

La politique canadienne en matière de changements climatiques et l'influence nord-américaine

Canadian Climate Policy and the North American Influence

Douglas Macdonald et Debora L. VanNijnatten

Volume 7, numéro 1, automne 2010

Politiques publiques canadiennes dans le contexte le nord-américain
Canadian Public Policy in North American Context

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1039137ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1039137ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Macdonald, D. & VanNijnatten, D. L. (2010). La politique canadienne en matière de changements climatiques et l'influence nord-américaine. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 7(1). <https://doi.org/10.7202/1039137ar>

Résumé de l'article

Cet article porte sur l'influence du contexte nord-américain sur la politique canadienne relative aux changements climatiques à l'aide de trois indicateurs : les actions ou les déclarations qui expriment la volonté des gouvernements canadiens de mettre en oeuvre une coopération transfrontalière en matière de politique climatique, les actions ou les déclarations d'acteurs privés qui ont pour but de demander aux gouvernements du Canada d'harmoniser leurs politiques avec celles des États-Unis, et le degré de convergence des politiques des deux pays. Les auteurs en concluent qu'au Canada, le contexte nord-américain a considérablement influencé les politiques relatives aux changements climatiques aux échelons fédéral, provincial et intergouvernemental (fédéral-provincial), bien que cette influence se soit exercée d'une manière différente aux niveaux intergouvernemental et infranational et que des facteurs politiques, économiques et institutionnels intérieurs soient intervenus.



La politique canadienne en matière de changements climatiques et l'influence nord-américaine

Vol.7, No. 1, août 2010, Page 44

Douglas Macdonald et Debora L. VanNijnatten

Introduction¹

Depuis 1992, le Canada et les États-Unis ont travaillé, la plupart du temps, en étroite collaboration et ont adopté des positions de négociation similaires lorsqu'ils ont participé à la mise au point du régime international de lutte contre le réchauffement climatique. De même, depuis 1992, l'évolution de la politique en matière de changements climatiques des deux pays suit des voies parallèles, malgré quelques différences importantes (Rabe, 2005; Harrison et Sundstrom, 2007; VanNijnatten, 2008). Dans le présent article, nous voulons étudier la question suivante : dans quelle mesure et de quelle manière la politique canadienne en matière de changements climatiques est-elle influencée par le contexte nord-américain dans lequel elle a été élaborée² ?

Méthodologie

Commençons par définir le terme « influence nord-américaine » et préciser les indicateurs dont nous nous servons pour déceler sa présence. À cette fin, penchons-nous d'abord sur ce qui est influencé, c'est-à-dire la variable dépendante : la politique canadienne de lutte contre les changements climatiques. Au Canada, État fédéré dans lequel les deux ordres de gouvernement partagent la responsabilité constitutionnelle en matière de protection de l'environnement, les politiques relatives aux changements climatiques n'émanent pas d'une seule source, mais plutôt de trois : 1) les politiques adoptées de manière indépendante par le gouvernement fédéral, 2) les politiques élaborées de manière autonome par n'importe laquelle des dix provinces, et 3) les politiques conçues dans le cadre d'un processus fédéral-provincial. L'année 1988 a été marquée non seulement par la signature de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, mais également par la tenue de la Conférence de Toronto sur les changements atmosphériques (organisée conjointement par le gouvernement du Canada, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et l'Organisation météorologique mondiale) - un événement qui a lancé le processus d'élaboration de politiques de lutte contre les changements climatiques tant à l'échelle canadienne qu'à l'échelle mondiale. Étant donné qu'au Canada, nous avons assisté depuis 1988 à l'adoption de ces trois formes de politiques, nous devons préciser dans notre analyse de quelle politique de lutte aux changements climatiques particulière il est question.

Pour ce qui est de l'influence nord-américaine elle-même, c.-à-d. la variable indépendante, nous la définissons comme un facteur qui permet d'expliquer une décision touchant une politique climatique canadienne donnée - de niveau fédéral, provincial ou fédéral-provincial - et les modalités de mise en œuvre de cette politique, qui sont reliées directement à la situation du Canada sur le continent nord-américain et aux relations diplomatiques et économiques qu'il entretient avec ses deux voisins (les États-Unis et, à un moindre degré, le Mexique). Par conséquent, nous ne définissons pas ce terme simplement comme une « influence extérieure » émanant de ces deux pays du fait d'acteurs publics ou privés, puisqu'il s'agit aussi d'une « influence intérieure » découlant de ces aspects de l'action politique canadienne en matière de changements climatiques qui influent sur les politiques et sont reliés directement au fait que le Canada est un pays nord-américain.

Nous faisons appel à trois indicateurs de l'influence nord-américaine sur la politique climatique canadienne. Le premier indicateur concerne les actions ou les déclarations des gouvernements fédéral ou provinciaux du Canada qui témoignent de la volonté de s'engager dans une coopération en matière de politique climatique avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière. Nous nous intéressons ici aux déclarations publiques des acteurs gouvernementaux, mais nous étudions aussi dans quelle mesure les interactions transfrontalières ont été officialisées dans des mécanismes intergouvernementaux ou transgouvernementaux. Nous explorons ainsi la nature administrative des relations transfrontalières. Nous discutons, par exemple, de la participation des provinces de l'Atlantique à l'ambitieux Plan d'action sur le changement climatique des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, adopté en 2001.

Le deuxième indicateur met l'accent sur les actions ou les déclarations d'acteurs canadiens non gouvernementaux qui expriment le souhait que le Canada harmonise sa politique climatique avec celle des États-Unis. Sur ce plan, nous nous concentrons d'abord sur les pressions politiques exercées au Canada en raison du fait que, ces dernières années, les trois quarts environ des exportations canadiennes étaient destinées aux marchés américains. Mais les acteurs non gouvernementaux, parce qu'ils perçoivent aussi les États-Unis comme le principal point de comparaison en ce qui a

trait aux politiques canadiennes de l'environnement, ont cherché à susciter un esprit d'émulation à différents moments au cours de l'élaboration de la politique canadienne en matière de changements climatiques.

Pour ce qui est du troisième indicateur de l'influence nord-américaine, nous faisons certaines observations sur le degré de convergence des politiques du Canada et des États-Unis et situons les deux pays sur le « continuum des relations en matière de politiques » tel que défini dans l'introduction de ce Numéro spécial. On peut formuler l'hypothèse suivante : le fait que les politiques de certains territoires aient des objectifs communs représente un engagement de la part de ces États à passer de la *coordination*, définie comme l'adaptation mutuelle des cadres des politiques intérieures, à la *collaboration*, soit la mise sur pied par les États d'activités visant l'atteinte d'objectifs communs. La convergence des instruments de mise en œuvre des politiques - les moyens que les gouvernements utilisent pour réaliser les objectifs de leurs politiques (par exemple, des mécanismes réglementaires ou des mécanismes fondés sur le marché) - indique que l'on se trouve en présence d'une forme plus poussée d'engagement mutuel sur ledit continuum - l'*harmonisation*.

En cherchant à retracer les influences nord-américaines dans ces trois catégories, il importe de distinguer ces influences d'autres facteurs qui ne sont pas directement reliés au contexte nord-américain. Nous mettons notamment l'accent sur deux d'entre eux. Des études sur la politique en matière de changements climatiques du Canada soulignent l'importance des pressions de l'opinion publique et des groupes écologistes (Macdonald, 2008) ainsi que la façon dont les impératifs économiques régionaux interviennent dans les négociations fédérales-provinciales sur la réduction des gaz à effet de serre (Macdonald, 2009). Nous essayons ici de mettre en lumière la manière dont ces facteurs purement canadiens rivalisent ou s'associent avec les influences nord-américaines mentionnées ci-dessus.

