

Le défi du fédéralisme pour la politique en matière de climat au Canada

Kathryn Harrison
Université de la Colombie-Britannique

Document d'orientation sur la gouvernance climatique



Le Forum des fédérations, réseau mondial sur le fédéralisme et la gouvernance multidimensionnelle, soutient une meilleure gouvernance par l'apprentissage entre praticiens et experts. Actif sur les six continents, il mène des programmes dans plus de 20 pays, y compris des fédérations établies, ainsi que des pays en transition vers des options de gouvernance décentralisée et déconcentrée. Le Forum publie une série de documents d'information et d'éducation. Il est soutenu par les pays partenaires suivants : Allemagne, Australie, Brésil, Canada, Éthiopie, Inde, Mexique, Nigeria, Pakistan et Suisse.

Le défi du fédéralisme pour la politique en matière de climat au Canada

Kathryn Harrison

Université de la Colombie-Britannique

Janvier 2023

Remerciements

Nous sommes reconnaissants au gouvernement du Québec d'avoir fourni les fonds qui ont permis la réalisation de ce document, sous l'impulsion du Secrétariat du Québec aux relations canadiennes, qui a été un partisan et un collaborateur si enthousiaste. Ce généreux financement a permis de soutenir le projet Gouvernance climatique et fédéralisme : une analyse comparative des politiques du Forum des fédérations.

© Forum des fédérations, 2023
ISBN: 978-1-988781-01-3

Document d'orientation sur la gouvernance climatique
Le défi du fédéralisme pour la politique en matière de climat au Canada
Par Kathryn Harrison, Université de la Colombie-Britannique

Pour plus d'informations sur le Forum des fédérations et ses publications, veuillez visiter notre site Web : www.forumfed.org



Forum des fédérations
75, rue Albert, bureau 411
Ottawa, Ontario (Canada) K1P 5E7
Tél : (613) 244-3360
Télécopieur : (613) 244-3372
forum@forumfed.org

Citation suggérée pour cette publication:

**Kathryn Harrison, Le défi du fédéralisme pour la politique en matière de climat au Canada
(Forum des fédérations, Document d'orientation sur la gouvernance climatique, 2023)**

Le défi du fédéralisme pour la politique en matière de climat au Canada

Kathryn Harrison
Université de la Colombie-Britannique
Janvier 2023

Le fédéralisme climatique au Canada¹

Le fédéralisme est une institution complexe qui présente à la fois des avantages et des inconvénients pour la politique en matière de climat (Fenna, Jodoin et Setzer 2023). D'une part, il crée des possibilités d'innovation et d'apprentissage en matière de politiques; la possibilité pour un ordre de gouvernement d'agir lorsque l'autre ne l'a pas fait; et la possibilité pour les provinces ou les États de concevoir des politiques adaptées à leurs circonstances économiques ou environnementales uniques et aux préférences des citoyens. D'autre part, le chevauchement des compétences peut donner lieu à des conflits intergouvernementaux et, à la limite, mener au « piège de la décision conjointe » stoppant l'élaboration des politiques (Sharpf 1988). Laissées à elles-mêmes, les provinces peuvent se montrer peu préoccupées par les polluants tels que les gaz à effet de serre qui circulent au-delà de leurs frontières, et peuvent être réticentes à régler la pollution alors qu'elles sont en concurrence pour les investissements et les emplois.

La dynamique qui prévaut dépend de la politique en matière de climat à un endroit et à un moment donnés, ainsi que du partage des compétences dans une fédération donnée. Les changements climatiques représentent un défi particulier dans la fédération canadienne pour trois raisons combinées. Premièrement, la fédération canadienne est l'une des plus décentralisées au monde, ce qui présente des défis particuliers pour la politique en matière de climat. La constitution canadienne accorde aux gouvernements provinciaux la propriété des terres publiques, appelées « terres de la Couronne », qui comprennent 80 % du territoire à l'intérieur de leurs frontières (Neimanis 2013) — bien que la propriété soit contestée dans de nombreux cas par les nations autochtones qui n'ont jamais cédé leurs terres ancestrales. Les gouvernements provinciaux contrôlent donc la plupart des ressources naturelles, y compris les combustibles fossiles souterrains et les sites de production d'hydroélectricité. Les provinces canadiennes ont jalousement préservé la propriété de ces ressources comme une source de revenus étatiques et de développement économique.

