

Le fédéralisme et la gouvernance climatique : opportunités et défis

Alan FENNA

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 fédéralisme et la gouvernance climatique : opportunités et défis

Alan FENNA

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, 2025
ISBN: 978-1-988781-04-4

Document d'orientation sur la gouvernance climatique
Le fédéralisme et la gouvernance climatique : opportunités et défis
Par Alan FENNA

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:
Alan FENNA, Le fédéralisme et la gouvernance climatique : opportunités et défis
(Forum des fédérations, Document d'orientation sur la gouvernance climatique, 2025)

Le fédéralisme et la gouvernance climatique : opportunités et défis

Alan FENNA

Le changement climatique représente un des grands défis de notre époque, mais l'est-il quelque part pour les systèmes fédéraux ? Le fédéralisme peut être un atout, grâce à ses pôles d'action plus nombreux et ses différents paliers de gouvernance. D'un autre côté, la division des pouvoirs et le nombre de gouvernements pourraient bien compliquer et compromettre la gouvernance climatique par des conflits, des dérobades ou une mauvaise coordination. L'examen d'un éventail diversifié d'expériences nationales, comme cela a été fait dans *Gouvernance climatique et fédéralisme : une analyse politique comparative du Forum des fédérations*, permet d'apporter des éléments de réponse à cette question.

Cette diversité nous rappelle toutefois que le fédéralisme est un terme générique désignant différents types de gouvernements et que, comme nous le constaterons ultérieurement, chaque fédération incarne le principe fédéral à sa propre manière. D'ailleurs, chaque fédération possède également son propre caractère social et économique sous-jacent qui détermine son mode de fonctionnement. Les structures institutionnelles du fédéralisme sont susceptibles d'avoir des effets variables et souvent contradictoires, avec des interactions complexes, en fonction de la question en jeu et de la dynamique politique du moment.

Les défis de la gouvernance du changement climatique

La gouvernance climatique comporte deux approches « fondamentalement différentes » : *l'atténuation et l'adaptation* (Biesbrook et Lesnikowski 2018, 306). Ainsi, les mesures d'atténuation s'attaquent aux causes du changement climatique anthropique par des mesures qui réduisent les émissions de carbone et d'autres gaz à effet de serre (GES) ou qui éliminent le dioxyde de carbone présent dans l'atmosphère. Les mesures d'adaptation s'attaquent aux effets du changement climatique en modifiant les infrastructures et les pratiques. Par conséquent, ces deux approches ont fait l'objet de négociations et d'accords internationaux et sont influencées par le mode de fonctionnement d'un système de gouvernance fédéral ou décentralisé.

L'Accord de Paris de 2015 a donné naissance à deux résolutions importantes :

- Il s'est fixé pour objectif de limiter l'augmentation des températures moyennes mondiales à un niveau nettement inférieur à 2 degrés Celsius à l'horizon de 2100.
- Il s'est engagé à limiter cette augmentation à 1,5 degré Celsius.

Afin que le monde atteigne ce dernier objectif, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a estimé que les émissions mondiales de carbone anthropique devraient diminuer d'environ 45 % par rapport aux niveaux enregistrés en 2010 d'ici 2030 et atteindre la neutralité carbone nette à l'horizon de 2050.

Par ailleurs, pour limiter le réchauffement climatique à moins de 2 degrés Celsius, il faut réaliser une réduction de 20 % d'ici 2030 et atteindre la neutralité carbone à l'horizon de 2075. À cette fin, l'Accord de Paris exige des gouvernements participants qu'ils préparent et communiquent tous les cinq ans des engagements de réduction des émissions, connus sous le nom de contributions déterminées au niveau national (CDN), en vue d'une augmentation progressive de leurs efforts d'atténuation.

Les trois quarts des émissions mondiales de GES proviennent de la production d'électricité et de chaleur, des processus industriels et des transports. Le quart restant provient de la déforestation, de la conversion des terres pour l'agriculture et les établissements humains, de la dégradation des sols et des activités agricoles (GIEC 2014). Si les mesures nécessaires pour limiter le réchauffement climatique peuvent produire des avantages connexes importants, tels que l'amélioration de la qualité de l'air et de la santé humaine grâce à la réduction des émissions de carbone, les coûts risquent d'être considérables. Les économies industrialisées doivent se remodeler, tandis que les pays en développement sont tenus de trouver une voie différente vers l'avenir qu'ils recherchent. Dans les pays industrialisés, les émissions de gaz à effet de serre sont intégrées dans les structures de base de la production, de la consommation et de la vie quotidienne. Afin de briser ce cycle, il est nécessaire d'apporter des changements radicaux à ces modèles verrouillés. Cette question a été abordée sur plusieurs fronts (par exemple, Fekete et al. 2021 ; IPCC 2022).

Les coûts de cette transition énergétique sont immédiats et les bénéfices escomptés sont plus lointains – même si les co-bénéfices auraient un effet plus immédiat. En outre, les coûts pourraient bien être répartis de manière inégale, ce qui entraînerait des conflits d'intérêts et des divisions idéologiques. Par ailleurs, les incertitudes qui caractérisent les systèmes sociaux et écologiques complexes et notre capacité défailante à prédire leur dynamique et leurs effets

futurs ajoutent des défis supplémentaires à l'élaboration des politiques dans ce domaine. Pour les pays à faible revenu, au lieu de développer des infrastructures énergétiques basées sur les combustibles fossiles, il est possible de « sauter » directement vers des technologies plus propres à faible teneur en carbone, dont le potentiel dans le secteur de l'électricité augmente rapidement avec la chute brutale du coût des énergies renouvelables (Arndt et al. 2019).

Il existe un arsenal d'instruments politiques que les gouvernements peuvent utiliser pour « décarboniser » leurs économies, dont beaucoup sont complémentaires. L'option la plus simple, et à certains égards la meilleure, consiste à modifier les incitations économiques en changeant la structure des prix : imposer un coût aux émissions de carbone par la création d'une taxe ou d'un système de plafonnement et d'échange (Nordhaus 2013 ; OCDE 2019 ; Rabe 2018). Toutefois, les taxes qui risquent de mettre fin à des industries précieuses et d'augmenter les coûts pour les consommateurs ne seront pas populaires, en particulier dans les juridictions dotées d'industries à forte intensité de carbone. Il est peu probable qu'une taxe sur le carbone suffisamment punitive pour être efficace soit politiquement réalisable (Rabe 2018 ; Jenkins 2014 ; Mildenerberger 2020, 24 ; Dolphin, Pollitt et Newbery 2020). L'alternative la plus politiquement viable a souvent été des taxes sur le carbone *de facto* ou de substitution, sous une forme ou une autre (Rabe et Borick 2012). Au-delà de ces instruments fondés sur le marché, les gouvernements ont introduit une variété d'autres politiques d'atténuation, telles que la subvention du développement et de l'adoption de formes d'énergie et de transport à faible teneur en carbone, l'interdiction de certains produits à forte intensité de carbone et l'investissement dans les efforts visant à renforcer le piégeage du carbone dans les forêts et les sols (Fekete et al. 2021).

En agissant selon l'hypothèse qu'il est peu probable d'empêcher le changement climatique anthropique et pour faire face aux changements qui peuvent déjà se produire, il faudra équiper l'arc d'une deuxième corde : l'adaptation¹. D'une manière générale, la planification de l'adaptation doit tenir compte à la fois des altérations lentes des systèmes écologiques (telle que l'augmentation progressive des températures ou la diminution de la disponibilité de l'eau) et des événements rapides (tels que les inondations, les ouragans ou les incendies de forêt). Cela nécessite le développement de processus et de voies d'adaptation pour prévoir et évaluer les risques et les conséquences liés à ces différents types de changement et pour accroître la résilience à leurs effets directs et indirects. La nature et l'ampleur de ces risques et conséquences varieront naturellement d'une région à l'autre et l'adaptation aura donc un caractère plus intrinsèquement local. Néanmoins, elle nécessitera ou bénéficiera souvent de l'apprentissage et de la collaboration entre les gouvernements. Dans le cadre de l'Accord de Paris, les États se sont engagés à élaborer et à mettre en œuvre des plans et des mesures d'adaptation et à fournir à la CCNUCC des mises à jour périodiques sur leurs efforts en la matière.

1 La politique d'adaptation est définie par le GIEC comme « l'ajustement aux effets du changement climatique anthropique et naturel par le biais d'initiatives qui préviennent ou minimisent les dommages et exploitent les opportunités générées par les changements du système climatique ».



