

# **Instruments financiers et lutte aux changements climatiques**

## **Leçons et solutions de l'administration publique québécoise**



Rapport remis au  
Comité consultatif sur les changements climatiques

Dans le cadre du  
Concours 2023 des Bourses Action climatique  
Soutenu par le Fonds de recherche du Québec (FRQ)

Philippe Gajevic Sayegh  
Doctorant en Science politique  
Université de Montréal  
Août 2023

## Table des matières

<b>Liste des tableaux de synthèse, des images et des graphiques</b> .....	2
<b>Résumé exécutif</b> .....	3
<b>Problématique et objectifs</b> .....	4
<b>Cadre théorique</b> .....	5
<i>Le Modèle Ambiguïté-Conflit de la mise en œuvre des politiques publiques (Matland 1995)</i> .....	5
<i>Ambiguïté et conflit dans les politiques publiques</i> .....	7
<i>La mise en œuvre symbolique et la force des coalitions</i> .....	10
<b>Hypothèses</b> .....	13
<b>Méthodologie</b> .....	14
<b>Résultats</b> .....	16
<i>Coalitions dominantes au sein du MF, du MEIE et d'IQ</i> .....	16
<i>H1 : Changements climatiques, instruments financiers et intérêts des coalitions dominantes</i> .....	18
<i>H2 : Changements climatiques, instruments financiers et normes/valeurs des coalitions dominantes</i> ..	28
<b>Recommandations</b> .....	40
<i>Favoriser l'usage des instruments financiers pour la lutte aux changements climatiques</i> .....	40
<i>Première avenue (actuellement) sans issue : la mise en œuvre politique</i> .....	42
<i>Deuxième avenue : volontarisme et apprentissages, la mise en œuvre expérimentale</i> .....	43
<i>Troisième avenue : critères ESG et financement public, la mise en œuvre administrative</i> .....	47
<i>Première recommandation : employer les outils issus des milieux financiers, les critères ESG</i> .....	48
<i>Deuxième recommandation : simplifier l'approche ESG d'Investissement Québec</i> .....	51
<i>Troisième recommandation : utiliser la grille ESG uniquement par attribution de BONUS</i> .....	53
<i>Quatrième recommandation : regrouper l'expertise sur les critères ESG</i> .....	55
<i>Cinquième recommandation : Tenir un Sommet sur le financement public et les critères ESG</i> .....	56
<i>Résumé des recommandations</i> .....	57
<b>Considérations supplémentaires pour le suivi de la mise en œuvre</b> .....	59
<b>Limites de la recherche</b> .....	62
<b>Conclusion</b> .....	64
<b>Bibliographie</b> .....	68

## Liste des tableaux de synthèse, des images et des graphiques

Tableau de synthèse I : Résultats – Hypothèses et thématiques prépondérantes .....	37
Tableau de synthèse II : Recommandations pour la mise en œuvre.....	58
Tableau de synthèse III : Considérations supplémentaires pour le suivi de la mise en œuvre.....	61
Image I : Le Modèle Ambiguïté-Conflit (Matland 1995) .....	6
Image II : Changements climatiques et implémentation symbolique .....	6
Image III : Coalitions dominantes MF, MEIE et IQ .....	16
Image IV : Trois avenues pour faire avancer la mise en œuvre symbolique .....	41
Image V : Première avenue, vers la mise en œuvre politique .....	42
Image VI : Deuxième avenue, vers la mise en œuvre expérimentale .....	43
Image VII : La courbe de diffusion de l'innovation de Rogers (1962).....	46
Image VIII : Troisième avenue, vers la mise en œuvre administrative.....	48
Graphique I : Répartition des entretiens – Provenance professionnelle.....	15

## Annexes

Annexe I : Questionnaire pour les entretiens semi-dirigés .....	65
Annexe II : Proposition de questionnaire ESG simplifié .....	67

## Résumé exécutif

Le projet émane du constat que les ministères et organismes (MO) à vocation économique, ainsi que le gouvernement du Québec dans son ensemble, sous-utilisent leurs instruments financiers pour la lutte aux changements climatiques. Il tente d'expliquer cette situation en explorant deux hypothèses (H1, H2) issues du « *Modèle Ambiguïté-Conflict* » de Richard Matland (1995). Découlant de la perspective des coalitions économiques dominantes, le résultat, regroupé sous 12 ensembles thématiques, est que l'emploi des instruments financiers pour la lutte aux changements climatiques est majoritairement interprété comme étant « défavorable à leurs intérêts » (H1 – 7 thématiques) et « incongru à leurs normes et valeurs » (H2 – 5 thématiques).

