

ESPACE BIOPHYSIQUE ET SENS DES PROPORTIONS POUR UNE POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE A LA BONNE ECHELLE

Robert Paehlke

Quel est le niveau de juridiction le mieux adapté aux décisions en matière d'environnement ? Cette question fait depuis longtemps l'objet de vives discussions, discussions sans fin parce que les constitutions et modèles de juridiction sur lesquels nous fonctionnons ont été établis bien avant la montée — dans l'immédiat après-guerre ou encore dans les années 1960, selon les versions — des préoccupations écologiques et d'un mouvement politique correspondant¹. Ce flottement dans les compétences est aussi le produit de l'affrontement de divers niveaux administratifs et politiques — mondiaux, nationaux ou locaux — qui peuvent tous se réclamer de certains avantages comparatifs. Il faut souligner qu'historiquement, c'est l'échelon national qui a été le théâtre des interventions les plus fortes en matière environnementale... et ce, même dans des pays fédéraux comme le Canada, l'Australie, les États-Unis et l'Allemagne. Nous en exposerons les raisons dans le présent essai.

- ² B.E. Holtzinger, « Rethinking American Public Policy: The Environment, Federalism, States, and Sup (...) »
- ³ M.W. Holgate, « Pathways to Sustainability: The Evolving Role of Transnational Institutions » (...) »

²Toutefois, au cours des dernières années, il semble bien que les anciens équilibres entre les pouvoirs aient été déstabilisés, subissant des pressions allant tant vers « le haut » — le supranational — que vers le bas — c'est-à-dire le niveau de l'État, le niveau provincial, voire local. Comme l'a écrit Holtzinger : « Depuis la fin de la Guerre froide, notre perception collective du politique s'est mondialisée et unifiée ; nous voyons le monde avec un super-grand-angle embrassant l'Univers. Cependant, en même temps, aux États-Unis, les électeurs et groupes de pression se font plus stricts, plus pointus, et le pouvoir glisse de l'échelon national à l'échelon de l'État. Ainsi, le système politique américain est ironiquement de moins en moins bien préparé à affronter l'arène politique globale². » Ou encore, selon les mots de Holgate, à composer avec des modèles universels : « Aujourd'hui, l'État-nation, qui fut l'unité gouvernementale dominante pendant des siècles, se retrouve ballotté entre deux forces : la décentralisation et la supranationalité... Devant la communauté internationale, les gouvernements sont tenus responsables d'actions et d'événements se produisant dans leur champ de juridiction et menaçant le bien-être des autres³. »

- ⁴ R. Diebert, *Parchment, Printing, and Hypertext*. Columbia University Press, New York, 1998.

3 Certains théoriciens des relations internationales parlent maintenant d'un nouveau Moyen Âge : un monde polycentrique, avec plusieurs centres de pouvoir en concurrence, bien retranchés — un monde qui n'est plus dominé par les États-nations⁴. Certains économistes politiques de l'après-guerre froide associent cette double tendance vers le haut et vers le bas à un processus d'« évidement de l'État ». Cette tendance est à relier — et à mettre en parallèle — avec les autres phénomènes modernes que sont la privatisation, les compressions de personnel dans le secteur public, les réductions fiscales et des dépenses publiques et la sous-traitance des services publics. Tous ces changements affaiblissent le gouvernement face au secteur privé, augmentant les possibilités d'accumulation du capital grâce aux réductions d'impôts sur les activités du secteur privé et à l'expansion de ce secteur. Ces analystes ajoutent généralement que la décentralisation de l'autorité complique l'identification des responsables politiques et mine l'exercice de la démocratie.

- ⁵ S. Strange, *States and Markets*, Pinter, Londres, 1988; K. Ohmae, *The End of the Nation State*, Free (...)

4 Pour différentes raisons, le Canada est très sensible à cette double tendance de l'éclatement des juridictions. La prise de décision politique au Canada est tirée vers l'extérieur parce que ce pays est l'un de ceux qui, parmi les économies avancées, dépendent le plus du commerce extérieur. Les pays commerçants, en particulier ceux qui sont axés sur les ressources et les marchandises, sont particulièrement vulnérables aux cycles économiques internationaux et à la pression de la concurrence. Leur capacité de faire des choix politiques, sur le front intérieur, est continuellement soumise au jeu des habitudes, intentions, préférences et inclinations de leurs clients, concurrents et partenaires commerciaux— sans oublier l'influence des firmes multinationales agissant à l'intérieur et à l'extérieur de leurs frontières. Naturellement porté à l'ouverture sur le monde, le Canada se considère à tort ou à raison comme une référence morale à l'étranger. Or ceci joue dans les deux sens, l'influence et l'audience politiques d'un pays étant de plus en plus conditionnées par ses succès économiques internationaux⁵.

5 L'autorité politique du gouvernement fédéral est également affectée « de l'intérieur » par la menace, réitérée au fil des décennies, de l'indépendance du Québec. Tout se passe comme si beaucoup de Québécois francophones ne connaissaient pas de limites à leur désir de décentralisation du pouvoir. Cette intense pression décentralisatrice est également accentuée par les attitudes de plusieurs provinces de l'Ouest, attitudes motivées par trois facteurs : 1) elles veulent protéger et même étendre leur juridiction quasi exclusive sur les ressources naturelles ; 2) les éléments les plus conservateurs dans les quatre provinces de l'Ouest veulent abaisser les seuils de protection sociale imposés par Ottawa ; 3) les provinces riches résistent à l'établissement de programmes pancanadiens et de paiements de transfert interprovinciaux favorisant les provinces pauvres au détriment de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de l'Ontario.

6 Nombre d'analystes des politiques environnementales s'inquiètent de cette tendance internationale qui voit l'autorité se déplacer simultanément vers l'amont et vers l'aval. La présente analyse tiendra compte, entre autres, de ce qui s'est publié sur la mondialisation, et qui se préoccupe tant de protection sociale que de défense de l'environnement. Comme nous le verrons plus loin, Daly et Cobb se sont opposés dès 1989 — en invoquant tant l'environnement que la question sociale — à ceux qui mettent tous leurs œufs dans le panier du libre-échange. Toutefois, ces préoccupations écologistes doivent tenir compte de la tendance historique à la dévolution du pouvoir de décision vers les instances locales, dans un contexte de méfiance à l'égard des pouvoirs centraux — une tendance qui pourrait compromettre l'action environnementale. C'est particulièrement vrai aux États-Unis, et tout spécialement parmi les écologistes. Je commencerai ici par examiner la tendance des environnementalistes à favoriser la décentralisation en matière de décision politique.

Le pouvoir local et la protection de l'environnement : mythes et réalités

- 6 W. Cronan (dir.), *Uncommon Ground: Toward Reinventing Nature*, Norton, New York, 1995.

7 Dès ses débuts, le mouvement écologiste a été marqué par une pensée décentralisatrice fondée en bonne partie sur une réaction anti-urbaine. Cela n'est pas surprenant : les grands de la pensée écologiste du XIX^e siècle étaient tous profondément marqués par la nature et « l'état sauvage ». Muir et Thoreau cherchaient avidement la communion spirituelle avec la nature, fuyaient la ville, faisaient de longues promenades en solitaire ou se retiraient sur les cimes dans un état de contemplation. L'état de nature, cela signifiait bonté, pureté, santé et spiritualité⁶. Il faut dire que les villes du XIX^e siècle n'étaient pas des endroits très agréables. Égouts et dépotoirs à ciel ouvert, rues non pavées, pleines de déjections d'animaux, tout cela faisait partie du lot quotidien. Les premières usines n'avaient aucun dispositif antipollution — pas même de cheminées dans la plupart des cas. La concentration de population était vue comme un mal nécessaire, perception qui persiste jusqu'à aujourd'hui, même si beaucoup de problèmes urbains ont été — au moins en partie — réglés. De là à considérer que la vie rurale était préférable à la vie citadine, la dispersion géographique à l'urbanisation, il n'y avait qu'un pas. Plus ou moins consciemment, cette pensée supposait également qu'une autorité politique décentralisée était forcément préférable.

- 7 T. Roszak, *Where the Wasteland Ends*, Doubleday, Garden City, 1973, p. 382.
- 8 E.F. Schumacher, *Small Is Beautiful*, Harper & Row, New York, 1973 (existe en version française, av [\(...\)](#))
- 9 A. Lovins, *Soft Energy Paths*, Ballinger, Cambridge, 1977.

8 Cette pensée antiurbaine était présente chez les écologistes des années 1960 et 1970. Elle se manifesta notamment, à l'époque, dans un éphémère mouvement de retour à la campagne. Certains auteurs étaient explicites dans leur rejet de la ville, en particulier Roszak lorsqu'il affirme : « Exiger la désurbanisation du monde, c'est affirmer une vérité historique. À savoir, que la vie urbaine n'est faite que pour une petite minorité : les marchands et les intellectuels⁷. » Ce sentiment est également implicite chez Shumacher, dans son célèbre et influent essai *Small is Beautiful*, dans les écrits de l'économiste Mishan, et dans l'écologie-anarchisme de Bookchin, qui rejetait en bloc toute idée d'autorité à grande échelle⁸. Le livre *Soft Energy Paths* de Lovin, pour sa part, a ajouté son grain de sel en se fondant sur des arguments d'ordre technologique et politique. Il plaidait pour une autorité politique à petite échelle et une décentralisation du peuplement⁹. Lovin rejette l'énergie nucléaire — un choix fondé pour une bonne part sur sa peur d'une caste de « grands-prêtres nucléaires » centralisant le pouvoir politique — et préconise des sources d'énergie dispersées et renouvelables. Une telle orientation n'est pas sans rapport avec l'espoir d'un rétablissement de la démocratie jeffersonienne, mais dans un contexte politique et économique entièrement différent de celui du temps de Jefferson.

- **10** J. Mander et E. Goldsmith (dir.), *The Case against the Global Economy and for a Turn toward the Lo (...)*
- **11** K. Sale, « Principles of Bioregionalism », in Mander et Goldsmith (dir.), *The Case against the Glo (...)*

9 Ce courant décentralisateur, nourri de méfiance envers les grands centres de pouvoir, a marqué depuis ses débuts le mouvement écologiste moderne. Le slogan « Penser globalement, agir localement » résume bien ce point de vue. Il sous-entend apparemment que toute action à l'échelle régionale, nationale ou mondiale, est futile ou dépasse les capacités humaines. Cette vision décentralisatrice est explicite dans les écrits d'inspiration « biorégionaliste ». Mander et Goldsmith (1996) décrivent le biorégionalisme comme « *a watershed economy* », une économie des frontières naturelles, et préconisent des « unités économiques autosuffisantes » à l'intérieur de frontières « biorégionales naturelles¹⁰ ». Comme l'écrit Sale : « Loin d'être démunies, même les régions les plus faibles en richesses naturelles peuvent, à long terme, assainir leur économie en appliquant une politique d'autosuffisance mûrement réfléchie et soigneusement mesurée¹¹. » L'organisation d'une activité économique et politique à l'intérieur de juridictions délimitées selon des critères biologiques et géophysiques rejoint les idées de Lovin sur les sources d'énergies à petite échelle.

10 Le biorégionalisme, composante importante de la pensée environnementale contemporaine, insiste sur l'enracinement, la connaissance et l'amour du terrain par ceux qui

y habitent, sur l'histoire d'un lieu donné tout au long d'une vie et à travers les générations. Selon cette vision, le « sens d'appartenance » à l'égard d'un lieu, d'une région, est menacé par la société industrielle et la mondialisation. Les écrits qui reflètent cette tendance insistent sur « le savoir traditionnel », qu'ils mettent au minimum sur un pied d'égalité avec la connaissance scientifique. D'autres mettront en relief l'importance de connaître et de respecter les paysages, et critiqueront comme écologiquement douteuses les normes architecturales qui permettent qu'on bâtit des tours sans prendre en considération le climat, les mouvements du soleil, la température et les vents, et qui sacrifient tout aux diktats des ingénieurs, des énergies et de matériaux de construction peu coûteux mais non renouvelables. C'est un fait que de nombreux humains ont perdu aujourd'hui le contact avec la nature dans leur vie quotidienne, qui se déroule entièrement entre résidences, voitures climatisées et bureaux.

11 Le biorégionalisme et la décentralisation présentent trois points forts. Il y a d'abord la relative accessibilité — et la moindre force d'inertie — du gouvernement local, dont l'efficacité politique se voit du coup augmentée. Le biorégionalisme a ensuite un atout très marqué en protection de l'environnement : une connaissance détaillée du terrain, portée par des générations successives ; le savoir traditionnel ; la connaissance intime de ce qui est ou non important dans une région. Cet avantage est au cœur des préférences des environnementalistes pour l'autorité locale — et montre que cette dernière devrait toujours avoir sa place. Les humains s'occupent le mieux de ce qu'ils connaissent et chérissent. Mais comme nous le verrons plus loin, créer des structures locales qui ne se font pas continuellement écraser par les forces économiques et politiques extérieures n'est pas une mince affaire.

12 Le troisième atout du biorégionalisme constitue justement une réponse à cette dernière objection. Les tenants du biorégionalisme préconisent l'autosuffisance locale et la décentralisation économique. Une économie locale autosuffisante, même à un degré limité, en tirera une plus grande autonomie politique. Nous avons besoin, de toute urgence, de mieux comprendre les mécanismes qui permettraient de contrebalancer les effets de l'économie mondialisée, qui se situe à l'autre bout du spectre. Or cette compréhension fait défaut, tant dans les analyses des biorégionalistes que dans la société prise dans son ensemble.

- **12** D. Morris, « Free Trade: The Great Destroyer », in Mander et Goldsmith, *The Case against the Global* (...)
- **13** H.E. Daly, « Free Trade; The Perils of Deregulation », in Mander et Goldsmith, *The Case against th* (...)
- **14** H.E. Daly et J.B. Cobb, Jr, *For the Common Good*, Beacon Press, Boston, 1989.

- **15** Daly, in Mander et Goldsmith, *The Case against the Global Economy*, p. 231.

13 Les critiques proprement écologistes des coûts du globalisme frappent plus juste. Morris, dans son opposition au libre-échange, fait valoir que ce dernier opère une séparation entre autorité et responsabilité en matière de coûts sociaux et environnementaux, ce qui nous force à mettre dans la balance notre souveraineté sur nos propres affaires, en échange de plus d'emplois, plus de biens et d'un niveau de vie supérieur¹². Daly prétend pour sa part que le commerce de longue distance entraîne des coûts énergétiques trop élevés et ne peut soutenir son rythme que grâce — entre autres — aux subventions publiques sur l'énergie ou encore, comme en Californie (État agricole exportateur), grâce aux fortes subventions publiques sur l'eau¹³. Daly et Cobb, tout en acceptant la logique des avantages économiques comparatifs, soutiennent que Smith et Ricardo « auraient été impressionnés » par l'argumentaire antilibre-échange « dans un monde de mobilité du capital, d'explosion démographique et de détresse écologique, un monde où les États-nations ne sont pas prêts à céder un pouce de souveraineté à un gouvernement mondial¹⁴ ». D'une manière éloquente, Daly écrit qu'on ne doit pas trop se fier au principe des avantages comparatifs : « L'Uruguay a un net avantage comparatif dans l'élevage des bovins et des ovins. Mais si ce pays adhérait de manière stricte à la règle du commerce et de la spécialisation, tous ses citoyens n'auraient plus le choix que de devenir bergers ou cow-boys¹⁵. » Curieusement, ni Morris ni Daly ne relèvent que la surspécialisation économique a ses propres coûts environnementaux, à cause des taux excessifs de prélèvements sur la nature et des émissions polluantes qui y sont associées. Les capacités qu'a la nature de se reproduire et d'absorber les coups seraient peut-être mieux protégées si, par exemple, on disséminait par petites unités les scieries ou les porcheries.

- **16** K. Sale, *Human Scale*, Coward, McCann & Geoghegan, New York, 1980. Le texte cité figure sur la page (...)

14 Sale développe son argumentaire politique sur l'environnementalisme et la décentralisation politique dans un esprit tout à fait américain, marqué par une méfiance profonde envers le gouvernement. Il est frappant de remarquer jusqu'à quel point le discours écologique anticentralisateur et le conservatisme ont parfois un langage commun. Sur la couverture du livre *Human Scale* de Sale, on peut lire : « *Big Government, Big Business, Big Everything* — ou comment les crises qui menacent l'Amérique moderne sont le résultat inévitable d'un gigantisme hors de contrôle — et ce que nous pouvons faire pour y répondre... ». Sale porte son regard sur un pays obsédé par la croissance et trace la voie d'une société plus vivable et plus efficace, à l'échelle plus humaine¹⁶. Il diagnostique une crise du capitalisme et préconise une série de solutions : éducation décentralisée, agriculture biologique, démocratie au travail, industrie contrôlée par les travailleurs et la collectivité,

énergie solaire, recyclage, transports en commun, démocratie approfondie, croissance urbaine sous contrôle.

- **17** *Ibid.*, p. 417.

¹⁵Et pourtant il cite un antienvironnementaliste notoire — Ronald Reagan, alors candidat à la présidence — dont les paroles ressemblent beaucoup à celles qui précèdent : « J'appelle de mes vœux la fin du gigantisme, un retour à l'échelle humaine — à une échelle que peuvent comprendre et appréhender les êtres humains... C'est dans le cadre d'une activité à petite échelle, à échelle humaine, que se crée le tissu de la communauté, un cadre pour la création de la richesse et de la liberté¹⁷. »

- **18** R. Nash, *Wilderness and the American Mind*, Yale University Press, New Haven, 1973.

¹⁶Il y a une différence entre ces deux citations : alors que Sale parle d'« obsession de la croissance », Reagan, lui, parle de création de richesse. Sale voit « l'échelle humaine » comme une façon de protéger l'environnement en limitant la consommation, tandis que Reagan l'a vue, puis l'a utilisée, pour atteindre un objectif diamétralement opposé, à savoir la concentration de la richesse et la réduction de la protection environnementale. Autre détail révélateur : tant l'insistance de la Nouvelle Gauche sur la démocratie participative que le rejet par la Nouvelle Droite du *Big Government*, ou encore la flexibilité des environnementalistes en matière réglementaire et leur goût pour les audiences publiques, ouvrent la porte à une plus grande participation du citoyen et à l'établissement de limites au pouvoir des « bureaucraties anonymes ». Tous éprouvent une méfiance instinctive envers le gouvernement et ses structures, mais aucun ne s'est demandé vraiment comment la démocratie locale peut faire face aux institutions économiques globales. Le goût pour un environnement pastoral, l'amour de la nature, la méfiance envers le gouvernement — valeurs qui se fondent toutes ensemble dans l'écologisme de Sale — sont des valeurs typiques de l'Amérique des Pères fondateurs, de l'équilibre des pouvoirs inscrit dans la Constitution américaine et de la mythologie bucolique qu'ont toujours chérie les Américains¹⁸.

