



## Presentation to the Senate Energy, Environment and Natural Resources Committee

### **“The Implementation Gap: Why has the integration of sustainable development thinking and practice lagged behind the rhetoric?”**

From: Elizabeth May, Executive Director  
Sierra Club of Canada

#### **1. Introduction:**

The Sierra Club has been active in Canada since 1969. Its mission is to develop a diverse, well-trained grassroots network working to protect the integrity of global ecosystems. The national office of the Sierra Club of Canada in Ottawa works closely with its chapters in British Columbia, the Prairies, Ontario, Quebec, and Atlantic Canada. The Sierra Club of Canada also has a national youth arm the Sierra Youth Coalition. The organization is non-profit and membership, with over based 10,000 members and supporters. Financial support comes primarily from these members and supporters. The Sierra Club of Canada is proud to be democratically governed, with national elections for the board.

Sierra Club of Canada (SCC) was active in the two year preparatory period for the United Nations Conference on Environment and Development (“the Earth Summit”) from 1990-1992. Following the Earth Summit, held in Rio de Janeiro in June 1992, at which Canada made a series of commitments to sustainable development, SCC initiated an annual Report Card process. For thirteen years we have published a report covering key Rio commitments and progress of federal, territorial and provincial governments across Canada. The Rio Report Card was acknowledged in the recent OECD Report Card on Canada as an important contribution of Canadian NGOs to monitoring progress.

## **2. Why is there so little progress?**

We agree with the Commissioner of the Environment and Sustainable Development that there is a significant implementation gap between rhetoric and reality on environmental and sustainable development goals.

The obvious reason for this is that, despite promises, the key decision makers, whether political or civil service, do not actually have a clue about the nature of the problem or the urgency of addressing it.

The report of the Brundtland Commission (World Commission on Environment and Development, Our Common Future, 1987) advocated sustainable development. But it did not do so in a vacuum. It advocated sustainable development in response to multiple crises – an environment crisis, a development crisis, and a militarism crisis. The statistics mustered in that 1987 report are not improving. The trend lines are even more worrying, but the fundamental case for change is not understood within the Government of Canada or provincial and territorial governments. We have a serious case of cognitive dissidence.

The place where this failure is most serious is the threat of climate change. If the governments of Canada actually took climate change seriously addressing this threat would become an over-arching organizing principle for all society. The government would be marshalling resources with a seriousness of purpose not seen since Canada re-organized its economy and society to confront the challenges of the Second World War.

The lack of implementation is a problem of political will. Political will is a function of understanding that the threats are real and urgent. For the most part, the “system” and the powers that be do not understand the threat or its urgency.

## **3. Why do policy makers not understand the threat?**

Since 1992, the capacity of all levels of government to understand the environment has been compromised through budget cuts. Programmes to monitor environmental change have been eliminated. Research stations, whether in freshwater monitoring for acid rain or Arctic

stations monitoring ozone depletion have been closed. The State of the Environment Report was eliminated in 1994. If we tried to resurrect it, where will we find the data to write the report?

A short list of problems and barriers to change follows:

- Lack of internal government science – a significant reduction of capacity
- Vested interests—the status quo has powerful allies
- The inertia of large system change
- The over-riding sense that environmental issues are, by definition, peripheral.

Further amplifying these tendencies is bureaucratic in-fighting, silo mentalities, a distortion of the public service through the last decade or so practice of constant re-assignment of civil servants. This has destroyed institutional memory, undermined scientific capacity and destroyed esprit de corps. Very few departments have escaped this “managerial” approach to government. As well, a recent survey noted that most civil servants were motivated by personal ambition over the public good. While not “political” in the sense of partisan politics, this cultural shift in the civil service mirrors the general societal trend to self-interest (as seen in the Enron example. There is a crisis of corporate greed and unethical behaviour.)

#### **4. How to close the gaps?**

The “system” needs a serious tutorial on why these issues matter. The trend lines raised in the Brundtland Report need to be re-visited with an updated account. The threat of climate change and the reality that it is the biggest threat to survival on this planet, with the possible exception of nuclear weapons, needs to be internalized by all parts of society, but especially within the federal governmental system.