Ces obstacles forment les bases à partir desquelles des solutions sont suggérées. Se fiant sur les propos des 16 acteurs clés ayant pris part à l'étude et s'inspirant d'une initiative d'Investissement Québec (IQ), un nouvel outil exploitant les critères ESG et fonctionnant uniquement par attribution de BONUS est proposé. Il permettrait, par son souci d'inclure explicitement l'intérêt entrepreneurial dans son fonctionnement, en modulant de meilleures conditions de financement à des gains environnementaux, de résoudre les principales réticences des coalitions économiques dominantes. Jumelé à un centre public d'expertise et à un Sommet de promotion, les cinq recommandations aboutissent conjointement à une proposition innovatrice, cohérente avec les théories en politiques publiques et réaliste pour le contexte québécois, afin de parvenir à l'atteinte de l'objectif fixé : favoriser l'usage des instruments financiers du gouvernement dans sa lutte aux changements climatiques.

## **Problématique et objectifs**

Depuis l'adoption en 2006 de la Loi sur le développement durable (LDD), les organes gouvernementaux québécois sont appelés à intégrer les principes de développement durable dans leurs opérations. On constate toutefois, en ce qui a trait aux ministères et organismes à vocation économique, que les instruments financiers à leur disposition sont encore aujourd'hui sous-utilisés. Par exemple, alors que les aides financières aux entreprises pourraient s'avérer un levier d'action significatif, elles ne servent pas souvent d'outil dans la lutte aux changements climatiques. Il en est de même pour la vaste majorité des outils financiers sous le contrôle du gouvernement : malgré les 17 ans écoulés depuis l'adoption de la LDD, ils ne participent toujours pas de manière significative à l'effort de transformation vers une économie plus durable et responsable (Commissaire au développement durable 2020).

Ce projet vise donc à investiguer, au sein du ministère des Finances (MF), du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE), ainsi que chez Investissement Québec (IQ), pourquoi leurs activités ne contribuent pas encore suffisamment à la lutte aux changements climatiques. La recherche propose d'identifier les facteurs qui ont causé, dans ces ministères et organismes (MO) à vocation économique, la faible adoption d'instruments financiers cohérents avec la transition. En adoptant une perspective issue du domaine des politiques publiques, les raisons qui pourraient expliquer ce constat ci-dessus sont abordées et des solutions pour y remédier sont proposées.

## Cadre théorique

**En s'inspirant des théories en politiques publiques, comment expliquer la faible adoption d'instruments financiers cohérents avec la lutte aux changements climatiques par les ministères et organismes à vocation économique du Québec?**

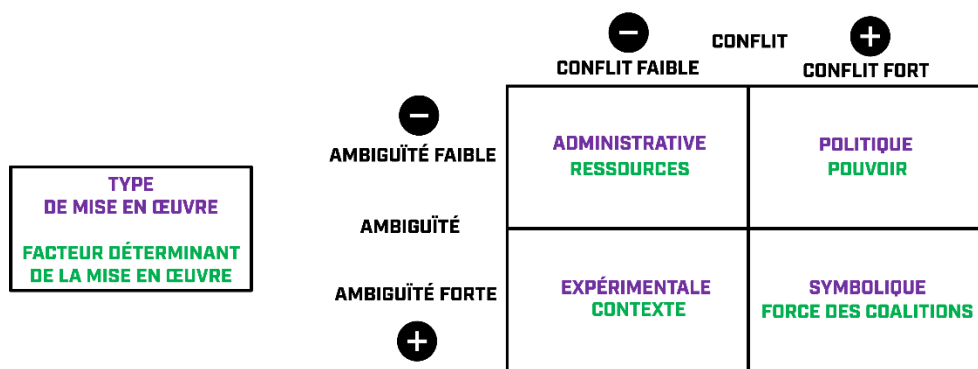
*Le Modèle Ambiguïté-Conflit de la mise en œuvre des politiques publiques (Matland 1995)*