¹⁷Les sondages corroborent ce fait : depuis les origines constitutionnelles jusqu'à nos jours, les Américains se distinguent par leur méfiance envers le gouvernement. Non pas que ces traits nationaux ne soient historiquement admirables, mais cette caractéristique culturelle devient problématique lorsqu'on la confronte à la protection de l'environnement dans un contexte de mondialisation. Les traditions de gouvernement unitaire (plutôt que fédéral) et de gouvernement parlementaire « responsable » favorisant constitutionnellement le principe de la majorité au lieu de le dénigrer, sont actuellement la formule constitutionnelle la plus courante dans le monde. La tendance contemporaine à la méfiance envers les gouvernements — qui est à son maximum aux États-Unis, où les taux de participation électorale sont très bas

et continuent de baisser — est cependant universelle. Il est important de saisir que cette tendance est liée — à l'ère de la mondialisation — au plus grand décalage entre les champs politique et économique. Les citoyens comme les gouvernements s'en remettent à la volonté des leaders des grandes entreprises, en particulier celles qui sont les plus crédibles lorsqu'elles affirment porter les fruits de la mondialisation économique.

18 Là où les tenants de « l'échelle humaine » et de la démocratie jeffersonnienne se trompent — en affirmant que de tels remèdes feront reculer le gigantisme et les dommages à l'environnement — c'est lorsqu'ils refusent de voir que la réalité du pouvoir politique dépend étroitement de l'échelle économique sur laquelle il se déploie. Autrement dit, à pouvoirs économiques globaux, réponses politiques globales. Dans la pensée « biorégionaliste » comme dans les essais écologistes en général, tout se passe comme si la politique, les choix de politiques, dépendaient plus des idées que des rapports de pouvoir. Marx a peut-être exagéré la portée du déterminisme économique et sous-estimé le pouvoir des idées (ce que Gramsci et d'autres marxistes ont par la suite reconnu), mais à l'autre extrême, les Verts décentralisateurs sous-estiment le pouvoir inhérent à l'échelle où se déploient les décisions économiques ainsi que la vitesse à laquelle de telles décisions affectent le destin social et économique des pays — et aussi celui des collectivités, des États et des provinces. La démocratie « jeffersonnienne » à petite échelle fonctionne le mieux lorsque le niveau d'autorité politique contient dans ses frontières la plupart des acteurs économiques — et qui plus est, des acteurs économiques de taille comparable.

- 19 R.B. Gibson (dir.), *Voluntary Initiatives and the New Politics of Corporate Greening*, Broadview Pr [\(...\)](#)

19 Le pouvoir de déplacer les investissements, d'influencer les occasions d'emploi, les revenus d'imposition et les actifs, le pouvoir d'agrandir ou non une entreprise : tout cela affecte et même conditionne la gestion sur un territoire donné et les décisions de l'échelon gouvernemental correspondant. Plus grande est l'échelle des organisations économiques, plus modeste est l'échelon politique, moins diversifiées sont les options économiques — et plus grand sera le déséquilibre des pouvoirs. Bien sûr, le pouvoir des organisations économiques ne s'exerce jamais totalement : même les groupes les plus puissants ne peuvent jamais exercer leur pouvoir politique que de manière sélective. Les offensives écologiques ont été couronnées de succès durant les années 1970, et ceux qui les menaient jouissaient alors d'une grande estime. Toutefois, vers la fin des années 1980, les grands acteurs économiques ont commencé à prendre les enjeux environnementaux plus au sérieux, y allant de quelques actions positives. Mais ils ont aussi, et surtout, élaboré une stratégie appropriée de résistance au changement¹⁹. Malgré le haut niveau d'organisation des ONG agissant sur le front écologique, les dépenses en protection de l'environnement ont été réduites dans la plupart des ordres de gouvernement.

- **20** A. Vidich et J. Bensman, *Small Town in Mass Society*, Doubleday, Garden City, 1960.

20 On ne saisit pas toujours très bien à partir de quel moment, au sein des différentes instances politiques, l'équilibre des pouvoirs se trouve modifié. Dans l'étude classique *Small Town in Mass Society*, les participants venus de gouvernements locaux ne réalisaient pas jusqu'à quel point les questions dont ils avaient la responsabilité étaient devenues triviales. Ils continuaient de se complaire dans l'évocation des vertus de la vie provinciale et de la démocratie locale²⁰. Or, de plus en plus, les décisions importantes dans leurs vies étaient prises ailleurs. Une véritable analyse du pouvoir exige que l'on sache voir les questions qui ne sont jamais soulevées, ou qui n'arrivent pas à se frayer un chemin dans le débat public. Comme nous le verrons plus loin, dans le contexte contemporain, les considérations économiques intérieures l'emportent sur les obligations liées aux traités internationaux, mais les textes qui régissent le commerce mondial l'emportent sur la législation environnementale d'un pays. Lorsqu'il s'agit de prendre des décisions en matière environnementale, le défi de mettre et de garder ces questions en tête de l'ordre du jour bute sans cesse sur « les réalités mondiales ». Souvent, les problèmes portés à l'attention du public par des organisations agissant à l'échelle locale ou provinciale ne peuvent être réglés aux niveaux où ils émergent.

21 Il y a aussi un autre problème structurel — souvent oublié — qui limite la capacité d'action des autorités locales. Les gouvernements locaux dépendent presque toujours des revenus de taxes foncières. Une telle dépendance affecte l'autonomie municipale dans l'un des domaines les plus délicats sur le plan écologique : les décisions de planification urbaine (les autres secteurs importants en la matière étant l'eau, les égouts et la collecte des déchets). Ces décisions modèlent le futur tissu urbain : les types de constructions autorisés, le transport, les distances parcourues et, par voie de conséquence, différents aspects de la protection environnementale. Le pouvoir d'initiative en planification urbaine revient fréquemment aux promoteurs immobiliers, lesquels ont également voix au chapitre tout au long du processus, ne serait-ce que parce que de nouvelles constructions entraînent de nouveaux revenus fonciers et qu'il est plus facile d'augmenter ces revenus en disant oui aux promoteurs qu'en augmentant les taux d'imposition. Des régions urbaines entières sont ainsi modelées par les décisions prises par des petites municipalités de banlieue, lesquelles sont à leur tour influencées par des constructeurs qui recherchent une combinaison de terres à bas prix et de propriétés unifamiliales pouvant être vendues à bon prix.

22 À l'autre bout du spectre, presque toutes les questions environnementales sont plus complexes du fait de la mondialisation économique. L'expansion du commerce mondial, encadrée par des traités à portée globale, a été foudroyante à la fin de la guerre froide. Les capitaux mobiles cherchent à occuper le monde et peuvent exercer des pressions énormes sur les gouvernements nationaux et leurs réglementations environnementales — ne serait-ce qu'en menaçant implicitement de retirer ou de transférer leurs investissements. Les

gouvernements ont appris à anticiper les antipathies des investisseurs (ou même simplement à les imaginer) et à s'ajuster en conséquence, en adoucissant certaines réglementations en matière d'environnement (ou encore, comme en Ontario aux premiers jours du gouvernement Harris, en manifestant leur intention de ne pas appliquer les réglementations existantes). De telles actions sont vues par les gouvernements et par certains citoyens comme faisant partie intégrante des « exigences concurrentielles » du monde contemporain. Cette nouvelle réalité milite en faveur d'une centralisation de la protection environnementale.

- **21** B.G. Rabe, « State Policy Innovations as Models for Sustainable Development », à paraître (courrie [\(...\)](#))

23 On peut émettre l'hypothèse, en règle générale, que plus l'unité gouvernementale est petite, moins diversifiée la base économique de son aire de juridiction, et plus élevé le taux de chômage, plus grand sera alors le pouvoir des méga-entreprises à forte mobilité. Dans les années 1990, les compressions des dépenses publiques en protection environnementale étaient fortes, en dépit du fait qu'à la même époque, les débats politiques et les lieux de décision concernant l'environnement s'étaient déplacés sur la scène internationale, avec traités à la clé. En théorie, ce mouvement vers le haut devrait atténuer les tendances au « nivellement par le bas » de la protection environnementale. Peut-être même ces traités ont-ils amélioré les choses au chapitre de l'environnement dans certains cas particuliers. Dans les faits, rares sont les traités appliqués à l'échelle internationale, et les agences environnementales — même celles de gouvernements réputés progressistes en la matière — ont réduit leurs budgets et leurs effectifs²¹. Parce que les traités sont restés largement lettre morte, l'impact potentiellement positif de l'internationalisation du processus de prise de décision en matière environnementale n'a pu encore se vérifier. Un nouveau phénomène a vu le jour toutefois : les gouvernements nationaux refilent une partie des dépenses environnementales « vers le haut », aux entités supranationales, et « vers le bas », aux provinces.

- **22** R. Kiy et J.D. Wirth (dir.), *Environmental Management on North America's Borders*, Texas A & M Univ [\(...\)](#)

24 Il faut également établir une distinction entre l'augmentation de l'intégration économique internationale et l'établissement de régimes de libre-échange comme l'ALENA et le GATT. Lorsque des firmes paient des travailleurs qualifiés un ou deux dollars par jour en Indonésie, en Chine ou au Mexique, elles peuvent bien se permettre de payer les tarifs douaniers pour vendre leurs produits aux États-Unis, au Japon ou en Europe. La capacité de payer des tarifs (ou de consacrer une proportion accrue des revenus d'entreprise au marketing et aux profits) est également accrue par l'absence de protection pour les syndicats, la santé-sécurité au travail et l'environnement. Les traités commerciaux en eux-mêmes ne causent pas ces

problèmes, même s'ils accélèrent la croissance du commerce. Les traités commerciaux et leurs régimes d'application ont un potentiel d'harmonisation « vers le haut », comme on l'a déjà vu dans le cadre de l'Union européenne. L'annexe de l'ALENA portant sur le Travail et l'Environnement montre également qu'il n'y a en principe aucune raison technique (nous n'avons pas écrit : politique) pour qu'un traité commercial n'inclue pas de vigoureuses clauses sociales et environnementales²². D'ailleurs une harmonisation « vers le haut » de l'ALENA pourrait commencer par une révision du fameux chapitre 11 de l'Accord, qui permet aux pollueurs de poursuivre et de menacer les gouvernements qui essaient de protéger leur environnement !

25 Les nouvelles réalités économiques et financières et la mobilité des investissements et des méga-entreprises globales se traduisent par une grande vulnérabilité de l'emploi et ont d'énormes répercussions sur la gestion environnementale. Même dans les pays les plus riches, les revendications sociales et environnementales se sont faites timides tout au long des années 1990, dans les cercles gouvernementaux de tous niveaux et parmi les employés tant du secteur public que du privé. Tous les gouvernements avaient peur de voir le chômage monter, les investissements et l'assiette fiscale diminuer. En matière sociale, tous les comportements ou presque — y compris le travail des enfants — sont désormais justifiés au nom de la concurrence mondiale. Les entreprises et leurs employés aux quatre coins du monde sont en concurrence et soumis à ces « nouvelles normes » (même si tous ne sont pas obligés de se plier aux mêmes exigences singulières). Plus encore, des comportements qui apparaîtraient écologiquement intolérables aux Européens ou aux Nord-Américains sont tenus pour normaux au Nigeria, en Indonésie ou en Guyana — et ce sous la houlette de sociétés qui ont par ailleurs d'excellentes réputations... lorsqu'elles agissent aux Pays-Bas, au Canada ou aux États-Unis.

- **23** W. Sachs, « Neo-Development », in Mander et Goldsmith, *The Case against the Global Economy*, p. 251

26 L'idée, née dans les années 1970, selon laquelle les gouvernements locaux peuvent protéger l'environnement local, alors même que les gouvernements nationaux ne peuvent même pas le faire eux-mêmes, apparaît aujourd'hui comme spectaculairement naïve. Pourquoi de nombreux écologistes s'accrochent-ils encore aujourd'hui à cet espoir « localiste » ? Parce qu'ils voient le peu d'influence qu'ont les gens ordinaires sur la gouvernance mondiale. Parce qu'ils constatent la différence d'expérience, de sensibilité et de sens des priorités entre ces gens ordinaires et ceux qui ont une telle influence. À cet égard, même l'idée de « développement durable » est dénigrée par un Wolfgang Sachs qui y voit une notion trop éloignée des citoyens dont les vies seraient affectées par une planification écologique : « Il est inévitable que les prétentions à une gestion globale entrent en conflit avec les aspirations aux droits culturels, à la démocratie et à l'autodétermination. En fait,

une *écocratie* prétendant agir au nom d'« une seule Terre » pourrait facilement devenir une menace pour les communautés locales et leurs styles de vie. Après tout, y a-t-il eu, dans l'histoire du colonialisme, motif plus puissant de rationalisation du monde que l'appel à sauver la planète ?²³ »

27 Cet avertissement n'est pas injustifié, mais il pourrait aussi servir de couverture à des pratiques locales anti-écologistes (comme l'agriculture de la « terre brûlée », itinérante, qui peut se justifier lorsque les densités de population sont faibles, mais qui est indéfendable aujourd'hui). Le défi est d'établir de nouvelles règles du commerce, de nouvelles structures, de nouvelles pratiques qui encouragent la démocratie, la diversité, la justice économique, le développement durable et la protection de l'environnement. Il faut créer un contexte national et international qui ouvre — au lieu d'exclure — des possibilités aux initiatives écologiques locales. Sur le plan international, cela pourrait inclure des prix croissants de matières premières et une nette volonté d'appliquer les traités relatifs à la protection de l'environnement. Je reviendrai sur cette question, après un aperçu sur les facteurs légaux et biophysiques qui s'appliquent aux différents échelons gouvernementaux.

Le contexte juridique et constitutionnel

28 On a trop peu parlé du fait qu'au Canada, les questions d'environnement ne sont assignées, en termes de juridiction constitutionnelle, ni au gouvernement fédéral ni aux gouvernements provinciaux. Ni *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique*, ni les documents constitutionnels qui ont suivi, ne sont clairs sur ce point. Aucune clarification définitive, qu'elle soit juridique ou politique, n'a été apportée. L'ambiguïté qui en résulte comporte plusieurs risques : on se « passe la facture » ; on blâme l'autre niveau ; personne ne peut être tenu totalement responsable d'un problème et de la réponse à y apporter. L'ambiguïté résultante peut aussi avoir ses bons côtés pour les militants de l'environnement : lorsqu'un niveau de gouvernement répond mal à leurs doléances, ils peuvent se tourner vers l'autre niveau. La situation est restée encore plus floue en matière de responsabilité environnementale que dans le domaine des politiques sociales. Et la signature, en 1999, de l'« union sociale », n'a fait que renforcer cette réalité.

29 Certains articles constitutionnels semblent consacrés à la protection de l'environnement. On peut lire à la table 3.1 la distribution des pouvoirs ayant trait à l'environnement, tels que les répartit l'AANB entre les provinces et le gouvernement fédéral²⁴. Même si, pris ensemble, ces pouvoirs ne sont pas définitifs, on peut y trouver, du moins en partie, la base d'une solution. Les facteurs non constitutionnels peuvent être plus importants du fait que la constitution elle-même ne donne que des demi-réponses, non concluantes, aux questions posées.

30 Par ailleurs, les chevauchements de compétences existent dans des champs qui se sont révélés très importants pour la juridiction sur l'environnement, par exemple l'agriculture. Au

Canada, les compétences partagées sur l'environnement ont évolué politiquement et fait l'objet d'interprétations juridiques. Lorsque les cours se penchent sur des sujets qui, comme l'environnement, étaient inconnus à l'époque de la Confédération, ou ne firent pas alors l'objet d'une grande attention, elles commencent par se demander si le pouvoir existait à l'époque. Si la réponse est non, alors ce pouvoir est réputé être à compétences partagées ou se chevauchant. D'où la grande confusion qui entoure aujourd'hui les politiques environnementales, et le besoin d'une mise à jour constitutionnelle. Un tel aggiornamento pourrait inclure, par exemple, des ajouts à la *Charte des droits* comme le droit à l'eau et à l'air purs, et une protection de la nature comme « patrimoine de tous les Canadiens ».

- 25 M. Hessing et M. Howlett, *Canadian Natural Resource and Environmental Policy: Political Economy an (...)*

31 Deux autres types d'ajustements de compétences — la délégation des pouvoirs et le pouvoir de dépenser — ont également été utilisés d'une manière qui affecte la gestion de l'environnement. La délégation de pouvoirs permet à un échelon de gouvernement de céder une compétence à un autre. Par exemple, l'application de la *Loi sur les pêches* est déléguée aux provinces. Par contre, il a été établi que même si le gouvernement fédéral ne peut établir de réglementations dans les champs de compétence provinciaux, il peut dépenser des sommes sur la recherche, sur des projets pilotes (comme celui des « Forêts modèles ») ou encore sur des lois « modèles » (comme celle concernant les fuites de réservoirs souterrains) qui peuvent par la suite être adoptées par les provinces qui le désirent. Au total, cependant, il convient de dire que le gouvernement fédéral n'a pas cherché outre mesure à établir son autorité constitutionnelle en matière d'environnement. Une importante exception concerne la prospection et le traitement de l'uranium, et le domaine connexe de l'énergie nucléaire. Invoquant ses obligations liées aux traités internationaux, le gouvernement a toujours affirmé sur ces matières une forte autorité, en invoquant son « pouvoir déclaratoire²⁵ ».

32 La question du statut du gouvernement fédéral face à la protection de l'environnement a aussi été d'actualité aux États-Unis, en Australie et en Allemagne. Si l'on compare le fédéralisme canadien avec celui des États-Unis, on doit d'abord signaler que les textes constitutionnels canadiens sont plus « fédéraux » — ce qui signifie que les pouvoirs résiduels penchent plus vers le gouvernement central au Canada qu'aux États-Unis. Une des raisons en est que la constitution canadienne a été rédigée immédiatement après la Guerre de Sécession américaine, et qu'elle constituait une sorte de réponse à cette guerre. Quoiqu'il en soit, les aléas politiques et juridiques ont pu altérer les intentions historiques en plusieurs matières, y inclus l'environnement — et ce d'une façon récurrente et typique : à savoir que le Canada est devenu plus décentralisé que le texte de sa constitution ne le laissait penser, alors que les États-Unis ont suivi un chemin inverse.

