its decision.

Senator Runciman: It would be nice to know what their timelines are, if they have proposed timelines.

The Deputy Chair: Can he we get timelines on the National Energy Board?

Jed Chong, Analyst, Library of Parliament: I'm actually looking at the NEB's website now for Energy East. It doesn't look like they have anything scheduled specifically. All it says is that sessions are to be scheduled in 2016. Right now, it looks like it's a little bit vague.

Senator Black: They are doing pre-consultations now. There is something going on now on Energy East.

Mr. Chong: I believe that's a provincial process through the Bureau d'audiences publiques, BAPE.

Senator Mercer: Part of the process we need to be aware of is that the provinces, in particular, the Province of Quebec, are doing some work on this, too. We need to be conscious of it. We can't let that supersede what we're doing, but we need to be aware of it.

Senator Runciman: Can we follow up on that, just to pursue?

Mr. Chong: I can look into it more, but upon first glance, the NEB's website for Energy East doesn't have specific dates.

Senator Mercer: It would seem to me the analyst is right. We're going to bring things to the table that the National Energy Board is not going to talk about. We're going to be much more inclusive. We add that other part to the study that they may not be able to or may not want to do. This is what we do best, sir, and we shouldn't shy away from it. This is an important issue.

The Deputy Chair: It is a very important issue right across the country.

Senator Mercer: Exactly, right across the country, not just an East Coast-West Coast thing. It's everybody in between.

Le sénateur Runciman : Je suis d'accord. Ce qui me préoccupe, ce sont les délais. Je pense que nos travaux doivent contribuer au débat national. Par conséquent, je ne voudrais pas qu'ils aient lieu une fois que l'Office national de l'énergie aura formulé ses recommandations. C'est pourquoi nous devons tenir compte de l'échéancier.

Le vice-président : Je suis d'accord avec vous, sénateur Runciman. Je pense aussi que nous devrions nous pencher dès le départ sur ces questions. Nous pourrons peut-être contribuer au débat avant que l'Office national de l'énergie en arrive à une décision.

Le sénateur Runciman : Il serait bon de savoir si l'Office national de l'énergie a proposé un échéancier.

Le vice-président : Pouvons-nous obtenir l'échéancier de l'Office national de l'énergie?

Jed Chong, analyste, Bibliothèque du Parlement : Je consulte en ce moment le site web de l'Office national de l'énergie pour connaître des détails sur le projet Énergie Est. Il ne semble pas y avoir de dates précises. On dit simplement que des séances seront organisées en 2016. Tout semble assez vague pour le moment.

Le sénateur Black : L'office procède actuellement à des consultations préalables. Des travaux sont en cours au sujet du projet Énergie Est.

M. Chong : Je crois que le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement mène actuellement une étude à l'échelle provinciale.

Le sénateur Mercer : Nous devons notamment tenir compte du fait que les provinces, en particulier le Québec, se penchent aussi là-dessus. Nous devons en être conscients. Nous ne pouvons pas laisser les travaux réalisés par les provinces avoir préséance sur notre étude, mais nous devons en tenir compte.

Le sénateur Runciman : Peut-on assurer un suivi à ce sujet?

M. Chong : Je pourrais me pencher plus longuement là-dessus, mais, à première vue, il ne semble pas y avoir de dates précises pour le projet Énergie Est sur le site de l'Office national de l'énergie.

Le sénateur Mercer : Il semble que l'analyste a raison. Nous allons nous pencher sur des questions dont l'Office national de l'énergie ne discutera pas. Nous allons adopter une approche beaucoup plus inclusive. Nous ajoutons une partie à l'étude que l'office ne pourra pas ou ne souhaitera peut-être pas examiner. Monsieur, c'est ce que nous faisons de mieux, et nous ne devrions avoir aucune hésitation à ce sujet. Il s'agit d'une question importante.

Le vice-président : Il s'agit d'une question très importante partout au pays.

Le sénateur Mercer : Tout à fait, partout au pays. Cette question n'intéresse pas seulement les gens des côtes Est et Ouest; elle touche les Canadiens d'un bout à l'autre du pays.

Senator Runciman: I would like to see the analyst follow up with a phone call to the board and have a specific conversation rather than relying on websites, if he could do that.

Mr. Chong: I'll see what I can do, yes.

The Deputy Chair: Senator Black?

Senator Black: I think it's great. When will we have those dates?

The Clerk: Actually, this budget application has to go to the budget subcommittee for Internal, then to Internal, and once that is all done and whether or not the funding is allocated, then steering will decide on the dates in consultation with the whips.

Senator Mercer: I don't want to go backwards, but do we need a reference for this trip to Toronto?

The Clerk: We have one.

Senator Mercer: We have one already, good.

The Deputy Chair: I want to add one thing. The clerk and I spoke about it on the phone the other day. We put these trips together. Most of the provisions are made to go to the oil areas and the export ports, but, of course, we're talking about transporting petroleum right across the country. I did mention at the time whether there is an argument to spend a day or two in Toronto or Sarnia. This has to go through the heart of the country. I'm wondering what people think about that. Are we missing an opportunity or perhaps not doing due diligence when we don't do that?

Senator Mercer: I don't know that Toronto is the heart of the country.

Senator Plett: Thank you.

Senator Mercer: Particularly on this issue. The pipeline is not going to go through Toronto.

The Deputy Chair: No, I'm talking about the pipeline that is going to go through Ontario. It's running west to east.

Senator Mercer: Yes. The Government of Ontario can meet us wherever we want to meet them.

The Deputy Chair: If you want to go to North Bay, we can go there.

Senator Mercer: I'll take North Bay; there's nothing wrong with North Bay. Closer to spring, North Bay is a little better.

Senator Black: I think that idea has merit for a day. Choose a place. There are a couple of places where I think both rail lines and pipelines converge. I don't know where they are, but they are somewhere. That would be very useful. I think it would signal to the community that we're paying attention. Just a day, up and back.

Le sénateur Runciman : J'aimerais que l'analyste assure le suivi en appelant à l'Office national de l'énergie pour discuter avec un représentant plutôt que de se fier à l'information trouvée sur des sites web.

M. Chong : Oui, je vais voir ce que je peux faire.

Le vice-président : Sénateur Black, vous souhaitez intervenir?

Le sénateur Black : C'est parfait. Quand pourrons-nous connaître les dates?

Le greffier : En fait, cette demande d'autorisation de budget doit être soumise au sous-comité sur le budget du comité de la régie interne, puis à celui-ci. Une fois que le financement aura été approuvé, le comité de direction fixera les dates en consultation avec les whips.

Le sénateur Mercer : Je ne veux pas revenir en arrière, mais avons-nous besoin d'un numéro de référence pour le voyage à Toronto?

Le greffier : Nous en avons un.

Le sénateur Mercer : Très bien, nous en avons déjà un.

Le vice-président : J'aimerais ajouter quelques mots. Le greffier et moi avons discuté de cette question au téléphone l'autre jour. Nous avons organisé ces voyages. La plupart des dispositions ont été prises pour que nous puissions nous rendre dans les régions productrices de pétrole et les ports d'exportation, mais il va sans dire que le transport du pétrole s'effectue d'un bout à l'autre du pays. Je me suis demandé s'il n'y aurait pas lieu de passer une journée ou deux à Toronto ou à Sarnia. Le pipeline devra passer au cœur du pays. Je me demande ce que les gens en pensent. Si nous ne nous rendons pas au centre du pays, allons-nous rater une occasion ou déroger au principe de la diligence raisonnable?

Le sénateur Mercer : Je ne suis pas prêt à dire que Toronto représente le cœur du pays.

Le sénateur Plett : Merci.

Le sénateur Mercer : Plus précisément, le pipeline ne va pas passer par la ville de Toronto.

Le vice-président : Non. Je parle du pipeline qui va passer par l'Ontario. Il ira de l'Ouest vers l'Est.

Le sénateur Mercer : Oui. Les représentants du gouvernement de l'Ontario pourront nous rencontrer où nous le voudrons bien.

Le vice-président : Nous pouvons aller à North Bay si c'est ce que vous souhaitez.

Le sénateur Mercer : Je choisis North Bay; il n'y a rien de mal à cela. Le printemps, le temps est un peu plus agréable à North Bay.

Le sénateur Black : Je pense que c'est une bonne idée de prévoir une journée. Choisissez un endroit. Les voies ferrées et les pipelines se rencontrent à quelques endroits. Je ne sais pas quels sont ces endroits exactement, mais je sais qu'ils existent. Ce serait très utile. Nous pourrions ainsi montrer à la population que nous portons attention à cette question. Juste une journée, aller-retour.

Senator Plett: I don't necessarily disagree with your point, senator, but, first of all, the heart of the country, of course, is Winnipeg, Manitoba, and if we want to go through all parts of where the pipeline goes through, then we've got to go to every province. I don't know that I support that, but certainly Manitoba is as important to Manitobans as Ontario is to Ontarians.

The Deputy Chair: As it should be.

Senator Plett: I suggest we stick with the budget as presented for now and see whether we can get that. If we need to expand that later, then we expand it later.

The Deputy Chair: Thank you, Senator Plett. Anyone else?

All right, honourable senators, is it your pleasure to adopt this budget for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: Carried.

Is there further business?

Senator Black: I have one point. I intended to send a note. However, I'm not sure whether the note went to my colleagues on this committee last week. Last Tuesday, the transport committee of the U.S. Senate held one or two days of hearings on driverless cars. I think it would be interesting for the clerk and the analysts to see exactly what the evidence was, who presented. I think it would be very interesting to have a summary done for us on that.

Mr. Chong: I got the e-mail.

Senator Black: So it did go? That's what I was wondering.

Mr. Chong: Yes, I got the e-mail. When the committee does sit down to study the automated vehicles issue, I will prepare background material for them. Then this information can be included as part of that background material.

The Deputy Chair: Any further business? If not, the meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Tuesday, April 12, 2016

The Standing Senate Committee on Transport and Communications met this day at 9:30 a.m. to study the development of a strategy to facilitate the transport of crude oil to Eastern Canadian refineries and to ports on the East and West Coasts of Canada.

Senator Dennis Dawson (*Chair*) in the chair.

Le sénateur Plett : Je ne suis pas en désaccord avec vous, sénateur, mais sachez tout d'abord que le cœur du pays se trouve évidemment à Winnipeg, au Manitoba. Si nous souhaitons aller dans toutes les régions par où passera le pipeline, je pense que nous devrions nous rendre dans chacune des provinces. Je ne suis pas sûr que c'est ce que nous devons faire, mais les Manitobains accordent certainement autant d'importance à leur province que les Ontariens en accordent à la leur.

Le vice-président : Et c'est très bien ainsi.

Le sénateur Plett : Je propose que nous laissions le budget tel quel pour l'instant en attendant de voir s'il sera approuvé. Si nécessaire, nous pourrons élargir nos plans de voyage ultérieurement.

Le vice-président : Merci, sénateur Plett. D'autres sénateurs veulent-ils intervenir?

Très bien. Honorables sénateurs, vous plaît-il d'adopter ce budget pour qu'il soit soumis au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : Je déclare la motion adoptée.

Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Black : J'aimerais soulever une question. J'avais l'intention d'envoyer une note. Toutefois, je ne suis pas sûr que mes collègues du comité l'aient reçue la semaine dernière. Mardi dernier, le comité des transports du Sénat américain a tenu une journée ou deux de séances sur les voitures sans conducteur. Je pense qu'il serait bien que le greffier et les analystes examinent les délibérations de ce comité et déterminent les personnes qui ont témoigné. Je pense qu'il serait très intéressant qu'un résumé des délibérations soit préparé à notre attention.

M. Chong : J'ai reçu le courriel.

Le sénateur Black : Il s'est donc bien rendu? C'est ce que je me demandais.

M. Chong : Oui, j'ai reçu le courriel. Lorsque le comité se réunira pour étudier la question des véhicules automatisés, je vais préparer des documents d'information à son intention, auxquels je pourrai ajouter des renseignements sur l'étude menée par le comité sénatorial américain.

Le vice-président : S'il n'y a pas d'autres questions, je lève la séance.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mardi 12 avril 2016

Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour étudier l'élaboration d'une stratégie pour faciliter le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est du Canada et vers les ports situés sur les côtes atlantique et pacifique du Canada.

Le sénateur Dennis Dawson (*président*) occupe le fauteuil.

The Chair: Today the committee is beginning a review for the development of a strategy to facilitate the transport of crude oil to Eastern Canadian refineries and to ports on the East and West Coasts of Canada. Pipelines have been by far the main mode used for exporting crude oil. In the last few years, those exports by pipeline increased significantly, with rail also on the rise.

[*Translation*]

One of the objectives of our public meetings is to determine the best way to apportion risks and benefits throughout Canada.

[*English*]

Today we have two witnesses before us: Sean Speer, Senior Fellow at the Macdonald-Laurier Institute; and Mike Cleland, a former president of the Canadian Gas Association. Both individuals have recently published papers on this topic, and we are pleased to have them present their findings.

Mr. Speer, let's begin with you.

Sean Speer, Senior Fellow, Macdonald-Laurier Institute: Thank you, honourable senators, for inviting me to participate in today's meeting. I congratulate you for choosing this study and the willingness to set out an ambitious scope of inquiry. These are complicated, multifaceted issues, as you well know.

Thinking about resource development and the construction of pipelines covers topics as diverse as macro-economics, fiscal policy, federalism, environmental regulation, transportation infrastructure and the role of indigenous people. A study that sought to isolate one of these considerations at the expense of others would be incomplete and in turn have limited utility. This isn't a subject susceptible to simplistic solutions. It matters. It matters for the Canadian economy. It matters for Canada's public finances. It matters for millions of Canadians who work in the natural resource sector, and it matters for indigenous communities who see resource development as a game-changing opportunity.

So I commend the committee and its members for recognizing the need to think big about the myriad of public policy considerations that underpin resource development in general, the strategy to facilitate the transport of crude oil to Eastern Canadian refineries and to ports on the East and West Coasts in particular.

I'm sensitive about budgeting my speaking time today. I know you'll hear from several distinguished policy commentators and other stakeholders over the course of your study, so I propose to focus the rest of my comments on the potential that resource

Le président : Le comité entreprend aujourd'hui une étude sur l'élaboration d'une stratégie pour faciliter le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est du Canada et vers les ports situés sur les côtes atlantique et pacifique du Canada. Les oléoducs sont de loin le principal mode de transport pour l'exportation de pétrole brut. Depuis quelques années, les exportations par oléoduc ont bondi, et les exportations par train sont également en hausse.

[*Français*]

L'un des objectifs de nos réunions publiques est d'étudier la façon de répartir de manière optimale les risques et les bénéfices dans l'ensemble du Canada.

[*Traduction*]

Nous recevons aujourd'hui deux témoins : Sean Speer, agrégé supérieur de recherche à l'Institut Macdonald-Laurier, ainsi que Mike Cleland, ancien président de l'Association canadienne du gaz. Les deux ont publié récemment des articles sur le sujet, et nous sommes heureux qu'ils viennent nous présenter leurs conclusions.

Monsieur Speer, nous commencerons par vous.

Sean Speer, agrégé supérieur de recherche, Institut Macdonald-Laurier : Merci, honorables sénateurs, de m'avoir invité à participer à la séance d'aujourd'hui. Je vous félicite d'avoir choisi de mener cette étude et de votre volonté d'établir une portée ambitieuse pour votre enquête. Comme vous le savez bien, ces enjeux sont complexes et comprennent de multiples facettes.

La réflexion sur l'exploitation des ressources et la construction d'oléoducs englobe des sujets aussi divers que la macroéconomique, la politique fiscale, le fédéralisme, la réglementation environnementale, l'infrastructure de transport et le rôle des peuples autochtones. Toute étude qui tenterait d'isoler l'une de ces questions aux dépens des autres serait incomplète et du coup, serait de peu d'utilité. Ce n'est pas un sujet qui se prête aux solutions simplistes. Il compte beaucoup. Il compte pour l'économie canadienne. Il compte pour les finances publiques du Canada. Il compte pour les millions de Canadiens qui travaillent dans le secteur des ressources naturelles et il compte pour les peuples autochtones qui voient l'exploitation des ressources comme une occasion de changer la donne.

Je félicite donc le comité et ses membres de reconnaître qu'il faut voir grand pour étudier la myriade de questions de politique publique qui sous-tendent l'exploitation des ressources en général et la stratégie à élaborer afin de permettre le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est du Canada et vers les ports situés sur les côtes atlantique et pacifique, en particulier.

Je suis sensible au fait que je dois bien planifier mon temps de parole aujourd'hui. Je sais que vous entendrez plusieurs observateurs politiques de renom et d'autres intervenants pendant votre étude, donc je propose d'axer le reste de mes

development offers to indigenous communities and the progress that is occurring to develop economic partnerships with resource companies.

If I could change one misperception in Canada, it would be that indigenous communities are hostile to resource development as a matter of principle and that companies are dismissive, contemptuous or neglectful of indigenous considerations. Yes, there have been historic problems. Of course one can find indigenous communities that oppose resource development and resource firms that have failed to properly engage and consult affected communities.

The unheralded story of the past several years is — as the news media has focused on confrontation, and governments have struggled to produce policy solution — something extraordinary is happening. Indigenous communities and resource companies have, through a bottom-up process of experimentation and cooperation, begun to develop economic partnerships.

There are plenty of recent examples. Suncor Energy reached an agreement with Aamjiwnaang First Nation in July 2015 on a 25 per cent equity stake in a wind project. First Nation equity partners in the prospective Northern Gateway project are now amongst its most powerful proponents.

A new joint venture between Encanto, a Vancouver-based company, and Muskowekwan First Nation in Saskatchewan will develop the first on-reserve potash mine in Canada that will generate 2.8 million tonnes of potash annually and create approximately 100,000 jobs. These are some examples of the types of partnerships we are witnessing across the country. Most Canadians simply aren't hearing about them.

Resource development is already a major source of direct and indirect employment for indigenous communities, but that only begins to scratch the surface for the potential benefits. It can be the centerpiece, as we have written extensively at the Macdonald-Laurier Institute, of an indigenous economic development and long-term self-sufficiency strategy.

There are now more than 300 impact and benefit agreements between Aboriginal communities and mining companies alone. These deals are producing win-win solutions for the communities and the developers. Consider that First Nations, Inuit and Metis communities now have more than 250 Aboriginal economic development organizations with several billions in assets. These entities will be among Canada's largest corporations within several years, yet we infrequently hear about them in the media or our newspapers.

observations sur le potentiel que l'exploitation des ressources offre aux peuples autochtones et les progrès qui s'observent dans l'établissement de partenariats économiques avec les sociétés exploitantes de ressources.

Si je pouvais changer une mauvaise perception au Canada, ce serait celle selon laquelle les communautés autochtones seraient hostiles à l'exploitation des ressources par principe et les entreprises rejetteraient, négligeraient ou regarderaient de haut les considérations autochtones. Il y a certes eu divers problèmes dans l'histoire. Bien sûr, on pourra toujours trouver des communautés autochtones qui s'opposent à l'exploitation des ressources et des sociétés exploitantes qui ne mettent pas suffisamment à contribution les communautés touchées ou qui ne les consultent pas assez.

L'histoire méconnue des dernières années, parce que les médias d'information mettent beaucoup l'accent sur la confrontation et que les gouvernements ont du mal à proposer des solutions politiques, c'est qu'il y a quelque chose d'extraordinaire qui est en train de se passer. Les communautés autochtones et les sociétés exploitantes ont commencé à établir des partenariats économiques, grâce à des projets expérimentaux et de la coopération selon un processus ascendant.

Les exemples récents en sont nombreux. Suncor Energy a conclu une entente avec la Première Nation Aamjiwaang en juillet 2015, contre une participation à 25 p. 100 dans un projet éolien. D'ailleurs, les Premières Nations qui ont le statut de partenaire actionnaire dans le projet potentiel de Northern Gateway sont parmi ses plus puissants promoteurs.

Il y a également un nouveau projet de coentreprise entre Encanto, une société de Vancouver, et la Première Nation Muskowekwan, en Saskatchewan, afin d'ouvrir la première mine de potasse sur le territoire d'une réserve au Canada, qui générera 2,8 millions de tonnes de potasse par année et créera environ 100 000 emplois. Ce ne sont que quelques exemples des partenariats que nous observons un peu partout au pays. La plupart des Canadiens n'en entendent tout simplement pas parler.

L'exploitation des ressources est déjà une source d'emplois directs et indirects de premier plan pour les communautés autochtones, mais ce n'est que la pointe de l'iceberg de tous les avantages potentiels. Ce pourrait être le moteur, comme nous l'écrivons abondamment dans nos articles à l'Institut Macdonald-Laurier, du développement économique et de la stratégie d'autosuffisance à long terme des Autochtones.

Il y a actuellement plus de 300 ententes sur les répercussions et les avantages entre des groupes autochtones et des sociétés minières seulement. Ces ententes proposent des solutions gagnantes tant pour les groupes autochtones que pour les entreprises. Imaginez-vous que les Premières Nations, les Inuits et les Métis ont plus de 250 organisations de développement économique autochtone et détiennent des actifs de plusieurs milliards de dollars. Ces entités seront parmi les plus grandes sociétés commerciales au Canada d'ici quelques années, mais l'on en entend encore peu parler dans les médias et dans les journaux.

Own-source revenues, monies that don't come from the federal government but from community-based economic activity, compose a growing share of First Nation's budgets. In 2013-14, First Nations communities recorded $3.3 billion in non-governmental revenues. To put that in perspective, that's more than the own-source revenues for Prince Edward Island, Northwest Territories, the Yukon and Nunavut combined. There is every reason to believe this is just the beginning.

Natural Resources Canada has identified prospective investment of $675 billion worth of resource projects across the country over the next decade. Every single one of these projects is located on or near traditional indigenous territories.

Economic partnerships with these communities, therefore, are not optional. It's the only way to unlock the economic benefits of Canada's rich natural resource endowment. It also has the potential to be transformative for the affected indigenous communities.

The question then for policymakers, for senators, is how to create the conditions for this bottom-up experimentation and cooperation, not only to continue, but to scale up and lead to more economic partnerships across the country.

The first is the Hippocratic oath to do no harm. Public policy should not become an obstacle to the slow and steady progress between indigenous communities and resource development.

The second is to consider options to facilitate these partnerships. Ottawa should play an enabling role rather than a micromanager. This includes establishing a national framework for revenue resource-sharing agreements, helping indigenous communities acquire equity stakes and resource projects and authorizing greater local decision making with respect to land management. These are the types of enabling measures that should be part of an overall strategy to the transport of crude oil to the Eastern Canadian refineries and to the ports on Canada's East and West Coasts.

There is a pessimistic strain in most commentary about the interaction between resource development and indigenous communities. I don't share it. First Nations do not want short-term deals. They want lasting benefits. Energy projects can and should be the foundation for a new Canadian partnership and the first real prosperity sharing in Canada's history.

Honourable senators, something exciting is happening. I hope that your study, as it covers a range of issues related to the development of Canada's natural resources and the construction

Les revenus autonomes, ceux qui ne viennent pas du gouvernement fédéral mais de l'activité économique des communautés, représentent une part grandissante des budgets des Premières Nations. En 2013-2014, les Premières Nations ont enregistré 3,3 milliards de dollars en revenus non gouvernementaux. Pour mettre les choses en perspective, c'est plus que les revenus autonomes de l'Île-du-Prince-Édouard, des Territoires du Nord-Ouest, du Yukon et du Nunavut réunis. Il y a toutes les raisons de croire que ce n'est qu'un début.

Ressources naturelles Canada prévoit des investissements potentiels de 675 milliards de dollars dans des projets d'exploitation des ressources au cours des 10 prochaines années au Canada. Chacun de ces projets est situé sur des territoires traditionnels autochtones ou à proximité.

Les partenariats économiques avec ces communautés ne sont donc pas optionnels. C'est la seule façon de nous donner accès aux avantages économiques que présentent les richesses naturelles du Canada. Ils pourraient également opérer un effet transformateur sur les groupes autochtones touchés.

La question que doivent donc se poser les législateurs, les sénateurs, c'est comment on peut créer des conditions favorables pour ce genre d'expérience et de coopération ascendantes, non seulement pour qu'elles se poursuivent, mais pour qu'elles prennent de l'ampleur pour donner lieu à un plus grand nombre encore de partenariats économiques un peu partout au pays.

Il y a d'abord le serment d'Hippocrate de ne pas faire de mal. La politique publique ne devrait pas devenir un obstacle au progrès lent mais constant entre les communautés autochtones et les exploitants de ressources.

Il faut ensuite réfléchir à des options pour faciliter ces partenariats. Ottawa devrait jouer un rôle stimulateur dans cette dynamique, plutôt que de microgestionnaire. Il doit ainsi établir un cadre national régissant les accords de partage des revenus tirés des ressources, afin d'aider les communautés autochtones à acquérir des parts dans les projets d'exploitation des ressources et d'autoriser davantage la prise de décisions locales relativement à la gestion des terres. Ce genre de mesures favorables devrait faire partie d'une stratégie générale sur le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est du Canada et vers les ports situés sur les côtes atlantique et pacifique du Canada.

On sent un vent de pessimisme dans la majorité des commentaires sur l'interaction entre les sociétés qui exploitent des ressources et les groupes autochtones. Je ne partage pas ce point de vue. Les Premières Nations ne veulent pas d'ententes à court terme. Elles veulent des effets durables à long terme. Les projets énergétiques peuvent et doivent être le fondement d'un nouveau partenariat canadien et du premier véritable partage de la prospérité dans l'histoire canadienne.

Honorables sénateurs, il y a quelque chose d'excitant qui se passe. J'espère que votre étude, qui porte sur tout un éventail d'enjeux liés à l'exploitation des ressources naturelles du Canada

of energy infrastructure, tells this powerful story and puts forward recommendations to realize further progress. Thank you very much.

Mike Cleland, Senior Fellow, Institute for Science, Society and Policy, University of Ottawa, as an individual: Thank you very much, Mr. Chairman, and thank you to your colleagues for inviting me to appear. I appreciate it.

I want to echo my colleague's point made at the outset and congratulate you for taking on this important and timely study. There is a lot that we're going to need to do over the next few years to get confidence back in our decision systems, and you can make an important contribution.

As it turns out, my colleagues and I at the University of Ottawa and the Canada West Foundation have just released an interim report on a study we are undertaking looking at community confidence in the energy decision and regulatory system. There is a deck that you have copies of. I'll be referring to that as I go through my remarks. I'll be mindful of the fact that we want to get on to discussion.

The research team is identified on Page 2: University of Ottawa's Positive Energy project and the Canada West Foundation's Centre for Natural Resources Policy. We have been working together now for about eight months on this project. We still have a ways to go, and I'll tell you where we stand.

On the next page, we have tried to understand the world in terms of four sets of actors that affect the development of energy and resources: public authorities, project proponents, local communities and civil society and non-governmental organizations.

Turning to page 4, this study or project looks specifically at the world of energy decisions — in other words, energy decisions by public authorities — through the eyes of local communities. To this date we have done an extensive review of the academic literature as well as interviews with a number of senior leaders across the spectrum and across Canada.

The next stage will involve a series of case studies. At the end of this deck we've listed the case studies. Those are now under way, and we anticipate they will provide us with interesting insights into what this is all about.

On the next page, "Understanding Communities," a few basic concepts emerge both from the literature and from the interviews we have undertaken. The foundational concept concerns fairness. The report we just issued is entitled *Fair Enough*, echoing the notion of what is fair enough to meet the needs of Canadians and to make them feel confident that the decision processes are reasonable. That is both substantive and procedural. I think that is important to keep in mind. How do perceptions of fairness influence, in turn, trust and confidence?

et à la construction d'infrastructures énergétiques, fera ressortir cette histoire fort stimulante et s'accompagnera de recommandations pour la réalisation de progrès futurs. Merci beaucoup.

Mike Cleland, agrégé supérieur de recherche, Institut de recherche sur la science, la société et la politique, Université d'Ottawa : Merci, beaucoup, monsieur le président, merci également à vos collègues de m'avoir invité à comparaître. C'est très apprécié.

Je fais écho à la réaction de mon collègue, au début de son exposé, et je vous félicite d'entreprendre cette étude importante, qui tombe à point. Nous aurons fort à faire au cours des prochaines années pour rétablir la confiance envers nos systèmes décisionnels, et vous pouvez y contribuer de façon importante.

D'ailleurs, mes collègues et moi de l'Université d'Ottawa et de la Canada West Foundation venons tout juste de publier un rapport provisoire dans le cadre de notre étude sur la confiance du public envers les décisions en matière énergétique et le régime réglementaire. Vous avez reçu copie de mon jeu de diapositives. J'y ferai référence pendant mon exposé. Je suis conscient que nous voulons également avoir le temps d'en discuter ensemble.

L'équipe de recherche est présentée à la page 2 : le projet Énergie positive de l'Université d'Ottawa et le Centre de politique sur les ressources naturelles de la Canada West Foundation. Nous travaillons ensemble à ce projet depuis environ huit mois. Nous avons encore beaucoup de chemin à parcourir, mais je vais vous dire où nous en sommes.

À la page suivante, nous essayons de comprendre le monde selon quatre groupes d'acteurs qui influencent le développement dans le secteur de l'énergie et des ressources : les organismes publics, les partisans du projet, les communautés locales, puis la société civile et les organisations non gouvernementales.

Prenons la page 4. Cette étude ou ce projet vise à étudier le monde des décisions énergétiques — c'est-à-dire les décisions prises par les organismes publics en matière d'énergie — vu par les communautés locales. À ce jour, nous avons effectué un examen en profondeur de la littérature scientifique et avons interviewé des leaders parmi tous les acteurs et partout au Canada.

La prochaine étape comportera six études de cas. Ces études de cas sont présentées à la fin du jeu de diapositives. Elles sont en cours, et nous nous attendons à ce qu'elles nous procurent des points de vue intéressants sur la situation.

La page suivante s'intitule « Comprendre les communautés ». Quelques concepts de base émergent de la littérature et des entrevues que nous avons menées. Le concept fondateur concerne l'équité. Nous venons de publier un rapport intitulé *Fair Enough*, qui expose ce qui est considéré juste pour répondre aux besoins des Canadiens et leur donner confiance que les processus décisionnels sont raisonnables. Il y a à la fois l'équité de fond et l'équité procédurale, je pense qu'il ne faut pas l'oublier. Comment les perceptions concernant l'équité influent-elles sur la confiance?

We think four basic propositions are important. One is context: what is the community all about? Is it a community that knows about energy and resource development? Is it familiar with it? Is it a community with lots of job opportunities or few? All of that is absolutely vital to understanding how a community is going to deal with this.

The next one is what are the values, interests and attitudes in those communities? How does the resource or energy decision process respond to that? What is negotiable and what is not? What is needed to make the community feel that this project is in their interests?

Regarding information and capacity, it is absolutely vital to have the information available. There is more that public policy can do in that regard. Capacity is equally important. How does the local community deal with that information?

Finally, are there opportunities for engagement and participation? There is a bit of a model there as to what might make the decision process work better.

The next page talks about the decision making system itself. We use the term "policy regulatory complex" here. It isn't just about the NEB or about any one regulator or a bunch of regulators. It is about the policy system that sets the tone and the conditions under which regulators make their decisions. It's multijurisdictional, and there are a lot of different institutions involved. Sometimes they work well together and sometimes not. Sometimes they do their job extremely well — most of the time, in fact — but occasionally the ball is dropped. Sometimes they duplicate, overlap or contradict. Inevitably it confuses the public. I don't know that there is an easy solution to that. That is part of the complexity of modern life.

Let me take you through our tentative conclusions. On page 7, people talk about the system being broken and that the NEB is broken. Well, it's not, at least not on the evidence. There are a lot of decisions that are made without undue cost and controversy. I note Sean's earlier comments about how effective the interactions are among project proponents in local communities. That is often mirrored in the way public authorities deal with these things. People are not standing still. They are learning. They are finding new ways of doing this, but there is work still to be done to meet those four notions I talked about earlier.

Next is also a tentative conclusion but probably the most important: Unresolved policy issues are standing in the way of most of this. The biggest one is with respect to climate change and, more generally, with respect to how indigenous Canadians benefit from and participate in the development of our resources. That is unresolved policy, both in substance and in procedure.

Nous croyons qu'il y a quatre notions de base importantes. Il y a d'abord le contexte : quelles sont les caractéristiques de la communauté? S'agit-il d'une communauté informée en matière d'énergie et d'exploitation des ressources? S'y connaît-elle en la matière? Est-ce une communauté qui a accès à beaucoup de possibilités d'emplois ou peu? Il est absolument essentiel de comprendre toutes ces caractéristiques pour déterminer comment une communauté accueillera un projet.

Il y a ensuite les valeurs, les intérêts et les attitudes au sein d'une communauté. Comment les processus décisionnels relatifs aux ressources et à l'énergie en tiennent-ils compte? Qu'est-ce qui est négociable et qu'est-ce qui ne l'est pas? Que faut-il pour que la communauté sente que le projet est dans son intérêt?

Au sujet de l'information et de la capacité, il est absolument essentiel de rendre l'information accessible. On pourrait en faire plus à cet égard en matière de politiques publiques. La capacité est également importante. Comment la communauté locale traite-t-elle l'information?

Enfin, y a-t-il des possibilités d'engagement et de participation? Il y a un modèle pour améliorer le processus décisionnel.

La diapositive suivante porte sur le système décisionnel lui-même. Nous utilisons le terme « complexe politique-réglementation ». Il n'y a pas que l'ONE ou un organisme de réglementation ou plusieurs. C'est tout le régime politique qui donne le ton, et il y a toutes les conditions dans lesquelles les organismes de réglementation prennent leurs décisions. Les sphères de compétence et les institutions sont multiples. Elles fonctionnent parfois en symbiose, mais pas toujours. Elles font parfois extrêmement bien leur travail (la plupart du temps, en fait), mais il arrive qu'elles échappent le ballon. Il y a parfois des doublons, des chevauchements ou des contradictions. Inévitablement, cela crée de la confusion chez le public. Je ne sais pas s'il y a une solution facile à cela. Cela fait partie de la complexité de la vie moderne.

Permettez-moi maintenant de vous présenter nos conclusions préliminaires, à partir de la page 7. On entend dire que le système décisionnel et l'ONE sont « brisés ». C'est loin d'être le cas, à tout le moins selon les données probantes. Beaucoup de décisions sont prises sans comporter de coûts faramineux ni susciter de la controverse. Je souligne l'observation de Sean, un peu plus tôt, sur l'efficacité des interactions entre les promoteurs des projets et les communautés locales. Cela se répercute souvent sur la façon dont les organismes publics abordent les questions qui leur sont soumises. Les gens évoluent, ils apprennent. Ils trouvent des nouvelles façons de faire, mais nous avons encore du pain sur la planche pour respecter les quatre notions dont je vous ai parlé.

La diapositive suivante présente d'autres conclusions préliminaires, dont probablement la plus importante : les problèmes commencent souvent par des politiques malavisées. C'est particulièrement le cas en matière de changement climatique et, de façon plus générale, pour tout ce qui concerne la façon dont les Autochtones au Canada peuvent bénéficier de l'exploitation de

Reforming the regulatory system is a necessary but far from sufficient condition for improving the way we make these decisions.

The next conclusion goes to the procedural point from the previous slide. There is a lack of adequate forums for community engagement and a lack of adequate and accessible information. A lot of the frustration that we see through the regulatory process plays out as a consequence of the lack of those forums and information upstream of the regulatory process. Again, it's at the policy end of things that we have to get at this.

Next is conclusion 4 on page 10. Again, it's part of life. The system is not well understood. It's not well understood by a lot of active participants in the debate. That's something we need to do some work on. There is indeed a need for rebuilding, including understanding the different institutional actors as to their appropriate roles. What is the role of regulators? What is the role of policy-makers? When do they interact? How do they interact? What do we do to restore public confidence that the regulatory processes where they are supposed to be independent truly are?

As I mentioned, a lot of progress has been made, but we are a long way from a real state of public trust and confidence. More needs to be done, including better understanding of the system, and none of this is going to come for free. It's going to require some public investment in order to make this come together.

Finally, communities themselves have work to do if they are going to participate and be effective contributors to the decision processes. They will have to invest in their own capacity to understand, engage and act in the public interest. More of them are probably going to have to learn to understand where, at some point, a higher level of government, if you will, needs to make the decision. At some point, in the national interest or provincial interest, as the case may be, it is time for individual communities, having had their say, to stand down. That's tough politically, but it's not going to work unless we can get back to an understanding of the way that the Canadian Confederation works.

I don't need to go through our next steps except to say that we have these six case studies now under way. We can talk about those, if you wish. We hope to have a final report out by late summer. Thank you, Mr. Chairman.

The Chair: Thank you. As our first witnesses, you have raised the bar. The following witnesses will have to live up to the quality of your presentation. I want to thank you for the great presentations.

Senator Black: May I start off by commending and thanking both of you and your organizations for the work not only that you have done today but also that you have done over the last number of years. Having worked closely with you, Mr. Cleland,

nos ressources et y participer. Nos politiques en la matière sont malavisées, tant pour ce qui est du fond que de la procédure. Il faut réformer le système réglementaire, mais ce sera loin de suffire pour améliorer la façon dont ce genre de décision est pris.

La conclusion suivante porte sur l'aspect procédural mentionné à la diapositive précédente. Il n'y a pas suffisamment de forums adéquats où le public peut se faire entendre, et l'information est souvent inadéquate et inaccessible. Une grande partie de la frustration qui s'exprime pendant le processus réglementaire est une conséquence directe de l'absence de forums adéquats et du manque d'information en amont du processus réglementaire. Encore une fois, c'est par la voie politique que nous devons intervenir.

Il y a ensuite la quatrième conclusion, à la page 10. Encore une fois, cela fait partie de la vie. Le système est mal compris. Il est mal compris, même par les participants actifs au débat. Il faut faire quelque chose pour remédier à cela. Il y a effectivement place à la réforme, notamment pour que tous comprennent bien quels sont les rôles des différents acteurs institutionnels. Quel est le rôle des organismes de réglementation? Quel est le rôle des législateurs? Quand interagissent-ils? Comment interagissent-ils? Que faisons-nous pour rétablir la confiance du public envers les processus réglementaires et le convaincre qu'ils sont aussi indépendants qu'ils sont censés l'être?

Comme je l'ai mentionné, nous avons déjà fait beaucoup de progrès, mais il nous reste fort à faire pour rétablir la confiance du public. Il faut en faire plus, notamment mieux expliquer le système, et cela ne se fera pas sans heurts. Il faudra des investissements publics pour rendre la chose possible.

Enfin, les communautés elles-mêmes ont du pain sur la planche si elles veulent contribuer de manière efficace et constructive au processus décisionnel. Elles devront investir dans leurs propres capacités pour comprendre, se mobiliser et agir dans l'intérêt public. La plupart devront probablement comprendre à partir de quel moment un ordre de gouvernement supérieur doit trancher. Un moment donné, dans l'intérêt national ou provincial, selon le cas, il vient un temps où les communautés locales, après s'être exprimées, doivent prendre du recul. C'est difficile, politiquement, mais cela ne peut pas fonctionner si nous ne comprenons pas comment la Confédération canadienne fonctionne.

Nul besoin de vous exposer en détail nos prochaines étapes, mais je vous rappelle que nos six études de cas sont en cours. Nous pourrons en parler, si vous le souhaitez. Nous espérons publier un rapport final d'ici la fin de l'été. Merci, monsieur le président.

Le président : Comme premiers témoins, vous avez vraiment fixé la barre haut. Nos prochains témoins devront se démener pour nous présenter des témoignages d'aussi grande qualité. Je vous remercie de ces excellentes présentations.

Le sénateur Black : Vous me permettrez de commencer en vous félicitant et en vous remerciant tous deux, de même que vos organisations, de votre travail d'aujourd'hui, mais également de tout le travail que vous faites depuis quelques années. Pour

for 10 years now, and with the McDonald-Laurier organization for the last three or four, I'm appreciative that you continue to offer thoughtful contributions on issues of national importance, particularly on the energy file. I wanted to start by thanking you very much.

As a senator from Alberta I approach this issue with a sense of urgency. Keeping that in mind, Mr. Cleland, and given the thoughtful presentation that you have provided, do you believe that the current proposals, system, process, which have been established by the Government of Canada to look at what — and one would hope approve — Energy East and Trans Mountain, meet your intended goals?

Mr. Cleland: I think it probably comes closer to the mark than most people think. I work pretty closely with colleagues at the National Energy Board and with the federal government. I know some of the reforms that they have undertaken. In fact, the system does a lot of what people wish it would.

I go back to the point regarding the controversy over those terms and, more than anything else, the fact that we have completely failed to resolve Canada's policy on climate change. Also, there is a set of objectives out there — not formal or official yet, but certainly floating around — that is very difficult to resolve in the face of growth in emissions from oil and gas. The Alberta government has clearly come out with a statement that gives some headroom for growth in oil and gas, but then what do you do? How do you get to -30 per cent by 2030 when you're doing that?

I think we need to be more realistic about what is actually achievable. Given that, not everyone will be happy with it. I think most Canadians would recognize that that's the reality of Canada. Given that, I think we could develop the necessary levels of public support.

Senator Black: Thank you very much. I have one question for Mr. Speer.

Mr. Speer, I was fascinated by your tremendous commentary in respect of the challenges but, more importantly, your proposed solution to resolve the issues involving First Nations in Canada on energy projects. Do you mind summarizing again quickly what you believe the solution is to this conundrum?

Mr. Speer: Yes, of course.

Before I directly address your question, with respect to your question to my colleague, the only thing I would say in addition is that the regulatory process is not the vehicle to address some of these broader issues. The regulatory process starts with the presumption that, all things being equal, resource development is positive. It's a desirable outcome.

travailler en étroite collaboration avec vous, monsieur Cleland, depuis 10 ans, de même qu'avec l'Institut McDonald-Laurier depuis trois ou quatre ans, je vous suis reconnaissant de poursuivre votre contribution éclairée aux enjeux d'importance nationale, particulièrement dans le domaine de l'énergie. Je tiens à commencer par vous remercier infiniment.

À titre de sénateur de l'Alberta, j'aborde la question avec un sentiment d'urgence. Dans ce contexte, monsieur Cleland, et compte tenu de l'exposé réfléchi que vous venez de nous présenter, croyez-vous que les propositions, le régime et le processus actuels, qui ont été établis par le gouvernement du Canada pour évaluer — et approuver, on l'espère — les projets Énergie Est et Trans Mountain répondent aux objectifs que vous fixez?

M. Cleland : Je pense qu'ils sont probablement beaucoup plus adéquats que la plupart des gens le croient. Je travaille d'assez près avec mes collègues de l'Office national de l'énergie et le gouvernement fédéral. Je connais les réformes qu'ils ont entreprises. En fait, le régime fait déjà une grande partie de ce qu'on veut qu'il fasse.

Je reviens à l'idée de la controverse à cet égard et surtout, au fait que nous n'arrivons absolument pas à régler le problème de la politique canadienne en matière de changement climatique. De même, il y a toute une série d'objectifs — qui ne sont pas encore officiels, mais qui sont assurément dans l'air — qu'il sera très difficile d'atteindre compte tenu de la croissance des émissions dans le secteur pétrolier et gazier. Le gouvernement de l'Alberta a clairement fait une déclaration qui nous laisse de la marge de manœuvre pour la croissance dans le secteur pétrolier et gazier, mais encore? Comment peut-on parallèlement réduire nos émissions de 30 p. 100 d'ici 2030?

Je pense qu'il faut être plus réaliste sur ce que nous pouvons accomplir. Ce n'est pas tout le monde qui sera content. Je pense que la plupart des Canadiens seraient prêts à reconnaître que c'est la réalité au Canada. Ainsi, je pense que nous pourrions obtenir l'appui du public dont nous avons besoin.

Le sénateur Black : Merci beaucoup. J'ai une question à poser à M. Speer.

Monsieur Speer, j'ai été fasciné par votre excellent commentaire sur les défis qui nous attendent, mais surtout par la solution que vous proposez pour résoudre les problèmes liés à la participation des Premières Nations du Canada aux projets énergétiques. Auriez-vous l'obligeance de résumer encore une fois, rapidement, la solution à cette énigme, selon vous?

M. Speer : Bien sûr.

Avant de répondre directement à votre question, j'aimerais ajouter une chose en réponse à la question que vous avez posée à mon collègue : ce n'est pas par la voie réglementaire que nous allons régler tous les problèmes. Le processus réglementaire se fonde sur la présomption selon laquelle tout compte fait, l'exploitation des ressources est une chose positive. Elle est souhaitable.

For the past several years, because of an absence of other vehicles to have a policy debate about things like climate change and the involvement of indigenous communities, to even more fundamental questions about the desirability or utility of resource development, it has become the regulatory process that has served as the vehicle for those debates to play out. It is ill-equipped for those types of discussions.

Again, it starts from the premise that, all things being equal, resource development is in the national interest, and the process isn't confronting fundamental questions. It's confronting practical, technical questions about how to construct pipelines, design them safely and all the rest. Where I completely agree with my colleague is that some of these other issues that have become part of the policy debate need to be addressed on their own merits, outside the scope of the NEB, because otherwise it's just a recipe for delay and inaction.

With respect to the involvement of indigenous communities, no doubt there will be people who come here and tell you that the situation is hopeless, that it is all about confrontation and that there is very little progress being made. I think that provides an incomplete picture of what is actually happening on the ground. The role of public policy now, I believe, is to help move this progress along: progress that is happening at the local community level and not driven by Ottawa.

The first order of business is not to heap on new obstacles or barriers. The government, as you know, is talking about how to operationalize the concept of free, prior and informed consent, which was set out in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. There are real questions about how that can be codified in Canadian policy without causing a new obstacle or barrier to progress. It is not to diminish or dismiss the intent behind that, but the government is going to have to think seriously about how to fulfil that promise without creating a new barrier.

In terms of practical things the government can do, there are real exciting things happening, senator, in your own province and in parts of British Columbia, on the question of equity. First Nations or indigenous communities are acquiring equity stakes in resource projects.

It has two benefits. The first is the economic benefits that will be derived for those communities. The second thing, of course, is it satisfies any reasonable expectation around duty to consult if the First Nations community is an economic partner in the project. Presumably, by definition, they have been consulted to any legal satisfaction.

I think there are real questions about the role the federal government can play, for instance, in helping those communities obtain the capital to purchase or acquire equity stakes. It can be through things like loan guarantees, which is increasingly a

Depuis plusieurs années, faute d'autres forums pour débattre des politiques nécessaires sur des questions comme le changement climatique et la participation des communautés autochtones, et même de questions plus fondamentales comme l'utilité ou le bien-fondé même de l'exploitation des ressources, c'est le processus réglementaire qui donne lieu à ces débats. Il est pourtant mal outillé pour permettre ce genre de discussion.

Encore une fois, il se fonde sur l'idée selon laquelle, tout compte fait, l'exploitation des ressources est dans l'intérêt national, et le processus lui-même ne permet pas de remettre en question les questions fondamentales. Il remet en question les aspects pratiques et techniques de la construction d'oléoducs, pour qu'ils soient conçus de manière sécuritaire et tout. Je suis totalement d'accord avec mon collègue pour dire qu'il y a d'autres enjeux qui font partie du débat public et qui doivent être débattus séparément, hors du contexte de l'ONE, faute de quoi nous sommes condamnés aux retards et à l'inaction.

Pour ce qui est de la participation des communautés autochtones, il y aura sans doute des gens qui viendront vous dire que la situation est désespérée, qu'il n'y a que de la confrontation et qu'on fait très peu de progrès. Je pense toutefois que c'est un portrait incomplet de la situation sur le terrain. Je crois que la politique publique doit stimuler le progrès : il y a des progrès qui s'observent sur le terrain, dans les communautés, mais ils ne découlent pas des décisions d'Ottawa.

La priorité n'est pas d'ériger de nouveaux obstacles ou de nouvelles barrières. Comme vous le savez, le gouvernement se demande comment appliquer concrètement le concept du consentement libre, éclairé et préalable qu'établit la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Il y a de véritables questions à nous poser sur la façon d'intégrer ce concept à la politique canadienne, sans pour autant créer de nouvel obstacle au progrès. Ce n'est pas pour minimiser ou rejeter l'intention qui sous-tend ce concept, mais le gouvernement doit réfléchir sérieusement à la façon dont il peut tenir sa promesse sans créer de nouvelle barrière.

Quant à ce que le gouvernement pourrait faire concrètement, je signale qu'il se passe beaucoup de choses intéressantes, monsieur le sénateur, dans votre province et à plusieurs endroits en Colombie-Britannique, où les Premières Nations et des collectivités autochtones participent désormais au capital des projets de ressources naturelles.

Cela comporte deux avantages. Premièrement, il y a les retombées économiques pour ces collectivités. Deuxièmement, lorsqu'une collectivité des Premières Nations est un partenaire économique dans un projet, il est bien sûr raisonnable de croire que l'obligation de consulter a été respectée. Par définition, on peut présumer que la collectivité a été consultée dans la mesure prévue par la loi.

Il y a réellement lieu de s'interroger sur le rôle que pourrait jouer le gouvernement fédéral, par exemple pour aider ces collectivités à réunir le capital nécessaire pour acheter ou acquérir une participation dans les projets. Cela pourrait

popular proposal here in Ottawa, and even direct capital infusions. I think if we're committed to getting these projects moving and ensuring that indigenous communities are real partners — not just obstacles along the way that need to be bought off — then helping them become real partners through an equity stake is something that Ottawa can and should consider doing.

Senator Black: Thank you very much.

Senator Unger: Thank you, gentlemen, for your very interesting and enlightening presentations. I'm from Edmonton, and I feel a glimmer of hope after listening to you both.

My question concerns critics of oil development. Should they be included in our witness list? For example, there may be critics who might appear before this committee and then go out and hold a press conference before we ever have a chance to do the study that we want to. I think of Alberta and the split that appears to have just happened from the convention. Will it hurt or help this committee's understanding of these issues of obtaining social licence? Right now, social licence seems to be a huge barrier. What other barriers might there be out there?

Mr. Speer: Thank you for your question, senator. I think on the question of social licence, my colleague's discussion about public trust and confidence in the regulatory process is a legitimate one. I draw distinction between those Canadians who need assurance that we have a transparent, robust system — and that's the work I think that Michael is talking about — and other Canadians who are opposed to resource development for ideological reasons. Those are the types of folks who probably can't be persuaded, irrespective of what policy changes the government makes. I would draw that distinction.

I hope that policy-makers are drawing that distinction as well.