Les différentes formes du fédéralisme et autres variables

L'un des grands défis de la gouvernance climatique et du fédéralisme est que le monde réel est composé d'un éventail de fédérations ou systèmes fédéraux, chacun ayant ses propres caractéristiques, son propre style et ses propres réalités sous-jacentes (Fenna 2019). Les fédérations diffèrent sur plusieurs points importants, qui ont tous un impact sur la manière dont elles sont susceptibles de fonctionner dans la gouvernance du changement climatique. *La gouvernance climatique et le fédéralisme : une analyse politique comparative du Forum des fédérations* illustre une bonne partie de cette diversité. En outre, tous les cas étudiés dans ce livre ne sont pas des fédérations sans ambiguïté et certains ne sont pas des fédérations du tout.

L'essentiel est de savoir si les unités constitutives jouissent d'un degré d'autonomie réel (Fenna et Schnabel 2024). L'Espagne ne se décrit pas formellement comme fédérale, bien qu'elle soit considérée comme telle par de nombreux observateurs. L'Union européenne, quant à elle, ne peut être considérée que comme proto-fédérale – encore plus confédérale dans la mesure où ses unités constitutives conservent leur souveraineté et exercent l'essentiel des responsabilités en matière d'élaboration des politiques. Il s'agit également d'une sorte de méta-fédération, puisque certains de ses membres sont eux-mêmes des fédérations. À l'autre extrême, ni la Chine ni l'Indonésie ne sont des fédérations, bien qu'elles disposent de systèmes de gouvernance décentralisée par lesquels leurs politiques en matière de changement climatique sont mises en œuvre. Avec son extraordinaire degré de diversité sociétale et géographique, l'Indonésie semblerait être un foyer naturel pour le fédéralisme, mais une profonde « aversion » pour une forme de gouvernement aussi divisée a prévalu depuis l'indépendance (Kingsbury 2013 ; Reid 2007). Ces diversités ont toutefois été reconnues dans le programme de dévolution de 2001, dans le cadre duquel les provinces et les municipalités se disputent désormais les rôles et les ressources avec le gouvernement central. Enfin, en tant que régime autoritaire – voire totalitaire à plusieurs égards – la Chine est un cas particulièrement unique.

2.1. Les différentes formes du fédéralisme

La répartition des compétences

La présente étude s'intéresse aux fédérations où les pouvoirs sont répartis de manière dualiste et à celles qui se caractérisent par ce que l'on appelle le « fédéralisme administratif ». Dans les fédérations dualistes telles que l'Australie, le Canada et les États-Unis, les deux ordres de gouvernement exercent les pleins pouvoirs en matière d'élaboration, de mise en œuvre et d'administration des politiques dans les domaines qui leur sont attribués. Dans les fédérations où prévaut une approche administrative, le gouvernement central exerce un large pouvoir d'élaboration des politiques, mais la responsabilité de la mise en œuvre et de l'administration incombe aux unités constitutives. Le fédéralisme administratif a vu le jour en Allemagne, mais il est également caractéristique de l'Autriche, de la Suisse et de l'UE. Il a également influencé la conception de la constitution sud-africaine de 1996 (Choudhry 2020).

La distinction entre les deux modèles n'est pas pure : les fédérations administratives répartissant certains pouvoirs de manière dualiste et les fédérations dualistes adoptant de plus en plus les caractéristiques du fédéralisme administratif, mais elle reste importante (Mueller et Fenna 2022).

Décentralisé/Centralisé

La répartition des pouvoirs est également à la fois une question de degré et une question de type ; les fédérations varient considérablement dans leur degré de centralisation ou de décentralisation. Cela peut se manifester dans les types de pouvoirs dont disposent les unités constitutives et dans les ressources fiscales dont elles disposent (Dardanelli et al. 2019). Alors que les fédérations établies ont généralement connu une centralisation considérable au fil des ans, le Canada et la Suisse restent relativement décentralisés (Dardanelli et al. 2019). L'Inde et l'Afrique du Sud présentent des caractéristiques particulièrement centralisées – accentuées dans le cas de l'Afrique du Sud par un régime de parti unique (Tapscott 2015).

Dans certaines fédérations, la répartition des pouvoirs en matière de politique de lutte contre le changement climatique est une question largement tranchée, mais dans d'autres, elle reste d'actualité. Il est également toujours possible qu'un conflit juridictionnel survienne et devrait donc être résolu par les tribunaux, comme c'est le cas dans presque toutes les fédérations pour la répartition constitutionnelle des compétences de manière plus générale (Aroney et Kincaid 2017).

Le bicamérisme

Dans le cas de l'Allemagne comme dans celui de l'UE, la division administrative des pouvoirs est complétée par des dispositions permettant aux unités constitutives de bénéficier d'une représentation directe au sein du gouvernement central et donc d'un certain degré de codétermination sur le processus d'élaboration des politiques du gouvernement central. Dans le système allemand de fédéralisme intégré, les Länder exercent leur pouvoir de codécision par l'intermédiaire de la deuxième chambre du parlement fédéral, le Bundesrat (Conseil fédéral). Dans l'UE, les États membres exercent leur influence directe par l'intermédiaire du Conseil des ministres. Bien que la Suisse ne dispose pas d'une chambre équivalente, le puissant système de démocratie directe du pays joue un rôle important dans la régulation des rôles respectifs de la fédération et des cantons. La structure imbriquée du fédéralisme allemand et européen a été accusée de créer les conditions d'un « piège de la décision commune » (*Politikverflechtungsfalle*), en imposant un seuil élevé pour le changement de politique et donc en enracinant le statu quo ou en biaisant le système vers l'élaboration de la politique du plus petit dénominateur commun. Le système suisse de démocratie directe a été accusé d'avoir le même effet (par exemple, Mueller 2020).

Les unités constituantes ne bénéficient pas d'une représentation de type conseil dans les autres fédérations et le bicamérisme fédéral n'est donc pas un facteur important en dehors de l'Allemagne et de l'UE (Hueglin et Fenna 2015, 205-237). Toutefois, il existe d'autres fédérations dotées chacune d'une seconde chambre puissante – l'Australie et les États-Unis, par exemple – de sorte que, même s'il n'est pas véritablement fédéral, le bicamérisme peut toujours représenter un point de veto important.

Conflit et coopération

Toutes les fédérations ont dû développer des mécanismes et des processus de relations intergouvernementales (RIG) permettant aux gouvernements de travailler ensemble (Poirier et Saunders 2015 ; Schnabel 2020 ; Hueglin et Fenna 2015, 238-74). Ces pratiques de fédéralisme coopératif sont devenues une caractéristique essentielle des systèmes où le chevauchement entre les ordres de gouvernement et le degré d'interdépendance des politiques se traduisent par un besoin croissant de coordination, même si leur mode de fonctionnement et leur efficacité varient d'un domaine politique à l'autre, ainsi que d'un pays à l'autre.

Dans les fédérations parlementaires, les RIG prennent la forme d'un « fédéralisme exécutif », généralement structuré en deux niveaux : un niveau de conseils définis par portefeuille comprenant les ministres concernés et, au niveau le plus élevé, une réunion des chefs de gouvernement. Dans un système présidentiel avec séparation des pouvoirs, comme aux États-Unis, le chef de gouvernement ne peut pas parler au nom de l'ensemble du gouvernement, mais seulement au nom de ce que les Américains appellent « l'administration », et l'intergouvernementalisme de sommet tend donc à être absent.

Présidentiel ou parlementaire ?

Comme le suggère ce qui précède, le fonctionnement d'une fédération est influencé par le mode de démocratie représentative en vigueur. Si l'Australie, le Canada et les États-Unis sont des fédérations dualistes similaires, les États-Unis se distinguent par leur système de gouvernement présidentiel, fondé sur la séparation des pouvoirs. Contrairement au parlementarisme, qui concentre le pouvoir dans l'exécutif, le présidentielisme le disperse entre les pouvoirs exécutif et législatif. Comme l'ont noté un certain nombre d'études (par exemple, Greer 2010, 181), ce qui peut sembler à première vue être un effet négatif du fédéralisme sur les politiques aux États-Unis « est principalement dû à un gouvernement fédéral truffé de points de veto internes ».

2.2. Facteurs sociétaux et économiques

Les fédérations diffèrent à bien d'autres égards, notamment par leur niveau de développement politique et économique, leur degré de diversité fédérale, leur base économique et la structure de leurs ressources. Les cas étudiés ici englobent des pays présentant un large éventail de développement économique et politique, ainsi que des pays caractérisés par une grande diversité et d'autres par une identité nationale unique. Par exemple, la nature bicommunautaire du Canada est intrinsèque au fonctionnement de son système fédéral, tandis que l'Éthiopie est une forme extrême d'ethnofédéralisme (Gagnon et Simeon 2010 ; Fiseha et Habib 2010). L'Australie et l'Allemagne sont beaucoup plus homogènes.