- **26** George Hoberg, « Comparing Canadian Performance in Environmental Policy », in Boardman (dir.), *Can (...)*

33 En politique environnementale, ce schéma est moins clair, mais Hoberg, comparant les deux pays à ce chapitre, conclut que le système canadien est « à la fois plus décentralisé et discrétionnaire²⁶ ». Dans l'ensemble, le Canada est largement perçu comme étant le système fédéral le plus décentralisé au monde, à l'exception possible de la Suisse.

34 Comme nous l'avons souligné, la principale raison ayant causé cette évolution est le puissant désir du Québec et des provinces de l'Ouest d'obtenir davantage de pouvoirs. Les provinces canadiennes sont moins nombreuses, mais plus grandes, que les États américains. Les « débordements » économiques d'un État à l'autre ont commencé plus tôt et se sont manifestés plus fréquemment aux États-Unis, tant sur le plan du commerce interétatique (puissant facteur de centralisation des politiques à travers le temps) que de l'urbanisation (la région métropolitaine de New York englobe des morceaux du New Jersey et du Connecticut depuis le début du siècle). Sur le plan environnemental, bien peu d'enjeux traversent les frontières entre provinces canadiennes ; il y en a beaucoup plus, en revanche, entre États américains et provinces canadiennes. Donc, même sans différences linguistiques et culturelles, les lignes de l'évolution environnementale auraient sans doute été les mêmes des deux côtés de la frontière.

35 Cela dit, il existe deux bons arguments contre les compétences provinciales en matière d'environnement, et un en leur faveur. Les deux arguments contre ont été déjà mentionnés avant. Le premier, c'est que plusieurs provinces canadiennes ont été (et pour l'essentiel restent) dominées par les intérêts et les désirs d'industries qui, sur l'environnement, ont une influence à l'échelle de la province bien plus qu'à l'échelle du pays. L'industrie forestière de Colombie-Britannique jouit d'une influence politique prédominante, tout comme l'industrie pétrolière en Alberta. À l'échelle provinciale, ces industries obtiennent généralement ce qu'elles veulent. Toutefois, à l'échelle pancanadienne, leur pouvoir est plus dilué. Le second argument contre, c'est que les tenants d'intérêts particuliers peuvent jouer les niveaux de gouvernement les uns contre les autres, par des menaces de délocalisation ou de réduction des investissements, selon que les règlements sont modifiés ou non comme ils le désirent. Si des règlements sont appliqués à l'échelle du pays, cela devient plus difficile. Il est vrai que depuis l'avènement de l'ALENA, les délocalisations peuvent toujours se faire vers le Mexique ou les États-Unis, plutôt que d'une province à l'autre.

36 En faveur de la décentralisation, il y a toujours l'argument que les gouvernements locaux et provinciaux sont plus proches des problèmes et qu'ils peuvent donc protéger l'environnement de manière plus efficace. Les provinces peuvent, par exemple, acquérir une expertise plus pointue dans un secteur industriel particulier. Elles peuvent accorder une attention plus

conséquence à un problème localisé, sans devoir compter avec l'intérêt « dilué » d'un public éloigné.

37 Il y a donc du vrai de chaque côté de ce débat, et des raisons de penser que les compétences partagées sont la meilleure solution malgré le flou des responsabilités, ainsi que les inévitables querelles et contestations qu'elles entraînent. Le défi est d'impliquer tous les niveaux tout en maintenant un partage clair des responsabilités. On peut faire valoir qu'il y a eu des moments où les provinces et Ottawa, à travers le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME), ont travaillé dans un esprit de coopération égalitaire. Ces dernières années, toutefois, aucun niveau de gouvernement n'a paru disposé à prendre des initiatives pouvant remettre en cause la division des pouvoirs — et le CCME a piétiné.

38 À la différence des États américains, les provinces canadiennes ont de vastes compétences, notamment en matière d'environnement et de politique sociale — résultat de l'histoire politico-administrative et des jugements de cours. Alors qu'aux États-Unis le gouvernement fédéral veille à ce que les États agissent en conformité avec des normes nationales qu'il a lui-même établies, au Canada, on assiste à des négociations entre les partenaires égaux que sont le fédéral et les gouvernements provinciaux. Aux États-Unis, les États soumettent leurs plans à l'Agence de protection de l'Environnement (EPA) alors qu'au Canada, les provinces détiennent un pouvoir déterminant et indépendant en matière de protection de l'environnement. Le gouvernement canadien a coordonné des recherches au sujet de « normes nationales », mais les provinces se sont accrochées au rôle clé que reste l'application concrète de ces normes. Depuis 1987, toutefois, plusieurs litiges de juridiction se sont rendus en cour, et c'est le fédéral qui a vu ses compétences confirmées ou étendues. Nous reviendrons plus loin sur certains de ces cas. Cependant, plus récemment, et ce tant aux États-Unis qu'au Canada, on a tenté de décentraliser l'administration de l'environnement.

39 Le cas de l'Australie est instructif. Comme au Canada, et contrairement à la situation américaine, la constitution australienne de 1901 donne aux États australiens une compétence prédominante en matière de ressources naturelles. Toutefois, le gouvernement central de l'Australie peut utiliser des clauses constitutionnelles pour outrepasser ces compétences lorsqu'il s'agit d'environnement. Dans une cause célèbre, le gouvernement national de Robert Hawke a renversé la décision de la Tasmanie de harnacher la Lower Gordon River qui se trouvait sur un site naturel désigné « patrimoine mondial ». L'affaire du barrage Franklin est ainsi devenue une cause célèbre en Australie, une affaire qui a développé la conscience environnementale dans ce pays. D'autres gouvernements australiens — et même le gouvernement Hawke en d'autres occasions — avaient beaucoup hésité avant d'intervenir dans les litiges environnementaux. L'intervention du gouvernement central se fondait légalement sur le *Environment Assessment Act* de 1974 (une loi sur l'évaluation de l'environnement), sur le pouvoir qu'il a d'appliquer les traités internationaux signés par

l'Australie et sur la loi protégeant les droits territoriaux des aborigènes, adoptée après le fameux jugement de cour de 1992 *Mabo v. Queensland*.

40 Pour revenir au Canada, les cours ont émis, sur diverses questions, des jugements variés concernant les juridictions des différents échelons de gouvernement en ce qui concerne l'administration des parcs. Les parcs sont-ils la propriété « in-trust » des gouvernements ? Le cas échéant, peut-on exiger de ces gouvernements qu'ils bloquent certaines activités économiques privées sur le territoire de ces parcs ? Dans la cause de 1972 *Green v. the Queen in Right of the Province of Ontario*, les cours ont statué qu'on ne pouvait forcer le gouvernement ontarien à empêcher l'utilisation commerciale du sable situé dans le parc provincial Sandbanks, et que ce gouvernement pouvait décider souverainement s'il allait ou non permettre de telles activités. Par contre, dans une cause plus récente impliquant le gouvernement fédéral (*Canadian Parks and Wilderness Society v. the Queen*), on admit que la *Loi sur les parcs nationaux* comportait des clauses de protection qui n'avaient pas été correctement appliquées et qu'en conséquence, la coupe du bois dans le parc national Wood Buffalo était illégale. On doit souligner qu'aucun niveau de gouvernement n'a tenté d'empêcher l'exploitation commerciale du bois sur le territoire de ses parcs. Le plus souvent, on a reconnu aux provinces le pouvoir discrétionnaire d'autoriser de telles exploitations.

- **27** K. Harrison, *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*, UBC Press, Vancouver, (...)

41 Dans la cause fameuse *Crown Zellerbach* de 1988, la clause « Paix, Ordre et Bon Gouvernement » de l'AANB a été invoquée pour donner au gouvernement fédéral un pouvoir d'intervention dans un champ de compétence largement provincial (la gestion des ressources) ; en conséquence, la *Loi sur l'immersion de déchets en mer* s'est appliquée en Colombie-Britannique. D'une manière similaire, la Cour du Banc de la Reine du Manitoba a confirmé, en 1982, la réglementation fédérale sur la pollution de l'air, faisant valoir, selon les mots de Harrison, qu'« en vertu du fait que les contaminants atmosphériques ne respectent pas les frontières provinciales, le contrôle de la qualité de l'air est une question qui se traite au-dessus du niveau provincial ou local. Il vaut la peine de souligner que la cour n'a pas demandé la preuve que telle ou telle source polluante touchée par la réglementation avait un impact interprovincial ; la cour a plutôt statué que toute la question de la pollution de l'air tombait, en bloc, sous la juridiction de la clause "Paix, Ordre et Bon Gouvernement²⁷ ». Point intéressant : Harrison ajoute que le gouvernement fédéral a « soigneusement évité » de se fonder sur cette clause lorsqu'à été écrite la *Loi sur l'assainissement de l'air*, ce qui concorde avec toute l'attitude passée du gouvernement fédéral, toujours hésitant à intervenir en matière d'environnement.

- **28** *Ibid.*, 46.

42 Sur le front de la pollution des eaux intérieures, les jugements de cour ont débouté une autre loi provinciale (dans ce cas, la législation manitobaine qui établissait une responsabilité pour la pollution de l'eau venue de la Saskatchewan et de l'Ontario). Dans ce cas également, Harrison voit un exemple d'expansion des compétences fédérales... malgré les réticences du premier intéressé. « La volonté des juges à accorder au gouvernement fédéral un élargissement de ses compétences était frappante ; personne, pas un intervenant, pas même le gouvernement fédéral, n'avait plaidé en faveur d'une compétence fédérale exclusive. En fait, le gouvernement fédéral s'était joint au Québec et à l'Ontario pour plaider en faveur d'une juridiction provinciale dans ce cas²⁸. » Il est difficile d'imaginer plus forte réticence à assumer de nouvelles responsabilités.

43 Ronald Reagan, le leader politique le plus hostile à la protection de l'environnement depuis l'avènement du mouvement écologiste, a transféré certains pouvoirs environnementaux à l'échelon de l'État, mais cela n'a fait qu'atténuer légèrement une forte domination fédérale. Par contre, le gouvernement fédéral canadien de la même époque, censé être très favorable à la protection de l'environnement, a essayé de s'esquiver de ses responsabilités et compétences constitutionnelles en la matière.

- ²⁹ D. Estrin et J. Swaigen (dir.), *Environment on Trial*, Emond & Montgomery, Toronto, 1993; P Emond, (...)

44 Deux récents litiges au Canada, portant plus particulièrement sur les études d'impact environnemental, ont ajouté aux droits et responsabilités du gouvernement fédéral. Dans l'affaire *Rafferty-Alameda*, les cours ont statué que les lignes directrices du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement s'appliquaient à un projet de barrage approuvé par le gouvernement de la Saskatchewan — parce que le gouvernement fédéral devait approuver l'irrigation préalable. Le gouvernement fédéral aurait préféré ne pas être impliqué, comme dans l'affaire du barrage Oldman en Alberta. Dans ce dernier cas également, les cours ont statué que le gouvernement fédéral aurait pu stopper un projet provincial en invoquant la *Loi sur la protection des eaux navigables* (même s'il était, au moment du jugement, trop tard pour appliquer une telle mesure sur le terrain). Ici encore, il est frappant de constater que les cours ont incité le gouvernement fédéral à appliquer ses propres lois, alors que ce dernier répugnait à le faire²⁹.

- ³⁰ K. Harrison, « Federalism and Environmental Protection: Canada », in Paehlke (dir.), *Conservation* (...)

45 C'est donc sur le plan politique — et non législatif ou constitutionnel — que le gouvernement du Canada voit les limites à l'application de son pouvoir en termes de politique environnementale. Comme le note Harrison, lorsque l'opinion publique est mobilisée en faveur des causes écologiques (comme ce fut le cas vers le milieu des années 1980), les

gouvernements fédéral et provinciaux deviennent soudain plus actifs sur ce front³⁰. Et alors, les conflits éclatent. Toutefois, il est plus courant que les deux niveaux de gouvernement se montrent plutôt hésitants. On peut aussi faire valoir que les causes *Rafferty-Alameda* et *Oldman* sont survenues à un moment où le fédéral ne voulait pas de conflit avec des provinces de l'Ouest chatouilleuses sur leurs compétences, et surtout avec un Québec où se profilait un nouveau référendum et où le projet de la Baie James-phase 2 était encore à l'ordre du jour.

46La phase 2 de la Baie James ne devint pas une pomme de discorde entre Québec et Ottawa, de toute évidence parce que le gouvernement québécois ne voulait pas d'une confrontation qui l'aurait placé du côté du « mal » environnemental, tandis que le fédéral aurait revêtu les habits du protecteur. Le gouvernement fédéral, une fois de plus, se montra plus prudent que nécessaire. La phase 2 de la Baie James fut reléguée aux oubliettes lorsque les Cris de la région, alliés à certains écologistes, menèrent un lobby efficace dans les États de la Nouvelle-Angleterre et de New York contre tout achat supplémentaire d'électricité québécoise par ces États. Le besoin de tels suppléments d'électricité était de toute façon moindre du fait des progrès réalisés en économie d'énergie. Le point important dans cette affaire, c'est qu'un problème environnemental a été réglé à l'échelle internationale, alors qu'il n'aurait pu être réglé à l'échelon provincial. Sans pression internationale, on aurait bien pu voir le gouvernement fédéral reculer devant la perspective d'une intervention musclée sur le front de l'environnement, et ce au nom de priorités plus élevées (dans ce cas, l'unité nationale et la croissance économique). La définition des compétences constitutionnelles et législatives est importante, mais elle ne détermine pas toujours le résultat si un gouvernement n'est pas prêt à prendre ses responsabilités.

- **31** Kraft, *Environmental Politics and Policy*, p. 92.

47Le contraste est à nouveau frappant entre le Canada et les États-Unis. Aux États-Unis, il y a eu des plaintes au sujet des « mandats sans budgets », par exemple en ce qui concerne l'eau potable. On parle de « mandats sans budgets » lorsque le gouvernement fédéral impose aux États ou aux autorités locales des normes réglementaires, mais sans transférer les sommes nécessaires à leur application. Dans certains cas, des États ont cherché à intervenir dans la définition de ces mandats (par exemple dans le choix des polluants à surveiller et à traiter), avec l'espoir de faire baisser leurs dépenses³¹. Dans d'autres cas, on a vu des États poursuivre le gouvernement fédéral pour une pollution ayant comme origine des installations contrôlées par ce gouvernement ou lui appartenant : il s'agissait en général d'installations militaires ou de centrales énergétiques, par exemple au Colorado où se trouvent des usines de fabrication et de tests d'armements. Dans ces deux cas, on a vu deux niveaux de gouvernement agissant de concert pour rehausser la protection environnementale — même s'ils n'étaient pas nécessairement prêts à payer. Au Canada, le gouvernement fédéral a eu plutôt tendance à

éviter de prendre ses responsabilités, alors que les gouvernements provinciaux, comme nous allons le voir, sont de plus en plus hésitants à établir une réglementation environnementale ou à la faire appliquer.

Les facteurs écologiques, biophysiques et le choix d'un échelon de juridiction approprié

- **32** Sale, « Principles of Bioregionalism », in Mander et Goldsmith, *The Case against the Global Econom (...)*

48 Les biorégionalistes soutiennent que le choix du niveau de compétence approprié doit relever, au moins en partie, de facteurs écologiques et biophysiques. Toutefois, on constate rapidement que le tracé des frontières écologiques et géophysiques est souvent complexe et inexact. Sale, par exemple, définit les termes « écorégion » (basé sur les végétations indigènes et les types de sols tels que ceux des grandes plaines de l'Amérique du Nord), « géorégion » (basé sur les bassins hydrographiques), « morphorégion » (sous-ensemble de la géorégion s'appuyant sur divers facteurs comme le peuplement ou les structures économiques) et « communautés biotiques »³². Il reconnaît que les biorégions (y compris les bassins hydrographiques) peuvent avoir des tailles très variables. Toutefois, selon Sale, cette notion de biorégion minimise le fait que lesdits bassins dépassent et transcendent souvent les frontières historiques et juridiques des provinces ou des pays. Peu de biorégionalistes ont abordé en profondeur les questions culturelles et linguistiques, sinon pour relever que les Autochtones qui vivaient en Amérique du Nord à l'époque précoloniale, distincts par leurs langues et leurs cultures, avaient un mode de peuplement « biorégional ».

- **33** Sale, *Human Seule*, p. 477.

49 Dans son identification des écorégions, Sale affirme qu'« en définitive, la délimitation des frontières biorégionales — et l'importance que l'on peut y accorder — reviendra toujours aux habitants d'une région donnée³³. » Cela démontre bien, une fois de plus, l'absence de réalisme politique des tenants du biorégionalisme. Les biorégions limitrophes et les anciennes entités politico-juridiques (ou « culturelles-linguistiques »), et en particulier les pays souverains, ne s'entendent pas toujours sur la définition de leurs frontières, de leurs droits et responsabilités respectives. Il est difficile de déterminer si le biorégionalisme a pour mission de servir de base à la gestion publique ou s'il n'est qu'un instrument pédagogique destiné à encourager le citoyen à respecter l'écologie et la géomorphologie de sa région. Une chose est claire, par contre : les biorégionalistes sont pour la décentralisation économique.

50 Le biorégionalisme tel que décrit précédemment définit les frontières de la biorégion en se basant sur les bassins hydrographiques. Or la gestion et la prise de décision environnementale touchent à des problématiques qui dépassent les seules questions de qualité et de quantité des eaux, voire de l'écologie proprement dite. La gouvernance environnementale et les

questions politiques qui y sont liées se déploient dans les trois grands domaines suivants : 1) l'écologie, l'habitat, la sauvegarde et la conservation des espaces naturels ; 2) la lutte contre la pollution et l'hygiène de l'environnement ; 3) la conservation des ressources et la viabilité écologique. Les particularités propres à chacun de ces domaines peuvent nous amener à des choix d'échelons de juridiction différents. La notion de bassin hydrographique peut permettre, par exemple, de traiter de certains débats écologiques spécifiques portant sur les ressources ou la lutte contre la pollution de l'eau, mais elle ne suffit pas pour aborder l'ensemble des enjeux environnementaux. Le fait de prendre en compte la totalité des questions environnementales complique la tâche d'identifier le niveau de juridiction adéquat. Sur ce registre, examinons maintenant la logique sous-jacente à chacun des trois domaines précités.

