

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-first Parliament, 2011-12-13

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

ENERGY,
THE ENVIRONMENT
AND NATURAL
RESOURCES

Chair:
The Honourable RICHARD NEUFELD

Thursday, May 30, 2013

Issue No. 46

Thirteenth meeting on:
The current state of the safety elements of the bulk
transport of hydrocarbon products in Canada

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
quarante et unième législature, 2011-2012-2013

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent de l'*

ÉNERGIE, DE
L'ENVIRONNEMENT ET
DES RESSOURCES
NATURELLES

Président :
L'honorable RICHARD NEUFELD

Le jeudi 30 mai 2013

Fascicule n° 46

Treizième réunion concernant :
L'état actuel de la sécurité du transport en vrac des
hydrocarbures au Canada

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
ENERGY, THE ENVIRONMENT AND
NATURAL RESOURCES

The Honourable Richard Neufeld, *Chair*

The Honourable Grant Mitchell, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

* Cowan (or Tardif) Enverga	McCoy Patterson Ringuette
* LeBreton, P.C. (or Carignan) MacDonald Massicotte	Seidman Sibbeston Unger Wallace

* 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 Enverga replaced the Honourable Senator Lang (*May 29, 2013*).

The Honourable Senator McCoy replaced the Honourable Senator Baker, P.C. (*May 23, 2013*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE
L'ÉNERGIE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES
RESSOURCES NATURELLES

Président : L'honorable Richard Neufeld

Vice-président : L'honorable Grant Mitchell
et

Les honorables sénateurs :

* Cowan (ou Tardif) Enverga	McCoy Patterson Ringuette
* LeBreton, C.P. (ou Carignan) MacDonald Massicotte	Seidman Sibbeston Unger Wallace

* 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 Enverga a remplacé l'honorable sénateur Lang (*le 29 mai 2013*).

L'honorable sénatrice McCoy a remplacé l'honorable sénateur Baker, C.P. (*le 23 mai 2013*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, May 30, 2013
(76)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day, at 8:02 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Richard Neufeld, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Enverga, MacDonald, Massicotte, McCoy, Mitchell, Neufeld, Patterson, Seidman, Unger and Wallace (10).

In attendance: Marc LeBlanc and Sam Banks, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 28, 2012, the committee continued its examination on the current state of the safety elements of the bulk transport of hydrocarbon products in Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 34.*)

WITNESSES:

Assembly of First Nations:

William David, Director, Implementing Rights;
Daniel Pujdak, Senior Policy Analyst, Implementing Rights.

Pembina Institute:

Nathan Lemphers, Senior Policy Analyst, Oilsands.

The chair made an opening statement.

Mr. David and Mr. Pujdak each made a statement and, together, answered questions.

At 9:02 a.m., the committee suspended.

At 9:06 a.m., the committee resumed.

The chair made a statement.

Mr. Lemphers made a statement and answered questions.

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

ATTEST:

La greffière du comité,

Lynn Gordon

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 30 mai 2013
(76)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 8 h 2, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Richard Neufeld (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Enverga, MacDonald, Massicotte, McCoy, Mitchell, Neufeld, Patterson, Seidman, Unger et Wallace (10).

Également présents : Marc LeBlanc et Sam Banks, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat, le mercredi 28 novembre 2012, le comité poursuit son étude sur l'état actuel de la sécurité du transport en vrac des hydrocarbures au Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 34 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Assemblée des Premières Nations :

William David, directeur, Exécution des droits;
Daniel Pujdak, analyste principal en matière de politiques, Exécution des droits.

Institut Pembina :

Nathan Lemphers, analyste principal en matière de politiques, Sables bitumineux.

Le président fait une déclaration.

MM. David et Pujdak font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 9 h 2, la séance est suspendue.

À 9 h 6, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

M. Lemphers fait une déclaration et répond aux questions.

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

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, May 30, 2013

The Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources met this day, at 8:02 a.m., to study the current state of the safety elements of the bulk transport of hydrocarbon products in Canada.

Senator Richard Neufeld (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources. My name is Richard Neufeld. I am a senator from British Columbia and chair of this committee. I would like to welcome honourable senators, members of the public with us in the room, and our viewers across the country who are watching on television.

I would now ask senators around the table to introduce themselves, beginning with the deputy chair.

Senator Mitchell: Grant Mitchell from Alberta.

Senator McCoy: Elaine McCoy, an Alberta senator.

Senator Seidman: Judith Seidman from Montreal, Quebec.

Senator Wallace: John Wallace from New Brunswick.

Senator Enverga: Tobias Enverga from Ontario.

Senator Unger: Betty Unger from Edmonton, Alberta.

The Chair: Welcome, senator, to our committee meeting. We look forward to hearing your questions.

I would like to introduce our staff. Our clerk is Lynn Gordon, and our two Library of Parliament analysts are Sam Banks and Marc LeBlanc.

On November 28, 2012, our committee was authorized by the Senate to initiate a study on the safe transportation of hydrocarbons in Canada. The study will examine and compare domestic and international regulatory regime standards and best practices relating to the safe transport of hydrocarbons by transmission pipelines, marine tanker vessels and rail cars. To date, our committee has held 12 meetings on the study. We have also travelled to Calgary for fact-finding meetings, as well we have had site visits to Sarnia and Hamilton, Ontario.

Today, I am pleased to welcome to the first segment of our meeting from the Assembly of First Nations, William David, Director, Implementing Rights; and Daniel Pujdak, Senior Policy Analyst, Implementing Rights. Gentlemen, welcome. It is good to see you here today. If you can make your presentation, we will

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 30 mai 2013

Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles se réunit aujourd'hui, à 8 h 2, pour mener son étude sur l'état actuel de la sécurité du transport en vrac des hydrocarbures au Canada.

Le sénateur Richard Neufeld (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bienvenue à la présente réunion du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles. Je m'appelle Richard Neufeld. Je représente la Colombie-Britannique au Sénat, et je suis président du comité. J'aimerais souhaiter la bienvenue aux sénateurs, aux membres du public présents dans la salle et aux téléspectateurs de toutes les régions du pays.

Je demanderais maintenant aux sénateurs de se présenter, en commençant par le vice-président.

Le sénateur Mitchell : Grant Mitchell, de l'Alberta.

La sénatrice McCoy : Elaine McCoy, de l'Alberta.

La sénatrice Seidman : Judith Seidman, de Montréal, au Québec.

Le sénateur Wallace : John Wallace, du Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Enverga : Tobias Enverga, de l'Ontario.

La sénatrice Unger : Betty Unger, d'Edmonton, en Alberta.

Le président : Madame la sénatrice, je vous souhaite la bienvenue à la réunion du comité. Nous avons hâte d'entendre vos questions.

J'aimerais vous présenter les membres de notre équipe, à savoir Lynn Gordon, greffière, ainsi que Sam Banks et Marc LeBlanc, analystes de la Bibliothèque du Parlement.

Le 28 novembre 2012, le Sénat a autorisé le comité à entreprendre une étude sur la sécurité du transport des hydrocarbures au Canada. Dans le cadre de cette étude, nous allons examiner et comparer les régimes réglementaires et les normes en vigueur au pays et à l'étranger en ce qui a trait au transport sécuritaire des hydrocarbures par pipelines, par pétroliers et par trains, de même que les pratiques exemplaires utilisées ici et ailleurs. À ce jour, nous avons tenu 12 réunions sur cette question. En outre, nous nous sommes rendus à Calgary pour recueillir des faits, et nous avons visité des sites à Sarnia et à Hamilton, en Ontario.

Je suis heureux d'accueillir les membres du premier groupe de témoins de notre réunion d'aujourd'hui. Il s'agit de William David, directeur, Exécution des droits, et de Daniel Pujdak, analyste principal en matière de politiques, Exécution des droits, Assemblée des Premières Nations. Je vous souhaite la bienvenue,

then go around the table and I am sure there will be some questions.

Thank you and go ahead.

William David, Director, Implementing Rights, Assembly of First Nations: Thank you very much. I am with the Implementing Rights unit at the AFN. The AFN recently reorganized itself, so what we are calling the Implementing Rights unit is a combination of our program files and activities on, predominantly, land rights and also our environmental files. I am from Akwesasne, and I have a background in both environmental engineering and law.

I will structure the presentation with some brief opening remarks. Then I will hand it over to my colleague to cover some other aspects of the presentation, and we will open it up for questions.

To be very brief, we have been preparing a submission. Unfortunately, we did not manage to get it pulled together before today. That is because we are having our open house tonight. I believe all members of the committee should have received an invitation. If not, please feel free to drop by our offices tonight from 3 to 6 for our open house.

I will be relatively broad, because our submission will be a little more in-depth. The core point of our presentation is that the transmission of hydrocarbons and hydrocarbon safety are issues of critical importance to First Nations, and issues related to hydrocarbon safety, particularly the transport of hydrocarbons, impact First Nations distinctly from other individuals and groups in Canada and the United States.

When we talk about impacts on First Nations, there are also impacts that may occur upon other individuals, such as human health impacts. A lot of First Nations can be impacted distinctly because of remoteness, and it can slow down response time.

More important for us are the considerations of rights. Whereas other Canadians — really, all people — have a very close and distinct relationship with the environment, a lot of times it is mitigated and mediated by our lifestyles. First Nations lifestyles, as it turns out, are very close to the environment. When environmental resources are impacted in any way, shape or form, it can impact food security, treaty rights and inherent rights to harvest. Indeed, we have seen precisely that happen over the last several years, particularly in the context of large spills.

messieurs. Nous sommes ravis que vous soyez ici aujourd'hui. Je vais vous demander de nous présenter votre exposé, et je suis certain que les membres du comité auront ensuite quelques questions à vous poser.

Merci. Allez-y.

William David, directeur, Exécution des droits, Assemblée des Premières Nations : Merci beaucoup. Je fais partie de l'unité chargée de l'exécution des droits de l'Assemblée des Premières Nations, l'APN. Notre organisation a été restructurée récemment, et ce que nous appelons l'unité d'exécution des droits est le fruit de la réunion de nos dossiers et de nos activités de programme portant principalement sur les droits fonciers et l'environnement. Je suis originaire d'Akwesasne, et je possède de l'expérience en génie et en droit de l'environnement.

Pour commencer notre exposé, je vous présenterai quelques brèves observations préliminaires, puis je céderai la parole à mon collègue, qui abordera d'autres sujets. Nous répondrons ensuite à vos questions.

Je tiens à mentionner très rapidement que nous avons rédigé un mémoire, mais que nous n'avons malheureusement pas été en mesure d'y mettre la touche finale à temps pour la réunion d'aujourd'hui, car nous tenons aujourd'hui notre journée portes ouvertes. Je crois que tous les membres du comité ont reçu une invitation. Si ce n'est pas le cas, je les invite à venir faire un tour dans nos bureaux entre 15 heures et 18 heures.

Mes observations seront d'une portée relativement générale. Notre mémoire comporte des renseignements un peu plus détaillés. Pour l'essentiel, notre exposé a pour but de vous faire savoir que le transport des hydrocarbures et la sécurité du transport des hydrocarbures sont, pour les Premières Nations, des questions d'une importance cruciale, surtout celle du transport, qui a sur les Premières Nations des répercussions différentes de celles qu'elle a sur d'autres personnes et organisations du Canada et des États-Unis.

Les répercussions sur les Premières Nations peuvent également toucher d'autres personnes. C'est le cas, par exemple, des effets sur la santé humaine. Toutefois, ces répercussions peuvent toucher les communautés des Premières Nations d'une façon distincte en raison de leur éloignement. De fait, cet éloignement peut allonger le délai d'intervention.

La prise en compte des droits est un élément qui revêt plus d'importance pour nous. Bien que les autres Canadiens — en fait, l'ensemble de la population du pays — entretiennent une relation très étroite et très distincte avec l'environnement, bien souvent, leur mode de vie a des effets dommageables sur l'environnement. Il se trouve que le mode de vie des Premières Nations est étroitement lié à l'environnement. Tout dommage occasionné aux ressources environnementales peut avoir une incidence sur la salubrité de nos aliments, nos droits issus de traités et nos droits naturels d'exploitation des réserves fauniques. De fait, c'est exactement ce qui s'est passé au cours des dernières années, surtout dans les cas où des déversements importants sont survenus.

As a result, informing communications to our First Nations on response actions, as well as involving First Nations so that First Nations even know what is being transported through their territories, or in some cases through their reserves, is of critical importance.

On that point, one of the issues that comes up predominantly with pipelines, although we do not know the extent to which it occurs with rail and marine, is the use of dilutants and surfactants, particularly to make the transmission of hydrocarbons easier through pipelines. A lot of times, First Nations do not know the nature of the material that is travelling through their traditional territories — the reserves — that could impact their critical resources, which is itself a problem. However, when other chemical mixtures are added into the hydrocarbon product — those mixtures either as individual compounds or in terms of their cumulative effects with the product itself — can have unpredictable, diverse and extremely severe impacts on critical resources for First Nations, predominantly for fisheries and wildlife.

Not knowing what is in there is a matter for governments and First Nations, particularly First Nations as governments, because we do not know how they will react in the environment. Oftentimes, First Nations will never receive any communications on what was actually in those pipes or how it affected their habitats, resources and lands. That is a problem.

The framework we use in this country the AFN would call “prior informed consent.” Everybody would at least agree that consultation and accommodation is a robust framework for dealing with resource issues. We are not sure how First Nations can be accommodated or even consulted if they do not know what they are being consulted on.

We do take the position that any kind of new pipeline, a substantial change to a pipeline proposal or, for instance, a change to a marine or rail transport proposal requires the consent of First Nations.

It is one thing to have a passenger rail car passing through the territory, but it is another to have something that is potentially carrying crude or bitumen. We think that proposal to carry crude or bitumen actually triggers the duty to consult.

On that point, and I will turn it over to my colleague in a second, Bill C-38 and Bill C-45 introduced a lot of changes to the National Energy Board Act. One of the more minor ones has to do with procuring standing and intervenor status at the National Energy Board. This is a concern that the Assembly of First

Par conséquent, il est crucial de communiquer aux Premières Nations des renseignements sur les interventions en cas d'urgence, et de les mettre à contribution de manière à ce qu'elles sachent ce qui est transporté sur leurs territoires, et même, dans certains cas, sur leurs réserves.

À ce propos, l'une des préoccupations liées aux pipelines les plus fréquemment mentionnées est l'utilisation de diluants et d'agents de surface visant surtout à faciliter l'écoulement des hydrocarbures dans les canalisations. Ces produits sont également utilisés dans le cadre du transport ferroviaire et maritime des hydrocarbures, mais nous ne savons pas dans quelle mesure ils le sont. Bien souvent, les Premières Nations ignorent la nature des produits qui sont transportés sur leurs territoires traditionnels, à savoir les réserves, et qui pourraient avoir des répercussions sur leurs ressources essentielles, ce qui constitue en soi un problème. Les produits chimiques qui sont ajoutés aux hydrocarbures ou le mélange qui en résulte peuvent avoir des effets imprévisibles, multiples et extrêmement graves sur les ressources qui présentent un caractère essentiel pour les Premières Nations, principalement les ressources halieutiques et fauniques.

Le fait de ne pas connaître la nature des produits transportés représente un problème pour les gouvernements et les Premières Nations, surtout pour les gouvernements des Premières Nations, vu que nous ne connaissons pas les effets qu'ils auront sur l'environnement. Bien souvent, aucune information n'est transmise aux Premières Nations quant à ce qui circule dans ces canalisations ou sur les effets que ces produits pourraient avoir sur leurs habitats, leurs ressources et leurs terres. Il s'agit d'un problème.

Selon l'APN, le cadre utilisé au pays est fondé sur le consentement préalable donné en connaissance de cause. Tout le monde devrait à tout le moins s'entendre sur le fait que les consultations et les mesures d'adaptation constituent un cadre solide permettant de régler les problèmes liés aux ressources. Nous ne sommes pas certains de savoir comment les Premières Nations peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation ou même être consultées si elles ne connaissent même pas le sujet de la consultation.

Nous sommes d'avis que, avant de construire tout nouveau pipeline, de modifier de façon substantielle une proposition de pipeline ou, par exemple, une proposition liée au transport maritime ou ferroviaire, il faut obtenir le consentement des Premières Nations.

Faire passer sur notre territoire un véhicule ferroviaire destiné au transport de voyageurs est une chose, mais faire passer un véhicule pouvant transporter du pétrole brut ou du bitume en est une autre. Nous croyons qu'une proposition liée au transport de pétrole brut ou de bitume déclenche l'obligation de consulter.

À ce sujet, avant de céder la parole à mon collègue, j'aimerais mentionner que le projet de loi C-38 et le projet de loi C-45 ont donné lieu à une foule de modifications de la Loi sur l'Office national de l'énergie. L'une des modifications les plus négligeables a trait à l'obtention d'un statut ou du statut d'intervenant auprès

Nations raised last year. We have seen how it has been playing out and have now identified that First Nations are, in fact, having problems even getting intervenor status in front of the National Energy Board to raise these issues of rights, consultation and accommodation.

Those standing rules need to be relaxed or maybe we need to be thinking about a completely different regulatory process to deal with First Nations rights because the environmental regulatory process is not open to First Nations right now.

With that, I will turn it over to my colleague.

Daniel Pujdak, Senior Policy Analyst, Implementing Rights, Assembly of First Nations: Given that there are some substantive issues with the actual approvals process that Mr. David was just talking about, after approvals are granted and a transportation network is set up — be it a pipeline transportation network, a rail transportation network or a shipping corridor for hydrocarbon products — there are significant questions as to the current capacity for First Nations to respond in an emergency event.

The issue with response is twofold. The first is that there is insufficient data about current capacity. Transport Canada is currently undertaking a study in that regard. At this time, no First Nations sit on the panel of that study nor has there been any participant funding provided, which calls into question the capacity for that study to fully take into consideration all aspects related to First Nations current capacity to respond.

The other component about response capacity that must be considered is the structure of current programs. Right now, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada provides some broad work on emergency management with First Nations. However, there is no dedicated funding at this time for hydrocarbon product response in an emergency event.

In the event that a hydrocarbon product should spill, it raises further questions about aftermath in terms of liability and compensation.

Canada has a fairly robust structure in terms of marine oil spills. Canada goes by three different international funds. The first one is the CLC, the Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, which permits the Crown to sue ship owners in an event. Should those funds not be sufficient, there are other funds. Canada operates the Ship-source Oil Pollution Fund here domestically. There is a cap to that amount of money and it is only used for certain components such as environmental

de l'Office national de l'énergie. Il s'agit d'une préoccupation que l'Assemblée des Premières Nations a soulevée l'an dernier. Nous avons pu constater la façon dont les choses se sont déroulées, et nous avons établi que, dans les faits, les Premières Nations ont de la difficulté à obtenir ne serait-ce que le statut d'intervenants auprès de l'Office afin de soulever des problèmes liés aux droits, aux consultations et aux mesures d'adaptation.

Les règles relatives au statut doivent être assouplies, ou nous devrions peut-être songer à instaurer un processus réglementaire totalement différent afin de respecter les droits des Premières Nations, vu qu'elles n'ont pas accès actuellement au processus réglementaire lié aux questions environnementales.

Sur ce, je cède la parole à mon collègue.

Daniel Pujdak, analyste principal en matière de politiques, Exécution des droits, Assemblée des Premières Nations : Les processus d'approbation dont M. David vient de parler posent quelques problèmes de fond. Cela dit, une fois que les approbations sont octroyées et qu'un réseau de transport est constitué — qu'il s'agisse d'un réseau de transport par pipelines, d'un réseau de transport ferroviaire ou d'une voie de circulation pour le transport des hydrocarbures — d'importantes questions surgissent quant à la capacité actuelle des Premières Nations d'intervenir en situation d'urgence.

Le problème lié à la capacité d'intervention comporte deux volets. D'une part, nous ne disposons pas d'un nombre suffisant de données sur la capacité actuelle. Transports Canada mène présentement une étude à ce sujet. À ce moment-ci, aucune Première Nation ne possède de représentant au sein du comité chargé de cette étude, et aucune Première Nation n'a reçu une aide financière aux participants, ce qui remet en question l'aptitude des responsables de l'étude à prendre en considération tous les éléments liés à l'actuelle capacité d'intervention des Premières Nations.

D'autre part, on doit tenir compte de la structure des programmes en vigueur. À l'heure actuelle, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada mène quelques initiatives de portée générale sur la gestion des urgences en collaboration avec les Premières Nations. Cependant, à ce moment-ci, aucun financement n'a été alloué aux initiatives touchant les interventions d'urgence axées sur les hydrocarbures.

L'éventualité d'un déversement d'hydrocarbures soulève d'autres questions relatives au lendemain de l'incident, par exemple, au chapitre de la responsabilité et des dédommagements.

Le Canada dispose d'un cadre très solide en matière de déversement de pétrole en mer. Le Canada s'en remet à trois fonds internationaux, notamment celui de la Convention sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, lequel permet à l'État d'intenter une poursuite contre un armateur en cas de déversement. Si ces fonds ne suffisent pas, il en existe d'autres. Le gouvernement du Canada gère ici la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la

rehabilitation or loss of income to fisheries. It is not clear at this point, though, if that liability covers cultural damages to First Nations.

For instance, there is an inherent Aboriginal right value to many national resources, be it a fish, wildlife or plants for traditional or medicinal use. It is difficult to value those. It is difficult to place a number on it. Under the current regime, it is not clear if liability extends to damages on that.

Furthermore, at this point, the marine component is only eligible for ship-source pollution, so if there were to be a transport accident, let us say a rail car ends up in a river, there is no way to cover that under the current regime.

Lastly, there are multiple jurisdiction questions in terms of movement of hydrocarbon products. These need to be reconciled, be it a First Nations government jurisdiction in the traditional laws and governance, provincial or federal Crown. Each of these parties has a role in determining jurisdiction and liability. At this point, there is no reconciliation process to determine that component.

At this time, we have put out the substantive basis of our arguments and unless there are further points that Mr. David would like to make, I think we are ready to turn it over to question and answer.

The Chair: Thank you. I will ask you a couple of questions to start with.

You said changes that were made recently, with regard to the National Energy Board, have limited First Nations' ability to get intervenor funding.

Can you tell me on which projects this happened that the NEB is holding hearings? I am familiar with what hearings are going on, but which ones have you not been able to access funding for?

Mr. David: It is not a matter of accessing funding. It is a matter of accessing the process. There are two that we have identified. To be clear, we wanted to keep an open mind. We keep an open mind about how the law is interpreted. We think it is possible to interpret the law in such a way that First Nations can access process.

