

COMPRENDRE LE CHOIX DES INSTRUMENTS DE POLITIQUE PUBLIQUE EN MATIÈRE DE CHANGEMENTS CLIMATIQUES AU CANADA ¹

Par **David Houle**, Doctorant, Université de Toronto • david.houle@utoronto.ca

Et **Douglas Macdonald**, Professeur, Université de Toronto

• douglas.macdonald@utoronto.ca

Traduit de l'anglais

RÉSUMÉ Certains aspects de la politique canadienne concernant les changements climatiques ont été largement étudiés au cours des dernières années, mais les études sur les politiques menées par les provinces canadiennes sont rares. Dans cet article, nous abordons les différences dans le choix des instruments de politique publique des provinces et avançons une première explication. Nous nous appuyons sur le modèle théorique proposé par Rabe (2004) qui insiste sur le cadrage des changements climatiques par les décideurs politiques comme principal facteur explicatif du choix des instruments. Ce modèle peut être utilement appliqué au Canada. Nous proposons une première opérationnalisation de cette théorie pour l'étude des politiques provinciales en changements climatiques. Notre étude montre que le choix des instruments de politique inclus dans les plans d'action des provinces concorde avec celui prédit par l'observation du cadrage de l'enjeu des changements climatiques, et ce, malgré certaines différences importantes. L'un des défis de cette étude réside dans le fait que les politiques sur les changements climatiques sont à la fois composées de plusieurs instruments et qu'elles sont justifiées par l'utilisation de plusieurs cadrages.

ABSTRACT Some aspects of Canadian climate change policy have been extensively studied in recent years. However, studies on Canadian provinces continue to lag. In this paper, I study the differences in instrument choices in Canadian provinces and propose an initial explanation. I used the theoretical framework proposed by Rabe (2004), which stresses the way that policymakers framing the issue of climate change as the main explanation for instrument selection. Rabe's (2004) typology, which was developed in the US context, can be applied to Canada, and an initial operationalization of this theory in the context of the Canadian provinces is proposed. My main conclusion is that the pattern of instrument choices among Canadian provinces is broadly consistent with the one predicted by the theory, notwithstanding important differences. A challenging aspect of climate change policy is that it is often composed of multiple instruments and is justified using numerous frameworks.

Pour citer cet article : Houle, D. et D. Macdonald (2011). « Comprendre le choix des instruments de politique publique en matière de changements climatiques au Canada », *Télescope*, vol. 17, n° 2, p. 183-208.

¹ Une première version de cet article a été présentée au 81^e Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, Panel L3 (a) : « Discourse, Evidence and Instrument Choice in Environmental Policy-Making », Carleton University, Ottawa, 27 mai 2009. Les auteurs souhaitent remercier l'équipe de la revue *Télescope* ainsi que M. Vincent Laborderie.

La politique canadienne en matière de changements climatiques occupe l'avant-scène des débats et des préoccupations tant chez les chercheurs que dans le grand public. L'absence d'étude approfondie des politiques des provinces canadiennes sur le sujet apparaît donc surprenante. À l'inverse, il existe des études fouillées sur d'autres sujets connexes comme le processus canadien de ratification du Protocole de Kyoto (Bernstein, 2002; Harrison, 2007). La littérature scientifique traite également de la formulation des politiques nationales portant sur les changements climatiques (Paehlke, 2008; Simpson, Jaccard et Rivers, 2007), de certains programmes, dont les mesures volontaires comme ÉcoGES^{te} et VCR (Bramley, 2002; Bramley et Hornung, 2000; Macdonald, Houle et Patterson, 2011), et des négociations intergouvernementales (Winfield et Macdonald, 2007). Les chercheurs ont aussi étudié le rôle de différents acteurs politiques dans les processus décisionnels dans ce domaine (Macdonald, 2007; Macdonald, Brieger et Fleck, 2001), mais l'étude des politiques provinciales en est encore au stade préliminaire.

Selon Kem (2007), cette situation ne se limite pas au Canada; elle s'observe également en Europe et aux États-Unis, bien que des travaux sur la politique infranationale des changements climatiques dans ces deux zones aient été publiés (Rabe, 2004). Mais malgré de récentes contributions (Houle, 2007; Macdonald, VanNijnatten et Bjorn, 2004; Winfield et autres, 2008), l'étude des politiques provinciales canadiennes demeure un sujet sous-exploité. C'est en fait Macdonald, VanNijnatten et Bjorn (2004) qui ont présenté l'étude la plus détaillée et la plus exhaustive sur les politiques provinciales en matière de changements climatiques au Canada. Leur étude est toutefois plus descriptive qu'explicative. Par ailleurs, la Fondation David Suzuki publie régulièrement des rapports qui dressent un portrait des initiatives provinciales et proposent de nouvelles initiatives (voir notamment Marshall, 2008).

L'absence de mesures visant les changements climatiques au palier provincial pourrait expliquer le nombre restreint d'études sur le sujet. Cette observation est toutefois de plus en plus remise en question. En effet, avant la ratification du Protocole de Kyoto par le Canada, le 17 décembre 2002, la majorité des provinces canadiennes n'avait pas proposé de plan d'action pour cette problématique (voir tableau 1). Le Québec et la Colombie-Britannique se sont en revanche démarqués en adoptant leurs premiers plans d'action en 1995, plans qui contenaient néanmoins peu d'actions concrètes. Depuis la ratification, toutes les provinces ont présenté un plan d'action² et certaines ont même adopté des législations et des réglementations dans ce domaine (les plans d'action et les législations sont présentés au tableau 1). Il est par conséquent de plus en plus difficile d'ignorer les efforts déployés par les gouvernements provinciaux dans l'adoption et la mise en œuvre de mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) ou l'adaptation aux conséquences des changements climatiques. Les politiques mises de l'avant comptent de nombreux instruments tels que la réglementation, les incitatifs fiscaux, les taxes et les mesures volontaires. Chaque province a opté pour sa propre combinaison d'instruments de politique.

² La Nouvelle-Écosse est la dernière province à avoir présenté un plan d'action en matière de changements climatiques en janvier 2009.

TABLEAU 1 : LES PLANS ET LES LÉGISLATIONS SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES DES PROVINCES CANADIENNES

PROVINCE	PLAN SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES	LÉGISLATION SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES
Alberta	Premier plan d'action : 2002 Second plan d'action : 2008	Climate Change and Emissions Management Act (adoption en 2003, mise en œuvre en 2007) Réglementations 2007
Colombie-Britannique	Premier plan d'action : 1995 Deuxième plan d'action : 2004 Troisième plan d'action : 2008	Greenhouse Gas Reduction Targets Act
Île-du-Prince-Édouard	Premier plan d'action : 2001 Second plan d'action : 2008	
Manitoba	Premier plan d'action : 2002 Second plan d'action : 2008	Climate change and Emissions Reductions Act
Nouveau-Brunswick	Premier plan d'action : 2007	
Nouvelle-Écosse	Premier plan d'action : 2009	Objectif de réduction des émissions des GES sous l'Environmental Goals and Sustainable Prosperity Act
Ontario	Premier plan d'action : 2007	
Québec	Premier plan d'action : 1995 Deuxième plan d'action : 2000 Troisième plan d'action : 2006	Réglementations sous la Loi de la protection de l'environnement du Québec
Saskatchewan	Premier plan d'action : 2007	
Terre-Neuve-et-Labrador	Premier plan d'action : 2005	

Sources : Marshall (2008) et Winfield, Demerse et Whitmore (2008).

Une étude des initiatives provinciales s'avère essentielle pour bien comprendre l'approche canadienne sur les changements climatiques. Bien qu'il ait ratifié le Protocole de Kyoto, le Canada a essuyé plusieurs critiques, autant nationales qu'internationales, sur ses politiques. Or, sans une bonne connaissance de ce qui a été accompli, l'analyse de l'efficacité ou de l'efficience des politiques antérieures et futures ne peut être que limitée. Un premier pas dans le sens d'une évaluation sérieuse des politiques en matière de changements climatiques réside alors dans un portrait des initiatives sélectionnées par tous les gouvernements, y compris les autorités provinciales.

Suggérer un plan d'action aux gouvernements canadiens nécessite la reconnaissance des dynamiques qui ont jusqu'à présent modelé les politiques dans ce

domaine. Il convient donc d'expliquer l'évolution des politiques en changements climatiques pour mieux cerner les résistances auxquelles une éventuelle proposition pourra être confrontée. L'adoption d'instruments et leur mise en œuvre sont déterminées par des forces politiques. Nous rejetons la vision selon laquelle les décideurs sont tout simplement irrationnels et incapables de comprendre les bénéfices engendrés par les mesures suggérées, telles que la taxe sur le carbone et le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES. Nous croyons plutôt que les décideurs publics sont influencés par le contexte et le cadrage de l'enjeu des changements climatiques qui prévalent dans leur province, à un moment donné. Les élus et les fonctionnaires sont en effet au centre du réseau au sein duquel des acteurs politiques proposent des interprétations contradictoires de la problématique des changements climatiques. Plusieurs objectifs sont visés et de nombreuses demandes doivent être satisfaites. Chaque instrument proposé rencontrera une résistance de la part des acteurs politiques désavantagés par son adoption. Inversement, les acteurs qui profiteront de la mise en place d'un instrument appuieront une politique l'incluant. Cette prise de position se traduira par l'adoption et la promotion de différents cadrages de l'enjeu, présentant la problématique des changements climatiques soit comme une menace environnementale soit comme une opportunité économique. Dans certains cas, ce sont les politiques de lutte contre les changements climatiques qui sont considérées comme une menace pour certaines industries. Nous nous intéressons à l'influence de ces cadrages sur le choix des instruments.

