

Fédéralisme Canadien et Lutte Contre Les Changements Climatiques

Par Alexis Belanger ¹

Resume

La centralisation apparaît aux yeux de plusieurs comme une solution évidente dans le dossier des changements climatiques. Néanmoins, de nombreux éléments indiquent qu'un fédéralisme authentique pourrait plutôt représenter un atout pour répondre aux défis que posent les changements climatiques. Un survol de la relation entre les notions d'environnement et de fédéralisme dans l'histoire politique et constitutionnelle canadienne démontre pourquoi il serait mal avisé d'imposer à l'ensemble de la fédération une seule politique au détriment de toutes les autres possibles. Il est important, face aux enjeux environnementaux qui se feront de plus en plus pressants, que le gouvernement fédéral et ses partisans arrivent à mettre de côté leurs réflexes centralisateurs pour plutôt encourager les provinces à poursuivre leurs expérimentations. En même temps, Ottawa devrait également, dans ses propres domaines de compétence, assumer pleinement ses responsabilités environnementales pour le plus grand bénéfice du fédéralisme et de l'environnement.

Introduction

Nombreux sont ceux qui aujourd'hui qualifient la politique canadienne en environnement de « fragmentée ». C'est ainsi que les appels à une plus grande direction du gouvernement fédéral en matière environnementale se multiplient depuis quelques années. Or, dans le contexte canadien, réfléchir à l'élaboration de politiques publiques novatrices sans également se demander quel ordre de gouvernement a le pouvoir de les adopter et de les mettre en

œuvre, équivaut à contourner la réalité du fédéralisme canadien. Et pourtant, soulever cette question semble parfois s'apparenter à un irritant: le partage des compétences, face à des enjeux contemporains tels que les changements climatiques, peut être facilement perçu par certains comme une relique constitutionnelle, un obstacle à surmonter, pour se donner les moyens de mettre en œuvre de véritables politiques publiques nationales, modernes et efficaces. La centralisation apparaît aux yeux de plusieurs comme une solution évidente dans le dossier des changements climatiques: les politiques provinciales sont présentées comme un « patchwork » fragmenté, une source d'immobilisme; les gouvernements fédéral et provinciaux sont pris au piège de la décision commune; le système actuel est truffé de dédoublements inutiles et coûteux de structures qui minent l'efficacité des politiques. Après plusieurs décennies d'une pratique fédérale donnant lieu à des empiètements généralisés dans les champs de compétence des provinces, le fédéralisme canadien devient pour certains un simple caprice institutionnel à accommoder pour éviter une certaine mesure de conflit.

Or, en voulant agir à la hâte et au mépris du partage des compétences législatives, le Canada a commis par le passé un certain nombre d'erreurs qu'il conviendrait de ne pas répéter pour un enjeu aussi fondamental que celui des changements climatiques. Pensons notamment à la politique nationale de l'énergie. En réalité, de nombreux éléments indiquent qu'un fédéralisme authentique pourrait plutôt représenter un atout pour répondre aux défis que posent

les changements climatiques. En définissant d'abord les notions d'environnement et de fédéralisme, ce texte cherchera à situer l'évolution et la relation entre ces concepts dans l'histoire politique récente et dans le cadre juridique canadien. Ce survol permettra, dans un deuxième temps, de démontrer pourquoi, dans le contexte actuel de lutte contre les changements climatiques et au-delà des arguments constitutionnels, il serait mal avisé d'imposer à l'ensemble de la fédération canadienne une seule politique au détriment de toutes les autres possibles.

1. Le Fédéralisme environnemental (les principes)

Les notions d'environnement et de fédéralisme

Communément, l'environnement évoque d'abord l'ensemble des conditions naturelles et culturelles dans lesquelles les organismes vivants se développent². Notion multiforme, à la fois englobante et locale, l'environnement est devenu objet de politiques publiques lorsque la préservation des ressources naturelles nécessaires au développement économique est devenue incontournable. L'urbanisation, la rapide industrialisation de nos sociétés et l'utilisation massive d'énergie d'origine fossile sont à l'origine d'un autre phénomène central à la notion d'environnement: la pollution. En seulement quelques décennies, la pollution et la surexploitation des ressources naturelles génèrent quantité de problèmes complexes tels que la diminution de la biomasse marine, le recul des forêts et de la biodiversité, les changements climatiques et la surabondance de produits chimiques nocifs présents dans l'environnement, problèmes qui appellent une action d'urgence à tous les niveaux afin de protéger l'environnement.

En juin 1992, au cours du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, l'environnement a été conceptualisé par la communauté internationale comme un « bien commun » ou un « bien public »³. On a pris alors conscience, à l'échelle politique internationale, que la problématique environnementale ne peut être séparée des problèmes économiques et sociaux, principes à l'origine de l'idée du développement durable

qui englobe tous ces aspects.

Si l'environnement se conçoit d'abord de façon holistique, le fédéralisme, quant à lui, repose sur la notion même de segmentation⁴. Aussi, la difficulté de légiférer à l'égard de l'environnement dans le cadre canadien, et plus particulièrement en ce qui concerne les changements climatiques, provient d'une perception de la nature même de la matière environnementale, qui se veut unitaire, globale et la nature de notre régime fédéral, qui préconise la décentralisation et le partage des pouvoirs. Le fait que le Canada soit une fédération a donc des conséquences importantes sur la façon dont nous y abordons les enjeux environnementaux⁵. Les défis particuliers posés par la gestion de l'environnement au sein de structures fédérales ou quasi-fédérales ont par ailleurs donné lieu à une abondante documentation scientifique sur le fédéralisme environnemental, celle-ci se rapportant le plus souvent aux cas européens et états-unisens⁶.