Le principal résultat de notre analyse réside dans le fait que le contexte nord-américain influe considérablement sur la politique canadienne de lutte contre les changements climatiques, dans ses trois formes. Cependant, des facteurs propres au contexte canadien jouent également un rôle dans cette politique. Mais, le plus important, c'est que l'influence nord-américaine s'exerce de manière très différente à l'échelon national et à l'échelon infranational. Nous discutons de ce phénomène dans la conclusion du présent article.

La politique américaine en matière de changements climatiques : le point de départ

Commençons par esquisser les quatre grandes périodes de la politique en matière de changements climatiques des États-Unis : celle qui précède et comprend la négociation de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en 1992; de 1992 à 2000, où l'administration Clinton a tenté de contourner un Congrès anti-Kyoto; de 2000 à 2008, où, après un renversement exécutif-législatif, l'administration Bush s'est opposée au régime international de lutte contre les changements climatiques et à la réduction des émissions de GES aux États-Unis, même face à un Congrès de plus en plus interventionniste; et la période récente, avec les changements de politique annoncés par l'administration Obama.

En 1990, le premier rapport important du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a mis en lumière le vaste consensus international selon lequel l'homme était responsable du réchauffement climatique. Ce rapport a ouvert la voie à la CCNUCC adoptée à Rio, en 1992. Les États-Unis, alors dirigés par le président George H.W. Bush, se sont opposés à un engagement contraignant en vue de stabiliser les émissions de gaz à effet de serre, comme le souhaitaient les pays européens, et ont menacé de boycotter le sommet de Rio si la convention comprenait un tel engagement. Finalement, la position américaine l'a emporté.

À compter de 1994, le président Bill Clinton et le vice-président Al Gore ont été beaucoup plus sensibles à la question environnementale, mais ont fait face à un Congrès anti-environnement, dominé par les républicains, qui excluait la possibilité d'une action législative dans ce domaine. En 1997, le Congrès a adopté à l'unanimité la résolution Byrd-Hagel, qui allait dans le sens de la volonté du Sénat afin que les États-Unis ne signent aucun protocole qui ne prévoyait pas la « participation notable » des pays en développement comme des pays industrialisés ou qui « aurait pour résultat de nuire sérieusement à l'économie américaine » (traduit de la résolution Byrd-Hagel). Bien que le vice-président Al Gore ait signé le protocole de Kyoto de manière symbolique, l'administration Clinton n'a jamais soumis sa ratification au Congrès. Elle a plutôt tenté de réduire les émissions de gaz à effet de serre par des moyens qui n'exigeaient pas la participation du Congrès ni de ses opposants républicains, c'est-à-dire en appuyant les agences qui soutenaient les technologies favorables au climat et en renforçant les capacités des États qui entreprenaient de réduire les gaz à effet de serre.

Après l'élection du président George W. Bush en 2000, la politique intérieure et étrangère de lutte contre le réchauffement climatique des États-Unis a changé. En mars 2001, l'Administration a annoncé qu'elle ne soumettrait pas la ratification du protocole de Kyoto au Sénat à cause de l'exemption qu'il accordait à la Chine et des préoccupations qu'il suscitait quant à ses effets sur l'économie américaine. Bien que l'administration Bush ait continué de participer aux discussions internationales sur les changements climatiques, elle a travaillé en parallèle au protocole de Kyoto (certains diraient en opposition) en signant le Partenariat Asie-Pacifique sur le développement propre et le climat, un pacte qui permet aux signataires de fixer leurs propres objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, en l'absence de tout mécanisme de mise en vigueur. L'Administration a engagé les États-Unis à réduire de 18 % au plus tard en 2012 « l'intensité » des gaz à effet de serre produits par l'économie américaine, au

moyen de programmes d'efficacité énergétique, de mesures incitatives de nature fiscale, du soutien aux technologies à faible teneur en carbone, dont le « charbon propre » et l'hydrogène, et de divers programmes volontaires. À l'opposé, les membres du Congrès, passés sous la domination des démocrates en novembre 2006, se sont de plus en plus préoccupés des changements climatiques et ont présenté plusieurs projets de loi - souvent appuyés par les deux partis - comportant des réductions des gaz à effet de serre; certains ont même été soumis à un vote.

Si le gouvernement fédéral des États-Unis n'a pas réussi à agir dans le domaine de l'environnement, les États, eux, l'ont fait. En effet, un bon nombre d'États se sont donnés des cibles obligatoires; à titre d'exemple, la Californie, dirigée par le gouverneur républicain Arnold Schwarzenegger, a adopté une loi fixant des objectifs de réduction des gaz à effet de serre et imposant des limites d'émissions sévères au secteur de l'automobile. D'autres États, dont le Massachusetts, l'Oregon et le Connecticut, ont emboîté le pas. Des États ont également conclu des accords entre eux dans le but d'agir de manière plus significative, grâce à des initiatives comme le Plan d'action sur le changement climatique de 2001 des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada (accompagné de la Regional Greenhouse Gas Initiative, un programme d'échange d'émissions pour le secteur de l'électricité), le Midwestern Regional Greenhouse Gas Reduction Accord et la Western Climate Initiative (WCI), un programme de plafonnement des émissions et d'échange multisectoriel des États et des provinces de l'Ouest. De plus, les exigences strictes prévues par les lois fédérales existantes, en particulier la Clean Air Act, ont incité les États partisans de l'action en matière de changements climatiques à faire pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il adopte un règlement considérant le CO₂ comme un polluant atmosphérique (Sherman, 2007).

Pourtant, aux États-Unis, la dynamique politique en ce qui a trait à l'environnement et, particulièrement, à la politique en matière de changements climatiques avait commencé à changer, même avant la campagne électorale à la présidence de 2008. Parce que les négociations pour la période post-Kyoto approchaient, que les médias diffusaient des rapports alarmants sur l'accélération de la fonte des glaciers et que l'inquiétude de la population augmentait, l'administration Bush a adopté une approche un peu plus interventionniste, allant même jusqu'à accepter l'imposition d'une limite quantifiée du CO₂ lors du sommet du G8 de 2008. Maintenant, bien sûr, les énoncés de politique de l'administration de Barack Obama sont plus pertinents et les politiques changent plus rapidement. Pendant que l'administration Obama prend des mesures pour resserrer les normes d'émission des véhicules automobiles, réglemente le CO₂ en tant que polluant atmosphérique, met en place un système national d'inventaire des GES et cherche vigoureusement de nouvelles formes d'énergie grâce aux fonds prévus dans divers projets de loi visant à stimuler l'économie, le Congrès débat des détails d'une loi nationale de plafonnement et d'échange des émissions.

La politique canadienne en matière de changements climatiques : un aperçu

Si nous nous tournons maintenant vers le cas du Canada, nous pouvons également distinguer quatre phases dans l'évolution de la politique en matière de changements climatiques: de 1988 à la ratification du protocole de Kyoto en décembre 2002, période d'élaboration conjointe de politiques par le fédéral et les provinces; de 2003 à décembre 2005, période au cours de laquelle le gouvernement fédéral a travaillé de manière unilatérale pour réglementer les sources industrielles de pollution; la période des politiques du gouvernement de Stephen Harper de janvier 2006 à l'élection du 14 octobre 2008; enfin, la réorientation des politiques en novembre 2008, après l'élection de Barack Obama, lorsque le gouvernement Harper a annoncé qu'il chercherait à négocier un traité sur les changements climatiques avec les États-Unis.