La première section de notre article présente nos questions de recherche ainsi que les hypothèses que nous testons. La deuxième section définit plus précisément le contenu des politiques en matière de changements climatiques, de même que le choix des instruments pour atteindre les objectifs fixés. Dans la troisième partie, nous abordons le cadrage du débat relatif aux changements climatiques et présentons les données observées dans les provinces canadiennes, tandis que dans la dernière, nous discutons de l'influence du cadrage observée dans chacun des choix d'instrument de politique et évaluons ainsi l'utilité de notre opérationnalisation du modèle théorique de Rabe (2004). En conclusion, nous suggérons des explications et proposons de nouvelles pistes de recherche pour élargir l'étude de cette question.

■ LES QUESTIONS DE RECHERCHE ET LES HYPOTHÈSES

Dans cet article, nous proposons un premier portrait des initiatives provinciales en matière de changements climatiques en nous concentrant sur les instruments de politique publique mentionnés dans les plans d'action provinciaux. Les deux principales questions qui guident notre recherche sont : quels sont les instruments de politique publique inclus dans les plans d'action provinciaux sur les changements climatiques? Et comment expliquer les variations dans le choix des instruments de politique entre les différents plans et les provinces?

Il est possible de répondre à la première question en étudiant les différentes mesures mentionnées dans les plans d'action provinciaux en matière de changements climatiques. Afin d'effectuer une étude faisant ressortir les principales

caractéristiques des mesures choisies, il est nécessaire de préciser certaines considérations théoriques et méthodologiques.

Pour expliquer les variations dans le choix des instruments des provinces canadiennes, nous avons utilisé le modèle théorique proposé par Rabe (2004) qui insiste sur le cadrage de la question des changements climatiques, par les décideurs politiques et les entrepreneurs politiques, en tant que principale explication du choix des instruments dans ce domaine pour les États américains. Nous proposons une première opérationnalisation de cette théorie dans le cadre des provinces canadiennes.

Notre recherche s'appuie principalement sur l'étude des plans d'action en matière de changements climatiques, étude nécessaire afin de déterminer les instruments et le cadrage adopté par les décideurs politiques. Diverses parties des plans sont utilisées pour évaluer ces deux variables. Les plans sont divisés en plusieurs sections. Dans un premier temps, l'enjeu des changements climatiques est présenté et discuté. Cette section est utilisée dans le cadre de notre étude pour déterminer le cadrage adopté par le gouvernement provincial à l'époque de l'adoption du plan. Dans un second temps, les mesures jugées nécessaires pour faire face à la problématique sont exposées. Cette partie du plan est utile pour repérer les instruments adoptés. Bien que plusieurs propositions puissent être avancées pour expliquer les variations observées, il apparaît raisonnable de débiter à partir de l'explication proposée par Rabe (2004). Afin de tester cette théorie, nous formulons les hypothèses suivantes :

- H.1 : Lorsque le décideur perçoit les changements climatiques comme une menace sérieuse à l'environnement, un instrument politique coercitif sera utilisé (par exemple des normes réglementaires) ;
- H.2 : Lorsque le décideur entrevoit dans les changements climatiques des opportunités de développement économique pour sa province, les instruments reposant sur les mécanismes de marché seront utilisés (tels que des marchés de droits d'émission ou des mesures financières dissuasives comme les taxes sur le carbone) ;
- H.3 : Lorsque le décideur perçoit les efforts pour réduire les émissions de GES comme une menace à la croissance économique de sa province, il utilisera des instruments de politique non coercitifs (tels que les programmes d'enregistrement volontaires de mesures de réduction des émissions ou des accords volontaires) ou encore aucun instrument.

■ DÉFINIR LA POLITIQUE SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Comme l'ont relevé Howlett et Ramesh (2003), les définitions générales des politiques publiques considèrent ces dernières comme étant orientées vers des objectifs précis et les actions nécessaires pour les atteindre. Les plans d'action gouvernementaux en matière de changements climatiques apparaissent comme

l'archétype d'une politique publique. Ils présentent tous des objectifs³ et spécifient les mesures ou les programmes qui seront mis en œuvre pour les atteindre. Dans la plupart des cas, ils précisent également les acteurs sociaux visés par ces actions. Ces plans fournissent ainsi une vision claire et accessible du cadrage d'une politique en matière de changements climatiques sur un territoire donné.

Tracer des frontières entre les domaines politiques est un exercice difficile mais nécessaire pour analyser les politiques publiques. Plusieurs chercheurs ont adopté une vision large de la politique des changements climatiques et ont tendance à inclure un nombre élevé d'activités. En nous appuyant sur les plans d'action gouvernementaux, nous adoptons une vision plus limitée de la politique publique en tant qu'actions projetées par les décideurs pour répondre à un problème donné.

Le choix des instruments est l'élément de la formulation d'une politique publique le plus utile pour émettre des hypothèses⁴. Howlett et Ramesh (2003, p. 87) définissent les instruments de politique (également appelés instruments de gouvernance ou mécanisme d'intervention) comme suit : « [...] *actual means or devices governments have to their disposal for implementing policies, and among which they must select in formulating policy* ». Cette définition est cohérente avec la plupart des définitions fournies dans la littérature. Des définitions plus précises ont néanmoins été données pour les différentes catégories d'instruments, par exemple la réglementation, les instruments reposant sur les mécanismes du marché, etc.

Plusieurs typologies des instruments de politique ont été proposées. Toutes insistent sur les différentes dimensions de ces derniers. Notre étude se concentre sur le degré de coercition des instruments sélectionnés (Hood et Margetts, [1983] 2007 ; Macdonald, 2001 ; Vedung, 2003).

Les instruments de politique publique en matière de changements climatiques

Jaccard, Nyboer et Sadownik (2002, p. 177) ont présenté un aperçu des instruments disponibles, dans le contexte canadien, pour la réduction des GES qu'ils représentent sur un continuum selon leur « degré d'obligation » (ou de coercition). Selon eux, une politique pleinement coercitive spécifie ce qui doit être fait et punit sévèrement la non-conformité. Les instruments moins coercitifs peuvent exiger certaines actions, mais confèrent néanmoins une certaine flexibilité aux entreprises et aux ménages. Enfin, les mesures sont dites non obligatoires si les ménages et les

³ Les objectifs en matière de changements climatiques peuvent être définis en termes d'intensité de réduction ou de plafond de réduction réel. Les autorités peuvent également mettre l'accent sur la nécessité de réduire les émissions de GES ou de s'adapter aux conséquences des changements.

⁴ Il est néanmoins possible de formuler des hypothèses à partir des objectifs et des cibles des politiques publiques. Nous avons choisi de nous concentrer sur les instruments de politique publique, car il s'agit des éléments qui génèrent le plus de débats. Chaque instrument crée sa propre économie politique et a un effet positif ou négatif direct sur différents acteurs politiques. Par exemple, les normes réglementaires peuvent nécessiter de nouveaux investissements qui viennent influencer les marges de profit ou la compétitivité d'une industrie. Si les objectifs généraux sont parfois débattus, ils le sont seulement dans l'idée que, s'ils sont trop ambitieux, les acteurs craignent l'imposition d'instruments coercitifs ou coûteux.

entreprises peuvent ne pas poser d'action sans pour autant devoir faire face à des conséquences négatives.

Sur ce continuum, l'information et la persuasion sont les instruments les moins coercitifs, suivis par les subventions et les incitatifs financiers, le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES (non intégré dans leur continuum initial mais mentionné à la page 182), les mesures de dissuasion financière (taxes), les normes réglementaires (*command and control regulation*) (instruments les plus coercitifs) (Jaccard, Nyboer et Sadownik, 2002, p. 177-178). Les instruments financiers, tels que les taxes et les marchés d'émission, sont souvent regroupés dans la catégorie des instruments reposant sur des mécanismes de marché (voir Jordan, Wurzel et Zito, 2003).

À ces types d'instruments de politique, il serait possible d'ajouter une longue liste de programmes. Or, dans le cadre de notre recherche, nous nous limitons à prédire le type d'instrument qui sera utilisé.

Les instruments utilisés dans les politiques des provinces canadiennes relatifs aux changements climatiques

Les tableaux 1 et 2 présentent un aperçu des différents plans d'action et des instruments de politique adoptés par les provinces canadiennes concernant les changements climatiques. En tout, près de quatre-vingts instruments de politique différents ont été relevés et classés en fonction de la typologie proposée précédemment. Nous avons identifié vingt instruments associés aux normes réglementaires : des normes sur les émissions de GES (plafond absolu), des normes d'efficacité énergétique pour les immeubles (privés ou publics), des normes sur les émissions de GES pour les carburants et des cibles réglementaires d'énergie renouvelables. Nous avons également ciblé quarante instruments reposant sur des mécanismes de marché, dont des incitatifs fiscaux et des mesures de dissuasion financière : du financement pour la recherche et la promotion de différentes formes d'énergie (les biocarburants, l'hydrogène, l'énergie éolienne, etc.), un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES, la taxe sur le carbone, des incitatifs fiscaux pour l'efficacité énergétique des immeubles et des appareils ménagers et du financement pour les transports en commun. Enfin, nous avons relevé dix-sept cas pour lesquels un instrument de type volontaire (persuasion morale et information) était sélectionné : des campagnes de sensibilisation pour le public sur différents sujets et des accords volontaires de réduction des émissions entre le gouvernement provincial et des industries particulières⁵.