The is one thing I would say about critics of resource development that I have never frankly fully understood, particularly those who are committed to the idea of reducing greenhouse gases emissions globally. Canada, as you know, has a wide array of natural resources ranging from crude to natural gas to renewables, et cetera. I have never understood why climate change supporters don't see that one of Canada's contributions to the question of global climate change is actually exporting our relatively clean resources to countries that, at present, are relying on dirtier energy sources.

I'm thinking particularly of China which, as you know, is now the largest emitter of carbon and relies disproportionately on coal. Canada's real contribution to global climate change isn't simply shutting down resource development here in Canada. It would have a marginal — basically indiscernible — impact on

prendre la forme de garanties d'emprunt, une proposition qui gagne en popularité ici à Ottawa, ou même d'injections directes de capitaux. J'estime que si nous voulons mener à bien de tels projets et faire en sorte que les collectivités autochtones soient de véritables partenaires et non un obstacle à vaincre, Ottawa pourrait et devrait envisager de favoriser leur participation au capital.

Le sénateur Black : Merci.

La sénatrice Unger : Je vous remercie, messieurs, de vos intéressantes présentations, elles nous ont beaucoup éclairés. Je suis d'Edmonton, et je perçois une lueur d'espoir après vous avoir écoutés.

Ma question concerne les opposants à l'exploitation pétrolière. Devrait-on les ajouter à la liste des témoins? Mais alors, ces gens pourraient témoigner devant notre comité, puis donner une conférence de presse avant même que nous ayons la chance d'effectuer notre étude. Je songe à l'Alberta et à la division que la convention semble avoir mise au jour. Cela aidera-t-il notre comité à mieux comprendre les questions entourant l'approbation sociale, ou cela va-t-il au contraire embrouiller les choses? En ce moment, l'approbation sociale semble poser une difficulté majeure. Quels autres obstacles pourrait-on rencontrer?

M. Speer : Je vous remercie de votre question, madame la sénatrice. Pour ce qui est de l'approbation sociale, je trouve que les observations de mon collègue sur la confiance qu'inspire au public le processus de réglementation sont très légitimes. Je fais une distinction entre nos concitoyens qui veulent seulement s'assurer de la transparence et de la solidité de notre système — ce dont parlait Michael, je crois — et ceux qui s'opposent à l'exploitation des ressources pour des raisons idéologiques. Ces derniers ne seront probablement jamais convaincus, peu importe la direction adoptée par le gouvernement. Cette distinction s'impose, à mon avis.

J'espère que les décideurs la feront également.

Pour être franc, il y a une chose que je peine à comprendre au sujet des opposants à l'exploitation des ressources, et en particulier ceux qui sont acquis à l'idée de la réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale. Comme vous le savez, le Canada dispose d'un vaste éventail de ressources naturelles, qu'on pense au pétrole brut, au gaz naturel ou aux énergies renouvelables. Je n'ai jamais compris pourquoi les adeptes de la lutte contre les changements climatiques ne voient pas que l'une des contributions du Canada à ce chapitre consiste en fait à exporter nos ressources relativement propres dans des pays qui utilisent à l'heure actuelle des sources d'énergie plus polluantes.

Je songe en particulier à la Chine qui, comme vous le savez, est maintenant le plus grand émetteur de carbone et utilise beaucoup trop de charbon. L'apport du Canada à la lutte contre les changements climatiques ne consiste pas simplement à freiner l'exploitation des ressources sur son territoire. Cela aurait un

global emissions. A real, meaningful contribution would be exporting our relatively clean energy or resources to countries like China and helping them transition away from dirtier sources.

To the extent that you're engaging witnesses who have expressed opposition to resource development largely on environmental grounds, I think asking them questions about why they don't place Canada's resource sector in a broader global context would be an interesting exchange.

Mr. Cleland: Senator, if I may just add to that briefly on the social licence point — a term I don't particularly like. As you think your way through this, there are a couple of things to think about. First, this applies much more broadly than to pipelines. As you'll see in our study, we are looking at all sorts of energy development.

The question then is: what is it that makes people oppose some power lines, a gas-fired power plant or a wind power plant? That can't always just be about climate change, and it can't always just be about whether indigenous communities are being well looked after or not. Understanding what lies behind that at the local level is extremely important, and the extent to which it's about local impact, local benefit, local cost and local risk affects things. If we can parse that a bit, I think we will get a better sense of what the real and underlying issues are.

To your point about who you should invite, it's a very good question. I think you have to be open. I think you have to be prepared to have critics here and, in fact, welcome them, because that's part of the game and part of the conversation. The risk of being reasonable is that unreasonable people won't be reasonable back. I think perhaps Premier Notley is finding that this week. Indeed, that is true.

Lucien Bouchard might have characterized their climate change policy as a *beau risque*. It was the step to get people engaged and realizing that Alberta now, with a climate change policy as aggressive as almost any other in the world, is still not doing enough. That's tough, but I think you still need to have people and hear them out. If they act in the way you've described, so be it; they will do it anyway.

Senator Unger: It seems that the waters have been so muddied now, to come into the middle of it. I am so thankful for this study because of that, and maybe some good will come of it. Thank you both very much.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: I thank our two witnesses for their very instructive presentations.

impact négligeable, voire indiscernable, sur les émissions mondiales. Pour faire réellement sa part, le Canada devra exporter ses énergies ou ressources relativement propres à des pays comme la Chine pour les aider à délaisser progressivement les sources plus polluantes.

Si votre comité entend des témoins qui justifient leur opposition à l'exploitation des ressources par des motifs principalement environnementaux, je pense qu'il pourrait être intéressant de leur demander pourquoi ils ne situent pas le secteur canadien des ressources naturelles dans un contexte plus global.

M. Cleland : Madame la sénatrice, j'aimerais intervenir brièvement au sujet de l'approbation sociale — un terme qui ne me plaît pas beaucoup. Il importe de garder certains points à l'esprit dans notre analyse. Tout d'abord, l'enjeu ne se limite pas aux pipelines. Comme vous le constaterez au cours de votre étude, plusieurs autres ressources énergétiques sont concernées.

La question est donc la suivante : qu'est-ce qui pousse les gens à protester contre la construction d'une ligne de transmission, d'une centrale au gaz ou d'un parc éolien? On ne peut pas tout ramener aux changements climatiques ou au sort des collectivités autochtones. Il est crucial de comprendre ce qui motive les gens à l'échelle locale. Lorsque les répercussions, les retombées, les coûts et les risques touchent les gens près de chez eux, la réponse à cette question n'est pas la même. Si nous analysons un peu ces facteurs, je pense que nous saisirons mieux la véritable nature de l'enjeu.

Quant à la question de savoir qui devrait figurer sur votre liste de témoins, elle est fort pertinente. Je pense qu'il est préférable d'être ouvert. Votre comité doit être prêt à recevoir les opposants et même à les accueillir, car ils font partie du tableau et de la discussion. Évidemment, être raisonnable ne garantit pas que les autres le seront en retour. La première ministre Notley s'en est rendu compte cette semaine. C'est une grande vérité.

La politique de son gouvernement sur les changements climatiques était peut-être un « beau risque », comme dirait Lucien Bouchard. Elle était nécessaire pour mobiliser la population et lui faire prendre conscience que, même si elle s'est dotée d'une politique sur les changements climatiques qui n'a rien à envier au reste du monde, l'Alberta n'en fait toujours pas assez. Ce n'est pas chose facile, mais je pense qu'il faut quand même inviter ces personnes et écouter ce qu'elles ont à dire. Si elles se comportent comme vous le décriviez, soit. Elles le feront de toute manière.

La sénatrice Unger : Les choses peuvent paraître si confuses parfois, c'est pourquoi je me réjouis que nous fassions cette étude. Nous en tirerons peut-être du bien. Je vous remercie tous les deux.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Je remercie nos deux témoins pour leur exposé fort instructif.

I will continue in the same vein as Senator Unger. The TransCanada Energy East Pipeline project is being debated very widely in Quebec. The debate is marked by a type of cleavage among various small factions and even among certain governments in Canada. The position of the Government of Quebec on the use of petroleum products seems a bit unrealistic to me.

Mr. Speer, in one of your presentations or documents, you mentioned that the federal government should promote things at the national level rather than being a simple observer when it comes to the exploitation of raw materials. We can see that there is an interrelationship between the provincial governments and the federal government, both for the use and transportation of these raw materials. How could the federal government play a role as promoter, while the Government of Quebec is practically doing the opposite? Quebec is not using the resources on its territory, and shows a certain reluctance with regard to the transportation of western resources toward the provinces, or offshore. How do you see the role of the federal government in such a high-risk context?

[*English*]

Mr. Speer: You are correct, sir, to say that I have written in the past about the federal government becoming a champion for projects, but with one critical caveat. After a project goes through a regulatory process and is approved, I think there is a notice on the federal government to champion that project, if for no other reason than to send a signal to Canadians that they ought to have confidence and trust in the process.

It seems counterintuitive for the federal government to oversee the policy construction of a regulatory process, allow the project to go through the process, ultimately approve it because, as you know, it is the federal cabinet that is responsible for approving projects, and it only stands to reason that, after all is said and done, the federal government ought to champion the project. If it doesn't, it risks bringing into question the entire process. If it won't stand behind a decision it has taken, based on a process for which it is responsible, that would contribute to the issues around trust and confidence that my colleague has talked about. I don't think it is appropriate for politicians, generally speaking, to champion a project before it has gone through that process. That would risk diminishing the same issues around trust and confidence.

If we are to establish trust and confidence we need to advance these projects, governments will have to — at the risk of speaking in political terms — expend some capital. After a project has satisfied the regulatory process, it seems to me that it ought to become a promotor or a champion.

I understand that one of the consequences would be the risk of jurisdictional friction, and I don't diminish that risk at all. However, as you know, it is the federal government that is responsible for the process and, in turn, has the responsibility for decision making.

Je poursuivrai sur la même lancée que la sénatrice Unger. Le projet Oléoduc Énergie Est de TransCanada fait l'objet d'un débat important au Québec. Ce débat est marqué par une espèce de clivage entre les groupuscules et, à la limite, entre certains gouvernements au Canada. Or, la position du gouvernement du Québec quant à l'usage des produits pétroliers m'apparaît un peu irréaliste.

Monsieur Speer, dans l'un de vos exposés ou de vos documents, vous mentionnez que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle de promoteur à l'échelle nationale au lieu d'être un simple observateur en matière d'exploitation des matières premières. On constate qu'il y a une interrelation entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral, aussi bien pour l'exploitation que le transport de ces matières. Comment le gouvernement fédéral pourrait-il jouer un rôle de promoteur, alors que le gouvernement du Québec fait pratiquement le contraire? Le Québec n'utilise pas les ressources sur son territoire et manifeste une certaine réticence à l'égard du transport des ressources de l'Ouest vers les provinces ou à l'extérieur du pays. Comment envisagez-vous le rôle du gouvernement fédéral dans un contexte aussi à risque?

[*Traduction*]

M. Speer : Vous ne vous trompez pas en disant que j'ai déjà écrit que le gouvernement fédéral devait faire la promotion des projets, mais une précision essentielle s'impose. Une fois qu'un projet a franchi les étapes du processus de réglementation et qu'il a été approuvé, je crois en effet qu'il est judicieux de la part du gouvernement d'en faire la promotion, ne serait-ce que pour consolider la confiance des Canadiens à l'égard du processus.

Cela peut sembler paradoxal. Toutefois, le gouvernement fédéral dicte l'orientation du processus auquel chaque projet est soumis avant d'être approuvé par lui, car c'est le cabinet qui décide. Il est donc logique qu'une fois ces étapes franchies par un projet, le gouvernement fédéral en fasse la promotion. Autrement, il pourrait amener la population à douter du processus. S'il ne défend pas la décision qu'il a prise à l'issue d'un processus dont il est responsable, il alimentera la méfiance dont a parlé mon collègue. En règle générale, je ne pense pas que les politiciens devraient promouvoir les projets qui n'ont pas encore franchi ce processus, car cela pourrait également miner la confiance du public.

Si nous voulons créer le climat de confiance qui nous permettra de réaliser les projets, les gouvernements devront mettre le paquet, pour ainsi dire. Ils devraient faire la promotion de chaque projet qui a franchi avec succès le processus de réglementation.

Je sais que cela pourrait entraîner des frictions quant au partage des compétences, et je ne veux pas minimiser ce risque. Mais comme vous le savez, c'est le gouvernement fédéral qui est responsable du processus et, en retour, c'est à lui que reviennent les décisions.

Mr. Cleland: I couldn't have said it better than my colleague. This may seem a little old-fashioned, but I think all of us should go back and re-read Canada's 1867 Constitution and think about not only the division of powers as set out, but also in what I like to think of as a guarantee of a common market in Canada and the free passage of goods from one province to another. We seem to have lost sight of that, as well as by several premiers and mayors who think that section 121 is no longer operative. Whatever happened to the bargain of Canadian Confederation?

Senator Mercer: Thank you very much for being here. I did want to take some exception to Senator Black's initial intervention where he talked about this being an urgent matter for Alberta. It's an urgent matter for Canadians. Sometimes it gets boiled down to being an Alberta, Saskatchewan or Newfoundland and Labrador issue. It is not. It is an important issue that we all share.

One of the things I noticed that neither one of you mentioned when you talked about the process particularly with First Nations, you didn't talk about the practical terms that politicians and Canadians really understand — jobs. That is, how many jobs would be created in building a pipeline going east, how many jobs would be created when the oil gets there, the sustainability of that over a long period of time and the effect that has in the short term of building the pipeline.

Also, it would have a tremendous effect on the economy if, indeed, the end port is St. John's, Newfoundland. I am from Nova Scotia. We don't accept that it will end in St. John's. We like to take people to the Strait of Canso and show them the facilities that are already in place, however that is another argument. We need to start talking about the jobs that will be in place for a number of years that will help grow the economy in a region that desperately needs a boost.

Perhaps you could both make a comment on the job situation. As someone just said, the need for a free market between Canadian provinces is displayed on the front page of papers across the country when we talk about this issue. We have the Premier of Quebec and the Mayor of Montreal opposed, and no one is thinking about the common good. The common good is not just what is good for Montreal or the objections that may be heard in certain parts of rural Quebec, New Brunswick or Ontario. It is important that we look at the overall good of the nation, not just Alberta, Saskatchewan or Newfoundland and Labrador.

Mr. Speer: I specifically agree with respect to your comments about internal trade. I would encourage the committee to work with your colleagues on the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce which, as you know, is undertaking a study right now.

I had the good fortune of attending a meeting a couple of weeks ago with my colleague Brian Lee Crowley, and the questions that you are confronting and the question of

M. Cleland : Je n'aurais pu mieux dire. Cela peut sembler vieux jeu, mais je pense que tout le monde devrait retourner lire la Constitution de 1867 et pas seulement les dispositions sur le partage des pouvoirs, mais également l'article qui garantit en quelque sorte l'existence d'un marché commun au Canada et la libre circulation des biens entre les provinces. Beaucoup l'ont oublié et parmi eux des premiers ministres provinciaux et des maires qui croient que l'article 121 n'est plus en vigueur. Qu'est-il advenu du marché de la Confédération canadienne?

Le sénateur Mercer : Merci d'être ici. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec le sénateur Black lorsqu'il affirme que la question est urgente pour l'Alberta. Elle est urgente pour tous les Canadiens. On pense parfois que seules l'Alberta, la Saskatchewan ou Terre-Neuve-et-Labrador sont touchées, mais en réalité, nous le sommes tous.

J'ai remarqué que, dans vos observations sur le processus et sur la participation des Premières Nations dans ce contexte, aucun de vous n'a évoqué l'une des données concrètes qui parlent le plus aux politiciens et aux Canadiens — les emplois. Combien d'emplois seraient créés grâce à la construction d'un pipeline vers l'est et une fois que le pétrole sera rendu à destination? Quelle serait, à long terme, la viabilité de ces emplois et quel serait, à court terme, l'effet de la construction d'un tel pipeline?

De plus, il y aurait d'immenses répercussions sur l'économie, à supposer que le point d'arrivée soit St. John's, à Terre-Neuve. Je viens de la Nouvelle-Écosse et nous n'acceptons pas que ce soit St. John's. Nous aimons faire visiter le détroit de Canso pour montrer les installations qui sont déjà en place, mais c'est une autre histoire. Il faut commencer à parler des emplois qui continueront d'exister pour de nombreuses années et qui contribueront à la croissance de l'économie dans une région qui a désespérément besoin d'un coup de main.

Vous pourriez peut-être tous les deux commenter la situation de l'emploi. Comme on l'a dit, la nécessité d'un libre marché entre les provinces n'est jamais aussi évidente qu'à la une des journaux quand il est question du pipeline. Il y a le premier ministre du Québec d'un côté et le maire de Montréal de l'autre, et personne ne songe au bien commun. Le bien commun, ce n'est pas seulement ce qui est bon pour Montréal ou les objections exprimées dans certaines régions rurales du Québec, du Nouveau-Brunswick ou de l'Ontario. Il est primordial que nous prenions en considération le bien de la nation tout entière et pas seulement de l'Alberta, de la Saskatchewan ou de Terre-Neuve-et-Labrador.

M. Speer : Je souscris particulièrement à ce que vous dites au sujet du commerce intérieur. Je vous encourage à collaborer avec vos collègues du Comité permanent des banques et du commerce qui, comme vous le savez, procède à une étude en ce moment.

J'ai eu la chance d'assister à l'une des réunions il y a quelques semaines avec mon collègue Brian Lee Crowley, et je trouve que les questions auxquelles vous vous intéressez et la question du

interprovincial trade are inextricable. They need to be considered in concert. I know that the committee is doing wonderful work, and I hope it helps to inform the work you are doing.

The honourable senator is right: The employment impacts of resource development shouldn't be understated. I didn't seek to diminish them, sir. I apologize if it appeared that I had.

My only point with respect to First Nations communities and their participation is that the type of partnerships that we are witnessing across the country is more than just jobs. In many ways, that is the most exciting part. Yes, indeed, these communities are becoming open to employment opportunities that previously weren't available. With that comes all of the economic and social benefits that stem from employment, but there is also the economic self-sufficiency and the governance consequences of resource development.

I talked a bit about these communities becoming more and more responsible for their finances because of own-source revenue stemming from resource development partnerships. That is an exciting thing. As I said, I don't understand this tendency, in the news media and in other places, to talk down the progress being made. Of course it's imperfect. However, addressing this issue of resource development and the participation of indigenous people must be done.

I hope, if anything, the committee's eventual report looks at this optimistically and at what is being accomplished with respect to employment and broader economic benefits, and starts from the premise that good things are happening. The question is how we build on those rather than looking at it the other way, which is that we are in a crisis, businesses are failing to properly engage communities, communities are obstinate and there is no hope.

Mr. Cleland: To add a couple of things, first, I welcome your comment related to thinking about the national interest, obviously, from my previous comments. I would be delighted if, among other things, your report emphasized that point. It is getting lost.

Some of you may recall a prime minister with a familiar name some years back who said something along the lines of, "Who speaks for Canada?" These days there aren't many people speaking for Canada. There are a lot of people speaking for provinces, cities and local communities, but where is the big picture? Thank you for that.

With respect to jobs, I have a couple of observations. "Jobs" is sometimes a tough one to make the case with, especially when you are dealing with skeptics because they won't believe you. One of the things that characterizes the energy industry in general is, for all that it is a huge part of capital investment and exports and an important part of our gross domestic product as a consequence, the jobs are extremely high productivity and the number of jobs is actually relatively small. They found that out, for example, in the

commerce interprovincial sont indissociables. Elles doivent être étudiées de concert. Je sais que le Comité des banques et du commerce effectue de l'excellent travail et j'espère que votre comité pourra en bénéficier.

Vous avez raison, monsieur le sénateur, d'affirmer qu'il ne faut pas amoindrir les effets de l'exploitation des ressources sur l'emploi. Ce n'est pas ce que j'ai voulu faire et je regrette d'avoir pu donner cette impression.

Mon seul commentaire au sujet des collectivités des Premières Nations et de leur participation, c'est que les partenariats qui voient le jour dans plusieurs régions du pays valent bien plus que des emplois, et c'est ce qui est le plus remarquable. Bien entendu, ces collectivités s'ouvrent à des possibilités d'emplois qui n'existaient pas auparavant, auxquelles viennent s'ajouter des bienfaits sociaux et économiques. Mais la mise en valeur des ressources a également des conséquences sur l'autosuffisance économique et la gouvernance des collectivités.

J'ai indiqué que ces collectivités devenaient plus responsables financièrement grâce aux revenus autonomes qu'elles tirent des partenariats. C'est une bonne raison de se réjouir. Comme je le disais, je ne comprends pas pourquoi les médias d'information et d'autres ont tendance à dénigrer le progrès accompli. Certes, il reste du chemin à faire, mais l'exploitation des ressources et la participation des peuples autochtones est un sujet qui mérite notre attention.

J'espère que votre rapport dressera un portrait optimiste de ce qui a été accompli pour l'économie et en particulier en matière d'emploi, et qu'il partira du principe que tout n'est pas mauvais. La question est de savoir comment tirer profit du positif alors qu'on nous répète sans cesse qu'il y a une crise, que les entreprises refusent de faire participer les collectivités, que les gens s'entêtent et qu'il n'y a plus d'espoir.

M. Cleland : J'ajouterais d'abord que vous avez bien fait de préciser que c'est l'intérêt national qui prime. J'espère que votre rapport le soulignera clairement, car on a tendance à l'oublier.

Certains d'entre vous se souviendront peut-être d'un ancien premier ministre au nom très familier qui avait demandé à l'époque : « Qui représente le Canada? » De nos jours, peu de gens parlent au nom du Canada. On défend les intérêts des provinces, des villes et des collectivités locales, mais qui a une vision d'ensemble? Alors je vous remercie.

J'aimerais aussi faire quelques commentaires au sujet de l'emploi. L'argument des emplois est parfois difficile à faire valoir, surtout lorsque les sceptiques abondent et qu'on ne nous croit pas. Ce qui caractérise le secteur de l'énergie, entre autres, ce sont les énormes investissements de capitaux et l'exportation, et son importante contribution au PIB. Il s'ensuit que les emplois sont extrêmement productifs et relativement peu nombreux. C'est ce qu'on a constaté, par exemple, lors du débat sur Keystone aux

debate about Keystone in the U.S., because the actual number of jobs involved was relatively modest. We have to be careful about overstating the jobs argument. It needs good analysis to underpin it.

I can't resist saying that in one of my incarnations I am chair of the board of the Canadian Energy Research Institute. CERI does a lot of work along these lines, including a recent report looking at what would be the economic impact of different oil price scenarios, including the jobs impact. I commend that to you and suggest that you may want to consider inviting my colleagues at CERI to talk about some of this, because there are big differences depending on how that plays out.

Senator Mercer: Mr. Speer, in your opening remarks you talked about an agreement between Suncor and a wind project with an Aboriginal community and made passing reference to the number of other good news stories that there are in the Aboriginal community. It would be really nice if *The Globe and Mail* or some other national newspaper would start to put a good news Aboriginal story on the front page of the paper on a regular basis. Yes, there are huge problems in our Aboriginal communities. Yes, there are embarrassing situations in many reserves across the country. But there are so many good stories, and our Aboriginal people take it in the ear because nobody bothers to tell anyone about it. Thank you for bringing it to our attention.

Senator Greene: It occurs to me that we have an awful lot of work to do in order to do what we intend to, which, from my point especially, is an Energy East Pipeline. We have to get the climate change policy right; we have to get a regulatory agreement in place, and one that all provinces accept; we have to build a consultation network, a very inclusive one; we have to get the revenue sharing right; and then we have to build the pipelines.

At your most optimistic, when do you expect that we will have an opening of the Energy East Pipeline? Would it be 10 years from now, is that about right, or 15?

Mr. Speer: Senator, I'm afraid I am probably not the right person to opine on that. I do take your point, though.

It is an interesting thing. We were talking earlier with some of your colleagues about fluctuations in global prices and where prices are going over time. I have seen some estimates that by 2022 prices will have returned somewhere closer to where they were before the precipitous drop.

The important thing generally for the committee's work is that it not fixate on current fluctuations and prices because, as you imply, projects like Energy East are not going to come on line for a considerable amount of time. Whether that is 10 years, I am afraid I am probably not the right person to estimate.

Mr. Cleland: Nor am I, senator. I would not want to venture a guess on that.

États-Unis, dont il est ressorti que le nombre d'emplois était relativement peu élevé. Il ne faut pas surestimer l'argument de l'emploi. Il doit être fondé sur une bonne analyse.

Il m'apparaît utile de préciser que je préside par ailleurs le conseil d'administration du Canadian Energy Research Institute, le CERI. Cet institut fait beaucoup de recherche dans ce domaine. Récemment, il a publié un rapport sur l'impact qu'aurait telle ou telle variation des cours du pétrole sur l'économie, y compris sur l'emploi. Je vous encourage à le lire et vous suggère d'inviter mes collègues du CERI à venir vous en parler davantage, car le prix du pétrole est un facteur déterminant.

Le sénateur Mercer : Monsieur Speer, dans votre présentation, vous avez parlé d'une entente entre Suncor et une communauté autochtone dans le cadre d'un projet éolien et avez fait allusion à de nombreuses autres choses positives. Ce serait vraiment bien si ce genre de nouvelles faisait de temps en temps la une d'un journal national comme le *Globe and Mail*. Il est vrai que nos collectivités autochtones sont aux prises avec de graves problèmes, que de nombreuses réserves vivent des situations fâcheuses. Mais il y a aussi beaucoup de positif et les Autochtones sont les seuls à le savoir parce que personne ne prend la peine d'en parler. Je vous remercie de nous l'avoir dit.

Le sénateur Greene : Je prends conscience que nous aurons un travail colossal à effectuer pour atteindre notre objectif, qui est, de mon point de vue surtout, la réalisation du projet d'oléoduc Énergie Est. Il faudra adopter la bonne politique sur les changements climatiques, mettre en place un accord de réglementation qui sera accepté par toutes les provinces, bâtir un réseau de consultation inclusif, prévoir le partage des recettes et enfin, construire l'oléoduc.

Admettons que nous soyons extrêmement optimistes, combien de temps cela prendra-t-il avant que l'oléoduc Énergie Est ne soit mis en service? Diriez-vous 10 ans, 15 ans?

M. Speer : Monsieur le sénateur, je crains de ne pas être en mesure de vous répondre, mais je vois où vous voulez en venir.

C'est intéressant. Nous discutions tout à l'heure avec vos collègues de la fluctuation des cours du pétrole sur le marché mondial et de la direction qu'elle prendra à plus long terme. Selon certaines prévisions, d'ici 2022, les prix du pétrole devraient se situer environ au même niveau qu'avant leur chute abrupte.

Si je pouvais donner un conseil au comité, ce serait donc de ne pas trop s'attarder aux fluctuations actuelles des cours du pétrole, car comme vous l'avez laissé entendre, les projets comme Énergie Est nécessiteront beaucoup de temps. Est-ce que ce sera 10 ans? Je ne suis pas en mesure d'estimer le temps qu'il faudra.

M. Cleland : Moi non plus, monsieur le sénateur. Je préfère ne pas conjecturer sur le temps qu'il faudra.

However, you make an extremely important point: It is a long list of very complex things that need to be dealt with over the next few years. But we can't wait until it's perfect before we get on with doing a bunch of these things. It is an imperfect world. The important point is we have regulatory processes that actually do and have worked extremely well for us for several decades. Let's build on that and improve them where we can in real time. Over the longer run, we have to get at some of these more fundamental issues, but we can't stand around waiting for 15 or 25 years to do that.

Senator Greene: I believe you are absolutely right about that. I worry that we will end up leaving a lot of value in the ground in Alberta and Saskatchewan.

The news story of the past couple of weeks has been about an electric car produced by Elon Musk that has a lot of people interested. I would suggest that should that come on line before the Energy East pipeline it makes the whole issue problematic.

You mentioned earlier that China has a carbon problem. We could solve a lot of that with the electric car. There is competition out there for fossil fuels that hasn't been there before. The landscape is changing.

I would suggest that time is of the essence and that this is a long list of issues that will take time to solve.

Mr. Cleland: If I may, the world is not waiting for us. We see that on the natural gas side with LNG in British Columbia, where opportunities may well pass us by as a consequence of regulatory processes that are not as expeditious as they could be.

On the demand side, I think you make an important point. It won't happen in a hurry, I don't think, but petroleum product demand in North America is set to decline. In Europe, it is already declining. It will probably not grow as fast in China and in other countries as we may have thought two or three years ago. Over time, other technologies will displace the demand for petroleum products. But that is time measured in decades, something that Canada and other resource-producing jurisdictions need to be mindful of, because the golden goose may not be quite as golden and may not be here 40 or 50 years from now.

Senator MacDonald: I have so many questions, but I will start with two. I will direct the first one to you, Mr. Cleland, because you mentioned it and it's something that is of concern to me. It is this concept of social licence. It seems to be an ephemeral concept: it doesn't seem to have any hard edges to what it is supposed to mean and how it is supposed to be applied.

If there are three people standing up at the back of the room of a hearing holding up a sign and hollering, is that an example of not having social licence? How do we measure this thing?

Cependant, vous avez soulevé un point crucial : de nombreuses questions très complexes devront être réglées au cours des prochaines années. Or nous ne pouvons pas attendre que tout soit parfait avant de commencer. Rien n'est parfait en ce monde. Ce qui compte, c'est que nos mesures de réglementation font leurs preuves depuis plusieurs décennies. Misons donc sur leur efficacité et continuons de les améliorer lorsque l'occasion se présentera. Tôt au tard, les questions plus fondamentales devront être réglées, mais on ne peut attendre 15 ou 25 ans avant de faire quoi que ce soit.

Le sénateur Greene : Je suis entièrement d'accord. Je crains seulement que nous laissions beaucoup d'argent dans le sol en Alberta et en Saskatchewan.

Depuis quelques semaines, tout le monde parle de la voiture électrique fabriquée par Elon Musk, qui suscite beaucoup d'intérêt. Si cette voiture atteint les marchés avant que l'oléoduc Énergie Est ne soit mis en service, cela changera toute la donne.

Vous avez évoqué tout à l'heure les émissions de carbone de la Chine. La voiture électrique pourrait régler une grande partie du problème. Le marché des combustibles fossiles doit faire de la place à de nouveaux concurrents. Le monde évolue.

Le temps presse et il y a une longue liste de choses qui prendront du temps à régler.

M. Cleland : Si vous me permettez, le monde n'attendra pas après nous. Je pense à l'épisode du gaz naturel liquéfié en Colombie-Britannique. Des occasions peuvent nous filer entre les mains simplement parce que le processus de réglementation n'est pas toujours aussi rapide qu'il pourrait l'être.

En ce qui concerne la demande, ce que vous dites est très important. Cela ne se fera pas du jour au lendemain, mais la demande en produits pétroliers va diminuer en Amérique du Nord. En Europe, c'est déjà commencé. La demande ne va probablement pas croître aussi rapidement en Chine et dans d'autres pays que nous le pensions il y a deux ou trois ans. Au fil du temps, la demande s'orientera vers les nouvelles technologies au détriment des produits pétroliers. Cela prendra encore des dizaines d'années, mais le Canada et les autres producteurs de ressources ne doivent pas l'oublier, car dans 40 ou 50 ans, la poule aux œufs d'or aura peut-être cessé d'exister.

Le sénateur MacDonald : J'ai plusieurs questions, mais je vais d'abord en poser deux. La première vous est adressée, monsieur Cleland, car c'est vous qui en avez parlé. Il s'agit de l'approbation sociale, un sujet qui me préoccupe beaucoup. C'est un concept qui semble nébuleux, car on ne sait pas trop où il commence et où il finit, ni ce qu'il signifie concrètement.

Si trois personnes au fond de la salle brandissent des pancartes en chahutant, peut-on conclure qu'il n'y a pas d'approbation sociale? Comment la mesure-t-on?

Mr. Cleland: You are putting your finger on the central issue that we are trying to get at in this work we are doing on public authorities, as well as some follow-on work we are doing looking more specifically at what the decision system will need to change in order to get there.

I don't like the term "social licence" precisely because it implies that somehow somebody has to say "yes" before you can move forward. The reason we have properly constituted public authorities is to resolve those issues through the rule of law and through properly constituted democratic processes. I think we have lost sight of that, as if somehow it is a bunch of local communities just because they feel like it, or nongovernment groups because they feel like it, can somehow hold out social licence.

We have turned the system on its head in the past few years from the days maybe 40 years ago where, as another former prime minister might have put it, the boys in the back room cutting up the cash made the decisions. We don't do it that way anymore, but we seem to have lost sight of the fact that ultimately properly constituted authorities need to make those decisions. I think we can get back to that, but right now we are in a very strange place.

Senator MacDonald: I find that arguments about social licence are somewhat artificial, particularly when it comes to municipalities and these different levels of government. If a municipality wants social licence every time they want to put a new sewage line in, what will we go back to, emptying chamber pots outside of second story windows? I don't understand some of these arguments, but I think we see eye to eye on that.

Second, when we talk about the transportation of bitumen, all of the concentration seems to be on pipelines, as if it doesn't matter what happens to the bitumen once it's put into a ship's bottom; that somehow all the risk is on land and none of the risk is in the water.

I live on the coastline. It is very important what tidewater is chosen. There is a big difference between exporting bitumen from the interior of the St. Lawrence Seaway or, for that matter, from the Bay of Fundy, as opposed to Prince Rupert or Point Tupper in Cape Breton. I am wondering what your thoughts are on that and if you think this has been addressed properly.

Mr. Cleland: You are into realms of expertise, senator, which I am not sure I want to claim. I will offer a couple of thoughts on the subject. I assume in the course of your study you will have people who are truly expert in these matters.

I suspect that probably the majority of the opposition to the Northern Gateway Pipeline has more to do with the effect on the marine environment from tankers than it has to do with the pipeline, as such. That is real. That is probably true with respect

M. Cleland : Vous mettez le doigt sur l'enjeu central que nous tentons de décortiquer dans nos travaux sur les autorités publiques et dans le cadre de notre étude sur les changements qui devraient être apportés au système de décision.

Je n'aime pas le terme « approbation sociale », précisément parce qu'il donne l'impression que quelqu'un doit dire « oui » pour qu'on puisse procéder. Si nous avons constitué des autorités publiques comme il convient, c'est justement pour qu'elles puissent résoudre ces questions par l'application de la règle de droit et des processus démocratiques judicieusement mis en place. Mais on semble l'avoir oublié. C'est comme si n'importe quelle communauté locale ou n'importe quel groupe non gouvernemental qui en a envie pouvait décider au nom de la société.

Les choses ont complètement changé depuis l'époque, il y a une quarantaine d'années, où les décisions se prenaient en coulisse à coups de billets, comme le disait un autre ancien premier ministre. Cela ne se fait plus de nos jours, mais on semble avoir oublié que les décisions reviennent aux autorités légitimes. Il n'est pas trop tard pour se le remettre en tête, mais à l'heure actuelle, nous sommes en terrain bien étrange.

Le sénateur MacDonald : Premièrement, je trouve un peu artificiels les arguments concernant l'approbation sociale, surtout dans le contexte des municipalités et des autres ordres de gouvernement. Si la municipalité doit obtenir l'approbation sociale chaque fois qu'elle veut faire creuser un égout, à quoi serons-nous réduits? À vider les pots de chambre par la fenêtre du deuxième étage? Je ne vois pas à quoi riment certains de ces arguments, mais je pense que vous et moi sommes du même avis.

Deuxièmement, quand il est question du transport du bitume, tout le monde ne semble s'intéresser qu'aux oléoducs, comme si ce qui arrivait au bitume une fois qu'il est chargé dans la cale d'un navire n'avait plus d'importance; comme si le sol courait un danger, mais pas la mer.

Je vis sur la côte. Le choix du port maritime est très important. Il y a une grande différence selon que le bitume quitte les côtes de l'intérieur de la Voie maritime du Saint-Laurent ou même de la baie de Fundy, ou qu'on l'exporte à partir de Prince Rupert ou de Point Tupper à Cap-Breton. Je me demande ce que vous en pensez. Croyez-vous que cette question reçoit suffisamment d'attention?

M. Cleland : Monsieur le sénateur, vous me parlez d'une science que je ne prétends pas connaître. Je peux en dire quelque chose, mais je tiens pour acquis que vous recevrez, dans le cadre de votre étude, des témoins qui sont de véritables experts dans ce domaine.

Je ne serais pas étonné si une large part de l'opposition au projet Northern Gateway n'était pas attribuable à l'oléoduc comme tel, mais plutôt aux effets du projet sur l'environnement marin, à cause des pétroliers. Les risques sont réels. C'est

to Kinder Morgan as well. Certainly from what you hear, people are concerned about some despoliation of Vancouver harbor and that kind of thing.

As you undoubtedly know and will hear more about, the standards with respect to tankers, their construction, the way they are operated, the way they are handled with appropriate tethering of tugs and the emergency response procedures that go with that, are very different from the ones that led, for example, to the *Exxon Valdez* in 1990. It is a different world that I don't think people understand very well.

Once you have heard from the experts, you may find that the circumstances in which there is a truly big risk to the marine environment from the transportation of bitumen are probably very small and can be managed. But again, I am out of my depth.

Mr. Speer: I am afraid I have nothing to offer beyond that, sir.

Senator Eggleton: Mr. Speer, you mentioned that it could be 10 years before we actually get to the point of building or using the pipeline. Are you talking about pipelines going both east and west?

Mr. Speer: The specific question was with regard to Energy East.

Senator Eggleton: Okay. Mr. Cleland, you mentioned that in another 10 years we could be in quite a different picture in terms of the use of renewable resources, and who knows what the prices of commodities and oil will be further down the pipe.

How high is the risk that, by the time this all gets through the process, it will be redundant?

Mr. Speer: You are right, sir. Starting with a bit of humility about predicting the future is a good place for policy-makers. However, we do know, according to authorities on these matters, that demand for fossil fuel is not going to bottom out for the foreseeable future. The IEA estimates that it will remain the primary source of energy for decades to come. Whether growth and demand plateaus, as my colleague believes, that is not going to change the fact that for certainly my lifetime, and most of my child's lifetime presumably, fossil fuels will be an important part of the global energy mix.

I don't think we are at risk of an issue of redundancy on the specific pipelines that are in question today. It is conceivable down the road that that may change.

Mr. Cleland: I would agree with that last point. I am talking about a multi-decade horizon. I agree that referring to the International Energy Agency would be productive. Again, their view is that petroleum product demand — not coal, not natural

sûrement le cas pour Kinder Morgan également. Les gens expriment aussi d'autres inquiétudes, comme le saccage du port de Vancouver.

Comme vous le savez sans doute, et vous en entendrez parler davantage, les normes sur les pétroliers, leur construction, leur exploitation, la façon de s'en servir, avec les câbles et les remorqueurs et les procédures d'intervention d'urgence que cela comporte, sont très différentes de celles qui ont mené au déversement du pétrolier *Exxon Valdez* en 1990. C'est un monde différent, et je ne pense pas que les gens comprennent très bien.

Après avoir entendu le point de vue des spécialistes, on peut constater que les circonstances dans lesquelles le transport de bitume pose un réel grand risque pour le milieu marin sont probablement gérables et très peu nombreuses. Or, encore une fois, je sors de mon domaine de compétence.

M. Speer : Je crains de n'avoir rien à ajouter, monsieur.

Le sénateur Eggleton : Monsieur Speer, vous avez dit qu'il pourrait falloir 10 ans avant que nous arrivions au moment de construire ou d'utiliser le pipeline. Parlez-vous de la construction des pipelines en direction tant de l'est que de l'ouest?

M. Speer : La question concernait Énergie Est.

Le sénateur Eggleton : D'accord. Monsieur Cleland, vous avez dit que dans 10 ans, nous pourrions nous trouver dans une situation bien différente quant à l'utilisation des ressources renouvelables, et on ne sait pas quels seront les prix des produits de base et du pétrole.

Quel est le risque que, d'ici à ce que nous procédions, ce soit inutile?

M. Speer : Vous avez raison, monsieur. Il est bon que les décideurs fassent preuve de prudence lorsqu'il s'agit de prédire ce qui se passera. Cependant, nous savons que, selon les spécialistes de ces questions, la demande pour les combustibles fossiles ne touchera pas le fond dans un avenir prévisible. L'AIE prévoit qu'ils demeureront la principale source d'énergie pour encore des décennies. Peu importe si la croissance et la demande stagnent, comme le croit mon collègue, cela ne changera rien au fait qu'assurément de mon vivant — et vraisemblablement durant la plus grande partie de la vie de mes enfants —, les combustibles fossiles seront une source d'énergie importante à l'échelle mondiale.

Je ne pense pas que nous risquons de faire face à un tel problème en ce qui concerne les pipelines dont il est question aujourd'hui. Il est concevable que la situation puisse changer à long terme.

M. Cleland : Je suis d'accord avec lui sur ce point. Je parle de plusieurs décennies. Je conviens qu'il serait productif de s'en remettre à l'Agence internationale de l'énergie. Encore une fois, selon son point de vue, la demande de produits pétroliers — non

gas — will be declining in the OECD economies in the next few decades. It doesn't mean disappearing by any means. It will be growing slowly in other economies for quite some time to come.

Perhaps electric vehicles will create a fast revolution in transportation. We don't get revolutions in energy very often. I'm not sure I would expect one here. There are still too many reasons why the internal combustion engine, which is getting increasingly efficient and being put in increasingly inherently efficient vehicles, will be the economic proposition for a long time to come. If the world is using petroleum products and Canada can develop them sustainably, I see no reason why we shouldn't continue to be in the game.

Colleagues I talk to in Alberta are seriously saying they are doing their numbers now on oil at $40 a barrel and saying, "How can we live with oil at $40 a barrel?" These guys have some pretty sharp pencils. I would not be surprised if they come up with ways of living in that world as opposed to the fat world of $100 that we thought would stay for a while.

Senator Eggleton: Is there any timeframe that we should be saying this whole process should be done within to maximize the potential opportunity of the pipeline if it is to be built? There are other economic factors that come into play here, and it may not be feasible if it's 10 years down the road. Is it feasible to suggest a five- or six-year time frame? There are also the consultations and all the processes that have been put in place by the government. Is it better to leave that alone?

Mr. Cleland: What you probably want to do in your study is look at the time frames from past studies and recent or past projects, perhaps look at the time frames that are met by competing jurisdictions and consider that the time frames may not be the same as they were 20 years ago when it was a different kind of world. But neither do they have to be the time frames, for example, of the Mackenzie Valley process that went on and on. There is something in between that makes sense and is consistent with the expectations of the Canadian public today and with what our competitors are doing, and what investors will need before they just walk away.

Mr. Speer: This comes back to the point I made earlier about the purpose of the regulatory process. The regulatory process, as it is currently structured, is supposed to evaluate the technical characteristics of the project and safety provisions around the project. It is not to confront fundamental issues about the utility of resource development, for instance.

I don't want to diminish the importance of consultation or the importance of public trust and confidence, and I'm sincere about that. There are diminishing returns when the process becomes gamed by individuals and groups who want to have a more fundamental debate about resource development. It's not to

pas le charbon ou le gaz naturel — diminuera dans les économies de l'OCDE au cours des prochaines décennies. Cela ne signifie aucunement qu'elle disparaîtra. Elle s'accroîtra lentement dans d'autres économies pendant encore un bon bout de temps.

Les véhicules électriques créeront peut-être une révolution rapide dans le secteur des transports. Dans le secteur de l'énergie, on n'assiste pas très souvent à des révolutions. Je ne suis pas certain qu'il y en aura une. Les raisons pour lesquelles le moteur à combustion interne — qui est de plus en plus efficace et qui est installé dans des véhicules de moins en moins énergivores — continuera d'être la proposition économique pendant encore longtemps sont encore beaucoup trop nombreuses. Si on utilise des produits pétroliers dans le monde et que le Canada peut les exploiter de manière durable, je ne vois aucune raison pour laquelle nous ne devrions pas être toujours de la partie.

Des collègues de l'Alberta me disent qu'en faisant leurs calculs, ils se demandent comment ils peuvent composer avec un prix du pétrole fixé à 40 $ le baril. Ces gens-là font des calculs minutieux. Je ne serais pas étonné qu'ils proposent des façons de vivre dans ce monde qui diffère complètement par rapport au monde à 100 $ le baril que nous croyions voir subsister encore longtemps.

Le sénateur Eggleton : Devrions-nous dire qu'il y a une période limitée à l'intérieur de laquelle le processus devrait être complété afin de maximiser les possibilités pour le pipeline s'il devait être construit? D'autres facteurs économiques entrent en jeu, et il se peut que cela ne soit pas faisable si c'est d'ici 10 ans. Peut-on parler d'une période de cinq ou six ans? Il y a aussi les consultations et tous les processus que le gouvernement a mis en place. Est-il préférable de nous en tenir à cela?

M. Cleland : Ce que vous voudrez probablement faire dans le cadre de votre étude, c'est examiner les délais d'études antérieures et de projets récents ou moins récents, examiner les délais qui sont respectés dans des pays concurrents et tenir compte du fait que les délais ne sont peut-être pas les mêmes qu'il y a 20 ans, quand le monde était différent. Or, ils n'ont pas non plus à correspondre aux délais, par exemple, du processus lié au projet de la vallée du Mackenzie qui a traîné en longueur. Il est possible d'avoir quelque chose qui se situe entre les deux, qui est logique et qui correspond aux attentes de la population canadienne et à ce que font nos concurrents, et à ce dont les investisseurs auront besoin, avant qu'ils se retirent.

M. Speer : Cela revient au point que j'ai soulevé sur l'objectif du processus de réglementation. Ce processus, selon sa structure actuelle, est censé évaluer les caractéristiques techniques du projet et les dispositions sur la sécurité. Il ne s'agit pas de s'attaquer à des questions fondamentales sur l'utilité du développement des ressources, par exemple.

Je ne veux pas minimiser l'importance des consultations et de la confiance de la population, et je le dis sincèrement. Il y a de moins en moins de résultats lorsque des individus et des groupes qui veulent qu'il y ait un débat plus fondamental sur le développement des ressources jouent avec ce processus. Il ne

diminish those concerns. That is the process of elections and of the work that you're doing, but it is not the NEB's job to confront those questions.

I would caution against a timeline for timeline's sake. The process should allow for the appropriate amount of consultation to make a judgment about the efficacy, the safety and the technical considerations of the project, and that's it. I think there is a real risk that the process becomes undone by trying to ask it to do things that it's not structured for or justified in doing.

Mr. Cleland: If I could add to that, the other thing that the regulatory process is intended to do is to assess the economic viability of the project. That is in the eyes of the shippers and the investors in the pipeline. It is the reason we have markets. We ask them to assess if this looks like a viable project over the next 20 or 30 or 40 years, based on certain assumptions, including the risk if Elon Musk really pulls it off. What does that risk look like in the context of this project? Again, they will be doing their economics on that. The regulator will be asking them what those economics are telling them.

Senator Eggleton: Thank you.

Senator Runciman: My question was really spurred by Senator MacDonald raising the issue of social licence and the comment about who speaks for Canada. In your slide presentation you talk about understanding the decision-making system and about how, in the process, decision makers inevitably confuse the public.

This is based on news stories that I have heard — allegations perhaps — but in terms of influencing the public, how significant is the influence of foreign funding for groups and individuals? This is not just in terms of the NEB process or regulatory process, but even at the municipal election level. I have seen stories with respect to some major municipalities that have indicated opposition to Kinder Morgan, for example. I'm wondering if you see that as a concern and, if so, how significant a concern and how could it be addressed?

Mr. Cleland: I'm not sure that I can give you a very good answer on that, senator. Let me go back to the point I was making earlier about distinguishing, if you will, the big picture issue — climate change and greenhouse gases — from the myriad of local concerns about spills, safety and all of those kinds of things, and getting to the point where we understand what communities really care about with respect to those issues, and that we have addressed those issues as well as possible.

In terms of the overlay of the big communications world, the Twitterverse, and the effects of, as you suggest, foreign funding with respect to Canada as a very convenient target for climate change activists, that's just part of the world in which we are

s'agit pas de minimiser ces préoccupations. Cela correspond aux choix et aux travaux que vous effectuez, mais il n'appartient pas à l'ONE de poser ces questions.

Je dirais qu'il faudrait faire preuve de prudence concernant l'établissement d'un délai dans le seul but qu'il y en ait un. Le processus devrait comprendre un nombre de consultations approprié permettant de juger de l'efficacité, de la sécurité et des facteurs techniques du projet, et c'est tout. Il y a un véritable risque que le processus ne s'accomplisse pas si on lui demande de faire des choses que sa structure ne lui permet pas de faire ou qui ne sont pas justifiées.

M. Cleland : Si vous me le permettez, j'ajouterais que l'autre but du processus de réglementation, c'est d'évaluer la viabilité économique du projet. C'est cela aux yeux des transporteurs et des investisseurs pour le pipeline. C'est la raison pour laquelle nous avons des marchés. Nous leur demandons d'évaluer la viabilité du projet sur 20, 30 ou 40 ans, en fonction de certaines hypothèses, dont le risque que pose la réussite possible d'Elon Musk. Quel est le risque dans le contexte de ce projet? Encore une fois, ils feront leurs calculs à cet égard. L'organisme de réglementation leur demandera ce que leurs paramètres économiques leur indiquent.

Le sénateur Eggleton : Merci.

Le sénateur Runciman : Ma question a vraiment été lancée par le sénateur MacDonald, en ce qui concerne l'acceptabilité sociale et l'observation quant à savoir qui parle au nom du Canada. Dans votre présentation, il est question de la compréhension de la prise de décision et de la mesure dans laquelle, dans le processus, les décideurs créent inévitablement de la confusion chez le public.

Cela se fonde sur des nouvelles que j'ai entendues — des allégations peut-être —, mais pour ce qui est de l'influence exercée sur le public, dans quelle mesure le financement étranger influence-t-il les groupes et les individus? Il ne s'agit pas seulement ici du processus de l'ONE ou du processus de réglementation, mais aussi, et même, des élections municipales. Selon ce que j'ai entendu, de grandes municipalités ont indiqué être contre le projet de Kinder Morgan, par exemple. Je me demande si vous considérez cela comme un problème et, si c'est le cas, jusqu'à quel point est-il important et comment pourrait-on le résoudre?

M. Cleland : Je ne suis pas sûr de pouvoir vous donner une très bonne réponse à ce sujet, sénateur. Permettez-moi de revenir sur ce que je disais un peu plus tôt sur l'idée de faire une distinction, si l'on veut, entre la question en général — changement climatique et gaz à effet de serre — et la myriade de préoccupations locales sur les déversements, la sécurité et ce genre de choses, et d'arriver au point où nous savons ce qui préoccupe vraiment les collectivités concernant ces questions, et où nous réglons ces problèmes le mieux possible.