Quelques facteurs écologiques essentiels à l'identification du niveau de juridiction adéquat

51Plusieurs espèces animales, au cours de la vie de chaque individu, traversent de nombreuses biorégions et occupent souvent des territoires qui englobent deux biorégions ou plus (aussi clairement définies soient-elles). Les huards du Canada sont sensibles à la pollution au mercure issue des déversements agricoles dans leur habitat hivernal en Floride. Les oiseaux chanteurs de l'Amérique du Nord et les papillons monarques risquent de perdre leurs habitats au sein des forêts tropicales et d'autres biorégions de l'Amérique latine. Les grues blanches d'Amérique, qui se reproduisent au Canada, sont très vulnérables tout au long de leurs migrations et de leurs séjours à travers de vastes pans englobant plusieurs États américains. De nombreux types d'oiseaux, de prédateurs, ainsi que d'autres espèces animales se déplacent le long de corridors qui s'étendent du parc national de Yellowstone jusqu'au Yukon (bien que dans ce cas, on puisse affirmer avec raison que pratiquement tout le territoire en question est contenu dans la biorégion des Rocheuses). Il est donc clair que l'habitat animal peut souvent dépasser et transcender tant les frontières historiques et juridiques que les territoires appartenant à une seule biorégion.

52Il est donc difficile, sinon impossible, de gérer efficacement l'environnement en se bornant aux limites de biorégions distinctes — et ce, peu importe le degré de connaissance des habitants de ces régions au sujet de la « chaîne de la vie » régionale et de leur identification à celle-ci. Les technologies, les activités économiques, de même que le comportement animal, y font obstacle. Les retombées de l'accident de Tchernobyl ont affecté tant le lichen et les rennes de Suède que les oiseaux migrateurs d'Afghanistan. Une grande partie du bois de coupe des forêts tropicales du Sud-Est asiatique et de la Colombie-Britannique est consommée au Japon. La qualité de l'air (et de l'environnement) en Australie est affectée par les smogs provenant de l'Asie du Sud-Est — et particulièrement d'Indonésie. Le blanchiment du corail dans la mer des Caraïbes et dans le Pacifique est accentué par le réchauffement du climat, auquel toutes les communautés humaines participent. De plus, il existe une multitude d'exemples de perturbations écologiques causées par des espèces exotiques qui « surfent »

sur le mouvement incessant des biens de consommation humains : qu'il suffise de mentionner ici le cas des moules zébrées, des salicaires pourpres et des aubépines à fruits piriformes. Aucun écosystème ne vit en vase clos et les problèmes écologiques les plus graves sont désormais ceux qui englobent plusieurs frontières biorégionales.

- **34** E. Rykiel, Jr, « Relationships of Scale to Policy and Decision Making », in D.L. Peterson et V.T. (...)
- **35** Peterson et Parker, *Ecological Scale*.

53 Rykiel considère avec raison la perte des habitats et la réduction de la biodiversité comme étant la conséquence de tendances à long terme. « Cette transition d'une planète sauvage à une planète domestiquée a commencé il y a près de 10 000 ans avec l'avènement de l'agriculture ; l'ampleur du changement est à l'image de la croissance démographique. Les habitations humaines ne sont plus des îlots dans un océan vierge ; au contraire, des îlots d'espace vierge flottent désormais au milieu d'un flot de population humaine³⁴. » Plusieurs espèces animales dépérissent dans des parcelles fragmentées d'habitat. Même sur des territoires protégés, elles demeurent vulnérables. Il leur faut de larges corridors leur permettant de se déplacer, de se nourrir, de se reproduire et d'échapper aux prédateurs. Peterson et Parker ont démontré que ce fait écologique se vérifie tant à petite qu'à grande échelle³⁵.

- **36** Paehlke, *Environmentalism and the Future*.

54 La solution à ce problème comporte aux moins deux éléments : priorité à la protection des habitats à tous les niveaux de gestion environnementale et arrêt de la croissance démographique humaine. On peut affirmer que ce dernier défi ne peut être relevé avec succès que dans le contexte d'avancées sociales et économiques significatives dans les pays les plus démunis³⁶. Conséquemment, un « simple » ralentissement ou un arrêt de la croissance économique n'est pas, comme on l'a pensé à une époque, une solution adéquate. Pas plus d'ailleurs qu'une croissance économique sans limites. Aussi irréalisable que cet objectif puisse paraître, la stabilisation de la démographie humaine pourrait bien nécessiter une correction, au moins partielle, des inégalités Nord-Sud. Aucun défi, on en conviendra, ne saurait être plus global que celui-là.

Pollution et niveau de juridiction

- **37** M. Mellon, *The Regulation of Toxic and Oxidant Air Pollution in North America*, CCH Canadian, Don M (...)

55Le cas de Tchernobyl démontre que le mouvement des polluants soulève des problèmes particulièrement complexes liés à l'identification du niveau de juridiction adéquat en matière environnementale. En effet, bien des communautés humaines ont déjà sciemment pollué leur propre habitat. Il ne faut donc pas s'étonner du fait que les responsables d'un gouvernement ne se sentent pas vraiment concernés lorsqu'il s'agit de l'habitat du voisin. La question du déplacement des matières polluantes ne saurait être réduite à un « simple » mouvement en amont ou en aval. Les substances toxiques se déplacent dans l'air, dans l'eau, par la chaîne alimentaire — et par une combinaison de tous ces modes de transmission. Les bassins atmosphériques, autant que certains modes atypiques de déplacement dans l'atmosphère ont, entre autres, un impact considérable sur le niveau de qualité des eaux. Les Grands Lacs ont été sensiblement affectés par les émissions de toxaphène se déplaçant dans l'atmosphère vers le nord, en sens contraire des vents, et provenant des usines pétrochimiques du Texas. On pourrait aisément citer d'autres cas de mobilité des substances toxiques³⁷.

56Parmi les cas les mieux connus de transport à grande distance des polluants atmosphériques (TGDPA), on songe aux dépôts acides produits par les centrales thermiques activées au charbon, et au cas des fonderies. Les oxydes de soufre et d'azote se déplacent de la Grande-Bretagne vers la Suède. Ils vont également de l'Ohio, de l'Indiana et de l'Illinois vers l'Ontario, le Québec, la Nouvelle-Écosse, l'État de New York et la Nouvelle-Angleterre. Parmi les cas moins connus, citons celui du déplacement de matières polluantes à partir des cheminées de la société Inco, à Sudbury, vers les forêts et cours d'eau du Maine. Il faut en outre noter que divers polluants, se déplaçant tant dans l'atmosphère que dans le milieu aquatique, sont acheminés vers la région fragile du Haut-Arctique. Le cas le mieux connu est celui de la contamination du foie des ours polaires par le DDT, contamination survenue à des milliers de kilomètres du lieu de fabrication de ce pesticide, et longtemps après qu'il ait été utilisé. Le mode de déplacement des polluants toxiques dans l'Arctique démontre bien que le Canada ne peut, à lui seul, résoudre les problèmes environnementaux qui surviennent sur son propre territoire. Plus encore, il démontre que ces questions sont incontestablement de dimension internationale — et, partant, qu'elles relèvent forcément, au Canada, de la juridiction fédérale bien plus que de la juridiction provinciale.

- **38** K. Toughill, « Pesticide levels dropping in Arctic », *Toronto Star*, 5 mars 1999, p. A6.

57Vers la fin des années 1980, on a constaté que les femmes inuit du nord du Labrador avaient un taux au moins cinq fois plus élevé de pesticides dans leur lait maternel que les femmes des pays industrialisés. Les substances chimiques en cause n'avaient pas été utilisées dans l'Arctique, ni en aucun lieu à proximité de ces femmes. Soulignons également que l'un de ces contaminants, le DDT, a été interdit par 34 pays il y a plus de 20 ans. Cependant, tandis que les taux de DDT étaient en 1999 en diminution dans les écosystèmes de l'Arctique, de nouveaux dépôts de ce pesticide provenant de pays tropicaux (qui continuent d'y avoir

recours pour combattre les moustiques porteurs de la malaria) continuent d'arriver³⁸. L'entrée des pesticides et des BPC dans l'Arctique relève de processus complexes. Un des éléments géophysiques déterminants de l'accumulation des polluants toxiques dans le Grand Nord, c'est que de telles substances s'évaporent plus facilement dans des climats plus chauds. Elles se déplacent vers l'Arctique sur des courants d'air, puis retombent sous forme de neige ou de pluie ; toutefois, elles ne s'évaporent pas à nouveau aussi vite à des températures plus basses. De plus, les polluants chimiques qui rejoignent les océans sont absorbés par le plancton qui se déplace vers le nord suivant les courants marins. Les poissons se nourrissent de plancton, et c'est par ce phénomène en chaîne que les substances toxiques se retrouvent dans les tissus adipeux du phoque — qui est une source alimentaire importante pour les habitants de l'Arctique (et également pour les ours polaires).

58La migration complexe et continue des polluants est l'une des raisons essentielles pour lesquelles une gestion publique de l'environnement strictement locale, voire nationale, s'avère inadéquate. Il est reconnu depuis de nombreuses années que la question des dépôts acides et des TGDPA, où les « dommages » et les « bénéfiques » des opérations se déploient sur des territoires distincts, ne peuvent se régler qu'à des échelons supérieurs. Sans quoi il se produira qu'une région profite des avantages économiques liés à une forme donnée de pollution que l'on tolère — alors que d'autres régions en subissent tous les effets néfastes. Ce cas se produirait bien plus souvent dans un système où la surveillance et le règlement des différends environnementaux relèveraient d'échelons de gouvernement n'ayant juridiction que sur de petites portions du territoire. Il s'agit là d'un argument qui diffère de celui qui veut que les entités juridiques de niveau infranational n'ont aucun poids dans le processus décisionnel à l'échelle internationale. Il consiste plutôt à dire que pour assurer une protection optimale, il est nécessaire qu'il y ait adéquation entre les territoires affectés et le pouvoir correspondant. Selon un troisième argument, la plupart des gouvernements provinciaux ou infranationaux ne sont pas dotés d'institutions politiques et scientifiques leur permettant de traiter l'ensemble des problèmes reliés à l'environnement — et particulièrement ceux dont la source se situe à l'extérieur de leur frontière territoriale. En raison des trois motifs mentionnés précédemment, le Grand Nord canadien et plusieurs autres régions du pays ne peuvent résoudre adéquatement les problèmes de TGDPA auxquels elles font face. Notons que dans bien des cas, ces problèmes n'auraient pu être — et de fait n'ont pas été — détectés initialement par les autorités publiques locales.

- ³⁹ E. Ostrom, *Governing the Commons*, Cambridge University Press, New York, 1990; D.W. Bromley, *Making (...)*

59Cette conclusion s'impose d'autant plus si l'on observe le cas typique des ressources naturelles — relevant de plusieurs niveaux d'autorité — comme les pêcheries, les Grands Lacs, les grands écosystèmes aquatiques à juridictions multiples (le Saint-Laurent ou le Rhin). Les

juridictions plus petites ont davantage tendance à déléguer leur autorité à des autorités mixtes supérieures à niveaux multiples, ce qui accroît les risques de catastrophes potentielles. Il ne faut pas en conclure qu'il est impossible de trouver des solutions durables aux problèmes liés à la propriété commune des ressources à l'échelle du village ou de la collectivité. Cependant, au-delà de cette échelle — et même souvent en deçà — les cas de bonne gestion sont rares³⁹. Ostrom affirme que la gestion des ressources à l'échelle du village est plus efficace (et il cite à cet égard l'exemple des pêcheries de la côte Est du Canada), mais il ne veut pas voir les effets, sur cette gestion, de l'irruption des technologies et des marchés à grande échelle. Les petites entités locales peuvent-elles résister à l'arrivée de navires-usines équipés de radars, ou de super-machines pour la coupe des arbres ? En admettant même qu'elles le puissent, pourraient-elles soutenir la concurrence et conserver leurs parts des marchés ?

- **40** J.E. Carroll, « International Joint Commission », et H.A. Regier, « Great Lakes », in Paehlke, *Con* (...)

⁶⁰En matière de lutte à la pollution, plusieurs tentatives ont été faites pour régler des problèmes spécifiques en tentant de faire correspondre le niveau d'autorité avec la véritable étendue physique du problème. Certaines tentatives faisant intervenir plusieurs échelons de juridiction ont connu un succès relatif : c'est le cas de la Commission du fleuve Fraser (cas abordé dans un autre chapitre du présent volume) et des programmes déployés afin d'améliorer le niveau de qualité de l'eau des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Dans ce dernier cas, c'est à des organismes internationaux comme la Commission mixte internationale (CMI) constituée en 1909, en vertu du Traité des eaux limitrophes Canada-États-Unis, que l'on doit l'initiative. Une grande partie du travail de la CMI a depuis toujours été orientée vers les Grands Lacs, dont au moins deux (les lacs Erié et Ontario) sont gravement pollués⁴⁰. L'initiative récente la plus importante est celle de la cinquantaine de Plans d'assainissement (PA) destinés à attaquer les foyers de pollutions les plus sévères, comme le port de Hamilton et divers sites côtiers du lac Erié donnant sur l'Ohio. Ces plans d'action, qui ont connu des succès divers, mettent en jeu plusieurs échelons gouvernementaux et impliquent également des intervenants de la base. Ils visent à contrer des décennies d'inertie politique et de « pelletage de responsabilités » d'un niveau à l'autre.

- **41** J. Hartig, *Under RAPs: Towards Grassroots Ecological Democracy in the Great Lakes Basin*, Université (...)

⁶¹L'échec des mesures de protection des Grands Lacs est dû en partie à l'incapacité d'identifier le niveau d'autorité adéquat : reflet du problème tragique des compétences partagées. La CMI s'est penchée sur le problème de la qualité des eaux, mais elle se heurte à un grand nombre de sources polluantes disséminées : les déversements des eaux de pluie ; les déversements agricoles ; les épanchements de gros sel ; les détergents domestiques ; le

traitement inadéquat des eaux d'égouts ; les déversements de résidences situées sur les bords de cours d'eau et sur les îles ; les sites abandonnés d'enfouissement de produits chimiques dangereux ; les déchets de mines ; les décharges ; les plantes et animaux exotiques dans les véhicules de plaisance ; et plusieurs autres sources dont chacune relève de différentes autorités publiques. Depuis des décennies, les mesures destinées à combattre la pollution ont été retardées à cause de l'inertie que provoque la multiplicité des échelons de surveillance. Les PA pourraient constituer un moyen de surmonter ce problème, mais ce n'est pas sûr. On prétend que les PA ont connu certains succès, mais des indices laissent croire que tous les PA n'ont pas la même efficacité. Notons à ce propos que le gouvernement de l'Ontario a réduit de beaucoup les subventions à ces programmes⁴¹.

62Le problème des Grands Lacs et du Saint-Laurent demeure essentiellement un problème de chevauchements d'instances, de conflits de compétences. Le tableau 3.2 (d'après Paehlke, 1996) montre certains des échelons publics qui participent aux décisions en matière environnementale, et qui touchent à une région bien définie du Saint-Laurent, près de Cornwall, en Ontario, de Massena dans l'État de New York, et qui touchent aussi au Québec et au territoire mohawk d'Akwesasne. Le nombre impressionnant d'entités administratives impliquées illustre bien la taille du défi administratif, politique et juridique que représente l'instauration de PA efficaces.

63Malgré les chevauchements de juridictions, le plus grand espoir de pouvoir un jour résoudre les problèmes liés à la pollution réside dans l'attribution au niveau d'autorité adéquat d'une responsabilité assez large pour attaquer de front les sources polluantes et leurs effets. Dans le cas des Grands Lacs, le gouvernement fédéral du Canada devrait prendre l'initiative d'agir, et veiller à ce que les provinces agissent à leur tour d'une manière au moins aussi efficace que les autorités fédérales américaines lorsqu'elles interviennent auprès des États.

64L'émission des gaz à effets de serre et l'amenuisement de la couche d'ozone sont des problèmes à portée mondiale, auxquels on ne peut trouver de solutions qu'à la même échelle. Les problèmes comme les dépôts acides et le TGDPA pourraient être englobés — à quelques exceptions près — dans un cadre juridique à l'échelle du continent. De fait, plusieurs des problèmes de pollution reliés aux grands bassins hydrographiques comme les Grands Lacs et les grands fleuves appellent des solutions juridiques à l'échelle du continent — bien que certains problèmes particuliers ne touchent qu'un seul pays. Néanmoins, toutes ces questions, prises dans leur ensemble, nécessitent que l'on adopte une perspective qui dépasse le cadre de la biorégion, voire du pays, et que l'on y applique des solutions permettant l'intervention d'échelons d'autorité publics, administratifs et juridiques de niveau supérieur. Il est intéressant de souligner qu'au Canada, il y a en fait plus de questions environnementales traversant les frontières nationales (Canada-États-Unis) que traversant les frontières

provinciales. Raison de plus pour insister, une fois encore, sur la responsabilité cruciale du gouvernement fédéral.

Viabilité écologique et échelons de juridiction

65Le développement durable requiert des aménagements administratifs différents de ceux que requiert la sauvegarde des écosystèmes ou la lutte contre la pollution. Les pénuries de ressources ont des effets immédiats, d'abord sur le plan local, bien que la production de ressources soit en général gérée à l'échelle mondiale. Cependant, l'influence des intervenants locaux sur les processus de prises de décisions ayant trait à la durabilité des ressources produites localement diminue, et ce pour diverses raisons. Il existe en effet peu de localités qui puissent ralentir leurs activités d'extraction et intervenir de cette manière sur les prix. Pourtant, le lien entre l'économie et l'environnement est manifeste en ce qui touche à la viabilité des ressources : quand il ne reste plus de minerai, que la forêt est rasée, la faune disparue et les stocks de poissons épuisés, les économies locales basées sur l'extraction des ressources s'effondrent. Sur le plan de l'économie locale, des dommages écologiques ou un degré de pollution modérés auront des conséquences moins graves. Il n'en reste pas moins que les décisions régissant la viabilité écologique sont surtout prises à l'échelle mondiale, et dans les structures des grandes entreprises privées.

66La plupart des ressources sont extraites au sein de localités qui n'ont que peu d'autres moyens de participer à l'économie globale. Les autorités locales ont peu d'espace de manœuvre en ce qui a trait, par exemple, à la limitation du taux d'extraction par le biais de la réglementation de l'exportation ou de l'imposition de taxes. L'échelon le plus compétent pour corriger les problèmes liés à la viabilité écologique se trouve donc, le plus souvent, coupé de l'extraction et de la production. Il se trouve plutôt du côté des utilisateurs de la ressource. Il y a donc inadéquation totale en ce qui a trait à la viabilité de la ressource. Le résultat est un monde où la non-viabilité à l'échelle locale devient la norme. Il est significatif de constater que l'on ne cessera d'exploiter une ressource marine donnée que lorsqu'elle sera épuisée ou sur le point de l'être. Les industries forestières n'opèrent pas, en règle générale, selon un mode de « rendement durable », malgré les beaux discours sur la politique forestière (il y a une ou deux exceptions à cet égard : la Scandinavie ainsi que certaines forêts du sud des États-Unis). Les secteurs miniers et des ressources fossiles sont inévitablement non durables (bien qu'il y ait certains minéraux très abondants). La disponibilité des ressources énergétiques et les prix déterminent en grande partie les niveaux de réserve des minerais (les gisements à faible teneur peuvent être extraits tant que les ressources énergétiques sont disponibles à faibles coûts). La production à partir des matières premières — souvent sous leur forme la plus brute — se fait en général dans un autre pays que celui où l'extraction est faite.

