



---

**Éléna Choquette**

Doctorante, Université de la Colombie-Britannique  
Coordonnatrice, Observatoire des fédérations  
Université de Montréal

**Jean-François Godbout**

Professeur agrégé, département de science politique  
Directeur, Observatoire des fédérations  
Université de Montréal

**Fédéralisme et environnement : l'un nuit-il à l'autre ?**

Deux mois après la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques tenue à Paris, l'Observatoire des fédérations examine la relation qu'entretiennent fédéralisme et environnement. De manière générale, les fédérations font-elles mieux que les États unitaires en matière de protection de l'environnement ? Cette question est particulièrement critique pour le Canada qui, comme d'autres États fédéraux, doit s'ajuster aux avantages et inconvénients de sa structure fédérale dans sa lutte contre les changements climatiques.

La littérature en science politique qui s'attarde aux liens entre fédéralisme et environnement est profondément partagée. Si certains chercheurs avancent des arguments en faveur de l'hypothèse selon laquelle le fédéralisme permet de surmonter une partie des défis environnementaux du XXI<sup>e</sup> siècle (voir Harrison, 2005 ; Purdon, Houle et Lachapelle, 2014), d'autres, comme Steurer et Christoph (2015) réfute cette hypothèse. De leur examen du cas autrichien, les auteurs concluent que le fédéralisme nuit à la capacité des gouvernements fédéraux d'adopter des politiques environnementales ambitieuses et de les faire respecter. Dans son étude de trois fédérations (le Canada, la Suisse et les États-Unis), Weibust avance aussi que les fédérations sont moins susceptibles que les États unitaires d'être des leaders internationaux sur le plan du climat.

La moindre performance environnementale des fédérations tiendrait en partie à la complexité de leurs structures décisionnelles et à la présence de nombreux acteurs véto. Par définition, un acteur véto est une personne ou une institution (dans le cas



qui nous occupe, un gouvernement fédéré) dont l'accord est nécessaire pour adopter une politique ou, de manière générale, pour modifier le statu quo (Steurer et Christoph, 2015, voir aussi Tsebelis, 2002). Comme c'était le cas du Canada à la Conférence de Paris de décembre 2015, certains États fédéraux ont, au surplus, une position moins forte lorsqu'ils négocient des accords internationaux, parce que la signature de ces accords relève en partie de la compétence des gouvernements sous-nationaux. Finalement, d'autres auteurs craignent que la structure fédérale entraîne les gouvernements des États fédérés à se faire concurrence pour attirer le capital et les entreprises, par exemple par le biais d'un abaissement de leurs standards d'émission de gaz à effet de serre (Harrison, 1996, Weibust, 2000). Une telle concurrence aurait pour effet de réduire la performance des fédérations sur le plan de la lutte aux changements climatiques (voir [Infolettre du 23 novembre 2015](#)).

D'autres chercheurs sont plus optimistes quant à l'effet du fédéralisme sur l'adoption de politiques publiques respectueuses de l'environnement. Par divers mécanismes politiques, dont l'harmonisation et la diffusion, un gouvernement central ou fédéré peut agir comme leader en matière de lutte aux changements climatiques et influencer le comportement des autres États fédérés ou du gouvernement central. Le cas de la Californie illustre bien, par ailleurs, la manière dont les gouvernements sous-nationaux peuvent prendre des initiatives en matière de lutte aux changements climatiques que le gouvernement fédéral à Washington ne peut prendre en raison du veto apposé par le Congrès américain (voir Busch et Jörgens, 2005, Steurer et Christoph, 2015). La décentralisation du pouvoir au sein des fédérations peut par ailleurs amener les gouvernements locaux à faire l'expérience de différentes mesures et à s'inspirer des meilleures pratiques (Oates, 2001).

Le fédéralisme pourrait aussi profiter à la lutte aux changements climatiques dans la mesure où il permet aux gouvernements sous-nationaux de tenir compte de leurs spécificités géographiques, atmosphériques et démographiques dans l'élaboration de leurs politiques environnementales (Olewiler, 2005). S'ils ne tiennent pas compte des ressources naturelles qui se trouvent sur le territoire des gouvernements sous-nationaux et de leurs capacités à neutraliser des matières polluantes, des standards nationaux pourraient s'avérer inefficaces ou trop peu élevés (Oates, 2001). Finalement, certains auteurs suggèrent que les gouvernements locaux sont en bonne posture pour souscrire à des normes environnementales ambitieuses, puisqu'ils sont plus proches de leur électeurat et plus en mesure de les faire accepter auprès de lui (Steurer et Christoph, 2015).

Le fédéralisme à la canadienne a-t-il nui à la performance de l'ensemble du pays dans la lutte contre les changements climatiques ? Soulignons d'abord que la responsabilité de protéger l'environnement ne se retrouve nulle part dans la constitution canadienne (Boer et Craig, 1989, Winfield, 2002). Néanmoins, elle est exercée conjointement par le gouvernement fédéral (en vertu de sa compétence en

matière de trafic et de commerce, de loi criminelle et de son pouvoir général de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement) et par le gouvernement provincial (en vertu de sa compétence en matière de ressources naturelles, de propriété et de droits civils) (Harrison, 2003). L'adoption des politiques environnementales est organisée au Canada à peu de choses près comme elle l'est dans les autres fédérations : des normes sont établies et promues par le gouvernement fédéral, alors que les gouvernements locaux se portent garants de leur application (Oates, 2001). Plus particulièrement, le gouvernement fédéral canadien finance la recherche scientifique, offre une expertise technique aux provinces et les encourage à respecter les standards nationaux en vigueur. Pour leur part, les États fédérés délivrent les permis d'émission, adoptent des politiques environnementales sectorielles et les font respecter (Harrison, 2003). Contrairement à leurs équivalents américains, les relations intergouvernementales canadiennes sont caractérisées par leur nature informelle et coopérative ainsi que par l'absence de contraintes ou de sanctions légales (Olewiler, 2005, Harrison, 2000, Skogstad et Kopas, 1992).