S'il n'existe pas de modèle unique de fédéralisme, ce système institutionnel propose globalement « une fusion partielle pour la réalisation de certaines tâches communes sans pour autant, que ne soit sacrifiée en d'autres matières l'autonomie des composantes »⁷. Pour le constitutionnaliste Peter Hogg, la genèse du système fédéral au Canada provient d'un compromis politique entre les partisans d'une union politique et les partisans de la diversité⁸. Le choix d'un système fédéral pour le Canada n'était pas un pis-aller: « the federal form of government has some distinctive advantages ». Ainsi, l'un des principaux avantages du fédéralisme demeure, selon M. Hogg, sa capacité de prendre en compte les différents intérêts et les préférences à travers la fédération. Un autre avantage non négligeable du fédéralisme canadien est la capacité d'innovation des provinces: « Provinces [...] being more homogenous than the nation as a whole, will occasionally adopt policies that are too innovative or radical to be acceptable to the nation as a whole. If a new programme does not work out, the nation as a whole has not been placed at risk. If the programme works well, it might be copied by other provinces or states, and perhaps (if the Constitution permits) by the federal government »⁹.

Le partage des compétences en matière environnementale

La protection de l'environnement ne représentait pas une préoccupation majeure au XIX^e siècle. On comprendra ainsi aisément que ce sujet ne soit pas mentionné expressément en tant qu'élément spécifique dans la Loi constitutionnelle de 1867. Aujourd'hui, on considère, dans la jurisprudence, que l'environnement est un sujet qui ne relève pas exclusivement de l'un ou de l'autre ordre de gouvernement. La Cour suprême du Canada a en effet établi, dans l'arrêt *Friends of the Oldman River*¹⁰, que chaque ordre de gouvernement peut légiférer en matière environnementale dès lors qu'il agit à partir de l'une de ses compétences constitutionnelles.

L'assise constitutionnelle provinciale en ce qui concerne l'environnement s'appuie, notamment, sur la propriété provinciale des ressources naturelles et de la compétence qui en découle. Cela confère aux provinces un pouvoir environnemental important pour ce qui touche, par exemple, à l'exploitation durable de celles-ci. De plus, les provinces ont compétence sur le domaine public foncier, sur la propriété et le droit civil, sur les institutions municipales, et plus généralement, sur les affaires locales et privées. Ces importantes assises constitutionnelles permettent aux provinces d'intervenir à l'égard de certaines problématiques environnementales à partir d'approches assez globales. La seule véritable limite à l'action environnementale des provinces, mis à part les domaines spécifiques relevant de la compétence fédérale, est la relative difficulté d'appréhender l'aspect transfrontalier de la pollution. Or, même sur cet aspect, un certain nombre de précédents illustrent comment, dans certaines situations, les provinces et États sont plus aptes à résoudre des problématiques transfrontalières que les autorités fédérales, notamment à travers la pratique de l'interprovincialisme et de la mise en œuvre des multiples ententes qui en découlent. Par exemple, les provinces et États riverains des Grands Lacs ont conclu récemment *l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du Fleuve Saint-Laurent*¹¹. L'action individuelle de deux provinces et huit États a permis, dans le cadre de cet accord d'harmoniser

les règles en matière de gestion des ressources des Grands Lacs et contribue aujourd'hui à y maintenir une exploitation soutenable de l'eau.

L'autorité fédérale est pour sa part caractérisée par une plus grande ambiguïté. Bien que le Parlement fédéral ait compétence pour légiférer à l'égard des propriétés et ouvrages fédéraux, son autorité législative en matière environnementale demeure, par ailleurs, largement indirecte et circonscrite. Conséquemment, nombre de politiques environnementales fédérales s'appuient sur des pouvoirs dans des domaines spécifiques tels que les pêcheries ou la navigation. Par ailleurs, certaines interventions fédérales en matière environnementale ont aussi été rattachées en jurisprudence à la théorie dite des « dimensions nationales » et à la compétence fédérale sur le droit criminel.

En 1988, dans l'affaire *R c Crown Zellerbach*¹², la Cour suprême a en effet reconnu comme étant valide une disposition fédérale qui interdisait l'immersion de déchets en mer. Pour ce faire, la majorité s'est appuyée sur la théorie des dimensions nationales issue de la clause « paix, ordre et bon gouvernement ». La Cour a conclu qu'aucune compétence exclusive fédérale ne permettait en soi de valider la disposition, mais que le contrôle de la pollution marine répondait aux critères de cette théorie. Dans l'examen de ces critères, la Cour a notamment considéré que l'omission d'une province de s'occuper efficacement du contrôle des aspects transfrontaliers de la pollution marine engendrerait des effets néfastes à l'échelle canadienne et internationale.

En 1997, la Cour suprême, dans l'arrêt *R c Hydro-Québec* a considéré comme étant valides, sur la base de la compétence fédérale sur le droit criminel, les dispositions contestées de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE). Cette décision facilitant le développement de régimes de réglementation par l'entremise de la compétence sur le droit criminel a soulevé bien des interrogations sur le plan de son impact négatif sur l'équilibre des rapports fédératifs¹³. Depuis l'arrêt *Hydro-Québec*, la Cour suprême a reconnu qu'une définition trop large du droit criminel comportait des risques à cet égard. Il est par ailleurs intéressant de constater dans l'arrêt *Hydro-Québec*, une

certaine réticence de la Cour suprême quant à la théorie des dimensions nationales, compte tenu de ses incidences manifestes sur l'équilibre du fédéralisme canadien. Pour la Cour, cette théorie ne peut permettre au Parlement fédéral de s'arroger une compétence générale sur la protection de l'environnement.

2. Les rapports entre Ottawa et les provinces en environnement (la pratique)

C'est en réponse aux préoccupations émergentes des citoyens quant aux premiers impacts visibles de la croissance économique sur la qualité de l'environnement que les deux ordres de gouvernement se sont mobilisés à la fin des années 60 pour mettre en œuvre les premières véritables politiques publiques en la matière. C'est aussi dans ce contexte que le gouvernement fédéral a manifesté pour la première fois, au nom de l'environnement, le désir politique d'intervenir dans des champs de compétence qui avaient été exclusivement occupés par les provinces¹⁴. Cependant, l'action du gouvernement fédéral est demeurée relativement circonscrite et la forte résistance des provinces les plus peuplées face à ces empiètements l'a fait rapidement reculer, celui-ci préférant alors favoriser une approche plus collaborative¹⁵.