Certains instruments ont été sélectionnés par la plupart des provinces canadiennes. Par exemple, la majorité des gouvernements provinciaux s'engagent à ce que leurs ministères adoptent des mesures de réduction de leurs émissions de GES, proposent des investissements dans le transport en commun et adoptent des réglementations en faveur de l'efficacité énergétique des immeubles et des appareils ménagers. Par ailleurs, de nombreuses provinces financent la recherche sur

⁵ Le format de cet article ne nous permet pas de présenter l'ensemble des données. Le lecteur désireux d'obtenir plus d'information peut communiquer sa requête à David Houle.

les conséquences des changements climatiques ou sur de nouvelles technologies dans le domaine du transport, de l'industrie ou de la production d'énergie, y compris la séquestration du carbone. L'adoption de ces mesures n'est pas surprenante puisque dans la majorité des cas elles soulèvent peu d'opposition, offrant des avantages directs concentrés sur un nombre limité d'acteurs et imposent des coûts diffus à l'ensemble de la société (par une augmentation des dépenses de l'État).

D'autres mesures ont été adoptées par quelques provinces seulement. C'est le cas de la taxe sur le carbone et du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES. Seuls le Manitoba (2008), le Québec (2006), l'Ontario (2007) et la Colombie-Britannique (2008) se sont engagés dans la mise en œuvre de ce type d'instruments, en collaboration avec d'autres provinces canadiennes et des États américains. Dans leur plus récent plan, le Québec, la Colombie-Britannique et le Manitoba ont opté pour une taxe sur le carbone (la taxe québécoise étant très modeste et celle du Manitoba n'est toujours pas mise en œuvre), alors que les quatre provinces participent à la Western Climate Initiative⁶ et se sont engagées à mettre en application un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES. Pour ce qui est du secteur industriel, certaines provinces ont soit préféré ne pas intervenir (Terre-Neuve-et-Labrador), soit choisi des accords volontaires (comme le Québec dans ses plans de 2000 et 2006), soit avancé des fonds pour la recherche sur les nouvelles technologies (Saskatchewan, 2007). D'autres provinces, comme la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse, ont adopté des législations fixant des objectifs de réduction. L'Alberta, dans son plan de 2007, a pour sa part adopté une réglementation en termes d'intensité des émissions pour son industrie.

Dans le domaine énergétique, plusieurs provinces ont entrepris d'accroître leur utilisation d'énergies renouvelables (hydraulique, marémotrice, biomasse, etc.) ou ont adopté des normes réglementaires relatives à ces sources d'énergie. Par exemple, la Nouvelle-Écosse (2007) a inséré dans une récente réglementation un objectif lié à l'énergie renouvelable pour Nova Scotia Power Corporation. Certaines provinces se sont engagées à fermer leur centrale énergétique alimentée au charbon. C'est le cas de l'Île-du-Prince-Édward (2001) et de l'Ontario (2007). L'Alberta (dans ses plans de 2002 et de 2008) et la Saskatchewan (2007) ont préféré se tourner vers les technologies de captage et de stockage du carbone. Enfin, le Manitoba propose dans son plan de 2002 de transformer ses centrales énergétiques alimentées au charbon en centrale au gaz naturel. Comment peut-on expliquer ces variations?

■ L'UTILISATION DU CADRAGE EN TANT QU'EXPLICATION

En étudiant la politique en matière de changements climatiques des États américains, Rabe (2004) s'appuie sur deux dimensions pour expliquer la formulation des politiques. La première réside dans le cadrage de l'enjeu des changements climatiques, tandis que la seconde concerne l'étiquetage politique des initiatives.

⁶ La Western Climate Initiative est une initiative régionale dans laquelle plusieurs États américains et provinces canadiennes se sont engagés à développer un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de GES.

Depuis l'article fondateur de Tversky et Kahneman (1986), le cadrage (*framing*) est utilisé par plusieurs auteurs. En science politique, c'est notamment le cas de Fisher (2003) et de Druckman (2004). Dans l'interprétation originale de Tversky et Kahneman, le cadrage a été présenté comme un phénomène psychologique qui agit comme une entrave au raisonnement rationnel. En fonction du cadrage du problème et des différentes solutions possibles, par exemple en termes de vies sauvées ou sacrifiées, la préférence et les actions d'un décideur changeront.

Fischer et d'autres auteurs ont élargi le concept de cadrage et l'ont appliqué à l'étude des politiques publiques. Fischer (2003) soutient que les cadres sont des principes organisationnels qui transforment des informations fragmentaires en un ensemble structuré et significatif. En politique publique, ces cadres conduisent à sélectionner les informations utiles pour porter un jugement normatif et guider les actions. Rabe offre pour sa part une définition plus précise en affirmant que le cadrage d'une question « [...] *reflects the most common way in which a policy issue has come to be characterized – or defined – in a given political system* » (Rabe, 2004, p. 29). Il avance également que dans le cas de la politique menée par les États américains en matière de changements climatiques, il est possible de définir trois cadrages de ce problème : une menace pour l'environnement, une opportunité de développement économique et une menace économique (Rabe, 2004, p. 30-32).

Plusieurs cadres peuvent être présents simultanément, voire en compétition, dans un État donné car différents groupes d'acteurs ou d'entrepreneurs politiques exercent des pressions en faveur de leur option. Il apparaît néanmoins improbable que tous les cadres soient présents ou, à tout le moins, d'importance égale lors de la formulation finale de la politique, étant donné qu'ils sous-tendent souvent des implications contradictoires en termes d'objectifs et d'instruments de politique. Nous nous appliquons alors à identifier le cadre dominant présent dans les plans provinciaux. Nous l'utilisons en tant que variable indépendante pour expliquer les variations observées dans le choix des instruments.

Rabe utilise également l'étiquetage des politiques comme variable. L'étiquette d'une politique « [...] *describes the explicit language used to describe policies that may be attempted, given the opportunities provided (or constraints imposed) by issued framing* » (Rabe, 2004, p. 30). Il avance que dans certains États américains où l'opinion publique est particulièrement hostile à la question du changement climatique et au Protocole de Kyoto, certains élus et entrepreneurs politiques ont préféré minimiser les effets des mesures qu'ils défendent en termes de réduction des GES (voir par exemple le Texas Renewable Portfolio Standard). Dans ce type de contexte, l'étiquetage de la politique en tant qu'initiative visant à lutter contre les changements climatiques sera implicite et non explicite. Or, au Canada, toutes les provinces ont abordé de façon explicite la question des changements climatiques. Par conséquent, l'étiquette de la politique est une donnée qui suscite peu d'intérêt pour le contexte canadien. Qui plus est, si une politique n'est pas explicitement reconnue comme une politique visant à lutter contre les changements climatiques, nous estimons qu'elle ne devrait pas être prise en considération dans une étude des politiques sur ce sujet, mais plutôt en tant qu'élément d'une autre politique qui peut interagir avec les objectifs et les instruments d'une politique sur les changements climatiques.

Nos hypothèses prennent en compte les trois types de cadrages mentionnés par Rabe que nous présentons dans les sections suivantes. Lorsque plus d'un cadrage est présent dans un plan d'action nous ciblons le cadrage dominant.

Les changements climatiques : une menace environnementale

Dans un premier cas, lorsque les changements climatiques sont perçus comme une menace pour l'environnement, Rabe prétend que les fonctionnaires « [...] determine that climate change is a serious environmental problem: if ignored, the accumulation of greenhouse gases may pose a significant environmental threat to that [jurisdiction] » (Rabe, 2004, p. 31). Il avance qu'une réponse politique ayant pour objectif de réduire les émissions de GES est alors justifiée. Toutefois, la réponse donnée dans cette juridiction « will be tempered by an attempt to minimize economic disruption and will, to the extent possible, use any intervention available to foster economic development ». Les entrepreneurs politiques ont alors une latitude maximale pour agir dans le domaine des changements climatiques, considérés comme un problème sérieux nécessitant une action de l'État.

En général, les arguments présentés par les gouvernements afin d'illustrer les risques environnementaux associés aux changements climatiques incluent leurs incidences sur des groupes vulnérables, des infrastructures, l'alimentation en eau ou sur des industries en particulier (la pêche, le tourisme, la foresterie et l'agriculture sont souvent cités). Souvent, les plans d'action caractérisés par ce discours présentent un mécanisme liant les émissions de GES et leur accumulation dans l'atmosphère aux changements dans les conditions climatiques, aux événements météorologiques extrêmes et à la hausse du niveau des océans. Autant de modifications qui ont des conséquences sur le territoire, les entreprises et les populations⁷. Les plans dans lesquels ce cadrage est dominant proposent plusieurs exemples et observations sur les changements des températures moyennes, sur la montée du niveau de la mer et sur les événements météorologiques exceptionnels (tempêtes tropicales, sécheresses, vagues de chaleur).

Certes, si les conséquences liées aux changements climatiques sont décrites comme étant bénignes ou positives, cela est incohérent avec le cadrage. Par ailleurs, si un gouvernement considère les changements climatiques comme une menace globale, mais lointaine ou ayant peu d'impact sur son territoire, cela va également à l'encontre du cadrage. Selon Rabe (2004), l'adoption d'un cadrage considérant les changements climatiques comme une menace environnementale influe considérablement sur le choix des instruments de politique. Les États américains décrits comme étant sous l'influence de ce cadrage ont adopté des stratégies très visibles telles que des normes réglementaires relatives aux GES, des cibles de réduction des émissions, des taxes sur l'énergie et des mesures d'efficacité énergétique. En d'autres termes, ce sont les instruments les plus coercitifs qui sont utilisés.

