

1. Revue de littérature

Le fédéralisme est « un système de gouvernement qui divise les pouvoirs souverains entre une autorité centrale et des unités gouvernementales régionales¹ » (Kalyani, 2015). Il est « particulièrement bien adapté aux États dont la superficie est étendue ou dont la population inclut des communautés culturelles distinctes » (Duplé, 2014). Le fédéralisme définit donc toutes les structures de pouvoir se situant entre le pays parfaitement unitaire, où toutes les décisions sont prises par un unique gouvernement, et le simple regroupement de pays. Si une définition juridique distingue la fédération de la confédération², l'analyse économique du fédéralisme englobera généralement les deux formes d'organisation, voire celle des pays unitaires sur le plan juridique, mais où certaines fonctions gouvernementales sont en partie déléguées à des unités administratives inférieures, qu'elles soient régionales ou municipales. On peut penser au pouvoir de taxer et redistribuer, mais aussi de règlementer certains secteurs.

L'intérêt des économistes envers le fédéralisme repose sur l'intuition que différents niveaux de centralisation conviennent à différents champs de compétences. Stigler (1957), l'un des premiers économistes à avoir conceptualisé le fédéralisme, prétend que « la prise de décision devrait revenir au plus bas niveau de gouvernement cohérent avec les objectifs de l'efficacité et de l'équité ». William Oates (1972) reprendra partiellement cette définition dans son principe de « correspondance parfaite », qui désigne une situation où la juridiction responsable d'une politique coïncide avec les limites géographiques des impacts qu'a cette politique sur les ménages. Il théoriserait cette intuition grâce au théorème de la décentralisation, qui prédit qu'en l'absence d'économies d'échelle et d'externalités, une politique décentralisée sera toujours au moins faiblement préférable à l'option centralisée.³ Les hypothèses du modèle étant fortes, en particulier celles d'absence d'externalités et de gouvernement bienveillant, plusieurs raffinements du modèle lui succéderont.

¹ Aussi appelées gouvernements infranationaux ou, plus couramment dans la littérature économique, juridictions.

² Les unités constituant cette dernière ont une personnalité juridique à l'égard du droit international, comme c'est le cas des pays membres de l'Union européenne. Cela leur permet notamment de signer des traités internationaux.

³ L'option centralisée consiste en une politique uniforme dans le théorème d'Oates. Dans les faits, même si l'uniformité des politiques centralisées est courante, elle n'est pas une condition nécessaire à la centralisation. Voir Lockwood (2000, 2002) pour une critique.

Comprendre la formation des politiques environnementales lorsque le pouvoir est partagé entre un gouvernement fédéral et plusieurs gouvernements infranationaux peut être une tâche complexe. À cet effet, deux branches de la théorie du fédéralisme sont particulièrement éclairantes. La première, plutôt normative, cherche généralement à déterminer quelle allocation des pouvoirs environnementaux s'approche le plus du meilleur résultat pour la société. La deuxième branche, plus positive, s'attèle quant à elle à décortiquer les mécanismes par lesquels un partage des compétences émerge du processus politique. L'analyse positive du partage des pouvoirs est surtout abordée par les sciences politiques. Néanmoins, les modèles d'économie politique ne sont pas étrangers à cet aspect du fédéralisme et s'avèrent être des outils pertinents pour analyser les questions en découlent.

1.1 Fédéralisme environnemental

Comme son nom l'indique, la notion de fédéralisme environnemental renvoie au partage des pouvoirs entourant la politique environnementale. C'est une extension naturelle de la théorie du fédéralisme fiscal, qui s'intéresse à la répartition des fonctions d'allocation et de redistribution entre un gouvernement central (souvent fédéral) et ses unités constituantes (provinces, États, Länder ou autres). Lorsqu'un groupe d'États adopte une structure fédérale, ces derniers sacrifient une partie de leur souveraineté afin d'accroître leurs gains communs. La justification la plus intuitive du fédéralisme est une meilleure internalisation des externalités.⁴ La nature transfrontalière de certains biens publics conduit les juridictions à les fournir en quantité sous-optimale. Sans compensation, il n'est pas dans l'intérêt d'une juridiction de tenir compte du bien-être de ses voisines dans l'établissement de sa politique.⁵ Confier cette compétence au palier supérieur peut atténuer les problèmes liés au comportement de passager clandestin.