Cette première période de tensions sera ainsi suivie d'une période de relative décentralisation au milieu des années 70. À cette époque, l'article 33 de la *Loi sur les pêches* (art. 33) constituait le principal motif de la réglementation fédérale en la matière. Aussi, le ministère fédéral de l'Environnement laissera à l'ensemble des provinces la responsabilité d'appliquer et de faire respecter les normes fédérales¹⁶. Cependant, le gouvernement fédéral se réservera le rôle d'élaborer ces normes « nationales ».

Au début des années 80, un certain nombre d'événements contribuent à accélérer la prise de conscience collective relative aux enjeux environnementaux contemporains (Bhopal — 1984, découverte d'un trou dans la couche d'ozone — 1985, Tchernobyl — 1986, incendie d'un entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand — 1988.)

L'élaboration par le gouvernement fédéral de Brian Mulroney d'un plan vert accompagné d'un budget de trois milliards de dollars témoigne de l'importance croissante de l'environnement au sein des politiques publiques canadiennes de l'époque. L'adoption de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* en 1988 et de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* en 1992 marque un important changement dans l'équilibre des relations fédérales-provinciales en environnement et le début d'une nouvelle ère de tensions. Avec la LCPE, le Parlement renforce lui-même considérablement ses pouvoirs réglementaires, notamment pour ce qui touche à la réglementation des substances toxiques suivant une approche dite « du berceau à la tombe » (*from cradle to grave*)¹⁷.

Parallèlement, un premier forum formel de coopération intergouvernementale en matière d'environnement, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement, est fondé à la fin des années 80. Se présentant à l'origine comme une alternative à l'unilatéralisme fédéral, l'organisme se mue rapidement en plateforme de cooptation de standards pancanadiens, ce qui donnera lieu à la négociation des Standards pancanadiens (Canada-wide standards) en 1996 et à leur adoption subséquente par l'ensemble des provinces, à l'exception du Québec. Avec cet accord, on assiste à la consolidation d'une division du travail entre Ottawa et les provinces, modèle qui se reflète par ailleurs dans plusieurs autres domaines, où l'État fédéral se réserve le rôle de penseur, de concepteur et d'architecte, et où les provinces ont la responsabilité de mettre en œuvre ces politiques fédérales, en respectant un nombre de conditions assurant l'homogénéité des politiques. Ce type d'approche, tout en se nourrissant souvent des innovations provinciales, contribue néanmoins à freiner la capacité des gouvernements à continuer d'innover en amoindrissant la flexibilité des politiques et en ignorant les différences régionales. Cette problématique s'est récemment manifestée dans le cadre de discussions intergouvernementales visant à établir une réglementation fédérale sur les polluants atmosphériques et sur l'adoption d'un règlement fédéral qui imposerait aux provinces des normes sur leurs rejets d'eaux usées.

Au cours de la dernière décennie, une grande part du débat politique canadien en matière d'environnement a été dominée par les changements climatiques, notamment le conflit intergouvernemental entourant l'adhésion au protocole de Kyoto et les termes de sa mise en œuvre. La volonté fédérale de centraliser et diriger la lutte contre les changements climatiques, en dépit du principe fédéral et du partage des compétences, a donné lieu à un important jeu de marchandage politique. Comme le résumait un haut fonctionnaire provincial cité par l'auteur Barry G. Rabe: « The feds are going to every province and asking, 'What will it take to make this work?' For Saskatchewan, it's subsidies for clean coal research. For Manitoba, it's the promise of an electricity transmission line to Toronto. The assumption is that every province has its price and that you can buy them off »¹⁸. Aussi, selon cet auteur, une grande part de l'énergie et des ressources des provinces opposées à la ratification de Kyoto ont été consacrées à faire monter les enchères et en bout de piste à faire dérailler le processus de mise en œuvre de Kyoto.

Cependant, le blocage politique causé par ce conflit a fourni aux provinces l'occasion de prendre en main la lutte contre les changements climatiques. Celles-ci ont ainsi multiplié les mesures innovantes visant notamment la réduction des émissions de gaz à effet de serre. À cet égard, elles ont profité d'un changement notable d'approche opéré à Ottawa sous la gouverne de Paul Martin qui s'était engagé en 2005 à soutenir les différents efforts des provinces, engagement qui a été en partie rempli par Stephen Harper en février 2007¹⁹. En tout, Ottawa a consacré 1,5 milliard de dollars dans le cadre de son programme Éco-fiducie aux initiatives environnementales de l'ensemble des provinces.

Ce pari, en faveur d'une relative décentralisation, a déjà porté fruit: les annonces de plans provinciaux ambitieux se multiplient depuis 2007 et souvent, vont bien au-delà des propositions fédérales en matière de lutte aux changements climatiques et d'adaptation à leurs conséquences. À titre d'exemple, le Québec a mis en place une redevance sur le contenu carbone des carburants et combustibles fossiles, une première nord-américaine²⁰. La Colombie-

Britannique adoptait peu de temps après une taxe sur le carbone. Le Québec a par ailleurs été la première province canadienne à adopter des normes d'émission de GES pour les véhicules automobiles harmonisées avec celles de la Californie. En outre, avec ses partenaires de la Western Climate Initiative (WCI), le Québec est à développer et mettre en place un système commun de plafonnement et d'échange de droits d'émission qui pourrait devenir la base d'un éventuel marché commun du carbone en Amérique du Nord²¹. L'Ontario, de même que la Colombie-Britannique et le Manitoba sont également impliqués dans les travaux de la WCI en plus de mettre en œuvre des plans d'action complets qui visent la plupart des activités et des secteurs les plus importants. Le Nouveau-Brunswick a pour objectif de ramener les émissions à leur niveau de 1990 d'ici 2012 et de les réduire de 10 % par rapport au niveau de 1990, d'ici 2020.

Le rôle de chef de file assumé jusqu'ici par les provinces sur le front des changements climatiques illustre la capacité de ces dernières à mener cette lutte à partir des pouvoirs qui leur sont attribués par la Constitution.