The two we are aware of are Trans Mountain Kinder Morgan, which was an attempt by Tsleil-Waututh First Nation to gain intervenor status. They have since failed. They may proceed to

pollution par les hydrocarbures causée par les navires. Les sommes versées sont limitées, et les fonds ne sont octroyés que pour certaines raisons, par exemple, pour mener des activités de réhabilitation écologique ou pour compenser les pertes de revenus subies par les pêcheurs. Toutefois, on ne sait pas vraiment encore si la responsabilité englobe les dommages culturels infligés aux Premières Nations.

Par exemple, les Autochtones possèdent des droits naturels en ce qui concerne de nombreuses ressources naturelles, qu'il s'agisse du poisson, de la faune ou des plantes utilisées à des fins traditionnelles ou médicinales. Toutefois, il est difficile d'établir la valeur de ces trois points. Il est difficile de les chiffrer. Nous ne savons pas vraiment si, sous le régime actuel, la responsabilité s'étend aux dommages de ce genre.

De plus, à ce moment-ci, une indemnité ne peut être accordée que dans les cas où la pollution est causée par un navire; ainsi, le régime actuel n'offrirait aucune protection dans un cas où, par exemple, un train transportant des hydrocarbures déraillerait et se déverserait dans un fleuve.

Enfin, le transport des hydrocarbures soulève de multiples questions liées aux domaines de compétence. Il faut que les domaines de compétence des gouvernements des Premières Nations en ce qui a trait aux lois traditionnelles et à la gouvernance et les domaines de compétence provinciale ou fédérale soient harmonisés. Chacune de ces parties a un rôle à jouer au moment d'établir la responsabilité incombant à chaque administration. À ce moment-ci, il n'existe aucun processus visant à harmoniser tout cela.

Cela met fin, pour l'essentiel, aux observations que nous tenions à formuler. Je crois que nous sommes prêts à passer à la période de questions et de réponses, à moins que M. David ait quelque chose à ajouter.

Le président : Merci. Je vais poser les deux ou trois premières questions.

Vous avez dit que les modifications récentes touchant l'Office national de l'énergie avaient restreint la capacité des Premières Nations d'accéder au financement offert aux intervenants.

J'aimerais que vous m'indiquiez les audiences de l'ONE pour lesquelles vous n'avez pas réussi à obtenir du financement. Je suis au courant des audiences qui sont tenues, mais j'aimerais savoir quelles sont celles pour lesquelles vous n'êtes pas parvenus à obtenir des fonds.

M. David : Ce qui pose problème, c'est non pas l'accès au financement, mais l'accès au processus. Il est arrivé deux fois que nous ne puissions pas y accéder. Soyons clairs : nous voulions garder l'esprit ouvert quant à la manière dont la loi est interprétée. Nous croyons qu'il est possible d'interpréter la loi de manière à en conclure que les Premières Nations peuvent accéder au processus.

Les deux cas dont nous avons été informés sont celui du pipeline Trans Mountain de Kinder Morgan, pour lequel la Première Nation Tsleil-Waututh a tenté, en vain, d'obtenir le

judicial review. The other one is the Line 9 expansion and while it is an ongoing process, the amount of paperwork associated with gaining intervenor status was the subject of some discussion between First Nations and First Nations organizations. Looking at the test that the NEB was proposing, as well as the amount of information the First Nations need to come up with in advance of being able to participate was, in fact, a barrier to First Nations organizations intervening in that.

We have not, and I do not have information on whether or not the NEB denied any First Nations standing in that particular project, but it is the level of effort you have to put in to gain access that is cited as a barrier.

The Chair: Coming from British Columbia, I would be surprised, to be frank, that there would be no funding for the Kinder Morgan pipeline. I believe they just filed their initial papers in the last week. That part is very interesting to me.

Mr. David: Once you get the standing, the intervenor funding is there and I am sure First Nations would raise issues about the adequacy of the funding. However, we have not gotten that far into implementation of the act yet. This is just the ability to access the NEB process itself, not the ability to access the funding.

The Chair: Adequacy I can understand. No one has adequate funds. It does not matter who you are or where you come from, we hear that on a constant basis. I appreciate that.

In March, Doug Eyford was appointed to work with First Nations, especially on energy projects in the West. Can you tell me whether you have met or anyone has met with Mr. Eyford and how has that gone? How have those meetings transpired, and what do you think about it?

Mr. David: I have no thoughts on it, per se. I do not believe that we have met with him yet. I think there has been some correspondence back and forth trying to set up some kind of a meeting, but if I recall correctly, our preference would be for him to meet with the First Nations in British Columbia first.

This is an issue of AFN's own capacity challenges and our own issues about adequacy of funding. We do not have established structures to have in-depth conversations with First Nations across the country, or particularly in B.C., on how they feel about this or about pipelines in general. There is a serious capacity

statut d'intervenant — elle pourrait déposer une demande de contrôle judiciaire —, et l'autre cas, c'est celui des audiences liées au prolongement du pipeline n° 9. Même si aucune décision n'a encore été rendue, la quantité de paperasse à remplir afin d'obtenir le statut d'intervenant a soulevé des discussions au sein des Premières Nations et de leurs organisations. Les critères établis par l'ONE et la quantité de renseignements que les Premières Nations devaient produire en vue de pouvoir participer au processus ont constitué, dans les faits, un obstacle à l'obtention, par les organisations des Premières Nations, du statut d'intervenant.

Nous ne disposons pas de renseignements sur la question de savoir si l'ONE a refusé d'octroyer aux Premières Nations un quelconque statut dans le cadre d'un processus lié à ce projet, mais les efforts qui doivent être déployés afin d'accéder au processus sont considérés comme un obstacle.

Le président : En toute honnêteté, en tant que personne originaire de la Colombie-Britannique, je serais étonné que les Premières Nations ne reçoivent aucun financement pour participer aux audiences sur le pipeline Kinder Morgan. Je crois qu'elles ont soumis la semaine dernière les premiers documents liés à leur demande. Il s'agit d'un élément qui m'intéresse beaucoup.

M. David : Une fois que l'on obtient le statut d'intervenant, on reçoit du financement, et je suis certain que les Premières Nations auraient des questions à soulever quant au caractère suffisant de ce financement. Cependant, nous n'en sommes pas encore rendus là dans notre examen de l'application de la loi. Ce qui pose problème, c'est non pas l'accessibilité au financement, mais l'accessibilité au processus en tant que tel de l'ONE.

Le président : Je peux comprendre votre commentaire en ce qui concerne le caractère suffisant du financement. Personne ne dispose de fonds suffisants. Toutes sortes de gens de toute provenance nous le répètent constamment. Je peux comprendre cela.

En mars, Doug Eyford a été désigné pour travailler auprès des Premières Nations, surtout dans le cadre de projets de production d'énergie menés dans l'Ouest. Pouvez-vous me dire si vous ou quiconque a rencontré M. Eyford et, le cas échéant, la manière dont la rencontre s'est déroulée? Pouvez-vous m'indiquer comment ces réunions se sont passées et me donner votre avis à leur sujet.

M. David : Je n'ai aucune opinion sur de telles réunions en tant que telles. Je ne crois pas que nous l'ayons encore rencontré. Je pense que nous avons eu des échanges avec lui afin de tenter de ménager une quelconque rencontre, mais si j'ai bonne mémoire, nous avons indiqué que nous préférierions qu'il s'entretienne d'abord avec les Premières Nations de la Colombie-Britannique.

L'enjeu tient aux difficultés qu'éprouve l'APN en ce qui a trait aux capacités et au caractère suffisant du financement. Nous ne disposons d'aucune structure permettant aux Premières Nations de toutes les régions du pays — ou, plus particulièrement, de la Colombie-Britannique — de mener des discussions en profondeur

challenge. We can only talk about broad policy issues. That is something I would rather leave to those First Nations that are in B.C. to comment on. I believe the position the AFN has taken to date is it would be better for him to engage the First Nations before coming to the assembly.

The Chair: Do you know if Chief Shawn Atleo has met with him?

Mr. David: That is what I am referring to, yes.

The Chair: You are not sure whether or not he has?

Mr. David: That is correct.

The Chair: Okay. Thank you.

Senator Mitchell: Thanks very much for being here. I am quite interested in the different expression of rights or implications for land-based Aboriginal groups, say with respect to the proposed gateway pipeline, and coastal Aboriginal groups. Jim Prentice, the former minister, gave a speech several months ago and he said the coastal Aboriginal groups have not been consulted at all.

Could you give us an idea of what rights they have in that process? Clearly, the pipeline does not run over their land, but they have the question of spills. How do their rights get expressed in that?

Mr. Pujdak: Under the NEB act, as amended in Bill C-38, the NEB does not have the scope to consider upstream or downstream impacts anymore. This means that downstream coastal nations will not have access to that process, as we were previously discussing. With respect to rights, Section 35 rights are articulated and expressed in many different ways for coastal and inland First Nations.

B.C. happens to have a large amount of First Nations that actively engage in fisheries. Coastal First Nations are very vocal about their fisheries rights in B.C. In terms of that specific pipeline project, though, I am not sure if I, from the AFN, would be the best person to make note of expression of rights in B.C. I think that that is something those First Nations would have to respectfully make.

Senator Mitchell: That is a good point. Maybe you will answer this in the same way. You mentioned the problem of inadequate resources for spills and reclamation on land pipelines, but what

sur ces sujets ou sur les pipelines en général. Il y a un grave problème au chapitre des capacités. Nous ne pouvons discuter que de problèmes stratégiques de portée générale. Je préférerais laisser le soin aux Premières Nations de la Colombie-Britannique de formuler leurs propres commentaires là-dessus. Si je ne m'abuse, à ce jour, l'APN a fait valoir qu'il serait préférable que M. Eyford mobilise les Premières Nations avant de se présenter devant elle.

Le président : Savez-vous si le chef Shawn Atleo l'a rencontré?

M. David : C'est à cela que je fais allusion, oui.

Le président : Vous n'êtes pas certain de savoir s'il l'a rencontré ou non?

M. David : C'est exact.

Le président : D'accord. Merci.

Le sénateur Mitchell : Merci beaucoup d'être ici. Je suis très intéressé par les diverses façons dont les organisations autochtones disposant d'une assise territoriale et les organisations autochtones de la région côtière font valoir leurs droits en ce qui concerne, par exemple, le projet de pipeline Gateway, de même que par les diverses répercussions que de tels projets auront sur elles. Au cours d'un discours qu'il a prononcé il y a plusieurs mois, l'ancien ministre Jim Prentice a dit que les organisations autochtones de la région côtière n'avaient pas du tout été consultées.

Pouvez-vous nous donner une idée des droits des Autochtones dans le cadre d'un tel processus? De toute évidence, le pipeline ne passera pas sur leurs terres, mais la question des déversements demeure. De quelle façon s'y prennent-ils pour faire valoir leurs droits à ce chapitre?

M. Pujdak : Par suite des modifications apportées par le projet de loi C-38 à la Loi sur l'Office national de l'énergie, la prise en compte des répercussions en amont et en aval n'est plus du ressort de l'ONE. Cela signifie que les Premières Nations côtières dont les terres sont situées en aval n'auront pas accès à ce processus, comme nous l'avons mentionné précédemment. Pour ce qui est des droits, les Premières Nations de la côte et celles du continent ont chacune leur manière d'exposer et de faire valoir les droits énoncés à l'article 35.

En Colombie-Britannique, un grand nombre de Premières Nations sont très actives dans le secteur des pêches. Les Premières Nations côtières se font beaucoup entendre au sujet de leurs droits en matière de pêche en Colombie-Britannique. Toutefois, en ce qui concerne le projet de pipeline en question, en tant que membre de l'APN, je ne suis pas certain d'être la personne la mieux placée pour commenter la manière dont les Premières Nations de la Colombie-Britannique invoquent leurs droits. J'estime qu'il s'agit là d'une chose que les Premières Nations doivent faire de façon respectueuse.

Le sénateur Mitchell : Il s'agit d'une bonne observation. Vous répondrez peut-être de la même manière à la prochaine question. Vous allez évoquer le fait que les ressources allouées en cas de

about the coastal issue? Are you aware of any of the coastal groups, the government or the pipeline companies themselves actually addressing the issue of response and resources for offshore spills in the process of developing the gateway proposal? These are isolated areas that many Aboriginal peoples live in.

Mr. David: To start, we are not. The only thing I can say that might be related is that I do know that the government, as part of its C-38 and C-45 announcements, did include substantial amounts of funding for coastal-zone safety arising from spills, I believe. However, we do not know anything about that. I would be surprised if coastal First Nations have been engaged on it as well, but they might well have been.

Senator Mitchell: Are there cases where there is a strong working relationship between an Aboriginal group and a pipeline company? Are there lessons learned from that? If there are cases where that is the case — where it does work well — what is it that makes that work well? What could you emphasize in that regard?

Mr. David: Early, serious and frequent engagement. There has to be a deep engagement from the company. I believe that there are such examples out there. There are examples that are out there on any number of development projects, including pipelines.

The only caveat that I would say on pipelines, and one of the things that makes pipelines distinct from other forms of development, is that the pipe itself will traverse a number of First Nations' traditional territories. For the pipe to actually work, the company has to engage all of those First Nations — and all of those First Nations have interest along the way — in order to have a successful project.

I am sure there are individual First Nation/pipeline company collaborations. What I am less familiar with is whether or not there are any companies that actually have the ability to secure that consent all the way down the pipe.

Senator Patterson: Thank you, Mr. Chair. Thank you for the informative presentation. I was a little surprised, Mr. David, that, when you talked about the difficulties that you thought First Nations were having with regard to standing, you suggested, as a preferable alternative to changing the process or the rules around standing, a stand-alone or separate review process dedicated to Aboriginal rights. If it is a problem, I agree that it should be addressed. However, how would you justify a process that would be defined by the stakeholder's interest — in your case Aboriginal rights — as opposed to the interests of landowners, businesses, and others? How would you justify that? Would it not be better to have everybody who is impacted in the same room?

déversement ou pour des activités de remise en état par suite d'un incident lié à un pipeline étaient insuffisantes, mais qu'en est-il du problème lié à la côte? Savez-vous si une organisation côtière, le gouvernement ou les sociétés de pipeline elles-mêmes se sont penchés sur la question des interventions en cas de déversement en mer et des ressources allouées dans de telles occasions au moment d'élaborer la proposition liée au pipeline Gateway? De nombreuses communautés autochtones sont situées dans ces régions isolées.

M. David : Tout d'abord, nous ne le savons pas. La seule chose que je peux dire et qui peut être liée à cela, c'est que, dans le cadre des annonces qu'il a faites concernant les projets de loi C-38 et C-45, le gouvernement a indiqué, si je ne m'abuse, que des sommes substantielles seraient investies pour assurer la sécurité de la zone côtière en cas de déversement. Toutefois, nous ne disposons d'aucun renseignement à ce sujet. Je serais étonné d'apprendre que les Premières Nations côtières ont eu leur mot à dire, mais cela est tout à fait possible.

Le sénateur Mitchell : Dans de tels cas, est-ce qu'une solide relation de travail est établie entre une organisation autochtone et une société de pipeline? Est-ce que des leçons ont été tirées de cela? S'il arrive que les choses se passent bien, à quoi cela tient-il? À quoi accorderiez-vous une place importante à cet égard?

M. David : Sur le fait d'engager très tôt un dialogue approfondi et de l'entretenir. La société doit faire preuve d'un profond engagement. Je crois qu'il existe un certain nombre d'exemples de cas où cela s'est produit dans le cadre de projets de développement, y compris des projets de pipeline.

L'unique réserve que je formulerais à propos des pipelines — et elle est liée à l'une des choses qui distinguent les projets de pipeline des autres projets de développement — tient au fait qu'ils traverseront un certain nombre de territoires traditionnels des Premières Nations. Pour qu'un projet de pipeline soit couronné de succès, il faut que la société de pipeline engage le dialogue avec toutes les Premières Nations intéressées.

Je suis certain qu'il existe des exemples de collaboration entre une Première Nation et une société de pipeline. Toutefois, je ne sais pas trop s'il existe une société qui soit capable d'obtenir le consentement de toutes les parties concernées.

Le sénateur Patterson : Merci, monsieur le président. Je remercie nos invités de leur exposé instructif. Monsieur David, j'ai été un peu étonné par le fait que vous ayez avancé, au moment où vous parliez des difficultés auxquelles se butent, selon vous, les Premières Nations au moment de tenter d'obtenir un statut, qu'il serait préférable d'instaurer un processus d'examen distinct axé sur les droits des Autochtones plutôt que de modifier le processus ou les règles touchant l'obtention d'un statut. S'il s'agit d'un problème, je suis d'accord pour dire qu'on doit le régler. Cependant, comment justifieriez-vous la création d'un processus axé sur les intérêts d'un intervenant — en l'occurrence, les droits des Autochtones — plutôt que sur ceux des propriétaires fonciers,

Mr. David: Yes, it would be ideal. That is not how it is developed, though.

This is the crux of most of our submissions on those omnibus acts and the thrust of most of our attempted engagements with the Crown, since then, on regulatory reform and responsible resource development. That would be great if it could be done.

It has not been. It is not something that is unique to the reforms brought on by C-38 or C-45. It has been difficult to get these issues in front of the regulatory process for a very long time.

The way that I would justify it is to say that First Nations' rights are constitutional rights. These regulatory processes are derived from legislation, which, in turn, is derived from the Constitution.

If constitutional rights cannot be informed by a regulatory or a policy process, never mind by a piece of legislation, frankly, I think that maybe an alternative process is something that is worth looking at to vindicate those rights. It is a harsh reality, but it is also true. It so happens that property rights never happened to make it into section 7 of the Charter. Section 25 of the Charter protects Aboriginal rights. Section 35 of the Constitution does as well.

Senator Patterson: Thank you for that. Mr. Pujdak, you mentioned that Transport Canada was doing a study of capacity, but there was no funding for First Nations participation or engagement, nor was there engagement, as I understand it. I have a very simple question. Have you asked to be engaged? Who did you approach?

Mr. Pujdak: We actually found out about the study and got in touch with Transport Canada multiple times before we were invited to participate.

When we had a discussion with Transport Canada with respect to participant funding and to ensuring that First Nations were actively involved with the project, we were told to raise it with the deputy minister. We sent a letter to the deputy minister to flag that as a concern from the AFN. We will continue to flag that as a concern.

Senator Patterson: You talked about the cultural rights and your concern that they might not be taken into account with respect to damages that might be suffered from a spill. You are familiar with the policy of Transport Canada. I believe it is fair to say, generally, that the polluter pays for the full cost of cleanup. I know you mentioned there was a cap. Has there been a situation

des sociétés ou d'autres parties? Comment justifieriez-vous cela? Ne serait-il pas préférable que toutes les parties intéressées soient réunies dans une même salle?

M. David : Oui, ce serait l'idéal, mais ce n'est pas ce que prévoit le processus actuel.

Il s'agit là de l'élément central de la plupart des mémoires que nous avons déposés à propos des projets de loi omnibus et de la plupart des tentatives que nous avons faites depuis leur adoption afin d'engager un dialogue avec l'État à propos de la réforme de la réglementation et de l'exploitation responsable des ressources. Si cela pouvait être fait, ce serait merveilleux.

Cela n'a pas été le cas. Il s'agit là d'une chose qui n'est pas propre aux réformes découlant des projets de loi C-38 et C-45. Depuis belle lurette, il est difficile de soulever ces problèmes dans le cadre du processus de réglementation.

Pour répondre à votre question, je vous dirai que je justifierais cela en faisant valoir que les droits des Premières Nations sont des droits constitutionnels. Les processus de réglementation découlent des lois, lesquels reposent sur la Constitution.

En toute honnêteté, s'il n'est pas possible de faire valoir des droits constitutionnels au moyen d'un processus de réglementation ou d'un processus stratégique — et encore moins au moyen d'un texte législatif —, j'estime qu'il serait peut-être utile d'envisager d'instaurer un autre processus qui permettrait de le faire. Il s'agit de la dure réalité. Il se trouve que les droits de propriété n'ont jamais été intégrés à l'article 7 de la Charte. Les droits des Autochtones sont protégés par l'article 25 de la Charte et l'article 35 de la Loi constitutionnelle.

Le sénateur Patterson : Merci de ces commentaires. Monsieur Pujdak, vous avez mentionné que Transports Canada menait une étude sur les capacités, mais qu'aucun financement n'avait été prévu, si j'ai bien compris, pour la participation ou la mobilisation des Premières Nations. Ma question est très simple : avez-vous demandé à participer à cette étude? Le cas échéant, à qui vous êtes-vous adressé?

M. Pujdak : En fait, nous avons été informés du fait que l'étude était menée, et nous avons communiqué maintes fois avec Transports Canada avant d'être invités à y participer.

Lorsque nous avons discuté avec des représentants du ministère à propos de l'aide financière aux participants et pour nous assurer que les Premières Nations joueraient un rôle actif dans le cadre du projet, ils nous ont dit de nous adresser au sous-ministre, et nous lui avons envoyé une lettre pour lui signaler ces préoccupations de l'APN. Nous continuerons de faire savoir que cela nous préoccupe.

Le sénateur Patterson : Vous avez évoqué les droits culturels et le fait que vous craignez qu'ils ne soient pas pris en considération dans le cas de dommages occasionnés par un déversement. Vous connaissez la politique de Transports Canada. Je crois qu'il est juste de dire que, de façon générale, le pollueur assume la totalité des coûts liés aux travaux de nettoyage. Je sais que vous avez

where the cultural rights — medicine, herbs, et cetera — as you described them, have not been recognized in a process around damage, or is this a theoretical concern that you are raising?

Mr. David: As far as we are concerned, not only cultural rights but also the human health rights of First Nations were not adequately considered with respect to the Rainbow spill, which was just a couple of years ago. Even getting First Nations community engagement was difficult. That is in Alberta.

That was really more of a provincial regulatory issue, but, at the same time, we did not see it there.

The other thing I would caution about with the polluter pays principle is that I believe that there is a recent court case coming out of Ontario suggesting that the principle might not be as robust as we thought in terms of a governing principle for environmental legislation. We are also a little bit leery about that.