Certains pays, comme l'Australie et le Canada, sont solidement ancrés dans le secteur des ressources, y compris les hydrocarbures. À l'autre extrême, on trouve des pays comme la Suisse qui ne disposent d'aucune ressource importante en pétrole ou en charbon. Le haut niveau d'industrialisation de l'Allemagne a été rendu possible historiquement par ses réserves de charbon dont elle dépend toujours pour un quart de sa production d'électricité. Non seulement une dotation substantielle en ressources à fortes émissions affecte l'approche qu'un pays peut adopter vis-à-vis du changement climatique, mais il est rare que ces ressources soient réparties de manière égale au sein d'une fédération, et donc la géographie politique de leur économie de ressources aura des conséquences significatives sur le fonctionnement du fédéralisme en matière de gouvernance climatique (Brown 2012, 324). De même, non seulement les pays varient considérablement dans l'éventail des sources d'énergie renouvelables qu'ils peuvent exploiter, mais ce potentiel varie souvent de manière substantielle au sein de ces fédérations.

L'intersection du fédéralisme et de la gouvernance climatique

On a beaucoup écrit sur la gouvernance climatique en tant qu'entreprise multi-niveaux allant du village local à la communauté mondiale (par exemple, Jänicke 2017). Nous nous intéressons ici plus spécifiquement à la gouvernance climatique dans les systèmes fédéraux. Ceux-ci se caractérisent par la coexistence de deux (ou parfois trois) ordres de gouvernement inscrits dans la Constitution, chacun étant responsable devant sa population et agissant en fonction d'elle. Le fédéralisme comporte donc deux lignes de partage : verticalement entre le gouvernement central et les unités constitutives, et horizontalement entre chacune de ces dernières. Il y a toujours des gouvernements locaux, mais ils ont généralement un statut nettement subordonné ou ambigu (Steytler 2024).

En fonction de la répartition des pouvoirs, les unités constitutives peuvent constituer un élément important de la mise en œuvre des engagements nationaux en matière de changement climatique. Le seul fait que le changement climatique soit « intrinsèquement multi-niveaux » suggère que le fédéralisme permet une dispersion appropriée des actions et peut être bien adapté à la tâche (Brown 2012, 324). Cela sous-tend la reconnaissance, par l'Accord de Paris de 2015, de « l'importance de la participation des pouvoirs publics à tous les niveaux et des divers acteurs, conformément aux législations nationales respectives des Parties, dans la lutte contre le changement climatique ». Elle est également cohérente avec le principe de subsidiarité qui sous-tend le fédéralisme – les tâches doivent être exécutées aussi localement que possible – et l'idée associée selon laquelle il doit exister une large marge de manœuvre pour la diversité territoriale dans les politiques. Cependant, il y a également des raisons de penser que le fédéralisme peut aussi créer des obstacles à une gouvernance climatique efficace.

3.1 La coupe à deux voies

Le fédéralisme apparaît souvent comme une « arme à double tranchant » à cet égard : il est capable d'exercer des effets tout à fait contraires (Karapin et al. 2020). Celui qui domine dans une situation donnée est déterminé par les circonstances qui prévalent. En outre, les effets du fédéralisme se recoupent et se neutralisent souvent (Weaver 2020). En nous appuyant sur les travaux d'un certain nombre d'universitaires, nous suggérons trois façons dont le fédéralisme pourrait s'avérer favorable à la gouvernance du changement climatique et, inversement, trois façons dont il pourrait s'avérer moins favorable (Hueglin et Fenna 2015, 41-46 ; Weaver 2020 ; Jordaan et al. 2019 ; Balthasar, Schreurs et Varone 2020).

Les divisions verticales et horizontales du fédéralisme peuvent **faciliter la gouvernance** en offrant une marge de manœuvre pour :

1. des mesures adaptées et réactives au niveau local ;
2. un degré infaillible de redondance par lequel les unités constitutives peuvent intervenir et compenser l'échec ou l'inaction du gouvernement central ;
3. l'expérimentation de politiques et l'apprentissage inter-juridictionnel.

D'autre part, les divisions et la fragmentation d'un système fédéral peuvent **entraver la gouvernance** d'une ou l'autre ou de l'ensemble des trois manières suivantes :

1. L'existence de multiples points de veto peut entraver l'élaboration des politiques ou conduire à un transfert de responsabilité.
2. Le fédéralisme peut déboucher sur une mosaïque de politiques à efficacité variable, mal coordonnées verticalement ou horizontalement.
3. Les unités constitutives peuvent être limitées par des problèmes d'actions collectives et une dynamique concurrentielle de type « nivellement par le bas ».

3.2. Le fédéralisme en tant que facilitateur

L'un des tout premiers avantages du fédéralisme est qu'il permet au processus d'élaboration des politiques de s'adapter aux différences régionales en termes de conditions et de préférences (de Tocqueville 1848, 262). En ce qui concerne le changement climatique, il peut y avoir des différences significatives entre les régions d'un pays en termes de structure économique et d'intensité de carbone associée, de dotation en ressources naturelles, d'exposition aux différents risques climatiques, d'institutions et de capacités publiques, d'expertise sur les questions climatiques, de dynamiques et de cultures politiques. Dans les fédérations, les pouvoirs pertinents tels que ceux relatifs à l'aménagement du territoire, aux ressources naturelles, aux transports, à l'approvisionnement en électricité, à la gestion de l'eau et à la préparation aux situations d'urgence sont généralement attribués aux unités constitutives. Celles-ci sont donc en mesure d'élaborer les politiques les mieux adaptées à leur contexte, à leurs intérêts et à leur disposition.

Une seconde vertu possible du fédéralisme réside dans la redondance de deux ordres de gouvernement (Landau 1973, 188). Le fédéralisme est donc une « structure d'opportunité » qui permet aux unités constitutives de prendre le relais en lançant leurs propres programmes d'atténuation ou d'adaptation dans le cadre de ce que l'on a appelé le « fédéralisme compensatoire » (Derthick 2010). L'un des moyens d'y parvenir est la recherche de lieux d'action par les activistes qui ciblent le gouvernement le plus réceptif et le plus pertinent (Pralle 2003). On peut s'attendre à ce que cela reflète les différences partisans lorsque les deux ordres de gouvernement sont entre des mains idéologiquement différentes (Bulman-Pozen 2014) – des différences qui reflètent l'alignement entre les attitudes environnementales et le spectre idéologique traditionnel gauche-droite. Pour qu'une telle action compensatoire soit possible, les unités constitutives doivent, bien entendu, disposer des pouvoirs et des ressources financières nécessaires.

Il est concevable que l'effort collectif des juridictions individuelles puisse même équivaloir à ce qui aurait été réalisé par un programme national efficace. Même s'il n'est pas suffisant, cet effort collectif pourrait être un substitut raisonnable, avec une diversité d'initiatives ayant une nature additive progressive (Ostrom 2012). En outre, l'action des unités constitutives peut jouer un rôle d'instigateur par le biais d'un processus dynamique de « renforcement à plusieurs niveaux de l'action politique » qui génère un élan conduisant à une action au niveau national (Balthasar, Schreurs et Varone 2020, 6). En retour, les unités constitutives peuvent continuer à faire progresser les objectifs politiques globaux avec des programmes qui complètent et accroissent ceux mis en œuvre par le gouvernement central (Buzbee 2015).

Enfin, l'existence de multiples juridictions permet aux gouvernements d'apprendre les uns des autres. Il y a longtemps, on a identifié comme un avantage du gouvernement fédéral par rapport au gouvernement unitaire le fait qu'il offre de multiples sites où « un peuple peut tenter des expériences en matière de législation et d'administration » (Bryce 1893,

353). Selon la thèse du « fédéralisme de laboratoire », si ces expériences s'avèrent dignes d'émulation, elles se diffuseront soit sur le plan horizontal, soit sur le plan vertical. Dans ce dernier cas, les expériences peuvent être considérées comme jouant un « rôle de catalyseur » pour l'action du gouvernement central (Bernstein et Hoffman 2018). Nous pouvons ici faire la distinction entre les leçons sur les solutions qui sont efficaces ou efficientes, et les leçons sur celles qui sont politiquement réalisables ou praticables – « apprentissage instrumental des politiques » et « apprentissage politique » (May 1992).