Le gouvernement fédéral, quant à lui, dispose déjà d'un champ d'action très large dans les domaines de compétence constitutionnelle qui lui sont réservés. D'énormes défis environnementaux doivent être relevés, notamment en ce qui concerne la gestion durable des pêches, les approvisionnements publics, militaires ou autres, les entreprises et ouvrages fédéraux, ou encore le transport interprovincial²². À cet égard, pour ne citer qu'un exemple, il pourrait sembler paradoxal que le gouvernement fédéral cherche à étendre sa capacité de contrôle à des domaines qui ne sont pas de son ressort alors que les chemins de fer interprovinciaux, qui relèvent essentiellement de ses responsabilités (par. 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*) souffrent d'un sous-développement technologique chronique et d'une offre de service minimale. Pourtant, une utilisation plus poussée de ce moyen de transport, que ce soit pour le déplacement d'individus ou de marchandises, pourrait contribuer de façon importante à la réduction des gaz à effet au Canada. Les atermoi-

ments entourant la construction d'une ligne de train à haute vitesse dans le corridor Québec-Windsor illustrent dans quelle mesure certains secteurs de compétence fédérale, névralgiques du point de vue environnemental, pourraient fortement bénéficier d'une attention politique plus soutenue²³. Les politiques environnementales fédérales pourraient également acquérir un caractère plus structurant en visant d'abord l'exemplarité plutôt que la volonté de contrôle.

3. Patchwork ou tapisserie? (le débat)

Dans son Plan sur les changements climatiques, publié en 2007 en marge de la loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto, le gouvernement fédéral affirmait que: « Les provinces, les territoires et les municipalités contrôlent bon nombre des leviers principaux permettant de réduire de manière significative les émissions de gaz à effet de serre dans des secteurs particuliers. [...] Plus de 85% des émissions totales de gaz à effet de serre du Canada proviennent de secteurs relevant de la responsabilité exclusive ou partagée des gouvernements provinciaux ou territoriaux »²⁴. C'est précisément dans ce contexte que la plupart des provinces et des territoires ont multiplié les mesures en matière de réduction de gaz à effet de serre.

Pourtant, un peu moins de deux ans plus tard, la Table ronde sur l'environnement et l'économie (TREE), un organisme-conseil du gouvernement fédéral dont la mission est « de jouer un rôle catalyseur dans la définition, l'interprétation et la promotion, pour tous les secteurs de la société canadienne de même que pour toutes les régions du pays, des principes et de la pratique du développement durable »²⁵ a publié un rapport sur une éventuelle tarification canadienne du carbone. On peut y lire, dès les premières pages que: « Notre défi collectif consiste maintenant à opérer la transition de la fragmentation naissante notée chez les politiques de prix sur le carbone actuelles vers un cadre politique unifié pour toutes les émissions à l'échelle nationale. [...] À défaut de faire cet exercice, et de conserver la fragmentation actuelle de différents prix pour le carbone pour

toutes les émissions et dans l'ensemble des administrations, les coûts économiques seront considérablement plus élevés, les répercussions environnementales seront plus marquées, des obstacles s'enracineront et compliqueront la prise de mesures à l'avenir, et le risque de ne pas atteindre les cibles de réduction des émissions canadiennes sera bien réel »²⁶.

Faut-il conclure de ces deux énoncés que les provinces sont responsables de la grande majorité des émissions de carbone, mais que celles-ci ne sont pas les mieux placées pour élaborer des politiques visant à réduire ces mêmes émissions, en dépit du fait qu'elles contrôlent « bon nombre des leviers principaux » permettant ces réductions? Pourtant, si le passé est garant de l'avenir, la « transition de la fragmentation naissante notée chez les politiques de prix sur le carbone actuelles vers un cadre politique unifié » pourrait étouffer l'innovation et le dynamisme à l'œuvre au sein des provinces canadiennes en imposant une seule solution à l'échelle du pays, obtenue au prix de coûteux efforts et de nombreux compromis, et qui serait fort probablement accompagnée de mesures dilatoires comme en témoigne l'actuel plan fédéral de qualité de l'air et les changements climatiques: *Prendre le virage*²⁷ qui n'est toujours pas mis en œuvre plus de quatre ans après son dévoilement.

Le Canada est doté d'une structure fédérale relativement décentralisée, ce qui permet de prendre en compte la diversité de sa population et de sa géographie grâce à l'existence de gouvernements autonomes beaucoup plus près des citoyens et de leurs préoccupations. L'expérience canadienne, tout comme celle d'autres fédérations, devrait dissiper les craintes exprimées par la TREE et démontrer au contraire que le fédéralisme peut être un atout dans la lutte contre la pollution et la protection de l'environnement. Plutôt qu'un « patchwork », qui laisse entendre un agencement incohérent et bigarré, appliquons la métaphore de la tapisserie où différents motifs habilement combinés produisent un ensemble dont la qualité dépasse la somme de ses parties. À cet effet, Bob Page, le président de la TREE, affirmait lui-même en parlant d'un régime d'établissement d'un prix au carbone, que: « [F]lexibility is a key to our success because we

are unlikely to get it right the first time »²⁸.

La position des groupes environnementaux

Historiquement, de nombreux environnementalistes canadiens ont perçu les provinces comme des cancrs environnementaux pour, curieusement, faire preuve d'une plus grande confiance à l'endroit du gouvernement fédéral²⁹. Il semble que ce point de vue repose sur un certain postulat voulant que le gouvernement fédéral canadien soit synonyme de politiques publiques progressistes. Tel que vu plus haut, en examinant le bilan des dernières années en matière environnementale, ce postulat résiste très mal à l'analyse des faits. En outre, il est en porte-à-faux avec l'idée du mouvement citoyen et d'un enracinement local dont se réclame le mouvement écologiste. Le renforcement des pouvoirs locaux, dont les provinces sont constitutionnellement responsables, apparaît à cet égard comme une voie beaucoup plus prometteuse, beaucoup plus en phase avec ces objectifs.

Il semble de surcroît paradoxal qu'autant les lobbys industriels que les groupes écologistes militent en faveur d'une plus grande centralisation à Ottawa des pouvoirs environnementaux et des politiques qui en découlent. Cette position apparaît plus cohérente avec certains des intérêts défendus par les grands groupes industriels.

Adaptabilité et proximité citoyenne

Le leadership provincial dans la lutte contre les changements climatiques semble a priori souhaitable dans la mesure où l'exercice du compromis politique est généralement moins complexe à l'échelle provinciale qu'à l'échelle fédérale, comme l'a démontré l'épineux dossier du protocole de Kyoto. C'est aussi précisément pour cette raison que les plus ambitieuses politiques sociales canadiennes ont été développées à l'échelle provinciale (pensons notamment à la couverture universelle pour l'assurance maladie ou au programme de garderies subventionnées)³⁰.