I would point out that, when we are talking about Aboriginal rights, and First Nations' rights in particular, if there is damage in such a way that it breaks First Nations' ability to have a relationship with the land, we are talking about damage that not only cannot be compensated but that also actually could be a complete abrogation of First Nations' rights, in violation of the Constitution. Also, it could be the end of a cultural practice and a way of life for a people if the break were sufficiently profound. The stakes here for First Nations are quite high, particularly when we get into massive spills, which I admit are more rare than minor spills but seem to happen with alarming frequency. I do not want to pick on pipelines, because there is a fair share of massive marine and rail spills. The stakes are high.

Senator Patterson: The reference to that case would be appreciated, I am sure.

Senator McCoy: The preceding questions have gone some way to answering my questions. Your presentation was excellent but I am just trying to get something clear in my head. In an ideal world, what would you have? The options are marine, rail, road and pipeline. There are pre-approvals for projects and there is the spill response. I presume there are also operations. I would imagine that is a matrix of eight or so; although your ask would be somewhat modified in each case. I am not clear what your ask would be.

mentionné qu'il y avait une limite. Est-il déjà arrivé que les droits culturels, comme vous les appelez — et qui concernent, par exemple, les plantes et les herbes utilisées à des fins médicinales — n'aient pas été reconnus dans le cadre d'un processus relatif à des dommages, ou s'agit-il d'une préoccupation hypothétique?

M. David : À notre avis, dans le cas du déversement du pipeline Rainbow, qui est survenu il y a tout juste deux ou trois ans, ni les droits culturels des Premières Nations ni leurs droits en matière de santé humaine n'ont été suffisamment pris en considération. On a même eu de la difficulté à mobiliser les communautés des Premières Nations. Cela s'est produit en Alberta.

En fait, le problème était davantage attribuable aux dispositions réglementaires provinciales, mais quoi qu'il en soit, nos droits n'ont pas été pris en compte dans ce cas-là.

En ce qui a trait au principe du pollueur-payeur, je tiens également à signaler que, si je ne m'abuse, un tribunal ontarien a récemment rendu un jugement qui permet de penser que ce principe n'est pas un principe directeur des lois environnementales aussi solide que nous le pensions. Cela éveille aussi quelque peu notre méfiance.

En ce qui concerne les droits des Autochtones, et les droits des Premières Nations en particulier, je tiens à mentionner que des dommages qui ont pour effet de miner la capacité des Premières Nations d'entretenir une relation avec la terre sont des dommages qu'aucune indemnisation ne peut compenser, mais également des dommages qui peuvent aussi équivaloir à une dénégation totale des droits des Premières Nations, et donc à une violation de la Loi constitutionnelle. En outre, ces dommages pourraient être considérables au point de se traduire par la disparition d'une pratique culturelle et d'un mode de vie. À ce chapitre, pour les Premières Nations, l'enjeu est très élevé, surtout dans les cas de déversements importants, lesquels, je le reconnais, sont plus rares que les déversements mineurs, mais semblent se produire à une fréquence alarmante. Je ne veux pas m'en prendre uniquement aux pipelines, car le transport maritime et le transport ferroviaire ont donné lieu à un nombre non négligeable de déversements importants. L'enjeu est élevé.

Le sénateur Patterson : À coup sûr, je vous saurais gré de me fournir de plus amples renseignements à propos de ce jugement.

La sénatrice McCoy : Vous avez répondu à une partie de mes questions en répondant aux questions de mes collègues. Votre exposé était excellent, mais il y a quelque chose que je tente de comprendre. Dans un monde idéal, que choisiriez-vous? Nous avons le choix entre le transport par navire, le transport par train et le transport par pipelines. Les projets doivent faire l'objet d'une approbation préalable, et des mesures d'intervention en cas d'urgence sont en place. Je présume qu'il y a également des activités. J'imagine qu'il y en a à peu près huit, mais votre demande serait quelque peu différente dans chaque cas. Je ne suis pas certaine de bien comprendre ce que vous demandez.

Mr. David: One way to think of it is as an alternative process for the approvals and, as you are saying, to think about how First Nations are engaged in various aspects. For many of these aspects, such as operations, I would suggest that the engagement is quite limited. Ultimately, I would like to see sufficient recognition of the importance of First Nations inherent treaty rights, the importance of protection of the environment for First Nations cultural continuation, and the space for First Nations to be able to articulate that that is how they want to be engaged.

All First Nations support development, but all First Nations support responsible development. It is the space for each First Nation to be able to articulate what responsibility means and what responsible development means to them through all phases.

Right now, we have a series of government and Crown proposals, policies, regulations and approval processes that are all separate and distinct and run by the government that continually try to interface with what is for us the same core issue: How to secure recognition for our rights from the state; how to relate those rights to our environments and resources; and how to define and articulate a vision for responsible development moving forward. That would be best accomplished with sufficient space, but constructing that space is difficult, given the diversity of government contacts in terms of operations, response and approvals. If I could have anything, that is what I would want.

Senator McCoy: I suppose it would be more complex because of the diversity in First Nations across the country and the physical situation of each instance.

Mr. David: Indeed, you are seeing some of that in our comments here today. It is difficult for us to comment on several particular situations involving First Nations, because it is up to them to articulate what responsible development means to them as well as not only how they view their rights but also how they view their rights being impacted by an oil spill, which in itself is a very technical discussion.

Senator McCoy: We met yesterday with East Coast Marine Emergency Response. We had only one hour with them and, of course, they had much more to tell us than we could fit in an hour. It strikes me that there was no reference to any sensitivity to First Nations issues at all; and yet they must be interfacing with some traditional lands at the very least quite frequently. They cleaned up the spill at Rainbow Lake, for example.

M. David : L'une des choses à faire, ce serait d'envisager l'instauration d'un processus d'approbation différent et, comme vous le dites, de réfléchir à la manière dont les Premières Nations sont mobilisées à divers égards. J'avancerais que, sur bien des plans, par exemple, celui des activités, cette mobilisation est très restreinte. En fin de compte, j'aimerais que l'on reconnaisse de manière suffisante l'importance des droits naturels issus de traités des Premières Nations, l'importance de la protection de l'environnement pour la préservation de la culture des Premières Nations, et le fait qu'on doit leur donner l'occasion d'exposer la façon dont elles souhaitent être mobilisées.

Les Premières Nations sont toutes favorables au développement, mais pour autant qu'il s'agisse de développement durable. Il faut que l'on donne l'occasion à chaque Première Nation d'exposer, dans le cadre de toutes les phases d'un projet, sa vision de la responsabilité et du développement responsable.

À l'heure actuelle, le gouvernement tente continuellement, au moyen d'une série de propositions, de politiques, de règlements et de processus d'approbation distincts, d'influer sur ce qui représente pour nous une seule et même question fondamentale, à savoir celle de savoir comment nous devons nous y prendre pour faire reconnaître nos droits par l'État, pour établir un lien entre ces droits et notre environnement et nos ressources, et pour cerner et énoncer une vision d'avenir en matière de développement responsable. La meilleure solution serait de disposer d'une marge de manœuvre suffisante, mais elle est difficile à obtenir, vu que nous devons constamment entrer en contact avec le gouvernement à propos des activités, des mesures d'intervention et des approbations. S'il n'y avait qu'une chose que je pouvais obtenir, ce serait celle-là.

La sénatrice McCoy : J'imagine que les choses seraient beaucoup plus complexes, vu le caractère diversifié des Premières Nations à l'échelle du pays et l'emplacement de chaque instance.

M. David : En effet, les observations que nous avons formulées ici aujourd'hui reflètent en partie cela. Il est difficile pour nous de faire des commentaires sur la situation particulière de plusieurs Premières Nations, vu que c'est à elles qu'il revient d'exposer leur vision en matière de développement responsable, de même que leur avis en ce qui concerne non seulement leurs droits en général, mais également leurs droits en cas de déversement de pétrole, ce qui représente en soi un sujet très technique.

La sénatrice McCoy : Nous avons reçu hier des représentants des services d'intervention en cas d'urgence maritime de la côte Est. Nous n'avions qu'une heure à leur consacrer et, bien entendu, cela n'était pas suffisant pour entendre tout ce qu'ils avaient à nous dire. Ce qui me frappe, c'est qu'ils n'ont pas manifesté la moindre réceptivité à l'égard de questions touchant les Premières Nations. Pourtant, ils doivent intervenir à tout le moins très fréquemment sur quelques-uns de leurs territoires traditionnels. Par exemple, ils se sont occupés du nettoyage à la suite du déversement de Rainbow Lake.

Mr. David: When it comes to response, there is very little. An incremental ask that would be helpful is more engagement with the First Nations. The issue with Rainbow was who engaged with the First Nations and what was the First Nation being told. I believe that discussion was mediated mainly in the press or through organizations like ours. It was a much more political issue than a response issue just because established communications had not been put in place. It is difficult because if you wait until you are in a response situation, there is no time. It is easy to turn what should be a technical discussion into a political discussion.

Senator McCoy: It is all based on long-term, in-depth relationships.

Mr. David: What makes a successful resource project or a successful pipeline project is the same for everything because they all boil down to relationships.

Senator Mitchell: This has been really good. Thanks very much. Mr. David, you mentioned that you are not concerned about passenger trains going across and you made the comparison to a pipeline going across land. What about freight trains carrying bitumen? I guess you have talked around that, but have you given specific consideration to that as compared to pipelines?

Mr. David: Yes. The Assembly of First Nations has a resolution to support a feasibility study for the proposal by G Seven Generations Ltd., G7G that would involve transport of bitumen by railcar, I believe from Hardisty, Alberta, to Valdez, Alaska, to connect to the Trans-Alaska Pipeline System. I am not sure that the AFN supports the proposal, but they want to have a good hard look at the feasibility of transporting by rail. I can see it raising a number of fairly complex technical and legal issues, in particular for those First Nations that are along the route. It is not only under consideration by the AFN but also something that we support more consideration of.

Senator Mitchell: You have not come to a conclusion about whether it is more or less safe than other ways. There is no official determination about, given the choice and everything else being equal, which would be more palatable?

M. David : Lorsqu'il s'agit d'interventions, et il y en a très peu. Une autre chose qui serait utile et que nous demandons, c'est que l'on engage davantage le dialogue avec les Premières Nations. Dans le cas du déversement de Rainbow Lake, le problème tenait aux personnes qui avaient engagé ce dialogue et au contenu des discussions. Je pense que ces discussions ont eu lieu principalement par médias interposés ou par le truchement d'organisations comme la nôtre. Il s'agissait davantage d'un problème de nature politique que d'un problème lié à l'intervention, et ce, uniquement parce que des communications en bonne et due forme n'avaient pas été établies. Cela complique les choses, car lorsque l'on se retrouve dans une situation d'urgence, on n'a pas le temps d'établir ces communications. Par conséquent, les discussions deviennent de nature politique, alors qu'elles devraient être de nature technique.

La sénatrice McCoy : Il s'agit d'établir des relations approfondies et à long terme.

M. David : Les facteurs qui concourent à la réussite d'un projet d'exploitation des ressources ou d'un projet de construction de pipeline sont les mêmes, car ils se résument tous à l'établissement de relations.

Le sénateur Mitchell : Très bien. Merci beaucoup. Monsieur David, vous avez mentionné que le fait qu'un train de passagers traverse vos terres ne vous préoccupait pas, mais que le fait qu'un pipeline soit construit sur votre territoire vous préoccupait. Qu'avez-vous à dire à propos des trains de marchandises qui transportent du bitume? J'imagine que vous avez eu des discussions à ce propos. Vous êtes-vous penché expressément sur les avantages et les inconvénients de ce type de transport par rapport aux pipelines?

M. David : Oui. L'Assemblée des Premières Nations a adopté une résolution afin d'appuyer le lancement d'une étude de faisabilité sur la proposition formulée par G7G — G Seven Generations Ltd. — en ce qui concerne le transport de bitume par train depuis, je crois, Hardisty, en Alberta, jusqu'au pipeline Trans-Alaska, à Valdez, en Alaska. Je ne suis pas certain que l'APN soit favorable à la proposition, mais elle veut se pencher sérieusement sur sa faisabilité. Je peux prévoir qu'un tel projet soulèvera un certain nombre de questions très complexes sur les plans technique et juridique, surtout pour les Premières Nations établies le long de la route qu'empruntera le bitume. Non seulement l'APN examine-t-elle ce projet, mais en outre, elle estime qu'on devrait l'examiner davantage.

Le sénateur Mitchell : Vous n'avez pas encore tiré de conclusion sur la question de savoir s'il s'agit d'un mode de transport plus ou moins sécuritaire que d'autres. Compte tenu des options qui s'offrent à vous et toutes choses étant égales par ailleurs, vous n'avez encore adopté aucune position quant à la solution qui serait la plus acceptable?

Mr. David: No, we are not close to that. We want to make sure we have a proper information basis upon which to make that decision. To be very clear, that is the kind of decision that would be made by the First Nations along the route. However, it is something we are examining.

Senator Mitchell: I would be interested in your opinion on the following: From what I understand, as a final resort — and it would only be that, I guess — the federal government has the power to expropriate Aboriginal lands if they determine ultimately that they want to do that. That would not be a particularly wise thing to do, but are you aware that that is the case? Could they actually expropriate? Have they ever done that for a pipeline?

Mr. David: I am not aware that they have ever done that; I do not believe they have. My position is that they could not do that.

Senator Mitchell: That gives Aboriginal groups, in the final analysis, a great deal of power in this. They just say, no. What is the recourse?

Mr. David: The AFN's position is clear, and Canadian law is clear: In some cases, full consent of First Nations may be required prior to a development project going forward. It has to be balanced with the concept that floats around out there that there are no vetoes in Canadian law. We take that to mean that First Nations cannot say no arbitrarily. However, if a proposal or a project would have sufficiently deleterious impacts on First Nations cultures and rights, then full consent would be required, and presumably that consent could be withheld.

Senator Wallace: Mr. David, you expressed concerns about the transport of petroleum, which I am sure all Canadians would have concerns about, in terms of understanding what is being transported, the safety aspects and the ability to respond to an incident. Any landowners, including First Nations, would have those same concerns, and the ability to respond to an incident for certain.

Are you suggesting that such information through the approval process, whether for a pipeline or other means of transport, would not be available to First Nations people? My belief is that all of that information would come out in a hearing and be available, whether it would impact private landowners or First Nations people. Is your concern that you are not able to access that information or that it would not be provided in an adequate way through the current process?

Mr. David: It is both. In terms of being able to know the information, that was a problem that was flagged by the state department with respect to the Keystone response. The rationale

M. David : Non, nous ne sommes pas près d'y arriver. Nous voulons nous assurer que nous disposons de tous les renseignements requis pour prendre une telle décision. Je tiens à souligner très clairement qu'il s'agit d'une décision qui sera prise par les Premières Nations concernées. Cela dit, il s'agit d'une chose que nous examinons.

Le sénateur Mitchell : Il y a une chose à propos de laquelle j'aimerais obtenir votre avis. Si j'ai bien compris, le gouvernement fédéral a le pouvoir d'exproprier des Autochtones s'il décide, en fin de compte, d'aller de l'avant avec le projet. J'imagine que l'expropriation représenterait un dernier recours. Il ne s'agirait pas d'une mesure très judicieuse. Savez-vous s'il s'agit d'une mesure que le gouvernement pourrait prendre? Pourrait-il véritablement procéder à des expropriations? Est-ce que cela est déjà arrivé dans le cadre d'un projet de pipeline?

M. David : J'ignore si cela est déjà arrivé. Je ne le pense pas. À mon avis, le gouvernement ne pourrait pas faire cela.

Le sénateur Mitchell : En définitive, cela confère énormément de pouvoir aux organisations autochtones. Elles n'ont qu'à dire non. Quel est le recours?

M. David : La position de l'APN et le droit canadien sont clairs : dans certains cas, il peut être obligatoire d'obtenir le consentement inconditionnel des Premières Nations avant de lancer un projet de développement. Il faut établir un juste équilibre entre cela et le fait que le droit canadien ne prévoit aucun droit de veto. En d'autres termes, les Premières Nations ne peuvent pas rejeter arbitrairement un projet. Cependant, si une proposition ou un projet a des répercussions suffisamment nuisibles sur les cultures et les droits des Premières Nations, leur consentement inconditionnel est requis, et, dans une telle situation, elles ne le donneraient vraisemblablement pas.

Le sénateur Wallace : Monsieur David, comme tous les Canadiens, sans doute, vous êtes préoccupé par le transport du pétrole. Vous voulez avoir une bonne idée de ce qui est transporté, comprendre les éléments liés à la sécurité et connaître la capacité d'intervention en cas d'incident. Tous les propriétaires fonciers, y compris les Premières Nations, ont de telles préoccupations, surtout en ce qui concerne la capacité d'intervenir en cas d'incident.

Avancez-vous que le processus d'approbation d'un projet lié au transport par pipeline ou par un autre moyen ne permet pas aux communautés des Premières Nations d'obtenir ces renseignements? D'après moi, dans le cadre d'une audience, tous ces renseignements seraient divulgués, et il serait possible de savoir si tel ou tel projet aura des répercussions sur les propriétaires fonciers privés ou les communautés des Premières Nations. Êtes-vous préoccupé par le fait que vous n'êtes pas en mesure d'obtenir ces renseignements ou par le fait que le processus actuel ne vous permet pas d'obtenir suffisamment d'information?

M. David : Ces deux éléments nous préoccupent. Le Département d'État a signalé un problème touchant la capacité d'obtenir des renseignements en ce qui concerne les mesures

there was that benzene was being used to dilute hydrocarbon product. There was a spill; first responders came in. Benzene is volatile, which means that when exposed to air it turns to gas. The responders were not aware that there was something volatile in the mix and suffered a number of occupational health issues as a consequence. That was unknown to all of them that that particular chemical was in the mix. Our understanding from industry is that it is a position of industry that those issues, namely, what is used to dilute hydrocarbon product, is a matter of a trade secret. As a result, they do not like to divulge it. We do have concerns about whether First Nations can access that through the process. That is one.

The second one is a major issue in there, and it is more an issue of resources and capacity. Let us say we know that benzene or hexachlorobenzene is being used as a dilutant. First Nations have to be able to understand what hexachlorobenzene is and how it acts in the environment and its ecotoxicology. That is a technical question. Then they have to be able to relate that to their actual rights and how they use those resources. There is also the question of, once armed with the information, can First Nations actually use it because it is so technical. Therefore, it is both issues.

Senator Wallace: That obviously would be critically important if a spill response incident occurred. It would seem to me, though, that it is a concern of all Canadians and all landowners. It is not exclusive to First Nations. I see you nodding that you would agree with that. I take from that the message would be for the purpose of our consideration of the safety aspects of transporting petroleum, that is something we should take seriously in assessing or making recommendations as to the ability to respond to an incident to recover the contaminant and the reclamation of any environmental issues. It is important to understand what is involved in the spill in order to have appropriate response. That issue is not exclusive to First Nations at all.

Mr. David: No, it is not. It is an issue of accessibility of information. In the United States, they would call it “right to know.” I am happy to call it just the “accessibility of environmental information.” That is something that is shared by everyone. Our only issue is that we then have to relate it to our specific issues. Others would have to do the same for their specific issues.

d'intervention liées à la fuite du pipeline Keystone. La justification évoquée dans ce cas-là était que du benzène était utilisé pour diluer les hydrocarbures. Une fuite est survenue. Les premiers intervenants sont arrivés sur les lieux. Le benzène est volatil, ce qui signifie qu'il se transforme en gaz lorsqu'il est exposé à l'air. Les intervenants ignoraient que les hydrocarbures comportaient un composé volatil, et cela a donné lieu à un certain nombre d'accidents de travail. Aucun des intervenants présents ne savait que les hydrocarbures contenaient du benzène. Nous croyons comprendre que l'industrie fait valoir que les questions de ce genre, à savoir la nature des produits utilisés pour diluer les hydrocarbures, relèvent du secret commercial. Par conséquent, les sociétés ne sont pas disposées à divulguer de telles informations. La question de savoir si les Premières Nations peuvent les obtenir dans le cadre du processus nous préoccupe. Il s'agit d'une première préoccupation à ce sujet.

La deuxième, qui concerne davantage les ressources et les capacités, est extrêmement importante. Supposons que nous savons que du benzène ou de l'hexachlorobenzène est utilisé pour diluer les hydrocarbures. Les Premières Nations doivent être en mesure de comprendre la nature de ces produits et leurs effets sur l'environnement, et de connaître leur écotoxicité. Il s'agit d'une question de nature technique. Il faut également qu'elles soient en mesure d'établir un lien entre tous ces renseignements et leurs droits et la manière dont elles utilisent les ressources concernées. Ainsi, il faut non seulement que les Premières Nations obtiennent l'information, mais qu'elles sachent l'utiliser, car elle est de nature très technique. Par conséquent, il y a deux éléments à prendre en considération.

Le sénateur Wallace : De toute évidence, cela serait d'une importance cruciale dans le cas où des mesures d'intervention d'urgence devraient être prises à la suite d'un déversement. Cependant, il me semble que cela préoccupe tous les Canadiens et tous les propriétaires fonciers, et non pas uniquement les Premières Nations. Je vous vois hocher la tête. J'en conclus que, ce que vous vouliez nous dire, c'est que, dans le cadre de notre examen des aspects liés à la sécurité du transport du pétrole, il s'agit d'une chose que nous devons prendre au sérieux au moment d'effectuer une évaluation ou de formuler des recommandations quant à la capacité d'intervenir à la suite d'un incident afin de récupérer le contaminant déversé et de prendre des mesures de réhabilitation afin de régler tout problème d'ordre environnemental. Il est important de comprendre les tenants et aboutissants d'un déversement de manière à ce que nous puissions intervenir de façon appropriée. Ce problème ne concerne pas exclusivement les Premières Nations.

M. David : Non, en effet. Le problème tient à l'accessibilité de l'information. Aux États-Unis, on appelle cela le « droit de savoir ». Pour ma part, je me plais à appeler cela tout simplement l'« accessibilité de l'information de nature environnementale ». Il s'agit de quelque chose qui concerne tout le monde. Notre unique problème tient au fait d'établir ensuite des liens entre cette information et les enjeux qui nous sont propres. Quant aux autres intervenants, ils doivent faire la même chose.

Senator Wallace: Mr. David, I thought you were suggesting that First Nations people may want to be in a position to respond to an incident and minimize environmental impact, and that is understandable. Again, I think, as we have seen when incidents have occurred, all Canadians have that concern and would want to participate and help as well. However, legally, the fact of the matter is it is the transporter who has the responsibility to respond. They must have the funds available. There are funding regimes available to support that. You have raised the issue of the adequacy of those funds. That is a legitimate question. Would you not agree it is the obligation of the transporter to respond to the incident and implement reclamation as opposed to the landowners, including First Nations people?