3.3. Le fédéralisme en tant qu'obstacle

D'autre part, les effets inhibiteurs du fédéralisme sont potentiellement importants. Tout d'abord, il est possible que la division des pouvoirs du fédéralisme agisse elle-même comme un obstacle à l'élaboration des politiques. Historiquement, cela a souvent semblé être le cas, comme en témoigne la déclaration de Dicey (1915, 167) selon laquelle « le gouvernement fédéral est synonyme de gouvernement faible ». L'une des façons d'exprimer cela est de parler des multiples points de veto par lesquels le fédéralisme peut entraver l'élaboration des politiques. Ceux-ci peuvent résider dans la manière dont la répartition des pouvoirs prive l'un ou l'autre ordre de gouvernement de l'autorité juridictionnelle nécessaire pour agir ou crée un déséquilibre entre les responsabilités et les capacités. Une série d'études, par exemple, a conclu que les mesures d'atténuation prises par les gouvernements centraux de l'Autriche et de la Suisse dans un domaine politique particulier étaient paralysées par la non-conformité des unités constitutives (Casado-Asensio et Steurer 2016). Et vice versa, il est possible que les unités constitutives soient contraintes par des limites juridictionnelles.

Il existe un point de veto tout à fait distinct si les unités constitutives participent à la prise de décision du gouvernement central par le biais de leur représentation dans des deuxième chambres. Dans ce cas, il est tout à fait possible qu'un certain nombre d'entre elles impose une politique du plus petit dénominateur commun.

Deuxièmement, les efforts d'atténuation ou d'adaptation peuvent prendre des formes diverses et être mis en œuvre à des degrés divers par les unités constitutives et les différents niveaux de gouvernement, voire à contre-courant les uns des autres. Cela peut réduire considérablement l'efficacité et l'efficience des mesures. La coordination intergouvernementale est une composante importante de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques dans le fédéralisme moderne, où la répartition des pouvoirs et des responsabilités est devenue de moins en moins claire. En outre, si la responsabilité est assumée en grande partie par les unités constitutives, les progrès réalisés dans certaines juridictions où les conditions et les attitudes sont plus favorables risquent de ne pas compenser l'inaction d'autres juridictions plus étroitement liées aux industries à fortes émissions. « Les tentatives de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) par une juridiction n'ont aucun sens si d'autres permettent aux émissions d'augmenter d'une quantité égale (ou supérieure) », affirme Gordon (2015, 122-123). Si tel est le cas, il est tout à fait possible qu'une « réponse efficace (...) nécessite une coordination verticale » – ce qui, dans ce cas, semble être un euphémisme pour désigner le contrôle du gouvernement central.

Troisièmement, les unités constitutives en général peuvent avoir tendance à sous-investir dans la protection de l'environnement. En d'autres termes, elles ne sont pas incitées à agir en faveur d'un intérêt public plus large qu'elles perçoivent comme contraire à leur intérêt matériel (Engel et Rose-Ackerman 2001 ; Weibust 2009). En prenant des mesures, elles

supporteraient l'intégralité du coût de toute mesure qu'elles mettraient en œuvre, tandis que d'autres en partageraient les bénéfices. Et s'il existe une question environnementale pour laquelle le fossé entre les coûts locaux et les bénéfices collectifs est béant et où l'incitation à profiter de la situation ou à se soustraire à ses responsabilités irrésistible, c'est bien celle du changement climatique (Adler 2008). À l'extrême, cela pourrait induire un « nivellement par le bas » environnemental, où les juridictions minimisent les actions perçues comme dissuasives pour les investissements et la croissance (Woods 2021). À tout le moins, il y a des raisons qui laissent à penser que l'on peut s'attendre à ce que les unités constitutives manqueraient d'enthousiasme et, là encore, des politiques descendantes semblent s'imposer. Cette dynamique représente « un risque substantiel pour le succès d'une politique nationale si l'accent est mis sur l'atténuation, mais ce risque est considérablement réduit si l'accent est mis sur l'adaptation », étant donné que les avantages de cette dernière sont beaucoup plus susceptibles d'être conservés au niveau local (Fowler 2020, 153).

Le fédéralisme a-t-il facilité la gouvernance du climat ?

La gouvernance du changement climatique pourrait présenter des avantages particuliers par rapport aux résultats potentiels identifiés ci-dessus, étant donné que ce type de gouvernance englobe un éventail de mesures possibles qui peuvent être mises en œuvre et fonctionner à des échelles très différentes. Dans certains cas, cela a effectivement été le cas.

4.1 *Élaboration de politiques adaptées au contexte local*

On considère souvent que le fédéralisme a pour vertu de favoriser l'élaboration de politiques adaptées aux circonstances, aux préférences et aux besoins locaux – le « théorème de la décentralisation », comme l'a appelé Oates (1972, 35 ; italiques dans l'original). Les systèmes fédéraux offrent la possibilité d'une telle personnalisation à un degré qui est improbable dans un État unitaire, où les approches « taille unique » peuvent prévaloir.

Cela suppose, bien entendu, que les unités constitutives jouissent d'une autorité juridictionnelle suffisante – et les études de cas présentées dans Gouvernance climatique et fédéralisme suggèrent que c'est généralement le cas dans le domaine de la politique du changement climatique. Un tel degré d'autonomie existe sans surprise dans le système proto-fédéral supranational de l'Union européenne (UE), comme le souligne Alberton. Cependant, même en Allemagne, avec sa division administrative des pouvoirs où les unités constitutives ont davantage un rôle de mise en œuvre et moins d'autonomie politique que dans les fédérations duales, il semble que les Länder aient eu une marge de manœuvre considérable pour choisir leur propre orientation en matière de politique climatique (Eckersley et al. 2023).

Mais ce n'est pas le cas partout. La nature hautement centralisée du système fédéral indien réduit les possibilités d'action indépendante des unités constitutives. Bien que les États indiens contrôlent plusieurs domaines importants de la politique climatique, les contraintes financières et de capacité limitent les perspectives d'action ascendante (Pillai et Dubash 2023). Dans le même temps, le système « quasi fédéral » de l'Afrique du Sud laisse aux provinces un rôle politique très limité, et les villes ne disposent pas des ressources nécessaires pour mener à bien les actions climatiques qu'elles envisagent (de Visser et du Plessis 2023). Le cas de l'Indonésie est similaire : en l'absence de garanties constitutionnelles fournies par le fédéralisme, le rôle local dans la gestion forestière a été assumé par les autorités du gouvernement central, avec des implications négatives pour les résultats (di Gregorio et Moelino 2023).

Les cas examinés ici fournissent de nombreux exemples de politiques de lutte contre le changement climatique adaptées aux régions. Les unités constitutives en Australie, au Brésil, au Canada, en Allemagne, au Mexique, en Espagne, en Suisse, aux États-Unis et dans d'autres pays ont été en mesure d'adopter des approches conformes à leurs circonstances et préférences spécifiques. Le plus important est de savoir dans quelle mesure les différentes unités constitutives dépendent d'une activité économique à forte intensité d'émissions – et c'est là que le bât blesse. Comme nous le verrons plus loin, si cette flexibilité a longtemps été considérée comme une vertu du fédéralisme, elle a des conséquences plus controversées sur la gouvernance du changement climatique.

4.2. Le fédéralisme compensatoire

Le potentiel « compensatoire » est un élément qui distingue clairement les États fédéraux des États unitaires. Comme nous l'avons vu plus haut, étant donné que les unités constitutives détiennent généralement un certain nombre de cartes d'atténuation, le potentiel de fédéralisme compensatoire existe indubitablement. Nous devons toutefois garder à l'esprit que la question n'est pas de savoir si les mesures compensatoires prises par les unités constitutives sont tout aussi efficaces ou efficientes qu'un ensemble optimal de politiques mises en œuvre dans tout le pays par le gouvernement central. Il s'agit simplement de savoir si les initiatives des unités constitutives permettent de combler le vide créé par l'inaction du gouvernement central.

Il existe des preuves de ce genre d'action compensatoire dans un certain nombre de fédérations. L'esprit partisan a été au cœur de la question – avec acharnement aux États-Unis, mais aussi, de toute évidence, dans d'autres fédérations. Toute politique a son inflexion idéologique, et le changement climatique ne fait pas exception. Lorsque les gouvernements centraux ont été aux mains de ceux qui s'opposaient aux mesures de lutte contre le changement climatique, les unités constitutives ont souvent pris l'initiative – généralement, celles d'une couleur idéologique différente. Cela a été le cas aux États-Unis (Rabe et Smith 2023), en Australie (Fenna 2023), au Canada (Harrison 2023), au Brésil (Seleguim et Rei 2023) et en Suisse (Kammerer et al. 2023).