En ce qui concerne l'influence de notre grand monde des communications, la twittosphère, et les effets, comme vous le dites, du financement étranger concernant le Canada en tant que cible très facile pour les activistes du climat, ce n'est qu'une partie

going to have to operate. I don't think we're going to change it in a big hurry. I think it would help if our climate change policy were more credible. By that I mean reconciling our economic realities and our climate aspirations, but we will not change that in a hurry. This is why I think getting down to real Canadians in their communities and addressing those issues is at least productive and will help us get past that cloud of the Twitterverse. But it won't solve the problem.

du monde dans lequel nous devrons fonctionner. Je ne crois pas que nous changerons cela très rapidement. À mon avis, il serait utile d'accroître la crédibilité de notre politique sur les changements climatiques. Ce que je veux dire, c'est qu'il faudrait concilier nos réalités économiques et nos aspirations quant au climat, mais nous ne changerons pas la situation rapidement. C'est pourquoi je pense que parler aux Canadiens, dans leurs collectivités, et traiter ces questions est du moins quelque chose de productif et cela nous aidera à aller au-delà de ce qui se passe sur la twittosphère. Or, le problème ne se réglera pas pour autant.

Senator Runciman: I hope you're right, but if it is as significant as some people allege, it's like going into the battle with one hand tied behind your back. If there is no one there with the resources and funding to counter those positions and point out the fallacies behind many of the positions they take, it going to be uphill slog.

Le sénateur Runciman : J'espère que vous avez raison, mais si c'est aussi important que l'affirment certaines personnes, c'est comme si on se battait avec une main attachée dans le dos. Si personne n'a les ressources et le financement pour répliquer et faire ressortir les idées fausses derrière les positions qu'ils adoptent, ce sera un travail pénible.

Mr. Speer: My colleague has shown his knowledge of Canadian prime ministerial history and made me look bad. Let me draw on U.S. presidential history. I do think that the current prime minister has the potential, the prospect, of what we have described at the Macdonald-Laurier Institute as a "Nixon goes to China" moment.

M. Speer : Mon collègue a montré qu'il connaît bien l'histoire des premiers ministres canadiens et il me fait mal paraître. Permettez-moi de parler de l'histoire présidentielle américaine. Je crois que le premier ministre actuel a le potentiel quant à ce que l'Institut Macdonald-Laurier appelle un moment « Nixon s'en va en Chine ».

Prime Minister Trudeau and this government's credibility on the environment and indigenous issues may be the ingredients to progress on resource development in a way that the previous government, which I served along with you, senator and others, for better or worse, didn't have. We may discover that that helps to create the conditions to push back on the misperceptions and environmental activists and make progress on these issues.

Le premier ministre Trudeau et la crédibilité de ce gouvernement sur les questions environnementales et autochtones peuvent constituer les éléments qui permettront de faire avancer le développement des ressources d'une façon qui ne correspond pas à ce qu'a fait le gouvernement précédent, que j'ai servi en même temps que vous, sénateurs, et en même temps que d'autres personnes, pour le meilleur et pour le pire. Nous pouvons découvrir que cela aide à créer les conditions permettant de répondre aux mauvaises perceptions et aux activistes écologiques et d'accomplir des progrès sur ces questions.

I think the elephant in the room today is the *National Post* piece from this morning by John Ivison about this government's commitment to pipeline construction. I think we're entering an interesting period of time where we may see progress driven by an unlikely champion. I think that's good for Canada.

Je crois que le sujet que nous éludons aujourd'hui, c'est l'article qu'a écrit John Ivision dans le *National Post* de ce matin au sujet de l'engagement du gouvernement sur la construction du pipeline. Je crois que nous entrons dans une période intéressante durant laquelle nous verrons des progrès se réaliser, qui seront menés par un défenseur inattendu. Je crois que c'est bon pour le Canada.

Senator Runciman: Thank you.

Le sénateur Runciman : Merci.

Senator Doyle: I was reading a little bit about the environmental process that the federal and provincial governments might have to go through. Should the committee be looking at one environmental study? The federal and the provincial governments happen to be conducting separate studies on it. Is it a good idea for the committee to look at that as well?

Le sénateur Doyle : Je lisais un peu au sujet du processus environnemental que les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient devoir suivre. Le comité devrait-il examiner une étude environnementale? Il se trouve que les deux ordres de gouvernement mènent des études distinctes. Est-ce une bonne idée que le comité examine cela également?

Mr. Speer: Yes, senator. I think the idea of joint review panel processes has two upside benefits. First, of course, is timeliness: It's faster and more efficient.

M. Speer : Oui, sénateur. Je pense que l'idée d'avoir des processus d'examen conjoints a deux avantages. Premièrement, bien entendu, il y a la rapidité : c'est plus vite et plus efficace.

Second, I think it helps to create the conditions for better public trust and confidence when we have two levels of government participating together in a process and reaching the same conclusions. I think that can't help but improve, in the public's eye, the robustness and the quality of the process. I think the joint review panel model is something we should definitely be looking at as part of the mix of solutions for this issue.

Mr. Cleland: I agree, but would add that you have to keep it focused. Your focus is pipelines, interprovincial works and undertakings by any definition, as far as I know, and therefore under federal jurisdiction in the first instance. The focus is the NEB process and, arguably, however that plays against the Canadian Environmental Assessment process.

Then a lot of other processes have ways of contributing to that. It could be through a more formal joint review, or it could be through other ways. It's not to deny the legitimacy of the concerns of the people of Montreal or Vancouver. It's a question of how those concerns are projected into the decision process and who ultimately has to take responsibility for the decisions, and that is clearly federal.

Senator Doyle: Yes. Government tends to be overly accommodating when it comes to communities and what have you. How much consultation is too much?

Mr. Cleland: I don't know that there is an answer to that. With respect to the ways attempts have been made to manage input to some of the regulatory processes — and we know this — at some point you're hearing the same thing over and over again and you're hearing one more version of the same opinion.

At some point these bodies have to be able to say, "Okay, we now understand what you think. We now have the information we need in order to move forward." Inevitably that causes friction, and we have seen that. There is no clear answer to that.

Again, it goes to the point Sean has made nicely a couple of times: The big questions about whether or not we should do this sort of thing at all are policy questions that belong upstream of that regulatory process. The regulatory process addresses itself to fundamental economics, safety, environmental integrity, and eventually comes up with what we call a certificate of public convenience and necessity. Those are the core questions that should be in front of the decision makers.

We have lost faith in our systems. I don't mean just the public; I think we all have in some respects. It's a question of getting them back in focus.

Deuxièmement, je pense que cela aide à créer les conditions pour accroître la confiance du public lorsque les deux ordres de gouvernement participent ensemble à un processus et qu'ils tirent les mêmes conclusions. Je pense que cela ne peut faire autrement qu'améliorer, aux yeux du public, la solidité et la qualité du processus. Je crois que le modèle du comité d'examen conjoint est quelque chose que nous devrions examiner parmi les solutions à adopter à cet égard.

M. Cleland : Je suis d'accord avec vous, mais j'ajouterais qu'il ne faut pas se perdre. Votre priorité, ce sont les pipelines, les travaux et engagements interprovinciaux par définition, à ce que je sache, et par conséquent, relevant de la compétence fédérale, d'abord. La priorité, c'est le processus de l'ONE et, probablement, cela joue cependant contre le processus d'évaluation environnementale canadien.

Ensuite, beaucoup d'autres processus contribuent à cela. Cela pourrait se faire par des examens conjoints plus formels ou par d'autres moyens. Loin de moi l'idée de nier la légitimité des préoccupations des gens de Montréal ou de Vancouver. Il s'agit de savoir comment ces préoccupations sont projetées dans le processus de décision et qui, au bout du compte, doit assumer la responsabilité des décisions, et c'est de toute évidence, le fédéral.

Le sénateur Doyle : Oui. Le gouvernement a tendance à être trop accommodant envers les collectivités. Combien de consultations deviennent trop de consultations?

M. Cleland : Je ne sais pas s'il est possible de répondre à cela. Par rapport aux façons dont on a essayé de gérer la contribution aux processus de réglementation, nous le savons : après un certain temps, on réentend toujours la même chose; on entend une version différente de la même opinion.

À un moment donné, les organismes doivent pouvoir dire : « D'accord, nous comprenons maintenant ce que vous pensez. Nous avons maintenant l'information nécessaire pour aller de l'avant. » Cela cause inévitablement de la friction; nous l'avons vu. Il n'y a pas de réponse claire.

Cela nous ramène encore une fois à l'argument que Sean a bien fait valoir à quelques reprises : décider si nous devrions faire ce genre de chose ou non est une question de politique qui doit être posée en amont du processus de réglementation. Le processus de réglementation se penche sur les données économiques, la sécurité et l'intégrité environnementale, et il finit par produire ce qu'on appelle un certificat de commodité et de nécessité publiques. Ce sont ces questions fondamentales que les décideurs devraient étudier.

Nous n'avons plus confiance en nos mécanismes, et je ne parle pas seulement du public, mais de tout le monde, d'une certaine manière. Nous devons les recentrer.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Thank you for your presence at our committee. Your presentation was very interesting. The use of raw materials everywhere in Canada is central to your concerns, in particular the transportation of fuel.

Mr. Cleland, I have examined all of your six projects. I am curious to know why you do not mention the controversial Energy East Pipeline in your research project.

[*English*]

Mr. Cleland: It was simply a matter of choice, senator. We had to boil it down. I can tell you about the process we went through.

These things take time and money to get done, so we could only do a certain number of them. We wanted to cover all types of projects. So we have pipelines, power lines, natural gas development, and power projects both natural gas-fired and wind, so we have covered the spectrum of renewable and nonrenewable. We wanted to get good regional coverage and we wanted to get different types of communities, including Aboriginal and non-Aboriginal communities. It finally came down to a somewhat subjective choice of these six.

This is important: we also wanted projects that had gotten to the end of the formal approval process. The concern was that if we intervened in something not yet done, we were becoming part of the process. Methodologically that was not a good thing to do. That's another reason why Energy East is not one of the case studies.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: How could these projects be useful to our committee and its purposes?

[*English*]

Mr. Cleland: That depends on timing. I'm not sure what the timing of your study is, but we expect to have several of these case studies done by early summer. We expect to publish a report on the whole thing by late summer, and we would be pleased to make our results available to the committee whenever we can.

Without having done the case studies, it's hard to know what insights we are going to get. We have framed it along the lines that I have described in this deck. I guess the question in our minds is whether these case studies validate our framing. Will they give us different insights?

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Je vous remercie de votre présence à notre comité. Votre exposé est fort intéressant. On constate que l'exploitation, partout au Canada, fait partie de vos préoccupations principales, particulièrement le transport des matières énergétiques.

M. Cleland, j'ai examiné l'ensemble de vos six projets. Je suis curieux de savoir pourquoi vous ne mentionnez pas dans votre recherche le projet de l'oléoduc de l'Est, qui fait l'objet d'une controverse?

[*Traduction*]

M. Cleland : C'était simplement une question de choix, monsieur le sénateur. Nous ne pouvions pas tout faire. Je peux vous expliquer le processus que nous avons suivi.

Comme ces études prennent du temps et de l'argent, nous pouvions seulement en faire un nombre limité. Nous voulions examiner tous les types de projets. Nous avons donc les pipelines, les lignes de transport d'électricité, l'exploitation du gaz naturel, ainsi que les projets énergétiques, dont un parc éolien et des centrales alimentées au gaz naturel; nous traitons donc l'ensemble des énergies renouvelables et non renouvelables. Nous voulions aussi une bonne représentation des régions et des différents types de collectivités, y compris les collectivités autochtones et non autochtones. En fin de compte, ces six projets ont été choisis de manière quelque peu subjective.

Autre point important : nous voulions également des projets qui s'étaient rendus à la fin du processus d'approbation officielle. Notre préoccupation était qu'en intervenant dans quelque chose qui n'était pas terminé, nous prenions part au processus. Sur le plan méthodologique, ce n'était pas une bonne chose à faire. C'est une autre raison pour laquelle Énergie Est n'est pas une des études de cas.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : En quoi ces projets pourraient-ils être utiles pour notre comité du point de vue de la finalité?

[*Traduction*]

M. Cleland : Cela dépend de l'échéancier. Je ne connais pas l'échéance de votre étude, mais plusieurs des études de cas devraient être terminées d'ici au début de l'été. Nous prévoyons publier un rapport sur le tout d'ici à la fin de l'été. Nous serons ravis de fournir nos résultats au comité dès que possible.

C'est difficile de savoir ce que nous découvrirons avant d'avoir fait les études de cas. Nous avons formulé la question de la façon décrite dans le document. Ce que nous voulons savoir, c'est si les études de cas confirmeront nos hypothèses. Obtiendrons-nous des informations différentes?

As I say, we talked to 20 experts, including senior regulators, government policy people, well-known national environmental groups and so on, who have given us some good insight. The question is when you get down to the level of local communities.

What we're doing here is qualitative research. We are going into the communities now, interviewing people and then doing a follow up with quantitative research in each one with our polling company. It's hard to anticipate what it's going to tell us, but we would be delighted to make this available to you when we have it in hand.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: If I understand correctly, you have mostly focused on all of the consultation and integration processes of the people who are opposed to the project, or did you study those who are in favour of it? In short, you will examine all of the consultation process and make recommendations on possible improvements. Is that correct?

[*English*]

Mr. Cleland: I would say it's broader than the consultation process. The research question, if you will, is what it is that makes local communities have more or less trust and confidence in the process. Some of that is the consultation process, but some of it is also the way the project was developed.

Let me take, as an example, the Wuskwatim hydroelectric generating project; I know a little bit about that one. That was one where, in the process of consultation, they did a fundamental redesign on the project so that its capacity as it was built was half of what it was originally proposed. That is a substantial change in the project. In a lot of cases it had to do with local employment opportunities or local business opportunities. In other cases it may have had to do with equity participation in projects. It is a consultation process, but it is also what was done in substance to allow the community to believe that it was coming away a winner and that the costs and the risks were being properly managed.

The Chair: I would like to remind colleagues to stay afterwards, as we have a few housekeeping items that I would like to address.

Senator Unger: Mr. Cleland, you said you don't like the term "social licence." I've never liked it either. I wonder if you had a suggestion, either of you, as to something that would replace it.

Mr. Cleland: People keep trying out different terms. The one that we have come to settle on is "public trust and confidence." Again, "social licence" seems to imply that somebody else makes the decisions outside the formal system, whereas "public trust and confidence" I think speaks to believing that both the project proponents and the formal authorities know their jobs and will do their jobs in a way that is seen as legitimate by the public. That seems to work.

Je le répète, nous avons parlé à 20 spécialistes, y compris des responsables de la réglementation haut placés, des gens qui travaillent dans le domaine de la politique gouvernementale, des groupes environnementaux nationaux bien connus et d'autres encore; ils nous ont donné de bonnes informations. Reste à savoir ce qui se passe à l'échelle des collectivités locales.

Nous menons des recherches qualitatives. Nous nous rendons actuellement dans les collectivités, nous rencontrons les gens, puis nous faisons un suivi au moyen de recherches quantitatives dans chaque collectivité avec notre firme de sondage. C'est difficile de prédire ce que nous découvrirons, mais nous serons ravis de vous faire part de nos résultats une fois que nous les aurons.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Si je comprends bien, vous avez surtout étudié l'ensemble du processus de consultation et d'intégration des personnes qui s'y opposent ou de celles qui y sont favorables? Bref, vous examinerez tout le processus de consultation et ferez des recommandations quant aux améliorations à apporter. Est-ce exact?

[*Traduction*]

M. Cleland : Je dirais que c'est plus vaste que le processus de consultation. La question de la recherche est la suivante : qu'est-ce qui contribue à accroître ou à briser la confiance des collectivités locales dans le processus? Le processus de consultation entre en ligne de compte, mais la façon dont le projet est conçu et accompli aussi.

Je vais prendre l'exemple du projet hydroélectrique Wuskwatim; j'en connais un peu sur celui-là. Dans le cadre du processus de consultation, on a modifié le plan du projet de manière fondamentale : la capacité de ce qui a été construit représente la moitié de celle proposée au départ. Le projet a été considérablement modifié. Souvent, cela a à voir avec les possibilités locales d'emploi ou d'affaires. Cela peut aussi avoir à faire avec la prise de participation aux projets. C'est le processus de consultation, mais c'est aussi les mesures prises pour permettre à la collectivité de croire que le projet est à son avantage, et que les coûts et les risques sont bien gérés.

Le président : J'aimerais rappeler à mes collègues de rester après, car je veux régler quelques questions d'ordre administratif.

La sénatrice Unger : Monsieur Cleland, vous avez dit que le terme « acceptabilité sociale » ne vous plaisait pas. Je ne l'ai jamais aimé non plus. Est-ce qu'un d'entre vous a une suggestion pour le remplacer?

M. Cleland : Les gens essaient sans cesse de nouveaux termes. Nous avons opté pour « confiance du public ». Comme je l'ai déjà dit, le terme « acceptabilité sociale » semble suggérer que la décision vient de quelqu'un à l'extérieur du mécanisme officiel, tandis que « confiance du public », à mon avis, laisse entendre que les promoteurs de projets et les autorités officielles savent ce qu'elles ont à faire et le feront d'une façon légitime dans les yeux du public. Le terme semble convenir.

Senator Unger: Yes, it works for me.

Mr. Speer: I don't have anything better than that, senator.

Senator Mercer: Thank you, gentlemen, for being here. I have just a quick comment. The big elephant in the room for this whole process is people keep coming back to electric cars and the fact that the need for petroleum may be on the decline. I would suggest that the market for petroleum may be on the decline in North America and perhaps Western Europe, but worldwide the demand is still there.

That underscores our need to get our product to market, which underscores the need for pipelines — we're talking about the eastern one, but perhaps both pipelines. Would you agree with that statement?

Mr. Speer: Yes, sir. I'm reminded of an exchange that Derek Burney, the former ambassador to Washington, had with a Japanese official about the fact that providence had given Canada this rich natural resource endowment, and a country like Japan, for no fault of its own, wasn't as fortunate. This Japanese official looked at Mr. Burney like he had two heads when he described the challenges that the country faced in cultivating our natural resources.

I think we need the right policy framework and public trust and confidence. All of these things are important. Hopefully what the committee's work will do is to help educate the public and generate a public discussion about resource development more broadly.

Until we confront that fundamental question, policy changes, et cetera, won't sufficiently address the big question about whether this is something we ought to be doing. I commend you for your work, and I am grateful for the opportunity to be here. I look forward to eventually reading your report.

Mr. Cleland: It is a question of time frame, in my mind. The problem we have, and this is a worldwide problem as well as one in Canada — and I have said this publicly on a couple of occasions — is that the energy discussion and the climate change discussion appear as if they are occurring on different planets.

If you look at energy outlooks from credible authorities, and I would say the International Energy Agency is probably your best bet, what you see is slow growth in petroleum product demand worldwide, decline in Europe and probably decline in Northern America, albeit slow.

If you look at the objective of keeping warming to something under 2 degrees Celsius by 2050, then the work of Professor Ekins in the U.K. is what you should be turning to. That is a very different trajectory. The question is which of those trajectories is most likely to prevail.

Because what we do is pretty much irrelevant in the overall scheme of things, but depending on which trajectory prevails the question is should Canada be using its resource endowments to

La sénatrice Unger : Oui, il me convient.

M. Speer : Je n'ai pas de meilleure suggestion, madame la sénatrice.

Le sénateur Mercer : Merci d'être ici, messieurs. J'ai une brève observation. Le sujet que personne ne veut aborder par rapport à ce processus, c'est qu'on revient sans cesse aux voitures électriques et au fléchissement potentiel des besoins en pétrole. Je dirais que le marché du pétrole est peut-être à la baisse en Amérique du Nord et possiblement aussi en Europe de l'Est, mais à l'échelle mondiale, la demande est toujours présente.

D'où l'importance d'acheminer notre produit vers le marché, d'où l'importance des pipelines — nous parlons de celui de l'Est, mais peut-être les deux. Êtes-vous d'accord avec cette affirmation?

M. Speer : Oui, monsieur. Cela me rappelle une conversation entre Derek Burney, ancien ambassadeur à Washington, et un fonctionnaire japonais au sujet du fait que la providence avait doté le Canada de riches ressources naturelles, tandis qu'un pays comme le Japon, sans qu'on puisse l'en blâmer, n'avait pas cette chance. Le fonctionnaire japonais regardait M. Burney comme s'il avait deux têtes pendant qu'il lui décrivait les difficultés que l'exploitation des ressources naturelles posait au Canada.

Je pense qu'il nous faut le bon cadre stratégique et la confiance du public. Tous ces volets sont importants. J'espère que les travaux du comité aideront à sensibiliser la population et à lancer une discussion publique générale sur la mise en valeur des ressources.

Avant que nous nous attaquions à cette question fondamentale, les changements de politiques et les mesures du genre ne suffiront pas pour déterminer si c'est quelque chose que nous devrions faire. Je vous félicite pour votre travail et je vous remercie de m'avoir invité. J'ai hâte de lire votre rapport.

M. Cleland : C'est une question de délais, d'après moi. Le problème, tant à l'échelle mondiale qu'au Canada — et je l'ai dit publiquement à quelques occasions —, c'est qu'on dirait que la discussion sur l'énergie et la discussion sur les changements climatiques se produisent sur différentes planètes.

Si vous prenez les perspectives énergétiques de sources fiables, et je dirais que l'Agence internationale de l'énergie est probablement le meilleur choix, vous constaterez une faible croissance de la demande de produits pétroliers à l'échelle mondiale, un fléchissement en Europe et probablement aussi un fléchissement en Amérique du Nord, quoique faible.

Si vous prenez l'objectif de limiter le réchauffement à moins de 2 ºC d'ici 2050, c'est vers les travaux du professeur Ekins du Royaume-Uni que vous devriez vous tourner. C'est une trajectoire très différente. La question est de savoir quelle trajectoire a le plus de chances d'être suivie.

Ce que nous faisons n'a pas tellement d'importance dans le contexte global, mais selon la trajectoire qui sera suivie, la question est de savoir si le Canada devrait se servir de ses

generate wealth for Canadians and provide cleanly produced resources for the rest of the world? You have those otherwise and, in some sense, irreconcilable numbers. I'm not sure where you go with that.

Senator Runciman: Is any Western country embracing Professor Ekins' findings?

Mr. Cleland: None that I know of. I think most of them are acting pragmatically and going about their business. I notice Norway is still producing oil, and they are among the most progressive with respect to climate change. The U.K. is still producing oil, though on a declining basis. Germany is still burning coal, notwithstanding all of their renewable investments. So, yes, people are acting pragmatically. I don't think anybody officially is coming even close.

Senator MacDonald: Mr. Speer, and I invite Mr. Cleland to respond to this, you mentioned earlier that in terms of being a champion for these projects, it is important that the federal government be a champion, but after the regulatory process. I'm not sure if I agree with that.

I'm wondering if perhaps the federal government should be setting down markers at the very start of all of this and be more of a champion from a leisure point of view in terms of these.

Mr. Speer: Senator, I would agree with you that the government ought to use the bully pulpit to make the case for resource development generally, to make the case for the economic and environmental benefits of Canada developing its resources.

Where I would respectfully disagree, and maybe it's not really a source of disagreement, is the role of the federal government on the matter of specific projects before the regulatory process is over. Even if well intended, the risk of government inserting itself in a process may actually create legal consequences down the road that undermine the very purpose of getting itself involved in the first place.

I agree that a national conversation about resource development, familiarizing Canadians with how the process is working, as my colleague has talked about, and how indigenous communities are increasingly partners in the process, all of those things are good things. I think the current Prime Minister and his team are as well placed as anyone to be out making that case.

Mr. Cleland: I can't add much to that. I think that's a fair assessment, establishing the broad policy frame, establishing the process and then respecting that process when you get to the end of it.

The Chair: Thank you. I would like to thank Mr. Speer and Mr. Cleland for their participation today. The committee appreciates the time you took to share your findings.

ressources pour enrichir les Canadiens et pour fournir des ressources propres au reste du monde. Les nombres sont inconciliables, dans un sens. Je ne sais pas ce qu'on peut fait de tout cela.

Le sénateur Runciman : Y a-t-il un pays occidental qui a adopté les conclusions de M. Ekins?

M. Cleland : Pas à ma connaissance. Je pense que la plupart agissent de façon pragmatique et poursuivent leurs activités. J'ai remarqué que la Norvège produisait encore du pétrole, et c'est un des pays les plus progressifs sur le plan des changements climatiques. Le Royaume-Uni continue aussi à produire du pétrole, quoique de moins en moins. L'Allemagne fait encore brûler du charbon, malgré tous ses investissements dans l'énergie renouvelable. Alors oui, les gens agissent de manière pragmatique. Officiellement, je ne pense même pas qu'un seul pays ne s'en approche.

Le sénateur MacDonald : Monsieur Speer, et j'invite aussi M. Cleland à répondre, vous avez dit tout à l'heure que c'est important que le gouvernement fédéral se fasse le champion de ces projets, mais seulement après le processus de réglementation. Je ne suis pas certain d'être d'accord avec vous là-dessus.

Je me demande si le gouvernement fédéral devrait poser des jalons au tout début du processus et adopter un rôle de champion plus souple.

M. Speer : Monsieur le sénateur, je suis d'accord avec vous que le gouvernement devrait user de son influence pour plaider en faveur de la mise en valeur générale des ressources, ainsi que pour vanter les avantages économiques et environnementaux que le Canada tire de l'exploitation de ses ressources.

Là où, sauf votre respect, je ne suis pas d'accord avec vous, et peut-être que ce n'est même pas une source de désaccord, c'est sur le plan du rôle du gouvernement fédéral dans des projets précis avant la fin du processus de réglementation. Même si les intentions sont bonnes, l'intervention du gouvernement dans un processus risque de finir par avoir des conséquences juridiques qui contrecarreraient l'intention initiale même de sa participation.

Une conversation nationale sur la mise en valeur des ressources, la sensibilisation des Canadiens sur le fonctionnement du processus, comme mon collègue l'a dit, et sur la participation accrue des collectivités autochtones au processus — je suis aussi d'avis que ce sont toutes de bonnes choses. Je pense que le premier ministre actuel et son équipe sont aussi bien placés que quiconque pour accomplir ce travail.

M. Cleland : Je n'ai pas grand-chose à ajouter. Je pense que cette interprétation est juste : il faut établir le cadre stratégique et le processus, puis respecter le processus jusqu'à la fin.

Le président : Merci. Je tiens à remercier M. Speer et M. Cleland de leur participation. Nous vous sommes reconnaissants du temps que vous avez pris pour nous faire part de vos conclusions.

Honourable senators, tomorrow evening we will be hearing Professors Geoffrey Hale and Yale Belanger from the University of Lethbridge on the topic of community engagement in the energy sector.

I have two short items of housekeeping. At our last meeting, the committee adopted a budget for travel on the study in the amount of $331,000. There was an administrative error in the calculation, and the amount is $354,000. The committee agrees that we administratively correct the motion in the Senate.

There is another motion, but I will keep it for another time. I was told that the Conservative caucus had agreed to amputate the Transport and Communications Committee of all of its communications side. I hope that we could have an opportunity to discuss it here in committee. Not that I disagree, but I thought that when we discussed it here there seemed to be a debate on the issue.

Senator Greene: I don't recall that agreement.

The Chair: I received a letter from Senator Johnson. All of my Liberal colleagues received a letter saying you had unanimously agreed to amputate communications from Transport and Communications.

Some Hon. Senators: No.

The Chair: There is a motion in the Senate right now on that issue. I wanted to address it as chair of the committee, but I wanted some guidance. It doesn't seem to be the case. I will bring it back, and I will send you copies of the letter in case you haven't received it.

Senator MacDonald: I read the letter too.

The Chair: Surprised?

Senator MacDonald: A bit surprised.

The Chair: As deputy chair I was surprised that you hadn't told me.

Honourable senators, our next meeting is tomorrow night at 6:45. Thank you very much.

(The committee adjourned.)

Mesdames et messieurs, demain soir, les professeurs Geoffrey Hale et Yale Belanger de l'Université de Lethbridge viendront nous parler de la mobilisation de la collectivité dans le secteur de l'énergie.

J'ai deux brèves questions d'ordre administratif à présenter. Lors de notre dernière séance, nous avons adopté un budget de 331 000 $ pour les déplacements aux fins de l'étude. Une erreur administrative s'est glissée dans le calcul; le montant devrait être de 354 000 $. Le comité s'entend pour corriger la motion au Sénat.

Il y a une autre motion, mais je vais la garder pour une autre fois. On m'a dit que le caucus conservateur s'était mis d'accord pour retirer le volet des communications du Comité des transports et des communications. J'espère que le comité aura l'occasion d'en parler. Ce n'est pas que je ne suis pas d'accord, mais je croyais que lorsque nous en avions discuté, la proposition ne faisait pas l'unanimité.

Le sénateur Greene : Je ne me rappelle pas que nous ayons accepté cela.

Le président : J'ai reçu une lettre de la sénatrice Johnson. Tous mes collègues libéraux ont reçu une lettre selon laquelle vous aviez accepté à l'unanimité de retirer le volet des communications du Comité des transports et des communications.

Des voix : Non.

Le président : Il y a une motion à ce sujet actuellement au Sénat. Je voulais en parler en tant que président du comité, mais je cherchais des indications. Cela ne semble pas être le cas. Je vais soulever la question à nouveau et je vais vous envoyer des copies de la lettre au cas où vous ne l'ayez pas reçue.

Le sénateur MacDonald : J'ai aussi lu la lettre.

Le président : Surpris?

Le sénateur MacDonald : Un peu.

Le président : J'étais surpris que vous ne me l'ayez pas dit, vous qui êtes vice-président.

Mesdames et messieurs, notre prochaine séance aura lieu demain, à 18 h 45. Merci beaucoup.

(La séance est levée.)

OTTAWA, Wednesday, April 13, 2016

The Standing Senate Committee on Transport and Communications met this day at 6:45 p.m. to continue its study on the development of a strategy to facilitate the transport of crude oil to Eastern Canadian refineries and to ports on the East and West Coasts of Canada.

Senator Dennis Dawson (*Chair*) in the chair.

OTTAWA, le mercredi 13 avril 2016

Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, afin de poursuivre son étude sur l'élaboration d'une stratégie pour faciliter le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est du Canada et vers les ports situés sur les côtes atlantique et pacifique du Canada.

Le sénateur Dennis Dawson (*président*) occupe le fauteuil.

[*Translation*]

The Chair: Honourable senators, I now call this meeting of the Standing Senate Committee on Transport and Communications to order.

[*English*]

Today the committee is continuing a review for the development of a strategy to facilitate the transport of crude oil to Eastern Canadian refineries and to ports on the East and West Coasts of Canada.

[*Translation*]

One of the objectives of our public meetings is to study how to best spread out the risks and benefits throughout Canada.

[*English*]

We have two professors with us here tonight from the Department of Political Science of the University of Lethbridge, Mr. Geoffrey Hale and Mr. Yale Belanger. Both individuals have researched and published on the topic of community engagement in the energy sector. We are pleased to have them with us to discuss their findings.

I invite you to make your presentations and then we'll ask questions after that.

Geoffrey Hale, Professor, Department of Political Science, University of Lethbridge, as an individual: Honourable senators, my name is Geoffrey Hale. I am a professor of political science at the University of Lethbridge. Professor Belanger and I appreciate this opportunity to appear before you to discuss the potential development of strategies to address questions of public confidence in and acceptance of pipeline and other resource infrastructure projects. Professor Belanger will speak to the involvement of indigenous peoples in the decision-making process relevant to their communities.

Public policy in democratic countries, as you know, is frequently about the balancing of varied interests to serve a broader public good. Canadians look to the federal government to provide leadership in this process within its areas of jurisdiction, but it is important that such leadership provide ongoing processes for public consultation and engagement along with cooperation with other senior orders of government.

Contemporary studies of social acceptance of resource and related infrastructure development, sometimes described as social licence, suggests such engagement is important during the full life cycle of such projects and not just in their upfront planning or construction stages.

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare ouverte cette séance du Comité sénatorial permanent des transports et des communications.

[*Traduction*]

Aujourd'hui, le comité poursuit son étude sur le développement d'une nouvelle stratégie pour faciliter le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est canadien et vers les ports situés sur les côtes atlantique et pacifique du Canada.

[*Français*]

L'un des objectifs de nos réunions publiques est d'étudier la façon de répartir de manière optimale les risques et les bénéfices dans l'ensemble du Canada.

[*Traduction*]

Nous recevons ce soir deux professeurs du département de sciences politiques de l'Université de Lethbridge, M. Geoffrey Hale et M. Yale Belanger. Nos deux invités ont fait des recherches et publié des essais sur la mobilisation communautaire dans le secteur de l'énergie. Nous sommes heureux de les accueillir pour discuter de leurs constatations.

Je vous invite à présenter vos exposés. Nous passerons ensuite à la période de questions.

Geoffrey Hale, professeur, Département de sciences politiques, Université de Lethbridge, à titre personnel : Honorables sénateurs, je m'appelle Geoffrey Hale. Je suis professeur de sciences politiques à l'Université de Lethbridge. M. Belanger et moi sommes heureux de pouvoir discuter avec vous de l'élaboration potentielle de stratégies visant à gagner la confiance et l'acceptation du public à l'égard des projets de pipeline et d'autres projets d'infrastructure de ressources. M. Belanger vous parlera de la participation des peuples autochtones aux processus décisionnels concernant leurs collectivités.

Dans les pays démocratiques, les politiques publiques visent généralement à assurer l'équilibre entre des intérêts variés afin de servir le bien public en général. Les Canadiens s'attendent à ce que le gouvernement fédéral tienne les rênes dans ce processus, dans les limites de son champ de compétence, mais il est important qu'il laisse place à des consultations publiques continues et qu'il permette à la population de prendre part à l'exercice, en plus de collaborer avec les paliers supérieurs de gouvernement.

Les études contemporaines sur l'acceptation sociale des projets d'exploitation des ressources et de développement des infrastructures connexes — on parle aussi parfois de permis social — laissent croire qu'un tel engagement est important tout au long de ces projets, et pas seulement lors des étapes de la planification et de la construction.

However, let me state at the outset that while social acceptance is important, it is the responsibility of governments to translate varied concepts of the public good into legally enforceable rules and processes within their constitutionally defined areas of jurisdiction. Various interest groups may contribute to these debates, but ultimately the freedom and security of all Canadians depends on the consistent application of the rule of law.

Cependant, je dois préciser d'emblée que bien que l'acceptation sociale soit importante, il incombe aux gouvernements de traduire différentes notions du bien public en règles juridiquement exécutoires dans le cadre de leurs champs de compétence constitutionnels. Différents groupes d'intérêt peuvent contribuer à ces débats, mais au bout du compte, la liberté et la sécurité des Canadiens dépendent de l'application uniforme de la primauté du droit.

The main question we were asked to address this evening is how the federal government could help to facilitate social licence for crude oil transportation, and presumably that of other goods, with implications for public safety and environmental protection.

La grande question qu'on nous a demandé d'aborder ce soir est comment le gouvernement fédéral pourrait favoriser l'acceptation sociale du transport du pétrole brut, et probablement d'autres marchandises, compte tenu des conséquences pour la sécurité publique et la protection de l'environnement.

Controversies over resource and infrastructure development frequently revolve around three sets of issues which affect particular communities and their surrounding environments: public safety, including questions of emergency preparedness and management; environmental protection; and the recognition of local and regional interests in the development and operations of particular processes.

Les controverses entourant l'exploitation des ressources et le développement de l'infrastructure portent généralement sur trois types d'enjeux qui touchent des collectivités en particulier et leur milieu environnant : la sécurité publique, y compris la préparation aux situations d'urgence et la gestion des mesures d'urgence; la protection de l'environnement; et la reconnaissance des intérêts locaux et régionaux par rapport à l'élaboration et à l'exploitation de certains processus.

It has become increasingly common for project proponents to engage communities potentially affected by their activities in preparing their applications for regulators such as the National Energy Board. Indeed, Supreme Court judgments have made such prior consultation with potentially affected First Nations a requirement under the "duty to consult" doctrine that will be discussed by Professor Belanger.

Il est de plus en plus courant pour les promoteurs de solliciter la participation des collectivités potentiellement touchées par leurs activités en vue de la préparation de leurs demandes aux organismes de réglementation, comme l'Office national de l'énergie. Des jugements de la Cour suprême ont en effet rendu obligatoires les consultations préalables auprès des Premières Nations qui risquent d'être touchées par le projet, et ce, en vertu de la notion d'« obligation de consulter », dont M. Belanger va vous parler.

It is entirely reasonable for the National Energy Board to establish rules of standing that privilege those individuals and groups that "may be directly affected" by proposed projects or whom it judges "may have relevant information or expertise related to" them. Broader community consultations are probably managed most effectively by requiring project proponents to demonstrate that they have engaged local communities and other stakeholders along their proposed routes and to indicate how proposed projects have been designed or modified in response to these consultations.

Il est tout à fait raisonnable pour l'Office national de l'énergie d'établir des règles relatives à la qualité pour agir qui privilégient les personnes ou les groupes « susceptibles d'être directement touchés » par les projets ou « pouvant posséder des renseignements pertinents ou une expertise appropriée » dans ce contexte. La gestion des grandes consultations publiques est probablement plus efficace lorsqu'on exige des promoteurs de projet de démontrer qu'ils ont sollicité la participation des collectivités locales et d'autres intervenants à différentes étapes du projet proposé, et d'indiquer comment la proposition a été conçue ou modifiée en fonction de ces consultations.

One example identified in our research is the concept of a "corridor coalition," in which project proponents engage communities, including First Nations and other indigenous communities, to identify both potential concerns and opportunities to maximize benefits of proposed developments. Such approaches have been taken by the Pacific Trails Pipeline project in northern British Columbia, and by the BNSF Railway in the United States, to address the intensification of activity along its main line between Chicago and the Pacific Coast.

Un exemple tiré de nos recherches est la notion de « coalition de corridor », qui veut que les promoteurs sollicitent la participation des collectivités, y compris les Premières Nations et d'autres collectivités autochtones, afin de cerner les inquiétudes potentielles et les occasions de maximiser les avantages des développements proposés. Cette approche a été employée pour le projet du Pacific Trails Pipeline dans le nord de la Colombie-Britannique, et par la BNSF Railway aux États-Unis, concernant l'intensification de ses activités sur sa ligne principale reliant Chicago et la côte du Pacifique.

However, projected-based regulatory processes are, by their nature, often ill-equipped to address questions of cumulative environmental effects — whether on place-based or regionally defined environmental issues or broader questions such as climate change. Neither are they likely to be as successful in major metropolitan areas in which the question of cumulative impacts has broader implications that go beyond individual projects to address a wide range of land use, environmental, public safety, traffic management and other questions.

Cependant, les processus réglementaires axés sur les projets sont, de par leur nature, souvent inappropriés pour aborder les questions relatives aux effets cumulatifs sur l'environnement — qu'il s'agisse de questions environnementales locales ou régionales ou de questions plus vastes comme celle des changements climatiques. Ils risquent de ne pas être très efficaces non plus dans les grandes régions métropolitaines où les effets cumulatifs ont des répercussions plus larges encore et qui débordent du cadre du projet, pouvant toucher l'utilisation du terrain, l'environnement, la sécurité publique, la gestion de la circulation, et cetera.

In such cases, cooperation with provincial governments is necessary — indeed I would say essential — to create a legislative and regulatory framework to enable coordination with, and effective cooperation among, municipalities without creating undue risks of joint decision traps arising from the existence of multiple vetoes. The federal gateways project that was initiated by the Martin government and continued by the Harper government has created what appears to be an effective framework for intergovernmental cooperation and consultation with communities in transportation and related infrastructure planning in major urban centres across Canada.

Il est alors nécessaire, et c'est vraiment nécessaire, de collaborer avec les gouvernements provinciaux à la création d'un cadre de législation et de réglementation permettant la coordination avec les municipalités, et une coopération efficace entre elles, sans risquer indûment de créer des impasses décisionnelles en raison de droits de veto multiples. Le projet fédéral des portes d'entrée, lancé par le gouvernement Martin et maintenu par le gouvernement Harper, a mis en place ce qui semble être un cadre efficace de collaboration intergouvernementale et de consultation avec les collectivités concernant la planification des transports et des infrastructures connexes dans les grands centres urbains de l'ensemble du pays.

Outside major urban areas, a persistent concern raised by various societal organizations is the adequacy of federal inspections, monitoring and enforcement of regulations governing the operational integrity and safety of transportation and energy infrastructure. Such concerns apply not only to pipelines but also to railway and truck freight operations.

En dehors des grands centres urbains, différentes organisations sociales s'inquiètent de la pertinence des inspections fédérales, de même que des processus de surveillance et d'application de la réglementation régissant l'intégrité opérationnelle et la sécurité des infrastructures de transport et énergétiques. Ses inquiétudes portent tant sur les pipelines que sur les activités ferroviaires et le fret routier.

Canada is a big country, whose major transportation systems cross large stretches of sparsely populated territory. Railway and pipeline operations should be held legally and financially responsible for the safety and environmental effects caused when their systems fail. However, more can be done to anticipate and mitigate the effects of periodic failures — whether they are due to natural causes, human error or intentional disruption.

Le Canada est un grand pays et ses principaux réseaux de transport s'étendent sur de grands territoires peu populeux. Pour des raisons de sécurité et pour éviter les effets environnementaux causés par leur défaillance, les activités ferroviaires et l'exploitation des pipelines doivent être assurées de manière responsable sur les plans juridique et financier. Ce n'est cependant pas tout ce qu'on peut faire pour atténuer les répercussions des défaillances périodiques, qu'elles soient attribuables à des causes naturelles, à des erreurs humaines ou à des perturbations intentionnelles.

The National Energy Board's recent requirement that pipeline firms post their emergency response plans online is a largely symbolic but helpful gesture in building public confidence. However, public confidence could be further enhanced were the Government of Canada to, first, negotiate protocols with provincial governments to enable authorized provincial agencies to respond to accidents or system failures along federally regulated railway or pipeline rights-of-way; and second, to require prior disclosure of all relevant emergency response plans and protocols to relevant provincial agencies and municipal first responders, along with timely means to access relevant information on shipments of dangerous goods passing through their jurisdictions.

L'exigence adoptée récemment par l'Office national de l'énergie, voulant que les entreprises exploitant des pipelines publient en ligne leurs plans d'intervention en cas d'urgence, est un geste surtout symbolique qui sera néanmoins utile pour gagner la confiance du public. Par contre, pour consolider cette confiance, le gouvernement du Canada pourrait premièrement négocier des protocoles avec les gouvernements provinciaux pour permettre aux organismes provinciaux autorisés d'intervenir en cas d'accident ou de défaillance des systèmes sur les chemins de fer de compétence fédérale ou les emprises de pipeline; et deuxièmement, exiger que soient communiqués au préalable tous les plans et protocoles pertinents en matière d'intervention d'urgence aux organismes provinciaux concernés et aux premiers

Current technologies enable the distribution of electronic applications, or apps, on a password-protected basis to facilitate the distribution of such information in real time to authorized recipients. While such measures may require improvements in cybersecurity practices, they offer improved opportunities for cooperation and confidence building between major infrastructure operators and local communities.

I look forward to any questions you may have after Professor Belanger makes his presentation.

Yale Belanger, Professor, Department of Political Science, University of Lethbridge, as an individual: I appreciate this opportunity to appear before you to discuss the potential development of strategies to address questions of indigenous confidence in and acceptance of pipeline and other resource infrastructure projects.

I would also like to acknowledge the territory's original peoples and that we are currently conducting business on what is generally acknowledged to be unceded and unsurrendered Algonquin territory. In recent years it has become common across Canada when engaging in discussions concerning the original peoples to pay homage to this history.

It is, however, more than a symbolic tribute. Prime Minister Justin Trudeau has presented a Canada that is seeking to engage indigenous peoples as partners in nation-to-nation relationships.

With this we are entering a new age of development in which indigenous peoples in Canada will play an increasingly influential role in the country's industrial evolution.

But what this role will come to mean is unclear. My task today is simply to identify some key issues of concern as I respond to the question of how to facilitate the involvement of indigenous people in decisions related to crude oil transport.

As the media continues to frame indigenous peoples as the first ecologists and predisposed to rejecting industrial development, we are also treated to the stories about indigenous capitalism. Take the following examples: Currently, 19 of 634 First Nations in Canada are oil-producing communities. A corridor coalition of 28 First Nations and Metis communities in B.C. negotiated equity ownership in the proposed expansion of the Northern Gateway Pipeline for an estimated $800 million stake, or about 10 per cent of the project. In B.C. again, 300 benefit- and revenue-sharing agreements worth $6 billion have been negotiated with First Nations by the provincial government and private sector firms. And roughly 8.3 per cent of all indigenous employment nationally is directly related to natural resource projects.

intervenants municipaux, de même qu'il soit possible d'obtenir en temps opportun des renseignements pertinents sur le transport de matières dangereuses qui s'effectue sur leur territoire.

Grâce aux technologies actuelles et aux applications électroniques, il est possible de transmettre ces renseignements en temps réel à des destinataires autorisés et de les protéger par mot de passe. Cela implique peut-être de revoir les pratiques en matière de cybersécurité, mais ce sont des mesures qui facilitent la collaboration et favorisent l'établissement d'un lien de confiance entre les sociétés exploitant les grandes infrastructures et les collectivités locales.

Je serai disposé à répondre à vos questions après l'exposé de M. Belanger.

Yale Belanger, professeur, Département de sciences politiques, Université de Lethbridge, à titre personnel : Je suis heureux de pouvoir discuter avec vous de l'élaboration potentielle de stratégies portant sur la confiance et l'acceptation des peuples autochtones à l'égard des projets de pipeline et d'autres infrastructures d'exploitation des ressources.

Je tiens aussi à reconnaître les premiers peuples du territoire et à souligner que nous exploitons actuellement des terres généralement reconnues comme des terres algonquines non cédées. Il est devenu courant au Canada ces dernières années de rendre hommage à l'histoire des peuples autochtones lorsqu'on discute de questions les concernant.

Il ne s'agit toutefois pas que d'un hommage symbolique. Le premier ministre Justin Trudeau présente le Canada comme un pays qui souhaite faire des peuples autochtones des partenaires et établir des relations de nation à nation avec eux.

Nous entrons ainsi dans une ère nouvelle de développement, dans laquelle les peuples autochtones du Canada ont de plus en plus d'influence sur l'évolution industrielle du pays.

Mais il demeure toutefois incertain comment on définira cette influence. Ma mission aujourd'hui consiste simplement à mettre en lumière des préoccupations clés, tout en tâchant de répondre à la question suivante : comment faciliter la participation des peuples autochtones aux processus décisionnels concernant le transport du pétrole brut.

Alors que les médias continuent à cataloguer les peuples autochtones comme les premiers écologistes, étant prédisposés à rejeter le développement industriel, on nous parle également du capitalisme autochtone. Pensons aux exemples suivants : à l'heure actuelle, 19 des 634 Premières Nations du Canada sont des collectivités productrices de pétrole. Une coalition de corridor réunissant 28 collectivités des Premières Nations et collectivités métisses en Colombie-Britannique a négocié une participation financière au projet d'expansion proposée du pipeline Northern Gateway, pour une part estimée à 800 millions de dollars, ou environ 10 p. 100 du projet. En Colombie-Britannique toujours, 300 accords de partage des avantages et des revenus, d'une valeur de 6 milliards de dollars, ont été négociés avec les Premières Nations par le gouvernement provincial et des sociétés privées. Et

quelque 8,3 p. 100 de tous les emplois autochtones au pays sont liés directement à des projets d'exploitation des ressources naturelles.

The Assembly of First Nations in its report *Advancing Positive, Impactful Change* promotes improved private sector/public sector indigenous interface, albeit driven by innovative protocols acknowledging indigenous peoples as more than stakeholders. They must be considered project owners; that is, rather than seen as potential barriers to development, indigenous peoples' stake must exceed consultancy status.

L'Assemblée des Premières Nations, dans son rapport intitulé *Instaurer un changement positif et important*, fait la promotion de meilleures relations publiques-privées avec les peuples autochtones, quoique toujours animées par des protocoles novateurs reconnaissant aux peuples autochtones un statut qui va au-delà de celui de simples intervenants. Ils doivent être vus comme des parties prenantes au projet. Au lieu d'être considérée comme une barrière potentielle au développement, la part des peuples autochtones ne doit pas être celle de simples consultants.

From an indigenous perspective this is rational, considering that the people have been vested with responsibility for the land. As stewards, they are required to ensure its health and well-being. This sacred, historic responsibility translates into the language of ownership for ease of understanding, while offering a sense of why being consulted by outsiders, as potential co-managers or stakeholders, can be considered insulting.

Du point de vue des Autochtones, cette vision est rationnelle, puisque la responsabilité des terres a été confiée aux peuples autochtones. Comme gardiens, nous sommes tenus de veiller à la santé et au bien-être du territoire. Cette responsabilité sacrée et historique se traduit par le terme « propriété », de façon à ce que ce soit clair et à ce qu'on puisse concevoir pourquoi il peut être perçu comme insultant d'être consulté par des inconnus, quand on est en fait des cogestionnaires potentiels.

Outsiders prescribing your role in a potential project occurring on lands you've been trusted to safeguard reflects Indian Act beliefs and undermines Aboriginal self-government authority in reserves representing but a portion of former homelands — homelands that still play a vital role in indigenous political, social and spiritual economies — and homelands that for years we in Canada have symbolically been acknowledging as indigenous territories.

Que des inconnus dictent le rôle des peuples autochtones dans un projet qui vise à exploiter les terres qu'ils protègent depuis toujours vient perpétuer les doctrines de la Loi sur les Indiens et miner l'autonomie gouvernementale des Autochtones dans les réserves représentant uniquement une portion de leurs terres ancestrales — des terres qui jouent encore un rôle vital dans les économies politiques, sociales et spirituelles autochtones, et que le Canada reconnaît symboliquement depuis des années à titre de territoires autochtones.