Mr. David: You also have to consider that First Nations are not an interest group that is floating around out there.

Senator Wallace: I fully appreciate that.

Mr. David: First Nations are also governments. As a result, one of the things that First Nations as governments are looking for is emergency response capacity. When a spill, for instance, impacts First Nations' resources, a lot of First Nations are seeking and want to have the capacity to be able to respond. That is one point.

The second point is that the governance of the response is mitigated usually by either the federal or the provincial Crowns, neither of which may have the knowledge or the inclination to protect culturally important resources to First Nations, which is the other reason First Nations want to be involved in the governance of that response, if not the actual response itself.

I also point out that although it is true that you would want the company to be responsible, it is also true that a lot of federal-provincial-municipal governments do have and do use emergency response capacity in any number of situations, including in a spill response, and they can recover that from the cost of using it from the company. First Nations would be looking, I would think, for that sort of treatment as well.

Senator Wallace: As a committee, we should obviously be giving serious consideration to the quality of the response and the ability to respond in an effectual way.

Mr. David: Yes. I would also suggest there are ancillary benefits to First Nations having emergency response capacity. Pipelines are not the only environmental issue that is floating out there. For instance, there are legacy issues like underground storage tanks. If you have response to deal with a hydrocarbon

Le sénateur Wallace : Monsieur David, j'ai cru comprendre que vous avanciez que les Premières Nations voulaient être en mesure d'intervenir à la suite d'un incident et de réduire au minimum les répercussions environnementales, ce qui est compréhensible. Là encore, comme on a pu le constater dans le passé, tous les Canadiens ont cette préoccupation et veulent contribuer aux mesures d'intervention. Cependant, la réalité, c'est que, sur le plan juridique, la responsabilité de la prise de mesures d'intervention incombe au transporteur. Il doit disposer des fonds requis pour ces interventions. Des régimes de financement sont accessibles à cette fin. Vous avez soulevé la question du caractère suffisant de ces fonds. Il s'agit d'une question légitime. Êtes-vous d'accord pour dire qu'il incombe non pas aux propriétaires fonciers — y compris les communautés des Premières Nations —, mais aux transporteurs d'intervenir à la suite d'un incident et de mettre en œuvre des mesures de réhabilitation?

M. David : Il faut aussi tenir compte du fait que les Premières Nations ne constituent pas un simple groupe d'intérêt parmi tant d'autres.

Le sénateur Wallace : Je comprends tout à fait cela.

M. David : Les Premières Nations sont aussi des gouvernements. Par conséquent, en tant que gouvernements, les Premières Nations veulent, entre autres, disposer de capacités en matière d'intervention d'urgence. Par exemple, beaucoup de Premières Nations veulent posséder la capacité d'intervenir à la suite, par exemple, d'un déversement qui a des répercussions sur leurs ressources. Il s'agit du premier élément.

Le deuxième, c'est que, en règle générale, les activités d'intervention sont dirigées par le gouvernement fédéral ou un gouvernement provincial, et il se peut que ni l'un ni l'autre n'ait envie de protéger les ressources qui ont de l'importance sur le plan culturel pour les Premières Nations ou ne possède pas les connaissances requises à cette fin. Il s'agit là de l'autre raison pour laquelle les Premières Nations veulent participer à la direction des activités d'intervention, voire aux activités d'intervention en tant que telles.

Je souligne également que, même s'il est vrai qu'il est souhaitable que la société en cause assume ses responsabilités, il est également vrai que le gouvernement fédéral et une foule d'administrations provinciales et municipales utilisent leurs capacités en matière d'intervention d'urgence dans un certain nombre de circonstances, y compris un déversement, et ils peuvent récupérer les coûts engagés pour ces mesures auprès de la société. Je suis porté à croire que les Premières Nations veulent être en mesure de faire cela elles aussi.

Le sénateur Wallace : De toute évidence, le comité doit se pencher sérieusement sur la qualité des mesures d'intervention et la capacité d'intervenir de façon efficace.

M. David : Oui. J'avancerais aussi qu'il y a des avantages supplémentaires à ce que les Premières Nations possèdent une capacité en matière d'intervention d'urgence. Les pipelines ne sont pas l'unique source de problèmes d'ordre environnemental. Les réservoirs de stockage souterrains sont un autre problème

issue in one situation, you have response in others. The thing is that those kinds of issues do fall into a jurisdictional gap where it is unclear whether or not the federal or provincial government has the responsibility for those kinds of issues, hence the other reason why First Nations would want it, but any kind of emergency response capacity which is capable of responding to First Nations' rights, interests and needs would be appreciated.

Senator Massicotte: I would like to educate myself a little bit. You responded earlier to some questions about your expropriation. I am not too aware of that. You also said that, in your interpretation, your approval must be obtained if it is reasonable, obviously, on any project or any pipeline right away. I know there is a difference between treaty rights and non-treaty rights and I can appreciate your interpretation, but give me a rundown. I know the whole issue is consult. We have not interpreted that legally as to what extent, but where does that fit in? "Consult" seems to suggest consult, not necessarily to get approval. How do you differentiate the two and how does that all fit in?

Mr. David: The duty to consult came from a couple of cases that did not really involve treaty rights; they involved efforts by First Nations to establish their rights, and they had not been established yet. Establishing recognition for First Nations' rights can take a lot of time, either through treaty or through litigation.

The court recognized that it would be unfair to First Nations to allow development to occur without any involvement from those First Nations and their territories while the status of those territories was still the subject of negotiation or litigation. It could render victories by First Nations pyrrhic. What the court decided to do, and that is where the law of consultation and accommodation comes from, is to provide some kind of interim remedy to force dialogue between First Nations and the Crown as to how lands are to be used, which is subject to claim. That line of reasoning of forced dialogue has been extended into treaty rights as well. When we talk about consultation, we also talk about accommodation, so it is not enough to talk to First Nations. It has to be a good-faith discussion. If the Crown or if the First Nations' claimed rights or interests are strong enough, the Crown has to do certain things to accommodate the future exercise of those rights, again, to prevent a later pyrrhic victory or to prevent a First Nations culture from being more or less eradicated before it can be recognized in a claim. It would be paradoxical to do so.

environnemental dont nous avons hérité. Si vous disposez de la capacité d'intervenir à la suite d'un incident lié aux hydrocarbures, vous avez la capacité d'intervenir pour régler des problèmes d'une nature différente. En ce qui concerne les questions de ce genre, le hic, c'est qu'il existe un vide sur le plan des champs de compétence — on ne sait pas trop si elles relèvent de la compétence fédérale ou provinciale, ce qui constitue l'autre raison pour laquelle les Premières Nations veulent posséder une capacité d'intervention en cas d'urgence. Cela dit, toute capacité d'intervention qui serait en mesure de prendre en considération les droits, les intérêts et les besoins des Premières Nations serait accueillie avec satisfaction.

Le sénateur Massicotte : J'aimerais que vous m'éduquiez un peu. Vous avez répondu plus tôt à quelques questions concernant l'expropriation. Je ne sais pas trop de quoi il retourne. Vous avez également mentionné que vous estimiez que l'on devait obtenir votre approbation — pour autant, bien entendu, que ce soit raisonnable — avant de mener tout projet ou de construire tout pipeline. Je sais qu'il existe une différence entre les droits issus de traités et les autres droits, et je peux comprendre votre vision des choses, mais j'aimerais que vous me fournissiez des renseignements. Je sais que les consultations constituent le nœud du problème. La portée que doivent avoir ces consultations n'a pas été définie de façon juridique, mais j'aimerais savoir quelle place elles doivent occuper. Le fait de vous consulter ne signifie pas nécessairement que l'on doive obtenir votre approbation. Quelle distinction faites-vous entre consultations et approbations et quelle place doivent-elles occuper?

M. David : L'obligation de consulter découle de deux ou trois affaires qui ne mettaient pas vraiment en cause les droits issus de traités — elles concernaient les efforts déployés par les Premières Nations afin d'établir leurs droits, qui n'avaient pas encore été reconnus. L'obtention de cette reconnaissance par le truchement de traités ou de poursuites est un processus qui peut être très long.

Un tribunal a conclu qu'il serait injuste envers les Premières Nations de permettre que des activités de développement aient lieu sur des territoires dont le statut faisait l'objet de pourparlers ou de litiges si ces Premières Nations ne participaient pas d'une façon ou d'une autre à ces activités. Pour les Premières Nations, cela aurait pu équivaloir à une victoire à la Pyrrhus. Le tribunal a donc décidé — et c'est de là que découle l'obligation de consulter et d'accommoder les Premières Nations — de recourir à une solution provisoire afin de contraindre les Premières Nations et l'État à discuter de la manière dont des terres visées par des revendications doivent être utilisées. Cette solution a également été appliquée aux droits issus de traités. Consultation et accommodement vont de pair, de sorte que le fait de discuter avec les Premières Nations ne suffit pas. Il doit s'agir d'un dialogue de bonne foi. Si les droits ou les intérêts revendiqués par l'État ou par les Premières Nations sont établis de manière suffisamment solide, l'État doit prendre certaines mesures d'accommodement de manière à ce qu'elles puissent exercer ces

We think of a spectrum of consultation and accommodation requirements. On the one hand, where First Nations have a weak claim and a loose or tangential interest, maybe all that the Crown needs to do is provide notice and listen to what the First Nations have to say. At the other end of the spectrum, where it is a core right that First Nations are looking at, something that is central to their culture, maybe First Nations' consent is required.

That is what the court has said. The international law is very clear on this as well. The free, prior and informed consent, as they say, of the First Nations is required if, in this case, the Crown is contemplating any kind of development on their lands, territories or resources that could result in environmental contamination.

Senator Massicotte: The conclusion, from what I heard, though, you are using the word "consult" and you are defining it depending upon the degree of merit. I can agree with that, obviously. Everything is relative to your argument and the substance of your argument. The conclusion, though, is that if the Crown consults appropriately — let us not define that; everyone can disagree with that — the Crown does have a right to get a pipeline through even treaty lands if it properly consulted.

Mr. David: If First Nations have identified specific issues with any project, including a pipeline, and the Crown has sufficiently accommodated those issues in the eyes of the courts, the courts will allow the Crown to proceed.

Senator Massicotte: It does not mean you have to agree, but if there was sincere discussion, proper merit and consultation, they would get that right.

Mr. David: The court has been very clear about that as well. That is where the courts stand. Where First Nations stand is, in our view, any kind of development over any of our territories requires the consent. There are a variety of reasons for it, not the least of which is that the cumulative impact of environmental degradation, development and cultural assaults on First Nations has left most First Nations with very little. Any kind of impact on a lot of First Nations' inherent or treaty rights is vigorously defended.

droits pour que cela ne se traduise pas ultérieurement, là encore, par une victoire à la Pyrrhus, ou pour empêcher que la culture d'une Première Nation soit plus ou moins éradiquée avant qu'elle obtienne gain de cause dans le cadre d'une revendication territoriale. Il serait paradoxal de faire cela.

Nous songeons à une vaste gamme d'exigences liées à la consultation et à l'accommodement. D'une part, dans les cas où les revendications des Premières Nations sont plus ou moins fondées et où les intérêts qu'elles font valoir sont flous ou négligeables, l'État n'a peut-être qu'à transmettre un avis et à écouter ce que les Premières Nations ont à dire. D'autre part, dans les cas où les Premières Nations veulent exercer un droit fondamental, un droit essentiel pour leur culture, leur consentement est peut-être nécessaire.

C'est ce que le tribunal a décidé. En outre, le droit international est très clair à ce sujet. Le consentement préalable donné librement en toute connaissance de cause, comme on l'appelle, des Premières Nations est requis si l'État envisage de mener une quelconque activité de développement sur leurs terres ou leurs territoires qui pourrait donner lieu à une contamination environnementale du lieu où se trouvent leurs ressources.

Le sénateur Massicotte : Cependant, d'après ce que j'ai entendu, la conclusion... vous utilisez le mot « consultation » et lui attribuez une définition au cas par cas. Bien sûr, je peux être d'accord avec cela. Tout dépend de votre raisonnement et de son contenu. Cependant, la conclusion, c'est que, si l'État mène des consultations appropriées — ne tentons pas de définir en quoi consistent de telles consultations, car la définition variera selon les personnes —, il a le droit de donner le feu vert à un projet de pipeline, même s'il s'agit d'un pipeline qui traverse des terres visées par un traité.

M. David : Si les Premières Nations ont soulevé des problèmes propres à un projet, y compris un projet de pipeline, et si, d'après les tribunaux, l'État a pris un nombre suffisant de mesures d'accommodements, ils autoriseront l'État à aller de l'avant.

Le sénateur Massicotte : Si des discussions sincères et des consultations appropriées sont menées, et si la valeur du projet est établie, l'État se verra reconnaître ce droit, même si les Premières Nations s'opposent au projet.

M. David : Les tribunaux ont établi cela de façon très claire. Il s'agit là de la position qu'ils ont adoptée. Quant à nous, nous estimons que le consentement des Premières Nations doit être obtenu avant le lancement de tout projet de développement sur l'un de leurs territoires. Ce point de vue s'appuie sur diverses raisons, entre autres le fait que la plupart des Premières Nations ne possèdent presque plus rien en raison de l'effet cumulatif de la dégradation de l'environnement causée par le développement sauvage sur leurs terres et les agressions culturelles commises contre elles. Les Premières Nations se défendent vigoureusement contre tout projet pouvant avoir une quelconque incidence sur leurs droits naturels ou issus de traités.

Senator Massicotte: I appreciate that, but I think the conclusion is that the courts have basically said if consultation is adequate, you have a right to do so.

Mr. David: Yes.

Senator Unger: Mr. David, I think you made a comment that First Nations would support a proposal by rail from Hardisty to Valdez, Alaska. Was that your comment?

Mr. David: No. At our assemblies, First Nations can bring resolutions forward for consideration by the entire assembly, which is simply all of the other First Nations chiefs from across Canada. They can bring forward resolutions to ask the AFN to do something. They can bring forward resolutions to support initiatives by other First Nations.

One of our First Nations chiefs brought forward a resolution requesting that the Assembly of First Nations support a feasibility study for rail transport of hydrocarbon product. We are not conducting the study; we are supporting the conduct of a feasibility study.

Senator Unger: Which route would that be?

Mr. David: It would traverse northern Alberta; I believe maybe — or maybe not — part of British Columbia; the Yukon; and then it would extend into Alaska.

Senator Patterson: Would you consider the Mackenzie Valley?

Senator Enverga: I understand there is ongoing discussion or negotiation with the First Nations. Where are we right now? Are we just starting it or is there development? On a scale of 1 to 10, where are we right now in the negotiation? Would you comment on that?

Mr. David: Are you speaking in terms of the negotiation of First Nations' rights generally?

Senator Enverga: That is right, yes.

Mr. David: Canada passed the Constitution Act in 1982 which called for recognition and affirmation of First Nations' rights. It also called for three constitutional conferences to define those rights. To the best of my knowledge — and you have to forgive me; I am too young to have been there — those conferences were held, resulting in at best an ambiguous outcome in terms of where First Nations stand in this country in defining section 35.

I came of age in the court era, so after those constitutional talks ended, First Nations turned to the courts. The courts have articulated and defined a series of theories and a number of rights. I do not want to be too pessimistic, because one of the things that the courts have mandated and that governments have acted on more or less in varying degrees of good faith is the requirement for dialogue. There has always been an ongoing dialogue. Treaties

Le sénateur Massicotte : Je comprends cela, mais je crois que les tribunaux ont conclu essentiellement que l'on a le droit d'exécuter un projet si des consultations appropriées sont menées.

M. David : Oui.

La sénatrice Unger : Monsieur David, si je ne m'abuse, vous avez mentionné que les Premières Nations appuieraient un projet de transport de pétrole par train depuis Hardisty jusqu'à Valdez, en Alaska. Est-ce bien là ce que vous avez dit?

M. David : Non. Durant nos réunions, les représentants des Premières Nations peuvent formuler des propositions à l'intention de tous les membres de l'Assemblée, à savoir tous les autres chefs des Premières Nations du Canada. Ils peuvent demander à l'APN d'envisager la prise de telle ou telle mesure, par exemple le fait de soutenir des initiatives prises par une Première Nation.

L'un des chefs a soumis la proposition que l'Assemblée des Premières Nations appuie une étude de faisabilité touchant le transport d'hydrocarbures par train. Nous ne menons pas l'étude. Nous sommes favorables à ce qu'une étude de faisabilité soit menée.

La sénatrice Unger : Quel circuit emprunterait le chemin de fer?

M. David : Il traverserait le Nord de l'Alberta, peut-être — ou peut-être pas — une partie de la Colombie-Britannique et le Yukon, pour aboutir en Alaska.

Le sénateur Patterson : Envisageriez-vous d'approuver le projet de la vallée du Mackenzie?

Le sénateur Enverga : Je crois comprendre que des discussions ou des pourparlers sont menés de façon continue avec les Premières Nations. Où en sommes-nous? En sommes-nous seulement au début du processus, ou est-ce que des travaux de développement ont débuté? Sur une échelle de 1 à 10, pouvez-vous m'indiquer le degré d'avancement du processus de négociation? Pourriez-vous formuler des observations à ce sujet?

M. David : Voulez-vous parler des négociations relatives aux droits des Premières Nations en général?

Le sénateur Enverga : Oui, c'est exactement cela.

M. David : En 1982, le Canada a promulgué la Loi constitutionnelle, laquelle préconisait la reconnaissance et l'affirmation des droits des Premières Nations, de même que la tenue de trois conférences constitutionnelles visant à les définir. Pour autant que je sache — pardonnez-moi si je me trompe, mais je suis trop jeune pour y avoir assisté —, ces conférences ont débouché au mieux sur un résultat ambigu quant à la position des Premières Nations du pays à propos de la définition de l'article 35.

Je suis passé à l'âge adulte après la fin de ces discussions constitutionnelles, à une époque où les Premières Nations ont commencé à s'adresser aux tribunaux. Les tribunaux ont énoncé une série de théories et défini un certain nombre de droits. Je ne veux pas faire preuve d'un pessimisme outrancier, car l'une des obligations imposées par les tribunaux et respectées plus ou moins de bonne foi par les gouvernements est celle d'engager un

continue to be negotiated on a bilateral basis. Treaty implementation strategies continue to be negotiated, but there is a long way to go. I think it would be a severe mischaracterization to say that even where there are treaties that the work is done, because then we have issues with how treaties are being implemented.

Senator Enverga: Would you consider the pipeline? Are you referring to that specifically or are you referring to general treaties?

Mr. David: In general, I am referring to the treaties, but the specific treaty rights are the ones that will determine the level of consultation that is required, whether or not consent is required, and the impact of those pipelines on the rights guaranteed pursuant to those treaties.

To come back to your question, even when we talk about the most fundamental issues of First Nations' land rights, still today there has not been a formal recognition of the inherent land rights of First Nations. In other words, the only land rights that First Nations have are those that are explicitly recognized through the political arm of government.

There is a case that is working its way through from British Columbia, which may actually be the first time that a court says that the inherent and pre-existing land rights of First Nations continue to exist and actually mean something in Canadian law.

We are not there yet. Until we get there, negotiations will continue to be slow because there is a fair amount of uncertainty, I think, to be fair, from the Crown's side, in terms of what it is they are dealing with. First Nations clearly articulate what we think we are dealing with, but I would say there is a gap, and maybe even a chasm, between where we stand and where the Crown stands.

Efforts to bridge that chasm occur, and they occur sporadically. In an overbroad sense, I would say we are pretty far away, despite the fact that these discussions are ongoing.

Senator Enverga: Have we made any progress at all?

Mr. David: Individual First Nations and First Nations groups have made progress on treaties. Treaties do get concluded. From time to time, treaty implementation strategies are developed, but in terms of the broad sense of where things stand, again there are ongoing discussions. There are ongoing discussions right now about treaty implementation strategies, about comprehensive claims strategies. Those discussions always continue.

The difficulty is the ambiguity created because those discussions have not been completed, I guess, to impact development and resource development. Most of it is mitigated through the lens of consultation and accommodation.

dialogue. Le dialogue ne s'est jamais interrompu. Les traités continuent à faire l'objet de négociations bilatérales. Les stratégies de mise en œuvre des traités continuent de faire l'objet de pourparlers, mais il y a encore beaucoup de chemin à faire. J'estime que ce serait une grave erreur que d'affirmer que la conclusion d'un traité règle tous les problèmes, vu que la façon dont les traités sont mis en œuvre pose également des problèmes.

Le sénateur Enverga : Envisageriez-vous d'approuver le projet de pipeline? Faites-vous allusion à cela, ou plutôt aux traités en général?

M. David : Je parle des traités en général, mais ce sont les droits issus de traités en cause qui permettent de décider de l'ampleur des consultations requises, de déterminer si le consentement des Premières Nations est requis et d'établir l'incidence d'un projet de pipeline sur les droits garantis par les traités.

Pour revenir à votre question, je vous dirai que même les droits fonciers naturels les plus fondamentaux des Premières Nations n'ont toujours pas été reconnus officiellement. En d'autres termes, les seuls droits fonciers que possèdent les Premières Nations sont ceux qui sont reconnus expressément par l'organe politique du gouvernement.

Pour la première fois, un tribunal pourrait établir, à l'issue d'une affaire en cours en Colombie-Britannique, que les droits naturels et acquis des Premières Nations en matière foncière demeurent en vigueur et continuent d'être pertinents au sein du droit canadien.

Nous n'en sommes pas encore là. Dans l'intervalle, les négociations continueront de se dérouler lentement, vu que, selon moi, en toute honnêteté, l'État est loin d'être certain de comprendre de quoi il retourne. Les Premières Nations énoncent clairement ce à quoi elles croient avoir affaire, mais j'avancerais qu'il existe un fossé, voire un gouffre, entre notre position et celle de l'État.

Des efforts visant à combler ce gouffre sont déployés, de façon sporadique. De façon excessivement générale, je dirais que nous sommes encore assez loin du but, malgré le fait que les discussions sont en cours.

Le sénateur Enverga : Avons-nous fait de quelconques progrès?

M. David : Certaines Premières Nations et certains groupes de Premières Nations ont fait des progrès par rapport aux traités. Il y a des traités qui sont conclus. De temps à autre, des stratégies de mise en œuvre des traités sont mises au point, mais, pour ce qui est de la situation générale, encore une fois, il y a des discussions en cours. Des discussions sont actuellement en cours concernant les stratégies de mise en œuvre des traités, des stratégies relatives aux revendications globales. Ces discussions ne s'arrêtent jamais.