La Californie est, pour de bonnes raisons, le cas le plus connu d'activisme environnemental d'une unité constitutive, bien qu'il soit anomal. Il existe certainement des « juridictions leaders » dans d'autres fédérations – comme l'État mexicain du Yucatán (Heredia et Corral 2023) – mais elles n'exercent pas le type d'influence systémique dont a bénéficié la Californie. Parmi les mesures adoptées au niveau des unités constitutives, des politiques visant à encourager les investissements dans les énergies renouvelables et à décourager les émissions de carbone par le biais de systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission occupent une place prépondérante. Parfois, les unités constitutives peuvent aller plus loin et tenter de forcer le gouvernement central à agir, comme l'a fait un groupe d'États américains par le biais d'une action en justice en 2007. Toutefois, il n'y a guère de preuves de cette démarche dans d'autres cas.

Cette action compensatoire a-t-elle un effet pervers en permettant aux gouvernements centraux de s'en tirer à bon compte ? Il semblerait que ce soit le cas en Suisse (Kammerer et al. 2023), mais en général, il semblerait que ce ne soit pas le cas ailleurs. Dans le cas de l'UE, Alberton décrit le rôle de leader joué par les États membres les plus ambitieux, qui définissent l'agenda de l'Union dans son ensemble. Dans quelle mesure le fédéralisme compensatoire a-t-il comblé le vide créé par l'inaction du centre ? Cette question est abordée ci-dessous.

Les réalités institutionnelles sont également un facteur dans certains de ces cas. Le système présidentiel de séparation des pouvoirs aux États-Unis a contribué à garantir qu'« aucune législation environnementale fédérale majeure n'a été adoptée aux États-Unis depuis les amendements du *Clean Air Act* de 1990 » (Rabe et Smith 2023). Le système unique de démocratie directe de la Suisse joue un rôle inhibiteur à l'égard du gouvernement fédéral (Kammerer et al. 2023). Toutefois, comme le montre le cas de l'Australie, il est tout à fait possible que l'inaction prévale au niveau fédéral dans une fédération parlementaire classique si des partis conservateurs y sont au pouvoir (Fenna 2023). En Inde, le gouvernement central a adopté la position selon laquelle le pays ne devrait pas avoir à compromettre son développement économique au nom de l'atténuation du changement climatique et a refusé de mettre en œuvre de telles politiques à moins qu'il n'y ait des co-bénéfices clairs. Étant donné que l'Inde

est le troisième plus grand émetteur de gaz à effet de serre, il s'agit clairement d'un problème. Bien que les États aient compensé quelque peu, leur capacité à le faire est limitée par la nature hautement centralisée du système fédéral indien.

4.3. Le fédéralisme de laboratoire

La plus grande promesse du fédéralisme en matière d'élaboration des politiques réside dans le potentiel offert par l'existence de plusieurs gouvernements pour l'innovation politique et l'apprentissage d'une juridiction à l'autre. L'apprentissage peut se faire soit horizontalement entre les unités constitutives, soit verticalement d'une ou plusieurs unités constitutives jusqu'au gouvernement central. Dans la gouvernance du changement climatique, cependant, il y a peu de raisons de s'attendre à une véritable innovation politique : la plupart des mesures d'atténuation sont bien connues depuis un certain temps et la question n'est pas de trouver de nouvelles techniques, mais simplement de prendre la décision de les adopter et de les mettre en œuvre (Engel 2015). À cet égard, le fédéralisme offre encore des conditions propices à l'apprentissage politique de second ordre – ou « apprentissage politique » (May 1992) – dans la mesure où les juridictions pionnières peuvent démontrer la faisabilité politique et économique de ce qui pourrait être autrement rejeté par d'autres institutions comme des initiatives excessivement aventureuses.

Les comptes rendus présentés ici sont largement conformes à cette interprétation plus modeste de l'idée de fédéralisme de laboratoire. Il n'est guère fait mention d'une véritable innovation politique, mais plutôt de nombreux exemples d'adoptions pionnières qui servent de modèle à d'autres juridictions. Même dans une fédération aussi centralisée que l'Inde, il y a eu une certaine diffusion verticale des innovations des États (Pillai et Dubash 2023). Cependant, il existe certainement des exemples d'innovations qui n'ont pas réussi à susciter l'émulation. Le message de la Colombie-Britannique selon lequel une taxe provinciale sur le carbone peut fonctionner est tombé dans l'oreille d'un sourd dans le reste du Canada. Bien que le Québec ait rejoint la Californie dans un système d'échange de quotas d'émission, les autres provinces ne se sont pas bousculées (Harrison 2023). En Suisse, la grande diversité des situations entre les cantons décourage l'apprentissage interjuridictionnel en matière de politique de lutte contre le changement climatique (Kammerer et al. 2023). En Chine, il y a eu de nombreux cas d'innovation et de leadership, mais pas nécessairement de diffusion (Yi et Cao 2023). Des leaders sans suiveurs ne font pas un fédéralisme de laboratoire.

D'une manière générale, nous pouvons dire que cette expérience reflète les défis chroniques qui limitent généralement l'apprentissage politique interjuridictionnel :

- le temps qui s'écoule avant que le succès d'une politique ne devienne évident ;
- l'absence d'une mesure objective du succès ;
- le rôle des conditions, des circonstances et des intérêts locaux ;
- l'impact de l'idéologie et de l'esprit partisan.

Dans quelle mesure le fédéralisme s'est-il avéré une entrave ?

Le revers de la médaille, c'est qu'il y a les points de veto potentiellement débilissants, le potentiel d'une collection hétéroclite de politiques locales (*patchwork* de politiques), ou les pressions concurrentielles qui tirent les politiques vers le bas (le problème de l'action collective). Dans ces deux derniers scénarios, la coordination verticale est nécessaire, selon un chercheur (Gordon 2015, 122-123). Il est facile de voir comment la gouvernance du changement climatique peut être compliquée par l'un ou l'autre de ces scénarios, en particulier compte tenu des coûts initiaux que les mesures d'atténuation peuvent impliquer et du degré de conflit idéologique qui les entoure.

5.1 Les points de veto

Le fédéralisme a été considéré comme un obstacle à l'élaboration des politiques, soit parce que le gouvernement concerné ne dispose pas d'une autorité juridictionnelle adéquate, soit parce que les institutions de représentation des unités constitutives au sein du gouvernement central disposent d'un droit de veto. Ces cas ont mis en lumière quelques exemples d'une telle obstruction. En Espagne, un degré élevé de conflit juridictionnel a caractérisé les questions environnementales (Rodrigo, Aide-Fernandez et Kölling 2023). Dans l'UE, les États membres réticents ont exercé une influence retardatrice (Alberton 2023). Au Canada, les provinces en situation de statu quo ont bloqué l'action pancanadienne en raison d'une convention exigeant l'unanimité intergouvernementale (Harrison 2023). Et lorsque le gouvernement fédéral a fini par prendre des mesures unilatérales, en adoptant la *Loi sur la tarification de la pollution par les gaz à effet de serre* en 2018, cette mesure a pu être contestée sur le plan constitutionnel (bien qu'elle ait été confirmée par la Cour suprême du Canada). Ces dynamiques s'appuient sur le fait que le Canada est une fédération exceptionnellement décentralisée – une conséquence en grande partie du fait qu'il s'agit d'une fédération bicommunautaire, le Québec jouant depuis longtemps un rôle puissamment centrifuge (Gagnon et Simeon 2010 ; Lecours 2019). En dehors de cela et de quelques conflits de compétences entre les États et le gouvernement fédéral aux États-Unis, nous ne voyons pas beaucoup d'obstacles à une gouvernance climatique efficace.

L'Indonésie, en revanche, est une autre histoire. Dans ce pays, deux décennies de décentralisation ont abouti à un désalignement des rôles, des responsabilités et des ressources, ce qui entrave toute action efficace (di Gregorio et Moelino 2023). Comme nous l'avons souligné plus haut, l'Indonésie n'est pas une fédération et a d'ailleurs longtemps manifesté une « aversion » pour le fédéralisme. Son expérience de la gouvernance décentralisée est récente et le système qui en résulte doit être considéré comme un travail en cours.

Alors que les provinces canadiennes étaient en mesure de bloquer l'action du gouvernement central en raison de leur pouvoir au sein de la fédération, elles ne disposent pas d'un droit de veto formel par le biais d'une représentation au parlement canadien. La situation est très différente en Allemagne, où la deuxième chambre, le Bundesrat (Conseil fédéral), est composée de représentants délégués des gouvernements exécutifs des unités constitutives (Länder). Les Länder jouissent donc d'un droit de veto formel et une coalition d'États charbonniers pourrait faire obstacle aux stratégies nationales d'atténuation. Jusqu'à présent, rien n'indique que le *Politikverflechtungsfalle* ou « piège de la décision commune », dont on a beaucoup parlé, soit un obstacle à l'élaboration de la politique fédérale de lutte contre le changement climatique

en Allemagne – bien qu’il puisse le devenir (Eckersley et al. 2023). Le Bundesrat est cependant un type très inhabituel de seconde chambre fédérale, et nous ne nous attendons pas à ce que ce type de point de veto soit un facteur dans d’autres systèmes fédéraux. Le seul autre cas de gouvernance des conseils à l’allemande est celui de l’UE, où l’on retrouve des dynamiques similaires (Hueglin et Fenna 2015).