Empruntant à la littérature scientifique de la mise en œuvre des politiques publiques, l'approche théorique proposée est celle de Matland (1995). Richard E. Matland, dans son article référence intitulé « *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation* » (1995), analyse le développement et les potentielles issues de la phase de mise en œuvre des politiques publiques. Matland se concentre sur deux de ses caractéristiques fondamentales : l'ambiguïté et le conflit. En faisant varier leur degré de « faible à élevé » et en les plaçant sur les axes vertical et horizontal, il construit un modèle idéal-typique 2 par 2, ayant quatre combinaisons possibles de politiques à être implémentées :

- 1) *Conflit faible-ambiguïté faible*
- 2) *Conflit élevé-ambiguïté faible*
- 3) *Conflit faible-ambiguïté élevée*
- 4) *Conflit élevé-ambiguïté élevée*

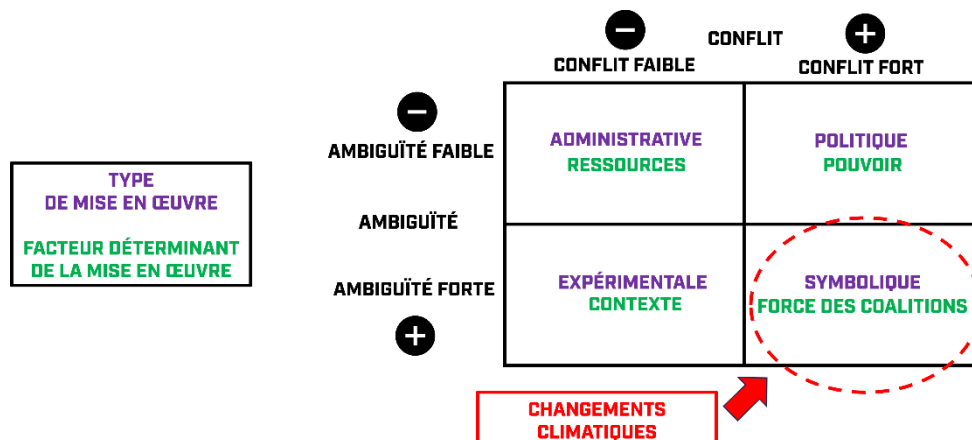
Graphiquement représentées ci-dessous, elles forment un quadrant (Matland 1995, 160), dans lequel il identifie quatre types de mises en œuvre (administrative, politique, expérimentale et symbolique) ainsi que les respectifs facteurs déterminants dans leur issue (ressources, pouvoir, contexte et force des coalitions) :

**Image I : Le Modèle Ambiguïté-Conflit (Matland 1995)**



L’approche théorique de Matland stipule qu’un enjeu caractérisé par de hauts niveaux d’ambiguïté et de conflit – ce qui est le cas de la lutte aux changements climatiques – résulte souvent en une mise en œuvre superficielle au sein de l’appareil gouvernemental, ce qu’il nomme une « *implémentation symbolique* ».

**Image II : Changements climatiques et implémentation symbolique**



Ce qui s'avère important pour le présent projet de recherche est d'aborder les mécanismes explicatifs du modèle de Matland. Le but étant de déterminer pourquoi et comment des degrés élevés d'ambiguïté et de conflit puissent engendrer une mise en œuvre dite « symbolique » dans l'usage fait par le gouvernement québécois des instruments financiers dans sa lutte aux changements climatiques.

Ces mécanismes explicatifs sont explorés en ayant comme cas principal les aides financières aux entreprises dans des ministères et organismes à vocation économique du Québec, soit le ministère des Finances (MF), le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE) ainsi que chez Investissement Québec (IQ). En vérifiant la validité des hypothèses issues de l'approche théorique de Matland, sa conceptualisation « d'implémentation symbolique » permet, tant de comprendre l'usage peu fréquent des outils financiers de la part du gouvernement dans sa lutte aux changements climatiques, que de proposer des solutions pour remédier à la situation et d'accélérer leur apport à cet enjeu.