Ce qui pose problème, c'est l'ambiguïté venant du fait que les discussions ne sont pas terminées, j'imagine, par rapport à la détermination des répercussions et à l'exploitation des ressources. Le problème est en grande partie réglé dans une optique de consultation et d'accommodement.

Senator Enverga: Have we established any timelines here?

Mr. David: No.

Senator Patterson: I do want to say briefly I am old enough to have participated in all three of those Aboriginal rights conferences. They were fascinating because there was a genuine attempt to find a meeting of minds in what was a very formal federal-provincial-territorial Aboriginal process.

I want to follow on Senator Massicotte's questions. I was interested, Mr. David, in your statement: We are not against development. I want to verify.

You brought up thoughtful concerns — and I thank you for that — about the shortfalls in engagement, even in operations. I think that is bad business, myself, on the part of the companies, the perceived barriers to participation in the regulatory process, including the need to review the rules regarding standing and the paper burden. You also complained that the First Nations should be involved in the emergency response plans. It is your land, and you are closest.

I share that concern and am encouraging the rangers to be available for this in my region in Nunavut. If we address those three things, let us say — and I think we have noted them — is it fair to say that First Nations would approach any development project relating to hydrocarbons with an open mind? That is what you said. Is that stated AFN policy?

Mr. David: To be very clear, AFN does not direct First Nations; it is quite the opposite. First Nations give us positions to bring forward. We would not have policies on that.

I can only give you my experience. To be frank, for some First Nations, hydrocarbon development is a very difficult sell. For some First Nations, uranium development is a very difficult sell. For some First Nations, hydroelectric development is a very hard sell, in the sense that they have had experiences or heard about experiences with particular forms of development that have either utterly or almost destroyed their communities.

Not every First Nation will be wide open to hydrocarbon development. However, my career working on environmental issues with First Nations has left me with the distinct impression that First Nations leaders are almost always willing to consider development projects, and that is because First Nations have to

Le sénateur Enverga : Nous sommes-nous donné des échéances à ce chapitre?

M. David : Non.

Le sénateur Patterson : J'aimerais dire rapidement que je suis suffisamment âgé pour avoir participé aux trois conférences sur les droits des Autochtones en question. Celles-ci ont été fascinantes, parce qu'on y a sincèrement cherché un terrain d'entente dans le cadre d'un processus fédéral-provincial-territorial-autochtone très officiel.

J'aimerais donner suite aux questions du sénateur Massicotte. Vous avez dit une chose qui m'a intéressée, monsieur David : nous ne sommes pas contre la mise en valeur des ressources. Je veux vérifier.

Vous avez soulevé des préoccupations pertinentes — et je vous en remercie — concernant les lacunes sur le plan de la mobilisation, et même des activités. J'estime pour ma part qu'il s'agit d'une mauvaise pratique commerciale de la part des entreprises, lorsqu'il y a des obstacles perçus à la participation au processus réglementaire, y compris la nécessité de réviser les règles concernant le statut et le fardeau administratif. Vous vous plaignez également de l'absence de participation des Premières Nations à l'élaboration des plans d'intervention d'urgence. Ce sont vos terres, et c'est vous qui vivez le plus près des lieux en question.

Je partage cette préoccupation, et j'encourage les rangers à être disponibles pour intervenir dans ma région, au Nunavut. Si nous réglons ces trois problèmes, disons — et je pense que nous les avons notés —, serait-il juste de dire que les Premières Nations aborderaient tout projet d'exploitation des hydrocarbures avec ouverture? C'est ce que vous avez dit. Est-ce la politique officielle de l'APN?

M. David : Pour que ce soit très clair, l'APN ne dit pas quoi faire aux Premières Nations; c'est plutôt le contraire. Les Premières Nations nous communiquent des positions que nous devons présenter. Nous n'avons donc pas de politique à ce sujet.

Je ne peux vous parler que de mon expérience. Pour être franc, je vous dirais qu'il est très difficile de convaincre certaines Premières Nations de participer à des projets d'exploitation des hydrocarbures. Il est aussi très difficile d'en convaincre certaines de participer à des projets d'exploitation de l'uranium. Il y en a d'autres qu'on aura du mal à convaincre de prendre part à des projets d'hydroélectricité, parce qu'elles ont l'expérience ou ont entendu parler d'expériences de formes particulières d'exploitation qui ont complètement ou presque détruit la collectivité.

Ce ne sont pas toutes les Premières Nations qui vont être vraiment ouvertes à l'exploitation des hydrocarbures. Cependant, je garde de ma carrière dans le domaine des enjeux environnementaux et des Premières Nations l'impression nette que les chefs des Premières Nations sont presque toujours

deal with a polycentricity of issues including health, employment and environmental issues.

If companies engage First Nations in good faith early and often, I think they would find a very fairly receptive audience. I do not want to begrudge industry, because I do not think industry is really the problem. The challenge is more on the side of the Crown. First Nations have a pre-existing relationship with the Crown that will continue, and not necessarily with those companies, although the companies can develop that relationship. The problems with the regulatory process are more problems with government policy and less issues of corporate policy or corporate relations.

I think there is more willingness there than many people believe, but I also think that the general regulatory scheme and the continuing non-recognition of First Nations treaty and inherent rights is a serious barrier in terms of both policy process and corporate relations. I feel for corporate representatives who show up in First Nations and have to deal with a gamut of issues, most of which have little to do with their project. They are asked by both First Nations leaders and the Crown to be a panacea for many of those problems, because it is the only thing they can grasp.

The Chair: Thank you, Mr. David and Mr. Pujdak, for your presentation.

I would like to make a correction for the record. When Senator McCoy asked a question, we named the wrong organization. We met with the Eastern Canada Response Corporation.

We are now pleased to welcome, from the Pembina Institute, Nathan Lemphers, Senior Policy Analyst, Oilsands.

Please proceed with your presentation, after which we will go to questions and answers.

Nathan Lemphers, Senior Policy Analyst, Oilsands, Pembina Institute: Thank you for the opportunity to present to your committee. I have prepared a slide deck, and I will walk through that for the presentation portion of this discussion.

I want to introduce the Pembina Institute to you quickly. The Pembina Institute is a national non-profit think tank that advances clean energy solutions through research, education, consulting and advocacy. It is sort of a hybrid organization. It is not a traditional NGO in that we are not grassroots. We do policy research and also fee-for-service consulting with the private and public sector. Fifty per cent of our income comes from consulting with traditional energy companies and clean energy companies, the financial services sector and three levels of government.

disposés à envisager les projets de mise en valeur des ressources, et ce, parce que les Premières Nations sont aux prises avec une kyrielle de problèmes notamment en matière de santé, d'emploi et de protection de l'environnement.

Si les entreprises commencent à discuter rapidement et de bonne foi avec les Premières Nations, et si elles le font souvent, je pense qu'elles vont constater que celles-ci sont un auditoire très réceptif. Je ne veux pas faire de reproches à l'industrie, parce que je ne pense pas qu'elle soit vraiment à l'origine du problème. C'est davantage du côté de l'État que le problème se pose. Les Premières Nations ont avec la Couronne une relation préexistante qui va se poursuivre, et pas nécessairement avec les entreprises en question, quoique celles-ci puissent nouer cette relation. Les problèmes touchant le processus réglementaire sont davantage des problèmes de politique gouvernementale que des problèmes de relations ou de politiques des entreprises.

Je crois que les gens sont mieux disposés qu'on le pense souvent, mais je crois aussi que le mécanisme réglementaire en général et la non-reconnaissance constante des droits inhérents et issus de traités des Premières Nations nuisent grandement au processus relatif aux politiques et aux relations avec les entreprises. J'ai pitié des représentants de ces entreprises qui vont voir les Premières Nations et qui doivent régler toutes sortes de problèmes, dont la plupart ont peu de choses à voir avec leurs projets. Les chefs des Premières Nations et l'État leur demandent d'apporter une solution magique à beaucoup de ces problèmes, parce que c'est la seule chose qu'ils voient.

Le président : Merci, monsieur David, monsieur Pujdak, de votre exposé.

J'aimerais apporter une correction au compte rendu. Nous n'avons pas nommé la bonne organisation lorsque la sénatrice McCoy a posé une question. Nous avons rencontré des représentants de la Société d'intervention Maritime, Est du Canada.

Nous avons maintenant le plaisir d'accueillir Nathan Lemphers, analyste principal en matière de politiques, Sables bitumineux, à l'Institut Pembina.

Veuillez nous présenter votre exposé, après quoi nous passerons à la période de questions.

Nathan Lemphers, analyste principal en matière de politiques, Sables bitumineux, Institut Pembina : Merci de m'avoir offert de venir vous présenter un exposé. J'ai préparé des diapositives, et je vais m'en servir pour la partie exposé de la discussion.

J'aimerais vous parler brièvement de l'Institut Pembina. L'Institut Pembina est un groupe de réflexion national sans but lucratif qui propose des solutions d'énergie propre grâce à la recherche, à l'éducation, à la consultation et à la défense des intérêts. C'est en quelque sorte un organisme hybride. Ce n'est pas une ONG comme les autres, puisque ce n'est pas un organisme communautaire. Nous faisons des recherches dans le domaine des politiques et offrons également un service de consultation payant au secteur privé et public. La moitié de nos revenus proviennent

As the third slide shows, we have over 20 years of experience in the oil sands area working in a variety of engagement methods, from multi-stakeholder groups to intervenors in regulatory hearings, to consulting with companies, governments and communities. We have published over three dozen research reports, which are widely read in policy communities in Canada, the U.S. and the European Union.

I want to share Pembina's perspective on responsible oil sands development. We are not against tar sands development; we do not want to shut it down. We are for responsible oil sands development. In our understanding, this means that the current environmental impacts are addressed so that they are a known commodity through monitoring, that science-based limits are established, that any sort of development through innovation and technology is able to operate underneath those thresholds for the local environment, and that the prosperity generated from oil sands development is used to transition to a cleaner energy source.

As a matter of introduction, there are growing concerns, clearly, of how oil sands are developed and transported. Canadians and our downstream markets are increasing their expectations at a time when more oil is transported on older pipelines and older rail lines. It is critical for government and industry to respond with improvements in policy, regulation and legislation, rather than to marginalize the critical voices in this environment.

From what I understand, Pembina Institute is the only environmental group that is formally consulted for this study. There are many other views and experts from the environmental community that should be sought as well. I cannot be an expert on everything and I am not going to be speaking to natural gas transport or tanker safety or pipeline integrity in any amount of detail. However, I will be speaking to a number of other factors.

That said, the Pembina Institute has published a number of reports on pipelines. I have testified at the Enbridge Northern Gateway Joint Review Panel in the fall, and I am the institute's lead analyst on pipelines and oil sands research.

This presentation will look at the science of bitumen behaviour, the transparency regarding the bitumen spill data, spill preparedness and response, shipping bitumen by rail and the link to upstream oil sands development.

des services de consultation que nous offrons aux sociétés du domaine de l'énergie, dont des sociétés qui produisent de l'énergie propre, au secteur des services financiers et aux trois ordres de gouvernement.

Comme vous pouvez le voir sur la troisième diapo, il y a plus de 20 ans que nous travaillons dans le domaine des sables bitumineux à l'aide de diverses méthodes d'interaction, des groupes de travail multipartites aux interventions dans le cadre d'audiences publiques, en passant par la consultation auprès des sociétés d'exploitation des sables bitumineux, des gouvernements et des collectivités. Nous avons publié près d'une quarantaine de rapports de recherche qui ont été lus par beaucoup de gens du milieu de l'élaboration des politiques au Canada, aux États-Unis et au sein de l'Union européenne.

J'aimerais vous parler du point de vue de l'Institut Pembina sur l'exploitation responsable des sables bitumineux. Nous ne sommes pas contre la mise en valeur des sables bitumineux; nous ne voulons pas que l'exploitation cesse. Nous sommes pour leur exploitation responsable. Pour nous, cela signifie que les impacts environnementaux actuels sont examinés, de sorte que les sables bitumineux soient un produit connu grâce à la surveillance, que des limites fondées sur la science sont établies, que toute forme d'exploitation grâce à l'innovation et à la technologie peut se faire en respectant les seuils déterminés par l'environnement et que les recettes tirées de l'exploitation des sables bitumineux servent à la transition vers une économie axée sur l'énergie propre.

En guise d'introduction, je dirais qu'il est clair que le public se préoccupe de plus en plus de la manière dont les sables bitumineux sont exploités et dont le pétrole est transporté. Les Canadiens et les marchés en aval ont de plus en plus d'attentes au moment où un plus grand volume de pétrole transite par de vieux pipelines et chemins de fer. Il est essentiel que le gouvernement et l'industrie améliorent les politiques, la réglementation et la législation, plutôt que de marginaliser les critiques dans le contexte actuel.

D'après ce que je comprends, l'Institut Pembina est le seul groupe environnemental à être consulté officiellement dans le cadre de votre étude. Il y a de nombreux autres points de vue et experts du domaine de l'environnement qui devraient être sollicités. Je ne peux être expert en toute matière, et je ne vais pas parler en détail du transport du gaz naturel, de la sécurité du transport pétrolier ni de l'intégrité des pipelines. Je vais cependant parler de plusieurs autres facteurs.

Cela dit, l'Institut Pembina a publié un certain nombre de rapports sur les pipelines. J'ai témoigné devant la Commission d'examen conjoint du projet Enbridge Northern Gateway à l'automne, et je suis l'analyste principal en matière de recherche sur les pipelines et les sables bitumineux de l'institut.

Mon exposé va porter sur la science du comportement du bitume, la transparence en ce qui concerne les déversements de bitume, la préparation et l'intervention en cas de déversement, l'expédition de bitume par chemin de fer et le lien avec l'exploitation des sables bitumineux en amont.

There is clearly the need for more studies on the fate and effect of bitumen in the natural environment once it leaves the pipeline or rail car. Most knowledge we have is from lab experiments, which do a poor job at mimicking the conditions found in the natural environment. There are different levels of degradation from the light. There is cold water, saline water with currents, storms, winds and waves, which are very difficult to mimic in laboratory experiments. All of these factors impact the ability for bitumen to float. In fact, they all cause it to sink at a faster rate.

There have been a number of reports by Enbridge, or by pipeline associations, which show that we do not have to worry about bitumen sinking. Largely those reports are, again, lab-top experiments and they do not necessarily reflect the conditions that found, say, in British Columbia's north coast. In that environment, approving pipeline and tanker traffic through areas like B.C.'s north coast, without knowing about the fate and effect of bitumen spills, is not responsible oil sands development.

We also have concerns around the transparency of bitumen spill data. As a public interest researcher, this has been quite challenging for me as an individual and us as an organization to come to a position on things like pipeline integrity. Does bitumen cause additional oil sands spill?

From our research, there is no differentiation in the spill records between types of crude oil. It is not required through the National Energy Board's onshore pipeline regulations, through Alberta's pipeline regulations or the CSA standards as well. They consider all crude oil types to be the same. As we are learning from recent bitumen spills, for instance, in Marshall, Michigan, bitumen does behave differently once it is outside the pipe. It is important to look historically at what has been the different spill record and attempt to differentiate between the two. Oftentimes the pipelines that bitumen is carried on are multi-phased. They carry different products, including refined products or lighter, sweeter crudes as well.

There needs to be more data on bitumen spills to have a grounded, facts-driven conversation that is publicly available, free and on-line. We should not need to rely on industry, the media, or NGOs like the Pembina Institute for information and analysis. That should be done in the public interest by the government. It took an eleven-month investigation, which cost Global News tens of thousands of dollars, to be able to access spill data for the past 10 years. It is a project I did not have the time or the resources for and Global News did it for the country. However, it would be nice

Il est clair qu'il faut réaliser un plus grand nombre d'études sur le devenir et l'effet du bitume sur l'environnement une fois qu'il a quitté le pipeline ou le wagon dans lequel il a été transporté. Les expériences en laboratoire sont la principale source de connaissances dont nous disposons, et elles ne reproduisent pas bien les conditions présentes dans l'environnement naturel. Il y a différents degrés de dégradation causée par la lumière. Il y a l'eau froide, l'eau saline avec du courant, les tempêtes, le vent et les vagues, choses qui sont très difficiles à reproduire dans le cadre d'expériences réalisées en laboratoire. Il s'agit là de facteurs qui ont une incidence sur la flottaison du bitume. En fait, tous ces facteurs font en sorte que le bitume coule plus rapidement.

Il y a eu un certain nombre de rapports publiés par Enbridge, ou encore par des associations liées aux pipelines, qui montrent que nous n'avons pas besoin de nous inquiéter du fait que le bitume coule. Dans une large mesure, ces rapports sont, encore une fois, le fruit d'expériences réalisées en laboratoire, et elles ne reflètent pas nécessairement les conditions qui existent par exemple sur la côte nord de la Colombie-Britannique. Dans ce contexte, ce n'est pas développer les ressources de manière responsable que d'autoriser le transport par pipelines et citernes dans des zones comme la côte nord de la Colombie-Britannique sans bien en connaître le devenir et les effets d'un déversement.

Nous avons également des préoccupations en ce qui concerne la transparence des données relatives aux déversements de bitume. En tant que chercheur dont le travail est axé sur l'intérêt public, je trouve difficile personnellement et pour l'organisation d'en arriver à une position sur des choses comme l'intégrité des pipelines. Est-ce que le bitume cause plus de déversements de pétrole?

D'après nos recherches, on n'établit pas de distinction entre les types de pétrole brut lorsqu'on parle des déversements. Ce n'est pas exigé par le Règlement sur les pipelines terrestres de l'Office national de l'énergie, ni par le Règlement albertain sur les pipelines ni par les normes de la CSA. Pour l'application de ces règlements, tous les types de pétrole brut sont équivalents. Comme nous avons pu le constater récemment lorsque du bitume a été déversé, par exemple à Marshall, au Michigan, le bitume se comporte différemment lorsqu'il n'est plus dans le tuyau. Il est important de se pencher sur les déversements qui ont eu lieu dans le passé et d'essayer de distinguer les deux cas. Souvent, les pipelines qui servent à transporter le bitume servent également à transporter d'autres produits, dont des produits raffinés ou plus légers, ainsi que du pétrole brut non corrosif.

Il faut davantage de données sur les déversements de bitume pour pouvoir en parler de façon concrète et fondée sur les faits; il faut que ces données soient accessibles au public, gratuites et en ligne. Nous ne devrions pas avoir à compter sur l'industrie, sur les médias ou sur des ONG comme l'Institut Pembina pour obtenir de l'information et des analyses. Cela devrait être fait par les gouvernements dans l'intérêt de la population. Il a fallu mener une enquête de 11 mois qui a coûté des dizaines de milliers de dollars à Global News pour arriver à accéder aux données sur les

if that could be done by regulators like the National Energy Board.

I also wanted to touch on spill preparedness and response. The spill preparedness and response of companies need to reflect the nature of bitumen when it leaves the pipe. It is not in public interest to simply pretend that all oils are the same types of oil. Clearly, diluted bitumen as it is transported in pipelines is a different substance. As Mr. David noted, there are benzenes in it, which are highly carcinogenic. There are always polycyclic aromatic hydrocarbons, heavy metals and high amounts of hydrogen sulfide because it is a very sour form of crude. These all have acute and chronic toxicity issues associated with them that have immediate impacts for first responders.

First responders had to be called off the scene in Marshall, Michigan. Due to benzenes and hydrogen sulfides, they had to evacuate hundreds of households in the area because of the exposure to the hydrocarbons that they would not have been expecting if it was just a standard crude oil. It also sinks faster than conventional oil.

The use of traditional cleanup technologies like sea booms and skimmers, which clean up the oil on the surface of the water, does not do a very good job on land. When the oil is submerged it is quite difficult. That is a lesson we learned both in Marshall, Michigan and in the Gulf of Mexico. That submerged oil is very difficult to clean up and, in fact, incredibly expensive. The Marshall, Michigan's spill, from Enbridge, is not the most expensive pipeline spill in history in the U.S., costing \$1 billion right now. Three years later, the EPA says it is not cleaned up.

There needs to be the proper tools, technologies, regulation and management to reflect the task at hand. It needs to be done proactively. We do not need to wait until Canada has a Marshall, Michigan spill or a BP blowout like in the Gulf to be able to have robust and precautionary management regimes for handling bitumen.

There is also the transport of bitumen by rail. I will speak about that shortly. In general, we are not opposed to rail, just as we are not opposed to pipelines as a rule. There are ways in which the safety can be improved on them. I will get into that.

déversements des 10 dernières années. C'est un projet pour lequel je n'avais ni le temps ni les ressources nécessaires, et Global News l'a fait pour le pays. Ce serait bien cependant si ce genre de chose pouvait être fait par les organismes de réglementation comme l'Office national de l'énergie.

Je voulais aussi parler un peu de la préparation de l'intervention en cas de déversement. Les initiatives des entreprises à ce chapitre doivent tenir compte de la nature différente du bitume qui s'écoule du pipeline. Il n'est pas dans l'intérêt de la population qu'on prétende simplement que tous les pétroles sont du même type. Il est clair que le bitume dilué transporté dans les pipelines est une substance différente des autres. Comme M. David l'a fait remarquer, il contient du benzène, qui est une substance très cancérigène. Il contient toujours des hydrocarbures aromatiques polycycliques, des métaux lourds et de grandes quantités de sulfure d'hydrogène, parce qu'il s'agit d'une forme très sulfureuse de pétrole brut. Toutes ces substances s'assortissent de problèmes de toxicité aigus et chroniques qui ont un effet immédiat sur les premiers intervenants.

Il a fallu demander aux premiers intervenants d'évacuer le lieu du déversement à Marshall, au Michigan. À cause du benzène et du sulfure d'hydrogène, il a fallu procéder à l'évacuation de centaines de maisons de la région, et c'est une exposition aux hydrocarbures à laquelle on ne se serait pas attendu s'il s'agit de pétrole brut normal. Le bitume coule aussi plus rapidement que le pétrole ordinaire.