67Les mesures de développement durable et de viabilité écologique sont hélas souvent perçues comme une menace par les populations locales. Cela veut dire, par exemple, que les

nouvelles techniques de recyclage peuvent profiter aux consommateurs, mais constituer une menace pour l'économie locale du site d'extraction. Les exploitations minières ne sont pas à l'avant-garde des technologies du recyclage et les régions productrices d'énergie ne sont pas réputées pour leurs politiques et leurs pratiques d'efficacité énergétique. Certes, une consommation « écologiquement consciente » introduit une double menace — une baisse des exportations et une baisse du prix des matières premières consécutive à la chute de la demande. Bien sûr, il y a là des avantages économiques à long terme pour les régions productrices, mais ceci n'est qu'une mince consolation pour des producteurs dont la situation est critique dans l'immédiat.

- **42** J. MacNeill, P. Winsemius et T. Yakushiji, *Beyond Interdependence*, Oxford University Press, New York ([...](#))
- **43** T. Schrecker, *Surviving Globalization: The Social and Environmental Challenges* Macmillan, London, ([...](#))

68 Malgré les problèmes de viabilité et d'épuisement de la ressource, il n'est pas évident que le prix des matières premières augmentera de façon continue, comme le fameux pari entre Paul Ehrlich et Julian Simon l'a démontré, et comme les perturbations économiques en Asie du Sud-Est l'ont confirmé. Le prix des matières premières demeure sur une trajectoire descendante à long terme : il importe d'en saisir tous les ressorts si l'on veut en arriver à des conclusions justes sur le rapport entre niveau de juridiction et développement durable. L'une des principales raisons expliquant la tendance à la baisse du prix des matières premières tient au fait que la plupart d'entre elles sont extraites dans des pays dont les choix en matière de politique économique sont limités. Des pays où les salaires sont extrêmement bas, et qui sont susceptibles de baisser encore plus. Des pays où les subventions publiques à la production des matières premières sont courantes⁴². Le Canada fait exception à cet égard, étant un pays riche produisant une bonne quantité de matières premières. De plus, les procédés d'extraction sont très orientés vers l'automatisation et les économies d'échelle : des images de machines à couper les arbres, d'excavatrices géantes et d'imposants camions de charbon viennent immédiatement à l'esprit. Une autre raison expliquant la baisse du prix des matières premières est la tendance séculaire — lente mais réelle — à l'augmentation de la productivité économique de l'extraction, autrement dit, à la baisse du coût énergétique unitaire. L'accélération de cette « dématérialisation » des économies est au cœur du discours pour la défense du développement durable⁴³. L'effet de cette dématérialisation accélérée sur le prix des matières premières est cependant complexe, et les succès immédiats ne sont pas garants des succès à plus long terme, comme ce fut le cas dans les années 1970 après que l'OPEP eut augmenté le prix du pétrole.

69La demande croissante en pétrole — et particulièrement en pétrole importé — ainsi que la guerre au Moyen-Orient, constituèrent des conditions suffisantes à l'augmentation des prix en 1973 et en 1979. À ce changement, il y eut une réaction comportant cinq volets : 1) la demande provenant d'individus ou d'entreprises pauvres ou marginaux a chuté immédiatement : certains individus ont souffert du froid, certaines entreprises dépendant fortement de cette ressource ont réduit leur production ; 2) des sources d'approvisionnement hors du contrôle de l'OPEP se sont développées ; de meilleures techniques d'extraction ont été mises en pratique — le pétrole de la mer du Nord étant un des meilleurs exemples ; 3) la recherche sur les économies d'énergie a connu un boom — automobiles à plus faible consommation, isolation améliorée, appareils électroménagers économiques, recyclage : tels furent les innovations de cette période ; 4) il y eut certaines substitutions énergétiques, par exemple dans les résidences qui sont passées au gaz naturel ; 5) enfin, et surtout, les réserves d'urgence ont été augmentées pour se protéger en cas de nouvelles perturbations — ce qui eut pour effet d'éviter de nouvelles augmentations de prix.

70Toutes ces mesures ont provoqué, vers 1985, une baisse draconienne des prix du pétrole. Ce n'est qu'en 2000 que ces prix sont revenus à leur niveau de 1980. À son tour, ce délai de 15 ans a eu un effet négatif sur les investissements nécessaires dans les autres ressources et la recherche de l'efficacité énergétique. Autrement dit, le développement durable était à nouveau reporté à plus tard...

71En termes généraux, on peut affirmer que les horizons temporels des marchés sont, dans ce cas, beaucoup trop rapprochés. Sans intervention gouvernementale immédiate ou prochaine, il y a un risque certain que les générations à venir ne disposent pas du temps nécessaire pour éviter des conséquences extrêmement négatives affectant l'économie, l'environnement et la société. Le pire n'est pas sûr, mais la prudence impose que de plus grands efforts soient faits afin de mieux comprendre, à tout le moins, les possibilités multidimensionnelles et les risques qui sont en jeu.

72Une durabilité améliorée ne dépend pas seulement des prix actuels des matières premières, mais des prix projetés de ces matières — et particulièrement des prix courants et projetés de l'énergie. Le problème fondamental, c'est que les marchés sont concentrés sur le temporaire, alors que la viabilité écologique appelle des décisions ayant un horizon temporel qui s'étend sur des années, des décennies, voire des siècles. Par exemple, bien que l'efficacité énergétique d'un édifice puisse être accrue après sa construction, il faut bien compter au moins 20 ou 30 ans pour améliorer de manière significative l'efficacité énergétique de tous les édifices. Les édifices peuvent durer des siècles — et si ce n'est pas le cas, il y a gaspillage de matériaux et de ressources forestières — mais les marchés n'opèrent pas, la plupart du temps, dans un horizon temporel qui convienne au développement durable ou à la viabilité de la ressource. Les électroménagers ont une espérance de vie de plusieurs dizaines d'années, et on ne va pas

nécessairement remplacer un appareil qui fonctionne bien juste pour obtenir une efficacité accrue. Autre exemple : le choix des modes de transports est influencé par la densité urbaine et le design — facteurs quant à eux déterminés sur de plus longues périodes de temps encore. En somme, les prix de l'énergie devraient anticiper, de plusieurs décennies, sur les changements en approvisionnement, ce qui n'est vraisemblablement pas le cas.

73L'idée générale ici est cruciale : les marchés provoquent des changements vers la viabilité écologique tant et aussi longtemps que les prix des ressources fossiles augmentent. Cependant, ils amèneraient des changements radicalement différents — moins dramatiques sur le plan social et moins problématiques sur le plan environnemental — sur une plus longue période de temps. Rien ne permet de croire toutefois qu'en l'absence d'une intervention politique, le prix de l'énergie augmentera de manière progressive et harmonieuse sur la longue durée. Le fin mot de toute politique de développement durable, c'est qu'on ne peut prendre pour acquis qu'on trouvera une autre ressource viable et équivalente aux ressources fossiles. Il se peut qu'on en trouve, mais il est plus prudent de présumer que le déclin inévitable des ressources fossiles va restreindre la pleine utilisation des ressources à l'échelle mondiale. De telles contraintes plaident en faveur d'une intervention au niveau des prix de l'énergie (par exemple par le biais d'une taxe) — intervention qui ne serait possible que par le biais d'une coordination et d'accords internationaux.

74Prudence et considération pour les générations à venir sont le fondement de toute politique de viabilité écologique et de protection de l'environnement. Notre analyse indique toutefois que les marchés à eux seuls ne parviendront pas à cet ajustement lent et graduel, qui doit nécessairement passer par des processus humains démocratiques et ordonnés. Pressées par l'urgence, les institutions humaines pourraient se révéler incapables de prendre des décisions rationnelles sur le niveau de tolérance de l'environnement aux ressources de remplacement disponibles au moment de la prochaine crise — une crise que les prix énergétiques actuels rendent virtuellement certaine. Nous ne sommes pas davantage capables d'éviter les guerres provoquées par la rareté des ressources en situation d'extrême contrainte. À ces sombres perspectives, on doit encore ajouter les risques liés au réchauffement climatique — risques qui renforcent cette idée qu'il faut graduellement réduire l'utilisation de la ressource fossile.

- **44** C.J. Campbell et J.H. Laherrère, « The End of Cheap Oil », *Scientific American*, vol. 278, n° 3 (ma [...](#))
- **45** R.N. Anderson, « Oil Production in the 21st Century », S.A. Fouda, « Liquid Fuels from Natural Gas [...](#)

75Une étude parue en 1999 dans *Scientific American* prédisait que les prix de l'énergie augmenteront à nouveau — et cela semble avoir été confirmé à court terme — mais le

maintien à plus long terme de cette tendance reste incertain. De plus, les solutions techniques et scientifiques proposées dans cette étude sont en général temporaires — il s'agit principalement de solutions préconisant des techniques plus perfectionnées d'extraction du pétrole et du gaz naturel. Selon Campbell et Laherrère : « D'un point de vue économique, la question de savoir quand le monde sera à court de pétrole n'est pas pertinente. Ce qu'il importe de savoir, c'est à quel moment la production commencera à diminuer. Au-delà de ce point, les prix augmenteront, à moins que la demande ne diminue dans une proportion semblable. En se servant de diverses méthodes pour évaluer les réserves actuelles de pétrole et les quantités qui restent à découvrir, nous en arrivons à la conclusion que ce déclin débutera avant l'an 2010⁴⁴. » Le seul facteur que ces auteurs semblent considérer, outre la « diminution de la demande dans une proportion semblable », est une récession mondiale qui pourrait retarder l'augmentation projetée des prix. Anderson indique des pistes intéressantes du côté des techniques perfectionnées (forage orientable, imagerie souterraine, forage en eau profonde) ; Fouda évoque d'autres ressources fossiles, particulièrement le gaz naturel ; et George, les sables bitumineux de l'Alberta⁴⁵.

- ⁴⁶ M. Carley et P. Spapens, *Sharing the World*, Earthscan, Londres, 1998, p. 43.

76 Il semble donc qu'au-delà des obligations contenues dans les Accords de Kyoto, le Canada ait à faire face à une autre ronde de négociations fédérales-provinciales sur l'énergie — négociations qui seront cette fois-ci compliquées par l'entrée du Canada dans l'ALENA. Le Canada, en tant que nation, doit prendre en compte diverses questions. Devrait-il exporter une quantité maximale de sables bitumineux ? Quels sont les impacts d'un tel choix sur la viabilité écologique et sur l'environnement ? N'y a-t-il pas moyen d'en arriver à une taxe nord-américaine sur les ressources fossiles, inspirée du modèle de Kyoto, afin d'éviter et d'adoucir de futures perturbations liées au ralentissement de la production de ressource fossile ? Il faut se souvenir ici que l'émission *per capita* de dioxyde de carbone en Amérique du Nord est le double de celle de l'Europe, et que la demande en énergie par dollar de PIB est nettement plus élevée que celle de l'Europe ou du Japon⁴⁶. Aux États-Unis, ces questions relèvent de politiques publiques établies à l'échelle nationale. Une telle prédominance du gouvernement central est loin d'être acquise dans le contexte canadien.

77 En quoi les limites des ressources fossiles affectent-elles les questions de juridictions gouvernementales ? Premièrement, les questions liées à la viabilité écologique ou au développement durable ne trouvent pas, actuellement, de réponses adaptées du point de vue temporel — un peu comme d'autres questions environnementales ne trouvent pas de réponses adaptées en termes d'espace ou de niveau de juridiction. Deuxièmement, les préoccupations liées à la durabilité soulèvent les cas les plus graves d'inadéquation entre niveaux de compétence. Autrement dit, elles vont à contre-courant des tendances d'un système économique de plus en plus concurrentiel et mondial. Pour assurer la durabilité des

ressources, il faut — cela se conçoit — un engagement et des gestes à l'échelle mondiale favorisant l'ajustement graduel et continu des coûts énergétiques. Et ce, même si le prix à payer est un ralentissement économique à court terme (ce dernier fait est loin d'être certain ; il dépendra largement de la distribution et de l'utilisation des revenus accrus des ressources fossiles et du taux d'augmentation de ces ressources). Une redistribution mondiale des fonds pourrait être réalisée par le biais d'un accord sur les matières premières (et pas seulement sur les ressources énergétiques). Encore là, l'objectif global est l'accélération graduelle de la « dématérialisation économique » — qui permet l'augmentation des investissements dans les télécommunications, le recyclage, le transport public et l'efficacité énergétique.

- **47** C. Jeanrenaud (dir.), *Environmental Policy: Between Regulation and Market*, Birkhäuser, Bâle, 1997; (...)

78 Nul besoin de rappeler qu'il n'y a pas, actuellement, et spécialement en Amérique du Nord, de grand débat ni de préoccupations populaires sur la viabilité écologique et le développement durable — bien que l'on trouve aujourd'hui, en Europe, dans les milieux spécialisés, des textes qui vont manifestement dans cette direction⁴⁷. Au début du mandat du président Clinton, à l'époque des gigantesques déficits gouvernementaux, la possibilité d'une taxe sur l'énergie avait été évoquée. Cependant, l'administration avait vite battu en retraite face aux compagnies pétrolières et aux États américains producteurs de pétrole. Au Canada, de telles tentatives auraient été vouées à l'échec, à cause du pouvoir encore plus fort des provinces productrices d'énergie et parce qu'un grand nombre de Canadiens ont aisément accès aux postes d'essence d'outre-frontière. Malgré ces défis, le Canada reste en bonne position pour plaider en faveur d'un changement concernant la viabilité écologique. Culturellement et idéologiquement, nous faisons, à divers égards, le pont entre l'Amérique et l'Europe, et même si nous sommes de grands consommateurs d'énergie, nous pourrions bénéficier économiquement d'une augmentation à long terme des prix de l'énergie — qui entraînerait également une hausse des matières premières que nous vendons.

79 L'inadéquation spatio-temporelle ne présage rien de bon si l'on veut faire des avancées significatives en matière de développement durable ou de viabilité écologique. Dans le contexte de la mondialisation des investissements, on calcule désormais en secondes et en minutes — pas en décennies ou en siècles. Pour atteindre l'objectif du développement durable, il faudrait rien de moins qu'un renversement de certaines tendances liées à la mondialisation (mais aussi, et de façon contradictoire, l'accélération de certaines autres tendances). Ironiquement, les accords politiques nécessaires pour y parvenir appellent plus et non pas moins de mondialisation — mais une mondialisation dirigée politiquement et guidée par des valeurs qui vont au-delà de l'accélération du commerce, de la croissance économique, et du profit comme seul maître. Il n'y a que l'OPEP qui ait réussi à faire augmenter le prix des matières premières pendant une période prolongée — mais non illimitée — et dans un

contexte unique lié à la guerre. Reste à savoir si les dernières augmentations de prix se maintiendront. L'une des raisons pour lesquelles l'OPEP avait enregistré un certain succès tient au fait que le pétrole est plus difficilement remplaçable que bien d'autres matières premières. En règle générale, les pays qui sont des importateurs nets de matières premières « exportent » les coûts environnementaux et les coûts des futures pénuries de ressources. Ils continueront de le faire tant qu'ils pourront s'attendre à une baisse des prix des matières premières et qu'ils pourront stocker des réserves, avoir de multiples fournisseurs et des options de rechanges. Ni les exportateurs, ni les importateurs ne semblent poussés à provoquer le changement. Bien qu'il soit vrai que la dépendance envers les importations comporte des risques, le « transfert d'impôt » préconisé par le Worldwatch Institute et quelques autres est nécessaire à la viabilité écologique et ne pourra être réalisé tant qu'un mouvement de leadership international ne sera en place pour inspirer les changements politiques et juridictionnels voulus.

- **48** M. Dobbin, *The Myth of the Good Corporate Citizen: Democracy under the Rule of Big Business*, Stodd ([...](#))

⁸⁰En somme, des considérations tant écologiques que biophysiques indiquent qu'il y a nécessité de réaménager les structures et les juridictions et d'adopter des approches centrées sur les enjeux spécifiques. Certains problèmes, liés à la problématique de la viabilité, révèlent le besoin d'une gestion plus large, d'envergure peut-être mondiale. Les modèles juridictionnels doivent être variés, mais la tentation de lier une juridiction unique à un problème donné paraît inadéquate et peu fonctionnelle. Les arrangements devraient chercher à minimiser les risques d'empiétements et de conflits de compétence et à garantir que la responsabilité politique soit bien identifiée. Il convient aussi d'éviter les approches (teintées de « biorégionalisme ») qui ne tiendraient pas compte des aspects politiques, historiques, etc. On peut donc affirmer que la gestion environnementale mondiale, avec tous ses défis, devrait être limitée à un petit nombre de thèmes comme la viabilité écologique, le développement durable et quelques problèmes fondamentaux (biodiversité, réchauffement climatique) dont les impacts sont ressentis universellement et ayant une dimension grave, irréversible. Toutefois, plusieurs des problèmes environnementaux, d'un point de vue biophysique, semblent s'appliquer à des régions de proportions continentales, assez grandes pour inclure les routes des animaux migrateurs, les grands systèmes fluviaux, les bassins d'air et contenant des marchés considérés comme essentiels par les plus grandes entreprises⁴⁸.

Les juridictions face aux facteurs économiques et politiques

⁸¹Les nouvelles techniques de communications et les nouvelles capacités de transport transforment continuellement l'économie politique et la structure organisationnelle des activités de production des communautés humaines. Vers la fin du Moyen Âge, les premiers

balbutiements de la production industrielle surgirent au milieu du régime féodal, ce qui affecta la vie sociale, économique et politique. Les capacités de production dépassèrent les modes de production antérieurs et rendirent possibles — de fait, elles rendirent nécessaires — les structures économiques et politiques de l'État-nation. Le processus contemporain de mondialisation ressemble à cette transformation, et plusieurs prétendent qu'il menace de bouleverser la gouvernance politique au sein des États-nations. On a peut-être exagéré le déclin de l'État-nation, mais il ne fait pas de doute que les finances et la production sont de plus en plus organisées à l'échelle mondiale. Le déterminisme technologique en vogue tend également à surestimer le fondement technologique des nouvelles réalités, mais les ordinateurs, les télécommunications, la modicité du transport aérien, le tracking par ordinateur et l'expédition par conteneur ont rendu réels des structures et des modèles économiques à peine imaginables il y a quelques décennies.