Helping to clarify the importance of indigenous equity ownership are several important court decisions confirming meaningful legal rights as well as recent actions of corporate leaders. Take, for example, the narrative emerging from the following contexts: Government officials are bound by a "good faith" duty to consult and accommodate indigenous peoples about projects potentially impacting traditional lands. On lands where Aboriginal title has not been extinguished, ownership is vested with the original claimants. This has implications in most of B.C., New Brunswick, the Northwest Territories, Yukon, Quebec and the remaining eastern provinces. The fiction of *terra nullius* obliterated by the *Tsilhqot'in* decision has weakened future attempts at citing underlying absolute Canadian territorial title based on the doctrine of discovery. Notably, private sector leaders are accepting the duty to consult and accommodate approach as a normative principle as opposed to a legal obligation or a hoop to jump through.

Plusieurs décisions judiciaires importantes viennent clarifier l'importance de la participation financière des peuples autochtones, confirmant des droits légaux notables, et il en va de même pour les gestes posés récemment par certains chefs d'entreprise. Pensons, par exemple, aux termes employés dans les contextes suivants : les représentants gouvernementaux sont tenus de consulter de « bonne foi » les peuples autochtones et de leur offrir des mesures d'accommodement dans le cadre de projets qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sur les terres ancestrales. Sur les terres pour lesquelles les titres autochtones n'ont pas été abolis, la propriété revient aux revendicateurs originaux. Cela a une incidence dans la majeure partie de la Colombie-Britannique, du Nouveau-Brunswick, des Territoires du Nord-Ouest, du Yukon, du Québec et du reste des provinces de l'Est. La notion fictive de *terra nullius* oblitérée par la décision *Tsilhqot'in* a dilué toute tentative ultérieure du Canada d'invoquer un titre territorial absolu d'après la notion de découverte. Il est à

noter que les dirigeants du secteur privé voient l'obligation de consulter et d'offrir des mesures d'accommodement comme principe normatif, et non pas comme une obligation légale ou une barrière à abattre.

The story reminds us that the nature of Aboriginal title and treaty rights to land is a fluid and ever-expanding narrative. It also empowers indigenous leaders who, for more than a century, have emphasized their certainty of ownership through ongoing stewardship of their territories.

L'histoire nous rappelle que la terminologie associée aux titres autochtones et aux droits de traité sur les terres est fluide et toujours appelée à changer. Cela donne aussi du pouvoir aux dirigeants autochtones qui, pendant plus d'un siècle, ont consolidé la certitude de leurs droits de propriété en assurant de façon continue l'intendance de leurs territoires.

When challenged, however, such as by the National Energy Board's refusal to assess whether the duty to consult has been met by applicants or the Crown for the purposes of regulatory approval, or by B.C.'s refusal to guarantee the duty to consult and accommodate, one must reflect upon the important repertoires of indigenous resistance that include using the courts to clarify the pith and substance of Aboriginal and treaty rights; denying community entry; strategic blockades and reoccupations of traditional lands, thereby halting or delaying project progress; forging partnerships with environmental groups and social movement actors; the "politics of embarrassment" through media campaigns; and ultimately armed confrontations.

Cette certitude a toutefois été contestée, notamment par le refus de l'Office national de l'énergie d'évaluer si l'obligation de consulter avait été respectée par les demandeurs ou la Couronne aux fins de l'approbation réglementaire, ou encore par le refus de la Colombie-Britannique de garantir l'obligation de consulter et d'offrir des mesures d'accommodement; il y a ainsi lieu de réfléchir aux exemples de résistance de la part des peuples autochtones, qui ont entre autres recouru aux tribunaux pour clarifier l'essence des droits autochtones et des droits issus de traités; interdit l'accès à leurs collectivités; installé des barrages stratégiques et réoccupé des terres traditionnelles afin de stopper ou de retarder des projets; forgé des partenariats avec des groupes environnementaux et des acteurs du mouvement social; pratiqué la « politique de la honte » par l'entremise de campagnes médiatiques; et finalement eu recours à des confrontations armées.

The nature of resistance, however, is not grounded exclusively by principle or fear of potential territorial ruin. My reading of 24 months' of media and the literature suggests that indigenous resistance tends to focus on failed consultation approaches. That is, indigenous leaders seek to become more than co-managers or consultants; they seek economic and political agency in the form of equity ownership that leads to superior authority when planning and conducting environmental assessments.

Cette résistance n'est toutefois pas seulement attribuable à une question de principe ou à la crainte de voir les terres ruinées. D'après mon analyse de 24 mois des médias et de la littérature, la résistance autochtone tire davantage sa source d'approches consultatives bâclées. C'est-à-dire que les dirigeants autochtones veulent être plus que des cogestionnaires ou des consultants. Ils cherchent à obtenir un mandat économique et politique prenant la forme d'une participation qui se traduit par un pouvoir supérieur en matière d'évaluations environnementales.

Our understanding of what indigenous interest in the land means is being recast. One underlying principle, however, is recurrent, and that is of indigenous land stewardship and its attendant duties. In this setting, two general categories of indigenous communities emerge: those that will resist external projects on principle, which is a product of historic interface that will be difficult to overcome; and communities that will potentially negotiate positive economic outcomes while testing the threshold of government and corporate actor deference to these land stewardship protocols. These developments are taking into account traditional historic principles of land stewardship and mutual benefit, principles inherent in indigenous political theory.

Therefore, if you want to facilitate the involvement of indigenous peoples in decisions relating to crude oil transport, first steps require acknowledging indigenous models of land stewardship and avoiding framing indigenous peoples as barriers to ongoing expansion and development.

In referencing an early report submitted in 1993 to the Royal Commission on Aboriginal Peoples, it appears that it is time to accept indigenous peoples as partners in Confederation and the attendant responsibilities for ensuring sustainable national development.

The Chair: Thank you, professor. If I may just remind everybody that we are televised.

[*Translation*]

I would like to start by introducing Senator Boisvenu, who is from Quebec, and Senator MacDonald, who is from Nova Scotia.

[*English*]

Senator Black, who is from Alberta; Senator Eggleton, who is from Toronto, Ontario; Senator Mercer, who is from Nova Scotia; Senator Greene, who is also from Nova Scotia; Senator Doyle, who is from Newfoundland and Labrador; Senator Unger, who is from Alberta; Senator Runciman, who is from Ontario; and we have a new member tonight, Senator Pratte, who was sworn in yesterday. Welcome, Senator Pratte. As I already told you, the members have priority, but you will be more than welcome to ask any question once we have finished the first round.

Senator Mercer: Thank you, gentlemen, for being here. We appreciate your input. Very good presentations.

Professor Hale, how does the Mayor of Montreal and the corridor coalition model fit together?

Mr. Hale: That is a really good question, but I think as the person with the longer and more extensive political background, that is a political challenge to be dealt with through the exercise of political judgment. The creation of —

Nous devons redéfinir notre compréhension de ce que signifient les intérêts des Autochtones sur les terres. Toutefois, un principe sous-jacent demeure, et c'est celui de l'intendance autochtone des terres et les obligations connexes. Dans ce contexte, deux grandes catégories de collectivités autochtones se distinguent : celles qui résistent aux projets externes par principe, ce qui est le résultat des confrontations passées et qu'il sera difficile à surmonter; et celles qui seront ouvertes à l'idée de négocier des ententes pour en récolter des avantages économiques, tout en mettant à l'épreuve la déférence des gouvernements et des acteurs du secteur privé à l'égard des protocoles d'intendance des terres. Ces projets de développement tiennent compte des principes traditionnels et historiques d'intendance des terres et des avantages mutuels, des principes inhérents aux théories politiques autochtones.

Donc, si vous souhaitez favoriser la participation des peuples autochtones aux processus décisionnels relatifs au transport du pétrole brut, il faut d'abord reconnaître les modèles autochtones d'intendance des terres et éviter de voir les Autochtones comme des obstacles au développement et à la croissance.

Pour renvoyer au rapport préliminaire soumis en 1993 à la Commission royale sur les peuples autochtones, je note que le temps semble être venu d'accepter les peuples autochtones à titre de partenaires de la Confédération et d'assumer les responsabilités afférentes de façon à assurer le développement durable à l'échelle nationale.

Le président : Merci, monsieur. Je rappelle à tout le monde au passage que la séance est télévisée.

[*Français*]

Je voudrais commencer par présenter le sénateur Boisvenu, du Québec, et le sénateur MacDonald, qui vient de la Nouvelle-Écosse.

[*Traduction*]

Le sénateur Black, de l'Alberta; le sénateur Eggleton, de Toronto, en Ontario; le sénateur Mercer, de la Nouvelle-Écosse; le sénateur Greene, aussi de la Nouvelle-Écosse; le sénateur Doyle, de Terre-Neuve-et-Labrador; la sénatrice Unger, de l'Alberta; le sénateur Runciman, de l'Ontario; et un nouveau sénateur se joint à nous ce soir, le sénateur Pratte, qui a été assermenté hier. Bienvenue, sénateur Pratte. Comme je vous l'ai déjà dit, les membres du comité ont la priorité, mais vous aurez certainement la chance de poser vos questions à la fin du premier tour.

Le sénateur Mercer : Merci, messieurs, d'être ici. Vos commentaires sont les bienvenus et j'ai bien aimé vos exposés.

Monsieur Hale, comment est-ce que le maire de Montréal cadre avec le modèle de la coalition de corridor?

M. Hale : C'est une très bonne question, mais pour quelqu'un ayant une longue carrière politique, c'est un défi qu'il faut relever en faisant preuve de jugement. La création d'un...

Senator Mercer: And who said he wasn't a politician?

Mr. Hale: I think there are two elements to be dealt with in this process. One is the stakeholder engagement process with those with direct interests and those communities that are along the line of proposed infrastructure developments.

With indigenous peoples, there is some challenge because they frequently view themselves as rights holders and not as stakeholders, as Professor Belanger has said, and that is something that has to be handled quite carefully by resource companies and by the NEB. One way of dealing with that is a two-tier project.

But coming back to the City of Montreal, I think this addresses the challenge of managing developments in and around major urban communities. I think it would be helpful for the federal government to engage its provincial counterparts to ensure that there is a clear legal framework within the context of the province that municipalities who have considerable stake, especially in densely populated urban areas, have an opportunity to put their concerns forward but within the context of relevant land use planning provisions defined by provincial law.

Montreal would fit more closely into a Vancouver-style regional district. I think one of the challenges with the Trans Mountain pipeline is that the provincial government did not have a clear legislative framework to deal with that situation before it got out of hand, and Trans Mountain, therefore, was dealing with municipalities who were trying to act in areas outside of their direct jurisdiction.

The third thing that could be done would be to review the mandate of ports or gateways that would involve the development of industrial lands along waterways. It might not entirely deal with the pipeline issue, although if the pipeline is surveying refineries in the east end of Montreal, it might apply. But if you have a designated federal interlocutor along the model of the Port of Montreal or the Port of Metro Vancouver that would have an explicit mandate to negotiate land use issues and community accommodation issues related to major developments, I think that would go a long way.

I had the privilege through the Pacific Northwest Economic Region — which is a public-private sector organization bridging three Canadian provinces, two territories and five American states — to visit the Port of Metro Vancouver a couple of years ago and to get an explanation of how they interact with communities crossing 18 municipalities and three First Nations communities in the Greater Vancouver Regional District. I don't think I have ever met public sector employees with such a deep skill set in community engagement. I think it was a tremendous tribute to the people in question to be able to navigate among business interests,

Le sénateur Mercer : Et qui a dit que ce n'était pas un politicien?

M. Hale : Je crois qu'il y a deux éléments à prendre en compte dans ce cas-ci. Il y a notamment le processus de mobilisation des intervenants, ceux qui ont des intérêts directs dans le projet, et les collectivités situées le long du parcours proposé pour le développement des infrastructures.

Souvent, ce qui peut poser problème avec les peuples autochtones, c'est qu'ils estiment être des titulaires de droits, et pas que de simples intervenants, comme M. Belanger le mentionnait, et les sociétés d'exploitation des ressources et l'ONE doivent gérer cela avec grande prudence. Une façon de procéder est de recourir à un projet à deux niveaux.

Mais pour revenir à la Ville de Montréal, je crois que cela revient à la difficulté de gérer les développements dans les grands centres urbains et leurs alentours. Ce serait utile pour le gouvernement fédéral de collaborer avec ses homologues provinciaux pour veiller à ce qu'un cadre juridique clair soit en place lorsque les municipalités de cette province risquent gros, surtout dans les centres urbains très populeux, afin que les principaux intéressés aient la possibilité de se faire entendre, tout en respectant les dispositions pertinentes des lois provinciales relatives à l'aménagement du territoire.

Montréal cadrerait davantage avec un modèle de district régional, à la manière de Vancouver. Ce qui complique entre autres les choses avec le pipeline Trans Mountain, c'est que le gouvernement provincial n'avait pas de cadre législatif clair en place pour composer avec la situation avant que cela ne dégénère, et Trans Mountain a dû traiter avec des municipalités qui tentaient d'intervenir dans des secteurs qui débordaient de leur champ de compétence direct.

La troisième chose à faire serait de revoir le mandat des ports ou des portes d'entrée qui impliquerait le développement des terres industrielles le long des cours d'eau. Ce n'est peut-être pas une solution universelle pour les pipelines, mais s'il est question des raffineries de l'est de Montréal, cela pourrait s'appliquer. Avoir un interlocuteur fédéral désigné, suivant le modèle du Port de Montréal ou du Port de Metro Vancouver, qui aurait le mandat clair de négocier les questions relatives à l'aménagement du territoire et aux mesures d'accommodement des collectivités dans le cas de grands projets de développement, d'après moi, cela aiderait grandement.

J'ai eu le privilège, grâce à la Région économique du Nord-Ouest du Pacifique — une organisation publique-privée réunissant trois provinces canadiennes, deux territoires et cinq États américains —, de visiter le Port de Metro Vancouver il y a quelques années. Je voulais savoir comment on s'y prenait pour interagir avec les collectivités de 18 municipalités et de 3 Premières Nations dans le district régional du Grand Vancouver. Je ne pense pas avoir rencontré des employés du secteur public qui avaient autant de compétences et de connaissances en matière de mobilisation communautaire. Je crois que cela en dit long sur

federal interests, provincial interests and running the port.

I think those are certain models that might be used. I don't think it is appropriate for the federal government to substitute a direct federal-to-municipal relationship independent of the province. I think we have constitutional jurisdictions, and we've all seen what happens when provincial governments get their backs up in areas within their jurisdiction. It can be equally significant to getting First Nations' backs up when their territory is being crossed.

The Chair: Mr. Belanger, do you want to add anything?

Mr. Belanger: No.

Senator Mercer: Thank you for that answer. It was very detailed. I could debate with you about the Port of Montreal managing the Port of Montreal lands, et cetera. I'd feel much more comfortable with that than I would with the Port of Vancouver managing the Port of Vancouver lands; they can't keep the traffic running on the port properly in Vancouver. Anyway, that's an argument for another day.

Mr. Belanger, I really appreciated your comments on the role of indigenous people and how we properly respect their role in this process. These pipelines, if they go ahead, are going to cross their lands. For too long, we have not acknowledged, and Mr. Hale rightfully acknowledged the fact that we are on Algonquin land here, and we need to always remember that, that it is unceded land that was given up by them.

This involvement of the Aboriginal people — and we're not talking one group; we're talking many groups. That's going to drive the cost up. Is there a recommended figure, a buy-in for Aboriginal groups that would, in your estimation, suffice that they will come to the table or be part of the process for X per cent?

Mr. Belanger: No, I don't think so. In recent years we've found that there are communities that just based on principle don't want to deal. I think Kanesatake right now is perhaps the flagship of the resisting communities citing historic indifference, historic interface and a variety of different issues. Chief Simon has made it very clear that irrespective of a dollar figure, they are going to resist any sort of incursion nearby or through their territories.

Other communities have done some interesting things where they have asked for investment in the community so that they're not considered to be stakeholders per se and the companies on the outside aren't viewed as outsiders specifically. Come to the table, make an investment and from there we can initiate a dialogue. We've seen schools built, and water systems improved.

leurs talents de réussir à composer avec les intérêts commerciaux, les intérêts fédéraux et les intérêts provinciaux, tout en assurant la gestion du port.

Ce sont là certains modèles qui pourraient être envisagés. Je ne crois pas qu'il serait approprié pour le gouvernement fédéral d'instaurer une relation directe avec les municipalités sans aussi engager la province. Il y a des compétences constitutionnelles à respecter, et nous avons tous vu ce qui se passe lorsque les gouvernements provinciaux mettent l'épaule à la roue dans des secteurs qui leur appartiennent. Cela peut être aussi bénéfique d'obtenir le concours des Premières Nations lorsqu'il s'agit de traverser leur territoire.

Le président : Monsieur Belanger, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Belanger : Non.

Le sénateur Mercer : Merci pour votre réponse très détaillée. Je pourrais débattre avec vous de la gestion des terres par le Port de Montréal, entre autres choses. Je serais bien plus à l'aise avec cela qu'avec la gestion des terres par le Port de Vancouver; l'administration n'arrive pas à gérer adéquatement la circulation dans le port à Vancouver. Bref, c'est une discussion qu'on pourrait avoir une autre fois.

Monsieur Belanger, j'ai bien aimé vos commentaires sur le rôle des peuples autochtones et la façon de le respecter dans ce processus. Si ces projets de pipeline voient le jour, les infrastructures vont traverser leurs terres. Pendant trop longtemps, on a ignoré le fait qu'on se trouve sur le territoire algonquin, ce que M. Hale a souligné avec raison, et nous ne devons jamais oublier que ces terres n'ont jamais été cédées.

La participation des peuples autochtones... on ne parle pas que d'un seul groupe, mais de plusieurs. Cela va faire grimper les coûts. Y a-t-il un chiffre recommandé ou une estimation du pourcentage suffisant pour que les groupes autochtones acceptent de prendre part au processus?

M. Belanger : Non, je ne crois pas. Dans les dernières années, nous avons constaté que certaines collectivités vont, par principe, refuser de négocier. La collectivité de Kanesatake est probablement la figure de proue de la résistance autochtone en ce moment, invoquant l'indifférence, les confrontations passées et différents enjeux pour justifier leur position. Le chef Simon a très clairement fait savoir que peu importe le montant qu'on pourrait leur offrir, rien ne les ferait accepter une incursion dans leur territoire ou les terres avoisinantes.

D'autres collectivités ont eu des demandes intéressantes, comme d'investir dans la collectivité de façon à ce qu'elles ne soient pas considérées comme des parties prenantes en tant que telles, et à ce que les entreprises de l'extérieur ne soient pas traitées en intruses. On invite les entreprises à faire une offre et à investir dans la collectivité, et à partir de là, on peut entreprendre un

I guess the pith and substance of this is that each community really views itself as independent, notwithstanding the fact that the Assembly of First Nations is taking a leading role in trying to coordinate a dialogue and improve relationships, and each community has to be dealt with individually.

Now, a community in northern B.C. that is going to be lightly touched by this may not have as vested an economic interest per se, where a southern community may throw a number on the table that may be substantial and may have to be negotiated.

I would suggest that, at this point, we have to ignore Aboriginal people as a homogenous community and deal with each community individually as heterogeneous individual nations as they want to present themselves.

Senator Black: Thank you very much, Mr. Chairman. Thank you both, professors, for being here and for your intelligent, helpful and honest assessment of this issue. You're both a reflection on your very fine university and I want to thank you for that.

Professor Hale, I have a question for you. Our challenge is to develop — or to assist in developing — a strategy to achieve the goals that are set forth here. You have observed — and I found it very interesting that you observed this — that you like the current process around gateway, but we still have no pipeline built and no prospect for a pipeline being built in the short term.

Can you help us, please, to know what additional matters governments — proponents — should be considering to get to resolution?

Mr. Hale: I don't think that there is a one-size-fits-all approach for some of the reasons that Professor Belanger has indicated. My understanding was that the major projects management office, which was set up by the previous government to try to coordinate regulatory approvals and internal process issues within the federal government, took a one-project-at-a-time approach, because the legal, environmental and, frankly, the political considerations are likely to vary from one project to another. I was frankly a little appalled at the lower court decision in British Columbia that ruled that the Trans Mountain pipeline was not a national project for purposes of delegation of responsibility between the B.C. government and the Canadian Environmental Assessment Agency.

I think one thing that the government might want to consider is the development of a national projects test, not to freeze the provinces out, which some people have suggested might be the outcome.

dialogue. Dans cette optique, des entreprises ont bâti des écoles et réaménagé les réseaux d'aqueduc.

Je suppose que l'essence de la question est que chaque communauté se considère comme autonome, en dépit du fait que l'Assemblée des Premières Nations joue un rôle de premier plan en essayant de coordonner un dialogue et d'améliorer les relations. Chaque communauté doit être abordée individuellement.

En soi, l'intérêt économique d'une communauté du nord de la Colombie-Britannique qui est légèrement touchée n'est peut-être pas aussi marqué que celui d'une communauté du sud de la province qui pourrait demander une somme considérable devant faire l'objet de négociations.

À ce stade-ci, je propose que nous fassions abstraction des Autochtones en tant que groupe homogène et que nous les considérions plutôt comme un ensemble hétérogène de nations individuelles, comme ils le souhaitent.

Le sénateur Black : Merci beaucoup, monsieur le président. Merci à vous deux, messieurs les professeurs, d'être ici et de nous avoir présenté une analyse intelligente, utile et honnête de la question. Vous êtes tous les deux de dignes représentants de vos excellentes universités, et je vous en remercie.

Monsieur Hale, j'ai une question pour vous. Notre défi consiste à élaborer — ou aider à élaborer — une stratégie pour atteindre les objectifs présentés ici. Vous avez indiqué — ce que je trouve très intéressant — que vous aimez le processus en cours pour l'oléoduc Northern Gateway, mais aucun oléoduc n'a été construit et rien ne permet de croire qu'il s'en construira un à court terme.

Pouvez-vous nous aider, s'il vous plaît, à comprendre quels autres éléments les gouvernements — les promoteurs — devraient prendre en considération pour trouver une solution?

M. Hale : Je ne pense pas qu'il y ait d'approche universelle possible compte tenu de certaines des raisons données par M. Belanger. Sauf erreur, le Bureau de gestion des grands projets, qui a été mis sur pied par le gouvernement précédent pour tenter de coordonner les approbations réglementaires et les enjeux relatifs aux processus internes au sein du gouvernement fédéral, avait adopté une approche individuelle des projets étant donné que les considérations juridiques, environnementales et, à vrai dire, politiques sont susceptibles de varier d'un projet à l'autre. En toute honnêteté, j'ai été un peu consterné par la décision du tribunal inférieur en Colombie-Britannique qui a affirmé que l'oléoduc Trans Mountain n'est pas un projet national aux fins de la délégation de responsabilités entre le gouvernement de la Colombie-Britannique et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

Je pense que le gouvernement devrait envisager l'élaboration d'un critère relatif aux projets nationaux, plutôt que d'exclure les provinces, comme certaines personnes ont laissé entendre que ce serait le cas.

[*Translation*]

The senators from Quebec are familiar with this problem. It is not the issue per se but, rather, the potential abuse of power.

[*English*]

I think that if a national projects test could be developed based on the understanding that national, in regulatory terms, increasingly means federal-provincial cooperation, I think that would be a helpful step. But in terms of an overarching, one-size-fits-all approach, I think it's a matter of looking at roadblocks — actual or potential — and addressing potential mechanisms to deal with each one, recognizing that in our big, diverse country, one size may not fit all.

Senator Black: The takeaway from that I hear is that we're not missing anything; we just need to continue to work on the process.

Mr. Hale: It's a matter of going through the process. I don't know if there's anyone here who has done project management, but that is an ongoing refinement of efficiencies and processes, and that applies to community relations as well. Anybody in the development industry will tell you that building a project, whether in a medium-sized or large city, is very different today than 20 years ago.

Senator Black: Professor Belanger, may I say that I clearly agree with your analysis. I think we need to understand, and I think there's a broadening understanding, that First Nations peoples view themselves as generational trustees of land and water. And until we come to clearly understand and accept that reality, there will be no development. That would be my view, and I hear you, too. I think we're agreeing.

So my question to you is the same as to Professor Hale: Are we missing anything in our deliberations, discussions and interactions with the First Nations?

Mr. Belanger: I don't know how to respond to that. If we take a look at the corridor coalition that was negotiated in B.C., 28 communities and Enbridge together —

Senator Black: This is on gateway?

Mr. Belanger: On gateway. They bought into the project. It took a long time — 18 to 24 months, roughly — and it was really quite successful. There are 45 communities in that corridor, so obviously not everybody is on board at this point, but I think the takeaway from that was initiating the project with First Nations specifically in mind as partners as opposed to stakeholders.

Now, the language of stakeholder and partnership on the surface might seem muddy; it might not seem that clear, but from the First Nations perspective, as I read it at this point, to simply

[*Français*]

Les sénateurs du Québec connaissent bien ce problème. Ce n'est pas la question spécifique, mais c'est le potentiel de l'abus de pouvoir.

[*Traduction*]

Je pense qu'un critère relatif aux projets nationaux pourrait être élaboré en tenant compte du fait que, sur le plan réglementaire, « national » désigne de plus en plus souvent une coopération fédérale-provinciale. Je crois que ce serait une étape utile. En ce qui a trait à une approche universelle globale, je pense qu'il faut examiner les obstacles — réels ou potentiels — et songer à d'éventuels mécanismes pour éliminer chacun d'eux, en reconnaissant que dans notre grand pays diversifié, il n'y a peut-être pas de solution universelle.

Le sénateur Black : D'après ce que je comprends de ces explications, nous n'oublions rien; nous devons seulement poursuivre nos démarches.

M. Hale : Il s'agit de franchir les différentes étapes. J'ignore si quelqu'un ici a déjà fait de la gestion de projets, mais l'idée est de continuellement réaliser des gains d'efficience en améliorant sans cesse les processus. C'est la même chose pour ce qui est des relations communautaires. Tous les promoteurs vous diront que la réalisation d'un projet, que ce soit dans une ville de taille moyenne ou une grande ville, a beaucoup changé au cours des 20 dernières années.

Le sénateur Black : Monsieur Belanger, je dirais que j'abonde dans le même sens que votre analyse. Je pense que nous devons comprendre — comme c'est de plus en plus le cas à mon avis — que les Premières Nations se considèrent comme des fiduciaires générationnels des terres et des eaux. D'ici à ce que nous comprenions parfaitement et reconnaissions cette réalité, aucun projet ne sera réalisé. C'est mon point de vue, et je vois également ce que vous voulez dire. Je pense que nous sommes d'accord.

Ma question pour vous est donc la même que j'ai posée à M. Hale : omettons-nous quoi que ce soit dans nos délibérations, nos discussions et nos échanges avec les Premières Nations?

M. Belanger : Je ne sais pas comment répondre. Quand on examine la coalition du corridor négociée en Colombie-Britannique, qui regroupe 28 collectivités et Enbridge...

Le sénateur Black : Parlez-vous de l'oléoduc Gateway?

M. Belanger : Oui, je parle de l'oléoduc Gateway. Ces communautés ont accepté le projet. Il a fallu beaucoup de temps — environ de 18 à 24 mois —, et cela a été couronné de succès. Il y a 45 communautés dans ce corridor. De toute évidence, ce n'est pas tout le monde qui est d'accord à ce stade-ci, mais je pense que l'idée était de lancer le projet en voulant expressément considérer les Premières Nations comme des partenaires plutôt que comme des intervenants.

À première vue, la nuance entre « intervenant » et « partenaire » peut sembler difficile à saisir — elle ne semble peut-être pas très claire —, mais du point de vue des Premières

walk into the community three or four stages into a project and ask for input, to me and to the First Nations leaders that I've spoken with, it really is quite insulting.

One of the concepts that I always hear in indigenous philosophy is one of mutual benefit and mutual respect, the notion being that as partners in Confederation, as John Ralston Saul has been promoting for quite a while now, there's an expectation that they want to contribute to the community and to the growth of Canada as a nation and vice versa. They want to be brought into the process, but not at stage four or five. The immediate point of discussion is to knock on the door first, suggest that there is a project at play. We are considering movement through these territories and we want you on board as a partner, not as a stakeholder. It's essential. I know the language sounds subtle, but partnership compared to stakeholder, at this point, is an absolute essential.

Senator Black: That's very helpful. Thank you.

Senator Unger: Thank you, gentlemen, very much. My first question is for you, Professor Belanger, if you would elaborate on a comment about "indigenous leaders seek to become more than co-managers or consultants. They seek economic and political agency in the form of equity ownership that leads to superior authority over environmental assessments." Can you elaborate on what "superior authority" means?

Mr. Belanger: Within the context of existing projects, oftentimes there's a tokenism attached, or if the First Nations do have a voice, it is as a stakeholder or consultant where they will provide an overview or brief of land use survey that they would like to see ultimately unfold. For the most part, because they are only stakeholders or potential co-managers, their voice is given, let's say, a percentage of the overall say.

When I say "superior," I don't mean overarching, or a veto at the end of the day. I think they want to have an equitable voice, something that is heard and not simply shuffled into appendix B of the overarching report and approval document.

Mr. Hale: Could I address that question, Senator Unger?

Senator Unger: Please do.

Mr. Hale: In discussion of the Pacific NorthWest project near Prince Rupert, one of the proposals made by the community to address that issue is to have a joint table between community representatives and Environment Canada to ensure the appropriate monitoring and enforcement of federal environmental regulations. That speaks to the operational side

Nations, d'après ce que j'ai compris à ce stade-ci, et selon les chefs à qui j'ai parlé et moi, il est vraiment très insultant de se rendre dans une communauté à la troisième ou à la quatrième étape d'un projet pour demander l'opinion des gens.

J'ai constaté qu'un des concepts omniprésents dans la philosophie autochtone est celui de l'avantage mutuel et du respect mutuel, l'idée étant que, en tant que partenaires de la Confédération — comme le fait valoir John Ralston depuis un certain temps déjà —, les Autochtones s'attendent, comme nous, à contribuer à la société et à la croissance du Canada en tant que pays. Ils veulent participer au processus, mais pas à partir de la quatrième ou de la cinquième étape. Il faut leur dire sans différer qu'un projet est en jeu, que nous envisageons de passer par leurs terres et que nous voulons qu'ils soient nos partenaires, pas des intervenants. C'est essentiel. Je sais que la nuance semble subtile, mais, à ce stade-ci, il est absolument essentiel d'établir une distinction entre « partenaire » et « intervenant ».

Le sénateur Black : C'est très utile. Merci.

La sénatrice Unger : Merci, messieurs, merci beaucoup. Ma première question est pour vous, monsieur Belanger. J'aimerais obtenir une précision sur le commentaire suivant : « [...] les dirigeants autochtones veulent être plus que des cogestionnaires ou des consultants; ils cherchent à obtenir un mandat économique et politique prenant la forme d'une participation qui se traduit par un pouvoir supérieur en matière d'évaluations environnementales. » Pouvez-vous vous me dire ce que vous entendez par « pouvoir supérieur »?

M. Belanger : Dans le contexte des projets existants, il arrive souvent que des gestes symboliques soient posés. Sinon, lorsque la nation a son mot à dire, c'est comme intervenant ou consultant qu'elle présente un aperçu ou un mémoire concernant l'utilisation des terres qu'elle aimerait voir au bout du compte. Dans l'ensemble, parce que les Premières Nations ne sont que des intervenants ou de possibles cogestionnaires, leur point de vue ne compte que pour, disons, un pourcentage de tout ce qui est retenu.

Quand je dis « supérieur », je ne veux pas dire « prépondérant »; je ne parle pas d'un droit de veto. Je pense qu'elles veulent être entendues de manière équitable, de sorte que leur point de vue ne soit pas relégué à l'annexe B du rapport global et du document d'approbation.

M. Hale : Puis-je répondre à la question, madame la sénatrice Unger?

Le sénatrice Unger : Je vous en prie.

M. Hale : Dans le cadre des discussions portant sur le projet de Pacific NorthWest près de Prince Rupert, une des propositions de la communauté pour s'attaquer au problème était d'organiser une table ronde avec des représentants de la communauté et Environnement Canada pour assurer une surveillance et une application adéquates de la réglementation fédérale en matière

of the life cycle, but it is one model that might be developed on the same basis as having a federal-provincial committee to deal with a project that crosses jurisdictional boundaries.

The great challenge in dealing with that, as indeed Chief Helin has discovered to his frustration, I suspect, is that there may be competing voices within the community that do not recognize his right or the right of the current council to speak for them. So to deal with that issue, it would probably be helpful to have any joint monitoring arrangement subject to a prior vote at the community so that the community leaders are actually authorized to speak and cannot be cut off at the knees, as long as they act within the remit of their authority.

Senator Unger: Thank you. As you know, there are two pipelines or proposed projects that continue to hold promise, the Energy East and Trans Mountain. We have those two and then the proposed Northern Gateway, which has hit a major obstacle with the Prime Minister's announcement of a moratorium on tanker traffic along B.C.'s northern coast.

Aside from the moratorium, I'm wondering if you could give your insights as to which pipeline — I won't say "if any" — has the most promising outlook in terms of support or opposition of various stakeholder groups.

Mr. Hale: I wish I had that kind of a crystal ball, senator. I think it is one of those long, drawn-out processes that is going to require bringing stakeholders and rights holders to the table on both Energy East and Trans Mountain. The question of regional and Aboriginal benefits will certainly be on the table.

I had a student write a paper on this question, and it was a little bit impudent, but I had noticed he learned enough about federalism from the course that he recognized that one province could not tax another, and I think that is a principle that most provincial governments would accept. So the question is: If there are financial inducements, how are they to be financed? I suspect it would come from the users of the pipeline, to respond to earlier question.

Do I have any insight as to whether Energy East or Trans Mountain will make it to the end stage? I hope the government works on both of them, because I think having a choice of tidewater outlets would be extremely important for the industry.

With Northern Gateway, my reading of the literature and the public comments that have been made suggest that the situation that Professor Belanger warned ought not to happen has happened. The Enbridge people went into the community and

environnementale. Cela se rapporte au volet opérationnel du cycle de vie, mais c'est un modèle qui pourrait être repris en créant un comité fédéral-provincial chargé des projets qui transcendent les champs de compétence.

Le grand défi à relever dans ce dossier — comme, je soupçonne, le chef Helin l'a constaté avec frustration —, c'est qu'il pourrait y avoir dans la communauté des points de vue divergents formulés par des personnes qui ne reconnaissent pas le droit du conseil actuel de parler en leur nom. Par conséquent, pour régler le problème, il serait probablement utile que toute entente conjointe de surveillance fasse l'objet d'un vote au sein de la communauté pour que ses dirigeants puissent s'exprimer, dans la mesure où cela relève de leur compétence, et pour éviter de leur couper l'herbe sous le pied.

La sénatrice Unger : Merci. Comme vous le savez, il y a deux oléoducs ou projets d'oléoducs qui continuent d'être prometteurs : les oléoducs Énergie Est et Trans Mountain. Nous avons ces deux projets ainsi que le projet d'oléoduc Northern Gateway, qui s'est heurté à un obstacle majeur compte tenu de l'annonce par le premier ministre d'un moratoire sur la circulation des pétroliers le long de la côte ouest de la Colombie-Britannique.

Mis à part le moratoire, je me demande si vous pourriez nous dire quels sont selon vous les oléoducs que les divers groupes d'intervenants sont les plus susceptibles d'appuyer — je ne laisserai pas entendre qu'il pourrait n'y en avoir aucun — ou auxquels ils sont le plus susceptibles de s'opposer.

M. Hale : J'aimerais avoir une boule de cristal pour vous répondre, madame la sénatrice. Tant pour Énergie Est que Trans Mountain, je crois qu'il s'agit de l'un de ces processus qui traînent en longueur et qui nécessitent la consultation des intervenants et des détenteurs de droits. La question des retombées pour les régions et les Autochtones fera certainement l'objet de discussions.

J'ai demandé à un étudiant de rédiger une dissertation sur la question. C'était un peu impudent, mais j'avais remarqué qu'il en avait suffisamment appris sur le fédéralisme pendant le cours pour savoir qu'une province ne pouvait pas en imposer une autre; je crois que c'est un principe que la plupart des gouvernements provinciaux accepteraient. Il faut donc poser la question suivante : s'il y a des incitatifs financiers, comment seront-ils financés? Je soupçonne qu'ils seraient financés par les utilisateurs des oléoducs, pour répondre à une question posée plus tôt.

Ai-je la moindre raison de croire que le projet d'oléoduc Énergie Est ou Trans Mountain atteindra la dernière étape? J'espère que le gouvernement déploie des efforts dans les deux cas, car pouvoir choisir entre différents ports de mer serait extrêmement important pour l'industrie.

Pour ce qui est du projet d'oléoduc Northern Gateway, mes lectures et les déclarations publiques qui ont été faites me laissent croire que la situation contre laquelle M. Belanger nous avait prévenus s'est réalisée. Les gens d'Enbridge se sont rendus dans

in effect created some very enduring enemies, and it will take a great deal of time to work through that process. Whether we will all be around to see it is a very good question.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Professor Belanger, Professor Hale, I very much appreciate your —

[*English*]

Senator Unger: I wondered if Professor Belanger was going to comment.

Mr. Belanger: Sorry, I was a little slow in responding.

There were two points that I think are important here. I think that Energy East is going to be trouble just based on the resistance of First Nations in New Brunswick and around Montreal at this point in time. I don't know if there is a model that we can employ that will lead to anything substantive in the short term. Long term perhaps, but obviously we want to expedite.

Up in northern Alberta and B.C., there is a project called Eagle Spirit that has been put together by the Helin brothers. It's essentially a pipeline running from Fort McMurray to Kitimat. At this point in time, they have a buy-in of all 22 First Nations that are located along that transportation corridor. I believe it's about a $14 million proposal. It's an Aboriginal proposal at this point, but to me that would be the most promising at this stage in the sense that buy-in has been established. It has been 36 months in the making, and they're simply looking for capital investment at this point, obviously along with government clearance. But that to me is one of the most promising.

There's a second proposal that was negotiated between the Assembly of First Nations and the Alaska Native population, and that's from Fort McMurray up to Valdez, Alaska. That's an oil-by-rail proposal, and it's agreed, and there's absolute buy-in in that case as well.

What we're seeing is the Aboriginal capitalists and Aboriginal owners are starting to become involved. Because they are on the ground and have an understanding of community protocols, traditions and land stewardship understanding, we're ready to go, in many ways, with those projects.

Just as an add-on to the projects that you mentioned, those are, I think, value-added and would be worthy of at least consideration at this point.

les communautés et se sont effectivement fait des ennemis tenaces, et il faudra beaucoup de temps pour faire avancer les choses. Il est fort pertinent de se demander si nous serons là pour assister à la réalisation du projet.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Professeur Belanger, professeur Hale, j'apprécie beaucoup votre...

[*Traduction*]

La sénatrice Unger : Je me demandais si M. Belanger allait intervenir.

M. Belanger : Excusez-moi; j'ai attendu un peu avant de répondre.

À mon avis, deux points importants ont été soulevés ici. Je crois que le projet d'oléoduc Énergie Est causera des ennuis, ne serait-ce qu'à cause de la résistance actuelle des Premières Nations au Nouveau-Brunswick et autour de Montréal. J'ignore s'il y a un modèle que nous pourrions suivre afin d'obtenir des résultats concrets à court terme. Nous en obtiendrons peut-être à long terme, mais nous voulons évidemment accélérer le processus.

Dans le nord de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, un projet appelé Eagle Spirit a été mis sur pied par les frères Helin. Il vise essentiellement la construction d'un oléoduc entre Fort McMurray et Kitimat. À ce stade-ci, ils ont obtenu le consentement de l'ensemble des 22 nations se trouvant le long du corridor de transport concerné. Je crois que c'est un projet de 14 millions de dollars. Il s'agit pour l'instant d'une initiative autochtone, mais c'est à mon avis ce qu'il y a actuellement de plus prometteur en raison du consentement obtenu. L'élaboration du projet a commencé il y a 36 mois. À l'heure actuelle, ses promoteurs cherchent tout simplement des investisseurs, de même qu'à obtenir l'autorisation du gouvernement — bien entendu. À mon avis, c'est un des projets les plus prometteurs.

Des négociations entre l'Assemblée des Premières Nations et les Autochtones de l'Alaska ont donné lieu à un deuxième projet. Il est question de transporter du pétrole par rail entre Fort McMurray et Valdez, en Alaska. Les parties concernées se sont entendues, et, une fois de plus, un consentement unanime a été obtenu.

Ce que nous voyons, ce sont les capitalistes et les propriétaires autochtones qui commencent à jouer un rôle. Étant donné qu'ils sont sur le terrain et qu'ils comprennent les protocoles et les traditions des communautés de même que l'intendance des terres autochtones, nous sommes prêts, de bien des façons, à donner suite à ces projets.

À propos des projets dont vous venez de parler, j'aimerais seulement ajouter que je pense qu'ils présentent une valeur ajoutée et qu'ils mériteraient au moins d'être étudiés à ce stade-ci.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: To start over, I would like to thank you very much for your presentation. I think the topic you are presenting this evening represents one of the greatest challenges that Canada will face, based on the media coverage of what is happening in Aboriginal communities right now. It is striking to see the communities left to their own devices considering that Canada has such tremendous wealth and that it ranks as the second or third richest country in oil. The participation of Aboriginal communities in this wealth should have been resolved 40 or 50 years ago. I think we have quite a painful history in this regard.

My question is whether you observe a difference in the quality of life in communities that play a more active role in resource development on their territory, as compared with other communities that might have fewer resources or that are less engaged in the economic development of their territory. Do you note an imbalance between those that have chosen to participate actively in developing their resources, in transporting the rich resources, and those that oppose or are on the margins of economic development? Are you able to make that distinction in your studies?

[*English*]

Mr. Belanger: As it stands, no, there's not a great distinction. Part of the problem is that even though we see a lot of money being thrown at these communities for their stake in the project, oftentimes infrastructure and development within the communities is so far behind and so substandard in comparison to mainstream communities that it's not value-added. That money has to be thrown into new water, new infrastructure, new housing. When you start to gauge the amount of money that may be coming in from the project and weigh it against how much needs to be spent within the community, oftentimes whether or not to resist is a simple question. It's just not enough money to properly deal with the issues that are at play.

Now, Attawapiskat, in the media right now, is an obvious go-to example, but at this stage, even with $8 million or $9 million for housing over the last five or six years, they're nowhere close to meeting a quality of life that would run on the United Nations Universal Human Rights Index at about 60 or 70, meaning that they're living in absolute Third World conditions.

A lot of the First Nations leaders I've spoken with have been very clear: There's been a fiduciary obligation that has been ignored. It's been overlooked and outright denied at this stage. If you want entry into the community, perhaps we need to get our communities up to the standard of mainstream Canadian

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Je reprends. Merci beaucoup de votre présentation. Je pense que vous abordez un sujet ce soir qui m'apparaît comme l'un des plus grands défis qui attendent le Canada, lorsque nous suivons dans les médias ce que vivent actuellement les communautés autochtones partout au Canada. Il est assez dramatique de voir des communautés laissées à elles-mêmes, alors que le Canada contient des richesses incommensurables, et lorsqu'on dit que le Canada est le deuxième ou troisième pays le plus riche en termes de pétrole. La participation des communautés autochtones à cette richesse aurait dû être résolue il y a 40 ou 50 ans. Je pense que nous traînons un passé assez douloureux à ce chapitre.

Ma question est à savoir si vous pouvez observer une différence dans la qualité de vie des communautés qui se sont engagées à une participation plus active dans l'exploitation des ressources sur leur territoire par rapport aux autres communautés qui ont peut-être moins de ressources ou qui participent moins au développement économique de leur territoire. Est-ce que vous constatez un déséquilibre entre celles qui ont pris l'avenue de participer activement à l'exploitation, au transport des richesses, et celles qui sont en opposition ou en marge du développement économique? Dans vos études, est-ce que vous pouvez faire cette distinction?

[*Traduction*]

M. Belanger : À l'heure actuelle, non, il n'y a pas une grande différence. Une partie du problème, c'est que même si beaucoup d'argent est remis aux communautés en raison de leurs intérêts dans un projet, il arrive souvent que l'infrastructure et le développement au sein de ces communautés accusent un tel retard et soient si insalubres par rapport à ce qu'on voit ailleurs que le projet ne présente aucune valeur ajoutée. Il faut investir dans de nouvelles infrastructures d'approvisionnement en eau et dans de nouveaux logements. Quand on commence à évaluer le montant d'argent que le projet pourrait donner et qu'on le compare à la somme qui doit être dépensée au sein de la collectivité, il arrive souvent que la réponse à la question de s'abstenir ou non soit simple. Ce n'est tout simplement pas assez d'argent pour gérer adéquatement les problèmes auxquels on fait face.

Or, le cas d'Attawapiskat, qui retient actuellement l'attention des médias, est un exemple évident, mais, à ce stade-ci, malgré des investissements de 8 ou 9 millions de dollars dans le logement au cours des 5 ou 6 dernières années, on est bien loin d'avoir une qualité de vie qui correspondrait à environ 60 ou 70 à l'index universel des droits de l'homme des Nations Unies, ce qui signifie que les habitants vivent carrément dans des conditions rappelant le tiers monde.

De nombreux dirigeants des Premières Nations à qui j'ai parlé ont été très clairs : une obligation fiduciaire est ignorée. Elle est négligée et carrément niée à ce stade-ci. Pour entrer dans leurs communautés, nous devrions peut-être veiller à ce que leurs conditions de vie correspondent à celles de la majorité des

communities. Let's improve the water systems. Let's improve the housing. Let's make sure that the sewage systems work. Let's ensure that we've got the same amount of money going to schools as they go to in non-native communities. Once we can start to check off some of those boxes and improve the quality of life, then perhaps we will sit down at the table and negotiate. At that point, we're negotiating from a point of equality, or closer equality than we are at this point.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: There are hundreds of communities, both geographically and even culturally, and we negotiate with them one by one.

How could we adopt a pan-Canadian strategy to negotiate with these communities? I am trying to see how to get out of this political maze and arrive at a participation and negotiation model that would suit everyone. It is very complex, I have to say, and I am trying to see a way out.

Mr. Hale: Senator, if a consultation system were created, I see an issue owing to the different political cultures, because of the current differences in economic and cultural status and the political development of individual Aboriginal communities.

Trust must be developed on a personal, rather than an institutional, level. We are talking about the law, which is completely different in our majority culture. There is a lack of trust towards majority communities and towards other chiefs. Do you recall what happened to Chief Atleo from British Columbia when he was Chief of the Assembly of First Nations? Some of the chiefs had a different agenda and repudiated him before the assembly. If there is a provincial project and there is good faith between the council of chiefs and the provincial government, if there is good cooperation both internally and externally, it is easier to resolve such problems.

The relationship between the government of Saskatchewan and the council of provincial chiefs is a good example. I think Quebec is also doing good work with the Cree in James Bay. Nationally, however, since each provincial federation, each community and each chief is autonomous within the Assembly of First Nations, it is very difficult to propose a hierarchy. In my opinion, cooperation between the communities and the societies that wish to promote such projects would probably be the best strategy at present.

[*English*]

Senator Runciman: Going beyond First Nations and the challenges that they pose in terms of getting agreements or social acceptance, I'm looking at your report. You talked about

collectivités canadiennes. Améliorons les réseaux d'aqueduc et les logements. Assurons-nous que les égouts fonctionnent et que les écoles autochtones bénéficient du même financement que celles des autres collectivités. Une fois que nous aurons commencé à régler certaines de ces choses et à améliorer la qualité de vie, nous pourrons peut-être ensuite nous asseoir à la table de négociation. Nous pourrions alors négocier sur un pied d'égalité, du moins plus que maintenant.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Nous sommes devant des centaines de communautés et, sur le plan géographique — je dirais même sur le plan culturel —, nous négocions à la pièce.

Comment le Canada pourrait-il se doter d'une stratégie pancanadienne pour négocier avec ces communautés? J'essaie de voir comment on pourrait se sortir de ce labyrinthe « politique » pour en arriver à un modèle de participation et de négociation qui ferait l'affaire de tous dans ce domaine. Je dois dire que c'est très complexe, et j'essaie de voir comment on pourrait s'en sortir.

M. Hale : Sénateur, je crois qu'il y a un problème de différences entre les cultures politiques avec la création d'un grand système de consultations, d'abord en raison des différences actuelles entre les états économiques et culturels et le développement politique des communautés autochtones individuelles.

Il faut développer une confiance qui soit davantage personnelle qu'institutionnalisée. Puisque nous parlons ici du droit, dans notre culture majoritaire, c'est quelque chose de totalement différent, étant donné qu'il y a un manque de confiance envers les communautés majoritaires et envers les autres chefs. Souvenez-vous de ce qui s'est passé avec le chef Atleo, de la Colombie-Britannique, lorsqu'il était chef de l'Assemblée des Premières Nations. Il y avait des chefs qui avaient un autre programme et qui l'ont répudié auprès de l'assemblée. Donc, lorsqu'il y a un projet au niveau provincial et qu'il existe une culture de bonne foi entre le conseil des chefs et le gouvernement provincial, lorsqu'il y a de la collaboration autant interne qu'externe, on peut régler ces problèmes plus facilement.

Les relations entre le gouvernement de la Saskatchewan et le conseil des chefs provinciaux en sont un bon exemple. Je pense que le Québec aussi a fait du bon travail avec les Cris à la Baie-James. Cependant, sur le plan national, parce que chaque fédération provinciale, chaque communauté et chaque chef sont autonomes au sein de l'Assemblée des Premières Nations, il est très difficile d'en arriver à une stratégie hiérarchique dans un tel contexte. À mon avis, la collaboration entre les sociétés qui veulent promouvoir ces projets et les communautés serait probablement la meilleure stratégie à adopter actuellement.

[*Traduction*]

Le sénateur Runciman : Au-delà des Premières Nations et des difficultés qui y sont associées pour ce qui est de conclure des ententes et d'obtenir l'acceptation sociale, j'aimerais discuter de

two types of opponents: ". . . those whose acceptance or support can be achieved through effective consultation and feedback, and those who will not change their view, no matter what."

I think we've seen a lot of that, and it's not just First Nations; it's all sorts of groups, individuals, and some of them very well-funded. You talk about the need for consultation, but how do you deal with that in terms of consultation being used as a delaying tactic, every avenue available, whether it's legal or otherwise. Some of these folks will never agree. They're the drafters of the Leap Manifesto or supporters of it. I'm wondering how you suggest we might look at dealing with that sort of situation.

Mr. Hale: The standard joke, senator, which you have probably heard, is that we have moved from NIMBY, "not in my backyard," to BANANA, "build absolutely nothing anywhere near anything," to NOPE, "not on planet Earth." Negotiating with NOPE is not negotiation.