L'utilisation des techniques habituelles de nettoyage, par exemple à l'aide d'estacades et d'écrèmeurs, pour enlever le pétrole à la surface de l'eau, est moins efficace sur la terre ferme. Lorsque le pétrole est submergé, il est très difficile de l'enlever. C'est une leçon que nous avons apprise à Marshall ainsi que dans le golfe du Mexique. Nous avons appris que le pétrole submergé est très difficile à nettoyer, et, en fait, que cela coûte extrêmement cher. Le déversement à partir du pipeline d'Enbridge qui a eu lieu à Marshall n'est pas celui qui a coûté le plus cher dans l'histoire des États-Unis, mais la facture atteint maintenant un milliard de dollars. Trois ans plus tard, le nettoyage n'est toujours pas terminé, selon l'EPA.

Il faut des techniques, une réglementation, une gestion et des outils appropriés à la tâche. Il faut que cela se fasse de façon proactive. Il n'est pas nécessaire que nous attendions qu'il y ait au Canada un déversement comme celui qui a eu lieu à Marshall ou une explosion comme sur la plate-forme de BP dans le golfe pour mettre en place des régimes de gestion solides et prudents pour le transport du bitume.

Il y a aussi le transport du bitume par chemin de fer. Je vais en parler dans un instant. De façon générale, nous ne sommes pas contre le transport ferroviaire, pas plus que nous sommes contre les pipelines a priori. Il y a des façons d'accroître la sécurité de ces moyens de transport. Je vais en parler tout à l'heure.

Despite what the rail industry may say, rail is a marginal transportation option for oil sands crude right now, even though it is booming according to the newspapers. It conveys only 4 per cent of Western Canada's oil supply. It costs two to four times more per barrel than to ship bitumen by pipelines. In the narrow economic window, where there is a high differential between heavy crude and light crude and different prices in coastal markets versus inland markets, pipeline companies are able to arbitrage between the different markets and actually gain profit. As there are more linkages between inland markets in the U.S. Midwest and the U.S. Gulf Coast, you will begin to see, as you are seeing now, those differentials close in. If there is a large scale pipeline like Keystone XL, it would really be a game changer for the economic viability of the transportation of bitumen by rail.

There are also concerns about whether or not rail companies can transport oil sands safely. There have been recent spills in Jansen, Saskatchewan and White River, Ontario as well, which have brought it into the media's light. Those are relatively small spills, to be honest.

If you look at concerns raised by Transport Canada and Department of Transport in the States, both have raised concerns about a certain type of tank car — the DOT 111 — which comprises around 69 per cent of America's tank car fleet. They have had long-standing concerns about the ability for that tank car to prevent leaks once there is a derailment.

Therefore, given that there are these long-standing, well-known concerns, and there is potentially the opportunity to scale up transporting bitumen by rail, there is a clear opportunity to strengthen the requirements for rail companies so that Canadians and the environment are protected.

I have often been asked by other environmental groups and the media to say which is better — is rail better or are pipelines better? Again, it is very difficult for me to be able to analyze which is actually better. There is contradictory information coming from different places. Pipeline companies will say their transportation method emits three times less carbon than rail; whereas rail companies will say they are two times less than pipeline companies. They are completely talking past one another.

There is also a difference of frequency versus volume of spills, where rail will tend to spill more frequently but in smaller volumes, and pipelines will spill less often but can have a much larger volume because they are large-scale pipelines, and at pressure as well.

Quoi qu'en disent les représentants du secteur des chemins de fer, le transport du pétrole brut issu des sables bitumineux est une solution marginale pour l'instant, même si elle est en pleine expansion d'après les journaux. Elle ne compte que pour 4 p. 100 seulement de l'approvisionnement en pétrole de l'Ouest canadien. Le coût est de deux à quatre fois plus élevé par baril que pour le transport du bitume par pipeline. Du strict point de vue de l'économie, lorsque la différence de prix est élevée entre le pétrole lourd et le pétrole léger et entre les marchés côtiers et les marchés intérieurs, les exploitants de pipelines arrivent à réaliser un profit. La multiplication des liens entre les marchés intérieurs du Midwest américain et de la côte du golfe du Mexique va réduire les écarts de prix, comme on commence à le constater. Si un important pipeline comme le pipeline Keystone XL est construit, cela va vraiment changer la donne pour ce qui est de la viabilité économique du transport ferroviaire du bitume.

Il y a aussi des préoccupations concernant la capacité des sociétés ferroviaires de transporter sans danger le pétrole issu des sables bitumineux. Il y a eu récemment des déversements à Jansen, en Saskatchewan, et à White River, en Ontario, et ceux-ci ont attiré l'attention des médias sur le sujet. Je dois cependant préciser qu'il s'agit de déversements assez petits.

Transports Canada et le département des Transports des États-Unis sont préoccupés par un certain type de wagons-citernes — le DOT 111 —, qui compte pour environ 69 p. 100 du parc de wagons-citernes américain. Ils sont préoccupés depuis longtemps au sujet de la capacité de ce wagon-citerne de rester étanche après un déraillement.

Ainsi, comme il s'agit là de préoccupations bien connues et qui existent depuis longtemps, et comme il est possible que le transport de bitume par trains prenne de l'ampleur, le moment est clairement venu de resserrer les exigences visant les sociétés ferroviaires afin que les Canadiens et l'environnement soient protégés.

Je me suis souvent fait demander par d'autres groupes environnementalistes et par les journalistes ce qui est mieux entre le transport ferroviaire et les pipelines. Encore une fois, il m'est très difficile d'effectuer l'analyse qui me permettrait de déterminer quel moyen de transport est véritablement le meilleur. Il y a des renseignements contradictoires provenant de diverses sources. Les exploitants de pipelines affirment que leur moyen de transport émet trois fois moins de dioxyde de carbone que le transport ferroviaire, et les sociétés ferroviaires disent qu'ils en émettent deux fois moins que les exploitants de pipelines. C'est vraiment un dialogue de sourds.

Il y a également une différence sur le plan de la fréquence des déversements et du volume de pétrole déversé, c'est-à-dire que les déversements ont tendance à être plus fréquents, mais le volume déversé, moindre, dans le cas des trains, tandis que les déversements causés par les pipelines arrivent moins souvent, mais le volume de pétrole déversé peut être beaucoup plus important, car il s'agit de gros pipelines, dont le contenu est en plus sous pression.

It is very difficult, in all of that methodological noise, to come out with a clear-cut answer as to which is better than the other. Both have risks, and the risks of both can be mitigated.

Regardless, rail still results in potential oil tanker traffic and additional oil sands development.

Slide 11 is courtesy of the Canadian Association of Petroleum Producers. The dotted line is the Canadian oil supply and the dark box is the existing pipeline capacity out of Western Canada. The story it tells is that, right now, we are facing an impending pipeline bottleneck within the next few years. Unless more pipelines are built, there will be no way for the oil to get out of Western Canada, aside from rail or truck traffic. In that environment, any additional pipeline capacity will cause a corresponding increase in oil sands development. The oil sands producers will not produce oil if they cannot get it to market. That production will be shut in.

Essentially, pipeline or rail will act as a gas pedal for the oil sands industry at this point in time.

The next slide shows Environment Canada data that look at greenhouse gas emissions, both historical and projected out over the next decade. The information shows that if industry growth predictions are correct, greenhouse gas emissions and carbon pollution from the oil sands will double in 10 years.

Slide 13 again shows data from Environment Canada. This shows the absolute change in emissions from 2010 to 2020. The top of the bar, national total, is where our emissions are headed; it is well over a 50 megatonne gain. Our national target requires us to reduce emissions by well over 80 during that time period.

You see the reason why we are not meeting the national target: In this case, it is the oil sands. It is the outlier on the right-hand side of the graph. That is despite strong gains from passenger transport and coal power from new federal climate regs and Ontario phasing out coal power.

In this growth scenario for the oil sands, they will be the reason why Canada fails to meet our international climate commitments, unless something is done about that.

Il est très difficile, dans tout ce boucan concernant les méthodes, de répondre clairement à la question de savoir laquelle est la meilleure. Les deux comportent des risques, et, dans les deux cas, ces risques peuvent être atténués.

Néanmoins, le transport ferroviaire a quand même le potentiel de favoriser le transport par pétroliers et l'exploitation accrue des sables bitumineux.

La diapo 11 m'a été fournie par l'Association canadienne des producteurs pétroliers. Le pointillé représente l'approvisionnement en pétrole canadien, et le rectangle foncé représente la capacité actuelle de transport par pipelines dans l'Ouest canadien. Ce que ma figure montre, c'est qu'il va y avoir un engorgement des pipelines au cours des prochaines années. Si on ne construit pas de nouveaux pipelines, il n'y aura plus moyen de faire sortir le pétrole de l'Ouest canadien, mis à part par trains ou par camions. Dans ce contexte, tout accroissement de la capacité de transport par pipeline va entraîner un accroissement correspondant de l'exploitation des sables bitumineux. Les producteurs ne vont pas produire le pétrole s'ils ne peuvent pas l'acheminer vers un marché. La production va être limitée par la capacité de transport.

Essentiellement, ce sont les pipelines ou les chemins de fer qui vont déterminer le rythme de croissance de l'industrie des sables bitumineux, pour l'instant.

La diapo suivante présente des données d'Environnement Canada concernant les émissions de gaz à effet de serre passées et pour la prochaine décennie. Si les prévisions de croissance de l'industrie se réalisent, les émissions de gaz à effet de serre et la pollution par le carbone dont les sables bitumineux sont à l'origine auront doublé dans 10 ans.

La diapo 13 présente également des données provenant d'Environnement Canada. Il s'agit de la variation absolue des émissions de 2010 à 2020. La barre supérieure, celle du total national, correspond à la tendance relative à nos émissions; il s'agit d'une augmentation largement supérieure à 50 mégatonnes. Selon notre objectif national, il faudrait réduire les émissions de bien au-delà de 80 mégatonnes au cours de cette période.

Vous pouvez voir pourquoi nous n'allons pas atteindre l'objectif national : dans ce cas-ci, ce sont les sables bitumineux qui sont la cause. C'est la barre très longue du côté droit de la figure. Le but ne sera pas atteint malgré des gains importants dans les domaines du transport de passagers et de la production d'électricité à partir du charbon découlant de la nouvelle réglementation fédérale relative au climat et de l'élimination progressive de la production d'électricité à partir du charbon en Ontario.

Dans ce scénario de croissance des sables bitumineux, ceux-ci vont être la cause de l'échec du Canada pour ce qui est de respecter ses engagements pris sur la scène internationale relativement au climat, à moins que quelque chose ne soit fait à ce sujet.

If you flip to the slide 14, given the climate emissions trajectory of the oil sands and lack of climate plan, it is challenging to make the case that oil sands development is responsible. When it comes to transportation of oil sands, climate change is the unifying concern, from the west coast, to the east coast, to the arctic coast and to downstream markets in the U.S. and the EU. If you do not address upstream issues, the concern for oil sands transport will become more vocal.

I realize this study is about hydrocarbon transport; it is not about hydrocarbon production. I am trying to make the case that the two are linked, and they need to be considered when you are looking at hydrocarbon transportation, as well.

This study represents an opportunity to find out how Canada can improve safety when transporting hydrocarbons in the oil sands. However, it could help shine a light on what it will take for the pipelines to regain their social licence to operate. In our view, this includes additional science on bitumen behaviour, improved transparency on oil sands spills, tailored rail and pipeline spill preparedness response plans and technologies, understanding the link between bitumen transport methods, and downstream tankers and upstream extraction.

Thanks for your patience. I am now available to take questions.

Senator McCoy: Thank you for an excellent presentation. Let me concentrate on this transparency aspect. I am thinking of the new monitoring regime that we have in Alberta for the oil sands, which is administered by an independent, stand-alone body. It has committed to and is, in fact, doing what it has committed to; it is implementing real-time publication of the monitoring data — not interpretations, but data — online.

I have dabbled very slightly to see how that portal works. I am curious, since you are more the expert than I am. Have you had an opportunity to explore that facility?

Mr. Lemphers: Yes, I have. There are two, in fact. Alberta has their oil sands information portal, which started up a few years ago. They consulted us quite well at the Pembina Institute. Over the course of a year, we had several meetings regarding what data would be helpful for us as public interest researchers to know, because we often bug them for data that are not released.

They were able to come up with the portal, which is quite effective; it saves us a lot of time, and it is able to be used by the public, as well. Therefore, we think the Alberta portal is quite strong, and they are working to improve it, which is a great step

Passons à la diapo 14. Vu la courbe d'émission des sables bitumineux et l'absence de plan en matière de changement climatique, il est difficile de dire que les sables bitumineux sont exploités de manière responsable. Pour ce qui est du transport du pétrole issu des sables bitumineux, les changements climatiques sont la préoccupation qui mobilise toute la population canadienne et les marchés américains et européens en aval. Si les problèmes en amont ne sont pas réglés, la question du transport des sables bitumineux se fera de plus en plus présente.

Je sais que votre étude porte sur le transport des hydrocarbures, et non sur leur production. J'essaie de vous montrer que les deux sont liés, et qu'il faut en tenir compte lorsqu'on examine le transport des hydrocarbures aussi.

L'étude constitue une occasion de trouver comment le Canada peut rendre plus sûr le transport d'hydrocarbures comme les sables bitumineux. Toutefois, elle peut aider à découvrir ce qu'il faut faire pour que les pipelines obtiennent à nouveau leur permis social d'exploitation. À nos yeux, cela inclut des recherches supplémentaires sur le comportement du bitume, une transparence accrue à l'égard des déversements de pétrole issus des sables bitumineux, des plans d'intervention d'urgence et des outils techniques adaptés dans le domaine du transport par train et par pipeline ainsi que la compréhension du lien entre les moyens de transport du bitume, la présence de navires-citernes en aval et l'extraction en amont.

Merci de votre patience. Je suis maintenant disposé à répondre aux questions.

La sénatrice McCoy : Merci de nous avoir présenté cet excellent exposé. Permettez-moi de me concentrer sur l'aspect de la transparence. Je pense au nouveau régime de surveillance qui existe en Alberta pour les sables bitumineux, lequel est administré par un organisme indépendant et autonome. Ce régime est assorti d'un engagement, dont il s'acquitte bel et bien, celui qui concerne la publication en temps réel des données de surveillance — pas des interprétations, mais bien des données — en ligne.

J'ai jeté un coup d'œil très bref là-dessus pour voir comment le portail fonctionne. Je suis curieuse d'entendre ce que vous avez à dire là-dessus, puisque vous êtes plus qualifié que moi pour en parler. Avez-vous eu l'occasion de jeter un œil sur ce portail?

M. Lemphers : Oui. Il y en a deux, en fait. L'Alberta a un portail d'information sur les sables bitumineux, qui a été lancé il y a quelques années. Les responsables nous ont demandé pas mal de conseils, à l'Institut Pembina. Sur une période de un an, nous avons tenu plusieurs réunions concernant la nature des données qui seraient utiles pour nous, en tant que chercheurs dont les travaux sont axés sur l'intérêt public, parce que nous leur demandons souvent des données qui ne sont pas publiées.

Ils ont été en mesure de créer le portail, qui est assez efficace; il nous permet d'épargner beaucoup de temps, et le public peut l'utiliser aussi. Nous estimons donc que le portail de l'Alberta est assez bien fait, et les responsables cherchent à l'améliorer, ce qui

forward in terms of understanding the impacts from the oil sands.

A few months ago, a joint federal-Alberta group released an information portal, as well, based on similar technologies, and this is new information coming in from the joint Alberta-Canada oil sands monitoring program. These are the new data that are coming off; they are not data that are historical or that look at permits and things like that, which the Alberta data do.

That is a work-in-progress. Full implementation of that monitoring program will not be in until 2015. However, there is new research, looking at actual pollutants of concern. The previous monitoring system did not consider surface and groundwater interactions; it did not consider contaminants a concern — contaminants like naphthenic acids or benzenes in the water downstream. This new one does, and it does provide real-time data, which is a great step forward.

The comments I was making were around bitumen spills. Both of those platforms do not address hydrocarbon transport. It is just for the oil sands monitoring itself.

Senator McCoy: That is where my next question is going. The spills are all recorded now; they are reported, are they not?

Mr. Lemphers: Yes. There are different thresholds. The ERCB has thresholds of around 1,000 litres; whereas, for the National Energy Board, anything under 100 litres, you do not have to report. Alberta has a different threshold. However, they do not have to report what type of oil is contained in the spill. As borne out in the Marshall, Michigan example, the type of oil spilled has direct impact on human health.

Senator McCoy: What would you think of using the existing portals as a model for reporting spill information from any mode of transportation for bulk hydrocarbons?

Mr. Lemphers: I think it is a good model to base it off of. It is geo-referenced, so it looks like a Google Earth screen; you can manipulate it the same way, and it is highly interactive. It is a good model to work from. I mentioned the investigative report Global did and it is the same sort of format where you can enter in your postal code and it shows where the spills have been for the last 15 or 20 years, what it spilled, how much, things like that. That is a good model to work off, and a clear opportunity for the government to show transparency and accountability as well.

est un excellent pas en avant pour permettre aux gens de comprendre les répercussions de l'exploitation des sables bitumineux.

Il y a quelques mois, un groupe conjoint des gouvernements du Canada et de l'Alberta a lancé un autre portail d'information fondé des technologies analogues, et il s'agit dans ce cas-ci de nouveaux renseignements provenant du programme conjoint de l'Alberta et du Canada sur la surveillance du secteur des sables bitumineux. Ce sont de nouvelles données qui sont publiées; il ne s'agit pas de données antérieures ou concernant les permis et autres choses de ce genre, comme les données publiées par le gouvernement de l'Alberta.

C'est un travail en cours. Ce programme de surveillance ne sera pas pleinement mis en œuvre avant 2015. Toutefois, il y a de nouvelles études sur les polluants préoccupants en tant que tels. Le système de surveillance antérieur ne tenait pas compte des interactions entre les eaux de surface et souterraines; les contaminants n'étaient pas considérés comme étant une préoccupation — des contaminants comme les acides naphthéniques ou le benzène dans l'eau en aval. Le nouveau système en tient compte, et il fournit des données en temps réel, ce qui est un grand pas en avant.

Ce que j'ai dit concernait les déversements de bitume. Ces deux plates-formes ne portent pas sur le transport des hydrocarbures. Elles ne servent que pour la surveillance de l'exploitation des sables bitumineux en tant que telle.

La sénatrice McCoy : C'est là-dessus que porte ma prochaine question. Les déversements sont tous consignés maintenant; ils font l'objet de rapports, non?

M. Lemphers : Oui. Il y a différents seuils. L'ERCB utilise un seuil d'environ 1 000 litres, tandis que l'Office national de l'énergie n'exige pas de rapports pour tout ce qui est inférieur à 100 litres. Il y a un seuil différent en Alberta. Cependant, on n'a pas à faire état du type de pétrole qui a été déversé. Comme le montre l'exemple de Marshall, au Michigan, le type de pétrole déversé a une incidence directe sur la santé humaine.

La sénatrice McCoy : Que penseriez-vous de l'idée d'utiliser les portails existants comme modèle pour la communication des renseignements sur les déversements pour tout mode de transport des hydrocarbures en vrac?

M. Lemphers : Je pense que c'est un bon modèle à utiliser comme base. Il est géoréférencé, et ça ressemble donc à Google Earth; on peut effectuer les mêmes manipulations, et l'application est très interactive. C'est un bon modèle à utiliser comme point de départ. J'ai mentionné le reportage de Global, et c'est le même genre de format qui permet de saisir un code postal pour voir les déversements qui ont eu lieu au cours des 15 ou 20 dernières années, la nature du produit déversé, la quantité, les choses de ce genre. C'est un bon modèle à utiliser comme point de départ, et il offre aussi clairement au gouvernement l'occasion de faire preuve de transparence et de responsabilité.

Senator McCoy: It would build on B.C.'s example that you were involved in, in listing the chemical content of the materials used in fracking for shale gas, for example, making all of that transparent.

Mr. Lemphers: Yes. Right now you sometimes have to use Access to Information to access the data, and oftentimes you still get it in paper copies. It is difficult to have facts-based discussions about these sorts of things or for landowners to find out if they have anything they should be concerned about. It is clearly a low-hanging fruit that could be improved on.

Senator McCoy: For the examples you have given us, would you forward the URLs for the various digital portals that we have been discussing to the clerk?

Mr. Lemphers: Sure.

Senator Massicotte: Thank you for being with us and thank you to your institute for the work you do. I think you are an important organization in this whole process.

Can I get more information on some of your presentation? Page 13, for instance, is relative to the effect of the oil sands. You mentioned verbally this is from 2010 to 2020.

Mr. Lemphers: That is right.

Senator Massicotte: The next 10 years. You start from zero in 2010, and you see a percentage increase, decrease.

Mr. Lemphers: Those are absolute increases.

Senator Massicotte: Relative to each sector?

Mr. Lemphers: Yes.

Senator Massicotte: You are unconvinced that the Government of Canada will meet its targets as committed relative to its point of reference.

Mr. Lemphers: Yes. The government has noted that as well.

Senator Massicotte: The government also says they are halfway there. You do not buy that?

Mr. Lemphers: They will be halfway there in 2020. It is a nuance that is not necessarily shared with the public. Halfway there in 2020 is still a failing grade, and will not be enough to meet our international commitments.

Senator Massicotte: Compared to its commitment as this government or compared to some other reference point?

Mr. Lemphers: No. This is what was agreed to by the current Conservative government in Copenhagen.

La sénatrice McCoy : Le portail serait fondé sur ce qui s'est fait en Colombie-Britannique avec votre participation, et il présenterait la composition chimique des matériaux utilisés pour la fracturation dans le contexte de l'exploitation du gaz de schiste, par exemple, et il rendrait tout cela transparent.

M. Lemphers : Oui. À l'heure actuelle, il faut parfois avoir recours à la Loi sur l'accès à l'information pour obtenir les données, et, bien souvent, on reçoit encore des copies papier. Il est difficile de tenir des discussions fondées sur les faits au sujet de choses de ce genre ou pour les propriétaires fonciers de déterminer s'il y a quoi que ce soit qui devrait les préoccuper. C'est clairement une solution de facilité qui pourrait être améliorée.

La sénatrice McCoy : Pour les exemples que vous nous avez donnés, auriez-vous l'amabilité de transmettre à la greffière l'URL des divers portails numériques dont nous avons parlé?

M. Lemphers : Certainement.

Le sénateur Massicotte : Merci d'être parmi nous, et, merci du travail que vous faites à l'institut. Je pense que votre organisation joue un rôle important dans tout ce processus.

Puis-je vous demander quelques précisions au sujet de certains points de votre exposé? À la page 13, par exemple, vous parlez des effets de l'exploitation des sables bitumineux. Ce n'est pas écrit, mais vous avez dit que la figure concerne la période allant de 2010 à 2020.