Il est également possible que des économies d'échelle rendent avantageuse la mise en œuvre d'une politique à l'échelle nationale. C'est le cas notamment des investissements en recherche scientifique (Esty, 1996 et Adler, 2005). Il est possible que certaines problématiques puissent être

⁴ R. Steward (1977) mentionne également d'autres facteurs, comme la tragédie des biens communs, les économies d'échelle et l'hétérogénéité dans la représentation politique.

⁵ J. Adler (2005) donne les parcs nationaux et la protection des habitats d'espèces animales comme exemples américains de biens publics transfrontaliers qui seraient sous-produits sans qu'une compensation soit versée aux États.

réglées par la coopération partielle entre les juridictions touchées. Lorsqu'une problématique environnementale ne concerne qu'un nombre limité d'États, le théorème de Coase conclut que sous certaines conditions, dont un petit nombre de participants, la négociation privée peut mener à une allocation optimale. Lorsque le nombre d'États concernés est plus élevé, une coopération efficace est moins probable. Le bénéfice de se comporter en passager clandestin augmente à mesure que le nombre de coopérants potentiels est élevé. La littérature à ce sujet est vaste.⁶

Les premiers modèles de fédéralisme environnemental mettent surtout l'accent sur les côtés positifs de la décentralisation. Plusieurs de ces modèles établissent la supériorité de la décentralisation sans avoir recours au théorème d'Oates. On y relâche notamment certaines hypothèses fortes, comme l'absence d'externalités transfrontalières. Dans la plupart de ces études, la mobilité des ménages ou des firmes est élevée. Les gouvernements régionaux se concurrencent dans leurs politiques afin d'attirer les investissements et les contribuables ou de plaire à certains groupes organisés.⁷ Wellisch (1995) permet aux ménages et aux firmes d'être parfaitement mobiles et en conclut que la décentralisation est optimale à condition qu'aucune externalité ne traverse la frontière des juridictions et que la taxe ou les permis échangeables soient utilisés comme instruments, et pas des normes réglementaires.⁸ Les études empiriques montrent toutefois que, à quelques exceptions près, la mobilité des ménages et des firmes est peu élevée et que la réglementation environnementale n'explique qu'une portion marginale des migrations interrégionales.⁹

Un autre argument avancé pour justifier la décentralisation des pouvoirs environnementaux est un meilleur arrimage des politiques publiques avec les préférences des ménages. Comme le souligne Millimet (2013), ces préférences seraient surtout déterminées par composition industrielle des juridictions, mais aussi par le revenu et l'éducation de leurs résidents. Trois éléments reviennent souvent dans la littérature pour expliquer cette plus grande facilité pour les gouvernements locaux de satisfaire leurs citoyens. D'abord, des contraintes légales peuvent empêcher un gouvernement central de différencier ses politiques d'une région à l'autre. Cette intuition, très exploitée dans les

⁶ Parmi d'autres, on peut se référer aux analyses de Barrett (1994) et Rubio et Casino (2005).

⁷ Typiquement, on retrouvera les industrialistes, les environnementalistes et les travailleurs parmi ces groupes.

⁸ La raison est qu'avec des firmes mobiles, l'utilisation de normes sur les émissions crée une rente situationnelle profitant aux firmes, attirant du coup celles des juridictions voisines.

⁹ Voir Millimet (2013) pour une liste de ces études.

modèles économiques, serait toutefois peu observée selon Bestley et Coate (2003).¹⁰ Ensuite, des asymétries d'information entre le gouvernement et ses citoyens seraient plus fortes aux paliers supérieurs. Encore une fois, la littérature empirique ne supporte pas cet argument (Wilson, 1999). Enfin, le plus important argument théorique pour la décentralisation serait une plus grande responsabilité des gouvernements locaux lorsque les politiques dévient de ce que les électeurs désirent (Faguet, 2014).