Durant la première période, le Canada a été un pionnier parmi les gouvernements prêts à agir dans le domaine des changements climatiques. Après avoir été l'hôte de la conférence de Toronto, le gouvernement Mulroney s'est fixé unilatéralement, en 1990, l'objectif de stabiliser les émissions pour la fin du millénaire et a soutenu l'adoption de la Convention-cadre de Rio, en 1992. Au pays, le premier effet de l'élaboration de politiques fédérales-provinciales a consisté en un appel à l'action volontaire de l'industrie au moyen du programme Mesures volontaires et registre (MVR), un partenariat entre le gouvernement et l'industrie qui constituait la pièce maîtresse du Programme national d'action sur le changement climatique de 1995. Le Québec avait un programme distinct mais presque identique, appelé ÉcoGESTe. Malgré l'échec évident de l'approche volontaire comme instrument politique, les deux programmes ont été en vigueur jusqu'au début des années 2000.

Durant la négociation du protocole de Kyoto en décembre 1997, le président Bill Clinton et le premier ministre Jean Chrétien ont coordonné de manière étroite leurs positions de négociation (Harrison, 2008). Le gouvernement canadien s'est toutefois démarqué de la politique américaine en ratifiant le protocole en 2002, puisque l'administration de George W. Bush s'en était retirée l'année précédente. Au lieu d'en faire autant, le gouvernement Chrétien avait réussi à négocier avec les autres pays participants la réduction de ses engagements et a ensuite fait ratifier le protocole de Kyoto, malgré la vive opposition de l'Alberta et de l'industrie pétrolière et gazière. À compter de 2003, le gouvernement fédéral dirigé par Jean Chrétien, puis par Paul Martin a participé à des discussions sur la réglementation des émissions des trois secteurs industriels qui comptent pour environ la moitié des émissions de GES au Canada (pétrolier et gazifère, électrique et manufacturier). Il s'agissait d'un régime relativement faible, puisqu'il ciblait seulement l'intensité des émissions et subventionnait tous les coûts de mise en application supérieurs à 15 \$ la

tonne. Néanmoins, comme lors de la ratification du protocole de Kyoto, le gouvernement canadien se distinguait de la politique fédérale américaine tout en augmentant considérablement les fonds destinés à la recherche et au développement technologique, à l'instar du gouvernement des États-Unis.

La troisième période de la politique climatique canadienne va de l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur minoritaire de Stephen Harper, en janvier 2006, à l'élection présidentielle américaine à l'automne 2008. Durant cette période, la politique climatique a évolué dans deux directions différentes. Le gouvernement fédéral, principalement motivé par l'idéologie (Harrison, 2008), a cherché en 2006 à affaiblir la politique adoptée par le gouvernement libéral, auquel il avait succédé, par différents moyens : en abandonnant l'objectif du protocole de Kyoto de réduire les émissions de 6 % au-dessous des niveaux de 1990, en diminuant les dépenses liées à la politique en matière de changements climatiques, en reportant de 1990 à 2006 l'année de référence pour la mesure des réductions (visant ainsi des réductions à peu près similaires par rapport à un point de comparaison peut-être de 25 pour cent plus élevé) et en reportant à plus tard l'entrée en vigueur de la réglementation de l'industrie. Puis, en 2007, en raison des préoccupations croissantes de la population à l'égard de l'environnement, en particulier concernant les changements climatiques, il a rétabli le programme de réglementation de l'industrie mis en place par les libéraux, avec des normes légèrement plus strictes (Macdonald, 2008).

Mais tandis que le gouvernement fédéral revoyait à la baisse les exigences de sa politique en matière de changements climatiques, certaines provinces mettaient en œuvre pour la première fois des mesures potentiellement efficaces. Ainsi, le Québec a élaboré le Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques, qui comprenait un impôt pour les raffineries, de nouvelles normes d'émission pour les tuyaux d'échappement des véhicules, des objectifs relatifs aux nouvelles formes d'énergie et des cibles de réduction pour différents secteurs industriels. De son côté, l'Île-du-Prince-Édouard adopte en décembre 2005 la *loi sur l'énergie renouvelable (Renewable Energy Act)* qui exige des services d'utilité publique qu'ils achètent au moins 15 pour cent d'électricité provenant de sources renouvelables, d'ici 2010; la province envisage ensuite d'accroître substantiellement ce mandat. Le Québec et l'Ontario préparent la mise en place d'un système bilatéral de plafonnement et d'échange des émissions, conçu de manière à pouvoir s'intégrer un jour à celui de la WCI ou même à un éventuel système d'échange nord-américain. Mais la Colombie-Britannique est probablement la province la plus ambitieuse jusqu'à maintenant, puisqu'elle impose, depuis le 1^{er} juillet 2008, une taxe (quoique minime) sur les émissions de gaz à effet de serre et qu'elle a annoncé son intention de réglementer les émissions industrielles. Enfin, l'Alberta a adopté une loi et imposé des normes réglementaires, très faibles, sur l'intensité des émissions de GES de l'industrie.

En novembre 2008, le Canada a inauguré la quatrième phase de sa politique en matière de changements climatiques au lendemain de l'élection de Barack Obama à la présidence des États-Unis,. Ce jour-là, le ministre de l'Environnement et celui des Affaires étrangères du gouvernement Harper ont déclaré que le pays proposerait aux États-Unis de négocier un nouveau traité pour s'attaquer aux problèmes des changements climatiques et de la sécurité énergétique en Amérique du Nord, deux objectifs d'Obama durant sa campagne électorale. Le gouvernement canadien espérait que le président Obama annoncerait son intention d'explorer conjointement la possibilité de négocier un tel traité lors de sa visite à Ottawa, en février 2009 (Clark et Laghi, 2009), mais ce ne fut pas le cas et le Canada a dû se contenter d'un « dialogue » sur l'énergie propre. Néanmoins, le gouvernement fédéral est résolu à harmoniser la politique canadienne avec celle des États-Unis, malgré l'absence de tout cadre institutionnel transfrontalier entre les deux pays. Le 28 mai 2009, le ministre de l'Environnement Jim Prentice a annoncé que la réglementation sur les émissions de gaz à effet de serre des industries, qui devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2010, serait coordonnée avec la réglementation américaine correspondante et qu'elle serait, par conséquent, élaborée en parallèle avec celle des États-Unis (Galloway, 2009).

Premier indicateur - La collaboration en matière de politiques : relations bilatérales, intergouvernementales ou transgouvernementales?

Étant donné que les deux pays partagent un certain nombre d'écosystèmes divisés par leur frontière commune, ils ont toujours eu besoin d'accords pour régir les mouvements transfrontaliers de ressources et de polluants. Un ensemble complexe de structures permet donc de gérer les problèmes environnementaux communs (LePestre et Stoett, 2006). Ainsi, il existe un bon nombre d'accords bilatéraux régissant les eaux frontalières, la qualité de l'air des deux côtés de la frontière et la pêche en haute mer, pour n'en nommer que quelques-uns. Depuis 1993, le Canada est lié par l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement et fait partie de son pendant institutionnel, la Commission nord-américaine de coopération environnementale (CCE). En plus de ces accords bilatéraux et trilatéraux, les provinces et les États situés de part et d'autre de la frontière ont négocié de nombreux accords de coopération, comme la Charte des Grands Lacs.