The challenge of sustainable development needs to be the central organizing principle of the Government of Canada. Environment Canada needs to be re-oriented to being a source of credible science and environmental advocacy. Environment Canada must never be the “Department of Sustainable Development.” The Prime Minister’s Office and Privy Council Office should fill that role.

Finance Canada has a large role to play. The federal budget is the government's most important statement of priorities. It continues to subsidize unsustainable technologies. It fails to embrace the opportunities of ecological fiscal reform. The use of "Green taxes" has been shown to work in Europe, but Canada lags behind.

## **5. Conclusion:**

Please forgive the superficial nature of this brief presentation. The subject matter is critical, but time is short. On behalf of the Sierra Club of Canada and our members from coast to coast, thank you for taking on this urgent question and exploring the questions raised by the Commissioner's report.



**Présentation au Comité sénatorial de l'énergie, de l'environnement et  
des ressources naturelles**

**« L'épreuve du réel : pourquoi la mise en oeuvre des concepts du développement  
durable est-elle toujours en retard par rapport aux discours? »**

Par: Elizabeth May, Directrice générale  
Sierra Club du Canada

**1. Introduction :**

Le Sierra Club est actif au Canada depuis 1969. Il a comme mission d'établir un réseau populaire d'intervenants diversifiés et qualifiés qui travaillent à la protection de l'intégrité des écosystèmes mondiaux. Le Sierra Club du Canada a son bureau national à Ottawa et collabore étroitement avec ses sections de la Colombie-Britannique, des Prairies, de l'Ontario, du Québec et du Canada Atlantique. Le Sierra Club du Canada comprend également une composante nationale pour les jeunes : la Coalition Jeunesse Sierra. Notre organisation est sans but lucratif et compte plus de 10 000 membres et partisans, qui constituent d'ailleurs notre principale source de soutien financier. Le Sierra Club du Canada est fier d'être dirigé de manière démocratique puisque les membres de son conseil d'administration sont choisis dans le cadre d'élections nationales.

Le Sierra Club du Canada (SCC) a été très actif au cours des deux années qui ont précédé la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (« le Sommet de la Terre »), soit de 1990 à 1992. Après le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, en juin 1992, où le Canada a d'ailleurs pris une série d'engagements à l'égard du développement durable, le SCC a lancé ses bulletins annuels. Ainsi, depuis 13 ans, nous publions un bulletin traitant des principaux engagements pris à Rio et des progrès réalisés par le gouvernement fédéral et les divers gouvernements provinciaux et territoriaux du Canada. Le Bulletin de Rio a d'ailleurs été reconnu dans un rapport récent de l'OCDE sur le Canada comme une contribution importante des ONG canadiens au processus de surveillance.

## **2. Pourquoi a-t-on réalisé si peu de progrès?**

Nous sommes d'accord avec la Commissaire à l'environnement et au développement durable lorsqu'elle affirme qu'il existe un fossé important entre la rhétorique et la réalité lorsqu'on discute de la poursuite des objectifs liés à l'environnement et au développement durable.

De toute évidence, ce phénomène est attribuable au fait que, malgré les promesses, les principaux décideurs, qu'ils soient des milieux politiques ou civils, n'ont en fait aucune idée de la nature des problèmes ou de l'urgence qu'il y a à les régler.

Le rapport de la Commission Brundtland (Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Notre avenir à tous, 1987) préconisait l'adoption du concept de développement durable, mais cette idée n'était pas surgie à partir de rien. La Commission préconisait le développement durable pour se sortir de multiples crises – une crise de l'environnement, une crise de développement et une crise militaire. Les statistiques rassemblées dans son rapport de 1987 ne s'améliorent toujours pas. Des tendances sont même encore plus inquiétantes aujourd'hui, mais le gouvernement du Canada ou les gouvernements provinciaux et territoriaux ne comprennent toujours pas les raisons fondamentales pourquoi il faut procéder à des changements. Nous nous trouvons devant un cas sérieux de dissidence cognitive.

Et cet échec n'est nulle part plus évident que dans la menace que présente les changements climatiques. Si le gouvernement du Canada prenait réellement au sérieux les changements climatiques, la lutte contre cette menace deviendrait le principe organisateur suprême de toute la société. Le gouvernement canaliserait ses ressources d'une manière aussi déterminée que lorsque le Canada a réorganisé son économie et sa société pour relever les défis de la Deuxième Guerre mondiale.