### *Ambiguïté et conflit dans les politiques publiques*

Avant d'énoncer formellement les hypothèses et dans l'optique d'en fournir la logique sous-jacente, les deux concepts clés de la théorie méritent d'être présentés. Pour aborder l'idée d'ambiguïté d'une politique publique, Matland affirme d'abord qu'elle peut concerner tant ses objectifs (*policy goals*) que ses moyens (*policy means*). L'ambiguïté réside dans le fait que l'une

ou les deux de ces composantes demeurent incertaines, manquent de clarté ou sont vaguement définies.

Pour ce qui est plus particulièrement de l'ambiguïté des objectifs, Matland indique qu'elle semble souvent nécessaire, du moins à un certain degré, dans le but de faire approuver de nouvelles politiques publiques (ibid., 158) : « *Many legislative compromises depend on language sufficiently ambiguous that diverse actors can interpret the same act in different ways* ». Avoir des politiques dont les intentions et les objectifs sont énoncés avec un langage assez vague, de sorte que divers acteurs puissent les interpréter avec souplesse, est la norme, plutôt que l'exception, dans les régimes démocratiques et ce, afin de passer la phase d'adoption. Ainsi, le processus législatif, dans l'optique de favoriser une plus large adhésion, engendre un effet d'augmentation de l'ambiguïté. Plus ce phénomène est présent, i.e., plus la volonté de rassembler des acteurs divergents est grande lors de l'adoption, plus il y a de chances que l'ambiguïté des objectifs soit élevée.

En ce qui a trait à l'ambiguïté dans les moyens, elle réside dans l'incertitude ou l'imprécision quant à l'usage d'un outil (par exemple, un instrument de gouvernance ou une technologie) pour atteindre les objectifs énoncés de la politique. Cruciale dans les études de cas qui nous concernent, l'ambiguïté dans les moyens peut parfois avoir comme conséquence que les différentes organisations au sein-même du gouvernement peuvent ne pas interpréter leur rôle de manière cohérente, tout comme elles peuvent ne pas connaître dans quelle mesure les outils dont elles disposent sont opportuns pour contribuer à l'effort gouvernemental dans l'atteinte des objectifs de la politique : « *Policy means also are ambiguous when there are uncertainties about what roles various organizations are to play in the implementation process, or when a complex*

*environment makes it difficult to know which tools to use, how to use them, and what the effects of their use will be* » (ibid., 158). Ainsi, le choix, l'usage et les effets attendus pour chaque instrument de gouvernance peuvent aussi demeurer ambigus et cette ambiguïté engendre une plus grande variabilité dans les interprétations faites par les différents acteurs de l'appareil gouvernemental.

Résumant le concept d'ambiguïté, elle peut concerner tant les objectifs que les moyens, et plus elle s'avère élevée, plus cela alimente la probabilité que des facteurs contextuels à chacun des ministères et organismes puissent impacter la mise en œuvre d'une politique publique.

En ce qui a trait maintenant à la notion de « conflit », le deuxième concept clé du modèle de Matland, de manière générale celui-ci existe lorsque des acteurs interdépendants ont des objectifs incompatibles et perçoivent leur interaction sous l'angle d'un jeu à somme-nulle (Dahrendorf 1958). Autrement dit, le conflit réside dans le fait qu'une situation *gagnant-gagnant* ne parait pas possible.

Matland précise qu'essentiellement, les conflits émergent dans les gouvernements lorsque plusieurs organisations voient une politique comme étant directement liée à leurs intérêts, mais qu'elles ont des points de vue incongrus (Matland 1995, 156). Matland anticipe également dans son modèle que s'il existe un conflit entre une politique-cadre du gouvernement (telles que la SGDD ou le PACC<sup>1</sup> pour le Québec) et les pratiques courantes au sein d'un MO (tels que les usages précis des instruments financiers faits par le MF, le MEIE ou IQ), cela engendre, plus souvent qu'autrement, l'échec de l'implémentation : « *Placing a policy in an agency where it*

---

<sup>1</sup> SGDD : Stratégie gouvernementale de développement durable; PACC : Plan d'action sur les changements climatiques.

*conflicts with existing policies and goals leads to few resources, little support, and almost certain failure* » (ibid., 158).

Résumant le deuxième concept, plus il y a un niveau de conflit élevé pour un enjeu de politique publique, plus il y a de chances que certains MO ne participent pas pleinement à sa mise en œuvre et que des incohérences soient constatées entre les diverses entités à l'intérieur de l'appareil administratif.