Deuxièmement, les ressources en combustibles fossiles sont réparties de façon très inégale sur le territoire : 80 % du pétrole et 66 % du gaz du Canada sont produits dans une seule province, l'Alberta. De plus, faute de potentiel hydroélectrique, les principales provinces productrices de pétrole, l'Alberta et la Saskatchewan, ont toujours compté sur le charbon pour produire de l'électricité. Le résultat amalgamé représente une énorme variation de l'intensité en carbone des économies provinciales, allant de plus de 60 tonnes de dioxyde de carbone par personne et par année en Alberta et en Saskatchewan à 10 tonnes par personne et par année au Québec, riche en eau. Les provinces qui dépendent de la production de combustibles fossiles, tant pour la consommation intérieure que pour l'exportation, sont non seulement plus menacées par l'action climatique, mais elles sont également habilitées par la constitution canadienne à continuer à exploiter ces ressources.

1 Ce commentaire est tiré de Harrison (à venir).

Troisièmement, la combinaison d'un gouvernement parlementaire, de systèmes électoraux à scrutin majoritaire uninominal et d'un système fédéral ne comptant que 10 provinces a donné lieu à une pratique connue sous le nom de « fédéralisme exécutif », dans laquelle le premier ministre et les premiers ministres ou leurs ministres se réunissent régulièrement pour discuter des domaines de compétence qui se chevauchent. Une norme informelle de prise de décision par consensus a longtemps prévalu dans le domaine de la politique en matière d'environnement et de ressources.

Ces défis se sont posés différemment au cours de trois périodes distinctes, reflétant l'évolution des préoccupations du public et des ambitions climatiques du gouvernement fédéral de l'époque.

Le piège de la décision conjointe (1990-2007)

La première période, de 1990 à 2007, a incarné le piège de la décision conjointe. Une succession de gouvernements fédéraux conservateurs et libéraux ont adopté des objectifs nationaux ambitieux de réduction des émissions, notamment l'engagement pris à Rio en 1992 de ramener les émissions du Canada aux niveaux de 1990 d'ici 2000, et l'engagement pris dans le cadre du Protocole de Kyoto en 1997 de réduire les émissions croissantes de 6 % sous les niveaux de 1990 d'ici 2008 à 2012. Cependant, l'élaboration des politiques s'est enlisée dans les négociations fédérales-provinciales. Comme le rappelle Sheila Copps (2004), ministre de l'Environnement du Canada au milieu des années 1990, « il est devenu évident que la règle du "consensus" dans le programme environnemental signifierait que l'on se dirige vers le plus petit dénominateur commun. Il était hors de question que l'Alberta accepte une quelconque réduction des émissions liées aux combustibles fossiles ».

Après la négociation du Protocole de Kyoto, les gouvernements fédéral et albertain ont coprésidé un processus conjoint qui n'a pas permis d'atteindre un consensus après quatre ans et demi de négociations fédérales-provinciales, après quoi le gouvernement fédéral a publié unilatéralement un plan national qui a été rejeté par toutes les provinces. Bien que le gouvernement fédéral ait ratifié le Protocole de Kyoto en 2002, il n'a jamais mis en œuvre aucune des mesures réglementaires nécessaires pour atteindre la cible d'émissions du Canada avant que le gouvernement libéral fédéral ne perde les élections de 2006. En l'absence de politiques fédérales ou provinciales significatives, les émissions du Canada ont augmenté régulièrement pour atteindre, en 2007, 27 % au-dessus des niveaux de 1990, principalement en raison des émissions provenant de la production et du transport du pétrole et du gaz.²

Leadership et innovation tronqués (2007-2015)