- **49** G. Soros, « The Capitalist Threat », *The Atlantic Monthly*, vol. 279, n°2 (février 1997), p. 47.
- **50** J. Goldsmith, *The Trap*, Macmillan, Londres, 1994, p. 17.

⁸²Je n'évoquerai pas ici en détail ces questions, mais je propose plutôt quelques observations par le biais d'une mise en contexte permettant d'évaluer les implications de la mondialisation sur la gouvernance environnementale. Je débiterai par les observations récentes de deux participants prospères du processus de mondialisation. George Soros a écrit : « Le capitalisme du laissez-faire prétend que l'intérêt collectif est le mieux servi par la libre poursuite de l'intérêt personnel. À moins qu'il ne soit tempéré par la reconnaissance d'un intérêt collectif qui devrait passer avant les intérêts des particuliers, notre système actuel va sans doute s'effondrer⁴⁹. » Feu James Goldsmith, milliardaire franco-britannique, était plus direct : « Quarante-sept Vietnamiens, ou 47 Philippins, peuvent être employés pour le même prix qu'une seule personne dans un pays développé comme la France. Jusqu'à récemment [...], quatre milliards de personnes étaient séparées de notre économie, par leur régime politique, principalement communiste ou socialiste ou à cause d'un manque de technologie et de capital. Aujourd'hui, tout cela a changé. Leurs régimes politiques ont été transformés, les technologies peuvent être transférées partout dans le monde instantanément, sur une puce électronique, et le capital circule librement au gré du lieu offrant le meilleur rendement⁵⁰. »

- **51** Martin et Schumann, *The Global Trap*.

⁸³D'autres ont démontré l'importance croissante des paradis fiscaux *offshore*, suggérant que les gouvernements, seuls ou collectivement, doivent faire face au défi de percevoir le plein montant de l'imposition des corporations ou des personnes riches⁵¹. Les taux d'imposition sur le personnel mobile et les revenus des corporations ont connu un rapide déclin dans tous

les États, à tous les échelons administratifs, à tous les paliers, tout au long des années 1980 et 1990. En Allemagne, par exemple, les revenus d'impôts des sociétés ont diminué de 40 % entre 1985 et 1995 — une grande part de cette différence s'expliquant par les « transferts de prix » qui permettent aux profits des multinationales de refaire surface dans des pays où les taux d'imposition sont plus bas. En même temps, dans la plupart des pays riches, la proportion des revenus personnels attribuables à des salaires — par rapport aux revenus de placements ou de spéculation boursière — a grandement baissé. À quelques exceptions près, l'inégalité dans la répartition générale de la richesse s'est accentuée. La plupart des pays ont réagi à ces nouvelles réalités en réduisant les dépenses publiques et les services — compressions qui se sont souvent faites (comme au Canada et en Ontario) au détriment de ministères s'occupant d'environnement et de ressources naturelles.

84 Certains écologistes en ont conclu que l'économie mondialisée requiert des politiques environnementales et sociales mondialisées, à savoir, qu'un monde économiquement intégré demande plus d'intégration politique et non pas moins. Ils pourraient prétendre, en se basant sur les projections chiffrées de Goldsmith, que si les ouvriers forestiers de l'Asie du Sud-Est gagnaient même la moitié du salaire horaire de ceux du Nord-Ouest du Pacifique, le taux de déboisement des forêts tropicales ralentirait de manière considérable, ou que si les mineurs de bauxite des Caraïbes recevaient la moitié du salaire des mineurs allemands, il y aurait moins d'aluminium non recyclé.

85 Il y a actuellement un consensus parmi les écologistes voulant que les sphères économiques, sociales et environnementales sont intimement liées. L'insécurité face au chômage et à l'économie (souvent associée à la rationalisation de la production à l'échelle mondiale) provoque une « baisse de la garde » en matière écologique et freine les possibilités de nouvelles initiatives environnementales. Le niveau d'endettement des pays pauvres, combiné en particulier à l'effondrement des monnaies, provoque — voire garantit — l'exploitation non renouvelable des ressources et réduit l'engagement en matière de conservation et de préservation des habitats. Il est généralement reconnu qu'il y a une tendance au « nivellement par le bas » dans la protection de l'environnement, alors que tous les gouvernements tentent de s'attirer les faveurs des sociétés et des investisseurs, pour être plus concurrentiels et mieux accéder aux marchés. Une nouvelle tendance s'est faite jour au sein des ONG ; elle consiste à internationaliser leurs activités et à préconiser la signature de traités internationaux pour faire avancer la cause environnementale. Cependant, les succès à ce jour ont été relativement restreints, compte tenu du fait que la mondialisation est une notion suspecte en elle-même, redoutée des écologistes.

- 52 T. Andersson, C. Folke et S. Nyström, *Trading with the Environment*, Earthscan, Londres, 1995.

- **53** J. Clapp, « The Privatization of Global Environmental Governance: ISO 14000 and the Developing Wor (...) »

86En Amérique du Nord, une forte opposition à l'ALENA et à l'AMI (Accord sur les investissements multilatéraux) est venue d'organisations écologistes modérées qui, anciennement, se seraient tenues à l'écart des questions sociales et économiques. Il est significatif que l'ouvrage de Mander et Goldsmith, *The Case against the Global Economy*, de même que *The Corporate Planet : Ecology and Politics in the Age of Globalization* de Karliner (1997), aient été édités par Sierra Club Books. Cette opposition ou cette méfiance à l'égard de la mondialisation sont nées en opposition aux décisions des instances du GATT/OMT, notamment celles concernant les thons et les dauphins⁵². La méfiance n'a pas été atténuée par l'établissement de normes de contrôle émanant du privé, comme la norme ISO 14000, perçue par certains comme une tentative d'affaiblir les réglementations étatiques sans les remplacer adéquatement. Les évaluations des chercheurs institutionnels sur les normes ISO 14000 sont également teintées d'inquiétude. Clapp conclut qu'« il n'est pas évident que les normes de gestion environnementale ISO 14000 contribueront à ce que les entreprises répondent aux objectifs en matière d'environnement [...], particulièrement ceux qui sont les plus urgents pour les pays en voie de développement [...]. Toutefois, les normes ISO 14000 sont rapidement en train de devenir "le critère" international en matière d'environnement, bien qu'elles soient perçues actuellement par ses détracteurs — de même que par certains experts de l'industrie — comme étant faibles en termes d'exigences⁵³. »

- **54** J. McCormick, « International Nongovernmental Organizations: Prospects for a Global Environmental M (...) »

87L'attention des environmentalistes se tourne donc vers la scène internationale. McCormick fait une distinction analytique entre les ONG environnementales ayant des intérêts internationaux (comme le WRI et le WorldWatch Institute) et les ONG internationales ou ONGI⁵⁴. Ces ONGI opèrent quotidiennement dans deux pays ou plus et ont un champ d'action comparable à celui des sociétés multinationales. Greenpeace et le panda, symbole-mascotte du Fonds mondial pour la nature, sont connus mondialement. Ces organismes, de même que l'Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (IUNC), les Ami(e)s de la Terre (ADT), et plusieurs autres, incluant la coalition Rainforest Action Network, opèrent sur une échelle mondiale. D'autres organismes encore se sont dotés d'une vocation à l'échelle continentale (souvent européenne).

88De nombreux traités environnementaux multilatéraux ou bilatéraux ont récemment été signés. Depuis la fin des années 1970, les politiques environnementales se jouent tant à l'échelle nationale que dans l'arène diplomatique. Parmi les traités importants, on retrouve la CITES (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages

menacées d'extinction), signée en 1973 puis mise à jour en 1979 et en 1983 ; le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987) ; la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination (1989) ; la Convention des Nations Unies sur la biodiversité (1992) et la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992, suivie des Accords de Kyoto, 1997). Il est donc généralement reconnu que plusieurs problèmes environnementaux ont une portée mondiale et ne peuvent être résolus qu'avec la participation de plusieurs, sinon de la majorité des pays du monde. Il reste pourtant une question importante à poser : quelle est la véritable portée de ces accords internationaux, alors qu'il n'existe jusqu'à présent que peu de mécanismes qui en assurent la mise en application ?

- **55** Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Les vols militaires au Labrador et au Québec. Rap (...)*

⁸⁹Tandis qu'il est fréquent que les accords portant sur l'environnement ne soient pas mis en application, au Canada, tant les accords commerciaux que les accords stratégiques portant sur la sécurité ont parfois éclipsé les politiques environnementales nationales. Un exemple est particulièrement digne de mention : il s'agit du cas des vols d'avions militaires de l'OTAN à basse altitude au-dessus des territoires innus du Québec et du Labrador. Ces vols d'entraînement, parfois très fréquents, constituent une menace pour diverses espèces animales, dont les 600 000 caribous du troupeau de la rivière George. Ils perturbent également les activités de chasse et de trappe des Innus. Un comité fédéral d'évaluation environnementale a refusé, d'entrée de jeu, d'envisager l'arrêt de ces vols d'essais. Cette décision eut pour conséquence le retrait de la participation des Innus. Au sujet de l'arrêt possible de ces vols, le rapport d'évaluation notait : « Compte tenu des engagements pris envers nos alliés de l'OTAN, le gouvernement du Canada ne pouvait accepter une telle recommandation à ce moment-ci [...]. Conséquemment, ceux qui préparaient cette évaluation devaient pas croire que le travail du Comité pouvait raisonnablement en arriver à une telle conclusion⁵⁵. » Cette présence des considérations internationales sur les processus de décision nationaux contraste de manière frappante avec l'affaiblissement constant des accords internationaux sur l'environnement au Canada et ailleurs — pour des considérations de politique intérieure.

- **56** Gibson (dir.), *Voluntary Initiatives*, p. 134; G. Toner, « Environment Canada's Continuing Roller C (...)

⁹⁰Parmi les cas notables de non-application des textes, citons les Accords sur le réchauffement climatique qui précèdent ceux de Kyoto, ou la Convention sur la biodiversité. L'Allemagne et l'Europe ont réussi à réduire les émissions de gaz à effet de serre tout au long des années 1990, en partie à cause de la modernisation de l'Allemagne de l'Est et de l'Europe

de l'Est. En Amérique du Nord, il avait été convenu que des réductions devraient avoir lieu dès 1992. Non seulement les émissions de ces gaz ne sont pas revenues à leur niveau de 1990, mais elles ont augmenté tout au long de cette décennie, par des taux de plus de 10 %, et ce tant au Canada qu'aux États-Unis⁵⁶. Lors des rencontres de Kyoto, il a été convenu que de nouvelles réductions de l'ordre de 6 % en dessous du niveau de 1990 seraient effectuées avant 2012. Notons de plus que la Convention sur la biodiversité de 1992 n'a pas ralenti la destruction des forêts tropicales, pas plus qu'elle n'a eu d'influence politique au Canada — le Canada qui en était pourtant l'un des plus ardents défenseurs au sommet de Rio. Le Canada, en 1999, n'a pas encore adopté de lois pour protéger les espèces menacées. Les réticences fédérales concernant la protection des habitats, les coupes forestières excessives en Colombie-Britannique, les nouvelles usines de pâtes et papiers dans les Prairies (qui sont le résultat, meilleur que prévu, d'une décision électoraliste), le style orwellien de l'insignifiant programme ontarien « Des Terres pour la vie » : tout cela laisse penser que les espèces n'ont pas fini de disparaître au Canada.

- ⁵⁷ J. Clapp, « The Illicit Trade in Hazardous Wastes and CFCs: International Responses to Environment (...) »
- ⁵⁸ RW. Birnie, « Fisheries Conservation », in Paehlke (dir.), *Conservation and Environmentalism*, p. 2 (...)
- ⁵⁹ McCormick, « International Nongovernmental Organizations », p. 140.

⁹¹Malgré l'adoption de certains traités innovateurs, ces derniers ont donné, sur le terrain, des résultats mitigés. La Convention de Bâle est quelquefois ignorée sous couvert de « recyclage » et des quantités non négligeables de CFC sont importées aux États-Unis, en toute illégalité, pour servir aux climatiseurs des automobiles⁵⁷. La surexploitation de la pêche est généralisée, avec 15 des 17 principales pêcheries océaniques frappées par la surexploitation, et ce en dépit de nombreux traités et organismes de mise en application comme l'OPANO (Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest)⁵⁸. De plus, les institutions internationales de surveillance environnementale comme le PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement) sont désespérément faibles. Comme le dit McCormick : « Le système des Nations Unies [...] est perçu par les ONGI comme ayant une influence et un pouvoir limités, principalement parce que ses États-membres ne sont pas liés par ses décisions, mais aussi en partie à cause de problèmes de financement et de manque d'effectifs⁵⁹. » Par contre, les interdictions contre le dumping commercial et les subventions croisées sont, elles, surveillées et appliquées de manière bien plus systématique.

⁹²Dans l'ensemble, les intérêts économiques ont plus de pouvoir que les intérêts de protection de l'environnement, particulièrement à l'échelle mondiale. Ils peuvent ainsi mettre

ces derniers en échec. On peut cependant mieux comprendre la faiblesse de la protection de l'environnement sur le plan international si l'on considère plus à fond la nécessité de mettre en place des autorités de réglementation et de contrôle ayant juridiction à l'échelle supranationale et mondiale. Cet élargissement du champ juridictionnel est nécessaire pour diverses raisons : 1) le caractère souvent mondial des facteurs biogéographiques et écologiques ; 2) la tendance au « nivellement par le bas » en matière de réglementation environnementale ; 3) l'aggravation des problèmes écologiques dus à l'appauvrissement provoqué par la spéculation sur les cours de change, la baisse des salaires et la chute du prix des matières premières ; 4) les impacts directs liés au caractère transnational des chaînes de production ; 5) le fait que la protection environnementale est considérée comme une entrave au commerce au sein des régimes commerciaux— au point même que les firmes étrangères peuvent poursuivre les gouvernements devant les tribunaux pour contester leurs réglementations environnementales ; 6) la nature même des problèmes du développement durable, qui requièrent des interventions économiques concertées à l'échelle mondiale.

- **60** Certaines ONG ont prétendu que la résistance la plus forte à l'ALENA est venue du gouvernement can [\(...\)](#)

93À l'heure actuelle, seuls les traités commerciaux et les régimes commerciaux sont réellement mis en application à l'échelle internationale — et aussi les ententes militaires et stratégiques. Il y a eu des tentatives d'inclure des considérations écologiques et sociales dans de tels traités (comme dans les annexes de l'ALENA), mais même ces mesures se heurtent à la résistance des États participants et peuvent être contrées par les pouvoirs consentis aux entreprises, qui leur permettent de poursuivre les États signataires sur des questions de protection environnementale nationale⁶⁰. Nous sommes en présence de trois défis distincts : 1) l'inclusion dans les traités commerciaux de dispositions en matière sociale et environnementale, dispositions exécutoires et sujettes à examen public ; 2) l'élaboration d'instruments permettant de lier le prix des matières premières à la croissance économique mondiale (particulièrement en ce qui concerne l'exploitation des ressources énergétiques, les pêcheries et les forêts), dans le but d'accélérer graduellement la « dématérialisation » de la production ; 3) la création d'un fonds mondial (basé par exemple sur le modèle de la taxe Tobin, et financé à même les amendes pour non-respect des normes), dont le mandat serait de fournir une aide monétaire aux pays les plus pauvres, pour les aider à se conformer aux normes environnementales.

94L'objectif général consiste à relever les performances environnementales nationales, à mondialiser les normes écologiques tout comme nous avons mondialisé l'activité économique. Dans ce nouveau contexte, certains pays pourraient trouver le courage d'agir plus efficacement. Le Canada ne serait plus soumis de manière aussi flagrante à des forces centrifuges et centripètes qui le déchirent, et pourrait même jouer un rôle prépondérant dans

l'instauration de ces réformes — au lieu de se voir paralysé... par ses propres administrations provinciales.

Décentralisation, clarification et délégation

- **61** R. Paehlke, « Eco-History: Two Waves in the Evolution of Environmentalism », *Alternatives: Perspectives (...)*
- **62** Harrison, *Passing the Buck*.

⁹⁵Selon une tendance de long terme, bien établie au Canada, le gouvernement fédéral n'accepte de nouvelles responsabilités environnementales que lorsque l'opinion publique se mobilise fortement sur ces questions. J'ai relevé ailleurs qu'il y a eu deux vagues de ce type : 1968-1975 et 1987-1994⁶¹. Harrison décrit trois périodes d'alternance entre l'activisme et le repli du gouvernement fédéral : 1969-1972, émergence d'une action pro-environnement ; 1972-1975, repli du fédéral ; 1985-1995, « deuxième vague » d'activisme fédéral⁶². L'inertie semble ici un facteur explicatif : le gouvernement canadien serait « au neutre » sur le plan environnemental, sauf lorsque survient une forte pression du public. Environnement Canada a été créé en 1971, le « Plan vert » fut approuvé par le conseil des ministres en 1989 : deux dates qui correspondent à des crêtes d'activisme environnemental. De même, en 1992, le Canada a joué un rôle important à la Conférence de Rio. Mais depuis, le gouvernement fédéral est redevenu pratiquement invisible sur le front environnemental.

- **63** Toner, « Roller Coaster ». Voir aussi G.B. Doern et T. Conway, *The Greening of Canada*, University (...)

⁹⁶Donc, à peine le Canada commence-t-il à s'engager qu'il esquisse un mouvement de repli. Dès le milieu des années 1970, les budgets d'Environnement Canada ont commencé à diminuer et le mandat du ministère ne fut jamais à la hauteur des déclarations initiales du premier ministre Trudeau⁶³. Au milieu des années 1990, le Plan vert était moribond, enlisé dans une vague de coupes budgétaires qui touchèrent la défense de l'environnement plus encore que tout autre poste de dépenses gouvernementales. Toutes ces coupures des années 1990 (moins 32 % entre 1994-1995 et 1997-1998) s'accompagnèrent d'une rhétorique sur l'élimination des dédoublements et sur une « harmonisation » fédérale-provinciale des politiques. Ironiquement, ces réductions coïncidèrent avec des actions similaires des gouvernements provinciaux, et plus particulièrement celui de l'Ontario. Ces derniers ne profitèrent pas de ce retrait pour occuper le terrain ; ils coupèrent de plus belle dans les budgets. Personne n'objecta que cette « provincialisation » pouvait avoir pour effet de reproduire à plus petite échelle le « nivellement par le bas » de la protection environnementale, observé à l'échelle globale.

- **64** R.L. Revesz, « The Race to the Bottom and Federal Environmental Regulation: A Response to Critics ([...](#))
- **65** Cité in Ravetz, « The Race to the Bottom ».