Le Canada et les États-Unis ont-ils signé de tels accords bilatéraux et mis en place de tels mécanismes institutionnels dans le but de coopérer en matière de lutte aux changements climatiques? Il importe ici de souligner une différence de motivation fondamentale entre les deux pays. Dans le cas de la pollution, de l'écoulement des eaux ou du mouvement des autres ressources naturelles entre les pays, chaque gouvernement sait qu'il ne peut résoudre les problèmes seul, d'où une motivation intrinsèque à collaborer. Par contre, comme les changements climatiques sont

une réalité mondiale plutôt que transfrontalière, une telle motivation n'existe pas dans ce domaine. C'est davantage l'intégration économique qui les incite à la coopération - n'importe quel pays qui dépend considérablement du commerce avec ses voisins souhaite que les pays limitrophes adoptent des politiques en matière de changements climatiques semblables aux siennes. À l'échelon fédéral, compte tenu de l'importance du marché américain pour les exportations canadiennes dans l'ensemble du pays, cette motivation est beaucoup plus forte pour le Canada qu'elle ne l'est pour les États-Unis. Par contre, pour les États américains ou les provinces canadiennes, le volume des échanges commerciaux peut rendre la motivation à peu près égale (VanNijnatten et Boychuk, 2004; Projet de recherche sur les politiques, 2006).

À l'échelon fédéral, la coopération dans le domaine des politiques en matière de changements climatiques est négligeable. Il existe deux accords, l'un bilatéral et l'autre trilatéral, qui portent sur la coopération en matière de changements climatiques entre les autorités fédérales. Le premier consiste en une déclaration commune du Canada et des États-Unis dans laquelle ils s'engagent « à étendre et à intensifier leurs efforts communs de lutte contre les changements climatiques » (traduit de Gouvernement du Canada, 2002). Cette déclaration constitue un cadre bilatéral officiel qui permet l'échange d'information et, possiblement, la coopération à des projets dans les domaines de la recherche scientifique sur les changements climatiques et des technologies liées à l'énergie, notamment l'emprisonnement du carbone et le « charbon propre ». Un groupe de travail canado-américain sur les changements climatiques a été mis sur pied et se réunit chaque année pour passer en revue les activités dans ces domaines.

Le second accord ne porte pas directement sur les changements climatiques, mais il peut avoir des répercussions sur la coopération future en cette matière. Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité de 2005 entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, bien qu'il ait porté sur l'accroissement du commerce et de la sécurité en Amérique du Nord, avait aussi des objectifs d'amélioration de « la qualité de vie », dont un engagement à l'égard de la « gestion conjointe de l'environnement ». Dans ce cadre, les trois gouvernements acceptaient de lier entre eux les objectifs continentaux relatifs à l'énergie et aux changements climatiques en cherchant conjointement des occasions de développer des technologies de réduction du carbone, afin de diminuer les émissions de gaz à effet de serre en Amérique du Nord (Partenariat pour la sécurité et la prospérité, 2007). Bien que le Partenariat n'existe plus - il a été remplacé par le Sommet des leaders nord-américains, moins controversé - le cadre de réflexion minimaliste qu'il avait créé sur les moyens de coordonner l'action dans les domaines de l'énergie et du climat demeure.

Il n'existe donc qu'un cadre minimaliste d'interactions officielles entre gouvernements sur les changements climatiques, principalement sous l'égide du Sommet des leaders, mais avec une autorisation bien relative à l'égard des mécanismes transgouvernementaux. Par contre, les relations intergouvernementales et transgouvernementales sont plus intenses à l'échelon infranational. En général, à ce niveau, ce sont les chefs politiques - gouverneurs, premiers ministres et leur personnel - qui définissent les objectifs lors de discussions et de négociations intergouvernementales, souvent dans les mois précédant les sommets annuels. Il y a eu, incontestablement, des engagements politiques à l'égard d'objectifs communs en matière de changements climatiques à l'échelon infranational, dans les « régions transfrontalières » (traduit de VanNijnatten, 2009). Ainsi, le Plan d'action sur le changement climatique adopté en 2001 par les gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et les premiers ministres de l'Est du Canada engageait les signataires à ramener leurs émissions de GES aux niveaux de 1990 au plus tard en 2010, à les réduire encore de 10 pour cent d'ici 2020 et, finalement, à abaisser les émissions à des niveaux qui ne constituent pas une menace pour le climat. Dans la région du Nord-Ouest du Pacifique, les chefs politiques de la Colombie-Britannique et des États de Washington, de l'Oregon et de la Californie se sont entendus pour réduire les émissions de GES sur leurs territoires de 33 pour cent par rapport aux niveaux courants d'ici 2020. En outre, la Western Climate Initiative (WCI) est un programme de coopération lancé en février 2007 par les gouverneurs de l'Arizona, de la Californie, du Nouveau-Mexique, de l'Oregon et de l'État de Washington dans le but de définir des stratégies de réduction des gaz à effet de serre. D'autres États et provinces de l'Ouest, dont la Colombie-Britannique et le Manitoba, n'ont pas tardé à se joindre à ce groupe³, sans compter le Québec et l'Ontario qui viennent de faire de même. Les partenaires de la WCI se sont fixés un objectif de réduction des GES de 15 pour cent au-dessous des niveaux de 2005 d'ici 2020 (Western Climate Initiative, 2007).

La réalisation de ces objectifs communs exige une communication et une collaboration entre les hauts fonctionnaires des ministères concernés des gouvernements participants - en d'autres termes, des relations transgouvernementales. Les réunions annuelles des chefs politiques fournissent des orientations aux comités de hauts fonctionnaires (qui sont responsables des processus et de la gestion) et aux fonctionnaires intermédiaires (responsables des projets). Ces fonctionnaires travaillent ensemble de manière continue en se réunissant en petits groupes et en communiquant entre eux par voie électronique (VanNijnatten, 2009). La mise en œuvre du Plan d'action sur le changement climatique de 2001, par exemple, comprend l'établissement d'un inventaire régional standardisé des émissions de GES, la coopération quant aux mesures de conservation de l'énergie, et un accord pour se concentrer sur les secteurs de l'électricité et des transports - toutes ces activités étant exécutées dans le cadre de sous-comités. Dans la région du Nord-Ouest du Pacifique, des représentants d'organismes publics discutent, depuis un certain temps, de systèmes de transport intégrés utilisant une technologie respectueuse de l'environnement ainsi que de la production d'énergie renouvelable. Enfin, les membres de la WCI sont notamment en train de concevoir un système d'échange de droits d'émission, dans le cadre de téléconférences et de réunions au cours desquelles ils discutent de normes et de système de déclaration, d'échange de droits d'émission dans le secteur de l'électricité et dans d'autres secteurs, de

modèles économiques et de compensations.

Qu'est-ce qui permet à ces initiatives d'aller de l'avant? On s'entend généralement pour dire que l'interventionnisme des hauts fonctionnaires canadiens a beaucoup encouragé l'action bilatérale en matière de pollution atmosphérique transfrontalière, puisque le Canada subit les émissions venant des États-Unis; par contre, à l'échelon infranational, ce sont les États américains qui font pression en faveur d'une coopération transfrontalière plus poussée dans le domaine de l'environnement. Comme cela a déjà été mentionné, de nombreux États ont réagi au ralentissement de l'action du gouvernement fédéral en matière de réglementation environnementale sous l'administration Bush en prenant des initiatives, même dans des domaines où il n'était pas clair qu'ils avaient la compétence nécessaire pour le faire. Les États américains qui sont les leaders en matière de changements climatiques préfèrent voir leurs partenaires commerciaux les plus proches - les provinces canadiennes - soumis aux mêmes contraintes qu'eux. Ainsi, les territoires qui participent à l'élaboration du modèle d'échange de droits d'émission de la WCI envisagent d'imposer des sanctions aux provinces non participantes, comme l'Alberta et la Saskatchewan. On peut présumer que les provinces canadiennes sont elles aussi poussées par des préoccupations liées à la concurrence.