5.2 La mosaïque des politiques

Si les unités constitutives peuvent très bien s’activer et compenser l’inaction du gouvernement central, il est fort possible que seules certaines d’entre elles le fassent – et à des degrés divers. Ce schéma ressort clairement des études de cas, en particulier des États-Unis et du Canada, où plusieurs juridictions ont pris des initiatives notables en matière de changement climatique, mais où un certain nombre d’entre elles sont également restées fermement attachées au statu quo. Cette réalité est évidente en Allemagne, dans l’UE, en Espagne et en Chine – reflétant ce qui, dans ce dernier cas, a été décrit comme « le conflit entre les intérêts économiques locaux et les objectifs nationaux en matière de gouvernance climatique » (Yi et Cao 2023).

Dans de nombreux cas, le problème va au-delà de la simple existence de réponses diverses. En Éthiopie, les problèmes de débordement entre des unités constitutives définies selon des critères ethniques, jalouses de leurs pouvoirs et de leurs intérêts, sapent les efforts d’atténuation et d’adaptation (Adela, Worku et Nigussie 2023). Oates (1972) a noté que le théorème de la décentralisation repose sur l’internalisation des coûts et des bénéfices d’une politique donnée et sur l’absence d’effets externes significatifs ou de débordements. La décentralisation devient plus problématique lorsque ces effets externes sont plus importants.

Au Canada, la question est de savoir dans quelle mesure les juridictions qui n’ont pas pris de mesures sont celles qui en ont le plus besoin. Quels que soient les efforts concertés du Québec ou de la Colombie-Britannique pour réduire leurs émissions, ils ne peuvent compenser la contribution importante et croissante de l’Alberta. « Avec seulement 12 % de la population, l’Alberta contribue à plus de 40 % des émissions du Canada, et son bien-être économique est lié à ses industries à fortes émissions (Harrison 2023 ; Macdonald 2020). En conséquence, les émissions du Canada ont continué à augmenter. De la même manière, les efforts des États du sud du Brésil ne peuvent pas compenser les émissions importantes et croissantes de leurs homologues amazoniens (Seleguim et Rei 2023).

D’aucuns estiment que cette dynamique est fatale pour la gouvernance du changement climatique. « Les tentatives de réduction des émissions de gaz à effet de serre (...) par une juridiction n’ont aucun sens si d’autres permettent aux émissions d’augmenter d’une quantité égale (ou supérieure). Une réponse efficace ... nécessite une coordination verticale (Gordon 2015, 122-123). » Cela semble toutefois exagéré. Si les émissions augmentent dans certaines juridictions sur la base du statu quo alors que d’autres membres de la fédération mettent en œuvre des politiques pour réduire les leurs, ces réductions sont néanmoins des réductions de la production nette à l’échelle de la fédération, tout comme elles le seraient s’il n’y avait pas de partisans du moindre effort. Même si les efforts d’atténuation de la Colombie-Britannique, du Québec et de l’Ontario sont éclipsés par les émissions importantes et croissantes de l’Alberta et que les leaders ne peuvent pas compenser les retardataires, les émissions nettes du Canada sont toujours inférieures à ce qu’elles seraient si ces trois provinces avaient également continué à polluer dans le cadre d’un statu quo. Aucune des réductions réalisées n’est « insignifiante ». Mais ce n’est qu’une maigre consolation, affirme Harrison (2023) : dans une fédération comme

le Canada, le gouvernement central doit avoir la main lourde si l'on veut réduire les émissions. Il semblerait que ce soit le cas pour toute fédération où il existe des juridictions attachées à des industries à forte intensité d'émissions d'une telle ampleur.

Un scénario très différent est représenté par le cas de l'Australie, où les États ont varié dans leur engagement, mais pas au point que certaines juridictions annulent effectivement les efforts des autres (Fenna 2023). En raison de leurs exportations de charbon et de GNL, l'Australie occidentale et le Queensland jouent un rôle analogue à celui de l'Alberta, mais pas au même degré. La différence ne réside pas dans les systèmes fédéraux respectifs, mais dans le type et la répartition des ressources au sein de ces systèmes. Les ressources en combustibles fossiles et en énergies renouvelables sont plus uniformément réparties en Australie et aucune n'est aussi polluante que les sables bitumineux de l'Alberta.

5.3. Le problème des actions collectives

Étant donné qu'aucune unité constitutive « agissant seule, n'est même capable d'adopter des mesures de contrôle des émissions qui permettraient de réduire les émissions mondiales », et en supposant que les efforts d'atténuation sont coûteux, il y a de bonnes raisons de penser que toutes les juridictions seraient tentées de « profiter » des efforts des autres (Adler 2008, 448). La réduction des émissions représente à cet égard un mouvement beaucoup plus difficile à vendre pour les juridictions individuelles que d'autres politiques environnementales où les avantages sont généralement internalisés dans une plus large mesure (Gómez 2024). Les études examinées ici ne fournissent toutefois que peu de preuves de l'existence d'un tel effet. Cela semble cohérent avec les conclusions selon lesquelles l'action juridictionnelle en matière de changement climatique est davantage déterminée par la dynamique interne que par le dilemme de l'action collective externe (p. ex. Aklin et Mildenberger, 2020 ; Matisoff 2008).

En conclusion

Le fédéralisme a sans aucun doute amélioré la gouvernance du changement climatique dans plusieurs des pays examinés ici. Il l'a fait principalement grâce à sa redondance intrinsèque, qui permet aux unités constitutives d'intervenir et de combler le vide au cas où le gouvernement central n'agirait pas. Ce potentiel de compensation a été le plus évident dans le cas de l'Australie, mais également dans d'autres fédérations étudiées ici, à savoir le Canada, les États-Unis et le Brésil. Toutefois, l'expression « combler le vide » est presque inévitablement exagérée. Il n'existe aucun exemple où l'effet net de l'action des unités constitutives aurait été égal à celui d'un programme global de la fédération équivalent à celui entrepris dans les unités constitutives les plus ambitieuses. Le vide n'est au mieux que partiellement comblé. La mesure dans laquelle cela se produit est fortement influencée par l'économie géopolitique de la fédération en question. Les unités constitutives dont l'intérêt économique est fortement lié à des modèles d'activité économique à forte émission sont très peu susceptibles de suivre l'exemple de celles dont la base de ressources et le profil économique sont différents.

Les comptes rendus présentés ici confirment que le fédéralisme et les accords de type fédéral fonctionnent de manière transversale, facilitant l'action politique à certains égards et l'entravant à d'autres. Les effets de la division des compétences varient en fonction d'une série de facteurs institutionnels, politiques, sociaux, économiques et géographiques. Certains modèles ont toutefois émergé, et les avantages ou inconvénients du fédéralisme qui ont été évoqués n'ont pas tous été des facteurs importants.

Enfin, le dysfonctionnement est moins un problème de fédéralisme qu'un problème de fédéralisme *insuffisant*. C'est dans les systèmes fortement centralisés ou dans ceux en phase de développement de la décentralisation que nous avons constaté les défis les plus persistants en matière de gouvernance du changement climatique. Dans ces cas, le manque d'autonomie, de ressources ou de capacités au niveau des unités constitutives ou un mauvais alignement des responsabilités et des incitations ont constitué des obstacles importants.