⁷ À la lecture du rapport du gouvernement du Canada, *From Impacts to Adaptation: Canada in a Changing Climate* (Bourque et autres, 2007), il semble que toutes les provinces sont touchées par d'importantes conséquences liées aux changements climatiques. La décision d'indiquer ou non certaines de ces conséquences nous apparaît dès lors comme un bon exemple de cadrage.

Bien que ce point ne soit pas mentionné par Rabe, nous pouvons avancer que les politiques proposées par les États influencés par ce cadrage tendront à se concentrer davantage sur l'adaptation aux changements climatiques plutôt qu'à la diminution des émissions de GES. Le lien entre l'action coercitive et ce cadrage peut s'expliquer ainsi : les décideurs politiques qui perçoivent leur territoire comme étant particulièrement vulnérable aux changements climatiques mettent en œuvre des politiques de réduction rigoureuses afin de montrer l'exemple et d'encourager ainsi les autres gouvernements à agir. Dans l'analyse des plans d'action des provinces canadiennes, ce sont les provinces maritimes qui apparaissent plus préoccupées par les répercussions des changements climatiques sur leur territoire. Les cinq plans sur les changements climatiques adoptés (dont deux pour l'Île-du-Prince-Édouard) présentent de nombreux exemples du cadrage des changements climatiques comme une menace environnementale. En s'appuyant sur le rapport de 2007 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat des Nations Unies, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse soutient que : « *We can expect warmer average temperatures, rising sea levels, and more-frequent extreme storms. Nova Scotia is particularly susceptible to these changes because most of our population lives along the coastline, and much of our infrastructure is located in vulnerable areas* » (Nouvelle-Écosse, 2009, p. 1). Il avance également que la position géographique de la province est « [...] *at the northern end of the Atlantic hurricane track, where more storms similar to Hurricane Juan could hit us as the planet warms [...]* ». Par conséquent : « *With 7600 km of coastline, [Nova Scotia is] exceptionally vulnerable to rising sea levels caused by climate change* » (Nouvelle-Écosse, 2009, p. 3).

De même, dans son plan d'action sur les changements climatiques de 2008, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard fait valoir que : « [...] *as an island with a highly sandstone bedrock, an indented sandy shoreline with many estuaries and marshes, and the ongoing submerge of its coast, Prince Edward Island has been identified as one of the area most vulnerable to sea level rise in Canada* » (l'Île-du-Prince-Édouard, 2008, p. 6). Selon les autorités de l'Île-du-Prince-Édouard (2008, p. 7), le réchauffement climatique aura un impact sur l'environnement naturel de l'île, la santé et la sécurité de ses habitants, la prospérité économique et la qualité de la vie en général. Le cadrage du changement climatique en tant que menace pour l'environnement est aussi prépondérant dans le premier plan d'action de la province publié en 2000. La différence majeure entre les deux plans réside dans la présence, en 2000, du cadrage de l'intervention gouvernementale contre les changements climatiques en tant que menace économique.

Le plan d'action du Nouveau-Brunswick formule des arguments similaires. Les premières pages indiquent : « Ces effets se font déjà sentir sur les communautés du Nouveau-Brunswick et d'autres changements sont déjà inévitables même si tous les pays réduisaient immédiatement de façon significative leurs émissions de gaz à effet de serre » (Nouveau-Brunswick, 2007, p. 4). En outre, on y avance que le Nouveau-Brunswick a déjà « subi des pertes économiques importantes en raison des effets d'événements météorologiques extrêmes au cours des dernières années (Nouveau-Brunswick, 2007, p. 9). Les autorités du Nouveau-Brunswick présentent alors une liste d'observations et de changements qu'ils entrevoient pour l'avenir,

notamment l'augmentation de la température et du niveau de la mer, l'érosion côtière, des inondations et la diminution des chutes de neige. Ils anticipent aussi des conséquences sur la qualité de l'eau et son approvisionnement.

Terre-Neuve-et-Labrador constitue un cas intéressant. Le plan sur les changements climatiques fait état des effets négatifs des changements climatiques sur la province, plus particulièrement en ce qui concerne le niveau de la mer, les espèces invasives, les événements météorologiques extrêmes, la santé humaine et la santé des écosystèmes (Terre-Neuve-et-Labrador, 2005). L'incidence des changements climatiques sur l'industrie de la pêche préoccupe les autorités de la province. Elles soutiennent aussi que ces changements pourraient avoir un impact positif, notamment sur l'industrie pétrolière et gazière qui bénéficierait de l'amincissement de la couverture glaciaire (Terre-Neuve-et-Labrador, 2005, p. ii). La section du plan consacrée aux répercussions des changements climatiques est importante par rapport au reste du plan, ce qui permet d'affirmer que le cadrage des changements climatiques en tant que menace pour l'environnement est dominant. Le cadrage dans lequel la lutte contre les changements climatiques représente une menace économique est également présent, notamment lorsque le plan soulève la question des répercussions des mesures de réduction des émissions de GES sur l'industrie pétrolière et gazière.

Le cadrage du changement climatique en tant que menace pour l'environnement est également prépondérant dans le deuxième plan du Québec (le Québec a publié trois plans d'action, soit en 1995, en 2000 et en 2006) et dans le premier plan manitobain (2002).

Enfin, ce type de cadrage est également présent, sans pour autant dominer, dans le troisième plan québécois (2006), de même que dans le second plan du Manitoba (2008), dans ceux de la Saskatchewan (2007) et de la Colombie-Britannique (2008). Il est absent, ou marginalement présent, dans les plans de l'Ontario (2007), du Québec (1995) et de l'Alberta (2002 et 2008). Ainsi, les gouvernements provinciaux sont généralement préoccupés par les répercussions des changements climatiques dans leur province. Un grand nombre de plans mentionnent des mesures d'adaptation, bien qu'elles soient embryonnaires dans la plupart des cas. C'est particulièrement le cas des plans qui utilisent la menace environnementale comme principal cadrage.

Les changements climatiques : une opportunité de développement économique

Pour ce qui est du second type de cadrage, les changements climatiques sont présentés comme une opportunité de développement économique. Selon Rabe (2004, p. 31), les autorités infrafédérales « [...] *may not view climate change as a major environmental challenge but may instead identify promising opportunities for economic gain by enacting policies that reduce greenhouses gases* ». La principale opportunité économique à saisir réside dans la participation aux marchés d'émission émergeant aux niveaux national, régional et international. Sans la présence de gains économiques, il serait improbable que ces gouvernements agissent.

Toujours selon Rabe (2004), la stratégie opportuniste des gouvernements s'exprime par des mesures favorisant le financement de mesures de stockage du carbone dans les domaines agricole ou forestier et dans des accords sur le transfert de technologies. Dans le cadre de cette étude, nous suggérons que les instruments reposant sur les mécanismes du marché et plus particulièrement les mesures de dissuasion financière (comme la taxe sur le carbone) et le système de plafonnement et d'échange des droits d'émission de GES sont compatibles avec le cadrage des changements climatiques comme opportunité économique. Nous sommes conscients que, dans le contexte américain, une taxe explicite sur le carbone n'a jamais été adoptée jusqu'à maintenant. Cette situation diffère de celle qui existe au Canada où certaines provinces ont adopté de telles mesures. Par ailleurs, un système de plafonnement d'émission a récemment été élaboré à l'échelle régionale en Amérique du Nord (Western Climate Initiative) et en Europe (European Trading System). Nous soutenons que ces instruments sont, tout comme les incitatifs fiscaux, les plus cohérents avec le cadrage du changement climatique en tant qu'opportunité économique.

De manière générale, le cadrage des changements climatiques comme possibilité économique suppose une réduction ou un stockage substantiel des émissions de carbone. Cela ouvre d'intéressantes possibilités pour les États qui ont la capacité de produire de l'énergie sans carbone ou à faible teneur en carbone et pour ceux qui développent de nouvelles technologies ou captent de vastes quantités de GES. De nombreux décideurs sont attirés par la perspective d'obtenir une compensation ou une reconnaissance, ou de se voir attribuer des crédits pour des actions hâtives dans de futurs marchés d'émission ou de favoriser le développement de nouvelles industries. À la lecture des plans sur les changements climatiques présentés par les provinces canadiennes, ce cadrage est particulièrement clair dans le dernier plan déposé par le gouvernement de la Colombie-Britannique :

A study by the University of California Berkeley estimated the state [of California] could gain as many as 89,000 new jobs and realizes an annual economic benefit of up to \$74 billion by pursuing its climate action goals. We can expect to see similar benefits here in B.C., as people seek efficiencies to help reduce costs, and businesses emerge to capture new opportunities in fields such as clean energy and energy-efficient technology (Colombie-Britannique, 2008, p. ii).

Les autorités de la Colombie-Britannique prétendent que l'un des principaux objectifs de leur plan est de positionner favorablement la province sur le marché des énergies propres. Elles évaluent ce marché à un milliard de dollars en 2030 (Colombie-Britannique, 2008, p. 4). Prendre les devants sur la question du changement climatique fournirait ainsi un important avantage compétitif.