Quels sont les résultats de notre analyse en ce qui a trait au premier indicateur : les actions ou les déclarations des gouvernements canadiens? Il y en a trois. En premier lieu, au niveau fédéral, on a assisté depuis 1988 à une coopération minimaliste concernant les politiques en matière de changements climatiques au moyen d'accords et des mécanismes transgouvernementaux qui en découlent. En deuxième lieu, la situation a changé à l'automne 2008, lorsque le gouvernement Harper a proposé aux États-Unis de négocier un nouveau traité sur le climat et a commencé à modeler la politique canadienne sur la politique américaine, malgré le manque d'intérêt des Américains pour la négociation d'un tel traité. En dernier lieu, on constate qu'une telle coopération *existe* à l'échelon infranational, grâce à la négociation d'objectifs communs entre gouvernements et à une coordination administrative transgouvernementale.

Deuxième indicateur - Les actions ou les déclarations des acteurs canadiens non gouvernementaux

En raison de
l'inaction de
l'administration

de George W. Bush dans le dossier des changements climatiques, peu de groupes écologistes canadiens ont réclamé l'harmonisation de la politique canadienne avec celle des Américains. Par contre, les milieux d'affaires canadiens ont régulièrement souhaité une telle harmonisation. Le monde des affaires a joué un rôle déterminant dans la mise en place du programme Mesures volontaires et registre (MVR) en 1995 (qui fonctionnait comme un organisme autonome réunissant des fonctionnaires et des gens d'affaires), parce qu'il craignait l'asymétrie entre les politiques canadiennes et américaines. Le programme MVR était, dans une grande mesure, une initiative des milieux d'affaires, conçue comme une première étape en vue d'accroître l'efficacité énergétique de l'industrie tout en évitant l'imposition d'une réglementation plus sévère, ce qu'aucun autre pays n'avait fait, comme nous l'avons déjà souligné (Macdonald, Houle et Patterson, 2008).

Nous avons déjà mentionné que les milieux d'affaires avaient fait pression contre la ratification du protocole de Kyoto en 2002, en faisant valoir qu'il diminuerait le caractère concurrentiel des exportations canadiennes vers les États-Unis. Durant le débat public sur la ratification, un des principaux arguments invoqués par les intervenants de la sphère économique tels que la Chambre de commerce du Canada et l'Association canadienne des producteurs pétroliers était que la politique canadienne devait s'harmoniser avec celle des États-Unis (Macdonald, 2003). L'influence nord-américaine a donc été très présente dans le débat politique sur le climat qui a eu lieu à ce moment-là au Canada, mais dans ce cas, grâce à la détermination d'un premier ministre soucieux de l'image que l'histoire retiendrait de lui, elle n'a pas été décisive. On voit ici le poids de plusieurs facteurs purement canadiens - la recherche par Jean Chrétien d'un « héritage » à laisser, un ministre de l'Environnement engagé en la personne de David Anderson, l'appui marqué des députés libéraux, le lobby des organisations non gouvernementales (ONG) écologistes et le soutien de l'opinion publique - qui l'emportent sur l'influence nord-américaine exercée par les milieux d'affaires.

Le lobby du monde des affaires a en revanche été efficace dans l'accord négocié en privé entre le gouvernement et l'industrie durant le débat enflammé sur la ratification. Le gouvernement fédéral a accepté que l'industrie n'ait pas à payer plus de 15 \$ la tonne pour la réduction des gaz à effet de serre (Macdonald, 2003; Harrison, 2008). Cet engagement a été respecté par les gouvernements successifs des premiers ministres Chrétien, Martin et Harper, et demeure un élément de la politique en matière de changements climatiques du Canada (Macdonald, 2008). On peut aussi déceler l'influence déterminante du lobby d'affaires, bien que moins visible, derrière le fait qu'aucune province canadienne n'a réussi à mettre en œuvre une véritable politique de lutte aux changements climatiques de 1992 à 2002.

Durant la deuxième période de la politique canadienne en matière de changements climatiques, qui va de la ratification du protocole de Kyoto en décembre 2002 à la défaite du gouvernement Martin en janvier 2006, il paraît évident que la lenteur des négociations entre le gouvernement et l'industrie sur les autres éléments de la réglementation de l'industrie devant permettre d'atteindre les objectifs de Kyoto est attribuable à l'influence américaine, incarnée par le même lobby. Les pressions des ONG écologistes, soutenues par une opinion publique très favorable au protocole de Kyoto, ont sans aucun doute obligé les gouvernements Chrétien, puis Martin à donner au

moins l'apparence d'action en élaborant des politiques destinées à être mises en œuvre. Toutefois, comme cela a déjà été dit, les contrôles réglementaires qui devaient être imposés à l'industrie étaient faibles et n'avaient toujours pas été mis en application au moment où le gouvernement Harper a accédé au pouvoir.

Selon les comptes rendus des médias, il paraît clair que les acteurs du monde de l'industrie ont été encouragés par l'arrivée au pouvoir de Stephen Harper, en janvier 2006, et qu'ils se sont engagés avec le nouveau gouvernement dans des négociations privées sur des mesures possibles de lutte contre les changements climatiques (Macdonald, 2008). En effet, les premiers gestes du gouvernement Harper - par exemple, déclarer que le Canada ne pourrait pas atteindre les objectifs de Kyoto et abolir le cadre politique laissé par les libéraux - appuient certainement ces hypothèses. Cependant, on voit aussi que des facteurs purement canadiens ont commencé à exercer une influence à la fin de 2006 ou au début de 2007 : l'opinion publique très critique à l'égard de la position anti-environnementaliste du gouvernement Harper et le lobby des ONG écologistes ont forcé le gouvernement à modifier sa stratégie et à agir de manière mesurée - mais claire - dans le dossier des changements climatiques, notamment en proposant une réglementation axée sur l'atteinte de cibles d'intensité moins sévères.

L'intention du premier ministre Harper, exprimée à la fin de 2008, de négocier un accord sur le climat avec les États-Unis a montré la résurgence de l'influence nord-américaine, par sa tentative d'harmoniser la politique canadienne avec celle du gouvernement fédéral américain, qui a évolué rapidement pour devenir beaucoup plus interventionniste. Pourtant, même dans ce cas, on pourrait penser que l'annonce visait également à « protéger les projets d'exploitation des sables bitumineux de l'Alberta contre de nouvelles règles américaines possiblement plus sévères », en échangeant l'action du Canada dans le domaine climatique contre la sécurité de l'approvisionnement en énergie en Amérique du Nord (traduit de McCarthy et Clark, 2008). Néanmoins, il semble clair que l'adoption par le gouvernement fédéral d'une approche axée sur « l'intensité » des émissions et le plafonnement à 15 \$ la tonne des coûts de réduction des émissions de GES pour l'industrie ne survivront pas à l'intégration des politiques canadiennes et américaines.

L'analyse relative à cet indicateur donne donc deux résultats. D'une part, l'influence nord-américaine, véhiculée par le lobby d'affaires, s'est exercée de manière notable sur le rythme et la forme de la politique fédérale en matière de changements climatiques et probablement de celles des provinces canadiennes. D'autre part, cette influence a été modérée par des facteurs purement canadiens - notamment, l'opinion publique et le lobby des ONG écologistes - à différents moments, comme pendant le débat sur la ratification du protocole de Kyoto et durant la période allant de la fin de 2006 au début de 2007. Toutefois, même lorsque ces facteurs particuliers ont influé sur les objectifs des politiques, le lobby des gens d'affaires a fait preuve d'une résilience remarquable en continuant à façonner les plans de mise en œuvre des gouvernements canadiens successifs.