We first of all need to emphasize the rule of law. Social licence is not a substitute for the rule of law. Second, we need to have a bona fide process whereby communities and, where they have jurisdiction, provincial governments have a formal place at the table so they can manage their own consultation processes, as Ontario has done on elements of Energy East, and ensure that communities who might be overlooked as indirect stakeholders in the project have a chance to have a say. Particularly where you have a politically sympathetic government, there's an opportunity to weigh and balance those things. But at the end of the day, governments are elected to govern. I think mayors do need to be consulted, and I know Senator Eggleton would want to have been when he was mayor of Toronto. But by the same token, being mayor of Toronto does not make you premier of Ontario, and you always recognized that distinction when you were mayor.

Have that balance so that there is a place at the table, but nobody has the right within the existing framework of the Constitution to overthrow the table. I think that is the appropriate balance.

Senator Runciman: I'm not sure if you looked at this or not during your research, but I've seen allegations about foreign money coming into Canada.

Mr. Hale: Lauren Krugel has made an industry of publicizing that.

Senator Runciman: I wonder how significant that is and how much of an impact it's having, if you've had an opportunity to analyze it.

votre rapport. Vous avez parlé de deux types d'adversaires : « [...] ceux dont l'acceptation ou l'appui peut être obtenu dans le cadre de consultations efficaces, et ceux qui ne changeront pas leur fusil d'épaule, quoi qu'il arrive. »

Je pense que nous avons tous vu beaucoup de ces adversaires, et pas seulement des Premières Nations; je parle de toutes sortes de groupes et de particuliers, dont certains disposent d'un excellent financement. Vous avez parlé du besoin de mener des consultations, mais que devons-nous faire lorsqu'il s'agit de tactiques dilatoires, lorsque tous les moyens sont utilisés, qu'ils soient juridiques ou autre? Certaines de ces personnes ne seront jamais d'accord. Ils ont rédigé le manifeste Un bond vers l'avant, ou ils l'appuient. Je me demande de quelle façon vous nous proposeriez de composer avec ce genre de situation.

M. Hale : En anglais, la blague bien connue, monsieur le sénateur — vous l'avez probablement déjà entendue —, est que nous sommes passés de *NIMBY*, ou *not in my backyard*, c'est-à-dire « pas dans ma cour », à *BANANA*, ou *build absolutely nothing anywhere near anything*, à savoir « ne construisez absolument rien où que ce soit », pour arriver à *NOPE*, ou *not on planet Earth*, c'est-à-dire « pas sur Terre ». Aucune négociation n'est possible avec des gens qui pensent ainsi.

Nous devons d'abord mettre l'accent sur la primauté du droit. L'approbation sociale ne remplace pas la primauté du droit. Ensuite, nous devons avoir un processus de bonne foi dans le cadre duquel les collectivités et les gouvernements provinciaux — lorsque cela relève de leur compétence — participent de manière officielle aux discussions pour qu'ils puissent gérer leurs propres processus de consultations, comme l'a fait l'Ontario pour ce qui est de certains aspects du projet d'oléoduc Énergie Est. Il faut s'assurer que les collectivités qui pourraient être oubliées en tant qu'intervenants indirects dans un projet aient l'occasion de se faire entendre. Il est d'autant plus possible de soupeser et de pondérer ces choses lorsque le gouvernement est compatissant sur le plan politique. Cela dit, les gouvernements sont élus pour gouverner. Je pense que les maires doivent être consultés, et je sais que le sénateur Eggleton aurait aimé l'être lorsqu'il était maire de Toronto. Cependant, être maire de Toronto ne signifie pas que l'on est premier ministre de l'Ontario. À l'époque, vous avez toujours été conscient de cette distinction.

Il faut atteindre cet équilibre pour que tout le monde ait sa place à la table de négociation. Selon le cadre actuel de la Constitution, personne n'a le droit de sauter cette étape. Je pense que c'est l'équilibre à atteindre.

Le sénateur Runciman : J'ignore si vous vous êtes penchés sur la question dans le cadre de votre étude, mais j'ai pris connaissance d'allégations au sujet de fonds étrangers qui entreraient au Canada.

M. Hale : Lauren Krugel a créé une industrie en en parlant publiquement.

Le sénateur Runciman : Si vous avez eu l'occasion d'analyser la question, j'aimerais savoir à quel point les sommes sont importantes et dans quelle mesure cela a des conséquences.

Mr. Hale: It is significant. I don't think the communities in the Lower Mainland of British Columbia needed any external motivation to do what they're doing, but it certainly has broadened and deepened their resources.

Senator Runciman: I won't pursue this any further, but allegedly funds have been used for the election of certain municipal officials, at least to support their election efforts.

The Chair: Speaking of municipal licence, Senator Eggleton, please go ahead.

Senator Eggleton: Thank you both for your submissions. They were both excellent. I appreciate that.

Professor Hale, you mentioned the Ontario consultation. There was an Ontario consultation conducted by the Ontario Energy Board on the Energy East pipeline. It concluded that there is an imbalance between the economic environmental risks of the project and the expected benefits for Ontarians. According to media reports also, indigenous peoples have expressed concerns about the project.

How can the federal government ensure that risks and benefits of crude oil transportation projects are shared as broadly as possible throughout the country? I think they just see it as Ontario; it's just passing through. There are risks involved in the safety and environmental aspect of it, but there really isn't a lot of direct benefit. How would you see balancing the risks and benefits?

Mr. Hale: My recollection of the Ontario Energy Board report, senator — and you can correct me if I'm wrong — is that one of the big issues on the economic side was secure access to natural gas for the public utilities in Ontario and, I believe, also in metropolitan Montreal, that were currently supplied by the Trans-Canada main line. I notice that Trans-Canada just spent $13 billion buying its largest competitor in Marcellus shale in Pennsylvania to ensure that it could continue to supply those communities. That kind of entrepreneurship is, shall we say, putting your money where your mouth is.

In terms of the sharing and distribution of benefits, we need to be careful not to hold up resource development in one province in order to satisfy toll-gating by other provinces. I see Senator Doyle is here. If I were to mention Churchill Falls, I wouldn't have to explain anything about that project to him. It's one of the reasons that Newfoundland and Labrador Hydro is attempting to finance a transmission line across the Gulf of St. Lawrence. At the same time, it's entirely reasonable for the NEB to look at all environmental risks to see what can be done to mitigate them satisfactorily.

M. Hale : Les sommes sont importantes. Je ne pense pas que les communautés du Lower Mainland de la Colombie-Britannique avaient besoin d'une motivation externe pour faire ce qu'elles font, mais cet argent a sans aucun doute élargi et renforcé leurs ressources.

Le sénateur Runciman : Je n'approfondirai pas davantage la question, mais des fonds auraient servi à élire des représentants municipaux, du moins à appuyer leur campagne électorale.

Le président : À propos de permis municipaux, vous avez la parole, monsieur Eggleton.

Le sénateur Eggleton : Merci à vous deux de vos exposés. Ils étaient excellents. Je vous en suis reconnaissant.

Monsieur Hale, vous avez parlé des consultations menées en Ontario par la Commission de l'énergie de l'Ontario au sujet de l'oléoduc Énergie Est. Elles ont permis de conclure qu'il y a un déséquilibre entre les risques environnementaux économiques du projet et les avantages prévus pour les Ontariens. Selon les médias, des peuples autochtones se sont également dits préoccupés par le projet.

De quelle façon le gouvernement fédéral peut-il s'assurer que les risques et les avantages des projets de transport de pétrole brut sont répartis autant que possible d'un bout à l'autre du pays? Je pense que l'on tient seulement compte du point de vue de l'Ontario; l'oléoduc ne fait que passer par la province. Il y a des risques liés à la sécurité et à l'environnement, mais vraiment pas beaucoup d'avantages directs. Comment établiriez-vous un équilibre entre les risques et les avantages?

M. Hale : Si je me souviens bien du rapport de la Commission de l'énergie de l'Ontario, monsieur le sénateur — et vous pouvez me corriger si je me trompe —, l'une des grandes difficultés économiques était d'alimenter en gaz naturel les entreprises d'utilité publique en Ontario et, je crois, dans la région métropolitaine de Montréal. Ces entreprises sont actuellement approvisionnées grâce à la principale canalisation de Trans-Canada. J'ai remarqué que Trans-Canada vient tout juste de dépenser 13 milliards de dollars pour acheter son principal concurrent dans le domaine de la production de pétrole de schiste, à Marcellus, en Pennsylvanie, afin d'être certain de pouvoir poursuivre l'approvisionnement de ces collectivités. Ce genre d'esprit d'entreprise revient à, disons, joindre l'acte à la parole.

Pour ce qui de partager et de distribuer les avantages, nous devons éviter de retarder l'exploitation des ressources d'une province le temps que d'autres provinces mettent en place un système de ristournes. Je vois que le sénateur Doyle est ici. Je n'aurais pas besoin de lui expliquer quoi que ce soit au sujet du projet de Churchill Falls. C'est une des raisons pour lesquelles Terre-Neuve-et-Labrador tente de financer une ligne de transport qui traverserait le golfe du Saint-Laurent. En même temps, il est parfaitement raisonnable que l'ONE examine tous les risques environnementaux pour voir ce qui peut être fait pour les atténuer de manière satisfaisante.

When we looked at the Line 9 proposal, which was considered to be relatively straightforward, one thing they found on Line 9 was that the stopcocks to cut off transmission were, in many cases, at some distance from the many bodies of water, including some in Senator Runciman's former constituency of Leeds—Grenville, that would have been crossed by the pipeline. You have to have a stop-caulk on each side of each body of water you're crossing. That may be a little pricey, but it is the modern expectation that oil can't flow for 50 to 60 kilometres before somebody can push a button.

Lorsque nous nous sommes penchés sur le projet de la ligne 9, qui était considéré comme étant relativement simple, nous avons entre autres constaté que les robinets d'arrêt se trouvaient, dans bien des cas, à une certaine distance des nombreux plans d'eau, y compris certains plans d'eau dans l'ancienne circonscription du sénateur Runciman, Leeds—Grenville, par laquelle l'oléoduc aurait passé. Il faut un robinet d'arrêt à chaque extrémité des plans d'eau traversés. C'est peut-être un peu cher, mais c'est ce à quoi on s'attend de nos jours pour éviter d'avoir de 50 à 60 kilomètres de canalisation sans interruption possible de l'écoulement.

The standards are improving and we can continue to improve them. In terms of economic benefits, one area that needs work is a willingness on the part of communities to suggest ideas that could create win-win situations. When I mentioned BNSF Railway in the United States, the Great Northern Corridor Coalition to deal with their main line, which is a project of similar scale to Energy East except it's an existing piece of infrastructure. They recruited all the state governments along the right-of-way to identify issues that could enhance economic development in the communities and improve the interface between Burlington Northern and the various communities and states involved, as well as identify problems that needed to be fixed so that there was a more efficient way of dealing with them.

Les normes s'améliorent, et nous pouvons continuer de les améliorer. En ce qui a trait aux avantages économiques, les collectivités d'une région ayant besoin d'emplois doivent faire preuve d'une plus grande volonté et proposer des idées qui pourraient créer des situations où tout le monde est gagnant. J'ai parlé du chemin de fer BNSF aux États-Unis, de la coalition du corridor du Grand Nord qui a été formée pour réaliser la ligne principale. L'envergure de ce projet est semblable à celle du projet d'oléoduc Énergie Est, sauf que c'est une infrastructure existante. On a recruté les gouvernements de tous les États qui devaient accorder un droit de passage afin de déterminer ce qui pourrait accroître le développement économique dans les collectivités et améliorer les liens entre Burlington Northern et les différentes collectivités et différents États concernés, ainsi que pour cerner les problèmes qui devaient être réglés pour avoir des relations plus efficaces avec eux.

We had a similar situation in Alberta in 2005. The CN main line went through a community called Wabamun. For some reason, it dumped a dozen or so tank cars of pole oil in WabamunLake, which had both a vacation community and a First Nation. I remember seeing Mr. Boutilier, the provincial environment minister at the time, sputtering with rage that nobody would answer his phone calls. What happened then was quite instructive as an exercise in federalism. They took the old trucking regulation rules that delegate responsibility for enforcement from the federal government to provincial governments on federally regulated interprovincial trucks and they applied it to railroads. Now, there is an Alberta special environment response team that will respond to any train derailment. The engineers know that if somebody with that card shows up and says, "jump," the responsible answer is "how high, sir?"

Il y a eu une situation semblable en Alberta en 2005. La ligne principale du CN traversait une communauté du nom de Wabamun. Pour une raison quelconque, une dizaine de wagons-citernes se sont déversés dans le lac Wabamun à proximité duquel se trouvaient un village de vacances et une Première Nation. Je me rappelle M. Boutilier, le ministre provincial de l'Environnement à l'époque, bouillir de rage parce que personne ne répondait à ses appels. Ce qui est arrivé par la suite a été très instructif en tant qu'exercice de fédéralisme. La responsabilité d'exécution de l'ancienne réglementation en matière de camionnage a été transférée du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux pour le passage interprovincial des camions réglementés par le gouvernement fédéral, et on l'a appliquée aux chemins de fer. Il existe maintenant une équipe d'intervention environnementale spéciale en Alberta qui interviendra en cas de déraillement de train. Les ingénieurs savent que si une personne qui possède la carte de membre de cette équipe se présente sur place et qu'elle dit, « Saute », la réponse responsable à lui donner est, « À quelle hauteur? ».

We could take similar approaches in the case of pipeline safety reviews to ensure that provinces can have ownership. And if there's a benefit sharing to cover the cost of that, just as there is to cover the cost of additional charges for collecting taxes by the Canada Revenue Agency, then so be it. If the provinces are doing the work, they should be paid for it.

Nous pourrions adopter des approches semblables dans le cas des examens de sécurité des pipelines pour que les provinces puissent être propriétaires. Et s'il y a un partage des bénéfices pour couvrir les frais supplémentaires associés au prélèvement des impôts par l'Agence du revenu du Canada, alors tant pis. Si les provinces font le travail, elles devraient être payées en conséquence.

Senator Eggleton: Fair comment. The federal government announced in January five new principles in terms of the environmental assessment, which got a fair bit of attention at the time. How far do you think these principles will go in terms of improving public confidence?

Mr. Hale: The answer to that question is: It will depend on what happens the first time they are tested. Statements of principle, as you folks as practical public leaders know, are only as good as their implementation in practice. We trust that the government will do a good job of walking the talk.

Senator Eggleton: Fair comment.

Senator MacDonald: I'll come at this from the federal authority's point of view. I've heard discussions around the table about some analysis by the Province of Ontario and how it's going to benefit us or the Province of Quebec and how it's going to benefit us and are we getting any benefit for our risk. I always remind myself and people that we have over half a billion barrels of oil going through Nova Scotia's water to either refineries in the Bay of Fundy or in the St. Lawrence Seaway and nobody ever questions that risk. Heavy oil in the water is a hell of a lot riskier than heavy oil in a pipeline.

At one point, the federal government exercised its constitutional authority. You mentioned earlier about how provincial governments can push back on the federal government when it comes to intrusions into provincial jurisdiction. But the federal government has federal jurisdiction in this area, there's no question about that. The Constitution makes it very plain. At what point does the federal government say to itself and to the people in the country: "We have a responsibility to the best interests of the country and to raise revenue for the country"?

In Alberta over the last two years, they've determined that the drop in investment in the oil patch has been over $50 billion and that's just investment. That's not counting the loss of royalties to Saskatchewan and Alberta or the loss of tax revenue to the federal government. We live in a welfare state compared to 50 or 60 years ago in my parents' or grandparents' generation. The money pours out. At what point does the federal government exercise its authority if it comes to a dead end on this stuff?

Mr. Hale: That is a political judgment, senator. As long as there are consultations — and it comes back to the same point that Senator Runciman made a few minutes ago — at the end of the day, once the process has played through, the government is accountable for making decisions and answering to the people of Canada for acting within the law within its area of jurisdiction.

Le sénateur Eggleton : C'est de bonne guerre. Le gouvernement fédéral a annoncé en janvier cinq nouveaux principes liés à l'évaluation environnementale, qui ont attiré beaucoup d'attention. D'après vous, dans quelle mesure ces principes contribueront-ils à améliorer la confiance du public?

M. Hale : La réponse à cette question est la suivante : cela dépend des résultats du premier essai. Les énoncés de principe, comme vous le savez, en tant que dirigeants politiques à l'esprit pratique, ne sont efficaces que si leur mise en œuvre est efficace. Nous avons confiance que le gouvernement fera son travail et joindra le geste à la parole.

Le sénateur Eggleton : C'est juste.

Le sénateur MacDonald : Je vais aborder le sujet du point de vue des autorités fédérales. J'ai entendu des discussions autour de la table au sujet d'analyses effectuées par la province de l'Ontario, de la façon dont elles seront bénéfiques pour nous ou la province et des avantages par rapport aux risques. Je me rappelle toujours et je rappelle aux gens que plus d'un demi-milliard de barils de pétrole traversent les eaux de la Nouvelle-Écosse pour être acheminés aux raffineries dans la baie de Fundy ou la Voie maritime du Saint-Laurent, et personne ne remet en question ce risque. Le pétrole lourd transporté par voie maritime est beaucoup plus risqué que le pétrole lourd dans un pipeline.

À un moment donné, le gouvernement fédéral a exercé son pouvoir constitutionnel. Vous avez mentionné plus tôt comment les gouvernements provinciaux peuvent faire reculer le gouvernement fédéral lorsqu'il est question d'ingérences dans les affaires qui relèvent des provinces. Mais le gouvernement fédéral a compétence dans ce domaine, cela ne fait aucun doute. La Constitution l'énonce très clairement. À quel moment le gouvernement fédéral se dit et dit aux citoyens ceci : « Nous avons la responsabilité d'agir dans l'intérêt du pays et d'augmenter les recettes pour le pays. »

Au cours des deux dernières années en Alberta, on a déterminé que la baisse des investissements dans le secteur pétrolier se chiffre à plus de 50 milliards de dollars, et ce ne sont là que des investissements. C'est sans compter la perte de redevances au profit de la Saskatchewan et de l'Alberta ou la perte de recettes fiscales au profit du gouvernement fédéral. Nous vivons dans un État-providence comparativement au pays dans lequel vivait la génération de mes parents ou de mes grands-parents il y a de cela 50 ou 60 ans. Les fonds nous échappent. À quel moment le gouvernement fédéral exerce-t-il son pouvoir s'il se retrouve dans une impasse à cet égard?

M. Hale : C'est un jugement politique, sénateur. Dans la mesure où il y a des consultations — et cela revient au même point que le sénateur Runciman a fait valoir il y a quelques minutes —, au bout du compte, une fois que le processus a été mis en œuvre, le gouvernement doit prendre des décisions et rendre des comptes à la population canadienne pour avoir observé la loi dans son champ de compétence.

Senator Pratte: What worries me, especially with what's happening right now in Quebec about Energy East, which I'm in favour of, really, is that because of some mistakes that the promoter made early on and because of the tragedy in Lac Mégantic and concerns about climate change and some unhelpful comments and so on, a large part of the province's population has become people who resist any projects out of principle and are not sensitive to any kind of rational argument; they're just against any kind of pipeline. It's not infrastructure. It's just because it's pipeline and oil and they're afraid of possible consequences. They don't see any kind of economic benefit.

I'm not sure how large that part of the population is. If you polled people five years ago about the idea of bringing oil from Alberta to Quebec, the results were very favourable. Now you look at polls and there are very different results.

Are you confident that if a promoter changes their tactics, that you can have people change their minds? Can people be more sensitive to arguments? If people are fixed in that camp, is there nothing that can be done? In those cases, I would make the point that in principle, there's a rule of law. The federal government certainly has the constitutional power to say "yes, we go ahead." However, if you have 50 or 60 per cent of the population in a province that says we're against it, it's politically very difficult for a federal government, even if it has the constitutional power to give the green light to a project to do so. I'm saying this being very favourable to the project.

[*Translation*]

Mr. Hale: That is a political reality; I think there is a parallel between the First Nations and Quebec. People would be more open if there were spokespeople for Quebec who promoted the project and if the elected officials in Quebec also promoted it, bearing in mind the problems and concerns of Quebecers.

[*English*]

It's unfortunate that our country has become so Balkanized. It is very difficult for people in one part of the country to speak effectively to their neighbours in other parts of their country.

[*Translation*]

Quebec is not unique in this regard; they face the same challenge in British Columbia and perhaps elsewhere. It is a political issue.

[*English*]

Senator Pratte: Mr. Belanger, what attitude should the federal government and promoters of oil infrastructure projects take with indigenous nations that take that total resistance attitude? If the

Le sénateur Pratte : Ce qui me préoccupe, surtout compte tenu de ce qui arrive en ce moment au Québec entourant l'oléoduc Énergie Est, que j'appuie, c'est qu'en raison de certaines erreurs que le promoteur a commises tôt dans le processus, de la tragédie de Lac-Mégantic, des préoccupations concernant les changements climatiques et de quelques observations inutiles, entre autres, bon nombre des citoyens de la province sont devenus des réfractaires qui s'opposent à tous les projets par principe et qui ne sont pas ouverts à entendre des arguments rationnels; ils sont tout simplement contre tous les types de pipelines. Ce n'est pas l'infrastructure. C'est simplement parce qu'il est question de pipelines et de pétrole et qu'ils craignent pour les conséquences possibles. Ils ne voient aucun avantage économique.

Je ne sais pas trop à quel point ils sont nombreux. Si vous avez interrogé les gens il y a cinq ans sur l'idée d'acheminer le pétrole de l'Alberta au Québec, les réponses auraient été très favorables. On regarde maintenant les sondages et les résultats sont très différents.

Croyez-vous que si un promoteur change ses tactiques, les gens peuvent changer d'avis? Pourraient-ils être plus ouverts à entendre les arguments? Si les gens sont campés sur leurs positions, y a-t-il quoi que ce soit que nous puissions faire? Dans ces cas-là, je ferais valoir qu'en principe, il y a une règle de droit. Le gouvernement fédéral a certainement le pouvoir constitutionnel de dire : « Oui, allez-y. » Toutefois, si 50 ou 60 p. 100 de la population d'une province est contre, il est très difficile d'un point de vue politique pour un gouvernement de le faire, même s'il a le pouvoir constitutionnel de donner le feu vert à un projet. Je vous dis cela, car suis très en faveur du projet.

[*Français*]

M. Hale : C'est une réalité politique; je crois qu'il existe un parallèle entre les nations autochtones et le Québec dans ce domaine. Les gens seraient plus conciliants s'il y avait des porte-parole québécois qui faisaient la promotion du projet et si les élus du Québec en faisaient la promotion en tenant compte des problèmes et des préoccupations des Québécois.

[*Traduction*]

Il est regrettable que notre pays soit devenu aussi balkanisé. Il est très difficile pour les gens d'une partie du pays de discuter efficacement avec leurs voisins dans d'autres régions du pays.

[*Français*]

Le Québec n'est pas unique en ce sens; le même défi se pose en Colombie-Britannique et peut-être même ailleurs. C'est une question politique.

[*Traduction*]

Le sénateur Pratte : Monsieur Belanger, quelle attitude le gouvernement fédéral et les promoteurs de projets d'infrastructure pétrolière devraient adopter avec les nations

project is deemed a national interest project and you have five nations who say, "We don't want to negotiate. We want nothing to do with the project," what do you do?

Mr. Belanger: My read of the political environment right now is that the folks at Kanesatake are digging in. They have allied with Greenpeace to bolster their bank accounts and learn social movement actions. They have made it quite clear that, on principle, they are going to resist. We know immediately there's going to be one community at this point along that corridor that is going to do its best to disrupt.

A secondary area of study for me is social movements, resistance, blockades and occupations and so on. In this case, we're seeing the chief of the community motivate his people to a point where, like Caledonia or Oka, they may decide to resist physically. We have seen that across Canada on a variety of different occasions. When a project shows up at your territory's borders and you're trying to resist it from coming on to your territories, irrespective of what the Canadian government is going to claim in terms of its sovereignty over those lands, we're seeing those land stewardship protocols activated at that moment. People are not afraid, at times when feeling they've been pushed to the wall, to come forward and actively resist with weapon in hand.

There were 260 different blockades, occupations and moments of resistance from 1981 to 2000. Those are the only numbers I have at this point. That's not including the last 15 years. The issue is basically measuring the community and trying to determine how much capital that community is going to put into resisting a project, and then making the political decision as to whether you want to proceed. But it's a public relations nightmare.

Oka in 1990 was simply about expanding a golf course from one municipality on to what was arguably municipal land. The folks at Oka, or the Kanesatake Mohawks, decided they wanted to claim it as their own historically. That turned into a 79-day standoff that cost $550 million of taxpayers' money. It ultimately caused our Canadian Forces to be mobilized to respond to 100 people who were making a territorial claim at that moment in time. The optics and the public relations really have to be taken seriously.

autochtones qui résistent au projet? Si le projet est réputé être un projet d'intérêt national et que cinq nations disent : « Nous ne voulons pas négocier et nous ne voulons rien savoir du projet », que faites-vous?

M. Belanger : Ce que je pense de l'environnement politique à l'heure actuelle, c'est que les gens de Kanesatake s'entêtent. Ils se sont alliés à Greenpeace pour renflouer leurs comptes bancaires et connaître les mouvements sociaux. Ils ont clairement fait savoir que, par principe, ils vont s'opposer au projet. Nous savons d'emblée qu'une communauté située le long de ce corridor fera tout en son pouvoir pour perturber le projet.

Un deuxième champ d'étude, à mon avis, porte sur les mouvements sociaux, la résistance, les barrages, les occupations, et cetera. Dans ce cas-ci, le chef de la communauté motive les gens, comme ce qui s'est passé à Caledonia ou à Oka, au point où ils décident de résister physiquement. Nous avons vu cette résistance physique à une foule d'occasions différentes partout au Canada. Quand un projet est mis en place aux frontières de votre territoire et que vous essayez d'empêcher les intervenants d'entrer sur votre territoire, peu importe si le gouvernement canadien revendique la souveraineté sur ces terres, des protocoles de gestion des terres sont mis en œuvre à ce moment-là. Les gens n'ont pas peur, lorsqu'ils ont l'impression d'avoir été acculés au pied du mur, de manifester et de résister activement, arme à la main.

Il y a eu 260 barrages, occupations et résistances différents de 1981 à 2000. C'est la seule donnée dont je dispose pour le moment. Cela n'inclut pas les 15 dernières années. La question consiste essentiellement à jauger la communauté et à essayer d'établir combien d'argent elle investira pour résister à un projet, puis à prendre la décision politique d'aller de l'avant ou non. C'est un cauchemar sur le plan des relations publiques.

La crise d'Oka en 1990 portait simplement sur l'agrandissement d'un terrain de golf d'une municipalité sur ce qu'on pourrait qualifier de terres municipales. Les gens d'Oka, ou les Mohawks de Kanesatake, ont décidé qu'ils voulaient revendiquer les terres. L'impasse a donné lieu à des confrontations pendant 79 jours qui ont coûté 550 millions de dollars aux contribuables. En bout de ligne, les Forces armées canadiennes ont dû être mobilisées pour une centaine de personnes qui revendiquaient ces terres à ce moment-là. Il faut

We know right now in B.C. that there are encampments of individuals who are blocking potential construction and expansion of projects. We know that it's happening in Ontario. There were blockades in New Brunswick and Nova Scotia a few years ago with various natural gas projects. There were police cars burning. These things are not historic; they are contemporary and we really have to take that into consideration.

The Chair: I would like to thank Professor Hale and Professor Belanger for their participation. The committee appreciates the time they took to share their findings.

Honourable senators, next week we will be meeting on Tuesday and Wednesday. We will continue this study and we will be hearing from Benjamin Dachis, from the C.D. Howe Institute, Ken Green from the Fraser Institute, and Alan Ross from the Borden, Ladner and Gervais law firm. Thank you. The meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Tuesday, April 19, 2016

The Standing Senate Committee on Transport and Communications met this day at 9:30 a.m. to study the development of a strategy to facilitate the transport of crude oil to Eastern Canadian refineries and to ports on the East and West Coasts of Canada.

Senator Dennis Dawson (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Today the committee is continuing to study the development of a strategy to facilitate the transport of crude oil to Eastern Canadian refineries and to ports on the East and West coasts of Canada.

[*Translation*]

One of the objectives of our public meetings is to determine the best way to apportion risks and benefits throughout Canada.

[*Translation*]

I would like to welcome our two witnesses for today.

Via tele-video, we have Mr. Kenneth Green, Senior Director of Natural Resource Studies, from the Fraser Institute in Calgary. In front of us, we have Benjamin Dachis, Associate Director of Research, C.D. Howe Institute.

We'll start with a presentation from Mr. Green and then we will hear from Mr. Dachis.

vraiment prendre au sérieux les points de vue et les relations publiques.

Nous savons qu'à l'heure actuelle en Colombie-Britannique, des rassemblements sont organisés pour bloquer des projets de construction et d'agrandissement éventuels. Nous savons que c'est aussi le cas en Ontario. Des barrages ont été érigés au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse il y a de cela quelques années pour manifester contre divers projets de gaz naturel. Des voitures de police ont été incendiées. Ces protestations ne sont pas chose du passé; elles ont lieu de nos jours et nous devons vraiment en tenir compte.

Le président : Je tiens à remercier MM. Hale et Belanger de leur participation. Les membres du comité leur sont reconnaissants du temps qu'ils leur ont accordé pour leur faire part de leurs conclusions.

Honorables sénateurs, la semaine prochaine, nous nous réunirons mardi et mercredi. Nous poursuivrons cette étude et nous entendrons les témoignages de Benjamin Dachis, de l'Institut C.D. Howe, de Ken Green, de l'Institut Fraser, et d'Alan Ross, du cabinet d'avocats Borden, Ladner et Gervais. Merci. La séance est levée.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mardi 19 avril 2016

Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour étudier l'élaboration d'une stratégie pour faciliter le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est du Canada et vers les ports situés sur les côtes atlantique et pacifique du Canada.

Le sénateur Dennis Dawson (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Le comité continue aujourd'hui son étude sur l'élaboration d'une stratégie pour faciliter le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est du Canada et vers les ports situés sur les côtes atlantique et pacifique du Canada.

[*Français*]

Un des objectifs de nos réunions publiques est d'étudier la façon de répartir de manière optimale les risques et les bénéfices dans l'ensemble du Canada.

[*Traduction*]

Je souhaite la bienvenue à nos deux témoins d'aujourd'hui.

Nous avons, en vidéoconférence, M. Kenneth Green, directeur principal des études sur l'énergie et les ressources naturelles à l'Institut Fraser de Calgary. Nous accueillons en personne, Benjamin Delphis, directeur adjoint à la recherche au C.D. Howe Institute.

Nous commencerons par un exposé de M. Green, puis nous entendrons M. Dachis.

Kenneth Green, Senior Director of Natural Resource Studies, Fraser Institute: Good morning. I'd like to thank Chairman Dawson, Deputy Chair MacDonald and members of the committee for giving me the opportunity to share the work of the Fraser Institute with you today; I am grateful for this chance to help improve public policy in Canada. I'd also like to thank Daniel Charbonneau for making the arrangements that allowed me to appear before you from Calgary where, by the way, the weather is supposed to be quite gorgeous today, so I don't mind being up this early.

My comments today reflect only my personal opinions and observations about the findings of research I have conducted. I do not speak today for anyone else at the Fraser Institute or any other organization.

I am Kenneth Green, Senior Director of Natural Resource Studies at the Fraser Institute, a non-profit, non-partisan, public policy research institute. The mission of the Fraser Institute is to help average Canadians understand the impacts that government policies may have on their lives and those of future generations.

I'd like to start with a few words of background. By training, I am a biologist and environmental scientist, holding a Bachelor's Degree in general biology, a Master's Degree in molecular genetics and a Doctoral Degree in environmental science and engineering. By vocation, however, I have been studying public policy for over 20 years at think tanks in both Canada and the United States. I worked for the Reason Foundation in Los Angeles, the American Enterprise Institute in Washington, D.C. and the Fraser Institute, for which I worked from 2002 to 2005 and returned to in 2013.

I am speaking to you today specifically about research that I have conducted for the Fraser Institute, examining the safety of oil transport by pipelines and rail. We have actually published two studies on this topic: In 2013, we published *Intermodal safety in the transport of oil*, and in 2015, along with my colleague Taylor Jackson, we published *Safety in the Transportation of Oil and Gas: Pipelines or Rail?*, using an updated data set that allowed us to gain significantly better resolution than in the past.

Our motivation in doing this research is to better understand the potential environmental and health ramifications of an ongoing increase in the rail transport of oil and in the face of increasing opposition to the pipeline transport of oil and gas.

Our 2013 study, coauthored with Diana Furchtgott-Roth of the Manhattan Institute, who pioneered this kind of research, was mostly driven by U.S. data, as Canadian data was not readily available to us at the time.

In that study, we found that in moving a billion tonnes of oil over the course of a mile during the period from 2005 to 2009 — as I said, data was limited — there were two incidents — spills or

Kenneth Green, directeur principal des études sur l'énergie et les ressources naturelles, Institut Fraser : Bonjour. Je tiens à remercier le président Dawson, le vice-président MacDonald et les membres du comité de me donner la possibilité de vous renseigner au sujet des travaux de l'Institut Fraser; je vous remercie de me donner l'occasion de contribuer à améliorer les politiques publiques au Canada. Je voudrais également remercier Daniel Charbonneau d'avoir pris l'arrangement qui me permet de me présenter devant vous sans quitter Calgary où, entre parenthèses, nous allons avoir un temps magnifique aujourd'hui, ça ne me dérange donc pas de me lever si tôt.

Mes remarques aujourd'hui ne sont que le reflet de mes opinions et observations personnelles concernant les conclusions de la recherche que j'ai menée. Je ne parle au nom de personne d'autre, ni de l'Institut Fraser, ni d'aucune autre organisation.

Je m'appelle Kenneth Green, je suis directeur principal des études sur l'énergie et les ressources naturelles à l'Institut Fraser, un institut de recherche sur les politiques publiques qui est sans but lucratif et non partisan. L'Institut a pour mission d'aider le grand public canadien à comprendre les incidences que les politiques gouvernementales peuvent avoir sur leur vie et celle des futures générations.

Je voudrais me présenter en quelques mots. Je suis biologiste et spécialiste des sciences de l'environnement de formation, titulaire d'un baccalauréat en biologie générale, d'une maîtrise en génétique moléculaire et d'un doctorat en science et ingénierie de l'environnement. Par vocation, toutefois, j'étudie les politiques publiques depuis plus de 20 ans au sein de groupes de réflexion tant au Canada qu'aux États-Unis. J'ai travaillé pour la Reason Foundation à Los Angeles, l'American Enterprise Institute à Washington, D.C et l'Institut Fraser, pour lequel j'ai travaillé de 2002 à 2005 avant d'y retourner en 2013.

Je vous parlerai plus particulièrement aujourd'hui de recherches que j'ai faites pour l'Institut Fraser, sur la sécurité du transport du pétrole par rail ou oléoduc. Nous avons en fait publié deux études sur ce sujet : en 2013, nous avons publié *Intermodal safety in the transport of oil* et, en 2015, avec mon collègue Taylor Jackson, nous avons publié *Safety in the Transportation of Oil and Gas : Pipelines or Rail?* en utilisant une base de données actualisée qui nous a permis d'obtenir une résolution sensiblement meilleure que par le passé.

L'objectif de notre recherche était de mieux comprendre les ramifications potentielles sur le plan de l'environnement et de la santé du recours accru au transport ferroviaire du pétrole compte tenu de l'opposition croissante à laquelle se heurte le transport du gaz et du pétrole par pipeline.

Dans notre étude de 2013, dont Diana Furchtgott-Roth du Manhattan Institute, pionnière dans ce genre de recherche, est coauteure, nous avons surtout utilisé des données américaines, faute d'avoir accès à des données canadiennes à l'époque.

Dans cette étude, nous avions conclu que pour transporter un milliard de tonnes de pétrole sur une distance d'un mile au cours de la période allant de 2005 à 2009 — je viens de le dire, nous

leaks — when transportation was by railway, but only 0.6 incidents when moving the same quantity of oil over the same distance by pipeline. That's a ratio of about 3.6 to 1, meaning that the probability you'll have an incident when moving oil by rail is 3.6 times higher than by pipeline.

In 2015, we had the opportunity to update our research because we managed to secure high-quality data from Transport Canada, Statistics Canada and the Transportation Safety Board.

In safety in the transportation of oil and gas, my colleague and I showed that from 2003 to 2013, a ten-year data set that's more recent, there was an average of 0.23 incidents per million barrels of oil equivalent transported by rail, but only 0.05 incidents moving the same quantity of oil by pipeline. Again, to make it simple, that's a ratio of 4.5 to 1: It was 4.5 times more likely you would have an incident when moving the same amount of oil by rail than you would if you moved it by pipeline.

In the course of that same study, we also gained access to the findings of the United States State Department report on the Keystone XL pipeline, which had an appendix comparing the risks of building the pipeline versus not building it, with the assumption that not building the pipeline would result in the oil being moved by rail.

They had more recent U.S. data than our previous study. The State Department looked at data from 2002 to 2009 and found that, based on the number of yearly releases for a million tonne miles for pipelines and rail — I won't give you the tiny numbers, but they are there in the testimony — the ratio of risk was 5.5 times more likely that there would be an incident by rail versus pipeline.

I'd like to note that both modes of transport are extremely safe. Better than 99.99 per cent of all product that gets into a transport system at one end — rail or pipe — will move safely to its destination and come out safely. But there is a small differential in risk, and when you scale that up to the quantities of oil we move every year, it can be significant.

Another thing I'd like to point out is that most spills, in fact, happen at what I call transfer facilities, where the oil is being changed from one mode to another: loaded into a truck; taken out of a truck and loaded into a train; taken out of a train and loaded into a truck, and so forth. Those facilities are designed to be able to capture the oil and not have it escape into the environment. It's actually quite rare for oil to cause an environmental problem,

disposions de peu de données — il y avait deux incidents — des déversements ou des fuites — lorsque le transport se faisait par rail, mais seulement 0,6 incident pour le transport des mêmes quantités de pétrole sur la même distance par pipeline. C'est un rapport d'environ 3,6 à 1, ce qui veut dire que la probabilité d'avoir un accident lorsqu'on transporte du pétrole par rail est 3,6 fois plus élevée que par oléoduc.

En 2015, nous avons eu la possibilité d'actualiser nos recherches parce que nous avons obtenu accès à des données de haute qualité venant de Transports Canada, Statistique Canada et du Bureau de la sécurité des transports du Canada.

En matière de sécurité concernant le transport du pétrole et du gaz, ma collègue et moi avons montré que de 2003 à 2013 — un corpus de données plus récentes portant sur une période de 10 ans —, il y avait en moyenne 0,23 incident par million de barils équivalents pétrole transportés par rail, mais seulement 0,05 accident pour le transport de la même quantité de pétrole par oléoduc. De nouveau, pour simplifier, cela donne un rapport de 4,5 à 1 : les chances d'avoir un accident en transportant le pétrole par rail étaient 4,5 fois plus élevées que pour le transport des mêmes quantités par oléoduc.

Au cours de cette étude, nous avons également obtenu accès aux conclusions du rapport du département d'État des États-Unis sur l'oléoduc Keystone XL, comportant une annexe comparant le risque de construire un oléoduc au risque de ne pas le construire, l'hypothèse étant que si le pipeline n'était pas construit, le pétrole serait transporté par rail.

Les données américaines dont disposait le département d'État étaient plus récentes que celles utilisées dans notre étude antérieure. Le département d'État, sur la base de données couvrant la période 2002 à 2009 concluait que, sur la base du nombre de déversements annuels d'hydrocarbures pour le transport d'un million de tonnes-kilomètres par oléoduc et par rail — je vous fais grâce des petits chiffres, mais ils figurent dans le témoignage — le rapport indiquait que le risque d'accident dans le transport par rail était 5,5 fois plus élevé que pour le transport par oléoduc.

Je voudrais faire remarquer que les deux modes de transport sont extrêmement sûrs. Plus de 99,99 p. 100 du produit entrant à une extrémité du système de transport — rail ou oléoduc — arrive à destination et sort en sécurité à l'autre extrémité. Mais il existe un différentiel de risque minime, et à l'échelle des quantités de pétrole qui sont transportées chaque année, cela peut être substantiel.

Entre autres choses, je voudrais faire remarquer que la plupart des déversements se produisent en fait à ce que j'appelle les points de transfert, où le pétrole passe d'un mode de transport à l'autre : pour être chargé dans un camion-citerne; déchargé d'un camion et chargé sur un train; déchargé d'un train pour être chargé sur un camion, ainsi de suite. Ces installations sont conçues pour pouvoir capturer le pétrole et ne pas le laisser s'échapper dans

given the amount of it that we move every year and every day.

In summation, moving oil by pipeline is simply safer than moving the same quantity of oil by rail. The ratio of incidents in our research, using both U.S. and Canadian data, range from a risk differential of 3.6 to 5.5, which is reassuring, since it is a relatively small variance.

All modes of transportation for oil and gas are necessary to service the various and disparate small, medium and large markets spread across North America. Virtually all modes — rail, pipeline, barge or oil tanker — have excellent safety records. Insofar as opposition to pipelines is driving oil movement to a certain mode — to rail, rather than what the private sector would prefer, which is pipelines — we are increasing the risk to people and the environment and doing no favour to either human health or the environment.

With that, I'm going to wrap up my testimony. I would be glad to take your questions and discuss this or other research we've done at the Fraser Institute or that I've done elsewhere. Thank you again for this opportunity to relate some of the work of the Fraser Institute. Energy is such a vital part of our society. We are, in my opinion, an energy civilization, and getting public policy right regarding energy is vital to our future and to future generations. I thank you again for giving me input into your decision-making and into your considerations. Thank you.

The Chair: Thank you very much, Mr. Green. We'll hear from Mr. Dachis, and then the senators will ask questions to both of our witnesses.

Benjamin Dachis, Associate Director of Research, C.D. Howe Institute: Thank you very much for inviting me here to speak today. I'm with the C.D. Howe Institute. We are a national, non-partisan public policy think tank whose mission is to improve Canadians' living standards by fostering sound economic policy.

I am going to be discussing a C.D. Howe paper published a few months ago with a former colleague of mine, Grant Bishop. You should have a copy in French and English in your package. I'm not a lawyer. I do play one on TV every once in a while, but I do get to work with smart lawyers like Grant. He will have provided the legal framework around this, with myself giving some of the economics, but I'm happy to talk about both points during the question and answer period.

Getting Canada's oil to markets depends critically on the regulatory process for pipelines addressing the right things, and that's what I'm going to talk about today.

l'environnement. Il arrive rarement en fait que le pétrole cause des problèmes écologiques, si l'on pense aux quantités que l'on déplace chaque année, chaque jour.

En résumé, transporter le pétrole par oléoduc est tout simplement plus sécuritaire que par rail. Le ratio d'accidents obtenu grâce à nos recherches, sur la base de données aussi bien américaines que canadiennes, est compris dans un éventail de différentiel de risque allant de 3,6 à 5,5, ce qui est rassurant compte tenu de la faible ampleur de la variation.

Tous les modes de transport du pétrole et du gaz sont nécessaires pour répondre aux besoins extrêmement variés des marchés petits, moyens et gros, un peu partout en Amérique du Nord. Pratiquement tous — le rail, l'oléoduc, les péniches ou les navires-citernes — ont un excellent palmarès en matière de sécurité. Dans la mesure où l'opposition aux oléoducs favorise le recours à un certain mode de transport du pétrole — le chemin de fer, aux dépens de celui que le secteur privé préférerait, à savoir les oléoducs — on augmente le risque pour les personnes et l'environnement et on rend un mauvais service à la santé publique ou à l'environnement.

Je terminerai mon témoignage sur ces mots. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions et d'engager la discussion sur cette recherche et d'autres que nous avons faites à l'Institut Fraser ou que j'ai faites ailleurs. Merci encore pour cette possibilité de vous parler de nos travaux à l'Institut Fraser. L'énergie est une composante vitale de notre société. Nous sommes, à mon avis, une civilisation de l'énergie, et de bonnes politiques publiques sont d'une importance vitale pour notre avenir et celui des futures générations. Je vous remercie une fois de plus de me permettre de contribuer à votre processus de prise de décision et à votre réflexion. Merci.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Green. Nous entendrons d'abord M. Dachis, après quoi les sénateurs pourront poser des questions à nos deux témoins.

Benjamin Dachis, directeur associé de la recherche, Institut C.D. Howe : Merci beaucoup de m'avoir invité à prendre la parole ici aujourd'hui. Je travaille avec le C.D. Howe Institute. Nous sommes un groupe de réflexion national, non partisan, œuvrant dans le domaine des politiques publiques, qui se donne pour mission d'améliorer le niveau de vie des Canadiens en encourageant l'adoption de politiques économiques rationnelles.

Je souhaite vous présenter une étude du C.D. Howe que j'ai publiée il y a quelques mois avec un de mes anciens collègues, Grant Bishop. Vous devriez en avoir un exemplaire en français et en anglais dans votre trousse. Je ne suis pas avocat. Je joue parfois ce rôle à la télévision, mais j'ai l'occasion de travailler avec des avocats brillants comme Grant. C'est lui qui a tracé le cadre juridique dont il est question ici, ma contribution portant plutôt sur l'économie, mais je me ferai un plaisir d'aborder les deux volets pendant la période de questions réponses.

Je voudrais vous parler aujourd'hui des éléments critiques que la réglementation en matière d'oléoduc doit prendre en compte pour garantir l'acheminement du pétrole canadien au marché.

Canada's new federal government has pledged to revise the process the National Energy Board uses to approve Canada's pipelines. It stated that, during National Energy Board reviews, "direct and upstream greenhouse gas emissions linked to the projects under review will be assessed." The federal government also released, about a month ago, the draft regulations on how it will enforce this assessing of upstream emissions, which is the new part.

However, this federal policy is going to be a mistake for two reasons. First, its requirement for the National Energy Board to consider upstream emissions of greenhouse gases in its pipeline approval process could exceed the constitutional grounds for federal environmental reviews and intrudes into provincial jurisdiction. Second, counting upstream greenhouse gases against an interprovincial pipeline will be economically costly without resulting in a reduction of emissions.

We've seen this movie before. The Obama Administration refused to allow Trans-Canada to build the Keystone XL pipeline in the United States and explicitly acknowledged greenhouse gas reasons for doing so. The question before us today is whether the Canadian federal government can do likewise and reject the pipeline on climate grounds.

The Supreme Court has emphasized that federal environmental assessments should not be a Trojan horse for the federal government to inject itself into general industrial regulation. We must remember that the federal government doesn't have specific authority for the environment, as it shares that with the provinces. Federal environmental assessments must be connected to other federal powers. Under Canada's Constitution, provincial governments have jurisdiction over natural resources and industrial regulation within their provinces. The Constitution gives the federal government jurisdiction over interprovincial and international works and undertakings. That means pipelines.

Any federal environmental assessment must be connected to the constitutional jurisdiction under which the federal government regulates a given activity — that is, the environmental issue that the National Energy Board is addressing must be connected to the pipeline, such as direct environmental risks, like crossing waterways, or the social and economic effects of a pipeline on nearby communities.

Emissions are different as they are already subject to direct provincial regulation. We're clearly seeing provinces across the country tackle this issue. Requiring that the National Energy Board scrutinize emissions from upstream industrial activities looks suspiciously like an intrusion into provincial jurisdiction for

Le nouveau gouvernement fédéral du Canada s'est engagé à réexaminer le processus d'approbation des oléoducs en vigueur à l'Office national de l'énergie. Au cours des audiences de l'Office national de l'énergie, il a déclaré que « Les émissions de gaz à effet de serre directes et en amont attribuables à ces projets seront évaluées. » Le gouvernement fédéral a également publié, il y a un mois environ, le projet de règlement sur les modalités de mise en place de l'évaluation des émissions en amont, qui en constitue l'élément nouveau.

Toutefois, cette politique fédérale présente deux défauts. Premièrement, en exigeant de l'Office national de l'énergie qu'il tienne compte des émissions de gaz à effet de serre en amont dans son processus d'approbation des oléoducs, il se peut qu'il outrepasse ses pouvoirs constitutionnels en matière d'études environnementales au niveau fédéral et qu'il empiète sur les juridictions provinciales. Deuxièmement, mesurer les émissions de gaz à effet de serre en amont par rapport à un oléoduc interprovincial sera coûteux sur le plan économique et ne permettra pas de réduire les émissions.

Nous avons déjà vu ce film. L'administration Obama a refusé à TransCanada l'autorisation de construire l'oléoduc Keystone XL aux États-Unis et a cité à l'appui de sa décision des arguments relatifs aux émissions de gaz à effet de serre. La question qui se pose à nous aujourd'hui est de savoir si le gouvernement fédéral du Canada peut en faire autant et rejeter l'oléoduc en égard au climat.

La Cour suprême a souligné que les évaluations environnementales fédérales ne devraient pas servir de cheval de Troie au gouvernement fédéral pour s'ingérer dans la réglementation de l'industrie en général. N'oublions pas que le gouvernement fédéral n'a pas de pouvoirs particuliers en matière d'environnement, et qu'il les partage avec les provinces. Les évaluations environnementales fédérales doivent ressortir à d'autres pouvoirs fédéraux. Aux termes de la Constitution canadienne, les provinces ont juridiction sur les ressources naturelles et en matière de réglementation industrielle sur leur territoire. La Constitution donne au gouvernement fédéral la juridiction sur les travaux et entreprises interprovinciaux et internationaux. Cela veut dire les oléoducs.

Toute évaluation environnementale fédérale doit être en rapport avec la juridiction constitutionnelle aux termes de laquelle le gouvernement fédéral réglemente une activité donnée — autrement dit, la question environnementale que l'Office national de l'énergie examine doit être en rapport avec le pipeline, qu'il s'agisse de risques directs pour l'environnement, de franchissements de cours d'eau, ou des effets socio-économiques d'un oléoduc sur les communautés au voisinage.

La question des émissions est différente dans la mesure où elle relève déjà directement de la réglementation provinciale. Un peu partout au pays, on voit les provinces s'attaquer au problème. Exiger que l'Office national de l'énergie contrôle les émissions des activités industrielles en amont ressemble fort à une ingérence

industrial regulation and control over natural resources. It amounts to counting the harm of emissions twice.

The risk of the federal government rejecting a pipeline on these environmental grounds is a potential constitutional challenge.