Bien qu'il insiste sur les opportunités économiques créées par les initiatives liées aux changements climatiques, le gouvernement de la Colombie-Britannique ne manque pas de mentionner que cette problématique constitue aussi une menace. Dans une section de deux pages intitulée *The Challenge*, il est mentionné que : « *British Columbia is one of the places feeling the greatest effects from global warming* » (Colombie-Britannique, 2008, p. 7). Or, seule une brève section traite des conséquences des changements climatiques sur la province (pénurie d'eau, perte d'habitats côtiers, dommages aux infrastructures, propagation du coléoptère du pin, etc.). Vient

ensuite une section intitulée *The Opportunity* dans laquelle on mentionne que la province est un chef de file dans l'avancée de plusieurs technologies propres (pile à combustible, énergie hydroélectrique et biomasse). Il est également précisé que les forêts de la province présentent des occasions non négligeables pour le stockage du carbone. Le plan soutient ainsi que ces technologies peuvent jouer un rôle important dans un secteur en croissance rapide de l'économie mondiale, dont la valeur était estimée à 30 milliards de dollars en 2006 (Colombie-Britannique, 2008, p. 10). Enfin, une courte section aborde la question de l'adaptation aux changements climatiques. Les possibilités économiques et les emplois occupent le reste du plan, alors que les impacts des changements climatiques sur la santé humaine ne sont pas mentionnés, ce qui illustre une différence importante par rapport aux provinces maritimes.

Le second plan présenté par la Colombie-Britannique en 2004 était bref (neuf pages) et se contentait de souligner différentes actions sans donner de détails sur la question des changements climatiques. La majorité de ces actions concerne la production d'énergie (développement des énergies renouvelables), de nouvelles infrastructures (transport et immobilier) et les puits de carbone. Seule une minorité des actions (treize sur quarante) ont trait aux conséquences du changement climatique (dégradation des forêts, conditions météorologiques extrêmes et inondations). Le cadrage des changements climatiques en tant que possibilité économique domine dans les deux plans (2004 et 2008).

Ce cadrage est également présent dans les deux plans d'action du Manitoba (2002 et 2008), parallèlement au cadrage des changements climatiques en tant que menace pour l'environnement. Cependant, alors que le cadrage présentant l'enjeu comme une opportunité économique domine le second plan, c'est celui des changements climatiques comme menace pour l'environnement qui prévaut dans le premier. Dans le plan de 2008, une section est consacrée aux occasions d'affaires offertes par les changements climatiques : « *Manitoba business can [...] make and save money by implementing climate friendly practices and work toward a green economy development* » (Manitoba, 2008, p. 41).

Dans le cas du Québec, on observe une évolution entre les trois plans. Dans le plan d'action de 1995, le gouvernement paraît davantage préoccupé par l'impact de la mise en œuvre d'instruments coercitifs sur la compétitivité des industries québécoises. Il présente les changements climatiques comme n'ayant que très peu de conséquences pour la province. Ceux-là n'étant responsables que de ce qui est qualifié de léger réchauffement des températures globales (Québec, 1995). Misant sur la bonne performance du Québec en termes d'émission de GES, en raison de l'utilisation de l'hydroélectricité comme principale source d'énergie, le plan ne contient que peu de mesures concrètes. Seul un appel à des mesures volontaires et à des partenariats avec le secteur industriel est lancé.

Dans le deuxième plan (2000-2002), le gouvernement québécois demeure réticent quant à l'adoption d'une politique coercitive sur les changements climatiques : il perçoit toujours cette dernière comme une menace économique. Il indique notamment « [qu'il] faut éviter de placer les entreprises face à des coûts supérieurs à ceux de leurs principaux concurrents [nord-américains] » (Québec, 2000, p. 21).

Cependant, les conséquences des changements climatiques sur le Québec occupent désormais une place importante et représentent le cadrage dominant. Même si un projet pilote reposant sur les mécanismes du marché est inclus, l'approche québécoise du plan de 2000-2002 demeure orientée vers des mesures volontaires avec le programme ÉcoGESte, un registre d'actions volontaires menées par les industries et les organisations et des accords de réduction volontaires des émissions de l'industrie de l'aluminium.

Le plan 2006-2012 du Québec marque un autre tournant décisif. La partie sur la discussion des impacts des changements climatiques paraît moins alarmiste alors que le cadrage des changements climatiques en tant qu'opportunité économique occupe une place importante. Parallèlement, le cadrage des changements climatiques en tant que menace économique disparaît. Contrairement aux positions exprimées dans les plans antérieurs, le plan 2006-2012 soutient que les changements climatiques offrent des occasions pour améliorer la compétitivité de l'économie québécoise. Dans cette perspective, l'objectif principal de la stratégie québécoise est de « renverser la tendance à la hausse dans [les] secteurs [du transport et du bâtiment] en entreprenant des actions qui permettront à l'ensemble de l'économie québécoise d'améliorer sa compétitivité et de diminuer sa dépendance aux énergies fossiles » (Québec, 2006, p. 14). De plus, une section du plan est dorénavant réservée aux instruments reposant sur les mécanismes du marché. Une redevance sur les hydrocarbures (souvent décrite comme une taxe sur le carbone) est instaurée avec pour objectif de financer des actions du plan. De la même manière, l'intention de préparer les entreprises québécoises à intégrer un éventuel système d'échange d'émission est clairement énoncé. Les autorités québécoises croient qu'un tel système a le potentiel de « [...] générer des occasions d'affaires pour certains organismes et entreprises québécois qui sont actifs dans les secteurs de la valorisation des biogaz, de la biomasse agricole, forestière et municipale, de la séquestration de CO₂, de l'énergie renouvelable et de l'efficacité énergétique » (Québec, 2006, p. 28-29). Il est alors « dans l'intérêt du Québec de préparer les entreprises à ces marchés potentiels et d'encourager la réalisation de projets de réduction d'émissions de GES » (p. 30).

Enfin, dans le cas de l'Ontario, qui n'a que récemment adopté son premier plan, le cadrage des changements climatiques comme opportunité économique domine. La seule référence aux conséquences sur l'Ontario est une affirmation générale qui stipule que : « le changement climatique aura des répercussions sur l'infrastructure publique et privée, sur l'environnement naturel, sur les gens et sur l'ensemble des organismes vivants » (Ontario, 2007, p. 39). Le plan mentionne également la question de la protection des ours blancs. Cependant, il soutient dès le départ que « cette crise environnementale nous ouvre des perspectives intéressantes sur le plan économique. En tant que province jouissant d'un fort secteur manufacturier, de richesses naturelles abondantes et d'une main-d'œuvre intelligente, instruite et compétente, l'Ontario a devant elle de nombreux débouchés » (Ontario, 2007, p. 3).

Les provinces qui cadrent les changements climatiques en tant qu'opportunité économique incluent fréquemment les conséquences environnementales comme

l'illustrent les plans de la Colombie-Britannique, du Québec et du Manitoba. Ils insistent toutefois sur les possibilités que représente une économie plus indépendante du carbone, se différenciant ainsi de celles qui cadrent les changements climatiques en tant que menace environnementale uniquement.

Les changements climatiques : une menace pour l'économie

Dans le cas du troisième type de cadrage, les gouvernements provinciaux sont préoccupés par les conséquences sur la prospérité et la croissance économique de la mise en œuvre d'une politique coercitive. Selon Rabe (2004, p. 32), « *in these cases, the anticipation of negative economic impacts from any efforts to reduce greenhouse gases clearly outweigh any potential benefit that a state might derive* ».

Les États américains influencés par ce cadrage ont adopté des stratégies hostiles à l'égard des changements climatiques, dont l'interdiction de mesures visant à réduire les émissions de GES et des résolutions anti-Kyoto, ou des stratégies indifférentes, comme le désengagement dans les discussions interétatiques et l'omission de demander du financement du gouvernement fédéral pour des programmes dans ce domaine. Au Canada, l'Alberta et la Saskatchewan sont des provinces où les actions sur les changements climatiques peuvent avoir des impacts à court et à long terme sur leur économie. La croissance économique des deux provinces est fondée sur l'exploitation des combustibles fossiles. De plus, l'électricité y est générée par des centrales thermiques alimentées au charbon. Dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador, la menace se présente différemment étant donné que la province génère beaucoup d'hydroélectricité. Le gouvernement terre-neuvien s'appuie néanmoins sur l'industrie pétrolière et gazière pour la création de nouvelles possibilités économiques.

Il n'est pas surprenant que ce cadrage apparaisse dominant dans les plans albertains de 2002 et de 2008. Dans le premier, le gouvernement albertin (2002, p. 7-8) estime que : « *environmental progress cannot be achieved in isolation of other policy objectives, including the need to maintain economic prosperity* » et que « *any actions we develop must be compatible with our largest trading partner – the United States – to ensure we maintain a competitive economic advantage* ».

Par ailleurs, les autorités albertaines citent l'exemple des États-Unis qui n'ont pas adopté d'objectifs absolus de réduction des émissions, mais plutôt des objectifs en termes d'intensité des émissions (soit une réduction sur la base des unités de production plutôt qu'une réduction des émissions totales). Ce faisant, le gouvernement de l'Alberta affirme que l'approche du Canada doit refléter la relation commerciale qu'il entretient avec les États-Unis. Il ajoute :

Absolute emission reduction targets simply force a jurisdiction to bear the costs of emission reductions while displacing investment, jobs and emissions to nations without [GHG] emission reduction targets. Alberta cannot control the global demand for goods and services (especially fossil fuel) but through emissions intensity improvements, we can ensure that our commodities and services reflect best-in-class performance and result in fewer emissions than similar commodities and services produced elsewhere (Alberta, 2002, p. 12).

Le plan albertain de 2008 réaffirme la place importante des énergies fossiles pour la croissance économique de la province, et il soutient que les objectifs en

termes d'intensité des émissions « *reflects the realities of Alberta's strong energy-based economy and is an important step in managing and reducing emissions while, at the same time, not compromising the viability and strength of our economy* » (Alberta, 2008, p. 23). En examinant les actions proposées par l'Alberta pour atteindre ses objectifs d'intensité, et ses émissions projetées, il nous apparaît évident, d'une part, qu'aucune réduction réelle ne sera effectuée avant 2020 et, d'autre part, que la stratégie repose sur le captage et le stockage des GES qui doivent produire 139 mégatonnes des 200 mégatonnes de réductions anticipées par les autorités entre 2010 et 2050. (*Ibid.*, p. 20).