Le passage à la deuxième période a été motivé par deux changements : l'élection d'un gouvernement fédéral conservateur, au mieux ambivalent à l'égard de l'action climatique, et un regain d'attention de la part du public, qui a culminé en 2007 et 2008, date à laquelle les changements climatiques ont été la question la plus fréquemment identifiée par les Canadiens comme étant « la plus importante ». Cela a incité certains gouvernements provinciaux à prendre les choses en main. Parmi les politiques novatrices, citons la taxe sur le carbone sans incidence sur les recettes de la Colombie-Britannique et l'extension par le Québec du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission, au-delà des sources industrielles, au chauffage domestique et aux véhicules à moteur, en partenariat avec la Californie. Toutefois, les mesures en matière de

2 <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/changements-climatiques/emissions-gaz-effet-serre/sources-puits-sommaire-2022>.

climat notables prises au cours de cette période n'étaient pas toutes novatrices. Le gouvernement de l'Ontario a renoncé à la tarification du carbone au profit d'une réglementation traditionnelle visant à éliminer progressivement l'électricité produite par des centrales au charbon, contribuant ainsi à la plus forte baisse des émissions de gaz à effet de serre au Canada à cette époque.

En fait, la question était moins de savoir comment concevoir des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre que d'avoir le courage politique de le faire, sachant que des politiques en matière de climat efficaces peuvent augmenter le coût des prix à la consommation et entraver la compétitivité des industries à forte intensité de carbone. En réponse, quatre provinces (la Colombie-Britannique, le Manitoba, l'Ontario et le Québec) se sont engagées à agir ensemble, se joignant à sept États américains pour élaborer un programme transfrontalier d'échange de droits d'émission appelé la Western Climate Initiative. Leurs intentions ont rapidement été étendues à l'échelle nationale par l'administration Obama nouvellement élue, qui a demandé au Congrès américain d'adopter une loi sur le plafonnement et l'échange de droits d'émission. Cela a incité le gouvernement canadien à faire de même, en promettant de se joindre à un système d'échange canado-américain. Toutefois, lorsque le Sénat américain n'a pas réussi à adopter une loi sur le plafonnement et l'échange de droits d'émission, cette volonté commune s'est rapidement effritée. Le Canada a retiré son engagement en matière d'échange de droits d'émission et, l'un après l'autre, toutes les provinces et tous les États, à l'exception du Québec et de la Californie, ont suspendu leurs projets d'échange de droits d'émission.

La deuxième période a mis en évidence certaines des forces du fédéralisme : l'innovation en matière de politiques, les mesures prises par les provinces en réponse aux demandes de leur propre électorat et l'action provinciale dans un contexte d'inaction fédérale. Cependant, les innovations en matière de politiques ne se sont pas répandues dans les autres provinces, et le leadership de certaines provinces n'a pas suffisamment rassuré les autres pour qu'elles suivent l'exemple. Par conséquent, les réductions d'émissions réalisées par les chefs de file ont été annulées par la croissance continue des émissions des retardataires, notamment dans les provinces productrices de pétrole. Les émissions du Canada ont continué à augmenter jusqu'à la fin de 2008, lorsque la crise financière mondiale a entraîné une baisse temporaire des émissions.

Unilatéralisme fédéral (2015–2022)

La troisième période a été inaugurée par deux élections critiques en 2015. Le NPD de l'Alberta, de centre gauche, a formé le gouvernement pour la toute première fois, résultat d'une division des votes entre deux partis conservateurs. En prévision de la COP21 à Paris et d'une élection générale fédérale dont on prédisait qu'elle donnerait lieu à un changement de gouvernement, le gouvernement néo-démocrate albertain a rapidement conçu un nouveau plan climatique qui prévoyait d'étendre aux ménages le prix du carbone appliqué par la province à l'industrie, d'augmenter le prix du carbone albertain pour l'aligner sur la taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique, d'éliminer progressivement les centrales au charbon d'ici 2030 et de plafonner les émissions de la production pétrolière et gazière à 100 MT, soit 50 % de plus que les niveaux actuels. Bien que l'on s'attendait à ce que les émissions de la province continuent d'augmenter jusqu'en 2030, les engagements pris par une province dépendante du pétrole en faveur d'une taxe sur le carbone à large assise et d'un plafonnement des émissions de pétrole et de gaz ont été salués à l'échelle internationale.