Troisième indicateur - La convergence des politiques canadiennes et américaines

On peut affirmer que les objectifs des politiques des gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis représentent un cas de *parallélisme*, tendant peut-être vers la *coordination*, pour utiliser le « continuum des relations en matière de politiques » décrit dans l'introduction de ce Numéro spécial. En premier lieu, les deux pays ont eu passablement les mêmes objectifs de politique étrangère au cours des années; ils font tous deux partie de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques et du Partenariat Asie-Pacifique. Bien que le Canada ait ratifié le protocole de Kyoto alors que les États-Unis ne l'ont pas fait, cette différence s'apparente à une anomalie si l'on jette un regard sur le passé récent. Avant la ratification, les gouvernements Clinton et Chrétien ont collaboré activement dans le cadre des négociations internationales relatives aux changements climatiques, alors qu'après la ratification du protocole, les gouvernements Bush et Harper ont abandonné l'objectif de Kyoto et adopté une approche plus timide axée sur l'intensité des émissions. Et rappelons qu'en 2008 le gouvernement Harper a lancé un appel à la coordination officielle entre les deux pays.

Outre la ratification du protocole de Kyoto par le Canada, l'autre point de divergence entre les deux pays réside dans le fait que le gouvernement fédéral canadien cherche depuis 2003 à réglementer les émissions de GES de l'industrie, ce qui n'est pas le cas aux États-Unis. Comment expliquer la fluctuation de l'influence nord-américaine (relativement forte de 1988 à 2002, plus faible de 2003 à 2006 et renforcée depuis 2006)? L'une de nos principales propositions, qui sera également abordée en conclusion, est que l'influence nord-américaine est importante, mais, par périodes, elle est dépassée par celle de facteurs purement canadiens.

En ce qui concerne les instruments de mise en œuvre des politiques, les deux pays ont eu tendance à privilégier des moyens plutôt « légers », comme l'accroissement des sommes consacrées à l'efficacité énergétique et à la technologie de réduction des émissions et la collaboration avec les secteurs industriels pour les encourager à réduire leurs émissions. En gros, les deux gouvernements fédéraux ont compté sur d'autres acteurs - les gouvernements infranationaux, l'industrie et les consommateurs - pour prendre des mesures de réduction des émissions. Comme cela a été mentionné plus haut, le gouvernement du Canada a décidé de réglementer les émissions contrairement à celui des États-Unis - mais la réglementation canadienne, en préparation depuis 2003, n'est pas encore en vigueur et ne le sera pas avant que les États-Unis aient agi en cette matière, afin d'assurer la conformité des règlements canadiens. Et même dans ce cas, il n'y a guère de différence entre les instruments de mise en œuvre des politiques fédérales des

deux pays, surtout depuis que le gouvernement canadien a annoncé en 2009 qu'il mettrait en œuvre des mesures parallèles à celles de son voisin du Sud.

À l'échelon infranational, on constate la convergence des objectifs des politiques, bien que quelques nuances s'imposent. D'abord, la nature des objectifs régionaux « communs » exige un examen attentif. Dans bien des cas, l'objectif précis s'applique à l'ensemble de la région plutôt qu'aux différents territoires. À titre d'exemple, les partenaires de la WCI se sont fixés un objectif « global » de réduction des gaz à effet de serre; mais, dans l'énoncé de leur objectif, ils déclarent que « cet objectif régional, applicable à l'ensemble de l'économie, est compatible avec les objectifs d'émission des partenaires de la WCI et ne remplace pas ces objectifs » (traduit de Western Climate Initiative, 2007). Les objectifs des différents États et provinces peuvent donc différer - et ils le font. Ensuite, les objectifs appuyés par les premiers ministres et les gouverneurs durant leurs réunions annuelles, bien que louables et destinés à permettre une certaine reddition de comptes politique, n'entrent en vigueur (et n'entraînent donc une véritable mise en application) qu'une fois intégrés dans la législation des différents territoires. Or, jusqu'à récemment, les objectifs ont rarement fait l'objet de lois, en particulier du côté canadien. Néanmoins, des engagements transfrontaliers à l'égard d'objectifs communs en matière de politique environnementale existent à l'échelon infranational. Et, compte tenu de la tendance récente des provinces canadiennes à se joindre à la WCI et à appuyer ses objectifs, cette convergence semble s'accroître.

Jusqu'à récemment, les territoires infranationaux voulaient d'abord se donner des objectifs communs, puis des instruments de mise en œuvre des politiques compatibles, plutôt que de chercher à adopter les mêmes instruments. Ainsi, durant les premières phases du Plan d'action sur le changement climatique de 2001, les États américains étaient plus portés à adopter des instruments relativement « forts » telles une réglementation sur les objectifs de réduction des gaz à effet de serre, la production de nouvelles formes d'énergie et la réduction des émissions des tuyaux d'échappement, et ils étaient plus ouverts à l'égard des instruments fondés sur le marché, notamment un système d'échange de droits d'émission dans le secteur de l'électricité, connu sous le nom de Regional Greenhouse Gas Initiative (mis en œuvre en septembre 2008). Pour leur part, les provinces de l'Est du Canada ont été plutôt enclines à adopter des mesures « légères », comme des objectifs volontaires, pour inciter les entreprises à réduire leurs émissions; elles ont négocié des accords non contraignants de réduction des émissions avec l'industrie et lancé des programmes de sensibilisation pour encourager la population à réduire leur consommation d'énergie (New England/Eastern Canada Climate Change Report Card Partners, 2006).

Toutefois, on voit maintenant des signes de « convergence progressive » dans le choix des instruments de mise en œuvre des politiques. À cet égard, rappelons d'abord les initiatives du Québec et de l'Île-du-Prince-Édouard. Ensuite, la Colombie-Britannique a adopté un plafonnement des émissions (le premier ministre ayant attribué cette mesure à la participation de la province à la WCI) et une taxe sur le carbone. Enfin, le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique se sont joints à la Western Climate Initiative, lancée par des États américains, et ont invité les autres provinces à en faire autant. En fait, le premier ministre du Québec, Jean Charest, réfléchissant à haute voix, a dit que tôt ou tard l'ensemble des provinces et des territoires canadiens emboîteraient le pas des Américains et adopteraient une approche commune - un système de plafonnement et d'échange des émissions (Laghi, 2008). Il faut toutefois noter une différence importante entre les provinces et les États en ce qui a trait au choix des instruments de mise en œuvre des politiques : alors que la Colombie-Britannique a mis en place une taxe sur le carbone et le Québec, une taxe sur les raffineries dans le but de financer la lutte contre le réchauffement climatique, aucun État américain ne s'est engagé dans cette voie. Néanmoins, à l'échelon infranational, la tendance générale est à la collaboration, avec des signes d'harmonisation à l'horizon.

Conclusion

Notre analyse avait pour but d'étudier dans quelle mesure et de quelle manière la politique canadienne en matière de changements climatiques est influencée par le contexte nord-américain dans lequel elle a été élaborée. Les résultats de cette analyse montrent la présence d'une influence nord-américaine pour chacun des trois indicateurs. Ils révèlent également que le contexte nord-américain influe sur l'ensemble des politiques canadiennes en matière de changements climatiques, que ce soit à l'échelon intergouvernemental, fédéral ou provincial. Le tableau ci-dessous résume ces résultats.