Furthermore, there are some basic administrative difficulties with the federal plan. First, how would the federal government link upstream oil and gas projects to a specific pipeline? The emissions intensity from a new project that's enabled by a pipeline could be much lower than that using the proposed regulations. Nor is any upstream user required to use a specific pipeline, such as that under any review under the new rules.

Rejecting a pipeline because of related upstream emissions might result in the transport of oil by other means in which upstream emissions would not be regulated, such as rail. That would make the rejection both economically costly and ineffective in reducing emissions and, as we just heard, likely less safe.

The federal plan also totally ignores downstream emissions, which is the vast majority of emissions from oil.

At the end of the day, rejecting a pipeline for the purpose of reducing emissions will be not only an uncertain tactical approach because of this constitutional risk but also an economically inefficient way of reducing emissions. It's bad economic strategy too.

Some form of carbon pricing, either by the federal government or provincial governments, would be a more effective means of reducing emissions instead. A gram of carbon dioxide has the same effect in the atmosphere whether emitted from oil extraction or other activities. There is no reason to presuppose that each tonne of carbon emissions generated by oil production in Alberta or Saskatchewan would yield less economic value for Canada's economy than, say, cement production in Quebec, steel manufacturing in Hamilton or coal mining in Cape Breton. The new federal rules make this judgment on behalf of Canadians.

Limiting pipelines only addresses the emissions from oil. Limiting pipelines reduces the economic returns that oil workers and companies get. That's a very indirect way of getting companies to reduce emissions. If we want Canadians to reduce emissions, the Canadian government should put in place emissions pricing to directly target emissions.

Adding a pipeline would improve the profitability of oil producers and make society as a whole better off without increasing total emissions, if we were instead to rely on carbon

dans la juridiction provinciale en matière de réglementation industrielle et de contrôle des ressources naturelles. Cela revient à compter deux fois le dommage causé par les émissions.

Le risque que le gouvernement fédéral rejette un oléoduc pour des raisons environnementales constitue potentiellement un défi constitutionnel.

En outre, le plan fédéral soulève des difficultés administratives fondamentales. Tout d'abord, comment le gouvernement fédéral établirait-il le lien entre des projets pétroliers et gaziers en amont avec un oléoduc particulier? L'intensité des émissions d'un nouveau projet rendu possible par un pipeline pourrait être bien inférieure à celle obtenue en application des réglementations proposées. Par ailleurs, un utilisateur en amont n'est pas tenu d'utiliser un pipeline spécifique, comme celui soumis à un examen en vertu de la nouvelle réglementation.

Qui plus est, si un projet de pipeline était rejeté en raison des émissions en amont qui en résulteraient, il se pourrait que le pétrole soit transporté par d'autres moyens, notamment par rail, secteur où les émissions en amont ne seraient pas réglementées. Une telle décision serait à la fois coûteuse économiquement parlant et inefficace pour réduire les émissions et, comme on vient de l'entendre, nuirait vraisemblablement à la sécurité.

Le projet fédéral ignore aussi totalement les émissions en aval, qui constituent la vaste majorité des émissions de pétrole.

En fin de compte, le rejet d'un pipeline en vue de réduire les émissions apparaît comme une tactique incertaine en raison du risque constitutionnel et aussi comme un moyen inefficace du point de vue économique de réduire les émissions. C'est également une mauvaise stratégie économique.

Au lieu de cela, la perception d'une forme de redevance carbone, par le gouvernement fédéral ou les provinces, offrirait un moyen plus efficace de réduire les émissions. Un gramme de dioxyde de carbone a le même effet dans l'atmosphère qu'il soit émis au cours de l'extraction du pétrole ou d'une autre activité. Rien ne permet de supposer qu'une tonne d'émissions carboniques provenant de la production pétrolière en Alberta ou en Saskatchewan ajouterait moins de valeur à l'économie du Canada que, disons, la production de ciment au Québec, la production sidérurgique à Hamilton ou l'exploitation minière au Cap Breton. La nouvelle réglementation fédérale se prononce dans ce sens à la place des Canadiens.

Les restrictions imposées aux oléoducs ne concernent que les émissions liées au pétrole. Elles réduisent les avantages économiques qui reviennent aux travailleurs et compagnies du secteur. C'est là une façon très indirecte d'obtenir que les sociétés réduisent les émissions. Si l'on veut que les Canadiens réduisent leurs émissions, le gouvernement canadien doit mettre en place une tarification des émissions qui cible directement celles-ci.

L'ajout de l'oléoduc améliorerait la rentabilité des producteurs de pétrole et constituerait un avantage pour la société dans son ensemble sans accroître le total des émissions, si l'on devait au lieu

pricing. We could have a carbon pricing system, greenhouse gas reductions and a profitable oil and gas sector to help drive a growing economy as long as we have pipelines.

To summarize, the federal pledge to count upstream emissions against pipeline projects under review by the National Energy Board is probably both legally dubious and economically unsound. Blocking pipelines, as opposed to putting a price on emitting greenhouse gases, would hinder rather than help Canada as we try to achieve our promised emissions reductions at the lowest cost to the economy.

Thank you very much. I look forward to your questions.

The Chair: Thank you very much.

Senator Doyle: Thank you for your presentation. Assume for a moment that we're not going to be shutting down anytime soon industries that use oil and gas in their operations. You make the point that serving them by pipeline increases their profit margins, which it does. But is serving these industries by pipeline infinitely more environmentally friendly? Does getting petroleum stock to market by truck or train leave a much bigger carbon footprint over the long term than a pipeline would leave?

Mr. Dachis: I might throw that to Ken first. He has done more work specifically on the trade-off of rail versus pipelines.

Mr. Green: Yes, thank you for the question. There are more when moving the same amount of oil by rail and/or truck. We did not study the exact ratio of emissions, but it's well understood that pipelines are less emitting and the safest, most efficient and economical way to move liquids, essentially, across large distances. We move many things by pipelines. Clearly, that is historically the preferred way to move things.

It makes sense because pipelines go from our fixed route infrastructure, point A to point B, they avoid the centres of population areas, and they're often underground where they can't be impacted by other modes of transport. Rail and truck tend to run above ground, and highways tend to be routed directly through the centres of cities and towns because that's where you want to bring goods to market. Therefore, there's more exposure to people based on those modes of transport than there would be using pipelines.

Mr. Dachis: I would defend one thing: we have to remember that rail is going to have a role in transporting oil, at least in the near term, no matter what. There are other benefits to rail transportation that we have to keep in mind. First and foremost, it allows a lot of flexibility for shipping companies. An ability for a company to not have to direct all their oil to one specific part of,

de cela recourir au système de tarification axé sur le carbone. Nous pourrions avoir un système de tarification carbone, une réduction des gaz à effet de serre et un secteur du pétrole et du gaz rentable contribuant à la croissance économique, pour autant que l'on dispose d'oléoducs.

Pour résumer, la décision fédérale de tenir compte des émissions en amont dans l'évaluation des projets d'oléoducs examinés par l'Office national de l'énergie est probablement légalement bancale et économiquement mal fondée. Empêcher les oléoducs, au lieu de faire payer les émissions de gaz à effet de serre, n'aiderait pas le Canada mais l'entraverait plutôt dans ses efforts pour atteindre ses objectifs de réduction des émissions au moindre coût pour l'économie.

Merci. Il me tarde d'entendre vos questions.

Le président : Merci beaucoup.

Le sénateur Doyle : Merci pour votre présentation. Supposons un instant que nous ne fermions pas dans un proche avenir les industries qui utilisent du gaz et du pétrole dans leurs opérations. Vous dites que le recours aux oléoducs augmente leurs marges de profits, ce qui est vrai. Mais est-ce que la livraison par oléoduc est infiniment plus respectueuse de l'environnement? Est-ce que l'approvisionnement du marché en pétrole par camion et par train laisse une empreinte carbone beaucoup plus large à long terme que ne le ferait un oléoduc?

M. Dachis : Je voudrais demander à Ken de répondre d'abord. Il a travaillé davantage sur cette question précise de l'arbitrage entre le rail et les oléoducs.

M. Green : Oui, merci pour cette question. Le transport du pétrole par rail ou par camion génère plus d'émissions. Nous n'avons pas étudié le ratio exact d'émissions, mais il est généralement admis que les oléoducs en génèrent de moindres quantités et constituent la façon la plus sûre, plus efficace et la plus économique de transporter des liquides, essentiellement, sur de longues distances. On transporte beaucoup de choses par pipelines. C'est indubitablement le mode de transport préféré historiquement.

C'est logique, parce que les pipelines partent d'une infrastructure routière fixe, du point A au point B, ils traversent les zones où se trouvent des centres de population, et ils sont souvent enterrés là où ils ne peuvent pas subir l'impact des autres modes de transport. Les trains et les camions circulent généralement au-dessus du sol et les routes tendent à traverser les centres des villes et villages parce que c'est là que l'on veut apporter les marchandises au marché. Par conséquent, les personnes sont plus exposées au danger si l'on a recours à ces modes de transport plutôt qu'à l'oléoduc.

M. Dachis : Je soutiendrai une chose : il ne faut pas perdre de vue que le rail continuera d'avoir un rôle à jouer dans le transport du pétrole, en tout cas à court terme, quoi qu'il arrive. Le transport par rail a d'autres avantages qu'il ne faut pas perdre de vue. Pour commencer, il donne une grande souplesse aux entreprises de transport. La possibilité pour une compagnie de

say, the Midwestern United States and being able to serve diverse parts of the U.S. market can lead to higher economic returns for these producers. There are a couple of specific things about rail, such as lower cost of dilution for crude oil from the oil sands, in particular, for being able to ship it more easily, and also the lower capital cost of rail. Rail will have a role, so we shouldn't be thinking about completely foreclosing on rail in the future but remembering that pipelines are the better long-term option for the larger scale shipment.

ne pas devoir transporter tout son pétrole à un endroit particulier, disons, du centre des États-Unis et de pouvoir servir différentes parties du marché américain peut se traduire par des profits plus élevés pour ces producteurs. Le transport par rail présente quelques aspects spécifiques, par exemple le moindre coût de la dilution pour le pétrole brut provenant des sables bitumineux, en particulier, la plus grande facilité de transport, et le moindre coût en capital du rail. Le rail aura donc son rôle à jouer, il ne faut donc pas s'imaginer qu'on va s'en passer entièrement à l'avenir mais plutôt ne pas oublier que le transport par oléoduc offre la meilleure option à long terme pour le transport de grandes quantités de pétrole.

Senator Doyle: For pipelines to take their petroleum products to tidewater for export overseas, is it fair to consider the upstream uses of these products, given the fact that they might be exported overseas to countries that may not share in our emission control standards and that kind of thing?

Le sénateur Doyle : Pour les oléoducs qui acheminent les produits pétroliers jusqu'au port d'où ils seront exportés à l'étranger, est-il bien équitable de considérer l'emploi fait en amont de ces produits, compte tenu du fait qu'ils peuvent être exportés vers des pays qui ne partagent pas nos normes de contrôle des émissions et ce genre de choses?

Mr. Dachis: Do you mean applying the same sort of rules that the federal government is talking about?

M. Dachis : Vous parlez d'appliquer le même genre de réglementation que celle dont parle le gouvernement fédéral?

Senator Doyle: Yes.

Le sénateur Doyle : Oui.

Mr. Dachis: That would be nearly impossible to do for the rail sector. There is no infrastructure for any kind of approval process, at least at the federal level that I'm familiar with, say with transloading facilities for oil, or any kind of loading process for oil onto rail. There's no way I can possibly conceive of a similar system for rail that you're considering for the pipeline sector for upstream emissions.

M. Dachis : Ce serait presque impossible à faire pour le secteur du rail. Il n'y a pas d'infrastructure pour un quelconque processus d'approbation, du moins au niveau fédéral que je connais assez bien, concernant disons l'installation de transbordement du pétrole, ni aucun processus de chargement du pétrole sur les rails. Un système semblable pour le rail à celui que vous envisagez pour le secteur des oléoducs en matière d'émissions en amont, me semble tout à fait inimaginable.

Senator Unger: How great is the difference between transporting by rail versus by pipeline and/or trucking in the cost to the producer?

La sénatrice Unger : En ce qui concerne le coût pour le producteur, quelle est l'ampleur de la différence entre le transport par rail, par oléoduc et/ou par camion?

Mr. Green: I will leave the cost to the producer to my fellow testifier. We did not look at the cost to the producers. We looked at the actual risk of moving this unit of oil by rail versus by pipeline.

M. Green : Je demanderai au témoin qui m'accompagne de répondre pour ce qui est du coût. Nous n'avons pas examiné la question du coût pour le producteur. Notre examen portait sur le risque réel que présentait le transport du pétrole par rail ou par oléoduc.

I want to completely agree with my colleague. We need all of these modes of transport. You can't service small markets with a pipeline. You can't service shifting markets with pipelines either. We need rail and we need truck. We need barge, and we need tanker to get the products that humans need to their markets.

Je suis on ne peut plus d'accord avec mon collègue. Nous avons besoin de tous ces modes de transport. On ne peut utiliser l'oléoduc pour approvisionner de petits marchés. Pas plus que des marchés qui ne sont pas stables. On a besoin du rail et on a besoin des camions. On a besoin de barges, et on a besoin de pétroliers pour acheminer les produits dont les hommes ont besoin jusqu'à leurs marchés.

A as I said, the risk with regard to moving a given amount of oil by rail is between 3.5 to 5.5 times as high as moving that same amount by a pipeline. By risk, I mean the risk of an incident or accident, which is a breach or a spill or a derailing or a leak in a train car. The risk is a bit higher.

Comme je l'ai dit, le risque lié au transport d'une quantité donnée de pétrole par rail est de 3,5 à 5,5 fois plus élevé que pour le transport par oléoduc. Par risque, j'entends le risque d'un incident ou d'un accident, à savoir une rupture, ou un déversement, un déraillement ou une fuite dans un wagon-citerne. Le risque est un peu plus élevé.

The costs, from what I understand, are significantly lower for moving by pipeline versus by rail, but I have not studied specifically the costs of moving by truck or by rail or by pipeline.

Mr. Dachis: The costs of shipping by rail are definitely higher than pipelines. The costs, however, do depend on the type of train being used. There are two types of ways of using a train. One is called a unit train, where every single carriage in that train carries oil, and it goes from one destination to the other without any stops or dropping off anything or changing a load. It's just a direct shuttle route. The other option is having oil interspersed with other things like grain or whatever else you can imagine goes into a railcar. That's the highest cost option per barrel. How much does vary, I don't know, but the real value of pipelines is getting a higher price for Canadian producers, a higher price of oil. That's really what it's really all about.

Senator Unger: And do either of you retain some degree of optimism about the fate of Keystone when there's a change south of the border?

Mr. Green: I was with the American Enterprise Institute, in Washington, D.C, for about seven years, and it seemed obvious to me that, when the Keystone pipeline became a point of political dispute between the two presidential candidates, Mitt Romney and Barack Obama, the project may have been doomed at that moment because it drove the parties so far apart that there was no room left for compromise on the issue. It became a purely political consideration and a point of dispute between the two parties in the United States that, really, there was no bridging.

I'm not optimistic about that project. I'm cautiously optimistic that Canada will find a way to get its oil and its gas to tidewater, whether that's Energy East or one of the other proposed pipelines. I think, economically, it's a necessity that we do so, and I'm cautiously optimistic that everyone is seeing that reality and that it's changing the rhetoric that we're hearing about Energy East especially. But it's a cautious optimism because opposition is pretty fierce.

Senator Unger: Mr. Dachis, you make the assertion that, if the NEB reviews and directs upstream greenhouse gas emissions linked to the projects under its review, the federal government will likely be intruding into an area of provincial responsibility. What's the practical implication of that, and could you possibly anticipate that someone will object and that there will be a court challenge?

Mr. Dachis: The practical implication is that let's say that the federal government makes an explicit ruling that says, "As part of our rejection for this pipeline, we cite these reasons." You could very well envision that the directly affected party, being the pipeline or the oil and gas companies that had planned to use that

En ce qui concerne les coûts, je crois comprendre qu'ils sont sensiblement moins élevés pour le transport par pipeline par rapport au rail, mais je n'ai pas étudié spécifiquement le coût du transport par camion, par rail ou par pipeline.

M. Dachis : Le coût du transport par rail est indubitablement plus élevé que pour les pipelines. Ces coûts, toutefois, varient en fonction du type de train que l'on utilise. On peut utiliser un train de deux manières. On appelle l'un train-bloc, lorsque chaque wagon du train transporte du pétrole, et qu'ils vont d'une destination à l'autre sans arrêt, sans décharger quoi que ce soit ni changer de chargement. Il fait une navette directe. Dans l'autre cas, le pétrole est mélangé à d'autres choses comme le grain ou n'importe quoi d'autre susceptible d'être chargé dans un wagon. Dans cette option, les frais de transport par baril sont les plus élevés. Je ne sais pas quelle est l'ampleur de la variation, mais je sais que le pipeline a pour principal intérêt de permettre aux producteurs canadiens d'obtenir un meilleur prix pour leur pétrole. En réalité, c'est de ça qu'il s'agit.

La sénatrice Unger : Et est-ce que l'un ou l'autre d'entre vous conserve une lueur d'espoir en ce qui concerne le sort de Keystone et un changement éventuel au sud de nos frontières?

M. Green : J'ai travaillé avec l'American Enterprise Institute, à Washington, D.C, pendant sept ans environ, et il me semblait évident, lorsque l'oléoduc Keystone est devenu un point de friction politique entre les deux candidats à la présidence, Mitt Romney et Barack Obama, que le projet risquait fort d'être condamné dès ce moment parce que l'écart entre les partis était si grand qu'il ne laissait aucune place au compromis. C'était devenu une question purement politique et un tel motif d'affrontement entre les deux partis aux États-Unis que, réellement, le fossé ne pouvait plus être comblé.

Je ne suis pas optimiste à l'égard de ce projet. J'ai bon espoir que le Canada trouve le moyen de transporter son pétrole et son gaz jusqu'à un terminal côtier, que ce soit Énergie Est ou un des autres oléoducs proposés. C'est selon moi, la nécessité économique qui nous l'impose, et j'ai bon espoir que cette nécessité s'impose à chacun, et qu'elle les amène à tenir des discours différents par exemple en ce qui concerne Énergie Est. Mais l'opposition est assez farouche et je suis d'un optimisme prudent.

La sénatrice Unger : Monsieur Dachis, vous affirmez que, si l'ONE examine la question des émissions de gaz à effet de serre en amont et intervient dans leur gestion en rapport avec les projets qu'il est chargé d'examiner, le gouvernement fédéral empiètera vraisemblablement sur le domaine de responsabilité des provinces. Quelle implication pratique cela peut-il avoir et pensez-vous qu'il y aura des objections à cela pouvant donner lieu à un recours devant les tribunaux?

M. Dachis : L'implication pratique, dans le cas par exemple où le gouvernement fédéral décide formellement que, « à l'appui de notre décision de ne pas autoriser cet oléoduc, nous citons ces raisons. » On peut parfaitement envisager que la partie directement concernée, que ce soit le pipeline ou les compagnies

pipeline, would bring a challenge against that ruling that might wind its way up to the Supreme Court. That would be the practical implication of a constitutional challenge.

Senator Eggleton: Thank you, gentlemen. Mr. Green, first of all, you indicated the statistics with respect to the comparison of oil by rail versus oil by pipeline, and you indicated there are fewer incidents with respect to pipeline than by rail, but you also said, at the same time, that you felt both of the systems were 99.9 per cent safe. That's a pretty big figure. It doesn't seem that these incident ratios really make all that much difference in view of that. Let me ask you: Have you done any studies with respect to the impact or damage of any of these incidents?

Mr. Green: Not specifically in terms of specific rail incidents or specific pipeline incidents. With reference to the 99.9 per cent, it's not my opinion. It's simply what is out there in the literature as to the safety issues. If you were only moving one barrel of oil, the difference is not going to be meaningful. If you're moving a billion barrels of oil, it will be somewhat meaningful.

We have not really looked at the damage other than that, again, the data from Transport Canada, from the Transportation Safety Board, suggests that very few incidents, either by rail or pipeline, lead to persistent environmental damage, which is not to say none. I am certainly not downplaying either the human suffering or the environmental damage that can happen with a large oil spill or a significant oil spill, but, in the main, given how much we move, the safety record is really quite impressive.

Senator Eggleton: Okay. But nothing specific on the impact or damages.

The second question: With respect to Canadian municipalities, they've often expressed concern about dangerous goods, in whatever mode of transportation, coming through their communities. I happen to know exactly where the pipeline goes through Toronto because I used to represent the constituency through which much of it goes, but it's a question of information — whatever the mode of transportation, again — and getting information in a timely fashion. This seems to have been a problem for some period of time now. Can you comment on how better information might be able to flow to municipalities?

Mr. Green: I believe that, in the revised rail guidelines that have been put forward both in the United States and Canada, one element of those increased safety standards was provisions to improve the communication and notification to first responders when moving dangerous goods.

There is, of course, always a trade-off with regard to safety, with regard to informing your first responders of what may be moving through a community and informing potentially bad

de pétrole et de gaz, qui envisageait de l'utiliser, intente un recours contre cette décision qui pourrait finir devant la Cour suprême. Cela serait l'implication pratique d'un recours sur le plan constitutionnel.

Le sénateur Eggleton : Merci messieurs. Monsieur Green, tout d'abord, vous avez cité les statistiques concernant la comparaison du transport du pétrole par rail et par oléoduc, et vous avez dit qu'il y avait moins d'accidents avec les pipelines qu'avec le rail, mais vous avez dit, en même temps, que pour vous les deux systèmes étaient sûrs à 99.9 p. 100. C'est un chiffre impressionnant. Il ne semble pas que ces taux d'accident fassent réellement une différence tant soit peu importante à la lumière de ce chiffre. Permettez-moi de vous poser la question : avez-vous fait une quelconque étude concernant l'impact ou le dommage causé par un de ces accidents?

M. Green : Pas en termes d'accidents de rails spécifiques ou d'accidents d'oléoducs spécifiques. Pour ce qui est du chiffre de 99,9 p. 100, il ne s'agit pas de mon avis. On le trouve dans la littérature sur les questions de sécurité. Si vous ne transportez qu'un baril de pétrole, la différence sera négligeable. Si vous transportez 1 milliard de barils de pétrole, elle cesse de l'être.

Nous n'avons pas réellement étudié les dommages en dehors, de nouveau, des données provenant de Transports Canada, d'où il ressort que très peu d'incidents, liés au transport par rail ou pipeline, causent un dommage persistant pour l'environnement, ce qui ne veut pas dire aucun. Je ne cherche sûrement pas à minimiser les souffrances humaines ou le dommage écologique pouvant découler d'un déversement accidentel important, mais dans l'ensemble, compte tenu des quantités transportées, le bilan en matière de sécurité est réellement très impressionnant.

Le sénateur Eggleton : D'accord. Mais rien de spécifique sur l'impact ou les dommages.

La seconde question : en ce qui concerne les municipalités canadiennes, elles ont souvent exprimé leurs préoccupations en ce qui concerne la traversée de leur communauté par des produits dangereux, quel que soit le mode de transport. Il se trouve que je sais exactement par où passe le pipeline à Toronto parce que je représentais la circonscription par où passe la plus grande partie de l'oléoduc, mais c'est une question d'information, quel que soit le mode de transport, de nouveau — et d'obtention de l'information en temps voulu. C'est un problème qui dure depuis assez longtemps maintenant. Auriez-vous un commentaire sur la façon d'améliorer le flux de l'information à destination des municipalités?

M. Green : Je crois que, dans les orientations révisées sur le transport par rail, adoptées tant aux États-Unis qu'au Canada, l'un des éléments visant à améliorer les normes de sécurité prenait la forme de dispositions pour améliorer la communication et la notification des premiers intervenants en matière de transport de produits dangereux.

Bien sûr, il y a toujours un arbitrage en matière de sécurité, en ce qui concerne l'information à communiquer aux premiers intervenants concernant les produits qui traversent leur

actors who may want to cause mischief about what's moving in specific rail lines as well. There's also, of course, ramifications with regard to revealing industry preferences for how things are moved.

I think improving the communication to first responders is part of the revised rail safety plans in Canada and the United States. How exactly that would work, I don't know, and I have not read detailed plans as to how that would work and how a rail company would inform first responders about exactly what's on a multicar train that's not a unit train and exactly what the characteristics are of the things in the individual railcars. That I don't know.

Senator Eggleton: What about pipelines? Is there any protocol if there's a leak in some part of system? If it's not in that municipality, perhaps it could evolve into that part of the pipeline. Is this kind of information provided for first responders?

Mr. Green: I don't have specific knowledge about that. Pipelines in a sense are not really pure; they are like a railcar, in a sense. Different things go through pipelines in pulses, and the characteristics of a given unit of diluted bitumen or oil moving through a pipeline coming from one facility will be somewhat different from that coming from another producing facilityi.

I'm not aware of whether or not jurisdictions, or as you say municipalities, are informed or can be informed about the specific characteristics of what's moving through a pipeline in a vicinity where they may have to respond to a breach.

Senator Eggleton: Mr. Dachis, you said you weren't a lawyer, and yet much of your presentation is legal argument. Was your co-author a lawyer?

Mr. Dachis: Absolutely. I get to work with some really good lawyers like Grant.

Senator Eggleton: I'm reading this from our Library of Parliament documents. You suggest that considering upstream greenhouse gas emissions might be a stretch of federal authority; however, in 2005, based on its power to regulate toxic substances as an aspect of criminal law, the federal government added six GHGs to the list of toxic substances in Schedule 1 of the Canadian Environmental Protection Act. Since then, it has enacted a number of regulations relating to GHGs based on certain powers. Doesn't that change the picture in terms of federal government jurisdiction?

communauté, information qui risque d'arriver à des acteurs malintentionnés qui peuvent vouloir causer des méfaits, sur les produits qui circulent sur certaines lignes de chemin de fer également. Cela peut aussi, bien sûr, avoir des répercussions dans la mesure où les préférences de l'industrie concernant les modalités de transport peuvent être révélées.

Je crois que l'amélioration de la communication avec les premiers intervenants fait partie des plans révisés en matière de sécurité des transports par rail, au Canada et aux États-Unis. Je ne sais pas exactement comment cela fonctionnerait, je n'ai pas lu le plan détaillé là-dessus, et sur la façon dont une compagnie de chemin de fer par exemple informerait les premiers intervenants concernant le changement spécifique d'un train multi marchandises donc pas un train-bloc et les caractéristiques exactes des produits transportés dans chaque voiture. Ça je ne sais pas.

Le sénateur Eggleton : Qu'en est-il des oléoducs? Existe-t-il un protocole s'il y a une fuite quelque part dans le système? Si ce n'est pas dans cette municipalité, cela pourrait se présenter dans cette partie du pipeline. Est-ce que ce genre d'information est fourni aux premiers intervenants?

M. Green : Je n'ai pas de connaissance précise sur ce sujet. Les pipelines dans un sens ne sont pas réellement purs; ils sont comme un wagon de train, dans un sens. Il transporte différentes choses, et les caractéristiques d'une unité particulière de bitume dilué ou de pétrole circulant dans le pipeline provenant d'une installation seront un peu différentes de celles qui proviennent d'une autre installation de production.

Je ne sais pas si les différentes juridictions, ou comme vous dites les municipalités, sont informées ou peuvent être informées concernant les caractéristiques spécifiques du produit circulant dans le pipeline dans une zone où elles peuvent être appelées à intervenir en cas de rupture.

Le sénateur Eggleton : Monsieur Dachis, vous avez dit que vous n'étiez pas avocats, et pourtant l'essentiel de votre présentation consiste en un argument juridique. Votre coauteur était-il avocat?

M. Dachis : Absolument. J'ai l'occasion de travailler avec d'excellents avocats comme Grant.

Le sénateur Eggleton : Ce que je lis vient des documents de la Bibliothèque du Parlement. D'après vous, examiner la question des émissions en amont de gaz à effet de serre ne serait pas du ressort des autorités fédérales; toutefois, en 2005, usant de son pouvoir de réglementer les substances toxiques comme un aspect du droit criminel, le gouvernement fédéral a ajouté six GES à la liste des substances toxiques à l'annexe 1 de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement. Depuis, il a adopté de nombreux règlements concernant les GES sur la base de certains pouvoirs. Est-ce que cela ne modifie pas le tableau en termes de juridiction du gouvernement fédéral?

Mr. Dachis: This goes back to the question of what's called a "federal head of power." The federal government has clear authority to address criminal issues, and they can ban or forbid a certain substance. That's a specific head of power. A federal environmental assessment is a different story, where it's not about banning or prohibiting these things, it's about trying to balance this issue against another benefit.

A federal environment assessment, as the Supreme Court has said, cannot be a Trojan Horse for these other elements. You can't use a criminal prohibition as one justification for allowing something to happen as part of a federal environmental process.

Senator Eggleton: That depends on how they treat the results of the NEB report. Is anybody challenging this at this point in time, or are they waiting to see how the federal government uses this information for making its decision?

Mr. Dachis: The press conference on this topic only happened in late January. I don't know if the consultation period has closed, but this is still very much an open issue. As a committee, I encourage you to look at this as part of your report.

Senator Eggleton: At the end of the day, it's a Governor-in-Council decision; it's not a legislative decision.

Mr. Dachis: Yes, it would be. Again, the courts have addressed this question of a federal environmental assessment, addressing numerous other instances.

The Chair: For the sake of Senator Eggleton and the people watching, the Library of Parliament analyst has told me there is an app called AskRail launched in June 2015, and it tells you what's going on in your backyard. I haven't tried it.

Senator Black: Thank you both for being here. This is, in my view, the most pressing economic issue facing Canada today, and your passionate, informed testimony is very helpful to the deliberations going on.

Mr. Green, in respect of the excellent questions from my colleague Senator Eggleton, you have indicated that the statistics indicate that rail and pipeline are effectively 100 per cent safe, for all intents and purposes. But you have indicated that risk factors — rail versus pipelines — is quite a dramatic difference. Would you elaborate, please?

Mr. Green: Certainly. I am sorry to contradict you. I would never say that either mode of transport, rail or pipeline or any other, is 100 per cent safe. This is something I've dealt with most of my career, which is there's no such thing as a no-risk world or a 100 per cent safe environment. There is a small risk differential.

M. Dachis : Cela renvoie à la question de savoir ce qu'on appelle « une compétence fédérale ». Le gouvernement fédéral a indéniablement le pouvoir de traiter des questions criminelles, et peut interdire une certaine substance. C'est une compétence spécifique. Une évaluation environnementale fédérale, c'est une autre histoire, où il n'est pas question d'interdire ces choses, il s'agit de trouver le juste équilibre entre la solution proposée et une autre.

Une évaluation environnementale fédérale, comme l'a dit la Cour suprême, ne peut servir de cheval de Troie pour ces autres éléments. On ne peut pas se servir d'une interdiction relevant du droit criminel comme justification pour autoriser que quelque chose se fasse dans le cadre d'un processus environnemental fédéral.

Le sénateur Eggleton : Cela dépend de la façon dont ils traiteront les résultats du rapport de L'ONE. Est-ce que quelqu'un introduira un recours à ce moment-là, ou est-ce que les intéressés attendront de voir comment le gouvernement fédéral se sert de cette information pour prendre sa décision?

M. Dachis : La conférence de presse sur ce sujet n'a eu lieu qu'à la fin janvier. Je ne sais pas si la période de consultation est terminée, mais cela reste une question tout à fait ouverte. J'encourage le comité à examiner la question dans le cadre de votre rapport.

Le sénateur Eggleton : En fin de compte, c'est le gouverneur en conseil qui prend la décision; ce n'est pas une décision législative.

M. Dachi : Oui, ce serait le cas. De nouveau, les tribunaux ont abordé cette question de l'évaluation environnementale fédérale, dans de nombreux cas.

Le président : Pour la gouverne du sénateur Eggleton et de l'auditoire, l'analyste de la Bibliothèque du Parlement m'a dit qu'il existe une application qui s'appelle AskRail qui a été lancée au mois de juin 2015, et qui vous dit ce qui se passe dans votre arrière-cour. Je ne l'ai pas essayée.

Le sénateur Black : Merci à vous de votre présence ici. C'est à mon avis la question économique la plus urgente que doit affronter le Canada aujourd'hui, et votre témoignage passionné et bien informé est très utile aux délibérations en cours.

Monsieur Green, en réponse aux excellentes remarques de mon collègue le sénateur Eggleton, vous avez signalé que les statistiques indiquent que le transport ferroviaire et par oléoduc sont totalement sécuritaires. Mais vous avez également fait valoir qu'en ce qui concerne les facteurs de risque, il existe un écart assez marqué entre ces deux modes de transport. Pourriez-vous préciser?

M. Green : Volontiers. Je suis désolé de vous contredire, mais je ne dirais jamais que l'un ou l'autre, ou n'importe quel autre mode de transport est totalement sécuritaire. C'est une chose à laquelle j'ai été confronté pendant presque toute ma carrière, à savoir qu'il n'existe pas de monde sans risques ou de milieu

totalement sécuritaire. Ce qu'il y a, c'est une petite différence au niveau des risques.

If you eat a certain food and it increases your risk of heart disease by a small amount, for you as an individual that may be unimportant. For us as a society of more than 35 million people, the risk starts to lead to people having health incidents, which you have to deal with.

Si vous mangez un aliment qui augmente légèrement votre risque de maladie cardiaque, cela n'est peut-être pas très important pour vous personnellement. Mais pour une société de plus de 35 millions de personnes, le risque se multiplie et commence à produire des problèmes de santé qu'il faut traiter.

It's much the same with the question of oil transport. The differential is relatively low, and indeed the vast majority is moved with no incidents or damage to people or the environment, but at the margin of things, there is a differential. To the extent that government policy drives more oil to rail than would be there based on the market, those policies are slightly increasing the risk to Canadians and their environment.

C'est pratiquement la même chose pour la question du transport de pétrole. L'écart est relativement faible et l'immense majorité du pétrole est transportée sans incidents ni dommages aux personnes ou à l'environnement, mais il y a une différence à la marge. Dans la mesure où la politique gouvernementale favorise davantage le transport ferroviaire du pétrole que ne le voudrait le marché, elle augmente légèrement le risque pour les Canadiens et leur environnement.

Senator Black: I want to be clear on what you're saying. Would you have this committee believe that, from a policy point of view, pipelines are a better method of transporting oil than rail, the reverse, or are they equal in your view?

Le sénateur Black : Je tiens à bien comprendre ce que vous dites. Voulez-vous faire croire au comité que, d'un point de vue politique, les oléoducs sont un meilleur mode de transport du pétrole que le transport ferroviaire ou est-ce l'inverse? Ou les deux modes sont-ils équivalents selon vous?

Mr. Green: Specifically, moving a given amount of oil or gas by pipeline is incrementally safer with regard to both the environment and human health than moving that same quantity of oil or gas by rail. That's what the data from Transport Canada and the Transportation Safety Board and Environment Canada shows us. Incrementally, there's a slight increase in safety by pipeline versus rail.

M. Green : Plus précisément, le transport d'une quantité donnée de pétrole ou de gaz par oléoduc est proportionnellement plus sûr pour l'environnement et la santé humaine que le transport par chemin de fer. Voilà ce que nous apprennent les données de Transports Canada, du Bureau de la sécurité des transports et d'Environnement Canada. Proportionnellement parlant, la sécurité est légèrement supérieure si le transport se fait par oléoduc plutôt que par chemin de fer.

Language is important here because "better" is not only about safety. "Better" involves other considerations such as routing through human environments, the cost of transport and benefits to society of higher returns on the transport. It's a term that's overly broad for me to use. Our study specifically used safety data for spills and human health incidents, and not economic data.

Les termes sont importants ici, car « meilleur » ne s'entend pas exclusivement de la sécurité et comprend d'autres considérations, notamment le passage par des milieux humains, le coût du transport et les avantages pour la société d'une meilleure rentabilité du transport. C'est donc un terme beaucoup trop général pour que je puisse l'utiliser. Notre étude a spécifiquement utilisé des données sur la sécurité pour les déversements et les incidents liés à la santé humaine et non des données économiques.

Senator Black: I found your testimony very helpful and informative. You have focused on the GHG standard that has recently been imposed and is ongoing, and you have suggested that potentially that action of the Government of Canada is unconstitutional. You have also suggested, if I understood your evidence, that it's a little unfair because the pipelines are being asked to quantify their GHG emissions, but there's no comparative standard. We're not talking about cement or steel. I took you to say that the analysis of GHG omissions from the upstream pipelines is likely a little unfair, in your point of view.

Le sénateur Black : J'ai trouvé votre témoignage très utile et instructif. Vous avez insisté sur la norme relative aux GES qui est imposée depuis peu et vous avez laissé entendre que la mesure prise par le gouvernement du Canada pourrait être inconstitutionnelle. Si j'ai bien compris, vous avez également suggéré que c'est un peu injuste, car les exploitants d'oléoducs sont tenus de quantifier leurs émissions de GES sans qu'il y ait de norme comparative. Nous ne parlons pas de ciment ou d'acier. J'ai cru vous entendre dire que, selon vous, l'analyse des émissions de GES en amont des oléoducs est probablement un peu injuste.

Mr. Dachis: I think that's a fair assessment.

M. Dachis : Je pense que l'appréciation est juste.

Senator Black: Let's accept that that's fair enough. Do you, however, accept the political view that pipelines are necessary and that the Government of Canada, in its wisdom, determined that some breathing space was going to be required — I think it's four

Le sénateur Black : Disons qu'elle est assez juste. Acceptez-vous néanmoins le point de vue politique selon lequel les oléoducs sont nécessaires et que dans sa sagesse, le gouvernement du Canada a déterminé qu'il fallait laisser un peu de répit — je crois

months in terms of Energy East and seven months for Trans Mountain, but perhaps it's the reverse — and this specific analysis of GHG emissions from pipelines is something that is needed to be answered to give the Government of Canada the freedom necessary to approve both pipelines? Would you accept that political point of view?

Mr. Dachis: Absolutely. This is one of those instances where passive language can be interesting. If you look at the language of the original announcement, they said that upstream greenhouse gas emissions will be assessed. That doesn't necessarily mean they're going to use them to rule against the pipelines.

If it comes down to the federal government putting out a report that says: Yes, this will have an incremental greenhouse gas effect, but we're not going to rule against it because of this effect; we're going to deal with it more directly through a pipeline, or along with a greenhouse gas pricing policy, to make sure that this pipeline doesn't have any incremental effect on emissions, then this might, to your point, give the government some breathing space. I take that point fully.

Senator Runciman: Welcome, gentlemen. Mr. Green, in the material I read, I believe you talked about 2012 numbers that showed Canada lost $17 billion a year because of the price differential. I think that's the number you used. That's a pretty scary number when you consider the benefits that could have provided for Canadians. You were talking about a $36 differential in 2012, and I was looking yesterday, when, I think, the differential was $12. I'm curious what you, and perhaps both witnesses, think the impacts of $25 per barrel oil will be on Canadian producers if it remains at that price for the next little while. What do you see happening?

Mr. Green: There are two questions there. The research you are referencing is not one of the two studies I submitted for the record. It was done in 2013 by me and a colleague, Gerry Angevine, at the Fraser Institute, pointing out the differential, and, in fact, we're in the process of updating that research now.

To the second question, on the long-term consequence for Canadian producers of oil at $25 or $35 per barrel, for the oil sands producers — and again, this is not based on empirical research; this is based on what I've read and studied in the media — that price point is too low for profitability certainly for new developments, and even presses the profitability of ongoing production from existing facilities in the oil sands and the unconventional oil sector. The conventional oil sector may still be competitive even at those prices, although conventional oil and gas is depleting in Canada.

As for the prospects for oil staying at that price, I don't have a crystal ball any more than anyone else. The history of predicting oil prices is perfect in the sense that everybody gets it wrong all the time. All of the world's international agencies expect the markets

qu'il s'agit de quatre mois pour Énergie Est et sept mois pour Trans Mountain, mais c'est peut-être l'inverse — et que cette analyse des émissions de GES émanant des oléoducs doit se faire pour laisser au gouvernement du Canada la latitude nécessaire pour approuver les deux oléoducs? Accepteriez-vous ce point de vue politique?

M. Dachis : Absolument. C'est l'un de ces cas où un langage passif peut être intéressant. Dans la formulation de l'annonce initiale, on disait que les émissions de gaz à effet de serre en amont allaient être évaluées. Cela ne signifie pas nécessairement qu'on va se fonder sur ces évaluations pour se prononcer contre les oléoducs.

S'il s'agit que le gouvernement fédéral fasse paraître un rapport disant que le projet produira des gaz à effet de serre supplémentaires, mais que ce n'est pas la raison pour laquelle il va se prononcer contre lui, que l'on va s'en occuper plus directement au moyen d'un oléoduc ou par une politique de tarification des émissions de GES afin d'éviter des émissions supplémentaires, cela lui donnerait peut-être le répit dont vous parliez. Je comprends tout à fait cette optique.

Le sénateur Runciman : Bienvenue, messieurs. Monsieur Green, dans les documents que je lis, je crois que vous avez parlé des chiffres de 2012 qui ont montré que le Canada a perdu 17 milliards de dollars par an en raison de la différence de prix. Je pense que c'est le chiffre que vous avez indiqué. C'est un chiffre assez effrayant quand on pense aux avantages que ces sommes auraient pu procurer aux Canadiens. Vous parliez d'un écart de 36 $ en 2012, et en regardant hier, je crois que l'écart était de 12 $. Je suis curieux de savoir ce que vous, et peut-être les deux témoins, pensez des effets que 25 $ par baril de pétrole auront sur les producteurs canadiens si le prix reste tel quel pendant un certain temps. Que pensez-vous qu'il se passera?

M. Green : Ce sont deux questions. Les recherches dont vous parlez ne font pas partie de l'une des deux études que j'ai présentées à titre d'information. Elles correspondent à un rapport que moi-même et un collègue, Gerry Angevine, à l'Institut Fraser, avons rédigé en 2013 et qui indiquait l'écart. Nous sommes en fait en train d'actualiser ces données.

Pour la deuxième question, sur les conséquences à long terme pour les producteurs canadiens de pétrole d'un prix à 25 $ ou 35 $ le baril, pour les producteurs de sables bitumineux — sous réserve de préciser que ce n'est pas une constatation issue d'une recherche empirique, mais de ce que j'ai lu et étudié dans les médias —, ce prix est trop bas pour assurer la rentabilité, en tout cas pour de nouvelles exploitations, voire pour la production continue des installations existantes dans les sables bitumineux et le secteur pétrolier non conventionnel. Le secteur conventionnel peut encore être compétitif, même à ces prix, bien que les gisements de pétrole et de gaz conventionnels soient en train de s'épuiser au Canada.

Quant à prédire si le pétrole restera oui ou non à ce prix, je n'ai pas de boule de cristal. L'histoire de la prévision des prix du pétrole est parfaite, puisque tout le monde se trompe tout le temps. Toutes les organisations internationales s'attendent à ce

to absorb the glut and prices to stabilize at a somewhat higher point. I believe that to a certain extent, but on the other hand it is true that the post-World War II average price for a barrel of oil, with only two excursions, was about $30 to $40 a barrel, so reversion to the mean for an extended period is a possibility.

Senator Runciman: The National Energy Board Act considers if a project is in the public interest:

> . . . any public interest that in the Board's opinion may be affected by the issuance of the certificate or the dismissal of the application.

That draws me back to the figure of $17 billion lost to the Canadian treasury. I would think, theoretically anyway, that a reduction in revenue of that magnitude could impact the government's ability to maintain or increase funding in other areas of federal jurisdiction, including those directly linked to the location of the proposed pipeline. You're nodding, so that's an agreement?

Mr. Green: Canadians are clearly losing income, government revenues, retirement fund proceeds and other forms of wealth generation because we are receiving a discounted price for our oil exports to the United States, which is where we now export virtually all of our oil. That highlights our inability to receive the world price by moving our oil to the markets where demand is highest. It's very important for people to understand that the choices we make have consequences, and that's one of the consequences.

Senator Runciman: We had witnesses here last week, and at least one of them seemed pretty pessimistic about Energy East, primarily because of the example he cited, which was opposition within First Nations in New Brunswick.

I'm wondering if either one of you have taken a look at the influence of foreign money in terms of opposition to pipeline development across the country and what impact that's having, if any.

I think it is having an impact. I was looking at some research done by Vivian Krause, and she says that between 2009 and 2013 at least $75 million of U.S. monies have flowed into Canada to fight pipeline development. I saw an article last week where a British gas company was funding opposition to LNG development in British Columbia.

What impact do you see that having? Do you have any suggestions or see any way that could or should be addressed?

Mr. Dachis: I would actually want to tie that question to something you said before about defining the public interest for the National Energy Board. This is what it all comes down to, and it is by far the hardest question: How do you define public interest? There are many private interests in this: on the one hand,

que les marchés absorbent le surplus et que les prix se stabilisent à un niveau un peu plus élevé. J'y crois dans une certaine mesure, mais il ne faut pas oublier qu'après la Seconde Guerre mondiale le prix du baril de pétrole, à deux déviations près, a fluctué entre 30 et 40 $. Par conséquent, le retour à la moyenne pour une période prolongée est une possibilité.

Le sénateur Runciman : La Loi sur l'Office national de l'énergie estime que si un projet est dans l'intérêt public :

> [...] les conséquences sur l'intérêt public que peut, à son avis, avoir la délivrance du certificat ou le rejet de la demande.

Ce qui me ramène aux 17 milliards de dollars que le Trésor canadien a perdus. Je pense, ne serait-ce que théoriquement, qu'une diminution des recettes de cette ampleur pourrait avoir une incidence sur la capacité du gouvernement à maintenir ou à augmenter le financement dans d'autres domaines de compétence fédérale, y compris ceux qui sont directement liés à l'emplacement de l'oléoduc proposé. Vous hochez la tête... vous êtes donc de cet avis?

M. Green : Les Canadiens sont clairement en train de perdre des revenus, des recettes publiques, des fonds de retraite et d'autres formes de génération de richesse parce que nous obtenons un prix réduit pour nos exportations de pétrole vers les États-Unis, pays vers lequel nous exportons maintenant la quasi-totalité de notre production de pétrole. Cela met en évidence notre incapacité à recevoir le prix mondial en envoyant notre pétrole vers les marchés où la demande est la plus forte. Il est essentiel que les gens comprennent que les choix que nous faisons ont des conséquences, et c'est là une des conséquences.

Le sénateur Runciman : Parmi les témoins que nous avons accueillis la semaine dernière, il y en avait au moins un qui semblait assez pessimiste à l'égard d'Énergie Est, surtout à cause de l'exemple qu'il a cité, soit l'opposition des Premières Nations du Nouveau-Brunswick.

Je me demande si l'un d'entre vous a réfléchi à l'influence que les devises étrangères sont en train d'exercer sur l'opposition au développement de l'oléoduc dans le pays et les effets que cela peut avoir, le cas échéant.

Je pense qu'elles ont un impact. Je regardais des recherches effectuées par Vivian Krause, qui affirme qu'entre 2009 et 2013, au moins 75 millions de dollars américains sont entrés au Canada pour lutter contre la construction de l'oléoduc. J'ai lu un article la semaine dernière selon lequel une compagnie de gaz britannique était en train de financer l'opposition à l'exploitation du GNL en Colombie-Britannique.

Quels en sont les effets? Avez-vous des suggestions ou voyez-vous comment il faudrait réagir?

M. Dachis : Je voudrais lier cette question avec ce que vous avez dit à propos de la définition de l'intérêt public pour l'Office national de l'énergie. Voilà à quoi tout se résume et c'est de loin la question la plus difficile : Comment définir l'intérêt public? De nombreux intérêts sont en jeu : d'une part, il y a l'argent étranger

there is the potential for foreign money — I'm not going to address that — but there are private interests on the other side, too. Those, to a large extent, can be segmented or separated, and the National Energy Board should be focused on what's in the broader public interest. But how do you define it? That's the really tough question.

I would argue that it's about economic efficiency and that the National Energy Board needs to address the things that it can directly control. The National Energy Board is not the regulator of greenhouse gas emissions in this country. That is the role of federal and provincial governments. The National Energy Board should only be tasked with addressing the things that it has direct control over. Otherwise, put yourself in the shoes of the poor NEB, which is being told all the time that it's got to deal with greenhouse gases, but it is saying it doesn't have the power to address these things directly.

Senator Runciman: Does anyone want to comment on the foreign monies? Mr. Green?

Mr. Green: We have not looked at that. I've seen Vivian's research. I do think it accentuates the importance of arm's-length regulatory bodies that are semi-autonomous, like the model of the NEB where they are insulated, to a certain extent, from political pressures, whether those be monetary or non-monetary.

One of the reasons that societies create those kind of arm's-length regulators is to insulate them so that they can focus on the scientific, economic, engineering and concrete empirical risks and benefits and not be influenced by political forces and political winds, whether they are monetary or non-monetary.

Senator Runciman: So you think the appointment process has no impact on objectivity?

Mr. Green: I would not be so cynical about that. I would say everything we do is influenced to a certain extent by subjective desires and political influence. To get back to the previous senator's question, I'm still optimistic about humanity's capability of rationally directing public policy; if I weren't, I would have to find another field of endeavour.

Mr. Dachis: Your point goes back not only to what Senator Black said, but what some of your witnesses last week said. Geoffrey Hale and Yale Belanger are the authors of C.D. Howe's study on this topic. They said the regulator must not only be independent but it must be seen to be independent. That's critical.

When you have a political process at the federal level that, at the end of the day, is seen to be putting its thumb on the scale in one direction or the other on the way that the pipeline decision is going to come out, that skews the process and the perception of the process from the get-go.

qui peut rentrer — je ne vais pas m'y arrêter — et les intérêts privés, d'autre part. Ces intérêts privés peuvent, dans une large mesure, être segmentés ou séparés, et l'Office national de l'énergie devrait s'en tenir à ce qui est dans l'intérêt du public en général. Mais comment le définir? C'est une question vraiment difficile.

Il me semble que c'est une question de rentabilité et que l'Office national de l'énergie doit s'occuper de ce qu'il peut contrôler directement. L'Office n'est pas l'organe chargé de la réglementation des émissions de gaz à effet de serre dans ce pays. C'est le rôle des gouvernements fédéral et provinciaux. L'Office national de l'énergie ne devrait pas avoir à s'occuper de choses qui échappent à son contrôle direct. Sinon, mettez-vous dans la peau du pauvre ONE, à qui on demande continuellement de s'occuper des gaz à effet de serre, même s'il dit qu'il n'a pas le pouvoir de le faire.

Le sénateur Runciman : Est-ce que quelqu'un veut parler des devises étrangères? Monsieur Green?