M. Lemphers : C'est juste.

Le sénateur Massicotte : Il s'agit des 10 prochaines années. On part de zéro en 2010, et il y a une augmentation ou une diminution en pourcentage.

M. Lemphers : Il s'agit d'augmentation en chiffres absolus.

Le sénateur Massicotte : Dans chacun des secteurs?

M. Lemphers : Oui.

Le sénateur Massicotte : Vous n'êtes pas convaincu que le gouvernement du Canada va atteindre les objectifs qu'il s'est engagé à atteindre par rapport au point de référence qu'il a choisi.

M. Lemphers : Effectivement. Le gouvernement l'a précisé lui aussi.

Le sénateur Massicotte : Il dit aussi qu'il est rendu à mi-chemin. Vous ne le croyez pas?

M. Lemphers : Il sera rendu à mi-chemin en 2020. C'est une nuance dont on ne fait pas nécessairement part au public. Avoir atteint la moitié de l'objectif en 2020, cela demeure un échec, et ce ne sera pas suffisant pour nous permettre de remplir les engagements que nous avons pris sur la scène internationale.

Le sénateur Massicotte : Comparativement aux engagements pris par le gouvernement actuel ou à un autre point de référence?

M. Lemphers : Non. C'est ce qui a été convenu par le gouvernement conservateur actuel à Copenhague.

Senator Massicotte: When I look at the oil sands, what percentage is that? What percentage of the total CO₂ is that when you look at that trend? What is it today percentage-wise in 2010, what will it be in 2020?

Mr. Lemphers: I would hate to give you the wrong numbers. I believe right now it is around 9 per cent.

Senator Massicotte: Of the total GHGs?

Mr. Lemphers: For the total greenhouse gases. It is not the largest form right now, but by 2020 it will be the largest source and will eclipse things like passenger transportation as well.

Senator Massicotte: You think now it is 9 per cent and it will go up to what?

Mr. Lemphers: Thirteen or 14, I believe, but again I will to get back to you on those numbers. What is clear is that it is the fastest-growing source of greenhouse gas emissions in Canada. Where you have some sectors marginally increasing and some marginally decreasing, it will be the reason why Canada fails to meet its climate commitments as well.

Senator Massicotte: I jump to the page on intensive emissions later on, the greenhouse gases. People have disagreed upon whether that is a better test intensity or efficiency, relative to energy producers and others. Is that the right measure, to measure intensity versus an absolute volume?

Mr. Lemphers: The only number that really matters for the environment is the absolute emissions. You could be 10 per cent better per barrel, but if you are producing five times more barrels, it is inconsequential.

Senator Massicotte: Could you not argue that the world or Canada needs a certain amount of energy and coal or oil and gas producers, and if it is more efficient to be more intense, we should be less bothered about one component increasing a lot if it produces more efficiently energy compared to another component? China, as you know, used the same argument. It seems to me efficiency would be relevant and not only absolute sum, presuming there is a fixed quantum need for it.

Mr. Lemphers: Yes. I am not saying it is irrelevant. It is an opportunity. You can see on the slide that says oil sands GHG intensity; they have decreased by 26 per cent by 1990. However, you can see that they have stalled or moderately increased recently. That is because all of the low-hanging fruits have been accomplished by the oil sands industry. They have reduced the temperature in which they wash bitumen from 80 degrees to 40, put in natural gas cogeneration at their mine processing plants, which has been quite a bit a help. Given the current suite of

Le sénateur Massicotte : Pour ce qui est des sables bitumineux, quel est le pourcentage? Quel est le pourcentage des émissions totales de dioxyde de carbone compte tenu de cette tendance? Quel est le pourcentage actuel, celui de 2010, et quel sera le pourcentage en 2020?

M. Lemphers : Je ne veux vraiment pas vous donner le mauvais chiffre. Je crois que, à l'heure actuelle, c'est autour de 9 p. 100.

Le sénateur Massicotte : Des émissions de GES totales?

M. Lemphers : Du total des gaz à effet de serre. Ce n'est pas la principale source pour l'instant, mais ce sera la plus importante d'ici 2020, et elle va aussi éclipser des choses comme le transport de passagers.

Le sénateur Massicotte : Vous estimez que c'est 9 p. 100 à l'heure actuelle et que le chiffre va passer à combien?

M. Lemphers : À 13 ou 14 p. 100, je crois, mais, encore là, il va falloir que je vérifie ces chiffres pour vous. Ce qui est clair, c'est que c'est la source d'émission de gaz à effet de serre qui connaît la plus forte croissance au Canada. Il y a des secteurs qui vont connaître une faible augmentation ou une faible diminution des émissions de gaz à effet de serre, mais c'est l'exploitation des sables bitumineux qui va empêcher le Canada de remplir ses engagements dans le domaine de la lutte contre les changements climatiques.

Le sénateur Massicotte : Je passe à la page où vous parlez de l'intensité des émissions de gaz à effet de serre. Il y a eu des divergences d'opinions concernant le meilleur indicateur, l'intensité ou l'efficacité, par rapport à la production d'énergie et aux autres secteurs. Est-ce qu'il vaut mieux mesurer l'intensité plutôt que le volume absolu?

M. Lemphers : Le seul chiffre qui compte vraiment pour l'environnement, ce sont les émissions absolues. On peut apporter une amélioration de 10 p. 100 par baril, mais si on produit cinq fois plus de barils, cela n'a aucune importance.

Le sénateur Massicotte : N'est-il pas possible d'affirmer que le monde ou le Canada ont besoin d'une certaine quantité d'énergie et de producteurs de charbon, de pétrole et de gaz et que, s'il est plus efficace d'accroître l'intensité, nous ne devrions pas autant nous inquiéter du fait que l'importance d'un secteur augmente beaucoup s'il produit de l'énergie de façon plus efficace par rapport aux autres? Comme vous le savez, la Chine a utilisé le même argument. Il me semble que l'efficacité est un indicateur pertinent, et pas seulement la somme absolue, si on présume que la quantité d'énergie nécessaire est fixe.

M. Lemphers : Oui. Je ne dis pas que c'est un indicateur dénué de pertinence. C'est une possibilité. Vous pouvez voir sur la diapo intitulée Intensité des émissions de GES provenant de l'exploitation des sables bitumineux que les émissions ont diminué de 26 p. 100 depuis 1990. Toutefois, vous pouvez aussi constater qu'elles sont stagnantes ou ont augmenté modérément ces dernières années. Cette situation est attribuable au fait que toutes les solutions de facilité ont été épuisées par l'industrie des sables bitumineux. Elle a fait passer la température à laquelle elle

greenhouse gas regulations provincially — there are none federally — it is hard to make the business case to do any better. When you have oil sands production projected to double in the next decade, these emissions intensities are easily eclipsed by the absolute growth in the carbon emissions.

Senator Massicotte: I agree. Look at 1990, with 136, 138 and the average over the last couple of years, maybe 84, 85. That is 35, 40 per cent improvement in intensity. It depends on what the numerator, denominator is, but it is quite significant.

Mr. Lemphers: Twenty-six per cent is the number I have, and I happen to agree.

Senator Massicotte: Using a different number, a different starting point.

On the intensity stuff in Canada, we are replacing. The government is pushing hard, and rightfully so — including the United States — for reducing the coal-fired electrical plants. That energy replacement has to come from somewhere. You can argue it makes sense the oil sands would produce more because we have to produce more energy. That energy and effect on the environment is significantly less than the coal produced electrical plants. Would that not be considered in your calculations? Yes, because it is a lot more intense, efficient, less polluting than coal.

Mr. Lemphers: They have different uses. There are some metallurgical uses for coal, but it is predominantly electricity in this country. Oil sands is used mostly for transportation fuels and petrochemicals. It is a bit of apples and oranges, but there are certainly opportunities in other sectors, such as coal. That is the easiest sector in which you could see significant reductions in greenhouse gas emissions. As Ontario is finding out, it is an easy win to start phasing out coal and putting in natural gas, hydro, other non-emitting sources as well.

Senator Massicotte: Let me go to your next page. You talk about deterioration of the greenhouse gas effects coming from in situ, the two next pages. You say the emissions in situ will surpass that of mining by 2015. When I look at that graph, obviously in situ is going up dramatically, but also because the volume has gone up dramatically. Am I correct? Barrel for barrel, relative to open mining of oil sands, is in situ not more environmentally friendly and more intense than open mining?

lave le bitume de 80 à 40 degrés, et elles procèdent maintenant à la cogénération de gaz naturel dans ses usines de traitement, ce qui a beaucoup aidé. Vu la réglementation actuelle concernant les gaz à effet de serre à l'échelon provincial — il n'y en a pas à l'échelon fédéral —, il est difficile de justifier d'autres améliorations sur le plan commercial. Comme il est prévu que la production de pétrole à partir des sables bitumineux doublera au cours de la prochaine décennie, ces chiffres concernant l'intensité des émissions sont rapidement éclipsés par la croissance absolue des émissions de carbone.

Le sénateur Massicotte : Je suis d'accord. Le chiffre pour 1990 est de 136 ou 138, et la moyenne pour les dernières années tourne autour de 84 ou 85. Il s'agit d'une amélioration de 35 ou 40 p. 100 sur le plan de l'intensité. Cela dépend de l'énumérateur, du dénominateur, mais c'est une amélioration assez importante.

M. Lemphers : Le chiffre que j'ai, c'est 36 p. 100, et il se trouve que je suis d'accord.

Le sénateur Massicotte : À partir d'un chiffre différent, d'un point de départ différent.

Au sujet de l'intensité des émissions au Canada, nous sommes en train de remplacer certaines sources d'énergie. Le gouvernement — y compris le gouvernement américain — appuie fortement, et à juste titre, la réduction du nombre de centrales électriques au charbon. L'énergie de remplacement doit venir de quelque part. On peut affirmer qu'il est sensé d'accroître l'exploitation des sables bitumineux parce que nous devons produire plus d'énergie. Dans ce cas, l'effet sur l'environnement est beaucoup moins grand que dans le cas des centrales électriques au charbon. Est-ce que ce n'est pas là une chose dont vous tenez compte dans vos calculs? Oui, puisqu'il s'agit d'une source d'énergie beaucoup plus intense et efficace, et qui pollue moins que le charbon.

M. Lemphers : Les débouchés sont différents. Le charbon est utilisé en métallurgie, mais nous l'utilisons surtout pour produire l'électricité au Canada. Le pétrole issu des sables bitumineux sert surtout de combustible pour le transport et en pétrochimie. Nous comparons un peu des pommes avec des oranges, mais il est certain que d'autres secteurs offrent des possibilités, par exemple, celui du charbon. C'est le secteur où il est le plus facile de procéder à d'importantes réductions des émissions de gaz à effet de serre. Comme l'Ontario est en train de le constater, l'élimination graduelle du charbon et l'adoption du gaz naturel, de l'hydroélectricité et d'autres sources exemptes d'émissions permettent de réaliser des gains faciles.

Le sénateur Massicotte : Permettez-moi de passer à la page suivante de votre document. Vous parlez de la détérioration du profil des gaz à effet de serre *in situ*, dans les deux pages qui suivent. Vous dites que les émissions *in situ* vont dépasser celles de l'exploitation minière d'ici 2015. La figure met en évidence le fait que les émissions *in situ* augmentent de façon spectaculaire, mais c'est aussi parce que le volume a augmenté de façon spectaculaire. Est-ce que je me trompe? Pour un baril, par

Mr. Lemphers: The oil sands industry likes to make out that in situ oil sands, that is where you steam in place, there is no tailings ponds or open mine pits, that it is the greener alternative to mining. That is disingenuous. There are different environmental impacts from it. As you can see from the graph, it is two and a half times more greenhouse gas intensive. When it comes to acidifying emissions, it is three and a half times more per barrel. When you look at spatial extent, it is significantly larger. The area for mining is relatively small compared to in situ. In situ is 30 times greater in terms of area in northeastern Alberta. In terms of impact on threatened wildlife species like caribou and things Canadians are quite concerned about, like climate change, in situ is a worse performer than oil sands mining itself.

Senator Massicotte: You do not buy into what came out in the last couple of weeks. The government has basically decided to reduce the implication of environmental reviews for in situ, arguing that it was less impactful. You obviously do not agree with that. You think it is a significant error.

Mr. Lemphers: Yes, I think it is quite a significant error. I wrote about it. Hopefully, I am getting an op-ed on the subject in the *Citizen* tomorrow. Under the Canadian Environmental Assessment Act, 1992, *in situ* was not really considered either. The CEEA in 1992 had its own issues. Through C-38 and C-45, there was an opportunity to strengthen Canada's environmental assessment regime and consider things like the cumulative effects from *in situ*. Now, we are finding out that it is officially off the list of what can be considered for environmental review. That is deeply troubling for organizations like the Pembina Institute and many other environmental organizations.

Senator Wallace: Mr. Lemphers, you highlighted the difference in the characteristics and behaviour of bitumen versus conventional crude and how those characteristics might change spill response and the effectiveness of a spill response compared to conventional crude. As you pointed out, a lot of the information and knowledge available now comes from lab experiments.

I am wondering, though, if you are aware of or have looked at studies that resulted from real life experience when bitumen incidents have occurred. How effective was the response? Was

rapport à l'exploitation à ciel ouvert, est-ce que la production *in situ* de sables bitumineux n'est pas plus écologique et plus intensive?

M. Lemphers : Les représentants de l'industrie des sables bitumineux aiment bien dire que dans le cas de la production *in situ*, pour laquelle l'injection de vapeur se fait sur place, il n'y a pas de bassin de résidus ni de mine à ciel ouvert, ce qui fait que c'est une solution de rechange écologique à l'exploitation minière. C'est malhonnête. Les répercussions sur l'environnement sont différentes. Comme vous pouvez le voir dans la figure, les émissions de gaz à effet de serre sont deux fois et demie plus importantes. Pour ce qui est des émissions acidifiantes, elles sont trois fois et demie plus importantes pour un baril. Quant à la taille de l'exploitation, elle est beaucoup plus grande. La zone où se fait l'exploitation minière est relativement petite, par rapport à celle où se fait la production *in situ*. Celle-ci prend 30 fois plus de place dans le nord-est de l'Alberta. Pour ce qui est des répercussions sur les espèces menacées comme le caribou et d'autres choses qui préoccupent beaucoup les Canadiens, comme les changements climatiques, la production *in situ* offre un moins bon rendement que l'exploitation minière des sables bitumineux.

Le sénateur Massicotte : Vous n'adhérez pas à ce qu'on a dit au cours des dernières semaines. Le gouvernement a essentiellement décidé d'alléger les évaluations environnementales pour la production *in situ*, en disant que les répercussions de celles-ci sont moins importantes. Vous n'êtes évidemment pas d'accord avec cette affirmation. Vous estimez qu'il s'agit d'une grave erreur.

M. Lemphers : Oui, je pense que c'est une grave erreur. J'ai écrit certaines choses là-dessus. J'espère publier une lettre d'opinion sur le sujet dans l'*Ottawa Citizen* demain. Dans le cadre de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 1992, la production *in situ* n'était pas vraiment prise en compte non plus. Cette loi avait ses propres lacunes. Les projets de loi C-38 et C-45 ont constitué l'occasion de renforcer le régime d'évaluation environnementale du Canada et de tenir compte de choses comme les effets cumulatifs de la production *in situ*. Maintenant, nous apprenons que cela ne fait officiellement plus partie de la liste de ce qui peut être examiné dans le cadre d'une évaluation environnementale. C'est très troublant pour des organisations comme l'Institut Pembina et bien d'autres organismes qui s'occupent de l'environnement.

Le sénateur Wallace : Monsieur Lemphers, vous avez mis en lumière les différences de caractéristiques et de comportement du bitume par rapport au pétrole brut ordinaire ainsi que la façon dont ces caractéristiques viennent modifier l'intervention en cas de déversement et l'efficacité d'une intervention comparativement à celles touchant le pétrole brut ordinaire. Comme vous l'avez mentionné, beaucoup de l'information et des connaissances dont nous disposons à l'heure actuelle viennent d'expériences réalisées en laboratoire.

Je me demandais cependant si vous aviez pris connaissance d'études sur des incidents réels dans le cadre desquels c'est du bitume qui a été déversé. Quel a été le degré d'efficacité de

there a need for additional or varied types of spill response capability to deal with bitumen versus conventional crude? Are there any real life experiences and studies that you have looked at?

Mr. Lemphers: There are studies coming out of the Marshall, Michigan spill. As well, the National Transportation Safety Board has done a review of that incident. The Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration in the States, the PHMSA, which is like their National Energy Board, is also conducting a study, which should be out in a few months, from what I understand. I have not seen, to my knowledge, very many studies that have looked at it in the natural environment. What we are finding out, in places like Marshall, Michigan, is that it is quite different.

Senator Wallace: Different in the sense that your understanding would be that different types of spill response equipment and techniques might be needed to respond to a bitumen incident versus a conventional crude one?

Mr. Lemphers: Precisely. That is not to say that you cannot have better laboratory experiments. You can mimic wind and wave patterns and colder temperatures in lab experiments that mimic what you would get in the Douglas Channel on B.C.'s north coast, although I have not seen those studies. It is important that, when you are putting in those scopes, they reflect the realities of Canada's climate and our weather conditions. There is a role for the federal government to help out in the scoping of those activities and not necessarily to just leave it for industry to narrowly scope those sorts of studies. The same has been done for things like pipeline integrity, where you are saying: Is bitumen more corrosive than conventional crude oil? If you are bounding the study comparing diluted bitumen, which is heavy and sour, with conventional heavy and sour crudes, you will not find that big of a difference. However, if you are comparing it to light, sweet crudes, for which most of North America's pipeline system was designed and around which the regulations were built, you would see a significant difference. It is a matter of what frames you put on the studies and who is able to have input into those framings. That has been problematic for pipeline integrity studies, as well as for studies that look at the fate and effect of bitumen.

Senator Wallace: Back to the issue of the appropriateness of spill response equipment and techniques. As you might or might not know, Venezuela, for a number of years, has produced Orimulsion. It is a heavy crude. It is bitumen. In a lot of ways, it is quite similar to oil sands bitumen. Orimulsion was imported into Canada and used in Canada. I am wondering if you are aware of that and of any studies that might have considered Orimulsion

l'intervention? A-t-il fallu une capacité supplémentaire ou différente dans le cas du bitume, par rapport au pétrole brut ordinaire? Avez-vous examiné des situations réelles et des études portant sur celles-ci?

M. Lemphers : Il y a des études sur le déversement de Marshall, au Michigan. Le National Transportation Safety Board a également examiné cet incident. La Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration des États-Unis, la PHMSA, qui est l'équivalent de notre Office national de l'énergie, mène également une étude, laquelle devrait être publiée dans quelques mois, d'après ce que je sais. À ma connaissance, il n'y a pas beaucoup d'études portant sur des déversements dans l'environnement naturel. Ce que nous constatons, dans le cas de déversements comme celui de Marshall, c'est que c'est assez différent.

Le sénateur Wallace : Différent en ce sens que, d'après vous, il faudrait de l'équipement et des techniques d'intervention de type différent pour intervenir en cas de déversement de bitume plutôt que de pétrole brut ordinaire?

M. Lemphers : Précisément. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas réaliser de meilleures expériences en laboratoire. On peut simuler le vent et les vagues ainsi que des températures plus froides dans le cadre d'expérience en laboratoire de façon à reproduire les conditions qui existeraient dans le chenal marin de Douglas, sur la côte nord de la Colombie-Britannique, quoique je n'ai pas vu d'étude là-dessus. Il est important, lorsqu'on définit la portée des études de ce genre, qu'elles reflètent le climat et les conditions météorologiques du Canada. Le gouvernement fédéral a un rôle à jouer à l'égard de l'établissement de la portée de ces activités, et il ne devrait pas nécessairement laisser l'industrie donner aux études de ce genre une portée très limitée. C'est ce qu'on a fait pour des choses comme l'intégrité des pipelines en se demandant si le bitume est plus corrosif que le pétrole brut ordinaire. Si l'étude se limite à la comparaison du bitume dilué, qui est lourd et sulfureux, avec des pétroles bruts lourds et sulfureux, on ne trouvera pas de grande différence entre les deux. Par contre, si on compare le bitume dilué avec des pétroles bruts légers et non corrosifs, c'est-à-dire avec les pétroles pour lesquels la majeure partie du réseau de pipelines nord-américains a été conçue et qui sont visés par la réglementation, on trouvera une différence importante. Cela dépend du contexte qu'on donne aux études et des personnes qui peuvent participer à la définition de leur cadre. Cela a posé problème pour les études sur l'intégrité des pipelines, ainsi que pour les études portant sur le devenir et les effets du bitume.

Le sénateur Wallace : Je veux en venir à la question du caractère adéquat de l'équipement et des techniques d'intervention en cas de déversement. Comme vous le savez peut-être, pendant des années, le Venezuela a produit de l'Orimulsion. Il s'agit d'un pétrole brut lourd. C'est du bitume. À bien des égards, c'est un produit qui est assez semblable au pétrole issu des sables bitumineux. L'Orimulsion a été importé et

and all of these issues we are talking about in terms of spill response and that could be useful in considering oil sands bitumen.

Mr. Lemphers: I believe that some Venezuelan Orimulsion has come into Eastern Canada. I have not looked into the studies for Venezuelan Orimulsion. They could exist.

Senator Wallace: I know there was concern about those very issues.

I have one other quick question, if I may. You highlighted a concern about the transport of bitumen by a particular railcar. Could you give us the details? It seemed to be a very technical reference you had. There was a particular railcar. Could you just give us that reference again?

Mr. Lemphers: That is the DOT-111 tank car, which makes up the majority of the tank car fleet. They carry a variety of different commodities in it, and it has not been tailored to the specific needs of bitumen, not that it needs to be. There have been long-standing concerns about it, from regulators in the United States and in Canada, regarding its safety once there is a derailment.

Senator Wallace: Are you aware of any incidents that occurred where bitumen was transported by this DOT-111 and where there were consequences, or is it a theoretical concern as opposed to one that is based upon a practicality?

Mr. Lemphers: No. There are accidents that have involved this tank car.

Senator Wallace: And highlighted these concerns?

Mr. Lemphers: Absolutely, and I could send you those references if that would be helpful.

Senator Wallace: If you could, that would be great.