1.2 Économie politique du fédéralisme

Il y a plusieurs raisons d'aborder le fédéralisme environnemental sous l'angle de l'économie politique. D'abord, sur le plan empirique, de nombreux exemples suggèrent que l'élaboration d'une politique est souvent confiée à un palier gouvernemental qui n'est pas cohérent avec l'importance des effets externes en jeu. Les exemples ne manquent pas de situations où la mise en œuvre d'une politique nationale avait des effets plutôt locaux et où, à l'inverse, une politique locale avait des effets plus nationaux.¹¹ L'efficacité économique n'est donc pas le seul déterminant du palier gouvernemental responsable de légiférer sur une problématique environnementale. Une autre raison d'utiliser les modèles d'économie politique est qu'une partie des compétences législatives n'est pas prévue dans les constitutions sur lesquelles se base le partage des pouvoirs. C'est le cas de l'environnement dans plusieurs fédérations importantes, y compris le Canada, les États-Unis et l'Australie. Dans ces cas, les jeux de négociation entre le gouvernement fédéral et ses unités constituantes peuvent expliquer la répartition des compétences au fil du temps. C'est pour cette raison que Ryan (2011) affirme que c'est au sujet de la réglementation environnementale que les réclamations des états fédérés et du gouvernement fédéral sont simultanément à leur plus fort.

La constitution d'une fédération comprend généralement une énumération codifiée des compétences réglementaires spécifiant lesquelles sont assignées aux paliers fédéral et infranational. Certaines compétences sont exclusives, c'est-à-dire qu'elles sont entièrement réservées au palier auquel elles sont octroyées, alors que d'autres sont concurrentes. Dans ces dernières, le pouvoir est partagé

¹⁰ Par exemple, les politiques de péréquation sont nécessairement différenciées. Une exception s'observerait toutefois pour les taxes prélevées par le gouvernement fédéral, qui doivent généralement être uniformes d'une juridiction à l'autre.

¹¹ Pour des exemples de problèmes environnementaux où le gouvernement fédéral étatsunien s'est désisté lorsqu'il y avait des externalités, ou à l'inverse a été très actif lorsque les effets en question étaient locaux, voir Adler (2005).

entre les deux paliers. Par exemple, l'environnement est considéré comme une compétence partagée au Canada, et les tribunaux peuvent servir en cas de conflit à bien répartir les responsabilités entre les acteurs politiques.¹² Selon le problème environnemental en question, l'un ou l'autre des paliers gouvernementaux peut avoir prépondérance dans le choix de ses politiques. Il est toujours possible de déroger de la répartition prévue par la constitution, mais cela peut demander un amendement, dont les règles d'adoption varient fortement d'une fédération à l'autre.¹³

Le partage initial des pouvoirs ne peut pas être exhaustif au point d'inclure tous les problèmes présents et futurs auxquels les gouvernements auront à faire face. C'est pour cette raison que les constitutions incluent normalement une clause spécifiant à qui est octroyé le pouvoir résiduaire, c'est-à-dire la compétence de légiférer (ou de déléguer) toute matière qui ne serait pas incluse dans la constitution. En Belgique et au Canada, c'est le gouvernement fédéral qui hérite de ce pouvoir.¹⁴ À l'autre extrême, le dixième amendement de la constitution des États-Unis précise que tous les pouvoirs qui ne sont pas explicitement accordés au gouvernement fédéral reviennent aux États. C'est le cas également de la plupart des fédérations (Alen, 1994).