Tableau 1. Aperçu de l'influence nord-américaine sur les politiques canadiennes en matière de changements climatiques

Intergouvernementale (fédérale-provinciale) 1992-2002	Fédérale 2003-2008	Provinciale 2003-2008	
Indicateur n° 1 : actions des	Aucune	Minimale, jusqu'à l'appel de Harper en faveur d'un traité	Importante

gouvernements		en 2008	
Indicateur n° 2 : lobby d'affaires en faveur d'une harmonisation	Limitée	Importante	Variable, par exemple : présente en Alberta, absente en C.-B.
Indicateur n° 3 : convergence des politiques	Présente, mais avec des exceptions	Présente, mais avec des exceptions	Importante, mais avec des exceptions

Nous pouvons donc conclure que le contexte nord-américain a influé de manière importante sur la politique canadienne en matière de changements climatiques. Jusqu'en 2002, l'élaboration des politiques nationales n'a pas été coordonnée officiellement avec celle des États-Unis; par contre, elle a été exposée au lobbying du milieu des affaires et c'est au moins, en partie, pour cette raison qu'elle ressemblait alors passablement à la politique américaine. Bien qu'il y ait eu très peu de coopération officielle et institutionnalisée au niveau fédéral, les politiques fédérales des deux pays voisins ont convergé, dans une bonne mesure. Répétons que cela est attribuable à la grande influence exercée au Canada par le monde des affaires qui, parce qu'il dépendait du marché américain, souhaitait l'adoption de politiques semblables à celles des États-Unis. À l'inverse, les provinces et les États ont mis en œuvre des formes de coordination institutionnalisée; on voit même des signes d'une collaboration plus poussée et, dans certains cas, d'harmonisation.

Affirmer que le contexte nord-américain influence sur la politique canadienne ne représente pas, en soi, une conclusion très surprenante. Mais, la manière dont cette influence s'exerce éclaire le sujet de ce Numéro spécial avec plus de pertinence. Dans les paragraphes qui suivent, nous présentons nos conclusions quant à deux aspects importants de l'influence nord-américaine : les fluctuations dans le temps et les différences quant au degré d'institutionnalisation entre les échelons fédéral et infranational.

Comment expliquer le fait que les politiques fédérales du Canada et des États-Unis ont convergé jusqu'en 2002, ont ensuite divergé dans une certaine mesure pendant quelques années pour converger de nouveau après 2006? On pourrait invoquer la diminution de l'influence nord-américaine de 2002 à 2006. Mais une telle explication ne repose sur aucune preuve. Le gouvernement fédéral américain n'a pas cessé subitement de faire des gestes visant à assurer une coopération en matière de politiques (en fait, de tels gestes n'avaient pas vraiment existé pendant la période étudiée), et les gens d'affaires canadiens n'ont pas mis fin à leurs demandes d'harmonisation. La réponse réside plutôt dans l'apparition de facteurs purement canadiens. Comme nous l'avons déjà mentionné, le Canada a ratifié le protocole de Kyoto en 2002 en raison de circonstances uniques - le soutien de la population, l'influence grandissante des ONG écologistes et un premier ministre engagé. Il n'est donc pas surprenant qu'après avoir ratifié le protocole de Kyoto, le gouvernement fédéral ait commencé à préparer une réglementation pour le mettre en œuvre. Depuis l'arrivée du premier ministre Harper au pouvoir, la politique fédérale canadienne est de nouveau soumise à l'influence du contexte nord-américain, en réponse à l'interventionnisme accru des États-Unis en matière de politiques.

Cette variation de la force de l'influence nord-américaine montre bien que, malgré son importance, ce facteur ne représente pas la seule explication; des facteurs propres au contexte canadien interviennent également. On peut même voir à l'œuvre un autre facteur purement canadien, le régionalisme, durant la période d'élaboration de politiques nationales, de 1992 à 2002. Comme le montre le tableau ci-dessus, durant cette période, les politiques canadiennes et américaines ont convergé, mais sans aucune preuve reliée au premier indicateur. Cette convergence s'explique en partie par le deuxième indicateur, le lobbying du milieu des affaires, mais aussi par l'opposition ferme de l'Alberta à toute politique nationale qui, par son efficacité, aurait nui aux intérêts économiques de la province. Alors que, dans le cas de la ratification du protocole de Kyoto par le Canada et de la réglementation fédérale canadienne, les facteurs propres au contexte canadien ont agi contre l'influence nord-américaine, dans ce cas, ils ont au contraire renforcé cette influence. Nous en concluons donc que l'analyste qui s'efforce de comprendre l'influence nord-américaine au Canada doit aussi tenir compte de facteurs purement canadiens, puis déterminer comment ces derniers interagissent avec l'influence dominante et continue du contexte nord-américain.

En deuxième lieu, comment expliquer le fait que l'influence du contexte nord-américain s'est manifestée de manière différente aux divers échelons politiques? À l'échelon fédéral, cette influence semble plutôt indirecte, s'exerçant sur les acteurs politiques à l'intérieur même du pays par l'intermédiaire du lobby d'affaires (cest-à-dire la position des milieux d'affaires selon laquelle les objectifs canadiens de lutte contre les changements climatiques - et, s'il y a lieu, les instruments de mise en œuvre des politiques - devraient suivre ceux des États-Unis, pour réduire le risque de voir ces derniers imposer des contrôles aux frontières parce que la politique canadienne ne concorderait pas avec l'approche américaine). À l'échelon infranational, l'influence nord-américaine est plus directe et extérieure, s'exerçant par des canaux intergouvernementaux et transgouvernementaux, principalement dans les régions

transfrontalières. Par conséquent, on pourrait s'attendre à ce que le gouvernement fédéral fasse preuve d'une certaine indépendance par rapport à l'influence américaine dans l'établissement des objectifs et le choix des instruments de mise en œuvre des politiques. À l'échelon infranational, compte tenu de l'intensité de la coopération transfrontalière officielle, on pourrait s'attendre à voir une plus grande convergence des objectifs et des instruments de mise en œuvre des politiques. Or, c'est exactement ce que l'on constate - même si cela risque de changer dans l'avenir lorsque la réglementation canadienne de l'industrie sera modelée sur celle des États-Unis.

Nous tirons la conclusion qu'il n'est pas nécessaire, pour les territoires qui coordonnent leurs politiques de manière minimale (en ne prenant que des mesures limitées, en bonne partie symboliques, pour imiter le territoire voisin), d'établir des mécanismes institutionnels. Par contre, les territoires qui veulent mettre en place des mesures plus efficaces pour s'harmoniser avec leurs voisins (certains États américains, les provinces canadiennes et, depuis peu, le gouvernement fédéral du Canada) ont davantage besoin de moyens officiels de coopération. Pour des motifs liés à la compétitivité, ils veulent être certains que leurs voisins agiront eux aussi et comptent, entre autres moyens, sur les mécanismes institutionnels pour leur fournir cette assurance. Rappelons que l'analyse de l'influence du contexte nord-américain montre que cette influence peut prendre des formes différentes aux divers échelons de gouvernement.

En outre, la politique canadienne de lutte contre le réchauffement climatique fournit un autre exemple de «*fraggmégration* », un concept présenté dans l'introduction de ce Numéro spécial. Alors que l'intégration économique du continent nord-américain rend nécessaire la définition d'une politique commune, au sens général du terme, les politiques en matière de changements climatiques adoptées l'ont été par divers niveaux de gouvernement, à des moments différents et ont reflété des dynamiques politiques variées. Il en a résulté une mosaïque un peu disparate de politiques en Amérique du Nord, fondées principalement sur une approche non contraignante de réduction des émissions, sous forme de directives sans caractère obligatoire. Cette situation évoluera probablement vers une intégration plus poussée et des règles obligatoires, à la faveur du rôle de leader joué par les États-Unis sur le plan continental et international.