M. Green : Nous n'avons pas étudié la question. J'ai vu la recherche de Vivian. Je pense qu'elle accentue l'importance des organismes de réglementation sans lien de dépendance qui sont semi-autonomes, comme le modèle de l'ONE, et qui sont, dans une certaine mesure, à l'abri des pressions politiques, que ce soit d'ordre monétaire ou autre.

Si les sociétés créent ce genre d'organes de réglementation sans lien de dépendance c'est pour les protéger afin qu'ils puissent se concentrer sur les risques et les avantages concrets et empiriques d'ordre scientifique, économique et technique sans se laisser influencer par les forces et les courants politiques, qu'ils soient monétaires ou non monétaires.

Le sénateur Runciman : Vous pensez donc que le processus de nomination n'a aucun effet sur l'objectivité?

M. Green : Je ne serais pas aussi cynique que cela. Je dirais que tout ce que nous faisons est influencé dans une certaine mesure par des désirs subjectifs et l'influence politique. Pour en revenir à la question du sénateur qui est intervenu avant vous, je reste optimiste quant à la capacité humaine de diriger rationnellement la politique publique; si je ne l'étais pas, il ne me resterait qu'à changer de métier.

M. Dachis : Vos propos ne rejoignent pas seulement les commentaires du sénateur Black, mais aussi ceux de certains de vos témoins de la semaine dernière. Geoffrey Hale et Yale Belanger sont les auteurs d'une étude du C.D. Howe sur ce sujet. Ils ont affirmé qu'il ne suffit pas que l'organe de réglementation soit indépendant, il doit encore être perçu comme tel. C'est absolument fondamental.

Quand vous avez un processus politique fédéral qui ne favorise pas une prise de décision finale affirmée pour l'oléoduc, penchant tantôt d'un côté tantôt de l'autre, le processus et la perception de ce processus seront nécessairement faussés dès le départ.

Senator Runciman: I think one of the witnesses raised Oka, Caledonia and the spectre of facing that kind of opposition, and that governments tend to step back. I think that was the concern he expressed.

Senator Beyak: Thank you, gentlemen. I'm always gratified and happy to see how many Canadians watch Senate committees on television. Our reports are renowned internationally, as the chairman knows, for the work because by witnesses like you. I've been a member of the Fraser Institute since 1998; your founder, Michael Walker, often said, "If it matters, measure it," so I thank you for your very meticulous presentation of the measurements. I think that's very helpful to Canadians.

Mr. Dachis, your presentation was filled with legalese but also the common sense I hear at the door in the riding every day. About 6 million Canadians voted Conservative; about 7 million voted Liberal; and we're all together on wanting a clean environment, clean air and clean water. We're all concerned, of course, with safety and pipelines; but we know that pipelines and trains are safe. We have gallons of oil on the West Coast in B.C. and in Alberta; and people on the East Coast need it desperately, as do indigenous peoples in the North.

We're buying oil from Saudi Arabia, which makes no economic sense to the average Canadian. I appreciate your comments on how we somehow pull that together: Get the common sense of the majority of ordinary Canadians above the special interest groups and the loudest voices, which, of course, matter. We have to listen to them, but we have to do the best for all Canadians. If you have any other helpful hints, I would be very appreciative; but thank you very much for what you've said today.

Mr. Green: Thank you for your support of the Fraser Institute and for your comments. It's really a pleasure and honour to be part of this process. I feel deeply that it's vital to us and to future generations, in particular those living in energy poverty, that Canada live up to its role as a source of hydrocarbons in a place where its produced ethically and with environmental safeguards and health standards.

In our boardroom, and I'm not sure if you've been there, there is a big wooden plaque on the wall that says, "If it matters, measure it." It has engraved calipers and other measuring devices on the plaque. It's our informal motto and how we try to illuminate the impacts of public policy so that Canadians can make better decisions based on empirical data and call for better policy based on empirical data that we can all theoretically agree upon the reality of.

Le sénateur Runciman : Je crois que l'un des témoins a mentionné Oka, Caledonia et la crainte de devoir affronter ce genre d'opposition, d'où la tendance des gouvernements à reculer. Il me semble que c'est cette inquiétude qu'il a voulu exprimer.

La sénatrice Beyak : Merci, messieurs. Je suis toujours ravie de voir combien de Canadiens regardent les comités du Sénat à la télévision. Comme le président le sait si bien, nos rapports et nos travaux sont reconnus à l'échelle internationale grâce à des témoins comme vous. Je suis membre de l'Institut Fraser depuis 1998; votre fondateur, Michael Walker, disait souvent que si quelque chose importait, il fallait le mesurer. Je vous remercie donc de l'exposé si consciencieux que vous avez fait sur les mesures. J'estime qu'il a été très utile pour les Canadiens.

Monsieur Dachis, il y avait dans votre exposé beaucoup de jargon juridique mais aussi du bon sens, comme j'en entends dans ma circonscription tous les jours. Environ 6 millions de Canadiens ont voté conservateur, environ 7 millions ont voté libéral et nous sommes tous ensemble à vouloir un environnement propre, de l'air pur et de l'eau propre. Nous sommes tous concernés, bien sûr, par la sécurité et les oléoducs; mais nous savons que les oléoducs et les trains sont sécuritaires. Nous avons des tonnes de pétrole sur la côte Ouest en Colombie-Britannique et en Alberta et les gens de la côte Est en ont désespérément besoin, tout comme les peuples autochtones du Nord.

Nous achetons le pétrole de l'Arabie saoudite, ce qui n'a aucun sens sur le plan économique pour le Canadien moyen. J'apprécie vos commentaires sur la façon dont nous nous arrangeons pour nous tirer d'affaire : placer le bon sens de la majorité des Canadiens ordinaires au-dessus des groupes d'intérêts spéciaux et des voix les plus fortes, qui importent aussi, bien entendu. Nous devons les écouter, mais nous devons faire ce qu'il y a de mieux pour tous les Canadiens. J'aimerais savoir si vous avez d'autres conseils utiles; mais je vous remercie de toute façon pour ce que vous avez dit aujourd'hui.

M. Green : Merci de vos paroles de soutien pour l'Institut Fraser et de vos commentaires. C'est un véritable plaisir et un honneur de faire partie de ce processus. Je suis profondément convaincu qu'il est absolument essentiel pour nous et pour les générations futures, en particulier ceux qui vivent dans la pauvreté énergétique, que le Canada soit à la hauteur de son rôle en tant que source d'hydrocarbures dans un endroit où l'énergie est produite de manière éthique, conformément aux normes et aux garanties en matière d'environnement et de santé.

Dans notre salle de réunion, et je ne sais pas si vous avez eu l'occasion d'y faire un tour, il y a une grande plaque en bois sur le mur qui dit : « If it matters, measure it », autrement dit, « tout ce qui importe doit être mesuré. » Des calibreurs et autres dispositifs de mesure sont gravés sur la plaque. C'est notre devise officieuse qui montre comment nous essayons d'éclairer les effets des politiques publiques afin que les Canadiens puissent prendre de meilleures décisions fondées sur des données empiriques et exiger

Senator Unger: Mr. Dachis, in February this year you released a brief in which you argue that it would be a mistake for the NEB to count upstream emissions against the pipeline. I'm wondering if you've had any response or reaction from the government.

Mr. Dachis: From the government, not that I'm aware of. Like a duck, it's kind of quiet on the surface, but I'm sure there's lots of pedaling underneath the water thinking about these sorts of things. I'll just leave it at that.

Senator Unger: I have one last question about defining "public interest." Alberta oil remains landlocked, yet Eastern Canada continues to import dirty oil from Saudi Arabia and Venezuela. We know how clean that oil is, and surely that's contrary to public interest.

Mr. Dachis: This goes back to the question about public interest versus private interest and what really should be within the scope of regulatory hearings. To the same extent, I would argue that upstream greenhouse gas emissions should not be counted against the pipeline. Things like dirty oil or the ethicalness of Canadian oil shouldn't be counted in favour of Canadian oil. We should have only the National Energy Board in defining "public interest" addressing things that it actually has the power over.

Mr. Green: I didn't hear the last question — we lost our feed for a few moments — so I don't know what the senator's question was.

Senator Unger: With regard to defining "public interest," my comment is that Alberta oil remains landlocked and Eastern Canada imports dirty oil from Saudi Arabia and Venezuela. How is this in the public interest?

Mr. Green: It's difficult to see how it is in the public interest. Given that we have a surplus of oil in Canada that could easily service Canadian markets and retain the wealth of that production, consumption and processing in the country, it's difficult to see, in particular from a moral or ethical standpoint, how it makes sense to import oil from jurisdictions that may not share our values.

That is why it would seem obvious that the Energy East pipeline would be a net benefit for Canada; but those are moral considerations, which we don't measure. It is difficult to see how it makes sense to import oil when you're generating an oil surplus in a world market with an oil glut.

Senator Unger: Briefly, regarding GHG emissions, is it not correct that the federal government should not target specific industries or regions? It would appear that this is what they would be doing if they start interfering.

une meilleure politique fondée sur ces données dont nous devrions tous admettre théoriquement l'existence.

La sénatrice Unger : Monsieur Dachis, en février de cette année, vous avez publié un mémoire dans lequel vous affirmez que l'ONE aurait tort d'attribuer les émissions en amont à l'oléoduc. Je me demande si vous avez eu une réponse ou une réaction quelconque du gouvernement.

M. Dachis : Du gouvernement, pas que je sache. Comme un canard, c'est plutôt calme en surface, mais je suis persuadé que cela pédale fort sous l'eau en pensant à tout cela. Je vais en rester là.

La sénatrice Unger : J'ai une dernière question à propos de la définition d'« intérêt public ». Le pétrole de l'Alberta reste enclavé, mais l'Est du Canada continue d'importer du pétrole sale de l'Arabie saoudite et du Venezuela. Nous connaissons la propreté de ce pétrole et ce n'est certainement pas dans l'intérêt public.

M. Dachis : Cela est lié à la question sur l'intérêt public par rapport à l'intérêt privé et à ce qui doit vraiment s'inscrire dans le cadre des audiences réglementaires. De la même façon, je dirais que les émissions de gaz à effet de serre en amont ne doivent pas être imputées à l'oléoduc. Le pétrole sale ou l'éthique du secteur pétrolier canadien ne doivent pas être comptabilisés de manière à privilégier le pétrole canadien. Seul l'Office national de l'énergie devrait définir ce qu'il entend par « intérêt public » dans le cadre des pouvoirs réels qu'il détient.

M. Green : Je n'ai pas entendu la dernière question — nous avons perdu le son pendant quelques instants — alors je ne sais pas ce que la sénatrice a demandé.

La sénatrice Unger : En ce qui concerne la définition d'« intérêt public », j'ai dit que le pétrole de l'Alberta est enclavé et que l'Est du Canada importe du pétrole sale de l'Arabie saoudite et du Venezuela. Où est l'intérêt public dans tout cela?

M. Green : Il est difficile de voir où est l'intérêt public. Étant donné que nous avons un surplus de pétrole au Canada qui pourrait facilement desservir les marchés canadiens en conservant toute la production, la consommation et la transformation au pays, il est difficile de voir la logique d'importer du pétrole de pays qui ne partagent pas nécessairement nos valeurs, en particulier du point de vue moral ou éthique.

Voilà pourquoi il semble évident que l'oléoduc d'Énergie Est serait un avantage net pour le Canada; mais ce sont des considérations morales, que nous ne mesurons pas. Il est difficile de voir la logique d'importer du pétrole lorsqu'on produit un excès de pétrole dans un marché mondial déjà inondé.

La sénatrice Unger : En bref, en ce qui concerne les émissions de GES, n'est-il pas exact que le gouvernement fédéral ne devrait pas cibler certaines industries ou régions? Il semble que c'est ce qui va arriver s'il commence à intervenir.

Mr. Dachis: Very fundamentally, we in Canada should have as broad a base of carbon pricing as possible. That is far and away the most efficient way of reducing greenhouse gas emissions in the country.

Mr. Green: We may differ a little in the sense that, for carbon pricing to work, there need to be many specific conditions in place to enable it to be an efficient means of controlling greenhouse gases. I certainly don't believe that we benefit by targeting specific regions, companies or sectors with regard to their upstream greenhouse gas emissions.

The Chair: I'd like to thank Mr. Green and Mr. Dachis for their participation. The committee appreciates the sharing of their findings with us.

Honourable senators, tomorrow evening we will hear from Mr. Alan Ross from the law firm Borden Ladner Gervais on the development of social licences for new pipeline developments.

The meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

M. Dachis : Très fondamentalement, au Canada nous devrions avoir une base de tarification du carbone aussi large que possible. C'est de loin le moyen le plus efficace de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le pays.

M. Green : Nous sommes tout à fait d'accord dans la mesure où il faut beaucoup de conditions bien particulières pour que la tarification du carbone fonctionne et devienne un moyen efficace de contrôler les gaz à effet de serre. Je ne crois pas du tout qu'il soit bénéfique de cibler des régions, des entreprises ou des secteurs par rapport à leurs émissions de gaz à effet de serre en amont.

Le président : Je souhaite remercier MM. Green et Dachis pour leur participation. Nous vous sommes reconnaissants des constatations dont vous nous avez fait part.

Mesdames et messieurs, demain soir nous entendrons le témoignage de Me Alan Ross de l'étude Borden Ladner Gervais sur le permis social de construire de nouveaux oléoducs.

Je déclare la séance levée.

(La séance est levée.)

OTTAWA, Wednesday, April 20, 2016

The Standing Senate Committee on Transport and Communications met this day at 6:45 p.m. to continue its study on the development of a strategy to facilitate the transport of crude oil to Eastern Canadian refineries and to ports on the east and west coasts of Canada.

Senator Dennis Dawson (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

The Chair: Honourable senators, I now call this meeting of the Standing Senate Committee on Transport and Communications to order.

[*English*]

Today the committee is continuing a study on the development of a strategy to facilitate the transport of crude oil to Eastern Canadian refineries and to ports on the East Coast and the West Coast of Canada.

[*Translation*]

One of the objectives of our public meetings is to study how to best spread out the risks and the benefits throughout Canada.

[*English*]

I would like to welcome Alan Ross, Partner, at Borden Ladner Gervais LLP. Mr. Ross is a partner in the Calgary office and has co-authored articles on this issue and issues dealing with pipelines.

Mr. Ross, please proceed with your presentation. Afterwards senators will have questions for you.

OTTAWA, le mercredi 20 avril 2016

Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, pour poursuivre son étude sur l'élaboration d'une stratégie pour faciliter le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est du Canada et vers les ports situés sur les côtes atlantique et pacifique du Canada.

Le sénateur Dennis Dawson (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare cette séance du Comité sénatorial permanent des transports et des communications ouverte.

[*Traduction*]

Le comité se réunit aujourd'hui pour poursuivre son étude sur l'élaboration d'une stratégie pour faciliter le transport du pétrole brut vers les raffineries de l'Est du Canada et vers les ports situés sur les côtes atlantique et pacifique du Canada.

[*Français*]

L'un des objectifs de nos réunions publiques est d'étudier comment répartir de manière optimale les risques et les bénéfices dans l'ensemble du Canada.

[*Traduction*]

Je souhaite la bienvenue à Alan Ross, associé du cabinet Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., S.R.L. M. Ross est associé du bureau de Calgary et auteur conjoint d'articles sur la question qui nous intéresse ainsi que sur d'autres liés aux pipelines.

Monsieur Ross, à vous la parole. Après votre exposé, les sénateurs auront des questions pour vous.

Alan Ross, Partner, Borden Ladner Gervais LLP: Good evening. My name is Alan Ross. I'm a partner in the national Canadian law firm Borden Ladner Gervais LLP and the incoming managing partner of its Calgary office. I was called to the bar over 20 years ago and have specialized in regulatory and administrative law with a focus on the energy sector for most of that time.

By way of background, my practice includes work on behalf of pipeline and midstream companies, including energy infrastructure approvals and rate regulation. I've appeared before the National Energy Board multiple times as well as provincial energy regulators throughout the country.

[*Translation*]

In 2013 and 2014, I was seconded to the Government of Alberta, where I held a deputy minister position. In the context of federal-provincial relations, I was responsible for developing market access policies for energy, and for implementing a Canadian energy strategy, which included considering issues related to climate change, environmental assessments and relations with indigenous peoples.

[*English*]

It certainly is a privilege to be here with you. And, in response to the Senate's invitation, I make this appearance in my own right, and my submissions are not made on behalf of any client or other organization.

These opening statements are focused on the notion of social licence in major project development generally and, in particular, new energy pipelines in Canada, including strategies to facilitate the transportation of crude oil to tidewater.

[*Translation*]

The three main questions that have a direct bearing on infrastructure, natural resources and energy transportation are as follows. First, what does the expression "social licence" mean? Second, why is social licence a factor in facilitating the expansion of energy infrastructure in Canada? Finally, what is the federal government's role in securing social licence for new pipeline projects and for the transportation of oil?

[*English*]

With respect to the first question, what exactly is social licence, at its essence social licence is the demand on and the expectations for business enterprise that emerge from neighbourhoods, environmental groups, First Nations, communities and other members of surrounding civil society. It is not a literal licensing arrangement but rather a metaphor to encapsulate values,

Alan Ross, associé, Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., S.R.L. : Bonjour. Je m'appelle Alan Ross et je suis associé du cabinet juridique canadien Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., S.R.L., maintenant nouvel associé gestionnaire du bureau de Calgary. Appelé au Barreau il y a plus de 20 ans, je me suis spécialisé, pendant le plus clair de ce temps, dans le droit administratif et réglementaire axé plus particulièrement sur le secteur de l'énergie.

Histoire de mettre les choses en contexte, j'ai notamment travaillé pour des sociétés de pipelines ou sociétés intermédiaires, y compris à l'approbation d'infrastructures énergétiques et à la réglementation des taux. J'ai comparu à de multiples reprises devant l'Office national de l'énergie, ainsi que devant des organismes de réglementation provinciaux partout au pays.

[*Français*]

En 2013 et 2014, j'ai été détaché auprès du gouvernement de l'Alberta où j'ai occupé un poste de sous-ministre. Dans le contexte des relations fédérales-provinciales, j'étais chargé de l'élaboration des politiques sur l'accès aux marchés de l'énergie et de la mise en place d'une stratégie canadienne en matière d'énergie, ce qui comprenait notamment les questions de changement climatique, l'évaluation environnementale des projets et les relations avec les peuples autochtones.

[*Traduction*]

C'est un honneur que d'être présent aujourd'hui. C'est en réponse à l'invitation du Sénat que je comparais, à titre individuel, sans que mon exposé soit fait au nom d'un client ou d'une autre organisation.

Mes remarques liminaires s'attachent à la notion d'acceptabilité sociale pour les grands projets de développement généralement parlant et, plus particulièrement, les nouveaux pipelines énergétiques au Canada, notamment les stratégies pour faciliter le transport du pétrole brut à un port de mer.

[*Français*]

Les trois principaux éléments qui se rapportent directement aux questions d'infrastructure, aux ressources naturelles et au transport de l'énergie sont les suivants. Tout d'abord, que signifie l'expression « acceptabilité sociale »? Ensuite, pourquoi la question d'acceptabilité sociale est-elle pertinente lorsqu'il s'agit de faciliter l'expansion des infrastructures énergétiques au Canada? Enfin, quel est le rôle du gouvernement fédéral dans la concrétisation de l'accréditation sociale dans le cas des nouveaux projets de pipeline et du transport du pétrole?

[*Traduction*]

En ce qui a trait à la première question, soit de savoir ce que signifie l'expression « acceptabilité sociale », je dirais que l'acceptabilité sociale est essentiellement la nécessité pour le secteur des affaires de respecter les exigences et les attentes issues des voisinages, des groupes environnementaux, des Premières Nations, des collectivités et d'autres membres de la société civile

activities and ideals which companies must espouse and indeed governments must follow within society to ensure successful operation.

Social licence issues have become part of any sophisticated corporate risk management strategy. The need for a social licence to operate is even more important in sectors with highly visible business activities, long-term horizons, high exposure to global markets or a wide range of stakeholders keen to influence business. The pipeline industry in particular meets each of these criteria.

[*Translation*]

Of course, the concept of social licence attracts major criticism. For example, it is argued that the term is not well defined, that it is not covered by law or by regulations, and that it is simply a delay tactic. To put it bluntly, there is no office of social licence.

[*English*]

Turning to the second question of why social licence is relevant to facilitate energy infrastructure development in Canada, historically federal or provincial regulators adjudicated on pipeline projects using general public interest tests enshrined in governing legislation. Pipeline developers could rely on positive regulatory decisions as the primary licence needed to proceed with the development of their projects. And that was certainly the case when I started off in this practice 20 years ago, and I would say it remained so up until the last four or five years and the Northern Gateway experience involving the National Energy Board.

Many stakeholder groups, which increasingly include special interests, or entities not directly impacted, are increasingly lining up against pipeline developers and their proposed pipelines. Many of these stakeholders suggest that a traditional regulatory licence is no longer enough and that a social licence must also be obtained from a broader stakeholder group before a new pipeline can be built in Canada.

The result is that some pipelines are going undeveloped not for the lack of a legal licence but rather for the lack of a social licence. Fundamentally, the rise of the social licence phenomena respecting pipelines is rooted in a growing lack of public confidence and trust in government authorities to regulate business. And this is where the quest for a social licence by pipeline developers interacts with government policy and highlights the role of government in the social licence debate.

environnante. On parle parfois de permis social, mais il ne s'agit pas de permis proprement dit. C'est plutôt une métaphore pour la somme des valeurs, des activités et des idéaux que doivent embrasser les sociétés, ainsi d'ailleurs que les gouvernements, au sein de la société afin de fonctionner avec succès.

Les questions d'acceptabilité sociale font désormais partie de la stratégie de gestion de risque de toute société un peu sophistiquée. Ce besoin d'acceptabilité sociale est encore plus important pour l'exploitation dans des secteurs où les activités sont hautement visibles, où on a des horizons à long terme, où on est fortement exposé à la mondialisation, ainsi que ceux où existe une large gamme d'intéressés souhaitant influer sur les affaires. Le secteur des pipelines satisfait chacun de ces critères.

[*Français*]

Bien entendu, d'importantes critiques sont formulées à l'égard de la notion d'accréditation sociale. Entre autres, on soutient que l'expression est mal définie, qu'elle n'est pas prise en charge par une loi ou un règlement, et qu'il s'agit tout simplement d'une tactique pour gagner du temps. Bien franchement, il n'existe aucun bureau d'acceptabilité sociale.

[*Traduction*]

Ceci m'amène à ma deuxième question, soit de savoir pourquoi la question d'acceptabilité sociale est pertinente lorsqu'il s'agit de faciliter l'expansion des infrastructures énergétiques au Canada. Traditionnellement, les organismes de réglementation fédéraux ou provinciaux prenaient des décisions en matière de projet de pipeline en utilisant le critère de l'intérêt public spécifié dans les lois habilitantes. Les sociétés voulant développer des pipelines pouvaient compter sur ces décisions réglementaires favorables comme étant toute l'acceptabilité voulue pour aller de l'avant avec leurs projets. Du moins était-ce le cas quand j'ai commencé ma carrière, il y a 20 ans. Je dirais que c'est resté le cas jusqu'à il y a quatre ou cinq ans, jusqu'à l'expérience du Northern Gateway et de l'Office national de l'énergie.

Plus cela va, plus se multiplient les groupes d'intervenants dressés contre les projets de développement de pipelines, y compris les groupes d'intérêts spéciaux ou des entités non directement touchés. Parmi ces intervenants, nombreux sont ceux qui suggèrent qu'un permis réglementaire traditionnel ne suffit plus; qu'il faut aussi obtenir une acceptabilité sociale octroyée par un groupe d'intéressés plus large, avant de pouvoir construire un pipeline au Canada.

Le résultat? Certains projets de pipelines ayant obtenu un permis juridique ne se concrétisent pas du fait de l'absence d'une acceptabilité sociale. À quoi tient le phénomène de l'acceptabilité sociale pour les pipelines? Essentiellement, au manque de confiance grandissant de la population envers la capacité des autorités gouvernementales à réglementer le secteur privé. Et c'est là qu'il y a interaction entre la quête d'une acceptabilité sociale par les entités souhaitant développer des pipelines et la politique

[*Translation*]

I will now turn to the third subject of my remarks, namely the role of the federal government in securing social licence for new pipeline projects and for the transportation of oil.

[*English*]

In the current climate for pipeline development, companies are generally viewed as responsible for obtaining social licence. The role of government is sometimes obscured in that debate. However, governments, as both regulators and recipients of a share of resource rents, have an important role to play.

Both federal and provincial governments' role in the social licence debate arises from their powers to exercise reasonable control over persons and property within their jurisdictions respecting security, environment, health, safety and welfare, among other interests.

The federal government can address social licence by improving regulatory processes that exist to ensure public trust. Alternately, governments and regulators through legislation, public policy or ensuring public trust in institutions can facilitate social licence and the public acceptance necessary for new energy projects. Specific examples of the government's role in the social licence debate are things like mandated corporate social responsibility and enhancing robustness of a public interest test for project development.

In conclusion, social licence is largely untested as a regulatory concept but can be considered a form of regulation by drawing from market forces and norms that encourage certain types of behaviour.

[*Translation*]

It is very interesting to note that Canadian courts and certain Canadian energy regulators rarely make reference to the notion of social licence. At least, not yet.

[*English*]

It is nonetheless a de facto form of regulation because there are consequences for failing to comply with social licence conditions, such as reputational damage, delay or ultimately preclusion of a natural resource project. While it does not establish a new legal or gouvernementale, là qu'est mis en valeur le rôle du gouvernement dans le débat sur l'acceptabilité sociale.

[*Français*]

Je vais maintenant aborder le troisième volet de cette présentation, soit le rôle du gouvernement fédéral dans la concrétisation de l'acceptabilité sociale dans le cas des nouveaux projets de pipeline et du transport du pétrole.

[*Traduction*]

Dans la conjoncture actuelle, ce sont les sociétés qui sont généralement jugées responsables d'obtenir l'acceptation sociale permettant de concrétiser les projets de pipelines. On perd parfois de vue le rôle du gouvernement dans ce débat. Toutefois, les gouvernements, aussi bien en tant qu'entité de réglementation qu'en tant que bénéficiaires d'une partie des redevances de ressources, ont un rôle important à jouer.

D'où vient le rôle du gouvernement fédéral et celui des gouvernements provinciaux dans la question de l'acceptation sociale? De leur capacité à exercer un contrôle raisonnable sur les personnes et les biens relevant de leur compétence, en matière de sûreté, d'environnement, de santé, de sécurité et de bien-être, entre autres.

Le gouvernement fédéral peut influer sur l'acceptabilité sociale en améliorant les processus de réglementation existants, afin d'assurer la confiance de la population. D'autre part, les lois, les politiques ou le souci d'assurer la confiance de la population dans les institutions sont des façons pour les gouvernements et les organismes de réglementation de faciliter l'acceptabilité sociale et de permettre l'appui de la population à de nouveaux projets d'infrastructures énergétiques. Citons, parmi les choses que peut faire un gouvernement pour faciliter l'acceptabilité sociale : rendre obligatoire la responsabilité sociale d'entreprise ou renforcer la crédibilité du critère d'intérêt public pour la concrétisation de projets.

En conclusion, l'acceptabilité sociale en tant que concept de réglementation reste encore à mettre à l'épreuve, mais on peut y voir une forme de réglementation inspirée par les forces du marché et les normes qui encouragent certains types de comportements.

[*Français*]

Il est très intéressant que les tribunaux canadiens et certains organismes de réglementation de l'énergie au Canada fassent rarement référence à la notion de l'acceptabilité sociale. Pas encore.

[*Traduction*]

Cela n'en reste pas moins une forme de réglementation dans la pratique, vu qu'il y a des conséquences si on n'obtient pas l'acceptabilité sociale, dont l'atteinte à la réputation, les retards, voire la possibilité de concrétiser un projet d'exploitation de

regulatory requirement, social licence can push the boundaries of existing ones, such as the National Energy Board's public interest test.

The federal government therefore clearly has a role in the social licence debate. What will be required is a meaningful intersection between regulation and social licence. This may help ensure that a pipeline company does not find itself with a National Energy Board pipeline approval but without the ability to construct and operate that pipeline.

Moreover, it can serve to ensure that Canada itself does not become little more than an energy superpower in waiting, as pipeline developers struggle to reconcile these social and regulatory issues.

Thank you very much. I'm open for questions as you wish.

The Chair: Thank you, Mr. Ross. Before I give the floor to my deputy chair, I would like to introduce the members of the committee.

Senator Boisvenu from Quebec, Senator Runciman from Ontario, Senator Eggleton from Toronto, Senator Mercer from Nova Scotia, Senator MacDonald also from Nova Scotia.

[*Translation*]

Mr. Pratte, who is our new senator from Quebec.

[*English*]

Senator Unger from Alberta, Senator Doyle, from Newfoundland and Labrador and Senator Tannas from Alberta.

Senator MacDonald: Thank you, Mr. Ross, for your presentation.

You say the federal government can address social licence by improving the regulatory processes that exist to regain public trust. Can you expand on that? If you were to recommend to the federal government or to suggest to them what they should do, is there something they're not doing that they should be doing to address this?

Mr. Ross: I think I would, among other things, take a look at four fundamental areas. The first thing I would take a look at is an expansion of the notion of corporate social responsibility and being able to enforce it through a regulatory system. A good example of that is a recent determination by the National Energy Board that companies have to provide their emergency response portfolios, and I think that there could be a good dovetailing between the increase of corporate social responsibility requirements at the regulatory level and indeed what's happening at the board at the corporate level.

ressources naturelles. Sans constituer une nouvelle exigence juridique ou réglementaire, l'acceptabilité sociale peut élargir le champ des exigences existantes, dont le critère d'intérêt public de l'Office national de l'énergie.

Le gouvernement fédéral a donc manifestement un rôle à jouer dans le débat sur l'acceptabilité sociale. Ce qu'il faudra, c'est une interface productive entre la réglementation et l'acceptabilité sociale. Ainsi, on évitera peut-être qu'une société de pipeline obtienne un permis de l'Office national de l'énergie, mais soit incapable de construire et d'exploiter le pipeline ainsi autorisé.

De plus, cela peut éviter que le Canada comme pays reste à jamais une superpuissance énergétique en devenir, où les sociétés voulant développer des pipelines se heurtent à des difficultés tenant à l'incompatibilité des questions sociales et réglementaires.

Merci beaucoup. Je serai heureux de répondre à vos questions, si vous en avez.

Le président : Merci, monsieur Ross. Avant de laisser la parole au vice-président du comité, je voudrais présenter les autres membres du comité.

Le sénateur Boisvenu, du Québec; le sénateur Runciman, de l'Ontario; le sénateur Eggleton, de Toronto; le sénateur Mercer, de Nouvelle-Écosse; le sénateur MacDonald, également de Nouvelle-Écosse.

[*Français*]

Monsieur Pratte, qui est le nouveau sénateur du Québec.

[*Traduction*]

La sénatrice Unger, de l'Alberta; le sénateur Doyle, de Terre-Neuve-et-Labrador; et le sénateur Tannas, de l'Alberta.

Le sénateur MacDonald : Merci de votre exposé, monsieur Ross.

Vous dites que le gouvernement fédéral peut promouvoir l'acceptabilité sociale en améliorant les processus réglementaires existants, afin de regagner la confiance de la population. Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet? Auriez-vous des recommandations ou des suggestions pour le gouvernement fédéral? Y a-t-il une chose qui devrait être faite et qui ne se fait pas actuellement, pour remédier au problème?

M. Ross : Il me semble qu'il faudrait notamment se pencher sur quatre domaines de base. Tout d'abord, j'envisagerais un élargissement de la notion de responsabilité sociale de l'entreprise et une possibilité de la faire respecter dans le cadre d'un système de réglementation. Ainsi, l'Office national de l'énergie a récemment pris une décision rendant obligatoire le dépôt des portefeuilles d'intervention en cas d'urgence d'une société. Selon moi, cette augmentation des exigences en matière de responsabilité sociale des entreprises, au niveau réglementaire, cadrerait bien avec l'évolution que l'on constate dans les conseils de direction de sociétés.

Increasingly we're seeing greater and greater levels of corporate social responsibility, CSR, if you will, board members, people with those backgrounds going on corporate boards, and I think there could be a regulatory dovetail with some of what's happening at the corporate level. That's first.

Second, I think one thing that could help the existing process is a redetermination or a revision of what the National Energy Board's public interest test is. This is set out at section 58 in particular and Part 3 generally of the National Energy Board Act.

There has been significant confusion as to what the notion of public interest is and what it applies to, and I think some clarity around that may be helpful in determining social licence.

Third, as we look back at some of the changes that took place to the regulatory framework going back from 2012 to 2015, there was a reduction, and I think the intention was probably right, in order to try and facilitate pipeline development and major project development, but there was a reduction in the ability of parties to be heard — the very legal notion of *audi alteram partem* — and I think what happened in particular was a streamlining of process at the National Energy Board project approval level whereby it limited the ability of parties to be heard in that process to a more narrow, directly affected threshold. I think an expansion of the ability of parties to at least be heard in the process would be helpful.

Fourth, and finally one of the things I would take a look under the current legislative framework, again, put in place between 2012 and 2015, was the deferment to a cabinet approval process for a lot of pipeline development and in particular major project development. As I understand it, that continues to be the policy of the new Liberal government as well.

To me this creates a potential politicization of the National Energy Board process, and having a re-examination of that may well facilitate the notion of social licence. We can talk about what social licence may or may not mean, but if you get social acceptability, then the ability to have parties who are in front of the National Energy Board feel they're not part of a politicized process would probably help to achieve social licence.

Senator MacDonald: When it continues to the arguments about social licence, my perception is that most people who bring up the issue of social licence are using it to stop pipelines because they want to stop bitumen from flowing. But bitumen flows. Bitumen goes by train or by truck. It still gets to market.

You say that you require a meaningful intersection between regulation and social licence. This may help to ensure that a pipeline company does not find itself with an NEB pipeline approval, but without the ability to construct and operate that pipeline.

En effet, plus cela va, plus on constate l'existence de plus hauts niveaux de responsabilité sociale de l'entreprise dans les conseils de direction, où siègent désormais des personnes ayant ce type de bagage. Je pense donc qu'il pourrait y avoir une convergence des exigences réglementaires avec l'évolution de la gouvernance des sociétés. C'était un premier domaine d'action.

Deuxièmement, redéterminer ou réviser le critère d'intérêt public utilisé par l'Office national de l'énergie serait sans doute utile. Ce critère est stipulé par l'article 58 notamment et, plus généralement, par la partie 3 de la Loi sur l'Office national de l'énergie.

Il y a beaucoup de confusion quant à la notion d'intérêt public et ce qu'elle recouvre. La clarifier serait selon moi utile pour déterminer l'acceptabilité sociale.

Troisièmement, si on se penche sur certains des changements apportés au cadre réglementaire entre 2012 et 2015, on constate qu'il y a eu, sans doute dans l'intention louable d'essayer de faciliter le développement de pipelines et la concrétisation de grands projets, une réduction de la capacité des parties à être entendues — le principe bien juridique de *audi alteram partem* — on constate notamment une rationalisation du processus d'approbation de l'Office national de l'énergie, avec une réduction du nombre de parties susceptibles d'être entendues, seules celles directement affectées pouvant témoigner. C'est pourquoi j'estime qu'un élargissement de la gamme des parties pouvant au moins être entendues dans le cadre du processus serait utile.

En quatrième et dernier point, je suggérerais l'examen d'un élément du cadre législatif actuel, mis en place là aussi entre 2012 et 2015, soit la mise en place d'un processus d'approbation par le conseil des ministres de bien des projets de pipelines, notamment les plus importants. Sauf erreur de ma part, c'est une politique qu'a maintenue le nouveau gouvernement libéral.

Or, selon moi, cela entraîne un risque de politiser le processus de l'Office national de l'énergie. Revoir cette approche pourrait bien faciliter l'acceptation sociale. On peut débattre de ce que recouvre ou pas la notion d'acceptabilité sociale, mais éviter que les parties témoignant devant l'Office national de l'énergie aient le sentiment de participer à un processus politisé promouvrait sans doute l'acceptabilité sociale.

Le sénateur MacDonald : Au vu des arguments avancés, je dirais que la plupart des gens qui dressent la question de l'acceptabilité sociale comme obstacle à la construction de pipelines le font pour empêcher le bitume d'être acheminé. Or, le bitume n'en est pas moins acheminé; il est acheminé par train ou par camion et parvient tout de même au marché.

Vous dites que vous avez besoin d'une véritable interface entre la réglementation et l'acceptabilité sociale. Cela pourrait aider à garantir qu'une compagnie de pipeline ne se retrouve pas avec l'approbation de l'ONE pour construire un pipeline tout en étant dans l'impossibilité de le construire et de l'exploiter.

We've had pipelines in the country for 75 years. If they have NEB approval, why wouldn't they have the ability to operate and build a pipeline?

Mr. Ross: From a purely legal context I think you're absolutely right. Once you get you National Energy Board approval and all the other approvals that you need, either from a federal level, vis-à-vis environment, for example, or at a provincial level, the provincial environmental approvals or municipal approvals, you have the legal ability to go out and build your pipeline, to construct and operate, no doubt about that.

However, increasingly there is such significant pushback from what I would call extra-jurisdictional or extra-legal forces, which are part and parcel of the notion of social licence, and they represent a whole bunch of forces. They represent everything from environmental activist groups all the way through to provincial governments, like the British Columbia government did with its five requirements with respect to Northern Gateway, which the Ontario and Quebec governments have done to a certain extent, and so you have various parties in the process, everything from protesters to provincial governments, lining up as part of that opposition, if you will, delay to try to get major projects built.

I think you are quite right that in a legal capacity you're able to build, construct and proceed, but operationally one may not as a pipeline developer, and we've seen that in various pipeline approval processes. Northern Gateway is a good example of that. Energy East may well be another example of that. Line 9 has had elements of that as well. That's the Enbridge project through Ontario.

Senator MacDonald: I would like your observations on this: The railway, the Rideau Canal, the St. Lawrence Seaway — do you think we could build them today if we had to wait for social licence?

Mr. Ross: I think you'd have a very tough time building today. I think part of the reason they got built, aside from being in a different era, was because they were defended and promoted perhaps as matters of national interest. And I think that today there is a significant amount of provincial interest, local interest, special interest group interest, but fewer and fewer defenders of the national interest for infrastructure build in a way that I would think would make it tougher perhaps even if not impossible for those major infrastructure projects to be built.

Senator MacDonald: I just want to make one last point: You have a defender of the national interest here. Thank you.

The Chair: He's on the record with that, now.

Il y a des pipelines au Canada depuis 75 ans. Si on dispose d'une approbation de l'ONE, pourquoi ne serions-nous pas en mesure d'exploiter et de construire ce pipeline?

M. Ross : D'un point de vue purement juridique, je pense que vous avez absolument raison. Une fois que l'on obtient l'approbation de l'Office national de l'énergie ainsi que toutes les autres approbations nécessaires, soit du fédéral, soit liée à l'environnement, par exemple, ou bien à l'échelle provinciale, c'est-à-dire les approbations environnementales, provinciales ou municipales, vous avez donc l'autorisation légale de construire votre pipeline, de le construire et de l'exploiter, cela ne fait aucun doute.

Toutefois, il y a de plus en plus un effet de ressac de ce que j'appellerais des forces extra-administratives ou extrajudiciaire, qui font partie de la notion d'acceptabilité sociale et qui regroupent toute une série de pressions. Cela peut aller de groupes environnementaux jusqu'aux gouvernements provinciaux, comme a fait le gouvernement de la Colombie-Britannique avec ses cinq exigences concernant Northern Gateway et comme l'ont fait les gouvernements de l'Ontario et du Québec dans une certaine mesure. Ainsi, si diverses parties se mêlent au processus, qu'il s'agisse de manifestants ou de gouvernementaux provinciaux, ils font tous partie de l'opposition, si l'on peut dire, qui essaie de retarder la construction de grands projets.

Je pense que vous avez tout à fait raison du point de vue juridique; on est en mesure de construire et d'aller de l'avant, mais du point de vue opérationnel, en tant que constructeur de pipeline, nous pouvons être bloqués et c'est ce que nous avons vu dans le cadre de divers processus d'approbation de pipeline. Northern Gateway en est un bon exemple. Je pourrais aussi citer Énergie Est. Le projet de canalisation 9 est également touché à certains égards. Il s'agit du projet d'Enbridge en Ontario.

Le sénateur MacDonald : J'ai une observation à ce sujet : le réseau ferroviaire, le canal Rideau et la Voie maritime du Saint-Laurent, pensez-vous que nous pourrions les construire aujourd'hui s'il fallait attendre l'acceptabilité sociale?

M. Ross : Je pense que ce serait très difficile de les construire aujourd'hui. Si on laisse de côté le fait qu'ils ont été construits à une époque différente, je pense qu'on a pu les construire parce qu'ils ont été présentés et qu'on en a fait la promotion comme étant des enjeux d'intérêt national. Je pense qu'aujourd'hui il y a énormément d'intérêts provinciaux, d'intérêts locaux et de groupes d'intérêts spéciaux, mais de moins en moins de personnes qui défendent les intérêts nationaux en matière d'infrastructures de sorte qu'il serait beaucoup plus difficile, voire impossible, de construire ces grands projets d'infrastructures.

Le sénateur MacDonald : J'aimerais soulever un dernier point : vous avez en ma personne un défenseur des intérêts nationaux. Je vous remercie.

Le président : C'est officiel.

Senator Mercer: Thank you for being here, Mr. Ross. With respect to the national interest, I would suggest that the moving of a product from Alberta and Saskatchewan to tidewater is in the national interest. It's important to us that everyone be able to get their products to the market, if we were to say tomorrow that we were going to leave all the lentils in Saskatchewan because we don't want them go by train to Vancouver to be shipped overseas.

I only had one question, but as you continued to talk I kept scribbling notes here. My question was with respect to social licence: Has the need for social licence on this been somewhat removed if it's presented properly? I would suggest it's not being presented properly. With the tragedy at Lac-Mégantic, have we not removed some of the need for social licence in that it's recognized that pipelines are a lot safer than trains, and we only needed one tragedy to prove that? Unfortunately, many people lost their lives due to that. Do you see that argument as being viable?

Mr. Ross: I certainly do see your argument, but I do think there is still significant opposition to pipelines, if for part of the reason that Senator MacDonald suggested, that there are a lot of people that want to keep oil and bitumen in the ground. That may well be their modus operandi no matter what. I think we still have quite strong opposition to pipelines, and we're seeing that come through in the Energy East proceedings which, as you know, are kicking off; today was the last day for participants to indicate they are going to be active. I think there still is a significant need to address the social licence concept.

Senator Mercer: This may be the first time, but hopefully not the last time, that I agree with Senator MacDonald. I really do believe that many of the opponents of pipelines are not opposed to pipelines but are opposed to taking oil out of the ground. We've got to learn to separate those things.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Mr. Ross, thank you for being here, and I congratulate you for the quality of your French.

My first question relates to your experience and mandate as deputy minister in 2013-14. I understood from your resume that you worked on indigenous issues. Have you observed any change in attitude since that time in terms of social licence for oil development or transportation in those communities?

Mr. Ross: That is a good question.

[*English*]

I think that there have been some changes with respect to the status of the law during that period. We've seen the *Tsilhqot'in* decision, among aspects from the Supreme Court, reinforcing the

Le sénateur Mercer : Merci d'être présent, monsieur Ross. Pour ce qui est des intérêts nationaux, je dirais que l'acheminement d'un produit de l'Alberta et de la Saskatchewan vers un port de mer est dans l'intérêt national. Il importe pour nous que tout le monde puisse être en mesure d'acheminer des produits vers les marchés, sinon c'est comme si nous disions demain que toutes les lentilles resteraient en Saskatchewan parce que nous ne voulons pas qu'elles soient expédiées par train à Vancouver pour être envoyées à l'étranger.

Je n'ai qu'une question, mais au fur et à mesure que vous parliez, j'ai pris des notes. Ma question portait sur l'acceptabilité sociale : pourrait-on réduire les exigences en matière d'acceptabilité sociale si le projet était présenté de façon convenable? Je dirais qu'il est mal présenté. À la suite de la tragédie à Lac-Mégantic, n'avons-nous pas éliminé une certaine partie de l'acceptabilité sociale puisqu'il a été reconnu que les pipelines sont beaucoup plus sécuritaires que les trains, et comme on l'a vu, il ne fallait qu'une tragédie pour le prouver? Malheureusement de nombreuses personnes ont perdu la vie pour cette raison. Estimez-vous que c'est un argument valable?

M. Ross : Je comprends certainement votre argument, mais je pense qu'il y a néanmoins une considérable opposition aux pipelines, en partie pour la raison soulevée par le sénateur MacDonald, à savoir de nombreuses personnes veulent que le pétrole et le bitume demeurent là où il est. Et ils n'en démordront jamais. Je pense que l'opposition aux pipelines demeure très forte et c'est ce que nous avons constaté dans les auditions concernant Énergie Est qui, comme vous le savez, ont débuté; les participants avaient jusqu'à aujourd'hui pour indiquer qu'ils allaient être actifs. Je pense qu'il faut encore beaucoup tenir compte du concept de l'acceptabilité sociale.

Le sénateur Mercer : C'est peut-être la première fois, mais j'ose espérer, non la dernière, que je suis d'accord avec le sénateur MacDonald. Je crois fermement que bon nombre des opposants aux pipelines s'opposent plutôt à l'extraction du pétrole. Il faut apprendre à distinguer les deux éléments.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Monsieur Ross, je vous remercie de votre présence et je vous félicite pour la qualité de votre français.

Ma première question concerne votre expérience relativement à votre mandat de sous-ministre en 2013-2014. J'ai compris, de votre résumé, que vous avez travaillé dans le dossier des Autochtones. Avez-vous constaté une évolution des mentalités depuis ce temps en ce qui a trait à l'acceptabilité sociale de ces communautés par rapport à l'exploitation ou au transport du pétrole?

M. Ross : C'est une bonne question.

[*Traduction*]

Je pense qu'il y a eu certains changements relativement à la loi au cours de cette période. Il y a eu notamment, de la part de la Cour suprême, l'arrêt *Tsilhqot'in* qui renforce la nécessité de

need for consultation requirements. I think we've seen a reinforcement of the fact that there has to be a need to connect our First Nations communities with our natural resource development in this country.

One of the areas that maybe has evolved, even in that time frame, is a bit of a refreshed view — and I would view this positively — on the ability for First Nations to be involved in equity stake types of opportunity and to be engaged financially. Not necessarily through direct payments — although that's part of it — or access or impact benefit agreements, but through some further discussion on how to engage financially First Nations groups in natural resource development.

I would say, in that context, that I think there can be a role for the government to play in things like potentially taking on a role in reinforcing the ability of Aboriginal groups to tax not only property but be able to tax natural resource development in a way that is financially creative. There is a history, at least in the federal government, of discussing how to make capital accessible to First Nations groups, and that goes back to the Mackenzie Valley experience and Justice Berger's review way back in the 1970s.

I think that the ability to provide access to capital or facilitate that, potentially through backstop agreements or financial guarantees at the federal level, has probably been discussed more over the last couple of years.

To sum up, there are two areas: One, we're seeing a reinforcement at the legal level of the need to consult, very much after the *Tsilhqot'in* decision; and second, a broader discussion about creating the opportunity for capital for equity investment, with or without government involvement.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Are relations with indigenous peoples more difficult for the natural resource companies or for regional or provincial governments? Is the government-community relationship different from the company-community relationship?

[*English*]

Mr. Ross: I think that it is. One thing I find very interesting is how different our First Nations communities are straight across the country with respect to natural resource development. I come from the Alberta experience, where there has actually been a reasonably good — quite strong, in many cases — working relationship between natural resource companies and First Nations.

For example, we've seen strong impact benefit agreements, and we've seen very good examples of subcontracting to Aboriginal groups. Alberta has the benefit, of course, of being somewhat

consultations. Il faut maintenant tisser davantage de liens avec les collectivités des Premières Nations pour le développement des ressources naturelles au Canada.

Ce qui est nouveau depuis, c'est qu'il y a une nouvelle vision — et j'estime que c'est positif — sur la capacité des Premières Nations à participer au capital et à avoir des liens financiers. Pas nécessairement par le truchement de paiements directs, même si cela en fait partie, ou dans le cadre d'ententes sur les répercussions et les avantages, mais dans le cadre de discussions supplémentaires sur la façon d'associer financièrement les groupes de Premières Nations à la mise en valeur des ressources naturelles.

Dans ce contexte, je dirais que le gouvernement aurait un rôle à jouer pour renforcer la capacité des groupes autochtones de lever non seulement des impôts fonciers, mais également des impôts sur la mise en valeur des ressources naturelles en leur permettant de faire preuve de créativité financière. Par le passé, du moins pour le gouvernement fédéral, on a discuté de façons de rendre le capital accessible aux groupes des Premières Nations et cela remonte à l'expérience de la vallée du Mackenzie et à l'examen du juge Berger dans les années 1970.

Je pense que la capacité d'offrir l'accès ou de faciliter l'accès aux capitaux, possiblement par des ententes de filets de sécurité ou de garanties financières à l'échelle fédérale, a probablement fait l'objet d'un plus grand nombre de discussions au cours des deux dernières années.

En résumé, il y a deux composantes : d'abord, il y a un renforcement, au plan juridique, de la nécessité de consulter et cela découle essentiellement de la décision *Tsilhquot'in*; ensuite, il y a davantage de discussions sur la façon de créer des possibilités d'investissements en capital, avec ou sans la contribution du gouvernement.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Les relations avec les peuples autochtones sont-elles plus difficiles pour les exploitants ou pour les gouvernements régionaux ou provinciaux? Y a-t-il une distinction à faire entre les relations gouvernement-communautés et les relations exploitants-communautés?

[*Traduction*]

M. Ross : Je pense que c'est le cas. Ce que je trouve très intéressant, c'est la diversité des points de vue des collectivités de Premières Nations d'un bout à l'autre du pays relativement à la mise en valeur des ressources naturelles. Je tire mon expérience de l'Alberta où les relations entre les exploitants des ressources naturelles et les Premières Nations sont relativement bonnes, voire très solides dans bien des cas.

On a vu par exemple de bonnes ententes sur les répercussions et les avantages ainsi que d'excellents exemples de sous-traitance à des entreprises autochtones. Bien sûr, l'Alberta a l'avantage d'être

more settled in terms of its treaty obligations vis-à-vis Treaty 8, whereas other parts of the country — B.C. in particular — are more unsettled, frankly, in terms of their treaty obligations.