Les caractéristiques environnementales et géographiques varient grandement selon les régions et provinces canadiennes. Le Canada oc-

cupe une des masses terrestres les plus vastes du monde. Les changements climatiques pourraient y provoquer l'augmentation de la fréquence ou de l'intensité de certains phénomènes météorologiques aussi différents les uns des autres que des canicules, des pluies diluviennes, des sécheresses, des inondations et la fonte des glaces et du pergélisol. Or, le Canada s'est précisément doté d'une structure fédérale pour être en mesure de gérer un vaste territoire caractérisé par la diversité de ses milieux géographiques. La diversité des écosystèmes appelle une diversité des réponses environnementales. Pour être en mesure de produire leur plein effet, les normes environnementales doivent s'adapter aux nombreuses particularités locales. C'est aussi pourquoi les politiques uniformes, « one-size-fits-all policies » peuvent souvent s'avérer coûteuses et inefficaces. Elles sont rarement optimales dans un pays aussi diversifié que le nôtre, particulièrement en matière d'environnement. L'atteinte d'un consensus s'y fait souvent à l'aune du plus petit dénominateur commun, au détriment des politiques les plus pertinentes, progressistes et rigoureuses. D'ailleurs, en matière de changements climatiques, l'approfondissement du déséquilibre économique entre les provinces, alimenté par les prix de l'énergie, enjeu lui-même lié au contrôle des émissions de carbone, rend aujourd'hui tout compromis pancanadien, au mieux, très difficile, voire impossible...

Il pourrait être préférable de voir une majorité de provinces adopter des mesures diverses, mais audacieuses telles que des taxes sur le carbone ou la participation à des systèmes d'échange de crédit de carbone régionaux et laisser celles irréductiblement opposées à ce type de mesures développer leurs propres solutions plutôt que de mobiliser l'ensemble des ressources pour tenter d'arrêter une seule politique à l'échelle canadienne, faible et inefficace, probablement encore destinée à l'échec. Comme le démontre l'ouvrage *Hot Air*, tous les plans fédéraux de lutte contre les changements climatiques ont échoué, en plus d'engager inutilement de nombreuses ressources pour leur préparation et leur réalisation³¹. La mise en œuvre des politiques environnementales découlant de ces plans nécessite en effet des ressources organisationnelles importantes, notamment pour

l'analyse, l'évaluation et l'inspection. Elle détourne ainsi l'attention des experts vers la quête souvent illusoire d'un consensus canadien dans un contexte où prévaut la défense des intérêts de chacun, ce qui paralyse l'action, plutôt que d'encourager le foisonnement de solutions innovantes. Et, en dépit de tous ces efforts, les principales réalisations du gouvernement fédéral en matière de lutte contre les changements climatiques se limitent jusqu'à ce jour, à l'élaboration et la mise en ligne, souvent discrètes, de coûteux rapports. Ainsi, malgré les professions de foi des politiciens fédéraux et les plans verts qui se succèdent à Ottawa, les émissions de gaz à effet de serre n'ont cessé d'augmenter, pour dépasser, en 2008, de plus de 30% le niveau correspondant aux engagements pris par le Canada aux termes du Protocole de Kyoto³².

En définitive, dans l'élaboration des mesures pour la protection de l'environnement, les décisions difficiles assurant le fragile équilibre entre les facteurs sociaux et le développement économique semblent souvent pouvoir se prendre plus aisément à l'échelle locale³³. Ce facteur est essentiel lorsqu'il s'agit de mettre en place des politiques peu populaires au premier abord (par exemple, lever une nouvelle taxe). Au-delà du mérite des différentes mesures, la *capacité* politique de mettre en œuvre des politiques impopulaires pourrait s'avérer être un déterminant fondamental du succès de la lutte contre les changements climatiques.

Innovation/expérimentation

Le rejet dans l'atmosphère de quantités excessives de gaz à effet de serre confrontent nos sociétés à une grande variété de défis complexes et entièrement nouveaux, pour lesquels les solutions les plus efficaces demeurent encore largement à définir. Aussi, notre aptitude à lutter contre les changements climatiques pourrait en grande partie être déterminée par notre capacité d'innovation, autant sur le plan technologique qu'au niveau des politiques publiques.

L'étude des facteurs permettant l'innovation au sein d'une société du savoir démontre l'importance fondamentale des savoirs locaux comme déterminant de la capacité d'innovation d'un État. Comme l'écrivait récemment le jour-

naliste du *Globe and Mail*, David Mitchell: « Where all think alike, no one thinks very much. [...] Canada is a federation – the most creative public policy is found at the provincial level of the government, not the federal. »³⁴ Il semble être essentiel de soutenir l'innovation locale à travers le pays, ce qu'encourage par ailleurs le fédéralisme, pour atteindre une certaine maturité dans l'élaboration de nos politiques. À cet égard, la recherche et les universités jouent un rôle primordial, surtout lorsque celles-ci sont ancrées dans les territoires concernés, ce qui peut représenter un atout inestimable pour le développement durable et le développement de politiques environnementales ajustées aux réalités du terrain.

L'environnement, et tout particulièrement la lutte contre les changements climatiques, exige des interventions publiques qui touchent tous les aspects de la société. L'environnement englobe non seulement les dimensions physiques, économiques et sociales, mais transcende également des enjeux globaux et locaux. À bien des égards, le développement de politiques novatrices en matière d'environnement ne fait à peine que commencer. Il semble important dans ce contexte et dans notre cadre fédéral que le gouvernement central ne considère pas les provinces comme de simples agents de mise en œuvre de politiques nationales, mais plutôt comme de véritables laboratoires d'élaboration de solutions adaptées aux réalités locales.

La taxe sur le carbone (un exemple)

L'idée d'une taxe sur le carbone illustre bien comment le fédéralisme peut contribuer au développement et à la mise en place de politiques innovantes. Cette taxe demeure selon plusieurs le moyen le moins coûteux, collectivement, pour atteindre nos objectifs de réduction des gaz à effet de serre³⁵. Au Canada, c'est à l'échelle provinciale que cette politique ambitieuse a pu voir le jour, en Colombie-Britannique et au Québec³⁶.