Le pouvoir résiduaire n'implique pas que la responsabilité sur une matière non prévue par la constitution revienne nécessairement au palier identifié. Ce dernier a toutefois le choix d'assumer cette responsabilité ou de la déléguer à l'autre palier. Certains auteurs ont noté que cette possibilité pouvait conduire à un accroissement de l'importance du gouvernement fédéral. À cet égard, la loi de Popitz énonce que les finances publiques dans une fédération tendent à se centraliser car le gouvernement fédéral s'empare des sources de recettes fiscales avec le temps (Mueller, 2003). Grossman et West (1994) trouvent que ce processus de centralisation est survenu au Canada.¹⁵ Notamment le mécanisme de péréquation propre au Canada serait le résultat d'un « cartel » de provinces dont l'objectif était de réduire une concurrence fiscale qui les désavantageait.

¹² L'environnement n'est pas un pouvoir inscrit dans la constitution originelle, mais les tribunaux ont réparti les responsabilités entre les paliers gouvernementaux en fonction des compétences touchées (par exemple : pêcheries, transport, municipalités).

¹³ La constitution canadienne prévoit plusieurs procédures d'amendement selon le sujet concerné. La procédure normale requiert que la modification proposée soit adoptée par au moins 7 provinces représentant au moins 50% de la population. Pour certains sujets ciblés comme la monarchie, l'unanimité peut être requise. Pour d'autres, l'adoption unilatérale d'une province ou du gouvernement fédéral est possible.

¹⁴ Au Canada, l'article 91 de la constitution confère au gouvernement fédéral le pouvoir de « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par la présente loi exclusivement assignés aux législatures des provinces ».

¹⁵ Le même exercice a été fait pour l'Union européenne par Vaubel (1994) et pour l'Allemagne par Blankart (2000).

Kelemen (2000) étudie quant à lui la réglementation environnementale des fédérations en mettant l'accent sur les préférences des unités politiques. Il avance que le gouvernement central d'une fédération poursuit deux objectifs : augmenter son soutien populaire et accroître son autorité. Le premier objectif améliore directement ses chances d'être réélu, alors que le deuxième le lui permet de façon indirecte. Avoir un champ de compétences plus étendu donne l'occasion au gouvernement fédéral de s'attribuer le mérite des politiques implémentées dans les sphères en question. Cela lui donne également un pouvoir de négociation en vue de régler les questions litigieuses avec les unités infranationales.¹⁶

Pour Kelemen, les gouvernements régionaux poursuivent le même objectif que le gouvernement fédéral, c'est-à-dire d'augmenter leurs chances de se faire réélire, même si cela se fait au détriment des juridictions voisines. Toutefois, ils sont prêts à confier le pouvoir de régler au palier fédéral si cela est nécessaire pour réussir une politique publique appréciée de leurs électeurs. Pour Stevenson (2009), les gouvernements régionaux se comportent comme des organisations : ils font valoir leur intérêt pour maximiser leur objectif. Autrement dit, ils agissent comme des groupes d'intérêt. L'efficacité nationale qui peut en émerger est une conséquence possible de la dynamique de négociation avec le gouvernement fédéral, mais n'est pas en soi l'objectif d'un gouvernement régional.

Lorsqu'un polluant doit être réglementé au niveau national, il est donc plausible que les relations intergouvernementales reflètent cette dynamique de recherche de rente. Au Canada, aucune instance n'était initialement prévue pour représenter les provinces auprès du gouvernement fédéral, laissant la porte ouverte aux négociations politiques directes (Hueglin et col., 2004). La Conférence des premiers ministres et le Conseil canadien des ministres de l'environnement sont des exemples de plateformes créées au fil du temps pour pallier ce problème. Selon les auteurs, ce type de politique serait toutefois plus concurrentiel que coopératif. Plusieurs différences majeures dans les préférences sur la centralisation, la richesse ou la composition sectorielle des provinces nuisent à la cohésion et à l'efficacité de ces plateformes. Aux États-Unis, aucune institution intergouvernementale ne permet ce genre de négociations. En conséquence, les relations intergouvernementales reposent essentiellement sur le lobbying exercé par les représentants des États, notamment les gouverneurs

¹⁶ Par exemple, la responsabilité fédérale en matière de santé au Canada donne un certain pouvoir de négociation au gouvernement fédéral. Bien que la fourniture des services de santé soit aujourd'hui de responsabilité provinciale, la part du financement fédéral reste historiquement importante (voir Banting, 2004).