S'agissant de la Saskatchewan (2007), le gouvernement reconnaît que celle-ci produit de grandes quantités d'énergie fossile, lesquelles contribuent significativement à sa croissance économique, mais aussi à la hausse des émissions de GES, rendant par le fait même plus difficile la réduction de ses émissions. Malgré cela, le cadrage des changements climatiques en tant qu'opportunité économique apparaît dominant.

Dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador, le cadrage de la menace pour l'économie est certes présent dans le plan de 2005, mais c'est celui des changements climatiques comme menace environnementale qui domine. Le gouvernement affirme entre autres que dans la mise en œuvre de leur plan d'action, il doit veiller à équilibrer la nécessité de réduire les émissions de GES avec celle de continuer à faire croître leur économie et à assurer la compétitivité de leur industrie. Ce cadrage transparait surtout lorsque l'effet des changements climatiques sur l'industrie pétrolière et gazière est abordé. Selon le gouvernement, la province doit élaborer un plan qui traite des autres industries, telles que le pétrole et le gaz, de manière équitable et reconnaît la contribution de ces industries à l'économie provinciale. Il estime que ces industries :

[a]re among the major contributors to GHG emissions in this Province, but are also major contributors to our economic sustainability. [...] Local industries are export-oriented and therefore compete on a world market. This means that the capability of local industries to make large investments to reduce their GHG emissions may be limited. Some industries have indicated that they are already committed to investments on other environmental issues and will need a clear picture of the priority areas (Terre-Neuve-et-Labrador, 2005, p. 21).

Dans le secteur industriel, le gouvernement terre-neuvien entend trouver un équilibre entre la croissance économique et la réduction des émissions de GES, notamment en faisant la promotion de mesures volontaires « sans regret » qui apporteraient des avantages ou qui permettraient d'atteindre des objectifs politiques qui ne sont pas spécifiquement liés aux changements climatiques.

Par ailleurs, le premier plan d'action de l'Île-du-Prince-Édouard (2001, p. 10) stipule qu'en raison de la forte dépendance aux combustibles fossiles, soit les principaux précurseurs des GES, l'Île-du-Prince-Édouard risque d'être désavantagée par des instruments économiques comme la taxe sur le carbone qui pénalisent leur utilisation. Pour cette province, ce point demeure toutefois mineur comparativement au cadrage des changements climatiques en tant que menace pour l'environnement.

Enfin, nous devons souligner que les provinces canadiennes, même les plus récalcitrantes, telles que Terre-Neuve-et-Labrador, l'Alberta et la Saskatchewan, sont encore bien loin des États américains qualifiés par Rabe d'hostiles et qui établissent le cadrage de la lutte contre les changements climatiques comme une menace pour l'économie. Par exemple, aucune législation interdisant l'action sur les changements climatiques n'a été adoptée au Canada.

Le tableau qui suit répertorie les dix-sept plans d'action qui sont regroupés selon le cadrage dominant.

TABLEAU 2 : LE CADRAGE ET LE CHOIX DES INSTRUMENTS DANS LES PLANS D'ACTION SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES DES PROVINCES CANADIENNES

CADRE DOMINANT : MENACE POUR L'ENVIRONNEMENT			
PROVINCE	AUTRE CADRAGE	CHOIX DES INSTRUMENTS (LE PLUS IMPORTANT)	RÉSULTAT
Colombie-Britannique (1995)	Aucun	Mécanismes du marché (incitatifs financiers seulement), mesures volontaires et réglementation	Partiellement prédit
Île-du-Prince-Édouard (2001)	Menace économique	Instruments reposant sur les mécanismes du marché et les mesures volontaires	Non prédit
Île-du-Prince-Édouard (2008)	Aucun	Réglementation	Tel que prédit
Nouveau-Brunswick (2007)	Aucun	Réglementation	Tel que prédit
Nouvelle-Écosse (2009)	Aucun	Mécanismes du marché (incitatifs fiscaux seulement) et réglementation	Partiellement prédit
Manitoba (2002)	Opportunité économique	Réglementation et instruments reposant sur les mécanismes du marché (incitatifs fiscaux seulement)	Partiellement prédit
Québec (2000)	Menace économique Opportunité économique	Mécanismes du marché et mesures volontaires	Non prédit
Terre-Neuve-et-Labrador (2005)	Menace économique	Mesures volontaires et mécanismes du marché (incitatifs fiscaux seulement)	Non prédit

CADRAGE DOMINANT : OPPORTUNITÉ ÉCONOMIQUE			
PROVINCE	AUTRE CADRAGE	CHOIX DES INSTRUMENTS (LE PLUS IMPORTANT)	RÉSULTAT
Colombie-Britannique (2004)	Menace pour l'environnement	Mécanismes du marché (incitatifs fiscaux seulement) et mesures volontaires	Partiellement prédit
Colombie-Britannique (2008)	Menace pour l'environnement	Mécanismes du marché (mesures de dissuasion financière et marché d'émissions) et réglementation	Partiellement prédit
Manitoba (2008)	Menace économique	Mécanismes du marché (dont mesures de dissuasion financière et système d'échange) et réglementation	Partiellement prédit
Ontario (2007)	Aucun	Réglementation et mécanismes du marché (système d'échange)	Partiellement prédit
Québec (2006)	Menace pour l'environnement	Mécanismes du marché (dont mesures de dissuasion financière et système d'échange) et des mesures volontaires	Partiellement prédit
Saskatchewan (2007)	Menace pour l'environnement Menace économique	Mécanismes du marché (incitatifs financiers seulement) et mesures volontaires	Partiellement prédit

CADRE DOMINANT : MENACE ÉCONOMIQUE			
PROVINCE	AUTRE CADRAGE	CHOIX DES INSTRUMENTS (LE PLUS IMPORTANT)	RÉSULTAT
Alberta (2002)	Opportunité économique	Mesures volontaires	Tel que prédit
Alberta (2008)	Opportunité économique	Réglementation (fondée sur l'intensité des émissions)	Non prédit
Québec (1995)	Aucun	Mesures volontaires	Tel que prédit

■ L'INFLUENCE DU CADRAGE SUR LE CHOIX DES INSTRUMENTS

Ces observations viennent partiellement confirmer nos hypothèses. Les politiques provinciales sur les changements climatiques paraissent complexes et composées d'un large éventail d'instruments de politique. Toutes les provinces semblent avoir choisi d'investir des fonds publics dans différents domaines et utilisent certaines normes réglementaires, notamment dans les domaines de l'efficacité énergétique des immeubles et des appareils électroménagers. Elles sont également nombreuses à adopter des mesures volontaires (campagnes de sensibilisation, réduction volontaire des émissions des GES et inventaires des émissions et des actions). Cependant, seules quelques-unes ont opté pour une taxe sur le carbone ou un système de plafonnement et d'échange des droits d'émission (Colombie-Britannique, 2008; Manitoba, 2008; Ontario, 2007; Québec 2000 et 2006). Ces provinces ont en commun la domination du cadrage des changements climatiques en tant qu'opportunité économique, ce qui confirme notre seconde hypothèse. Au demeurant, elles proposent des plans d'action complets sur les changements climatiques (Colombie-Britannique, 2008; Manitoba, 2008; Québec, 2006) et utilisent une vaste quantité d'instruments de tous types tout en cadrant les changements climatiques à la fois comme une opportunité économique et une menace pour l'environnement (quoique de manière secondaire pour ce dernier).

En ce qui a trait à notre première hypothèse, il semble que les provinces qui cadrent les changements climatiques comme une menace pour l'environnement n'utilisent pas nécessairement une approche coercitive. C'est uniquement le cas du plan 2009 de la Nouvelle-Écosse, qui a choisi des normes réglementaires et fixé des objectifs de réductions réelles des GES de même que des normes en matière d'énergie renouvelable. L'absence de mesures coercitives dans les plans de l'Île-du-Prince-Édouard (2001 et 2008), du Nouveau-Brunswick (2007), de Terre-Neuve-et-Labrador (2005) et du Québec (2000) confirme cette idée. De plus, lorsque le cadrage des changements climatiques en tant que menace économique est également présent sans être dominant, comme c'est le cas des plans de l'Île-du-Prince-Édouard (2001), de Terre-Neuve-et-Labrador (2005) et du Québec (2000), les instruments sélectionnés sont très peu coercitifs : ils s'appuient notamment sur les dépenses publiques et des mesures volontaires. Mais dans tous les cas, l'adaptation est l'une des principales préoccupations pour ces provinces et un nombre important d'instruments sont choisis en ce sens.

Le contexte des provinces maritimes ne se prête pas bien à de fortes mesures d'atténuation étant donné leurs difficultés sur le plan de la croissance économique. Dans le cas de la Nouvelle-Écosse, le fait qu'elle soit (avec l'Alberta, la Saskatchewan et l'Ontario) l'une des provinces les plus dépendantes du charbon pour générer son électricité vient ajouter un obstacle supplémentaire. Conséquemment, malgré un cadrage dominant de la question des changements climatiques en tant que menace pour l'environnement dans tous les plans d'action de la région, il n'est pas surprenant d'observer que l'utilisation d'instruments coercitifs demeure rare.

Enfin, en ce qui concerne la troisième hypothèse, il apparaît que le gouvernement du Québec a préféré les mesures volontaires dans son plan de 1995 où la

lutte contre les changements climatiques est présentée comme une menace pour l'économie provinciale.