Senator MacDonald: There are a few issues that I want to go into, but I will try to reduce them to a handful. In terms of the oil sands themselves, what is your basic philosophy on them? Do you want it to be developed, or do you want it to stop? Do you, in the organization, want us to stop developing the oil sands? I want to know that. Is that the goal?

Mr. Lemphers: No, not at all. As I mentioned in the beginning, we are not about stopping oil sands development. We think that it can be developed responsibly and that, right now, it is not being developed responsibly. However, there are opportunities and

utilisé au Canada. Je me demandais si vous aviez connaissance de fait et de l'existence d'études qui auraient porté sur l'Orimulsion et sur tous ces enjeux dont nous sommes en train de parler concernant l'intervention en cas de déversement et qui pourraient s'appliquer au pétrole issu des sables bitumineux.

M. Lemphers : Je crois que l'Orimulsion en provenance du Venezuela a été importé dans l'Est du Canada. Je n'ai pas pris connaissance d'études concernant l'Orimulsion du Venezuela. Il se pourrait qu'il y en ait.

Le sénateur Wallace : Je sais qu'il y avait des préoccupations concernant précisément les problèmes dont nous sommes en train de parler.

J'ai une autre question à vous poser rapidement, si vous me le permettez. Vous avez fait état de préoccupations concernant le transport de bitume dans un wagon en particulier. Pouvez-vous me donner des détails? J'ai eu l'impression que vous renvoyiez à quelque chose de très technique. Il s'agissait d'un wagon particulier. Pouvez-vous simplement nous redonner la référence?

M. Lemphers : Il s'agit du wagon-citerne DOT-111, qui compte pour la majeure partie du parc de wagons-citernes. Ces wagons servent à transporter divers produits, et ils n'ont pas été adaptés aux besoins particuliers liés au transport du bitume, pas que ce soit nécessaire. Les organismes de réglementation des États-Unis et du Canada sont préoccupés depuis longtemps par la sûreté de ces wagons en cas de déraillement.

Le sénateur Wallace : Savez-vous s'il y a eu des cas où du bitume transporté dans le wagon DOT-111 a été déversé et où il y a eu des conséquences? S'agit-il d'une préoccupation théorique plutôt que pratique?

M. Lemphers : Non. Il y a eu des accidents touchant ce wagon-citerne.

Le sénateur Wallace : Et qui sont venus mettre en lumière ces préoccupations?

M. Lemphers : Assurément, et je pourrais vous communiquer les références, si cela peut vous être utile.

Le sénateur Wallace : Si vous pouviez le faire, je vous en serais très reconnaissant.

Le sénateur MacDonald : Il y a quelques questions que j'aimerais aborder, mais je vais essayer de les ramener à quelques éléments seulement. Pour ce qui est des sables bitumineux en tant que tels, quel est votre point de vue fondamental sur ceux-ci? Souhaitez-vous qu'ils soient exploités; ou préféreriez-vous que la production arrête? Est-ce que votre organisation souhaite que nous mettions fin à l'exploitation des sables bitumineux? J'aimerais le savoir. Est-ce l'objectif poursuivi?

M. Lemphers : Non, pas du tout. Comme je l'ai mentionné au début, nous ne cherchons pas à faire en sorte que l'exploitation des sables bitumineux cesse. Nous estimons qu'ils peuvent être exploités de façon responsable et que ce n'est pas le cas à l'heure

solutions out there to improve how the oil sands are extracted.

Senator MacDonald: That is fair enough. That is a starting point. We have something to work with. I am not sure of the exact percentages, but I think it was Edison who said that discovering or inventing something was 10 per cent inspiration and 90 per cent perspiration. If I could throw another old saying in there, you cannot make an omelette without breaking a few eggs. If we want to develop the oil sands, we have to be constantly going at it and improving technologies and methodology. I think they have done that. We know that Canada emits about 2 per cent of the world's carbon emissions. We are a cold country. We need energy. We also need energy to provide and keep our lifestyle and give Canadians the type of benefits they have come to expect. I believe strongly that these oil sands have to be developed. Can you elaborate on your concerns about the way they develop and where they are being remiss? I certainly have sympathy for the position that, if we are going to be exporting this stuff around the globe and around North America, we have to put it in pipelines that are very anti-corrosive and safe. In terms of the development of the oil sands themselves, what would you propose?

Mr. Lemphers: I am glad you asked. A report called *Solving the Puzzle*, which we put out two years ago, sets out 19 different recommendations for how to improve environmental management within the oil sands. One of our major concerns with status quo oil sands development is the pace and scale of development. Right now, we are at about 1.9 million barrels a day of oil sands production. Given the vast size of the resource at 169 billion barrels in the ground, we have only exploited less than 4 per cent. It is only just the start, potentially, of developing this. It is important to get things right. In the meantime, even before federal and provincial streamlining for environmental assessments, we already have 5.2 million barrels a day of oil sands production and up to 9 million barrels a day in the development cue. The challenges we are seeing — the concerns raised by Canadians and downstream markets around how the oil sands are managed — will only get louder unless we address some of these upstream concerns now. That is one of the fundamental reasons that we have concerns.

There are opportunities, such as providing clear signals for companies to be able to improve how they manage. They need a clear business case to make these decisions. Pembina Institute is Alberta-based. I grew up there and have done lots of consulting for oil and gas companies in Calgary. They want to do the right thing too, but they have to be accountable to their shareholders

actuelle. Toutefois, il y a des possibilités et des solutions qui pourraient permettre une amélioration de la façon dont les sables bitumineux sont extraits.

Le sénateur MacDonald : Très bien. C'est un point de départ. Nous avons une base pour travailler. Je ne connais pas les proportions exactes, mais je crois que c'est Edison qui a dit que toute découverte ou invention est le fruit de 10 p. 100 d'inspiration et de 90 p. 100 de transpiration. Si je peux me permettre d'utiliser une autre expression, on ne fait pas d'omelette sans casser des œufs. Si nous voulons exploiter les sables bitumineux, il faut nous pencher constamment sur la chose et améliorer les techniques et la méthode. Je pense que c'est ce qu'on a fait. Nous savons que le Canada émet environ 2 p. 100 du dioxyde de carbone qui est émis dans le monde. Nous vivons dans un pays où il fait froid. Nous avons besoin d'énergie. Nous avons aussi besoin d'énergie pour maintenir notre style de vie et combler les attentes que les Canadiens se sont créées au fil du temps. Pour ma part, je crois fermement qu'il faut exploiter les sables bitumineux. Pouvez-vous préciser vos préoccupations concernant la façon dont ils sont exploités et les lacunes à ce chapitre? Je suis certainement d'accord avec l'idée que, si nous devons exporter le produit partout dans le monde et en Amérique du Nord, il faut construire des pipelines très résistants à la corrosion et très sécuritaires. Pour ce qui est de l'exploitation des sables bitumineux en tant que tels, que proposeriez-vous?

M. Lemphers : Je suis content que vous me posiez la question. Dans un rapport que nous avons publié il y a deux ans, qui s'intitule *Solving the Puzzle*, nous formulons 19 recommandations concernant l'amélioration de la gestion environnementale dans le secteur des sables bitumineux. L'une de nos principales préoccupations touchant l'exploitation des sables bitumineux comme elle se fait à l'heure actuelle, c'est son rythme et son ampleur. En ce moment, la production est d'environ 1,9 million de barils par jour. Vu l'abondance de la ressource — il y a une réserve de 169 milliards de barils dans le sol —, nous en avons exploité moins de 4 p. 100. Il se pourrait que ce que nous avons fait jusqu'à maintenant ne soit que le début. Il est important de faire les choses correctement. Dans l'intervalle, même avant la simplification des évaluations environnementales effectuées par les gouvernements fédéral et provinciaux, la production est déjà de 5,2 millions de barils par jour, et il y a jusqu'à 9 millions de barils par jour qui attendent d'être extraits. Les problèmes que nous constatons — les préoccupations soulevées par les Canadiens et les marchés en aval concernant la façon dont les sables bitumineux sont gérés — ne vont que s'accroître à moins que nous ne dissipions certaines de ces préoccupations en amont dès maintenant. C'est l'une des raisons fondamentales pour lesquelles nous sommes préoccupés.

Il y a des possibilités, par exemple le fait de donner des indications claires aux entreprises pour leur permettre d'améliorer leur gestion. Elles ont besoin d'une analyse de rentabilisation claire pour prendre des décisions. L'Institut Pembina est situé en Alberta. J'ai grandi dans cette province, et j'ai mené beaucoup de consultations pour les sociétés pétrolières et gazières à Calgary.

and to make the economic case for it. If it is not economically profitable to put that additional scrubber in their stack or to improve the efficiency of their mine fleet, they will not do it, unless they and their competitors are compelled to do it through regulation.

There are opportunities to improve through a climate plan that enables Canada to meet its climate targets. For example, a caribou management plan could see oil sands development occur and prevent the woodland caribou in the region from going locally extinct. There are opportunities for the federal government to act in both areas, whether species at risk or carbon pollution, but we see no one behind the wheel right now.

Senator MacDonald: You mentioned Canada's obligations internationally to meet certain targets. Politicians do funny things with targets. The NDP government in Nova Scotia passed regulations a couple of years ago. They wanted green energy in Nova Scotia with renewable energy going from 20 per cent to 40 per cent by 2020. Everyone thinks that is great because it is green, but what they are not saying is that it is expensive. We have four coal burning plants in Nova Scotia — three in Cape Breton and one on the mainland. They petitioned the federal government to extend the life of these coal-burning plants so they could keep the price of power down. On the one hand, they are saying that they are going to be greener, while on the other hand, they are artificially extending the life of these coal plants to level out the price. Things are not always what they seem in terms of setting artificial targets.

Are you familiar with the history of the Cape Breton tar ponds, a product of the steel plant?

Mr. Lemphers: Yes, I have published on mine financial security programs in Alberta, so I certainly use the Sydney Tar Ponds as an example of what not to do.

Senator MacDonald: Are you also familiar with the southern California oil fields in Kern County?

Mr. Lemphers: I do not know that example.

Senator MacDonald: The southern California oil fields are among the oldest oil fields in North America, producing for almost a century. They have the equivalent of 1,500 tailings ponds in that area. These are the same people who marched to Washington to advocate blocking the Keystone XL pipeline to try to stop the development in Canada. These are the things that I find very difficult to swallow — this type of hypocrisy. The worst environmental mess in North America is in southern California. I

Les dirigeants de ces sociétés veulent eux aussi faire ce qui s'impose, mais ils doivent rendre des comptes à leurs actionnaires et prouver le bien-fondé économique des mesures prises. S'il n'est pas rentable d'ajouter un épurateur à leur cheminée ou d'améliorer l'efficacité de leur parc de véhicules miniers, ils ne vont pas le faire, à moins que leurs concurrents et eux-mêmes ne soient tenus de le faire par un règlement.

Il y a des possibilités d'amélioration dans le cadre d'un plan relatif au climat permettant au Canada d'atteindre ses objectifs en la matière. Un plan de gestion des caribous, par exemple, pourrait permettre l'exploitation des sables bitumineux tout en empêchant l'extinction locale du caribou des bois dans la région. Le gouvernement fédéral a la possibilité d'agir dans les deux domaines, c'est-à-dire dans celui des espèces en péril et celui de la pollution par le carbone, mais nous n'avons pas l'impression qu'il y a quelqu'un dans le siège du conducteur en ce moment.

Le sénateur MacDonald : Vous avez parlé des obligations qu'a le Canada sur la scène internationale par rapport à l'atteinte de certains objectifs. Les politiciens font de drôles de choses avec les objectifs. Le gouvernement néo-démocrate de la Nouvelle-Écosse a adopté un règlement il y a deux ou trois ans. Il souhaitait exploiter des sources d'énergie verte en Nouvelle-Écosse, et il voulait faire passer l'énergie renouvelable de 20 à 40 p. 100 d'ici 2020. Tout le monde trouve que c'est une excellente idée parce que c'est écologique, mais ce que le gouvernement ne dit pas, c'est que cela coûte cher. Il y a quatre centrales au charbon en Nouvelle-Écosse — trois au Cap-Breton, et une dans la partie continentale de la province. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a demandé au gouvernement fédéral de prolonger le cycle de vie de ces centrales au charbon afin de pouvoir garder le prix de l'électricité bas. D'un côté, il dit qu'il devient plus vert, mais de l'autre, il prolonge artificiellement le cycle de vie des centrales au charbon pour maintenir les prix. Les apparences sont parfois trompeuses lorsqu'on se fixe des objectifs artificiels.

Connaissez-vous l'histoire des étangs de goudron du Cap-Breton, créés par l'aciérie?

M. Lemphers : Oui, j'ai publié des textes concernant les programmes de sécurité financière des mines en Alberta, et j'utilise certainement les étangs de goudron de Sydney comme exemple de ce qu'il ne faut pas faire.

Le sénateur MacDonald : Connaissez-vous aussi les champs pétrolifères du comté de Kern, dans le Sud de la Californie?

M. Lemphers : Je ne connais pas cet exemple.

Le sénateur MacDonald : Les champs pétrolifères du Sud de la Californie comptent parmi les plus vieux de l'Amérique du Nord, et ils sont en production depuis près d'un siècle. Il y a à peu près 1 500 bassins de résidus dans cette région. Ce sont les mêmes gens qui sont montés à Washington pour militer contre le pipeline Keystone XL et essayer de freiner l'exploitation au Canada. Ce sont des choses que j'ai de la difficulté à avaler — ce genre d'hypocrisie. Le pire désastre écologique en Amérique du Nord a

have not heard one thing said about it in this country and about the people trying to block or stop pipeline production or oil sands production here.

It would be much easier for me to be more sympathetic — and I do have some sympathy for the work you do, because it is important — if I could see institutes like yours take on a more activist role and look at some of these comparisons to see what is going on in the rest of North America.

Senator Unger: Does the Pembina Institute apply for participant funding to contribute to NEB hearings?

Mr. Lemphers: That is a good question. No, we have not done that. I appeared before the Gateway group as a witness for a coalition of environmental groups that received intervenor funding, which was applied for before the C-38 and C-45 changes.

Senator Unger: Where does most of your funding come from?

Mr. Lemphers: As I mentioned, 50 per cent of our funding comes from our fee-for-service consulting work with the private and public sectors. An additional 10 per cent comes from individuals and 40 per cent comes from foundations that are primarily Canadian.

Senator Unger: Primarily Canadian, not American?

Mr. Lemphers: That is correct.

Senator Unger: I am sure you are aware that a lot of funding — I cannot give you an exact percentage — for environmental opposition to the oil sands comes from American foundations. Would you comment on that?

Mr. Lemphers: There is a long history of foreign direct investment in Canada from the United States to the public sector, the private sector and the non-profit sector. It is no different for environmental groups. Many Americans are concerned about how energy is developed. The oil sands are an outlier in terms of global energy productions. They draw a lot of attention and people have a lot of concerns about them. Those are some of the reasons that they are funding this.

There is also considerable funding coming from American foundations to conservative groups in Canada or to other organizations that promote oil sands development. The environmental NGO that receives the largest amount of foreign funding in Canada is Ducks Unlimited, by far and away. Most people would not consider that group to be under the influence of their American patrons.

eu lieu dans le Sud de la Californie. Je n'ai rien entendu dire au Canada à ce sujet et au sujet des gens qui essaient de bloquer ou d'interrompre la construction des pipelines ou la production des sables bitumineux ici.

Il me serait beaucoup plus facile d'être d'accord — et je suis en partie d'accord avec le travail que vous faites, parce qu'il est important —, si des instituts comme le vôtre jouaient un rôle davantage militant et faisaient des comparaisons de ce genre pour voir ce qui se passe dans le reste de l'Amérique du Nord.

La sénatrice Unger : Est-ce que l'Institut Pembina demande de l'aide financière afin de pouvoir participer aux audiences de l'ONE?

M. Lemphers : C'est une bonne question. Non, nous ne l'avons jamais fait. J'ai témoigné devant le groupe Gateway au nom d'une coalition de groupes environnementalistes ayant reçu de l'aide financière aux intervenants, aide qui avait été demandée avant les modifications apportées dans le cadre des projets de loi C-38 et C-45.

La sénatrice Unger : D'où vient la majeure partie de votre financement?

M. Lemphers : Comme je l'ai mentionné, la moitié de notre financement vient de notre travail de consultation rémunéré auprès de secteurs public et privé. Ensuite, il y a 10 p. 100 qui viennent de particuliers, et 40 p. 100, de fondations qui sont surtout canadiennes.

La sénatrice Unger : Surtout canadiennes, et non américaines?

M. Lemphers : Oui.

La sénatrice Unger : Je suis sûre que vous savez qu'une bonne partie du financement — je ne peux pas vous donner un pourcentage exact — de l'opposition environnementaliste aux sables bitumineux vient d'une fondation américaine. Qu'en pensez-vous?

M. Lemphers : Il y a de longues traditions d'investissement étranger direct américain au Canada dans le secteur public, dans le secteur privé et dans le secteur sans but lucratif. La situation n'est pas différente dans le cas des groupes environnementalistes. Beaucoup d'Américains sont préoccupés par la façon dont l'énergie est produite. Les sables bitumineux sont un cas particulier par rapport au reste de la production d'énergie dans le monde. Ils attirent beaucoup l'attention, et préoccupent beaucoup les gens. Ce sont là certaines des raisons pour lesquelles les gens fournissent du financement.

Beaucoup de fonds provenant d'une fondation américaine sont versés à des groupes conservateurs du Canada ou à d'autres organisations qui font la promotion de l'exploitation des sables bitumineux. L'ONG environnementaliste qui reçoit de loin le plus de fonds étrangers au Canada est Canards Illimités. La plupart des gens ne diraient pas que ce groupe subit l'influence de ses bailleurs de fonds américains.

Senator Unger: I find this fairly recent phenomenon really odd. A lot of funding is coming to Canadian groups that oppose mainly the oil sands. To Senator MacDonald's point, as a lifelong Albertan, I am curious about why the Pembina Institute does not look at other examples of blatant disregard for areas that might warrant your attention.

Mr. Lemphers: We are a Canadian environmental organization with a national mandate. We do not focus internationally in our efforts, but we bring up international examples. For instance, we just released a report in April that looked at carbon pricing approaches in a variety of different jurisdictions, including California, Norway and Australia. We do comparative approaches in some instances, but it is not typically how we approach things.

The Chair: I have a couple of questions. We do not have time for a complete answer, but maybe you could give the information to the clerk of the committee, who will pass it along to each member.

This adds a bit to Senator Wallace's question about the difficulty of transport safety with certain railcars. In my life, I have become quite familiar with railcars. We have met with New Brunswick Southern Railroad, CN, CP, Transport Canada, and the Transportation Safety Board of Canada. In no way and at no time that I can recall was that mentioned to us. I might be wrong, but I will go back and look at our questions and what they presented to us. I do not think they ever told us anything about a difficulty with a certain kind of car; and I am familiar with that kind of car, by the way.

As well, I would like the information on slide 13, where you have gone from zero to plus and minus. I am not disputing your chart, but I would like the working papers you used to come up with that information and those numbers. It is just to find out where you came from, if you do not mind giving those to us.

Mr. Lemphers: It is an Environment Canada report, so I can pass it on to you.

The Chair: Thank you. There was a good presentation and there were good questions. I appreciate that, Mr. Lemphers. We will adjourn.

(The committee adjourned.)

La sénatrice Unger : Je trouve ce phénomène assez récent très bizarre. Beaucoup de fonds sont versés à des groupes canadiens qui sont principalement contre les sables bitumineux. Pour reprendre ce que le sénateur McDonald a dit, j'ai vécu toute ma vie en Alberta, et je suis curieuse de savoir pourquoi l'Institut Pembina n'envisage pas d'autres exemples de cas dont on fait évidemment fi des conséquences, mais qui mériteraient pourtant que vous y prêtiez attention.

M. Lemphers : L'Institut Pembina est un organisme environnementaliste canadien doté d'un mandat national. Nos travaux ne sont pas de nature internationale, mais nous citons les exemples de choses ayant lieu ailleurs dans le monde. Par exemple, nous venons tout juste de publier un rapport, en avril dernier, sur les méthodes d'établissement du prix du carbone à différents endroits, notamment en Californie, en Norvège et en Australie. Nous procédons par comparaison dans certains cas, mais ce n'est habituellement pas notre façon de faire.

Le président : J'ai deux ou trois questions à poser. Nous n'avons pas le temps d'écouter une réponse complète, mais vous pourriez peut-être transmettre l'information à la greffière du comité, qui pourra la communiquer à chacun des membres du comité.

C'est quelque chose qui complète un peu la question du sénateur Wallace concernant le problème de sécurité que pose le transport à l'aide de certains wagons. J'ai eu l'occasion dans ma vie de bien connaître les wagons. Nous avons rencontré des représentants du New Brunswick Southern Railroad, du CN, du CP, de Transports Canada et du Bureau de la sécurité des transports du Canada. Je ne me rappelle pas qu'on nous ait déjà parlé de cela de quelque manière que ce soit. Je me trompe peut-être, mais je vais revenir sur les questions que nous leur avons posées et sur les exposés qu'ils nous ont présentés. Je ne pense pas qu'ils nous aient jamais dit quoi que ce soit au sujet d'un problème posé par un de ces wagons particuliers, et il s'agit d'un type de wagon que je connais bien, en passant.

Par ailleurs, j'aimerais obtenir l'information concernant la diapo 13, qui vous permet de passer de zéro à des chiffres positifs et négatifs. Je ne conteste pas le contenu de votre figure, mais j'aimerais consulter les documents de travail que vous avez utilisés pour en arriver à cette information et à ces chiffres. C'est simplement pour comprendre d'où vous tirez votre information, si vous êtes disposé à nous fournir les documents en question.

M. Lemphers : Il s'agit d'un rapport d'Environnement Canada, alors je peux vous le transmettre.

Le président : Merci. C'était un bon exposé, et de bonnes questions ont été posées. Merci, monsieur Lemphers. La séance est levée.

(La séance est levée.)

WITNESSES

Assembly of First Nations:

William David, Director, Implementing Rights;
Daniel Pujdak, Senior Policy Analyst, Implementing Rights.

Pembina Institute:

Nathan Lemphers, Senior Policy Analyst, Oilsands.

TÉMOINS

Assemblée des Premières Nations :

William David, directeur, Exécution des droits;
Daniel Pujdak, analyste principal en matière de politiques,
Exécution des droits.

Institut Pembina :

Nathan Lemphers, analyste principal en matière de politiques,
Sables bitumineux.