(Anderson, 2008). Il est donc naturel d'étudier les relations verticales d'une fédération en utilisant les théories économiques sur la recherche de rente.

L'un des modèles les plus connus de la théorie sur la recherche de rente et les groupes d'intérêt est certainement celui de Grossman et Helpman (1994). Ces auteurs utilisent un cadre d'analyse introduit par Berheim et Whinston (1986) afin d'expliquer le choix des politiques commerciales d'un gouvernement. Même si l'ouverture au commerce procure un bénéfice net à la population, il a des incitations à taxer les importations pour favoriser les producteurs locaux, qui pratiquent du lobbying. Dans ce modèle, le gouvernement est modélisé comme un agent répondant aux incitations fournies par plusieurs principaux, ici les groupes d'intérêt. Il s'agit donc d'un modèle d'agence commune. Les principaux offrent des contributions en échange d'une politique qui leur est favorable et l'agent choisit la politique de façon à maximiser son objectif. Bien qu'il existe des variantes d'un modèle à l'autre, cet objectif est généralement linéaire dans le surplus social et les contributions des groupes d'intérêt.¹⁷ C'est cette hypothèse qui est retenue dans le modèle des sections suivantes.

Un résultat qui ressort du modèle de Grossman et Helpman est que si chaque principal fait partie d'un unique groupe d'intérêt, que le coût marginal des contributions est uniforme d'un agent à l'autre et que ces contributions ne sont pas contraintes par le revenu des joueurs, la politique d'équilibre devrait être la même que s'il n'y avait pas eu de recherche de rente. Toutefois, il y a un transfert de rente des principaux vers l'agent, équivalant à la somme des contributions versées. Les principaux auraient donc intérêt collectivement à ne pas offrir de contributions à l'agent, mais alors chacun d'eux aurait intérêt individuellement à briser l'entente. On se trouve ainsi en présence d'un dilemme du prisonnier classique. Traditionnellement, les principaux sont des groupes d'intérêt privés, mais Dixit et coll. (1997) proposent d'appliquer le modèle pour expliquer les relations entre un État fédéral et ses unités constituantes. Il faudra attendre Fredriksson (2000) pour voir une application du modèle à ce cadre. Malgré tout, le modèle de Fredriksson se contente de comparer les gains des juridictions selon le niveau de centralisation, et en considérant ce niveau comme exogène. De même, le modèle souffre de quelques hypothèses fortes, comme la répartition uniforme des revenus du gouvernement fédéral aux juridictions locales.

Le modèle de Grossman et Helpman semble être un outil particulièrement intéressant pour représenter les relations verticales entre un gouvernement fédéral et des gouvernements

¹⁷ Dixit et col. (1997) démontrent que les résultats du modèle quasi-linéaire peuvent être généralisés à des fonctions objectif générales si certaines conditions sont respectées, notamment la continuité des fonctions.

infranationaux dans l'élaboration d'une politique nationale. Par contre, il peut difficilement expliquer comment le gouvernement fédéral s'est retrouvé en charge d'une responsabilité donnée. Peu d'auteurs ont tenté d'endogénéiser le partage des pouvoirs dans une fédération. Lorz et Willmann (2005) analysent le choix du niveau de centralisation en utilisant le vote régional comme variable explicative. En présence d'externalités, les électeurs votent stratégiquement pour un représentant préférant la décentralisation, afin d'augmenter son pouvoir de négociation lors du partage des coûts entre les régions. Toutefois, ils n'utilisent pas d'éléments constitutionnels comme le pouvoir résiduaire ou les compétences partagées pour expliquer leurs résultats. Le modèle économique présenté dans la dernière section tentera de tenir compte de ces éléments afin d'expliquer l'attribution initiale des responsabilités environnementales et la politique d'équilibre. J'ignore volontairement le processus électoral et les relations horizontales entre juridictions pour me concentrer sur les relations verticales que ces dernières entretiennent avec le gouvernement fédéral.