Sources

- Yalemsew Adela, Adefires Worku et Tilaye Nigussie. 2023. « Gouvernance climatique et fédéralisme en Éthiopie ». Dans *Gouvernance climatique et fédéralisme : une analyse politique comparative du Forum des fédérations*, édité par Alan FENNA, Sébastien JODOIN et Joana SETZER, 109-127. Cambridge : Cambridge University Press.
- Jonathan H. Adler. 2008. « Hothouse Flowers : the vices and virtues of climate federalism ». *Temple Political & Civil Rights Law Review* 17 (2) : 443-64.
- Michaël Aklin et Matto Mildenberger. 2020. « Prisonniers du mauvais dilemme : pourquoi le conflit distributif, et non l'action collective, caractérise la politique du changement climatique » *Politique environnementale mondiale* 20 (4) : 4-27.
- Mariachiara Alberton. 2023. « Gouvernance climatique et fédéralisme dans l'Union européenne ». Dans *Gouvernance du climat et fédéralisme : une analyse politique comparative du Forum des fédérations*, édité par Alan FENNA, Sébastien JODOIN et Joana SETZER. Cambridge : Cambridge University Press.
- Channing Arndt, Doug Arent, Faaiqa Hartley, Bruno Merven et Alam Hossain Mondal. 2019. « Plus vite que vous ne le pensez : les énergies renouvelables et les pays en développement ». *Revue annuelle de l'économie des ressources* 11 (1) : 149-68.
- Nicholas Aroney et John Kincaid, éd. 2017. *Les tribunaux dans les systèmes fédéraux : fédéralistes ou unitaristes ?* Toronto : University of Toronto Press.
- Andreas Balthasar, Miranda A. Schreurs et Frédéric Varone. 2020. « La transition énergétique en Europe et aux États-Unis : entrepreneurs politiques et acteurs du veto dans les systèmes fédéralistes », *Journal de l'environnement et du développement* 29 (1) : 3-25.
- Steven Bernstein et Matthew Hoffman. 2018. « La politique de décarbonisation et l'impact catalytique des expériences climatiques infranationales ». *Sciences politiques* 51 (2) : 189-211.
- Robbert Biesbrook et Alexandra Lesnikowski. 2018. « Adaptation : la dimension négligée de la gouvernance polycentrique du climat ». *Gouverner le changement climatique : la polycentricité en action*, édité par Andrew Jordan, Dave Huitema, Harro van Asselt et Johanna Forster, 303-19. Cambridge: Cambridge University Press.
- Douglas M. Brown. 2012. « Politique comparative en matière de changement climatique et fédéralisme : une vue d'ensemble ». *Examen de la recherche sur les politiques* 29 (3) : 322-333.
- James Bryce. 1893. *Le Commonwealth américain. 3e éd. 2 volumes. Vol. 1. Londres : Macmillan.*
- Jessica Bulman-Pozen. 2014. « Le fédéralisme partisan ». *Harvard Law Review* 127 (4) : 1077-1146.
- William W. Buzbee. 2015. « Fédéralisme climatique, échec de la réglementation et risques d'inversion, et renforcement des incitations à l'innovation ». Dans *Le droit et la politique du fédéralisme environnemental T : une analyse comparative*, édité par Kalyani Robbins, 145-68. Cheltenham: Edward Elgar.
- Juan Casado-Asensio et Reinhard Steurer. 2016. « Atténuer le changement climatique dans un pays fédéral engagé dans le protocole de Kyoto : comment le fédéralisme suisse a compliqué un défi déjà complexe ». *Sciences politiques* 49 (3) : 257-79.

- Sujit Choudhry. 2020. « Le fédéralisme allemand en traduction : l'impact de la Grundgesetz allemande sur la constitution sud-africaine de 1996 ». Dans *Reformbaustelle Bundestaats*, édité par Felix Knüpling, Mario Kölling, Sabine Kropp et Henrik Scheller, 229–46.
- Paolo Dardanelli, John Kincaid, Alan Fenna, André Kaiser, André Lecours, et Ajay Kumar Singh. 2019. « Conceptualiser, mesurer et théoriser la décentralisation dynamique dans les fédérations ». *Publius* 49 (1) : 1–29. <https://doi.org/10.1093/publius/pjy036>.
- Paolo Dardanelli, John Kincaid, Alan Fenna, André Kaiser, André Lecours, Ajay Kumar Singh, Sean Mueller, et Stephan Vogel. 2019. « Dynamique de décentralisation dans les fédérations : conclusions comparatives ». *Publius* 49 (1) : 194–219. <https://doi.org/10.1093/publius/pjy037>.
- Alexis de Tocqueville. 1848. *De la démocratie en Amérique*. 2^{ème} éd. Paris : Pagnerre.
- Jaap de Visser et Anél du Plessis. 2023. « Gouvernance climatique et fédéralisme en Afrique du Sud ». Dans *Gouvernance climatique et fédéralisme : une analyse politique comparative du Forum des fédérations*, édité par Alan Fenna, Sébastien Jodoin et Joana Setzer, 241–62. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martha Derthick. 2010. « Fédéralisme Compensatoire ». Dans *Greenhouse Governance : aborder le changement climatique en Amérique*, édité par Barry G. Rabe, 58–72. Washington DC: Brookings Institution.
- Monica di Gregorio et Moira Moelino. 2023. « Gouvernance climatique et décentralisation en Indonésie ». Dans *Gouvernance climatique et fédéralisme: une analyse politique comparative du Forum des fédérations*, édité par Alan Fenna, Sébastien Jodoin et Joana Setzer, 198–217. Cambridge: Cambridge University Press.
- A. V. Dicey. 1915. *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*. 8^{ème} éd. Londres : Macmillan.
- Geoffrey Dolphin, Michael G. Pollitt et David M. Newbery. 2020. « L'économie politique de la tarification du carbone : une analyse de panel ». *Oxford Economic Papers* 72 (2).
- Peter, Kristine Kern Eckersley, Wolfgang Haupt, et Hannah Müller. 2023. « Gouvernance climatique et fédéralisme en Allemagne ». Dans *Gouvernance climatique et fédéralisme: une analyse politique comparative du Forum des fédérations*, édité par Alan Fenna, Sébastien Jodoin et Joana Setzer, 150–76. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kirsten H. Engel. 2015. « L'énigme de l'innovation politique en matière de changement climatique dans les États ». Dans *Le droit et la politique du fédéralisme environnemental : une analyse comparative*, édité par Kalyani Robbins, 169–87. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kirsten Engel et Susan Rose-Ackerman. 2001. « Fédéralisme environnemental aux États-Unis : les risques de la dévolution ». Dans *Concurrence réglementaire et intégration économique : perspectives comparatives*, édité par Daniel C. Esty et Damien Geradin, 135–53. New York: Oxford University Press.
- Hanna Fekete, Takeshi Kuramochi, Mark Roelfsema, Michel den Elzen, Nicklas Forsell, Niklas Höhne, Lisa Luna, Frederic Hans, Sebastian Sterl, Jos Olivier, Heleen van Soest, Stefan Frank et Mykola Gusti. 2021. « Un examen des politiques réussies d'atténuation du changement climatique dans les principales économies émettrices et la possibilité de les reproduire à l'échelle mondiale ». *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 137.
- Alan Fenna. 2019. « Quel espoir pour le fédéralisme comparatif ». Dans *Un programme de recherche pour les études sur le fédéralisme*, édité par John Kincaid, 76–92. Cheltenham: Edward Elgar.

- Alan Fenna. 2023. « Gouvernance climatique et fédéralisme en Australie ». Dans *Gouvernance climatique et fédéralisme : une analyse politique comparative du Forum des fédérations*, édité par Alan Fenna, Sébastien Jodoin et Joana Setzer, 14–40. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alan Fenna et Johanna Schnabel. 2024. « Qu'est-ce que le fédéralisme ? Quelques précisions sur les définitions ». *Publius*, 54 (2) : 179–200.
- Assefa Fiseha et Mohammed Habib. 2010. « Éthiopie ». Dans *Diversité et unité dans les pays fédéraux*, édité par Luis Moreno et César Colino, dans *Un dialogue mondial sur le fédéralisme*, 139–66. Montréal & Kingston: McGill–Queen's University Press.
- Luke Fowler. 2020. *Fédéralisme environnemental : anciens héritages et nouveaux défis*. Abingdon : Routledge.
- Alain-G. Gagnon et Richard Simeon. 2010. « Canada ». Dans *Diversité et unité dans les pays fédéraux*, édité par Luis Moreno et César Colino. Montréal & Kingston: McGill–Queen's University Press.
- Johannes Müller Gómez. 2024. « Fédéralisme, gouvernance décentralisée et prise de décision conjointe : une mauvaise nouvelle pour la mise en œuvre des accords internationaux sur l'environnement ». *Publius*, forthcoming.
- David J. Gordon. 2015. « Un équilibre précaire : la coordination de la gouvernance climatique dans les systèmes fédérés ». *Politique environnementale mondiale* 15 (2) : 121–41.
- Scott L. Greer. 2010. « Comment la décentralisation affecte-t-elle l'État-providence ? Les politiques territoriales et l'État-providence au Royaume-Uni et aux États-Unis ». *Journal of Social Policy* 39 : 181–201.
- Kathryn Harrison. 2023. « Gouvernance climatique et fédéralisme au Canada ». Dans *Gouvernance climatique et fédéralisme : une analyse politique comparative du Forum des fédérations*, édité par Alan Fenna, Sébastien Jodoin and Joana Setzer, 64–85. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marco Heredia et Beatriz Corral. 2023. « Gouvernance climatique et fédéralisme au Mexique ». Dans *Gouvernance climatique et fédéralisme : une analyse politique comparative du Forum des fédérations*, édité par Alan Fenna, Sébastien Jodoin and Joana Setzer, 218–40. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomas O. Hueglin et Alan Fenna. 2015. *Fédéralisme comparatif : une enquête systématique. 2e édition*. Toronto ON: University of Toronto Press.
- IPCC. 2014. *Changement climatique 2014 : Rapport de synthèse. Contribution des groupes de travail I, II et III au cinquième rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* (Genève).
- . 4 avril 2022. *Changement climatique 2022 : atténuation du changement climatique. Contribution du groupe de travail III au sixième rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*.
- Martin Jänicke. 2017. « Le système multi-niveaux de la gouvernance mondiale du climat : le modèle et son état actuel », *Politique environnementale et gouvernance*. 27 (2) : 108–121.