Certains chercheurs avancent que le principe fédéral a desservi la cause de l'environnement au Canada. Parmi d'autres, Skogstad et Kopas (1992) proposent que l'appareil fédéral canadien a ralenti la réponse d'Ottawa à certaines urgences environnementales et a inutilement complexifié le processus de prise de décision. Dans le même esprit, Lundqvist (1974) tient le fédéralisme canadien responsable de la pauvreté du cadre réglementaire en matière de contrôle de la pollution atmosphérique et de son application inégale au pays. De l'avis d'Harrison (2003), le partage imprécis des rôles des gouvernements fédéral et provinciaux quant à l'atténuation des effets des changements climatiques a encouragé les deux ordres de gouvernement à se défilier devant leurs responsabilités et à faire preuve d'un leadership faible.

Toutes les conclusions ne sont pas aussi pessimistes. Skogstad et Kopas (1992) suggèrent que certaines provinces, comme le Québec et l'Ontario, ont montré l'exemple aux autres et les ont incitées à revoir leurs politiques environnementales. Dans le même sens, Purdon, Houle et Lachapelle (2014) suggèrent que l'impact du leadership de la Californie et du Québec sur l'harmonisation et l'intégration des systèmes de plafonnement et d'échange des droits d'émission a été considérable. Skogstad et Kopas (1992) ajoutent qu'un pays aussi grand que le Canada requière une certaine décentralisation quant à la lutte aux changements climatiques, en raison de la diversité des activités économiques et des ressources exploitées dans les différentes provinces. Comme le suggère Lundqvist (1974), il est possible, tout compte fait, que des facteurs autres que le fédéralisme, dont l'idéologie du parti fédéral au pouvoir, déterminent dans une plus large mesure les efforts qu'investit Ottawa dans la lutte aux changements climatiques. Reste à voir si, comme le prévoyait Lundqvist en 1974, le gouvernement Trudeau se différenciera du gouvernement précédent en profitant de la chute du prix du pétrole pour diversifier



l'économie et orienter la production canadienne vers des domaines autres que celle de l'extraction des ressources naturelles.

## Bibliographie

- Boer, B. W. et D. Craig. 1989. Federalism and Environmental Law in Australia and Canada. Dans *Federalism in Canada and Australia: Historical Perspectives, 1920-1988*. Peterborough: Broadview Press for the Frost Centre, Trent University.
- Busch, P.-O. et H. Jörgens. 2005. The International Sources of Policy Convergence: Explaining the Spread of Environmental Policy Innovations. *Journal of European Public Policy*. 12 (5) : 860-884.
- Harrison, K. 1996. *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- ----- . 2000. The Origins of National Standards: Comparing Federal Government Involvement in Environmental Policy in Canada and the United States. In *Managing the Environmental Union, Intergovernmental Relations, and Environmental Policy in Canada*. (Fafard, P. C. and K. Harrison, éd.). Kingston : McGill-Queen's University press.
- ----- . 2003. Passing the Environmental Buck. In *New Trends in Canadian Federalism* (Rocher, F. et M. Smith). Peterborough, Ont. : Broadview Press.
- Lundqvist, L. J. 1974. Do Political Structures Matter in Environmental Politics? The Case of Air Pollution Control in Canada, Sweden, and the United States. *Canadian Public Administration*. 17: 119-142.
- Oates, W. E. 2001. *A Reconsideration of Environmental Federalism*. Washington, D. C. : Resources for the Future.
- Olewiler, N. 2005. Environmental Policy in Canada: Harmonized at the Bottom? In *Racing to the Bottom: Provincial Interdependence in the Canadian Federation*. Vancouver: The University of British Columbia Press.
- Purdon, M., D. Houle et E. Lachapelle. 2014. *L'économie politique des systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission de la Californie et du Québec*. Ottawa : Sustainable Prosperity.
- Skogstad, G et P. Kopas. 1992. Environmental Policy in a Federal System : Ottawa and the Provinces. Dans *Canadian Environmental Policy : Ecosystems, Politics, and Process* (Boardman, R., éd.). Toronto : Oxford University Press.
- Steurer, R. et C. Christoph. 2015. Is Decentralisation Always Good for Climate Change Mitigation? How Federalism has Complicated the Greening of Building Policies in Austria. *Policy Sciences*. 48 (1) : 85-107.
- Tsebelis, G. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

- Weibust, I. H. 2000. *Federalism and the Environment: Regulatory Competition and Cooperation in Federal Systems*. Thèse de doctorat : Massachusetts Institute of Technology.
- Winfield, M. S. 2001. Environmental Policy and Federalism. In *Canadian Federalism* (Bakvis, H. et G. Skogstad, édés.). Toronto : Oxford University Press.