97 On a débattu dans les publications spécialisées aux États-Unis de ce « nivellement » à l'échelle de l'État. Revesz soutient qu'il ne va pas de soi qu'une telle tendance soit toujours problématique⁶⁴. Engel, Esty, Sarnoff et Swire font tous valoir qu'un tel nivellement à l'échelle locale justifie un activisme accru du niveau fédéral⁶⁵. Revesz ignore tant la concurrence à l'échelle globale que l'internationalisation des problèmes environnementaux. Il fait preuve d'une hypersensibilité à la question de la « réponse » fédérale aux variations et préférences locales. Il fait comme si les vents prédominants à grande échelle ne représentaient qu'un avantage économique local, comme si les « préférences » exprimaient toujours le souhait librement exprimé des citoyens, et non la réponse forcée à des contraintes supérieures. Il est très sensible à la question des coûts spécifiques dans les entreprises et les usines, et prétend que les décisions de déménager sont toujours prises d'une manière rationnelle du point de vue économique. Finalement, il affirme qu'il existe un niveau « optimal » de pollution, auquel finissent naturellement par tendre les « systèmes » économiques (un niveau lié, sans doute, aux coûts des services de santé et aux revenus « perdus » des personnes décédées — comme si l'on prenait les décisions économiques sur de telles bases !).

- **66** Kiy et Wirth, *Environmental Management*, p. 250.
- **67** J. Lester, « A New Federalism? Environmental Policy in the States », in N. Vig et M. Kraft (dir.), ([...](#))

98 La décentralisation des compétences en environnement a toujours caractérisé la réalité américaine⁶⁶, ce qui pose le problème des disparités entre États. Même si la capacité d'intervention des États en environnement a augmenté, des différences substantielles subsistent entre eux⁶⁷. Certains États, généralement les plus gros et les plus riches, sont beaucoup mieux équipés pour faire face à leurs nouvelles responsabilités : financement, personnel, capacités de surveillance et d'application de la réglementation. Ces disparités sont encore plus marquées entre les provinces canadiennes — même si le repli récent de l'Ontario, qui fut un temps le leader écologique du Canada, a contribué à atténuer ces disparités.

99 Depuis juin 1995, l'Ontario a réduit ses dépenses de protection de l'environnement à un point où, par exemple, il n'y a virtuellement plus de poursuites contre les pollueurs. En février 1994, le gouvernement albertain de Ralph Klein a réduit le financement du ministère de l'Environnement de 30 %. Plus tard la même année, le gouvernement Klein a adopté le *Government Organization Act*, qui permettait aux ministres de déléguer « tout pouvoir ou

fonction » à des tiers non gouvernementaux, sauf le pouvoir de faire des règlements. Par exemple, l'enregistrement et l'inspection des réservoirs souterrains de pétrole furent délégués à la Petroleum Tank Management Association. En avril 1995, le gouvernement albertain a instauré un groupe de travail sur la réforme de la réglementation, qui devait notamment s'assurer que toutes les réglementations étaient « économiquement correctes », n'entraînaient pas de coûts excessifs et qu'il n'y avait pas d'autre moyen d'atteindre l'objectif poursuivi. L'intention était de transformer toute la réglementation environnementale en « code de comportement » indicatif et non obligatoire, et lorsqu'il y avait encore place pour des réglementations exécutoires, d'en déléguer alors la surveillance et l'application à des groupes non gouvernementaux.

- 68 McAndrew, « Water pollution ».

100 Tous les gouvernements provinciaux ainsi que le gouvernement fédéral ont subi des pressions politiques de l'industrie, mais l'Ontario est la province où les réductions en protection environnementale ont été les plus spectaculaires. Dès ses débuts, le gouvernement Harris a clairement établi qu'il était opposé à toute réglementation et entendait réduire la taille du gouvernement. L'élection provinciale de 1995 est survenue immédiatement après la perte de centaines de milliers d'emplois industriels causée par l'ALENA et par les fermetures de nombreuses filiales qui en ont découlé entre 1991 et 1993. Dès son élection, le gouvernement Harris s'est livré à une offensive très médiatisée contre les petites réglementations. Un rapport intérimaire de la Commission de révision des formalités administratives préconisait l'élimination de plus d'un millier de règlements, pour la plupart non liés à l'environnement. Ce petit nettoyage, bien accueilli, allait donner le ton à des actions ultérieures plus radicales, mais qui ne prirent pas la forme d'une révision réglementaire. S'inspirant plutôt de l'administration Reagan aux États-Unis, le gouvernement Harris réduisit les budgets des agences environnementales de 30 % à 40 % ; il réduisit également l'application des réglementations antipollution. En 1996, première année complète de l'administration Harris, seules trois des 1024 infractions en matière de pollution de l'eau donnèrent lieu à des poursuites. On réduisit les amendes des deux tiers⁶⁸ par rapport à la moyenne des quatre années précédentes. Ces réalités ne firent pas la manchette et le nouveau laxisme officiel fut noyé dans les réductions budgétaires.

101 Les initiatives environnementales du gouvernement Harris dans sa première année comprenaient : 1) l'élimination du soutien provincial au recyclage municipal ; 2) l'abrogation, pour des raisons « d'urgence », d'une loi obligeant les propriétaires d'une mine à obtenir une autorisation gouvernementale pour fermer la mine et les obligeant à nettoyer le site avant de le quitter ; 3) la réduction de 70 % du financement des organismes de conservation, qui se traduisit notamment par une réduction de 50 % du personnel de la Commission de l'escarpement du Niagara, qui gère l'aménagement de ce site mondialement connu ; 4)

l'élimination du Comité consultatif des évaluations environnementales, et de tout financement pour les forums environnementaux et groupes populaires de protection de l'énergie ; 5) l'abrogation de l'interdiction de l'incinération des déchets solides ; 6) une réduction radicale des subsides au transport en commun et l'élimination d'un fonds de protection des terres agricoles ; 7) l'approbation de coupes supplémentaires de bois et de la poursuite d'activités minières dans la région de la Temagami, foyer d'une grande mobilisation écologique au cours de la décennie précédente ; 8) la réduction des normes d'isolation dans la construction (voir plus haut le passage sur le développement durable et le facteur temps).

102 Un des bouleversements les plus fondamentaux en gestion environnementale toucha la planification municipale. Ici, le changement fut plus subtil, mais tout aussi significatif quant à la relation entre protection de l'environnement et niveau d'intervention politique. Une étude de longue durée sur la *Loi sur la planification du territoire en Ontario* menée par le précédent gouvernement avait produit des directives environnementales relatives à la planification municipale. Protection des zones humides, des terres agricoles, des grandes richesses topographiques comme l'escarpement du Niagara (recherché pour son gravier) et la moraine d'Oak Ridges (convoitée en raison de sa proximité de Toronto), tout cela figurait dans ces directives. Les promoteurs avaient participé au processus et à l'élaboration d'un consensus sur l'accroissement des pouvoirs municipaux dans le cadre des directives environnementales. Ces directives étaient très importantes au vu des tendances « pro-business » des municipalités, et d'un manque d'expertise environnementale à ce niveau. Dès son élection, le gouvernement Harris changea la formulation des directives, des passages comme « les municipalités *doivent se conformer* » (aux réglementations provinciales) devenant « les municipalités *doivent être conscientes que...* ». Tout le monde comprit alors que les municipalités étaient désormais libres d'approuver n'importe quel type de développement. Les directives n'étaient pas abolies mais « archivées », dans un effort tacite de promotion à tout prix. Cela dura jusqu'au début de 2000, lorsque le gouvernement répondit finalement aux pressions du public au sujet de la moraine d'Oak Ridges.

103 Il y a cependant un poste budgétaire qui a augmenté avec l'arrivée du gouvernement Harris : la construction des autoroutes. Et ce, au moment même où les subventions à la Commission des transports de Toronto furent coupées à un point tel que la proportion des revenus de cette Commission provenant des titres de transports des passagers dut monter à 80 % — un sommet en Amérique du Nord. Hormis le centre-ville de Toronto, la proportion d'utilisateurs du transport en commun est faible et déclinante. Simultanément, le processus d'« éclaircissement » des compétences a refilé des responsabilités supplémentaires aux municipalités, les faisant reposer toujours plus sur la taxe foncière, et délestant d'autant l'impôt sur le revenu. Combiné à l'élimination en douce de la planification environnementale, l'effet de ces mesures est clair. Bien peu de municipalités sont capables de financer un système de transport en commun autrement que par une hausse des tarifs, et bien peu seront

en mesure de dire non aux entrepreneurs immobiliers — même lorsqu'ils avanceront des projets écologiquement désastreux. Ce qui donnera un étalement urbain encore accru, une baisse supplémentaire du transport en commun, etc.

- **69** J. Wilson, *Talk and Log: Wildemess Politics in British Columbia*, Vancouver: UBC Press, 1998.

104D'autres gouvernements provinciaux — même ceux dénués de tendances idéologiques de type Harris ou Klein — ont vu leur capacité d'action en matière de protection de l'environnement sévèrement limitée devant le poids des industries. Une récente étude sur les politiques forestières en Colombie-Britannique le montre clairement⁶⁹. Même si l'on enregistre des gains dans les zones protégées, dans leur ensemble les forêts de la province — l'un des trésors écologiques mondiaux et la clé de la prospérité de la Colombie-Britannique — seront coupées avant qu'une repousse importante ne vienne les remplacer. Wilson montre avec force détails comment les gouvernements, de gauche comme de droite, ont été impuissants à changer ce fait. Ces tendances sont connues depuis des années, mais la plupart des gens refusent d'y croire.

- **70** Rogers, *Solving History*, p. 149-73.
- **71** M. Roseland, *Eco-city Dimensions: Healthy Communities, Healthy Planet*, Gabriola Island (C.-B.), Ne (...)

105Déréglementation et laisser-faire à l'échelle provinciale doivent être replacés dans le contexte canadien d'une constante hésitation fédérale à intervenir, et dans la recherche par Ottawa de « l'harmonisation fédérale-provinciale ». Même lorsque le gouvernement fédéral a cherché à agir, comme dans le cas des espèces en péril, il s'est montré politiquement pusillanime, ou incapable, ou les deux à la fois⁷⁰. Après bientôt une décennie de délais, il semble aujourd'hui qu'il n'y aura pas d'initiative fédérale — ou encore fédérale-provinciale — de protection des habitats : les processus d'évaluations scientifiques semblent condamnés à rester soumis aux décisions politiques, en circuit fermé. De plus, le processus de dévolution des responsabilités du niveau provincial au niveau municipal s'est poursuivi, sans tenir compte des capacités concrètes de ces gouvernements en environnement. La base d'imposition foncière dépend énormément du développement immobilier, développement que les gouvernements sont appelés à encadrer par la planification, le zonage, les processus d'approbation. Le meilleur espoir, à l'échelle municipale, c'est que l'éducation en matière de planification paraît de plus en plus influencée par la pensée environnementale et que le militantisme écologique local est actuellement en progrès⁷¹.

106La décentralisation aux États-Unis est très différente de ce qu'elle est au Canada : aux États-Unis, le gouvernement fédéral garde en mains de nombreux leviers. Par exemple, la

plupart des terres protégées aux États-Unis sont fédérales, alors qu'au Canada elles sont surtout provinciales. Aux États-Unis, plusieurs activités écologiques d'État (les études d'impact, les calculs de risque et une vingtaine de programmes de l'EPA — l'Agence de protection de l'environnement), se font avec des subsides et une aide technique du fédéral. En moyenne, 20 % du budget environnemental des États provient du fédéral, mais ce chiffre monte à 30 % ou 40 % dans certains États. Au Canada, la quasi-totalité des paiements de transferts prennent la forme de transferts « éducatifs et sociaux » conditionnels, de transferts sociaux et de paiements de péréquation automatiques. Même si les subventions environnementales fédérales ont chuté dans les années Reagan, elles ont augmenté après 1989 et ont même atteint de nouveaux sommets vers le milieu des années 1990, au moment même où le financement canadien de l'environnement connaissait un déclin radical.

107 Cela dit, la décentralisation a ses côtés positifs. Plusieurs niveaux de compétences peuvent susciter plus d'inventivité en matière de politiques. Au Wisconsin, par exemple, on a imposé des conditions sévères aux initiatives minières. Au New Jersey, on a inventé la « prévention antipollution multimédia ». L'État de Californie impose un quota de 10 % de « véhicules sans émissions » (en pourcentage des ventes de véhicules), en vigueur à compter de 2003. Il est vrai que la Californie constitue un cas particulier par le caractère énorme de son marché, facilement l'égal de celui du Canada. Avant l'ALENA et le gouvernement Harris, l'Ontario, sous les libéraux, fut un leader sur le front du recyclage. Puis le gouvernement néo-démocrate de Bob Rae présenta une *Charte des droits environnementaux* très innovatrice. De nombreuses municipalités canadiennes furent très inventives au début des années 1990 (deuxième « vague » écologique), certaines instaurant, par exemple, un « droit de refus » sur le courrier publicitaire non sollicité, ou interdisant la vente, sur leurs trottoirs, de journaux ne comportant pas de matière recyclée. L'élimination par la compagnie McDonald's de ses emballages excessifs trouve son origine dans une initiative réglementaire de la ville de Berkeley, en Californie. De telles innovations peuvent être répercutées par les ONG et des campagnes de communication intergouvernementales. Le défi consiste simultanément à rester conscient des limites de l'action à petite échelle, sans pour autant décourager les initiatives novatrices. Les innovations à petite échelle seraient plus susceptibles de succès si le « nivellement par le bas » pouvait trouver une compensation dans les traités, dans l'établissement de minima réglementaires nationaux et dans l'utilisation d'instruments inspirés du marché.

[Du local au mondial](#)

108 Comment agir sur le front de l'environnement dans le cadre de compétences suffisamment larges, justifiées par l'échelle géophysique des problèmes — mais sans pour autant chercher des niveaux d'intervention trop larges, voire inaccessibles ou indésirables ? Peut-on continuer comme aujourd'hui, au coup par coup, en additionnant les traités les uns

aux autres pour faire place aux avancées de la mondialisation ? Dans quel cas est-ce suffisant ? Dans quel cas ne l'est-ce pas ? Au Canada, les provinces sont-elles à la hauteur des défis environnementaux ? Peut-on espérer que le fédéral n'ait plus peur de s'affirmer ? Qu'y a-t-il de bon à retenir de l'activisme « biorégional » ? Existe-t-il un globalisme « écologiquement correct » ? On ne peut répondre de façon définitive à ces questions, mais tentons tout de même de proposer ici des pistes provisoires et des propositions de politiques.

109 Tous les niveaux de gouvernement ont leur mot à dire dans la gestion de l'environnement et les prises de décisions qui y sont liées. En confiant différents rôles — qu'ils soient spécialisés ou dominants — à différents ordres de gouvernement, il ne faut pas oublier l'histoire et la culture. Pour raffermir la démocratie, nous avons besoin de gouvernements nationaux souverains, responsables et pouvant répondre de leurs actes. Cela ne signifie pas que les réalités biophysiques ne doivent pas être prises en charge par des traités *ad hoc* et divers arrangements internationaux. Comment aurions-nous pu faire face à des problèmes comme le réchauffement climatique, l'amenuisement de la couche d'ozone, les dépôts acides, la pollution atmosphérique de longue distance, les menaces aux habitats naturels, sinon par la coopération internationale ? Des progrès impressionnants ont, dans bien des cas, été réalisés par ce moyen. L'humanité peut, parfois, faire face aux défis d'une manière appropriée qui tient compte de la complexité des problèmes. Bien que les grandes conférences et les traités multilatéraux plus ou moins bien appliqués soient loin d'être suffisants, il n'est pas impossible qu'un jour ce « réseau » de traités *ad hoc* se transforme, peu à peu, en une espèce de charte globale ayant force de loi et assortie de moyens d'application.

110 Le problème, ce n'est pas de parvenir à de grandes ententes ; le problème, c'est d'appliquer ces ententes. Elles sont parfois rendues plus difficiles à traduire en actes du fait qu'elles sont trop générales — mais ce caractère trop général était souvent le prix à payer pour obtenir certaines signatures ! Le premier traité sur le réchauffement de l'atmosphère a été effrontément ignoré, au premier chef par le Canada et les États-Unis. Et tout porte à croire que les Accords de Kyoto resteront également lettre morte. Certains investissements sur l'économie d'énergie dans le secteur automobile et dans les trains à grande vitesse aux États-Unis sont encourageants, mais ne sont pas à même de compenser pour le boom des utilitaires tous-terrains et des camions — boom survenu malgré la hausse du prix du pétrole. Il y a bien la possibilité d'appliquer un régime de taxation internationale (inspiré de la taxe Tobin), dont les produits serviraient à aider les pays pauvres à se conformer aux normes environnementales des traités. Les pays riches pourraient également payer des amendes pour tout manquement aux engagements pris.

111 Une autre option est liée à la question du développement durable. Il s'agit du double défi consistant à augmenter la production mondiale tout en faisant face aux effets environnementaux d'une telle croissance. Nous devons reconnaître qu'il y a là, tout à la fois,

un risque écologique et un impératif moral. Les avocats du « libre-échange » font souvent valoir que la croissance économique est le seul espoir pour les « pauvres des pays pauvres ». Les opposants à la mondialisation rétorquent que cette dernière porte en elle un accroissement des inégalités, doublé d'un désastre écologique. Il est possible que les deux aient raison, mais on doit se poser la question : comment faire pour que les fruits de la croissance à venir soient redistribués vers le bas ? Il n'y a pas d'autre solution à cette redistribution vers le bas, puisque le développement durable nécessite (comme l'affirment tous ses partisans) des comportements associés au bien-être économique — des comportements de classe moyenne — et que nous touchons déjà pratiquement aux limites de la production énergétique. La troisième voiture pour une famille nord-américaine coûte bien plus, en termes écologiques, que l'installation, dans un pays pauvre, d'un relais de téléphonie cellulaire, plus la livraison d'une douzaine de bicyclettes.

112 Personne ne pose de conditions environnementales et sociales adéquates à une croissance accélérée. Les zéloteurs de la mondialisation prennent pour acquis (ou en tout cas affirment) que tout le monde y trouvera son compte ; les opposants rétorquent que la mondialisation se fait selon les conditions des grandes compagnies. Les gouvernements nationaux existent encore. Collectivement, ils ont la capacité de poser leurs conditions pour infléchir la mondialisation. En simplifiant, voici ce que pourraient être deux de ces conditions : 1) un salaire minimum global, proportionnel au PIB national *per capita*, que l'on pourrait combiner à une sorte de déclaration « universelle » des droits du travailleur ; 2) une nouvelle taxe, introduite partout, à l'extraction des matières premières, qui pourrait prendre la forme d'un régime de prix fixes pour certaines matières premières. L'adjectif « universelle » est mis entre guillemets, parce qu'un tel régime ne pourrait s'appliquer qu'aux pays participant aux ententes commerciales dans le cadre desquelles de telles obligations seraient contractées.