- Jesse D. Jenkins 2014. « Contraintes de l'économie politique sur les politiques de tarification du carbone : quelles sont les implications pour l'efficacité économique, l'efficacité environnementale et la conception de la politique climatique » ? *Energy Policy* 69 : 467-77.
- Sarah M. Jordaan, Adrienne Davidson, Jamal A. Nazari, et Irene M. Herremans. 2019 » La dynamique de l'avancement de la politique climatique dans les systèmes politiques fédéraux ». *Politique environnementale et gouvernance* 29 (3) : 220-234.
- Marlene Kammerer, Sean Mueller, Karin Ingold et and Maria Gallman. 2023. « Gouvernance climatique et fédéralisme en Suisse ». Dans *Gouvernance climatique et fédéralisme : une analyse politique comparative du Forum des fédérations*, édité par Alan Fenna, Sébastien Jodoin and Joana Setzer, 285-305. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roger Karapin, Andreas Balthasar, Miranda A. Schreurs et Frédéric Varone. 2020. « Le fédéralisme, une épée à double tranchant : la lenteur de la transition énergétique aux États-Unis », *Journal of Environment & Development*. 29 (1) : 26-50.
- Damien Kingsbury. 2013. « Indonésie : régime politique arbitraire, État unitaire ». Dans le *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, édité par John Loughlin, John Kincaid et Wilfried Swenden, 401-12. Abingdon: Routledge.
- Martin Landau. 1973. « Fédéralisme, redondance et fiabilité du système ». *Publius* 3 (2) : 173-96.
- André Lecours. 2019. « La dé / centralisation dynamique au Canada, 1867-2010 ». *Publius* 49 (1) : 57-83.
- Douglas Macdonald. 2020. *Carbon Province, Hydro Province : le défi du fédéralisme canadien en matière d'énergie et de climat*. Toronto ON: University of Toronto Press.
- Daniel C. Matisoff. 2008. « L'adoption de politiques nationales en matière de changement climatique et de normes en matière de portefeuille d'énergies renouvelables : diffusion régionale ou déterminants internes » ? *Review of Policy Research* 25 (6) : 527-46.
- Peter J. May. 1992. « L'apprentissage et l'échec des politiques ». *Journal of Public Policy* 12 (4) : 331-54.
- Matto Mildenberger. 2020. *Le carbone capturé : comment les syndicats et les entreprises contrôlent les politiques climatiques*. Cambridge MA: MIT Press.
- Sean Mueller. 2020. « La Loi fondamentale et le fédéralisme allemand vus de l'extérieur : Des inspirations pour la Suisse ? » Dans *Reformbaustelle Bundestaad*, édité par Felix Knüpling, Mario Kölling, Sabine Kropp and Henrik Scheller, 247-66. Wiesbaden: Springer.
- Sean Mueller et Alan Fenna. 2022. « Fédéralisme dual ou administratif : origines et évolution de deux modèles ». *Publius* 52 (4) : 525-552.
- William D. Nordhaus. 2013. *Le casino climatique : risque, incertitude et économie pour un monde en réchauffement*. Yale University Press.
- Wallace E. Oates. 1972. *Le fédéralisme fiscal*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE. 2019. *Taxer la consommation d'énergie 2019 : utiliser les taxes pour l'action climatique*. Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.
- Elinor Ostrom. 2012. « Externalités imbriquées et institutions polycentriques : devons-nous attendre des solutions globales au changement climatique avant d'agir à d'autres échelles ? ». *Théorie économique* 49 (2) : 353-69.

- Aditya Valiathan Pillai et Navroz K. Dubash. 2023. « Gouvernance climatique et fédéralisme en Inde ». Dans *Gouvernance climatique et fédéralisme : une analyse politique comparative du Forum des fédérations*, édité par Alan Fenna, Sébastien Jodoin et Joana Setzer, 177–97. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johanne Poirier et Cheryl Saunders. 2015. « Comparaison des relations intergouvernementales dans les systèmes fédéraux : une introduction ». Dans *Les relations intergouvernementales dans les systèmes fédéraux : structures et dynamiques comparées*, édité par Johanne Poirier, Cheryl Saunders et John Kincaid, 1–13. Don Mills ON: Oxford University Press.
- Sarah B. Pralle. 2003. « Magasinage de lieux, stratégie politique et changement de politique : l'internationalisation de la défense des forêts canadiennes ». *Journal of Public Policy* 23 (3) : 233–60.
- Barry G. Rabe. 2018. *Peut-on fixer un prix pour le carbone ?* Cambridge MA: MIT Press.
- Rabe, Barry G., and Christopher P. Borick. 2012. « Carbon Taxation and Policy Labeling: experience from American states and Canadian provinces ». *Review of Policy Research* 29 (3) : 358–82.
- Barry G. Rabe et Hannah Smith. 2023. « Gouvernance climatique et fédéralisme aux États Unis d'Amérique ». Dans *Gouvernance climatique et fédéralisme : une analyse politique comparative du Forum des fédérations*, édité par Alan Fenna, Sébastien Jodoin et Joana Setzer, 306–27. Cambridge: Cambridge University Press.
- Anthony Reid. 2007. « L'aversion post-révolutionnaire de l'Indonésie pour le fédéralisme ». Dans *Le fédéralisme en Asie*, édité par Baogang He, Brian Galligan et Takashi Inoguchi, 144–64. Cheltenham: Edward Elgar.
- Susana Galera Rodrigo, Mercedes Aide-Fernandez et Mario Kölling. 2023. « Gouvernance climatique et fédéralisme en Espagne ». Dans *Gouvernance climatique et fédéralisme : une analyse politique comparative du Forum des fédérations*, édité par Alan Fenna, Sébastien Jodoin et Joana Setzer, 263–84. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johanna Schnabel. 2020. *Gérer les interdépendances dans les systèmes fédéraux : les conseils intergouvernementaux et l'élaboration des politiques publiques*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Fabiana Barbi Seleguim et Fernando Rei. 2023. « Gouvernance climatique et fédéralisme au Brésil ». Dans *Gouvernance climatique et fédéralisme : une analyse politique comparative du Forum des fédérations*, édité par Alan Fenna, Sébastien Jodoin et Joana Setzer, 41–63. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nico Steytler, éd. 2024. *Le Manuel du Forum des Fédérations sur les collectivités locales dans les systèmes fédéraux*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Chris Tapscott. 2015. « République d'Afrique du Sud : une voie incertaine vers la démocratie fédérale ». Dans *Partis politiques et société civile dans les pays fédéraux*, édité par Klaus Detterbeck, Wolfgang Renzsch et John Kincaid, 199–226. Don Mills ON: Oxford University Press.
- R. Kent Weaver. 2020. « Dynamique politique dans les systèmes fédéraux : un cadre d'analyse ». *Publius* 50 (2) : 157–87.
- Inger Weibust. 2009. *Le Léviathan vert : les arguments en faveur d'un rôle du gouvernement fédéral dans la politique environnementale*. Farnham: Ashgate.

- Neal D. Woods. 2021. « Une course à l'abîme en matière d'environnement ? Les lois « pas plus strictes » dans les États américains ». *Publius* 51 (2) : 238–61.
- Hongtao Yi et Shuai Cao. 2023. « Gouvernance climatique et fédéralisme en Chine ». Dans *Gouvernance climatique et fédéralisme : une analyse politique comparative du Forum des fédérations*, édité par Alan Fenna, Sébastien Jodoin et Joana Setzer, 86–108. Cambridge: Cambridge University Press.

ISBN: 978-1-988781-04-4



Forum of Federations
75 Albert Street, Suite 411
Ottawa, Ontario (Canada) K1P 5E7
forumfed.org