Mais laissons le dernier mot au troisième partenaire de l'ALENA. Étant donné la nature régionale, infranationale et transfrontalière de l'influence qui s'exerce sur les provinces canadiennes, le Mexique n'a eu qu'un rôle périphérique à jouer en matière de politique de lutte aux changements climatiques, vraisemblablement en tant que support indirect des préoccupations reliées à la concurrence soulevées par les milieux d'affaires. Mais cet état de fait semble sur le point de changer. D'abord, le Mexique s'est engagé récemment à atteindre un objectif ambitieux de réduction des émissions de GES et à mettre en place un programme de plafonnement et d'échange des émissions; ce pays veillera - comme le Canada - à ce que le futur régime américain lui permette d'y participer. Ensuite, le Mexique et les États-Unis ont établi un cadre bilatéral de discussion sur l'énergie propre et les changements climatiques qui ressemble passablement à celui mis sur pied par le Canada et les États-Unis. Par conséquent, le Mexique est appelé à jouer un rôle plus important dans la principale explication de la politique canadienne en matière de changements climatiques - l'influence du contexte nord-américain - occasionnellement déterminée par des facteurs purement canadiens.

Références

Clark, Campbell et Brian Laghi. 2009. « Harper Encouraged by Obama's Climate Policy », *The Globe and Mail*, 19 février, A13.

Galloway, Gloria. 2009. « Emissions Rules Delayed to Match U.S. Timetable », *The Globe and Mail*, 29 mai, A12.

Canada. 2002. *Joint Statement between the Government of Canada and the Government of the United States of America to Expand and Intensify Existing Bilateral Efforts to Address Global Climate Change*, Publiée le 7 mars 2002.

Harrison, Katherine. 2008. « The Struggle of Ideas and Self-Interest in Canadian Climate Policy », Document inédit.

Harrison Katherine et Lisa McIntosh Sundstrom. 2007. "The Comparative Politics of Climate Change," *Global Environmental Politics*, 7 (4): 1-18.

Hornsby, David J., Alastair J.S. Summerlee et Kenneth B. Woodside. 2007. « NAFTA's Shadow Hangs Over Kyoto's Implementation », *Canadian Public Policy*, vol. XXXIII, n° 3, p 286-297.

Howlett, Kaaren et Greg Keenan. 2008. « Compromise Lets Ontario Join Climate Change Initiative », *The Globe and Mail*, 4 août, A4.

Laghi, Brian. 2008. « Ottawa far behind provinces on climate change: report », *The Globe and Mail*, 16 juillet.

LePrestre, Philippe, et Peter Stoett, dir. 2006. *Bilateral Ecopolitics: Continuity and Change in Canadian-American Environmental Relations*, Aldershot, Ashcroft.

Maison-Blanche, Bureau du secrétaire de presse. 2005. « Climate Change Fact Sheet », Communiqué de presse, 18 mai. [<http://www.state.gov/g/oes/rls/fs/46741.htm>] (Consulté le 24 août 2009).

- McCarthy, Shawn et Campbell Clark. 2008. « Ottawa swoops in with climate change offer », *The Globe and Mail*, 5 novembre.
- Macdonald, Douglas. 2003. « The Business Campaign to Prevent Kyoto Ratification », Communication présentée à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne de science politique, Université Dalhousie, 31 mai.
- Macdonald, Douglas. 2008. « Climate Change Policy Making by the Stephen Harper Government: A Case Study of the Relationship between Public Opinion and Environmental Policy », Communication présentée à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne de science politique, Université de la Colombie-Britannique (UBC), 6 juin.
- Macdonald, Douglas. 2009. « Explaining the Failure of Canadian Climate Change Policy », dans Hugh Compston et Ian Bailey, dir., *Turning Down the Heat: The Politics of Climate Policy in Affluent Countries*, New York, Palgrave Macmillan, p. 1-16.
- Macdonald, Douglas, David Houle et Caitlin Patterson. 2008. « L'utilisation du volontarisme afin de contrôler les émissions de gaz à effet de serre du secteur industriel », Document inédit.
- New England/Eastern Canada Climate Change Report Card Partners. 2006. 2006 Report Card on Climate Change Action, [En ligne]. [<http://www.newenglandclimate.org/Scorecard2006.pdf>] (Consulté le 9 août 2010).
- Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité. 2007. « Key Accomplishments since August 2007 ». [http://www.spp.gov/pdf/key_accomplishments_since_august_2007.pdf] (Consulté le 9 août 2010).
- Projet de recherche sur les politiques (Gouvernement du Canada). 2006. *L'émergence des régions transfrontalières entre le Canada et les États-Unis; rapport de synthèse*. [http://www.policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=pub_index] (Consulté le 24 août 2009).
- Rabe, Barry. 2005. « Moral Super-Power or Policy Laggard? Translating Kyoto Ratification into Federal and Provincial Climate Policy in Canada », Communication présentée à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne de science politique, London, Ontario.
- Résolution Byrd-Hagel. 1997. 105^e Congrès, 1^{re} session, S. Res. 98, 5 juillet. [<http://www.nationalcenter.org/KyotoSenate.html>] (Consulté le 9 août 2010).
- Selin, Henrik et Stacy D. VanDeveer. 2006. « Canadian-U.S. Cooperation: Regional Climate Change Action in the Northeast », dans Philippe LePrestre et Peter Stoett, dir., *Bilateral Ecopolitics: Continuity and Change in Canadian-American Environmental Relations*, Aldershot, Ashcroft, p. 93-115.
- Sherman, Mark. 2007. « High Court Decision on Greenhouse Gases Could Benefit California », Associated Press, 2 avril.
- Simpson, Jeffrey, Mark Jaccard et Nic Rivers. 2007. *Hot Air: Meeting Canada's Climate Change Challenge*, Toronto, McClelland and Stewart.
- VanNijnatten, Debora L. 2008. « Environmental Policy in Canada and the United States: Climate Change and Continuing Distinctiveness », dans David M. Thomas et Barbara Boyle Torrey, dir., *Canada and the United States: Differences that Count*, Peterborough, Broadview Press, chapitre 17.
- VanNijnatten, Debora L. 2009. « Environmental Cross-Border Regions and the Canada-U.S. Relationship: Building from the Bottom-Up in the Second Century? » dans Barry G. Rabe et Steven Brooks, dir., *Transboundary Environmental Governance in Canada and the United States. Occasional Paper Series*, Washington, District de Columbia, Woodrow Wilson Center for International Scholars, juin, p. 35-52.
- VanNijnatten, Debora L. et Gerard W. Boychuk. 2004. « Economic Integration and Cross-Border Policy Convergence: Social and Environmental Policy in the Canadian Provinces and American States », *Journal of Borderlands Studies*, vol. 19, n° 1, printemps, p. 37-58.
- Western Climate Initiative. 2007. « Five Western Governors Announce Regional Greenhouse Gas Reduction Agreement », Communiqué de presse, 26 février, [En ligne]. [<http://www.westernclimateinitiative.org/component/remository/func-startdown/11/>] (Consulté le 9 août 2010).

1 Cet article a été traduit et reproduit avec la permission de Oxford University Press. Il a été publié initialement dans Monica Gattinger et Geoffrey Hale (dir.), 2010. *Borders and Bridges: Canada's Policy Relations in North America*, Toronto, Oxford University Press.

2 Nous n'abordons pas l'autre aspect essentiel de la politique de lutte contre les changements climatiques - l'adaptation - tout simplement parce qu'au Canada, il est dans un état embryonnaire au point où il est impossible de déterminer s'il subit l'influence de *quelque facteur que ce soit*, fût-il nord-américain ou purement canadien.

3 D'autres états américains et mexicains de même que d'autres provinces canadiennes se sont ajoutés à titre d'observateurs.