Cependant, de nombreuses voix s'élèvent aujourd'hui à travers le Canada, demandant un leadership fédéral fort pour mettre de l'ordre dans ce « patchwork » de politiques émergentes. La proposition d'une taxe nationale sur le carbone faite par Stéphane Dion au cours de la

campagne électorale de 2008 est en partie issue de cette volonté de voir le gouvernement fédéral jouer un rôle plus grand sur ce terrain que les provinces ont commencé à occuper. Le rapport précité de la TRNEE s'inscrit également dans cette mouvance qui cherche à donner un rôle prépondérant au gouvernement fédéral en la matière. Le rôle innovant des provinces en matière de lutte contre les changements climatiques semble une fois de plus en voie d'être éclipsé par la perpétuelle recherche de la meilleure solution en vue d'arrêter une politique pancanadienne.

Déjà, des arguments sont avancés pour préparer le terrain à une éventuelle prise de contrôle de cette nouvelle source de revenus par le gouvernement fédéral. À titre d'exemple, certains avancent la possibilité que la compétence constitutionnelle de taxer le carbone puisse s'appuyer sur le droit criminel, la compétence fédérale en matière d'échange et de commerce ou sur une réinterprétation centralisatrice du pouvoir fédéral de conclure et de mettre en œuvre les traités³⁷. Or, de justifier la réglementation du carbone à partir de telles compétences serait un véritable cheval de Troie constitutionnel. Le carbone est en effet omniprésent; toute activité humaine ou animale est source d'émission de carbone. Il n'y pas une seule dimension de nos sociétés qui ne soit touchée de près ou de loin par l'émission de carbone. Une intervention directe du fédéral en la matière, sous le couvert d'une compétence générale sur les changements climatiques ou sur la qualité de l'air, contribuerait à une centralisation démesurée des pouvoirs législatifs au Canada. À cet égard, certaines provinces comme le Québec ont déjà adopté des normes sur les émissions de gaz à effets de serre de façon à affirmer leur compétence législative en la matière³⁸. Ajoutons que l'établissement d'une politique fédérale ambitieuse de taxation du carbone risque très probablement de donner lieu à un intensif marchandage. Eu égard au contexte géopolitique et économique actuel, certaines industries seraient fort probablement exemptées et l'ensemble des provinces réclamerait sans doute des exemptions équivalentes, au titre de l'équité intergouvernementale, ce qui réduirait fortement l'efficacité de cette taxe³⁹. La principale cause attribuée à l'efficacité réduite

du régime de taxation sur le carbone imposé en Norvège, un des pionniers en la matière, provient justement des nombreuses exceptions accordées à différentes industries⁴⁰. L'invalidation constitutionnelle récente de la taxe carbone en France a été également justifiée par le trop grand nombre d'industries exemptées de son application, ce qui l'aurait trop éloignée de l'objectif recherché: réduire les émissions de GES.

Les groupes qui soutiennent notamment la mise en œuvre d'une taxation directe du carbone, comme moyen le plus simple et le moins coûteux de lutter contre les changements climatiques, devraient en toute logique soutenir sa prise en charge par les pouvoirs provinciaux, car le souhait de voir cette politique gagner un appui pancanadien qui permettrait une gestion centralisée à Ottawa risque fort probablement de se heurter à la réalité politique.

Leçons globales pour une prise en charge locale

Lors d'une visite dans la ville chinoise de Xi'an, le 25 juillet 2009, le Secrétaire général de l'ONU, M. Ban Ki Moon, déclarait que: « National governments can have their national policies, but after all it is provincial governments who have to implement these policies and even from this kind of bottom-up support, policies will be much more effective than top-down policies »⁴¹. Certains proposent depuis plusieurs années de mettre en place un fédéralisme mondial des politiques sur le climat, ce qui est perçu comme étant préférable à l'approche centralisée de Kyoto⁴². Prenant acte de cette réalité, la communauté internationale s'organise et des initiatives telles que le *Local Government Climate Roadmap* permettent à un ensemble de territoires et des États fédérés de s'organiser et de faire valoir leur rôle essentiel dans la négociation d'une nouvelle entente planétaire de réduction des gaz à effet de serre, en 2012, échéance prévue du protocole de Kyoto. Cette nouvelle approche préconisant la décentralisation semble ainsi vouloir s'imposer dans le sillage de l'échec du sommet de Copenhague. Par ailleurs, les institutions continentales, telles que l'ALENA, l'UE ou l'APEC, sont considérées comme plus aptes à répondre aux questions d'adaptation qui auront une importance croissante à l'avenir.⁴³

En 2008, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a mis en place un programme de coopération ciblant les changements climatiques et intitulé « Vers des territoires moins émetteurs de gaz à effet de serre et plus résistants aux changements climatiques ». Pour le PNUD, la capacité d'action des États fédérés dans la lutte contre les changements climatiques ne fait aucun doute et c'est pourquoi il vise la collaboration d'États fédérés développés pour accompagner des États fédérés ou des régions en développement dans leurs stratégies d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques. Par ailleurs, la participation du Québec à ce partenariat innovant a été sollicitée par le PNUD, précisément en raison de l'expertise particulière développée par la province.

Conclusion

Il ne faut pas croire que la diversité est synonyme de chaos. Loin s'en faut. Ce serait également tomber au piège d'une vieille habitude que de persister à vouloir penser les politiques environnementales à travers le prisme de la centralisation alors que l'on constate l'importance croissante des approches régionales. Le reproche le plus courant adressé aux initiatives décentralisées est que celles-ci ne garantiraient pas l'atteinte des objectifs qui sont fixés globalement. Or, comme l'ont illustré jusqu'ici les politiques fédérales canadiennes de lutte contre les changements climatiques et, à une plus vaste échelle l'approche universaliste de Kyoto, cette façon de faire ne s'est pas distinguée non plus par le succès de l'atteinte des objectifs fixés. Si l'approche décentralisée ne doit pas pour autant être perçue comme pouvant à elle seule répondre à l'ensemble des défis posés par les changements climatiques, elle devrait cependant préoccuper davantage les élites politiques et académiques séduites par une approche univoque qui semble avoir atteint ses limites. Bref, à l'échelle internationale, comme à l'échelle canadienne, une réalité s'impose: les défis environnementaux appellent à de nouvelles formes de gouvernance. La pratique du fédéralisme peut faciliter cette transition. Elle permet avant tout d'équilibrer les avantages découlant de la centralisation et

de la décentralisation.