Tel que l'a prédit notre hypothèse, le premier plan de l'Alberta (2002) repose principalement sur des mesures volontaires et des dépenses publiques. Cependant, celui de 2008 propose des normes basées sur l'intensité des émissions. Cela est d'autant plus surprenant que nous notons seulement une présence marginale du cadrage des changements climatiques en tant que menace pour l'environnement. De plus, la domination persistante du cadrage présentant la lutte contre les changements climatiques comme une menace pour l'économie de la province est évidente. Par conséquent, l'adoption d'une réglementation en termes d'intensité des émissions constitue une innovation surprenante. Ce faisant, l'Alberta semble utiliser des instruments coercitifs pour faire face à la question des changements climatiques sans pour autant nuire à la croissance de son économie très dépendante d'industries produisant d'importantes quantités de GES. Cependant, il semble clair que ces objectifs en termes d'intensité ne viendront pas freiner les émissions de l'Alberta. Cette province ne s'est donc pas véritablement attaquée au problème de l'augmentation des émissions de GES, problème qui risque de connaître une hausse exponentielle dans les années à venir avec l'essor de l'industrie des sables bitumineux.

Cette innovation reste encore à expliquer. Pourquoi l'Alberta a-t-elle édicté une telle réglementation alors qu'elle ne considérait pas les changements climatiques comme une menace pour l'environnement? Selon notre hypothèse, détaillée dans un autre article (Houle, 2009), les autorités provinciales s'affairaient à occuper le terrain avant que le gouvernement fédéral ne ratifie le Protocole de Kyoto. Cette approche législative a été identifiée comme un moyen de sécuriser la juridiction provinciale sur les changements climatiques en vue d'une contestation de l'autorité fédérale en la matière. Cette action a permis de prévenir la mise en œuvre d'un instrument coercitif par le gouvernement fédéral qui aurait nui à l'économie albertaine. Enfin, l'adoption d'une législation sur les changements climatiques en Alberta est aussi destinée à répondre aux nombreuses critiques, tant internationales que nationales, sur l'expansion de l'industrie des sables bitumineux et représente un effort d'écoblanchiment de l'industrie. Le gouvernement de l'Alberta répond alors à la menace d'un éventuel contrecoup porté à cette industrie par les États-Unis, son principal marché. Il faut aussi souligner que la réglementation albertaine crée une obligation pour les industries d'améliorer leur performance environnementale. Cela peut être relativement facile pour une industrie en pleine croissance qui compte de nombreuses possibilités d'innovations technologiques. Cependant, ces obligations réglementaires pourraient se révéler difficilement réalisables si l'industrie des sables bitumeux devait connaître un ralentissement important de ces activités, à la suite d'une chute abrupte du prix du pétrole, par exemple, ou si les possibilités d'innovations technologiques devaient se raréfier.

■ CONCLUSION

Nos hypothèses sur l'influence du cadrage dans la sélection des instruments de politique par les provinces canadiennes n'ont été que partiellement confirmées,

comme l'illustre le tableau 2. En tout, des dix-sept plans sur les changements climatiques adoptés par les dix provinces et retenus dans cette étude, nos hypothèses ont permis de prédire la sélection des instruments dans quatre de ces plans, de prédire partiellement le choix des instruments dans la majorité (neuf fois sur dix-sept) et a engendré quatre fausses prédictions, soit pour Terre-Neuve-et-Labrador (2005), pour l'Île-du-Prince-Édouard (2001), pour le Québec (2000) et pour l'Alberta (2008). Ainsi, le Québec a adopté peu de normes réglementaires dans son plan de 2000-2002 (la plus importante étant les normes sur le captage du méthane dans les sites d'enfouissement, sur les substances responsables de l'appauvrissement de l'ozone, et sur l'inspection obligatoire des véhicules). Pour ce qui est de l'Alberta, le principal problème est que les réglementations sur les émissions de GES sont plus courantes que nous l'avions escompté dans les provinces présentant un cadrage des changements climatiques comme une opportunité économique. Dans certains cas, telles les normes sur les biocarburants ou l'énergie renouvelable, ces réglementations peuvent être perçues comme un outil pour aider la croissance de certaines industries en créant des marchés pour leurs produits.

Par ailleurs, les politiques publiques adoptées incluent généralement plusieurs types d'instruments. Ainsi, il y a de nombreux exemples d'adoption de groupes d'instruments (*instruments mix*) où le développement d'une nouvelle industrie, tels les biocarburants, est appuyé par le financement de la recherche dans ce domaine, des campagnes d'information adressées au public et l'adoption de normes requérant l'addition d'éthanol dans l'essence. Par conséquent, une analyse plus fine des instruments de politiques publiques devra se concentrer sur le fait que plusieurs types d'instruments peuvent être compatibles avec plusieurs types de cadrages. Ainsi, certaines réglementations pourraient favoriser l'innovation technologique, comme c'est le cas pour l'industrie des biocarburants. Cependant, certains types de réglementations, notamment les plafonds absolus d'émission, sont très difficilement conciliables avec une croissance soutenue des secteurs émettant de grandes quantités de GES. Elles demeurent donc difficilement conciliables avec un cadrage des changements climatiques comme opportunité économique et offrent ainsi la possibilité de tester nos hypothèses sur l'effet du cadrage.

Il est aussi important de noter que certaines approches économiques, notamment les taxes sur le carbone, bien qu'étant souvent présentées comme plus efficaces que la réglementation classique, ne garantissent aucunement l'atteinte d'un certain niveau d'émissions, fixant seulement le prix et non la quantité des émissions. Par conséquent, un gouvernement soucieux d'atteindre un objectif précis, préoccupé de l'impact d'un polluant et d'un respect strict de ses cibles (afin de montrer l'exemple à d'autres gouvernements) devra sans doute se rabattre sur les normes réglementaires et un système de permis d'émissions. Ce fut certainement la stratégie adoptée par le Québec pour la question des précipitations acides pour laquelle le cadrage de cette problématique comme menace environnementale apparaissait dominant (voir Houle, 2007). Maintenant, afin de maximiser l'efficacité de ce système (soit l'atteinte des objectifs au meilleur coût) un système de permis échangeables offre certainement, sur le plan théorique, des avantages considérables. C'est pourquoi une analyse plus fine que celle que nous proposons ici est

utile afin de mieux spécifier le mécanisme causal liant différents cadrages et les types d'instruments.

Une autre explication possible quant à nos erreurs de prédictions réside dans le fait que le cadrage est plus complexe que nous le supposons. Il faudrait aller au-delà de la simple identification du cadrage dominant. Dans ce cas, la présence de réglementations dans les provinces présentant le cadrage des changements climatiques comme opportunité économique pourrait s'expliquer par la cooccurrence du cadrage dans lequel les changements climatiques sont considérés comme une menace pour l'environnement (même si celui-ci ne prévaut pas). Ainsi, l'utilisation d'une analyse de contenu plus sophistiquée nous permettrait de préciser notre évaluation des cadrages présents et leur importance relative.

Si l'utilisation du concept de cadrage dans l'analyse des politiques provinciales sur les changements climatiques s'avère utile, la nécessité d'un modèle théorique plus sophistiqué nous semble incontournable. Ce modèle devra pouvoir éclairer l'influence des réseaux politiques (à l'intérieur et à l'extérieur de la province), des actions du gouvernement fédéral (ou de l'absence de ces dernières), de même que la diffusion d'initiatives entre les gouvernements à l'échelle nord-américaine et internationale. Il est en effet possible que le cadrage d'une question soit un épiphénomène, et que ces facteurs puissent offrir à la fois une explication du choix des instruments de politique et du cadrage. Le cadrage pourrait être concomitant, par exemple, de certains types de réseau de politique. Dans les provinces où le réseau de politique est dominé par l'industrie pétrolière, la lutte contre les changements climatiques sera perçue comme une menace économique, alors qu'un réseau sous l'influence de l'industrie des énergies renouvelables conclurait que les changements climatiques offrent des opportunités de développement économique. Par ailleurs, à la lecture des plans provinciaux sur les changements climatiques, nous avons noté des exemples de diffusion d'idées ou d'instruments dont plusieurs impliquaient la Californie, régulièrement perçue comme un chef de file par les décideurs de plusieurs provinces canadiennes (la Colombie-Britannique, l'Ontario, le Québec et le Manitoba).

Un sujet qui n'a pas été abordé est celui du cadrage des instruments eux-mêmes puisque nous avons seulement discuté du cadrage des problèmes. Bien que le cadrage des instruments soit une question importante afin de s'assurer de l'acceptabilité sociale des instruments très visibles, cette question nous apparaît secondaire dans l'étude des processus d'élaboration des politiques. Ces processus incluent surtout fonctionnaires, experts et représentants du secteur privé et se déroulent de manière discrète dans la plupart des cas. C'est dans ce contexte que le cadrage des problèmes, promu par ces acteurs, aura un impact sur les décideurs publics qui s'efforcent de juger de la pertinence de différents instruments. Ce n'est que par la suite, et seulement dans de très rares cas et pour des instruments très visibles comme la taxe sur le carbone de la Colombie-Britannique, que des mesures ont fait l'objet d'un débat public auquel plusieurs partis politiques proposèrent des cadrages de l'instrument, souvent contradictoires. Bien que cette question mérite certainement d'être étudiée, comme d'ailleurs l'impact de l'opinion publique sur le choix des instruments, nous avons choisi de la laisser de côté dans le cadre de cet article.