Le plan climatique de l'Alberta a ouvert la porte au gouvernement fédéral libéral formé après l'élection générale fédérale de 2015. Lors de cette élection, les libéraux avaient promis d'étendre

la tarification du carbone à l'ensemble du Canada (mais à un niveau non précisé), en partenariat avec les provinces. À l'époque, la Colombie-Britannique avait une taxe sur le carbone, le Québec était engagé dans un système d'échange de droits d'émission avec la Californie, l'Ontario s'était engagée à rejoindre ce système d'échange en 2018, et l'Alberta avait un système hybride de tarification du carbone. Dans un rare moment de consensus fédéral-provincial sur le climat, entre 2016 et 2017, toutes les provinces sauf la Saskatchewan ont signé le Cadre pancanadien, qui s'engageait entre autres à établir un prix du carbone à l'échelle du Canada pour atteindre 50 dollars par tonne de dioxyde de carbone d'ici 2022.

À la source de ce moment de consensus se trouvait un changement subtil mais significatif dans la politique canadienne en matière environnementale. À l'automne 2016, le premier ministre a annoncé que si un gouvernement provincial ne répondait pas aux attentes du gouvernement fédéral en ce qui concerne le niveau et la portée de la tarification du carbone, celui-ci imposerait un prix du carbone dans cette province. La ligne dure du gouvernement fédéral, qui s'écartait fortement du consensus fédéral-provincial établi depuis longue date, a été essentielle pour obtenir l'accord de la plupart des provinces afin d'établir leurs propres systèmes de tarification du carbone. De plus, lorsque les gouvernements de l'Alberta et de l'Ontario, élus par la suite, ont renié cet engagement et que la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba n'ont pas respecté le point de référence fédéral, le gouvernement fédéral a mis sa menace à exécution en instaurant une « taxe sur le carburant » fédérale assortie de remises aux ménages dans cinq des dix provinces canadiennes en 2019 et 2020. Les cinq autres provinces ont poursuivi ou établi leurs propres politiques jugées par le gouvernement fédéral comme satisfaisant à son critère de tarification du carbone.

L'action du gouvernement fédéral a été contestée comme étant inconstitutionnelle par les provinces de l'Alberta, de la Saskatchewan et de l'Ontario. En 2020, toutefois, la Cour suprême a jugé que le régime de tarification du carbone était un exercice légitime de l'autorité fédérale. La Colombie-Britannique est la seule province à être intervenue en faveur de la loi fédérale. Même le Québec, un leader provincial en matière de climat, s'est joint à la contestation constitutionnelle, conformément à la défense de longue date de l'autonomie provinciale par la province francophone. L'élément essentiel du raisonnement de la Cour était que, même si les gouvernements provinciaux avaient clairement le pouvoir de régler les émissions de gaz à effet de serre à l'intérieur de leurs frontières, les mesures mises en œuvre par les chefs de file provinciaux en matière de climat pouvaient être et, en fait, avaient été minées par l'inaction des autres provinces.

Au cours de cette période, le gouvernement fédéral a, de manière unilatérale, pris deux autres mesures pour faire progresser la politique en matière de climat. En décembre 2020, il a publié un nouveau plan climatique dans lequel il s'engageait à augmenter régulièrement le prix du carbone à l'échelle du Canada de 50 \$ par tonne de CO₂ en 2022 à 170 \$ par tonne en 2030. Les gouvernements provinciaux n'ont pas eu de droit de veto et n'ont même pas été prévenus. Le gouvernement fédéral a également pris des mesures pour combler les lacunes de son point de référence initial pour la tarification provinciale du carbone, qui avaient permis à certaines provinces de saper le prix du carbone, par exemple en fixant des niveaux de référence propres aux installations plutôt que sectoriels pour les grands émetteurs ou en remboursant les taxes sur le carbone des consommateurs à la pompe.