Il y a encore tout à gagner à tirer profit de la diversité des solutions politiques développées à travers le Canada, plutôt que d'imposer une politique nationale, qui inévitablement produirait des frictions en raison du grand nombre d'intérêts divergents au sein de la fédération. Une part trop importante du débat politique canadien en matière de changements climatiques a été jusqu'ici dominée par le conflit intergouvernemental entourant l'adhésion au protocole de Kyoto ainsi que les termes de sa mise en œuvre. Il apparaît préférable d'employer l'ensemble des ressources disponibles à développer et expérimenter différentes formules qui permettront la meilleure combinaison possible de politiques publiques en fonction des différentes réalités locales et régionales. Plutôt que de tout vouloir centraliser, le gouvernement fédéral devrait au contraire travailler en partenariat avec les provinces de façon à poser des gestes complémentaires aux initiatives provinciales ce qui permettrait de maximiser les retombées des actions environnementales.

Devant de nouveaux défis, il faut adopter de nouvelles stratégies. Il est donc important, au cours des prochaines années, face aux enjeux environnementaux qui se feront de plus en plus pressants, que le gouvernement fédéral et ses partisans arrivent à mettre de côté leurs réflexes centralisateurs pour plutôt encourager les provinces à continuer leurs expérimentations. En même temps, Ottawa devrait également, dans ses propres domaines de compétence, assumer pleinement ses responsabilités environnementales pour le plus grand bénéfice du fédéralisme et de l'environnement.

Notes

- 1 L'auteur est conseiller en affaires intergouvernementales au Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes du gouvernement du Québec. Les opinions contenues dans cet article n'engagent que l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du gouvernement du Québec.
- 2 *Le nouveau petit Robert*, 1993, *sub verbo* « environnement ».

- 3 Voir « Rio Declaration on Environment and Development », dans *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, Doc NU ACONF. 151/26, vol. 1 (1992), Annexe 1, en ligne: United Nations General Assembly <<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>>.
- 4 Jean Leclair, « L'étendue du pouvoir constitutionnel des provinces et de l'État central canadiens en matière d'évaluation des incidences environnementales » dans Hélène Trudeau et Ejaan Mackay, *L'environnement: À quel prix?*, Thémis, Montréal, 1995, 345.
- 5 Douglas Brown, « Environmental Union » dans Herman Bakvis, Gerald Baier and Douglas Brown, dir, *Contested Federalism*, Don Mills (Ont), Oxford University Press, 2009, 207.
- 6 Voir David Vogel et al, « Environmental Federalism in the European Union and the United States », *Conference on Globalization and National Environmental Policy*, présenté à Veldhover (Pays-Bas), septembre 2003, en ligne: <<http://www.tilburguniversity.edu/globus/activities/conference/papers/vogel.pdf>>.
- 7 Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 5^e édition, Yvon Blais, 2008 à la p 404.
- 8 Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd. Thomson Carswell, 2007, 5-14.
- 9 *Ibid.*
- 10 *Friends of the Oldman River Society c Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 RCS 3. Voir aussi André Prévost, « L'environnement est-il un domaine de compétence provinciale? », dans *Développements récents en droit de l'environnement*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1996.
- 11 *Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du Fleuve Saint-Laurent*, en ligne: Développement durable, de l'Environnement et des Parcs Québec <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/grandslacs/2005/index.htm>>.
- 12 *R c Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 RCS 401.
- 13 Louis-Raphaël N. Lescop, « R. c. Hydro-Québec: La dénaturation du droit criminel au bénéfice de l'environnement », en ligne: (1999) 33 RJT 421, <www.themis.umontreal.ca/pdf/rjtv0133num2/lescop.pdf>.
- 14 Duncan Maclellan, « *Shifting From the Traditional to the New Political Agenda: The Changing Nature of Federal-Provincial Environmental Relations* » (1995) 25 *American Review of Canadian Studies* 323.
- 15 Luc Juillet, « Le fédéralisme et l'environnement », dans Manon Tremblay, dir, *Les politiques publiques canadiennes*, Presses de l'Université Laval, 1998, 191.
- 16 Kathryn A. Harrison, *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1996 à la p 81.
- 17 Luc Juillet, *supra* note 15.
- 18 Barry G Rabe, « Climate Change Policy and Regulatory Federalism: The Divergent Paths of Canadian Provinces and American States in Greenhouse Gas Reduction », présenté à la conférence annuelle de la American Political Science Association à Washington, 1^{er} septembre 2005 à la p 15, [non publiée] en ligne: <www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/4/1/0/5/p41058_index.html>.
- 19 Voir à cet égard Stephen Harper, *Le Premier ministre annonce la nouvelle écoFiducie Canada*, prononcé à Sherbrooke (Qc), 12 février 2007, [non publiée] en ligne: <<http://www.pm.gc.ca/FRA/media.asp?id=1533>>.
- 20 Voir notamment « Un virage énergétique, devant l'inaction du fédéral, les provinces s'attaquent aux changements climatiques », 2008, en ligne: Fondation Suzuki <http://www.davidsuzuki.org/Publications/Un_virage_energetique.asp>.
- 21 Voir Western Climate Initiative, en ligne: <<http://www.westernclimateinitiative.org>>.
- 22 À titre d'exemple, l'armée américaine s'est récemment lancée dans le plus vaste projet d'énergie solaire aux États-Unis. Voir Ariel Schwartz, « Army Going Solar with 500 MW of Solar Power in the Mojave Desert », en ligne: Clean Technica <<http://cleantechnica.com/2009/08/01/army-going-solar-with-500-mw-of-solar-power-in-mojave-desert/>>.
- 23 Un chercheur canadien soutient que VIA Rail est un transporteur ferroviaire n'offrant pas un service de qualité aux voyageurs. La responsabilité de cette détérioration des services ne reposerait pas sur la qualité de la gestion de l'entreprise mais plutôt sur les entraves créées par le gouvernement fédéral et le Canadien National. Voir Malcolm G. Bird. "Where is VIA Going? A Case Study of Managing a Commercial Crown Corporation." *How Ottawa Spends, 2009-2010: Economic Upheaval and Political Dysfunction*, ed. Allan M. Maslove. Montreal: McGill-Queens.
- 24 Voir Gouvernement du Canada, « Plan sur les changements climatiques pour la Loi de mise en œuvre du Protocole de Kyoto », 2007, en ligne: Environnement Canada <http://www.ec.gc.ca/doc/ed-es/p_123/s5_fra.htm>.
- 25 Voir Table ronde sur l'environnement et l'éco-