I think part of it, to your question of what are the dynamics between corporate versus political parties and regions of the country, is that one of the most important is probably regions of the country and the desire of First Nations groups to be commercially involved or to oppose, as is more the case in British Columbia.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Have you followed the debate in Quebec over the Energy East pipeline?

[*English*]

Mr. Ross: Yes, I have. Not from a professional level but from a media level. I did follow, for example, the proposed litigation on environmental matters involving the Quebec government. I followed with interest the potential role of the BAPE with respect to the jurisdictional aspects of what it may do in Quebec, and then some of the media with respect to opposition to the terminal at Cacouna, which then of course was a pivot to Saint John.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: I see that you have followed it closely. How could the federal government get involved in this file, when the mayor of Montreal is against it?

Certain small groups oppose the project, but they are targeting oil exploitation rather than transportation. Their objection to the pipeline is simply a means of demonstrating their opposition to the exploitation of the oil sands. However, when a mayor as powerful as Mr. Coderre opposes the project, how can the federal government get involved in what I would describe as a sort of Pandora's box? I'm trying to understand how the federal government could get involved in this project to facilitate the obtention of social licence.

[*English*]

Mr. Ross: By its nature the federal government is involved. The National Energy Board has jurisdiction over an interprovincial pipeline, so in that capacity the federal government is there, and they have to be there.

But to your specific point, part of the issue is to what extent the federal government becomes a cheerleader or supporter of a pipeline, and we had recent experience of that in this country. We've had it with Northern Gateway and, albeit in a different context, with Keystone XL, and I would submit that there are probably some dangers in the federal government becoming a proponent of a pipeline because they may well get cross-threaded

en meilleure position pour ce qui est de ses obligations découlant de traités en ce qui touche le traité n° 8, tandis que d'autres parties du pays, dont la Colombie-Britannique, ne sont pas en aussi bonne position, honnêtement, quant à leurs obligations issues de traités.

Pour répondre à votre question sur la dynamique entre les entreprises, les partis politiques et les diverses régions du pays, les facteurs les plus importants sont probablement les régions et la volonté des Premières Nations de participer commercialement au projet ou à s'y opposer, comme c'est plutôt le cas en Colombie-Britannique.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Avez-vous suivi le débat concernant l'oléoduc Énergie Est au Québec?

[*Traduction*]

M. Ross : Oui. Non pas d'un point de vue professionnel, mais médiatique. J'ai suivi par exemple ce qui a été proposé pour régler les litiges sur des questions environnementales qui visaient le gouvernement du Québec. J'ai suivi avec intérêt le rôle potentiel du BAPE sur les questions de compétence concernant ce qu'il pourrait faire au Québec et également certains médias relativement à l'opposition du terminal à Cacouna, lequel a ensuite eu des répercussions sur Saint John.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Je constate que vous l'avez bien suivi. Comment le gouvernement fédéral pourrait-il s'impliquer dans ce dossier, alors que le maire de Montréal s'y oppose?

Certains groupuscules s'opposent au projet, mais ils visent plutôt l'exploitation que le transport du pétrole. Leur objection quant au pipeline est un moyen de démontrer leur opposition à l'exploitation des sables bitumineux. Cependant, lorsqu'un maire aussi puissant que M. Coderre s'oppose à la réalisation de ce projet, comment le gouvernement fédéral peut-il s'impliquer dans ce que j'appellerais une espèce de boîte de Pandore? J'essaie de comprendre comment le gouvernement fédéral pourrait participer à ce dossier afin de faciliter l'acceptabilité sociale du projet.

[*Traduction*]

M. Ross : Le gouvernement fédéral y est naturellement associé. L'Office national de l'énergie a compétence sur un pipeline interprovincial. Par conséquent, le gouvernement fédéral est présent et il doit l'être.

Mais pour répondre plus précisément, il faut savoir dans quelle mesure le gouvernement fédéral devient un meneur de claque ou appuie un pipeline. Nous avons eu une certaine expérience de cela au Canada. Nous l'avons constaté pour ce qui est de Northern Gateway ainsi que pour Keystone XL, même si le contexte était différent et je dirais qu'il est risqué pour le gouvernement fédéral de défendre un pipeline. Il pourrait en effet aller à l'encontre de

with their regulatory obligations as an arbiter, if you will, of whether to give approval or not to that pipeline through the National Energy Board.

All of that said, I think that there are probably things the federal government can do in the overall context of discussing pipelines and the overall context of discussing our energy resources in this country in a way that, for example, promotes education about what the economic benefits of natural resources development are to this country, straight across the country.

One might look also, for example, to something like the Canadian —

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Do you believe that the public has been made sufficiently aware of the economic benefits generated by this industry in Canada? I sometimes get the impression that the federal government does not play a major role in this area. I wonder if my perception is accurate.

[*English*]

Mr. Ross: There is probably more from an educational perspective that the federal government can do in terms of speaking to what our energy resources mean to the country and our overall economic base. I think there are things the federal government can do as well on a factual basis by speaking about the environmental protections we have at both the federal and the provincial level, namely, that we do have a strong regulator and processes in place, that among the world's major energy producers Canada, by any measure, is at the top of that list in terms of environmental protections, operational safety and a robust, regulatory process. I think those things are lost.

There are probably two things the government can do from an educational perspective. One is to speak a bit more about the role of natural resources within the country and what it means, but equally speak to our processes for the development and transportation of it. In that context, I might point out something like the Canadian Energy Strategy concept. This was brought forward mostly by the provincial governments rather than the federal government. It spoke to Canada's energy diet and Canada's energy production as a broader whole to say energy isn't simply an Alberta issue, or an oil sands issue, or a bitumen issue. We have an energy issue that takes into account run-of-river in British Columbia or renewables in Quebec, for example, and we view our overall energy economy in a broader sense and take from that how important it is in a broader sense rather than single out bitumen, oil sands or other aspects of energy development specifically.

Senator Tannas: Mr. Ross, I know you have spent a lot of time thinking about social licence. You have been sideswiped by it in the early stages, and you are seeing it develop. Do you think

ses obligations réglementaires à titre d'arbitre, étant donné que c'est lui qui approuve ou non le projet de pipelines par le truchement de l'Office national de l'énergie.

Cela étant dit, je pense qu'il y a certaines choses que le gouvernement fédéral peut faire dans le contexte général des discussions sur les pipelines et nos ressources énergétiques, par exemple en sensibilisant les gens sur les avantages économiques de l'exploitation des ressources naturelles pour l'ensemble de notre pays.

On pourrait également se pencher, par exemple, sur quelque chose comme le…

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Croyez-vous que nous sensibilisons suffisamment le public aux avantages économiques qui sont générés par l'exploitation de cette industrie au Canada? J'ai parfois l'impression que le gouvernement fédéral ne joue pas un rôle très important à ce chapitre. Je ne sais pas si ma perception est bonne.

[*Traduction*]

M. Ross : Le gouvernement fédéral peut probablement en faire plus du point de vue éducatif, en expliquant ce que représentent nos ressources naturelles pour le pays et pour l'économie. Le gouvernement fédéral pourrait aussi présenter les faits concernant les types de protections environnementales que nous avons tant à l'échelle fédérale que provinciale et expliquer qu'il y a des processus rigoureux ainsi qu'un organisme de réglementation et que le Canada, à titre de principal producteur d'énergie au monde, se situe dans les premiers rangs pour ce qui est de protections environnementales, de sécurité opérationnelle et de processus réglementaires rigoureux. Je pense que les gens ne sont pas au courant.

Le gouvernement pourrait faire deux choses du point de vue éducatif. D'abord, il pourrait parler davantage du rôle que jouent les ressources naturelles au Canada et ce qu'elles signifient pour les Canadiens, mais il pourrait aussi expliquer davantage les processus qui mènent à leur développement et à leur transport. Dans ce contexte je pourrais mentionner le concept d'une stratégie énergétique canadienne. C'est un concept qui a essentiellement été mis de l'avant par les provinces plutôt que par le gouvernement fédéral. Il expliquait le régime énergétique et la production d'énergie au Canada dans un contexte plus vaste, pour dire que l'énergie ne concerne pas uniquement l'Alberta, les sables bitumineux ou le bitume. La question énergétique tient compte des installations au fil de l'eau en Colombie-Britannique et des matières renouvelables au Québec, par exemple, et qui présente notre économie de l'énergie dans son ensemble pour expliquer que son importance est beaucoup plus vaste et qu'elle ne se ramène pas uniquement au bitume et aux sables bitumineux, ni aux autres composantes liées spécifiquement au développement énergétique.

Le sénateur Tannas : Monsieur Ross, je sais que vous avez passé beaucoup de temps à étudier le concept d'acceptation sociale. Vous vous êtes heurté à cela dès le début et vous avez vu

about what happens if social licence isn't achieved and that is where the pipelines all flounder? Do you see that as being the momentum that has those folks next declaring that social licence has been lost to transport crude oil by rail? Is that a scenario that you worry about?

Regarding this concept and these issues in other countries, have you seen emerging examples of good things or bad things that you might want to comment on?

Mr. Ross: To your first question, one of the concerns I have is a bit of what we have have seen in existing projects — Northern Gateway is a good example of that, among others in the country.

For the record, social licence is not simply a pipeline or an oil and gas issue. It applies to the mining industry, to roadways and to all sorts of major infrastructure development and major resource development.

To your point, one of the biggest concerns I have is the notion that social licence has won out because it hasn't been accepted or approved and is part and parcel of do our processes work or will we be mired in delay. Will we be mired in a regulatory process that is dysfunctional? Are we unable to tap into the economic resources of this country because we are unable to build anything? To me, that is where the rubber hits the road on the social licence question.

To your point on whether we are seeing interesting things in other countries, Canada is such a unique country because we have a variety of different interests. We are quite regional in nature. Our provincial and federal system works in particular ways jurisdictionally, and we have a fair bit of energy and natural resources that we have to get to tidewater over a fairly long distance, which makes some of the risks and benefits of it disproportionate or viewed disproportionately throughout the country or challenges us to have a solid national interest or initiative to bring our resources to market.

One of the countries that have done some interesting work — and this is to Senator Boisvenu's point — is Australia. They have taken a number of initiatives on the educational level to try to reinforce what natural resources mean to that country. Their federal government — and I am by no means an expert on this — has promoted a lot of literature and study into the issue of social licence and how to get their messaging across.

To give an example of a country that is a bit of a parallel to us and that has done some interesting work on the education side, I might look to Australia and to the Australian federal government.

cette idée évoluer. Pensez-vous à ce qui pourrait se produire sans l'acceptation sociale et est-ce que ce serait la fin de tous les pipelines? Pensez-vous que ce soit cela qui fasse dire à ces gens-là que l'acceptation sociale n'existe plus pour transporter le pétrole brut par chemin de fer? Est-ce là un scénario qui vous préoccupe?

À propos de ce concept et de ces questions dans d'autres pays, avez-vous repéré des exemples récents de bonnes ou de mauvaises choses dont vous pourriez nous parler?

M. Ross : Pour répondre à votre première question, ce qui m'inquiète notamment, c'est un peu ce que nous avons remarqué dans les projets existants — et le pipeline Northern Gateway en est un bon exemple — parmi d'autres projets au Canada.

Pour que ce soit clair, le concept d'acceptation sociale ne concerne pas uniquement les pipelines ou le secteur des hydrocarbures. Il s'applique également à l'industrie minière, aux travaux routiers et à toutes sortes de gros projets d'infrastructures et de mise en valeur des ressources.

Par rapport à ce que vous avez dit, ce qui m'inquiète notamment, c'est que la notion d'acceptation sociale a triomphé, car il n'a pas été accepté ni approuvé, et on se demande alors si nos processus fonctionnent ou s'ils vont s'enliser dans les retards. Allons-nous sombrer dans un processus réglementaire dysfonctionnel? Sommes-nous incapables de tirer parti des ressources économiques de notre pays, car nous sommes incapables de construire quoi que ce soit? Pour moi, c'est là que le bât blesse quant à la question d'acceptation sociale.

Maintenant, pour répondre à votre question sur ce que nous remarquons d'intéressant dans d'autres pays, le Canada est un pays unique en son genre, car nous avons tout un éventail d'intérêts différents en jeu. Le Canada est plutôt régional, de par sa nature. Notre système provincial et fédéral repose sur des règles bien précises et nous disposons d'une quantité assez importante de ressources énergétiques et naturelles que nous devons transporter jusqu'à la côte en parcourant d'assez longues distances, ce qui fait en sorte que certains risques et certains avantages sont disproportionnés ou perçus comme tels, à travers le pays; ce qui ne nous facilite pas la tâche quand il s'agit de susciter un solide intérêt national ou de mettre sur pied une initiative pour commercialiser nos ressources.

Un des pays qui a fait un travail intéressant — et cela recoupe ce qu'a dit le sénateur Boisvenu — c'est l'Australie. On y a lancé un certain nombre d'initiatives dans le secteur de l'éducation pour essayer de renforcer ce que signifiaient les ressources naturelles pour le pays. Le gouvernement fédéral australien — et je ne suis vraiment pas un expert en la matière — a fait la promotion d'un grand nombre d'ouvrages et d'études sur la question d'acceptation sociale et a beaucoup travaillé pour faire passer son message.

Si je devais vous donner un exemple d'un pays dont la situation est légèrement semblable à la nôtre et qui a fait du travail intéressant du côté de la sensibilisation et de l'éducation, je

Senator Runciman: Senator MacDonald referenced the St. Lawrence Seaway earlier. If the project was proposed now, I would fight it tooth and nail. It has done so much environmental damage and it has never met its economic objectives.

I was curious about a number of things here. My point with the St. Lawrence Seaway is that none of us wants to be seen to be proposing efforts that in some way do harm environmentally or otherwise. You referenced earlier the corporate social responsibility and emergency response provisions that the NEB is now incorporating, I gather, in their public interest test. I think that is appropriate.

You talked to Senator Boisvenu about the Montreal mayor and about other mayors in the province, but Quebec has also said the project can't go ahead without passing a provincial environmental assessment. It is creating a duplicative process. I am not sure what is happening in that regard, but I would be interested in hearing your views about the uncertainty that that generates, basically on the validity of that position as a lawyer.

Mr. Ross: There is no doubt that the National Energy Board has jurisdiction over interprovincial pipelines and, in particular, whether to approve or deny, as a condition of that, pipeline approval.

Within that context, however, there is some role for provinces — Quebec, as well as Ontario. The Ontario Energy Board did a significant review of its own in respect of Energy East. There are areas where there is provincial jurisdiction — that is, things within provincial borders — such as operational safety within the context of a particular province and environmental requirements.

Notwithstanding this one-window approach clearly at the federal level, unique environmental aspects within a particular province would be things that would be subject to provincial jurisdiction, notwithstanding that the overall approval of a pipeline or cross-border infrastructure would rest with the federal government.

Senator Runciman: When you look at provinces, I think you mentioned British Columbia, Ontario and Quebec. Perhaps I am misjudging this, but with respect to British Columbia and Northern Gateway — and I think Premier Wynne has made comments about this — what's in it for us? How do you view that approach and what kind of deterrent does that present?

Mr. Ross: From a legal perspective, some of those "what's in it for us" statements are extra-jurisdictional or are not within a legal context. Those are certainly very live political pressures. They are pressures that I think can be brought to bear, especially if there is

donnerais celui de l'Australie et du gouvernement fédéral australien.

Le sénateur Runciman : Le sénateur MacDonald a fait allusion à la Voie maritime du Saint-Laurent. Si le projet était proposé aujourd'hui, je m'y opposerais bec et ongles. Il a causé d'énormes dommages à l'environnement et n'a jamais permis d'atteindre ses objectifs économiques.

Et j'ai plusieurs questions là-dessus. Si je mentionne la Voie maritime du Saint-Laurent, c'est parce que personne, ici, ne souhaite promouvoir des efforts ou des projets qui, d'une certaine façon, nuisent à l'environnement ou à autre chose. Vous avez parlé de la responsabilité sociale des entreprises et des dispositions en matière de mesures d'urgence que l'ONE incorpore désormais, j'imagine, dans son examen de l'intérêt public. J'estime que cela est approprié.

En répondant au sénateur Boisvenu, vous avez parlé du maire de Montréal et d'autres maires de la province, mais le Québec a également dit que le projet n'irait pas de l'avant sans avoir été soumis à une évaluation environnementale provinciale. Cela ferait double emploi. Je ne suis pas certain de ce qui se passe à ce sujet, mais j'aimerais savoir ce que vous pensez de l'incertitude que cela génère, que vous vous prononciez sur la validité de cette position, en tant qu'avocat.

M. Ross : Il ne fait aucun doute que l'Office national de l'énergie est responsable des pipelines interprovinciaux et, notamment, il est chargé d'accorder ou de refuser l'approbation des pipelines, comme condition préalable.

Dans ce contexte, toutefois, les provinces ont également un certain rôle à jouer — le Québec, ainsi que l'Ontario. L'Office de l'énergie de l'Ontario a d'ailleurs effectué une étude approfondie d'Énergie Est. Il y a certains aspects du dossier qui relèvent des provinces — c'est-à-dire les choses qui se trouveraient en deçà des frontières provinciales — comme la sécurité opérationnelle dans le contexte d'une province précise et des exigences environnementales.

Malgré cette politique de guichet unique qui existe clairement au niveau fédéral, les aspects environnementaux précis qui concernent une province précise seraient assujettis aux règlements provinciaux, mais cela n'empêcherait pas qu'en bout de ligne ce serait le gouvernement fédéral qui donnerait le feu vert final à un pipeline ou à une infrastructure transfrontalière.

Le sénateur Runciman : Au sujet des provinces, je crois que vous avez mentionné la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec. Je me trompe peut-être, mais en ce qui concerne la Colombie-Britannique et Northern Gateway — et je crois que la première ministre Wynne a fait des commentaires à ce sujet — qu'est-ce que cela nous réserve? Que pensez-vous de cette approche et quel effet dissuasif pourrait-elle avoir?

M. Ross : D'un point de vue juridique, certains de ces commentaires sur les avantages qu'on peut en retirer ne sont pas pertinents. Mais ils représentent des pressions politiques bien réelles, surtout si l'approbation fédérale suppose que l'on tienne

a provincial element that has to be looked at underneath a federal approval. In and of themselves, provinces can intervene in a National Energy Board hearing; they can certainly intervene in the court proceedings that might follow them on appeal. However, there is no aspect under the National Energy Board legislation that says that the NEB has to consider what's in it necessarily for British Columbia. In fact, in some ways it's the reverse, where they have to look at it from a broader national perspective to determine whether or not a cross-border pipeline is of interest to the country.

Senator Runciman: We appreciate that, but if the provincial government remains adamant, that presents challenges, I would think, in terms of how you proceed.

Mr. Ross: Yes; it does.

Senator Runciman: I want to quote something that ties in with what is happening at the federal level. I think this is from your blog. It states:

> It is the Government's view that it is only by regaining Canadians' trust in the regulatory process that any resource project will be approved.

I'm attributing that to you, but perhaps you're not the author. However, it's from your firm.

Mr. Ross: We have some very good articling students who probably wrote that.

Senator Runciman: With respect to the government's view on regaining Canadians' trust in the regulatory process, has there been any polling on that that you're aware of? Do you have any sense of the broader Canadian public with respect to the fact that there has been a real effort to persuade them that they should be concerned? I'm just wondering if there has been any measurement of how significant those concerns are.

Mr. Ross: There probably is, but none that I am aware of.

One of the things I would say in defence of our federal and provincial regulators, energy or otherwise, including the CRTC and others, is that in this country we have a robust regulatory oversight system and good regulators. My view of the National Energy Board is that they are excellent. They are highly technical people and have processes in place that ensure excellence. Without doubt, notwithstanding what a poll or special interest group may say, we have excellent regulators in this country, both in energy and in other industries.

For some reason, and it hinges on this concept of social licence, and there may be other things baked into it — for example, the Internet has a role to play in disseminating opinions or views that may or may not be accurate — I think some generational shift is happening. There is some general distrust going back to Occupy Wall Street and one-percenters and all that stuff that works

compte d'un facteur provincial. Les provinces peuvent, d'elles-mêmes, intervenir lors des audiences de l'Office national de l'énergie; elles peuvent certainement intervenir lors des procédures qui feraient suite à un appel. Toutefois, la Loi sur l'Office national de l'énergie ne stipule aucunement que l'ONE doive examiner l'intérêt qu'un facteur pourrait présenter pour la Colombie-Britannique. En fait, d'une certaine façon, ce serait le contraire, à savoir qu'il faudrait examiner la chose sous un angle national plus large, pour voir si un pipeline transfrontalier serait ou non dans l'intérêt du pays.

Le sénateur Runciman : Nous comprenons cela, mais si le gouvernement provincial n'en démord pas, cela pose un problème, j'imagine, et aura une incidence sur la façon de procéder.

M. Ross : Oui, effectivement.

Le sénateur Runciman : Permettez-moi de citer l'extrait suivant de votre blogue qui se rapporte à la situation au niveau fédéral :

> Le gouvernement estime que ce n'est qu'en regagnant la confiance des Canadiens envers le processus réglementaire que les projets de mise en valeur des ressources pourront être approuvés.

J'ai dit que vous en étiez l'auteur, mais je me trompe peut-être. Quoi qu'il en soit, cette citation est attribuée à votre cabinet.

M. Ross : Nous avons d'excellents étudiants en stage qui en sont probablement les auteurs.

Le sénateur Runciman : Par rapport à ce qu'envisage le gouvernement pour regagner la confiance des Canadiens envers le processus réglementaire, savez-vous s'il y a eu des études ou des sondages faits sur la question? Savez-vous ce que pense le public canadien au sens large? Je parle ici du fait qu'il y a eu beaucoup d'efforts déployés pour persuader le public qu'il devrait s'inquiéter. Je me demande simplement si l'on a cherché à mesurer la gravité de ces inquiétudes.

M. Ross : Il y en a sûrement eu, mais pas à ma connaissance.

À la défense des organismes de réglementation fédéraux et provinciaux du secteur de l'énergie ou autre, y compris le CRTC, je dirai que nous avons, dans notre pays, de bons systèmes de surveillance et organismes de réglementation. À mes yeux, l'Office national de l'énergie fait un excellent travail. Ses employés sont hautement qualifiés et l'office est doté de processus qui garantissent l'excellence. Il ne fait donc aucun doute, malgré ce que les sondages ou les groupes d'intérêts spéciaux peuvent dire, que nous disposons, dans les secteurs énergétiques et autres, d'excellents organismes de réglementation.

Pour revenir sur le concept d'acceptation sociale, je dirai qu'il y a d'autres éléments en ligne de compte — par exemple, l'Internet joue un rôle certain dans la diffusion d'opinions qui sont plus ou moins justes — je crois qu'il y a ici un véritable virage générationnel qui est en train de s'opérer. Si l'on revient au mouvement Occupy Wall Street, on peut voir qu'il y a une

against corporate project development generally. I think there is a broad array of factors whereby there are challenges out there or people that think that the regulatory system may not necessarily work for them.

Senator Runciman: I know you were responding to Senator Boisvenu about the fact that the government can't be seen as a cheerleader, and I agree with that sentiment, but in terms of public perceptions, I don't think the government can play a significant role here in explaining to the Canadian public how significant the impacts are in terms of the future economic well-being of this country.

It seems to me that the people who do have an interest in this should get together and start delivering those messages that we saw during the free trade debate where industry played a significant role in that election campaign in terms of getting the message out about the benefits of free trade. I have talked about this before at this committee in the sense of foreign funding. We know that significant foreign monies are flowing into this country to ensure that the oil never gets out of the ground. It seems to me that it is incumbent upon the folks who care about this country and care about seeing the economy prosper and grow to look at being more activist in getting their side of the story out to all Canadians.

Mr. Ross: I think that is right. The free trade example is a good one. I think there are fine associations that do work in this area. CAPP is a good example, and the Quebec Oil and Gas Association is another one.

Senator Runciman: They are doing it individually, though. With free trade, they got together.

Senator Unger: It is very interesting but, I will admit, more than a bit depressing.

Senator Runciman touched on a question that I intended to ask, which was whether you would comment on the role that the U.S. foundations have played in funding environmental activists and the subsequent devastating impacts on the industry and, in particular, the oil sands.

Mr. Ross: That's probably beyond the scope of what my co-written paper spoke to, which was largely legal in nature.

When we are looking at social licence and opposition to energy projects, increasingly, to your point, we live in a very global world where we have people over the Internet organizing in various parts of the world, be it a financial organization or Earth Day, which was just outside us today. As with many things, we live in a very global world. As policy-makers, regulators and lawyers working within that context, we have to realize that we don't just live within our own country anymore when it comes to some of these very sensitive issues.

méfiance générale envers le 1 p. 100 des plus riches et tout le reste et cela va à l'encontre des projets des grandes entreprises, en règle générale. Je crois qu'il existe un vaste éventail de facteurs qui font en sorte qu'il y a beaucoup de défis à relever ou qu'il y a beaucoup de personnes qui pensent que le système réglementaire ne fonctionne pas nécessairement pour elles.

Le sénateur Runciman : Je suis d'accord avec ce que vous avez répondu au sénateur Boisvenu, à savoir que le gouvernement ne pouvait jouer le rôle de meneur de claque, mais en ce qui concerne la perception du public, je ne pense pas que le gouvernement puisse jouer un rôle prépondérant pour expliquer l'importance des retombées économiques.

Il me semble que les gens qui ont un intérêt en jeu devraient se concerter et transmettre les messages qui ont été communiqués pendant le débat sur le libre-échange. À l'époque, l'industrie avait joué un rôle crucial dans la campagne électorale pour justement prêcher les bienfaits du libre-échange. J'ai déjà parlé de cette question à ce comité, c'est-à-dire la question du financement étranger. Nous savons que de gros capitaux étrangers sont investis au Canada pour veiller à ce que le pétrole ne sorte jamais du sol. Il me semble qu'il incombe à ceux qui se soucient de notre pays et qui veulent que notre économie soit prospère et qu'elle se développe de faire connaître leur point de vue.

M. Ross : Je crois que vous avez raison. L'exemple du libre-échange est fort judicieux. Je crois qu'il existe d'excellentes associations qui œuvrent dans ce domaine. L'Association canadienne des producteurs pétroliers en est un bon exemple, tout comme l'Association pétrolière et gazière du Québec.

Le sénateur Runciman : Toutefois, elles travaillent chacune de leur côté. Avec le libre-échange, les associations s'étaient réunies.

La sénatrice Unger : Cela est très intéressant mais, je dois l'admettre, c'est tout de même fort déprimant.

Le sénateur Runciman a soulevé une question que j'avais l'intention de poser, à savoir si vous pouviez vous prononcer sur le rôle qu'ont joué les fondations américaines dans le financement des militants environnementalistes et sur les effets dévastateurs que leur campagne a eus sur l'industrie et notamment celle des sables bitumineux.

M. Ross : Cela dépasse probablement la portée du document que j'ai corédigé et qui portait surtout sur la dimension juridique.

S'agissant, pour en revenir à votre question, de l'acceptation sociale et de l'opposition aux projets énergétiques, nous fonctionnons dans un contexte de mondialisation croissante, où les internautes représentant des organisations financières ou autres liées au Jour de la Terre, qu'on a justement vues dehors aujourd'hui, se mobilisent dans différentes régions de la planète. Comme pour beaucoup de choses, nous vivons dans un monde très global. En tant que décideurs politiques, responsables de la réglementation et avocats œuvrant dans ce contexte, nous devons

nous rendre à l'évidence que nous ne vivons plus dans notre pays uniquement, quand il s'agit de certaines de ces questions épineuses.

Senator Unger: Has that globalization led to increased resistance to projects like this?

La sénatrice Unger : La mondialisation a-t-elle intensifié la résistance face à des projets comme celui-là?

Mr. Ross: I would say it certainly may have. Other parts of the world may view energy development differently than we do. They may not have a vested interest in it in the same way we do. It may be that we are seeing the result of influences from other parts of the world or just a broader conversation internationally about what's happening in Canada. However, there may be other parts of the world that are viewing, for example, our new commitments to greenhouse gas or what we're doing on environmental safety and have done for many years in a positive light as well. It may cut both ways, too.

M. Ross : Je dirais que c'est fort probable. Ailleurs, dans le monde, on perçoit les projets énergétiques peut-être différemment. Les gens n'ont peut-être pas les mêmes intérêts que nous, ici. C'est peut-être parce que nous voyons les résultats de l'influence étrangère ou c'est peut-être simplement dû à une ouverture du débat international sur ce qui se passe au Canada. Toutefois, il y a peut-être d'autres pays aussi qui voient d'un bon œil, par exemple, notre nouvel engagement à réduire les émissions de gaz à effet de serre ou ce que nous faisons depuis de nombreuses années dans le domaine de la sécurité de l'environnement. C'est peut-être même vrai dans les deux sens.

Senator Unger: One last question going back to social licence, and I thought about this a lot and wondered about its genesis and where it started. I would like you to comment. A previous witness spoke about the great challenge in dealing with First Nations. Chief Helin, who is part of the group proposing the pipeline north from Fort McMurray and then across the territories, I believe, to tidewater, discovered to his frustration that there may be competing voices within his own community who do not recognize his right to speak as their chief or even the current council. The advice was it would be helpful to have a joint monitoring arrangement, subject to a prior vote at the community, where the leaders are authorized to speak, and the chief, essentially, can't be cut off at the knees.

This is taking social licence to a point where if I were in the business, I would say, "I have had enough; I can't do this anymore." I am afraid that is what is happening.

La sénatrice Unger : J'ai une dernière question sur l'acceptation sociale, car j'y ai beaucoup pensé, en me posant des questions sur son origine et son point de départ. Qu'en pensez-vous? Un témoin précédent nous a parlé de l'énorme défi à relever quand on traite avec les Premières Nations. Le chef Helin, qui appartient au groupe qui propose le tracé du pipeline vers le nord à partir de Fort McMurray pour ensuite traverser les territoires, je crois, jusqu'à la côte, a découvert, à sa grande frustration, qu'il y avait peut-être des voix dissonantes au sein de sa propre communauté, des voix qui ne lui accordaient pas le droit de parler pour elles, en tant que chef. Selon ce même témoin, il serait utile d'avoir une entente de suivi ou de surveillance conjointe, qui serait soumise à un vote préalable, dans la communauté. De la sorte, les dirigeants pourraient s'exprimer sans se voir couper l'herbe sous les pieds.

Cela amène l'acceptabilité sociale à un niveau tel que si j'étais dans le monde des affaires, je dirais : « J'en ai assez; je n'en peux plus. » C'est malheureusement ce qui semble arriver.

Mr. Ross: First, by no means am I a First Nations legal expert or First Nations community expert. My thoughts on it ought to be viewed with that value.

I have a couple of things to say, though. It reinforces a lot of the complexities in First Nations communities that are reflected in many other kinds of communities in terms of views on infrastructure and natural resource development.

With respect to Aboriginal communities in the context of social licence, there is a difference. Aboriginal communities do have constitutional rights. They do have rights of consultation that are well established in courts. Therefore, that scenario is different than social licence, which is purely an extra-legal or extra-jurisdictional question. That is not to say the interest of Aboriginal communities don't flange up with other people that want transparency or safety or a number of things that would fall into social licence concerns. I think it is a point worth raising, that there is under Canadian law different requirements on consultation and a different constitutional framework for First Nations groups.

M. Ross : En premier lieu, je ne suis pas spécialiste juridique en ce qui a trait aux Premières Nations. Je vous saurais donc gré d'en tenir compte.

J'aimerais en revanche dire que cela rend encore plus complexe la vision que les collectivités autochtones se font du développement des ressources naturelles et des infrastructures.

L'acceptation sociale n'est pas vue de la même manière lorsqu'il s'agit des collectivités autochtones, qui ont des droits constitutionnels. Elles ont également des droits de consultation qui ont été établis par les tribunaux. Ainsi, ce scénario se distingue de l'acceptabilité sociale, qui relève plutôt du domaine extrajudiciaire ou qui relève tout simplement d'un autre domaine de compétence. Cela ne veut pas dire que les intérêts des collectivités autochtones ne s'apparentent pas à ceux d'autres gens soucieux de transparence ou de sécurité ou d'autres facteurs liés à l'acceptabilité sociale. Il convient également de souligner que, dans le droit canadien, les Autochtones jouissent d'exigences en matière de consultation et d'un cadre constitutionnel distinct.

Senator Unger: How do we put that genie back in the bottle?

Mr. Ross: The social licence genie back in the bottle?

Senator Unger: Yes.

Mr. Ross: I think there are a couple of fundamental ways. One is to try to take a hard look at what is and is not working within our regulatory system and how it might be impacted. Some of that was a bit of a conversation with Senator MacDonald and me about reinforcement of rights to be heard and of corporate social responsibility principles and a re-examination of cabinet approval. Those kinds of things may help.

It is also an educational piece. Senator Tannas and I talked about what other countries are doing. I think part of that educational piece is not just that we have robust systems but what our energy industry means for the country across the country.

Senator Eggleton: A previous witness before the committee said that recent changes mandating the National Energy Board to consider upstream greenhouse gas emissions might be a stretch of federal authority. However, in 2005, based on its power to regulate toxic substances as an aspect of criminal law, the federal government added six greenhouse gases in Part 1 of the Canadian Environmental Protection Act.

First, do you agree with that assumption, that it might be a stretch of federal jurisdiction?

Second, with the inclusion of greenhouse gas emissions in the NEB process, how do you think that will affect the issue of social licence or social acceptance?

Mr. Ross: Thank you, senator. I would absolutely agree that it would have a jurisdictional impact, and this refers to the interim rules of the current government that came out I think it was January 27th of this year or something along those lines. As I understand it, their proposed approach is to look not just at direct but also upstream greenhouse gas impacts of a project. I think that would be problematic from a jurisdictional perspective. Upstream projects are within the purview of provincial regulators. Take, for example, an upstream oil and gas facility in Alberta. It is very much within the ambit of the Alberta energy regulator to review that project, to make a determination on that project, so there would be an overstepping of jurisdiction, in my view, almost certainly.

Senator Eggleton: Even though the toxic substances approach was taken by the government?

Mr. Ross: That's under the Criminal Code, which would be a bit of a different approach.

La sénatrice Unger : Et comment peut-on donc remettre le génie dans la lampe?

M. Ross : Remettre le génie de l'acceptabilité sociale dans la lampe?

La sénatrice Unger : Oui.

M. Ross : Je pense qu'on peut le faire de plusieurs façons. Tout d'abord, il faudrait essayer d'examiner attentivement ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans notre cadre réglementaire et voir quels en sont les impacts. J'en reviens à ce que j'ai dit au sénateur MacDonald concernant le renforcement des droits, les principes liés à la responsabilité sociale des entreprises et le réexamen de l'approbation du Conseil des ministres. Tout cela pourrait être utile.

Il s'agit également d'un outil pédagogique. Le sénateur Tannas et moi avons parlé de ce que faisaient les autres pays. L'aspect pédagogique ne porte pas seulement sur le fait d'avoir des systèmes robustes, mais également sur ce que notre industrie énergétique signifie pour le Canada aux quatre coins du pays.

Le sénateur Eggleton : Un témoin précédent a dit au comité que des changements récents qui demandaient à l'Office national de l'énergie de tenir compte des émissions de gaz à effet de serre en amont pourraient relever du domaine de compétence fédérale. En revanche, en 2005, en vertu de son pouvoir de réglementer les substances toxiques dans le cadre du droit criminel, le gouvernement fédéral a rajouté six gaz à effet de serre à la partie 1 de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

Tout d'abord, êtes-vous d'accord avec l'hypothèse que ce serait à la limite des compétences fédérales?

Ensuite, en quoi l'inclusion des gaz à effet de serre dans le mandat de l'ONE influe-t-elle sur la notion d'acceptabilité sociale?

M. Ross : Merci, monsieur le sénateur. Je suis tout à fait d'accord pour dire que cela aura une incidence sur les domaines de compétence. Cela fait référence aux règles intérimaires du gouvernement actuel. Si ma mémoire est bonne, elles ont été énoncées le 27 janvier de cette année. Si j'ai bien compris, on y propose de tenir compte non seulement des gaz à effet de serre directs mais également des incidences en amont d'un projet. Je pense que cela pourrait poser problème en ce qui a trait aux champs de compétence. Les projets en amont sont de compétence provinciale. Prenons l'exemple d'un projet d'une usine de pétrole et de gaz en Alberta. L'examen de ce projet relèverait de l'Agence de réglementation énergétique de l'Alberta. Dans ce cas précis, on empièterait très certainement sur certaines compétences.

Le sénateur Eggleton : Même si l'approche relative aux substances toxiques avait été adoptée par le gouvernement?

M. Ross : Comme cela relève du Code criminel, l'approche serait un peu différente.

Senator Eggleton: But it resulted in an amendment to the Canadian Environmental Protection Act. Okay, I just want to make sure —

Mr. Ross: I think the federal government at the time was probably able to do that because it was within the scope of federal legislation, but, if the National Energy Board were to start taking a look at upstream greenhouse gas on projects that have already been approved by the provincial regulator, I think that would be an overstepping of jurisdictional bounds.

Senator Eggleton: As they are now putting it into the NEB process, how will that affect the social licence, do you think?

Mr. Ross: I suspect they are going to get a number of jurisdictional challenges and spend a lot of time in court before we get to the question of whether it impacts social licence.

In terms of the impact to the views on whether environmental concerns are being taken into account, I think environmental protection legislation, safety legislation, thinking, for example, of the Pipeline Safety Act enacted in 2014 — I think the Pipeline Safety Act, in terms of its approach to pivot towards a polluter-pay, longer limitation periods, those kinds of things, might be a question of, did that facilitate social licence or not? I think the jury is still out on that, but I think some of those increased protections in the Pipeline Safety Act, which I understand the current government will be keeping in force, largely, are the kinds of things that might help.

Senator Eggleton: I can't remember which government put it into the effect, whether it was the last government or the one before.

Senator MacDonald: I want your opinion or your advice on something, Mr. Ross. As a proponent of a pipeline, I see that moving bitumen by pipeline provides royalties to the provincial governments and tax revenue to the federal government. It generates employment and economic growth. I'm sure you're aware that there is a lot of discussion lately about contracts to Saudi Arabia. It would give us the opportunity to move Saudi oil from Canadian refineries, which would meet our human rights concerns. These are just some things, off the top of my head, that I think are advantageous, besides the obvious safety advantages of a pipeline. Is there anything you would add to that list? If you were advising the federal government and trying to expedite this process, what would you advise? What would you add to this list?

Mr. Ross: I think you've probably hit on the things that are topical in terms of some of the advantages of having a pipeline in place. As I've said, I think there are educational, promotion types of things the federal government can do.

There is an understanding, more broadly, of the energy industry, how it's regulated, how safe it is, that would be part of that discussion as well at the federal level.

Le sénateur Eggleton : Mais cela a mené à une modification de la Loi canadienne de protection de l'environnement. Très bien, je voulais tout simplement m'assurer que...

M. Ross : Je pense que le gouvernement fédéral a pu le faire à l'époque parce que cela relevait de ses compétences. Mais l'Office national de l'énergie outrepasserait à mon avis ses droits s'il commençait à examiner les projets d'émissions de gaz à effet de serre en amont qui avaient déjà été approuvés par une agence de réglementation provinciale.

Le sénateur Eggleton : En quoi l'intégration de cette approche dans le mandat de l'ONE influera-t-elle sur la notion d'acceptabilité sociale?

M. Ross : Avant que l'on se pose cette question, l'office se heurtera à mon avis à bon nombre de contestations judiciaires portant sur les domaines de compétence et passera bien du temps devant les tribunaux.

S'agissant de tenir compte des préoccupations environnementales, il faudrait se demander si les lois visant à protéger l'environnement et à accroître la sûreté — je songe notamment à la Loi sur la sûreté des pipelines adoptée en 2014 et qui mettait l'accent sur un système de pollueur-payeur et des délais de prescription prolongés — ont facilité l'acceptabilité sociale? Je crois que cette question n'a pas encore été tranchée, mais certaines mesures visant à renforcer la protection aux termes de la Loi sur la sûreté des pipelines — loi qui sera maintenue par le gouvernement actuel — devraient faciliter l'acceptabilité sociale.

Le sénateur Eggleton : Je ne me rappelle plus quel gouvernement a mis en vigueur cette loi, je ne sais plus si c'était le gouvernement précédent ou celui d'avant.

Le sénateur MacDonald : Monsieur Ross, j'ai un avis à vous demander. En tant que promoteur d'un pipeline, je sais que le transport du bitume par pipeline fournit des redevances aux gouvernements provinciaux et des recettes fiscales au gouvernement fédéral. Cela génère des emplois et mène à la croissance économique. Je suis certain que vous êtes au courant des discussions qui ont eu lieu dernièrement au sujet des contrats octroyés à l'Arabie saoudite. Cela nous permettrait d'enlever le pétrole saoudien des raffineries canadiennes et de nous rassurer par rapport aux droits de la personne. Ce sont des avantages auxquels je pense en plus de la sécurité qu'offre le transport par pipeline. Avez-vous d'autres facteurs à ajouter? Si vous deviez conseiller le gouvernement fédéral pour que le processus soit accéléré, que leur diriez-vous? Que rajouteriez-vous à cette liste?

M. Ross : Vous venez de souligner des enjeux d'actualité en ce qui a trait aux avantages liés aux pipelines. Comme je l'ai dit, le gouvernement fédéral pourrait mener des campagnes de sensibilisation et de promotion.

À l'échelle fédérale, il faudrait élargir le débat sur l'industrie énergétique, sa réglementation et ses aspects sécuritaires.

The Chair: Before giving the floor to Senator Pratte, I would like the members to stay around. We're going to have a short in camera meeting to talk about future business and the agenda for the next few weeks.

[*Translation*]

Senator Pratte: With regard to social licence, there is something that I still cannot fathom despite hearing about it for some time, and that is how we define the presence or lack of social licence.

[*English*]

It seems to me that when we rapidly conclude that there is no social licence, that is when there is a lot of noise and controversy over a project. So in the case of a pipeline, it's sort of obvious that environmental groups will be against a pipeline, an oil pipeline, for obvious reasons. They have their reasons, and it's their right to be against the pipeline. We know why they are against the pipeline, and they will go in front of the NEB and make their case very intelligently. They will convince part of the population, and we will see that in the polls.

But does that mean there is no social licence? What does it mean that we say there is no social licence? Does it show in the polls? What is the result that we will see in the polls that will show that there is no social licence or that there is social licence? Does the provincial government in Quebec or in B.C. define that there is or there is not? Is it 50 per cent plus 1, or is it 30 per cent or 35 per cent? Or is it the mayor of a large city, in Montreal, that decides that there is or there is not? The answer to that is crucial in my mind, because then it also changes the role of the national government, for instance, because, of course, if we say that only the environmental groups or the mayor of one or two small cities are against the project, it could make a lot of noise, but the federal government could decide that the project is in the national interest and decide that it has a right to decide that the pipeline will go ahead.

But, if it's 60 per cent of the population in a province or two provinces, then it changes the game. So what is the standard? Is there a standard that is defined somewhere that says social acceptance is granted or not?

Mr. Ross: Senator, if only it was that easy, then we could get 50 per cent plus 1 or —

Senator Pratte: It could be a complicated standard, but is there a standard somewhere?

Mr. Ross: I'm not sure there's a set standard in any academic research or anything like that, but I guess I would revert to Senator Unger's point: Is there a cause for optimism in this? One of the things that is indicative, perhaps, of social licence is the fact that, for a long time in Canada, we've had a lot of natural resource towns and communities right across the country. In Quebec, there are a lot of mining communities. In Alberta, we have communities, notwithstanding where the economics are

Le président : Avant de céder la parole au sénateur Pratte, j'aimerais demander aux membres du comité de rester dans la salle. Nous allons avoir une brève réunion à huis clos afin de parler des travaux futurs et du calendrier des semaines à venir.

[*Français*]

Le sénateur Pratte : Dans la question de l'acceptabilité sociale, il y a quelque chose que trouve un peu insaisissable, bien que j'en entende parler depuis un certain temps, et c'est la façon de définir exactement la présence ou l'absence d'acceptabilité sociale.

[*Traduction*]

Il me semble que lorsque l'on conclut rapidement qu'il n'y a pas d'acceptabilité sociale, on pense aux projets qui font beaucoup de bruit et suscitent beaucoup de controverse. Dans le cas des pipelines, il est clair que les groupes écologiques s'y opposent pour des raisons évidentes. C'est leur droit. Nous savons pourquoi ils s'y opposent et ils plaideront leur cause devant l'ONE de façon fort intelligente. Ils convaincront une partie de la population et c'est ce que nous verrons dans les sondages.

Mais est-ce que cela veut pour autant dire qu'il n'y a pas d'acceptabilité sociale? Que signifie la phrase « Il n'y a pas d'acceptabilité sociale? » Est-ce que cela se reflète dans les sondages? Quels résultats dans les sondages nous indiquent qu'il y a ou non une acceptabilité sociale? Est-ce le gouvernement provincial du Québec ou de la Colombie-Britannique qui le définit? S'agit-il de 50 p. 100 plus un, de 30 p. 100 ou encore de 35 p. 100? Ou est-ce le maire d'une grande ville, à Montréal, qui décide qu'il y a ou non acceptabilité sociale? La réponse à cette question est essentielle, car elle modifie le rôle du gouvernement national. En effet, si nous indiquons que seuls les groupes écologiques et le maire d'une ou deux petites villes s'opposent au projet, cela pourrait susciter beaucoup de bruit, mais le gouvernement fédéral pourrait décider que le projet est d'intérêt national et qu'il est en droit de procéder à la construction du pipeline.

Mais si c'est 60 p. 100 de la population d'une province ou de deux provinces, cela change la donne. Donc, quelle est la norme? A-t-on défini une norme qui permette de déterminer s'il y a acceptation sociale ou non?

M. Ross : Sénateur, si c'était aussi simple, alors on pourrait obtenir 50 p. 100 plus 1 ou...

Le sénateur Pratte : Cela pourrait être une norme compliquée, mais existe-t-il une norme quelque part?

M. Ross : Je ne crois pas que les recherches universitaires ou autres aient établi de normes strictes, mais je reviendrai à ce qu'a dit la sénatrice Unger : y a-t-il matière à faire preuve d'optimisme? Je dirais que l'un des éléments révélateurs de l'acceptabilité sociale est lié au fait, que pendant longtemps, au Canada, nous avons eu bon nombre de villes et de collectivités fondées sur les ressources naturelles partout au pays. Au Québec, on compte beaucoup de collectivités minières, en Alberta, malgré la situation économique

now, that have had a very successful community relationship with natural resource production in terms of overall acceptance of it, overall community build around it. Part of social licence is less a question of whether it's 50 per cent plus 1 or 68 and a half per cent or 39.2 or whatever, but whether you are having communities that are engaged and operationally accepting what's happening. I think that may well be true. It's harder to do on a linear project because you have resource in one part of it and maybe less engagement or less interest in a linear project in other parts of the country, but I do think that that sort of broader notion of optimism about the ability of communities to at least be accepting of projects is probably more where I would view any positivity around social licence, rather than whether we need to get to a certain threshold. I think there is probably an element of that, too.

The Chair: Thank you, Mr. Ross. The committee appreciates your sharing your conclusions with us. We thank you for your presence with us.

Members, I would really appreciate maybe two minutes to go in camera. It will only be a few minutes, depending on how much you want to debate future business.

(The committee continued in camera.)

actuelle, nous avons des collectivités qui entretiennent des relations très positives avec le secteur de la production de ressources naturelles pour ce qui est de leur acceptation globale, dans l'ensemble de la collectivité autour desquelles elles sont bâties. Un aspect de l'acceptabilité sociale consiste à savoir si l'on a des collectivités mobilisées où s'observe une acceptation opérationnelle de ce qui se passe, plutôt qu'une question qui consiste à savoir si l'on a 50 p. 100 plus 1 ou 68,5 p. 100 ou 39,2 p. 100, et cetera. Je pense qu'il se peut bien que ce soit le cas. La situation est plus difficile dans le cas d'un projet linéaire, car on a une ressource à une extrémité et probablement moins de mobilisation ou d'intérêt ailleurs au pays, mais je pense que cette notion plus large d'optimisme quant à la capacité des collectivités d'accepter, tout au moins, des projets, est l'aspect qui selon moi est le plus positif en ce qui a trait à l'acceptabilité sociale, plutôt que de savoir si l'on respecte un certain seuil. Je pense que c'est probablement aussi un élément de l'équation.

Le président : Merci, monsieur Ross. Le comité apprécie que vous lui ayez fait part de vos conclusions. Nous vous remercions de vous être joint à nous.

Sénateurs, j'apprécierais beaucoup de passer à huis clos pour deux minutes. Cela ne prendra que quelques minutes, tout dépendant du temps dont vous aurez besoin pour discuter d'affaires futures.

(La séance se poursuit à huis clos.)

WITNESSES

Tuesday, April 12, 2016

Macdonald-Laurier Institute:

Sean Speer, Senior Fellow.

As an individual:

Mike Cleland, Senior Fellow, Institute for Science, Society and Policy, University of Ottawa.

Wednesday, April 13, 2016

As individuals:

Geoffrey Hale, Professor, Department of Political Science, University of Lethbridge;

Yale Belanger, Professor, Department of Political Science, University of Lethbridge.

Tuesday, April 19, 2016

Fraser Institute:

Kenneth Green, Senior Director of Natural Resource Studies (by video conference).

C.D. Howe Institute:

Benjamin Dachis, Associate Director of Research.

Wednesday, April 20, 2016

Borden Ladner Gervais LLP:

Alan Ross, Partner.

TÉMOINS

Le mardi 12 avril 2016

Institut Macdonald-Laurier :

Sean Speer, agrégé supérieur de recherche.

À titre personnel :

Mike Cleland, agrégé supérieur de recherche, Institut de recherche sur la science, la société et la politique publique, Université d'Ottawa.

Le mercredi 13 avril 2016

À titre personnel :

Geoffrey Hale, professeur, Département de sciences politiques, Université de Lethbridge;

Yale Belanger, professeur, Département de sciences politiques, Université de Lethbridge.

Le mardi 19 avril 2016

Institut Fraser :

Kenneth Green, directeur principal des études sur les ressources naturelles (par vidéoconférence).

Institut C.D. Howe :

Benjamin Dachis, directeur associé de la recherche.

Le mercredi 20 avril 2016

Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., S.R.L. :

Alan Ross, associé.