En 2021, le gouvernement fédéral a adopté une loi budgétaire sur le carbone, la Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité, qui demandait au ministre fédéral de

l'Environnement et du Changement climatique de veiller à ce que le Canada dispose d'un plan crédible et régulièrement mis à jour pour atteindre l'objectif de l'Accord de Paris de 2030 et l'objectif à plus long terme de carboneutralité d'ici 2050. Bien que la loi enjoigne au ministre de consulter les provinces, il n'est pas tenu d'obtenir leur consentement. En effet, si les gouvernements provinciaux ne sont pas disposés à prendre les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs nationaux en matière d'émissions, il incombe au ministre fédéral, en vertu de la nouvelle loi de recourir à l'autorité fédérale pour le faire.

Après des décennies d'objectifs ambitieux, peu ou pas suivis d'effets, qui ont permis une croissance constante des émissions, la troisième période a, en bout de ligne, donné lieu à l'élaboration d'une politique en matière de climat significative au Canada, notamment l'adoption d'une réglementation fédérale sur le méthane, d'une norme sur les carburants à faible teneur en carbone, d'une réglementation visant à éliminer progressivement l'électricité produite à partir du charbon à l'échelle nationale d'ici 2030, et d'une tarification du carbone. Le gouvernement fédéral s'est également aligné sur les normes américaines plus strictes en matière de gaz d'échappement, comme l'avaient fait les gouvernements précédents, même s'il aurait été difficile de ne pas le faire étant donné l'étroite intégration de la construction automobile canadienne et américaine. Bien que le Canada n'ait pas encore enregistré de réduction de ses émissions totales, il y a eu une stabilisation et des évaluateurs indépendants ont conclu que le plus récent plan fédéral sur le climat, publié en 2022, pourrait vraisemblablement atteindre l'objectif actualisé de l'Accord de Paris visant à réduire les émissions de 40 % par rapport à 2005 d'ici 2030 (Sawyer et al. 2022).

Le rejet par le gouvernement fédéral de la norme du consensus fédéral-provincial et sa volonté d'imposer des politiques fédérales en matière de climat malgré les objections des gouvernements provinciaux ont été à la base de cette nouvelle ambition. Certes, le gouvernement fédéral continue de préférer que les gouvernements provinciaux agissent en premier lieu, notamment en ce qui concerne sa politique de tarification du carbone. Cependant, le gouvernement du Canada ne permet plus aux gouvernements des provinces d'exercer un droit de veto sur les mesures en matière de climat. L'objectif étant passé du consensus fédéral-provincial à l'action en matière de climat, le Canada a commencé tardivement à faire des progrès dans l'atténuation des changements climatiques.

Conclusion

La politique climatique au Canada représente un défi pour des raisons qui ne sont pas liées au fédéralisme. Non seulement le Canada produit des combustibles fossiles pour l'exportation et accueille d'autres industries à forte intensité de combustibles fossiles, mais les Canadiens conduisent les véhicules les moins économes en carburant au monde et vivent dans des maisons parmi les plus grandes, généralement chauffées aux combustibles fossiles. Les mesures visant à réduire les émissions menacent à la fois les industries en place et la dépendance des électeurs canadiens à l'égard de combustibles fossiles abondants et peu coûteux.

Le fédéralisme canadien a toutefois exacerbé ces défis. Les provinces dotées de combustibles fossiles ont longtemps compté sur ces ressources publiques comme source de revenus pour le gouvernement et de soutien politique par la création d'emplois. Il n'est pas surprenant que les provinces les plus dépendantes des combustibles fossiles aient été les plus réfractaires aux mesures visant à réduire les émissions du Canada, sans parler de la production de combustibles fossiles destinés à l'exportation. Le fédéral et les provinces n'ont pas réussi à s'entendre sur les mesures d'atténuation des changements climatiques depuis trois décennies.