- nomie, « Qui nous sommes », en ligne: <<http://www.nrtee-trnee.com/fra/a-notre-sujet/qui-nous-sommes.php>>.
- 26 Table ronde sur l'environnement et l'économie, *Objectif 2050: Politique de prix pour le carbone pour le Canada*, 2009, en ligne: <<http://www.nrtee-trnee.com/fra/publications/prix-carbone/prix-carbone-fra.php>>.
- 27 Voir Gouvernement du Canada, *Prendre le virage* (le 26 avril 2007), en ligne: <www.ecoaction.gc.ca/turning-virage/index-fra.cfm>. L'approche visée par ce plan d'action laisse une grande place à des mesures dilatoires et à des accommodements, ce qui en réduit à la fois la portée et l'efficacité. Rappelons que dès le lendemain de la parution de ce cadre, l'opposition et les groupes écologistes – auxquels s'est joint Al Gore – ont unanimement dénoncé l'inefficacité et la timidité des mesures mises de l'avant dans ce document.
- 28 Bob Page, « Climate Change, Carbon Pricing, and Environmental Federalism », *Carbon Pricing And Environmental Federalism*, présenté à Queen's University, 17 octobre 2008 [non publiée], en ligne: <<http://www.sustainableprosperity.ca/article225>>.
- 29 Kathryn A. Harrison, « Passing the Environmental Buck » dans François Rocher et Miriam Catherine Smith, dir, *New Trends in Canadian Federalism*, Peterborough (Ont), Broadview Press, 2003, 323.
- 30 Pour un exemple de cette même dynamique dans le fédéralisme américain, voir Paul Manna, *School's In: Federalism and the National Education Agenda*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 2006.
- 31 Mark Jaccard et al, *Hot Air: Meeting Canada's Climate Change Challenge*, Toronto, Douglas Gibson Books, 2007.
- 32 Scott Vaughan, *Rapport Le Point de mars 2009 du Commissaire à l'environnement et au développement durable*, Bureau du vérificateur général du Canada, en ligne: <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/osh_20090421_f_32489.html>.
- 33 Pierre Brun, « La pollution du partage des compétences par le droit de l'environnement », (1993) 24 RGD 191, à la p 223.
- 34 David Mitchell, « Vive la différence! Our spending mosaic makes us stronger », *The Globe and Mail* (27 avril 2009), en ligne: Forum des politiques publiques <<http://www.ppforum.ca/sites/default/files/Vive%20la%20Différence%20-%20DM%20-%20April%2027.pdf>>.
- 35 Sur l'efficacité économique de la taxation du carbone, voir le Pigou Manifesto signé notamment par les économistes de tous les horizons idéologiques : Gregory Mankiw, Paul Krugman, Gary Becker, Alan Greenspan, Anthony Lake, Thomas Friedman, Lawrence Summers, Paul Volcker, Jeffrey Sachs, William Nordhaus et plusieurs autres, en ligne: Pigou Club <<http://www.pigouclub.com/>>.
- 36 Voir « Taxe carbone: les exemples à l'étranger », *Le Monde*, (3 août 2009), en ligne: <http://www.lemonde.fr/planete/article_interactif/2009/08/03/taxe-carbone-les-exemples-a-l-etranger_1223975_3244_6.html>.
- 37 Pour un résumé de ces arguments, voir Stewart Elgie, « Kyoto, The Constitution, and Carbon Trading: Waking a Sleeping BNA Bear (or Two) » (2008) 13 Rev Const Stud, 67. Voir aussi Shi-Ling Hsu et Robin Elliot, « Regulating Greenhouse Gases in Canada: Constitutional and Policy Dimension » (2009) 54 McGill LJ, 463.
- 38 *Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des véhicules automobiles*, D 1269-2009, (2009) 141 GO II, 6177.
- 39 Voir à titre d'exemple la déclaration conjointe des premiers ministres McGuinty et Charest à l'issue de conseil des ministres conjoint Ontario-Québec; « Les gaz à effet de serre au menu », *Radio-Canada*, en ligne: <<http://www.radio-canada.ca/regions/Ontario/2009/09/09/006-bourse-carbone-qc-on.shtml>>.
- 40 Annegrete Bruvoll et Bodil Merethe Larsen, *Greenhouse Gas Emissions in Norway – Do Carbon Taxes Work?*, Oslo,, Statistics Norway, Discussion Paper n° 337, 2002 en ligne: <<http://www.ssb.no/publikasjoner/DP/pdf/dp337.pdf>>.
- 41 Voir Local Climate Roadmap, « UN Secretary General requests closer co-operation between local and national governments », (25 juillet 2009), en ligne: <<http://www.iclei.org/index.php?id=10228>>.
- 42 David G. Victor, « Climate Accession Deals: New Strategies for Taming Growth of Greenhouse Gases in Developing Countries », dans Joe Aldy and Rob Stavins, dir, *Post-Kyoto International Climate Policy: Implementing Architectures for Agreement*, Cambridge (R-U), Cambridge University Press, 2010 618.
- 43 Philippe Le Prestre, « Géopolitique régionale du climat et coopération internationale », en ligne: (2009) 1: 6 *Les Cahiers de l'Institut EDS* <<http://www.ihqeds.ulaval.ca/fileadmin/fichiers/fichiers-IHQEDS/Publications/CahiersInstitutEDS/CahiersInstitutEDSv1n6.pdf>>.