Cependant, il est possible que les politiques en changements climatiques au niveau fédéral soient plus visibles, ayant des conséquences pour les gouvernements provinciaux qui ne manqueront pas d'en alerter les médias, et que la question du cadrage des instruments soit plus importante dans ce contexte, notamment pour l'étude des propositions de réglementations promue par les gouvernements Chrétien et Harper concernant les grands émetteurs finaux.

Enfin, notre étude s'intéresse surtout à la sélection des instruments et non à leur mise en œuvre, ni à leur efficacité ou efficacie. Les bénéfices environnementaux associés à certaines de ces approches ont été remis en question récemment. De toute évidence, des études sur ce sujet sont à la fois nécessaires et manquantes dans le cas des politiques provinciales.

BIBLIOGRAPHIE

- Alberta (2008). *Alberta's 2008 Climate Change Strategy: Responsibility/Leadership/Action*, www.environment.gov.ab.ca/info/library/7894.pdf (page consultée en juillet 2011).
- Alberta (2002). *Albertans and Climate Change: Taking Action*, www.environment.gov.ab.ca/info/library/6123.pdf (page consultée en juillet 2011).
- Bernstein, S. (2002). « International Institutions and the Framing of Domestic Policies: The Kyoto Protocol and Canada's Response to Climate Change », *Policy Sciences*, vol. 35, n° 2, p. 203-236.
- Bourque, A. et autres (2007). « From Impacts to Adaptation: Canada in a Changing Climate », Ottawa, Gouvernement du Canada.
- Bramley, M. (2002). *The Case for Kyoto: The Failure of Voluntary Corporate Action*, s.l., Pembina Institut et David Suzuki Foundation.
- Bramley, M. et R. Hornung (2000). *Five Years of Failure: Federal and Provincial Government Inaction on Climate Change During a Period of Rising Industrial Emissions*, Ottawa, Pembina Institute.
- Canada (2008). *Prendre le virage : cadre réglementaire sur les émissions industrielles de gaz à effet de serre*, www.ec.gc.ca/doc/virage-corner/2008-03/pdf/COM-541_Cadre.pdf (page consultée en juillet 2011).
- Colombie-Britannique (2008). *Climate Action Plan*, www.gov.bc.ca/premier/attachments/climate_action_plan.pdf (page consultée en juillet 2011).
- Colombie-Britannique (1995). *Meeting the Challenge of Climate Change*, www.ghgregistries.ca/registry/out/C533-BCENVIRN-PLN.PDF (page consultée en juillet 2011).
- Druckman, J. N. (2004). « Political Preference Formation: Competition, Deliberation, and the (Ir)Relevance of Framing Effects », *American Political Science Review*, vol. 98, n° 4, p. 671-686.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford, Oxford University Press.
- Harrison, K. (2007). « The Road Not Taken: Climate Change Policy in Canada and the United States », *Global Environmental Politics*, vol. 7, n° 4, p. 92-117.
- Hood, C. et H. Margetts ([1983] 2007). *The Tools of Government in the Digital Age*, London, Palgrave Macmillan.

- Houle, D. (2009). *Alberta Climate Change Policy in the Canada-US Context*, Communication présentée à l'American Political Science Association, Toronto.
- Houle, D. (2007). *Le choix des instruments de la politique environnementale québécoise. Le cas des précipitations acides, de l'appauvrissement de la couche d'ozone et des changements climatiques*, Mémoire de maîtrise, Université Laval.
- Howlett, M. et M. Ramesh (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Don Mills, Oxford University Press.
- Île-du-Prince-Édouard (2008). *Prince Edward Island and Climate Change: A Strategy for Reducing the Impacts of Global Warming*, www.gov.pe.ca/photos/original/env_globalstr.pdf (page consultée en juillet 2011).
- Île-du-Prince-Édouard (2001). *Curbing Climate Change: Prince Edward Island Climate Change First Business Plan Years 2000/01, 2001/02, 2002/03*, www.gov.pe.ca/photos/original/fae_climatepei.pdf (page consultée en juillet 2011).
- Imbeau, L. M. et autres (2000). « Comparative Provincial Policy Analysis: A Research Agenda », *Revue canadienne de science politique*, vol. 33, n° 4, p. 779-804.
- Jaccard, M. K., J. Nyboer et B. Sadownik (2002). *The Cost of Climate Policy, Sustainability and the Environment*, Vancouver, UBC Press.
- Jordan, A., R. Wurzel et A. R. Zito (2003). « Special Issue: New Instruments of Environmental Governance? National Experiences and Prospects », *Environmental Politics*, vol. 12, n° 1.
- Kern, K. (2007). « Climate Change Policy in the European Union and the United States: Do Sub-Federal Initiatives Matter? » Communication présentée au *2007 Annual Meeting of the American Political Science Association*, Chicago.
- Macdonald, D. (2007). *Business and Environmental Politics in Canada*, Peterborough, Broadview Press.
- Macdonald, D. (2001). « Coerciveness and the Selection of Environmental Policy Instruments », *Canadian Public Administration*, vol. 44, n° 2, p. 161-187.
- Macdonald, D., T. Brieger et T. Fleck (2001). « Political Action by the Canadian Insurance Industry on Climate Change », *Environmental Politics*, vol. 10, n° 3, p. 111-126.
- Macdonald, D., D. Houle et C. Patterson (2011). « L'utilisation du volontarisme afin de contrôler les émissions de gaz à effet de serre du secteur industriel au Québec et au Canada : les cas des programmes VCR et ÉcoGeste », dans J. Crête (dir.), *Politiques environnementales et accords volontaires : le volontarisme comme instrument de politiques environnementales au Québec*, Québec, Presse de l'Université Laval.
- Macdonald, D., D. L. VanNijnatten et A. Bjorn (2004). « Implementing Kyoto: When Spending Is Not Enough », dans G. Bruce Doern (dir.), *How Ottawa Spends: Mandate Change in the Paul Martin Era*, McGill-Queen's University Press, p. 175-197.
- Manitoba (2008). *Next Steps: 2008 Action on Climate Change*, www.gov.mb.ca/beyond_kyoto/index.html (page consultée en juillet 2011).
- Manitoba (2002). *Kyoto and Beyond: A Plan of Action to Meet and Exceed Manitoba's Kyoto Targets*, www.climatechangeconnection.org/Resources/documents/Kyoto_and_beyond.pdf (page consultée en juillet 2011).
- Marshall, D. (2008). *Provincial Power Play: Breaking Away from Federal Inaction on Climate Change*, Vancouver, David Suzuki Foundation.

- Nouveau-Brunswick (2007). *Plan d'action du Nouveau-Brunswick sur les changements climatiques 2007-2012*, www.gnb.ca/0009/0369/0015/0001-f.pdf (page consultée en juillet 2011).
- Nouvelle-Écosse (2009). *Toward a Greener Future: Nova Scotia's Climate Change Action Plan*, <http://climatechange.gov.ns.ca/doc/ccap.pdf> (page consultée en juillet 2011).
- Ontario (2007). *Ontario vert : Plan d'action de l'Ontario contre le changement climatique*, www.ene.gov.on.ca/stdprodconsume/groups/lr/@ene/@resources/documents/resource/std01_079270.pdf (page consultée en juillet 2011).
- Paehlke, R. (2008). *Some Like It Cold: The Politics of Climate Change in Canada*, Toronto, Between the Lines.
- Québec (2006). *Le Québec et les changements climatiques : un défi pour l'avenir*, www.mddep.gouv.qc.ca/changements/plan_action/2006-2012_fr.pdf (page consultée en juillet 2011).
- Québec (2000). *Plan d'action québécois 2000-2002 sur les changements climatiques*, Québec, ministère de l'Environnement et ministère des Ressources naturelles.
- Québec (1995). *Plan d'action sur la mise en œuvre de la Convention-Cadre sur les changements climatiques*, ministère de l'Environnement et ministère des Ressources naturelles.
- Rabe, B. G. (2004). *Statehouse and Greenhouse: The Emerging Politics of American Climate Change Policy*, Washington, Brookings Institution Press.
- Saskatchewan (2007). *Energy and Climate Change Plan 2007*, <http://dforbes.sasktelwebhosting.com/PDFS/saskclimatechange2007.pdf> (page consultée en juillet 2011).
- Schneider, A. et H. Ingram (1993). « Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy », *American Political Science Review*, vol. 87, n° 2, p. 334-347.
- Simpson, J., M. Jaccard et N. Rivers (2007). *Hot Air: Meeting Canada's Climate Change Challenge*, Toronto, McClelland & Stewart Ltd.
- Terre-Neuve-et-Labrador (2005). *Climate Change Action Plan 2005*, www.env.gov.nl.ca/env/climate_change/govt_action/climatechangeplanfinal.pdf (page consultée en juillet 2011).
- Tversky, A. et D. Kahneman (1986). « Rational Choice and the Framing of Decisions », *Journal of Business*, vol. 59, n° 4, p. S251-S78.
- Vedung, E. (2007). « Policy Instruments: Typologies and Theories », dans M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist et E. Vedung, *Carrots, Sticks and Sermons: Policy and Their Evaluation*, New Brunswick, Transaction Publishers, p. 21-58.
- Winfield, M. S., C. Demerse et J. Whitmore (2008). « Climate Change and Canadian Energy Policy », dans S. Bernstein et autres (dir.), *A Globally Integrated Climate Policy for Canada*, Toronto, University of Toronto.
- Winfield, M. et D. Macdonald (2007). « The Harmonization Accord and Climate Change Policy: Two Cases Studies in Federal-Provincial Environmental Policy », dans H. Barkvis et G. Skogstad (dir.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 2^e édition, Don Mills, Oxford University Press, p. 266-288.