113 La combinaison de ces deux conditions pourrait altérer les fondements structurels de la mondialisation. Elles feraient migrer les fruits de la mondialisation du Nord vers le Sud, et de l'Ouest vers l'Est. La portée du changement dépendrait des niveaux décidés. Pour en arriver là, un compromis pourrait impliquer les garanties sur le capital qui étaient stipulées dans le défunt AMI (Accord multilatéral sur les investissements). Si la seconde condition ne prenait pas la forme d'une taxe, elle pourrait être une sorte d'indexation des prix des matières premières sur la croissance du PIB mondial (ou encore sur les augmentations de prix suffisantes pour « dématérialiser » la croissance économique et faire avancer les investissements en développement durable). Je ne prétends pas à ce moment-ci pouvoir chiffrer ces conditions, mais ce qu'il importe de dire, c'est que si l'on n'incorpore pas de sérieuses conditions sociales et environnementales à l'équation de la mondialisation, cette dernière va dégrader sensiblement le tissu social et écologique de la planète. Les conditions proposées ici ne vont pas répondre à toutes les inquiétudes, ni favoriser un gouvernement mondial. L'objectif est de trouver un contexte global dans lequel la protection de

l'environnement pourrait se déployer à tous les niveaux politiques et administratifs. À l'échelle internationale, on a évidemment besoin de traités supplémentaires sur la biodiversité et le réchauffement climatique, avec des incitatifs économiques comme ceux que nous avons évoqués. Ces mesures internationales pourraient encourager certains gouvernements nationaux à suivre l'exemple.

114 Bien sûr, « altérer les fondements structurels de la mondialisation », cela ne se fait pas tout seul. Ce qu'on peut espérer, c'est que, dans divers pays, des forces s'opposent à ceux qui n'ont en tête que de « protéger les investissements », au détriment de toute autre considération. Les troubles associés à la spéculation globale, le caractère antidémocratique de certains remèdes imposés, tout cela pourrait bientôt favoriser l'éclosion d'approches nouvelles. Toutefois, une modification dans notre approche de la mondialisation nécessitera au préalable, pour certains pays, un profond changement d'attitude. Le Canada est bien placé pour se faire l'avocat de tels changements. Nous savons bien, par exemple, ce que signifie avoir une culture vulnérable à l'homogénéisation. Nous sommes à la fois un fournisseur de matières premières et un pays riche. Nous détenons, à l'échelle mondiale, une proportion significative des réserves d'eau douce et des terres vierges. Quel autre pays que le Canada pourrait pousser en faveur d'un tel changement ?

115 Comment partager les compétences en environnement à l'intérieur du pays ? Tout au long de ce chapitre, nous avons fait valoir qu'une gestion efficace de l'environnement présuppose un pays qui n'a pas honte de lui-même, qui s'assume comme nation. Peu de provinces canadiennes ont une économie suffisamment diversifiée et l'Ontario, la plus diversifiée de toutes, est très sujette aux pressions issues de la mondialisation. De plus l'Ontario, parmi les États américains et provinces canadiennes réunis, occupe le 57^e rang sur 60 en termes de pollution et elle a néanmoins radicalement réduit sa législation environnementale.

116 La prédominance du fédéral en matière d'environnement doit aussi être replacée dans le contexte de la récente redistribution, au profit des provinces, des compétences en matière sociale et de santé (avec des normes minimales pancanadiennes). Tant qu'il y a des normes fédérales, une telle redistribution peut se défendre. Mais la politique environnementale n'est pas la politique sociale. Comme nous l'avons vu, il y a une logique politique et biophysique qui sous-tend la résolution des problèmes écologiques dans un contexte hémisphérique et mondial. Seul un gouvernement « national » peut participer aux débats sur la scène internationale, parce que c'est là que beaucoup de problèmes environnementaux — peut-être même la majorité d'entre eux — se posent aujourd'hui. La décentralisation des compétences, spécialement pour les provinces dépendant d'un petit nombre d'industries écologiquement problématiques, n'est pas une façon adéquate de transformer la gouvernance environnementale à l'échelle mondiale. De plus, seul un marché de la taille du

Canada peut retenir l'attention des grandes entreprises multinationales et de leurs fournisseurs.

117 Dans la constitution et la législation canadiennes, la pollution est un volet de compétence largement fédérale. La pollution et la protection des habitats font partie des sujets qui concernent, dans la constitution, « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » et qui ressortissent au droit criminel. La base existe donc pour que le gouvernement fédéral affirme ses prérogatives en matière de réglementation de l'environnement. Toutefois, même dans le cas où le fédéral avancerait ses pions, il y aura toujours un large espace pour les initiatives des provinces et des municipalités. Les initiatives « globales » suggérées précédemment, combinées à une affirmation du gouvernement fédéral, pourraient encourager les provinces et les municipalités à être imaginatives, à élaborer des structures destinées à poursuivre des objectifs nationaux et mondiaux.

118 Or de telles initiatives locales et provinciales sont peu susceptibles de voir le jour si ne cesse pas le « nivellement par le bas » en matière de protection de l'environnement, et s'il n'y a pas de pression à la baisse des cours des matières premières. Même s'il n'y a encore en place, à l'échelle globale, qu'un traité sur le réchauffement, il y a d'ores et déjà de l'espace pour des actions locales et provinciales concertées — si seulement les gouvernements nationaux sont véritablement décidés à respecter leurs signatures. Par ailleurs, si le prix du pétrole continue de monter, on pourra voir éclore des initiatives en matière de transport en commun. Très important également — et clairement dans le cadre de compétences provinciales — se trouvent les agissements des compagnies d'électricité, l'éducation — et donc l'éducation à l'environnement. Les initiatives municipales en recyclage et en planification urbaine ont également une valeur environnementale. Cependant, pour l'instant, rien de tout cela n'a de chances de se produire si le gouvernement fédéral ne montre pas, d'abord et avant tout, qu'il est sérieux en matière d'environnement.

NOTES

[1](#) R. Paehlke, *Environmentalism and the Future of Progressive Politics*, New Haven, Yale University Press, 1989; S.P. Hays, *Beauty, Health and Permanence: Environmental Politics in the United States, 1955-1985*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987.

[2](#) B.E. Holtzinger, « Rethinking American Public Policy: The Environment, Federalism, States, and Supranational Influences », *Policy Studies Journal*, vol. 26, n° 3 (automne 1998), p. 505.

[3](#) M.W. Holgate, « Pathways to Sustainability: The Evolving Role of Transnational Institutions », *Environment*, vol. 37, n° 9 (novembre 1995), p. 39.

[4](#) R. Diebert, *Parchment, Printing, and Hypertext*. Columbia University Press, New York, 1998.

- [5](#) S. Strange, *States and Markets*, Pinter, Londres, 1988; K. Ohmae, *The End of the Nation State*, Free Press, New York, 1995.
- [6](#) W. Cronan (dir.), *Uncommon Ground: Toward Reinventing Nature*, Norton, New York, 1995.
- [7](#) T. Roszak, *Where the Wasteland Ends*, Doubleday, Garden City, 1973, p. 382.
- [8](#) E.F. Schumacher, *Small Is Beautiful*, Harper & Row, New York, 1973 (existe en version française, avec le même titre anglais inchangé); E.J. Mishan, *The Costs of Economic Growth*, Staples Press, Londres, 1967; M. Bookchin, *Post-Scarcity Anarchism*, Ramparts Press, Berkeley, 1971.
- [9](#) A. Lovins, *Soft Energy Paths*, Ballinger, Cambridge, 1977.
- [10](#) J. Mander et E. Goldsmith (dir.), *The Case against the Global Economy and for a Turn toward the Local*, Sierra Club Books, San Francisco, 1996, p. 471.
- [11](#) K. Sale, « Principles of Bioregionalism », in Mander et Goldsmith (dir.), *The Case against the Global Economy*, p. 34.
- [12](#) D. Morris, « Free Trade: The Great Destroyer », in Mander et Goldsmith, *The Case against the Global Economy*, p. 218-228.
- [13](#) H.E. Daly, « Free Trade; The Perils of Deregulation », in Mander et Goldsmith, *The Case against the Global Economy*, p. 229-238.
- [14](#) H.E. Daly et J.B. Cobb, Jr, *For the Common Good*, Beacon Press, Boston, 1989.
- [15](#) Daly, in Mander et Goldsmith, *The Case against the Global Economy*, p. 231.
- [16](#) K. Sale, *Human Scale*, Coward, McCann & Geoghegan, New York, 1980. Le texte cité figure sur la page couverture.
- [17](#) *Ibid.*, p. 417.
- [18](#) R. Nash, *Wilderness and the American Mind*, Yale University Press, New Haven, 1973.
- [19](#) R.B. Gibson (dir.), *Voluntary Initiatives and the New Politics of Corporate Greening*, Broadview Press, Peterborough, 1999. Voir aussi T. Boston, « Greenwashing in America : An Ideological Analysis of Corporate Front Groups », texte présenté à l'Association des études environnementales du Canada, à Ottawa, en juin 1998.

[20](#) A. Vidich et J. Bensman, *Small Town in Mass Society*, Doubleday, Garden City, 1960.

[21](#) B.G. Rabe, « State Policy Innovations as Models for Sustainable Development », à paraître (courriel de l'auteur: brabe@umich.edu); M.E. Kraft, *Environmental Politics and Policy*, HarperCollins, New York, 1996; B. McAndrew, « Politicians flout deal on lakes, report says », *Toronto Star*, 8 mars 1999, p A6 et « Water pollution violations ignored », *Toronto Star*, 1^{er} mars 1999, p. A1 et A13.

[22](#) R. Kiy et J.D. Wirth (dir.), *Environmental Management on North America's Borders*, Texas A & M University Press, College Station, 1998.

[23](#) W. Sachs, « Neo-Development », in Mander et Goldsmith, *The Case against the Global Economy*, p. 251.

[24](#) Sources de ce tableau: D. VanderZwaag et L. Duncan, « Canada and Environmental Protection: Confident Political Faces, Uncertain Legal Hands », in R. Boardman (dir.), *Canadian Environmental Policy: Ecosystems, Politics, and Process*, Oxford University Press, Toronto, 1992, p. 3-23.

[25](#) M. Hessing et M. Howlett, *Canadian Natural Resource and Environmental Policy: Political Economy and Public Policy*, UBC Press, Vancouver, 1997, p. 55.

[26](#) George Hoberg, « Comparing Canadian Performance in Environmental Policy », in Boardman (dir.), *Canadian Environmental Policy*, p. 260.

[27](#) K. Harrison, *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*, UBC Press, Vancouver, 1996, p. 45.

[28](#) *Ibid.*, 46.

[29](#) D. Estrin et J. Swaigen (dir.), *Environment on Trial*, Emond & Montgomery, Toronto, 1993; P Emond, « Environmental Case Law: Canada », in R. Paehlke (dir.), *Conservation and Environmentalism: An Encyclopedia*, Garland, New York, 1995, p. 225-228; VandenZwaag et Duncan, « Canada and Environmental Protection », in Boardman, *Canadian Environmental Policy*.

[30](#) K. Harrison, « Federalism and Environmental Protection: Canada », in Paehlke (dir.), *Conservation and Environmentalism*, p. 274-275.

[31](#) Kraft, *Environmental Politics and Policy*, p. 92.

[32](#) Sale, « Principles of Bioregionalism », in Mander et Goldsmith, *The Case against the Global Economy*.

[33](#) Sale, *Human Seule*, p. 477.

[34](#) E. Rykiel, Jr, « Relationships of Scale to Policy and Decision Making », in D.L. Peterson et V.T. Parker (dir.), *Ecological Scale*, Columbia University Press, New York, 1998, p. 494.

[35](#) Peterson et Parker, *Ecological Scale*.

[36](#) Paehlke, *Environmentalism and the Future*.

[37](#) M. Mellon, *The Regulation of Toxic and Oxidant Air Pollution in North America*, CCH Canadian, Don Mills, 1996.

[38](#) K. Toughill, « Pesticide levels dropping in Arctic », *Toronto Star*, 5 mars 1999, p. A6.

[39](#) E. Ostrom, *Governing the Commons*, Cambridge University Press, New York, 1990; D.W. Bromley, *Making the Commons Work*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 1992.

[40](#) J.E. Carroll, « International Joint Commission », et H.A. Regier, « Great Lakes », in Paehlke, *Conservation and Environmentalism*, p. 367 et p. 309-312.

[41](#) J. Hartig, *Under RAPs: Towards Grassroots Ecological Democracy in the Great Lakes Basin*, University of Michigan Press, Ann Harbor, 1993; McAndrew, « Politicians flout ».

[42](#) J. MacNeill, P Winsemius et T. Yakushiji, *Beyond Interdependence*, Oxford University Press, New York, 1991; D.M. Roodman, *Paying the Piper: Subsidies, Politics, and the Environment*, Worldwatch, Washington, 1996.

[43](#) T. Schrecker, *Surviving Globalization: The Social and Environmental Challenges* Macmillan, London, 1997; E.von Weizsäcker, A.B. Lovins et L.H. Lovins, *Factor Four: Doubling Wealth, Halving Resource Use*, Earthscan, Londres, 1998.

[44](#) C.J. Campbell et J.H. Laherrère, « The End of Cheap Oil », *Scientific American*, vol. 278, n° 3 (mars 1999), p. 78-79.

[45](#) R.N. Anderson, « Oil Production in the 21st Century », S.A. Fouda, « Liquid Fuels from Natural Gas » et R.L. George, « Mining for Oil », *Scientific American*, vol. 278, n° 3 (mars 1999), p. 86-91, 92-95 et 84-85.

[46](#) M. Carley et P. Spapens, *Sharing the World*, Earthscan, Londres, 1998, p. 43.

[47](#) C. Jeanrenaud (dir.), *Environmental Policy: Between Regulation and Market*, Birkhäuser, Bâle, 1997; T. O’Riordan (dir.), *Ecotaxation*, Earthscan, Londres, 1997. Voir aussi Carley et Spapens, *Sharing the World*.

[48](#) M. Dobbin, *The Myth of the Good Corporate Citizen: Democracy under the Rule of Big Business*, Stoddart, Toronto, 1998; W. Greider, *One World, Ready or Not*, Simon & Schuster, New York, 1997. Également H.P. Martin et H. Schumann, *The Global Trap*, Black Rose Books, Montréal, 1997.

[49](#) G. Soros, « The Capitalist Threat », *The Atlantic Monthly*, vol. 279, n° 2 (février 1997), p. 47.

[50](#) J. Goldsmith, *The Trap*, Macmillan, Londres, 1994, p. 17.

[51](#) Martin et Schumann, *The Global Trap*.

[52](#) T. Andersson, C. Folke et S. Nyström, *Trading with the Environment*, Earthscan, Londres, 1995.

[53](#) J. Clapp, « The Privatization of Global Environmental Governance: ISO 14000 and the Developing World », *Global Governance*, vol. 4, n° 3 (1998), p. 312.

[54](#) J. McCormick, « International Nongovernmental Organizations: Prospects for a Global Environmental Movement », in S. Kamieniecki (dir.), *Environmental Politics in the International Arena*, SUNY Press, Albany, 1993, p. 132.

[55](#) Agence canadienne d’évaluation environnementale, *Les vols militaires au Labrador et au Québec. Rapport du comité d’évaluation environnementale*, ministère des Approvisionnement et Services, Ottawa, 1995), p. 79 (dans la version anglaise).

[56](#) Gibson (dir.), *Voluntary Initiatives*, p. 134; G. Toner, « Environment Canada’s Continuing Roller Coaster Ride », in G. Swimmer (dir.), *How Ottawa Spends, 1996-97: Life under the Knife*, Carleton University Press, Ottawa, 1996.

[57](#) J. Clapp, « The Illicit Trade in Hazardous Wastes and CFCs: International Responses to Environmental “Bads” », in R. Friman et P. Andreas (dir.), *The Illicit Global Economy and State Power*, Rowman & Littlefield, Lanham, 1999, p. 91-123.

[58](#) R.W. Birnie, « Fisheries Conservation », in Paehlke (dir.), *Conservation and Environmentalism*, p. 278-282; R.A. Rogers, *Solving History: The Challenge of Environmental Activism*, Black Rose Books, Montréal, 1998.

[59](#) McCormick, « International Nongovernmental Organizations », p. 140.

[60](#) Certaines ONG ont prétendu que la résistance la plus forte à l'ALENA est venue du gouvernement canadien. Voir R Knox et B. McKenna, « NAFTA partners' environmental deal at risk, groups say », *Globe and Mail*, 27 avril 2000, p. A9.

[61](#) R. Paehlke, « Eco-History: Two Waves in the Evolution of Environmentalism », *Alternatives: Perspectives on Society, Technology and Environment*, vol. 19, n° 1 (septembre-octobre 1992), p. 18-23.

[62](#) Harrison, *Passing the Buck*.

[63](#) Toner, « Roller Coaster ». Voir aussi G.B. Doern et T. Conway, *The Greening of Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1994.

[64](#) R.L. Revesz, « The Race to the Bottom and Federal Environmental Regulation: A Response to Critics », *Minnesota Law Review*, vol. 82, n° 2 (décembre 1997), p. 535-64. « Rehabilitating Interstate Competition: Rethinking the "Race-to-the-Bottom" Rationale for Federal Environmental Regulation », *New York University Law Review*, vol. 67, n° 4 (décembre 1992), p. 1210-1254.

[65](#) Cité in Ravetz, « The Race to the Bottom ».

[66](#) Kiy et Wirth, *Environmental Management*, p. 250.

[67](#) J. Lester, « A New Federalism? Environmental Policy in the States », in N. Vig et M. Kraft (dir.), *Environmental Policy in the 1990s*, 2nd ed., CQ Press, Washington, 1994, p. 51-68.

[68](#) McAndrew, « Water pollution ».

[69](#) J. Wilson, *Talk and Log: Wildemess Politics in British Columbia*, Vancouver: UBC Press, 1998.

[70](#) Rogers, *Solving History*, p. 149-73.

[71](#) M. Roseland, *Eco-city Dimensions: Healthy Communities, Healthy Planet*, Gabriola Island (C.-B.), New Society Books, 1997.

AUTEUR

Robert Paehlke

© Presses de l'Université de Montréal, 2001

Conditions d'utilisation : <http://www.openedition.org/6540>