Dans ce contexte, le Canada a été témoin de la dynamique tant négative que positive du fédéralisme climatique. Certaines provinces ont adopté des politiques novatrices, notamment l'échange de droits d'émission et les taxes sur le carbone. D'autres ont fait preuve de leadership en adoptant unilatéralement des politiques visant à réduire leurs émissions pendant une période d'inaction du gouvernement fédéral. Cependant, les leaders provinciaux n'ont pas eu de disciples, et les réductions d'émissions qu'ils ont obtenues de haute lutte ont été annulées par la croissance des émissions dans d'autres provinces. Pendant vingt-cinq ans, une norme informelle de consensus fédéral-provincial a entravé l'action fédérale. Ce n'est qu'après 2015 que le gouvernement fédéral a montré sa volonté de renoncer au consensus intergouvernemental, ouvrant ainsi la porte à l'adoption tardive d'une foule de politiques prometteuses en matière de climat.

Dans l'ensemble, comment se comparent les avantages et les inconvénients du fédéralisme pour la politique canadienne en matière de climat ? Certains ont fait valoir que même si le leadership provincial après 2007 ne s'est pas étendu à toutes les provinces, il a néanmoins jeté les bases d'une action pancanadienne du gouvernement fédéral après 2015. Pourtant, si ce n'était de la résistance de certaines provinces, combinée à une norme de consensus intergouvernemental, il est probable que le gouvernement fédéral aurait pris des mesures plus énergiques pour lutter contre les changements climatiques deux décennies plus tôt, avant que les émissions ne grimpent en flèche dans les provinces productrices de combustibles fossiles, exacerbant ainsi le défi auquel tous les Canadiens sont confrontés aujourd'hui. Tout comme l'action mondiale sur le climat exige des engagements contraignants par le biais de traités internationaux, le défi de la pollution transfrontalière ne peut être laissé aux unités constituantes d'une fédération comme celle du Canada, où certaines provinces dépendent économiquement de la production de combustibles fossiles.

Références

- Cops, S. 2004. *Worth Fighting For*. Toronto: McClelland and Stewart.
- Fenna, A, S. Jodoin and J. Setzer (2023). "Climate Governance and Federalism: an introduction". In Alan Fenna, Sébastien Jodoin, and Joana Setzer, eds, *Climate Governance and Federalism: a Forum of Federations comparative policy analysis*, 1–13. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harrison, K. (2023). "Climate Governance and Federalism in Canada." In Alan Fenna, Sébastien Jodoin, and Joana Setzer, eds, *Climate Governance and Federalism: a Forum of Federations comparative policy analysis*, 64–85. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neimanis, V.P. 2013. "Crown Land | The Canadian Encyclopedia." *The Canadian Encyclopedia*.
- Sawyer, D, B. Griffin, D. Beugin, F. Förg, and R. Smith. 2022. "Independent Assessment: 2030 Emissions Reduction Plan," Ottawa: Canadian Climate Institute.
- Scharpf, F. W. 1988. "The Joint-Decision Trap: lessons from German federalism and European Integration." *Public Administration* 66 (3): 239–78.

Auteure

Kathryn Harrison est professeur de sciences politiques à l'Université de la Colombie-Britannique. Avant d'entrer dans le milieu universitaire, Harrison a travaillé en tant qu'ingénieur dans l'industrie pétrolière et analyste des politiques pour Environnement Canada et le Congrès des États-Unis. Elle a largement publié sur la politique climatique canadienne et américaine. Harrison est actuellement président du groupe consultatif d'experts en atténuation de l'Institut canadien du climat et membre du British Conseil des solutions climatiques de Columbia.

ISBN: 978-1-988781-01-3



Forum des fédérations
75, rue Albert, bureau 411
Ottawa, Ontario (Canada) K1P 5E7
Tél : (613) 244-3360
Télécopieur : (613) 244-3372
forum@forumfed.org