Les problèmes de mise en œuvre relèvent avant tout de la volonté politique. Et la volonté politique exige elle que les intervenants comprennent que les menaces sont réelles et qu'il est urgent d'y faire face. La plupart du temps, le « système » et les pouvoirs en place ne comprennent pas ces menaces ou l'urgence qu'il y a à intervenir.

### **3. Pourquoi les décideurs ne comprennent-ils pas la menace?**

Depuis 1992, la capacité de tous les paliers de gouvernement à comprendre l'environnement a été compromise par les compressions budgétaires. Des programmes visant à surveiller l'évolution de l'environnement ont été éliminés. On a fermé des stations de recherche comme celles qui surveillaient les effets des pluies acides sur les eaux douces ou l'affaiblissement de la couche d'ozone dans l'Arctique. Le Rapport sur l'état de l'environnement a été éliminé en 1994. Si nous essayons de le rétablir, où allons-nous trouver les données nécessaires?

Voici une courte liste des problèmes et obstacles qui nous empêchent d'apporter les changements voulus :

- absence des ressources scientifiques nécessaires au sein du gouvernement – réduction significative de la capacité dans ce domaine
- les intérêts en place – le statu quo a de puissants alliés
- la force de l'inertie dans les grands systèmes
- l'opinion très répandue voulant que les problèmes environnementaux soient de par leur nature même secondaires.

Ces tendances sont en outre amplifiées par des querelles bureaucratiques, le fonctionnement en vase clos, une distorsion de la fonction publique au cours de la dernière décennie et la réaffectation constante des fonctionnaires. On a ainsi détruit la mémoire institutionnelle, miné la capacité des scientifiques et détruit l'esprit de corps au sein du gouvernement. Très peu de ministères ont échappé à cette approche « managériale » du gouvernement. De plus, un sondage récent a révélé que la plupart des fonctionnaires étaient davantage motivés par leurs ambitions personnelles que par l'intérêt public. Bien qu'il ne soit pas « politique » au sens de partisan, ce changement de culture au sein de la fonction publique reflète une tendance générale au sein de la société, soit la recherche de l'intérêt personnel (comme on a pu le voir dans le cas de l'entreprise Enron. La cupidité des entreprises et les comportements immoraux ont atteint le stade de la crise.)

### **4. Comment combler ce fossé entre les paroles et l'action?**

Les acteurs au sein de ce « système » devraient suivre un cours accéléré où on leur expliquerait pourquoi ces problèmes sont importants. Les tendances mentionnées dans le rapport

Brundtland doivent être réexaminées à l'aide de données actualisées. La menace du changement climatique et la réalité voulant que ce problème constitue la plus importante menace à la survie sur cette planète, à l'exception possible des armes nucléaires, doivent être prises en considération par toutes les composantes de notre société, mais en particulier par le système fédéral.

Le défi du développement durable doit devenir le principe organisateur central du gouvernement du Canada. Environnement Canada doit être réorienté de manière à devenir une source de données scientifiques crédibles et le défenseur de la cause de l'environnement. Environnement Canada ne doit jamais devenir le « ministère du Développement durable ». C'est le Bureau du premier ministre et le Bureau du Conseil privé qui devraient remplir ce rôle.

Le ministère fédéral des Finances a aussi un rôle important à jouer. En effet, le budget fédéral constitue l'énoncé de priorités le plus important du gouvernement. Or, ce ministère continue à subventionner des techniques non durables. Il ne mise toujours pas sur les possibilités que présente une réforme fiscale écologique. L'Europe a montré que les « taxes vertes » fonctionnaient, mais le Canada hésite toujours.

## **5. Conclusion :**

Veillez oublier le caractère superficiel de cette brève présentation. Le sujet est crucial, mais le temps dont je dispose est court. Au nom du Sierra Club du Canada et de nos membres d'un océan à l'autre, je vous remercie d'avoir pris le temps de vous pencher sur ce problème urgent et d'explorer les questions soulevées par le rapport de la Commissaire.