#### *La mise en œuvre symbolique et la force des coalitions*

Faisant maintenant interagir les deux concepts clés, rappelons qu'un haut degré d'ambiguïté augmente la variabilité de la mise en œuvre entre les divers ministères et organismes, et que, lorsque le niveau de conflit est élevé, on assiste à une compétition entre des points de vue incongrus. Conséquemment, pour une politique publique à la fois ambiguë et conflictuelle, une compétition entre perspectives concurrentes s'organise de manière unique au sein de chacun des MO concernés afin de s'établir comme étant celle qui est la plus adéquate pour faire face à l'enjeu (ibid., 168).

Pour tenter d'imposer leur propre définition et défendre leurs intérêts, des coalitions d'acteurs se forment. Un élément qui est central dans la mise en œuvre symbolique selon la théorie de Matland est que l'issue de l'implémentation sera déterminée par la force des coalitions dans chacun des lieux où elle doit s'opérer : « *The central principle is that local level coalitional strength determines the outcome* » (ibid.). La force d'une coalition est manifeste lorsqu'elle peut

tant imposer sa vision de l'enjeu que déterminer les limites d'application dans leur domaine d'intérêt (ibid., 169). En d'autres mots, profitant d'une politique ambiguë, et ayant la capacité d'influencer le type de solution mise (ou pas) en place dans leur milieu, les coalitions plus puissantes, lorsque opposées à une politique, réussissent à limiter son impact au niveau local, i.e., dans les MO qui les concernent.

Matland explique aussi que le choix d'une définition, d'une vision particulière et de la volonté d'inclure (ou pas) certains instruments de gouvernance, découlent souvent de différences professionnelles. Autrement dit, le métier de provenance, avec ses prémisses intellectuelles, a une part explicative dans la mise en œuvre symbolique, dû à la réticence ou l'inclinaison qu'auraient certains acteurs envers une solution donnée pour résoudre un enjeu de politique publique. Cet effet repose sur les normes et les valeurs qui accompagnent souvent les professions. Dans les mots de Matland : « *Professions are likely to play an especially important role for symbolic policies. Professional training provides a strong set of norms as to legitimate activities and effective problem-solving actions. When faced with a vague referential goal and an ambiguous program of action, actors with professional training are likely to step in quickly with proposals grounded in their professions. Professions with competing claims over an area and different standard programs for attacking problems often form the core of competing coalitions* » (ibid., 169). Ainsi, dans cette compétition au niveau local entre des coalitions d'acteurs, en plus de leurs intérêts particuliers, une autre explication reposerait sur leurs normes et sur leurs valeurs. Celles-ci sont souvent, quoique pas exclusivement, associées à leur parcours professionnel.

En résumant le modèle de Matland, lors de ces situations ayant de hauts degrés d'ambiguïté et de conflit, qui résultent en une mise en œuvre symbolique, le facteur déterminant dans l'issue de la mise en œuvre est la force des coalitions d'acteurs au niveau local cherchant à défendre leurs intérêts et à faire valoir leurs normes et leurs valeurs (ibid., 168). **Concrètement, pour le présent cas, cela signifie que le modèle de Matland permettrait d'expliquer l'usage peu fréquent des instruments financiers dans la lutte aux changements climatiques au sein du MF, du MEIE et d'IQ, par le fait que leurs coalitions dominantes, voyant ces options de mise œuvre comme étant contraires à leurs intérêts et incongrues à leurs normes et valeurs, soient parvenues à soustraire ces instruments de gouvernance de l'éventail des outils utilisés par le gouvernement. Ainsi, malgré l'adoption de lois, telle la LDD, ou de politiques-cadre telles que le PACC ou la SGDD, les instruments financiers publics du Québec ne sont pas encore significativement employés pour la lutte aux changements climatiques.**

## Hypothèses

Se basant sur le modèle de Matland, les deux hypothèses empiriquement explorées au sein de la présente recherche investiguent les coalitions dominantes au sein du MF, du MEIE et d'IQ, à savoir, si leurs intérêts (H1), et leurs normes et valeurs (H2) pourraient potentiellement expliquer la faible adoption d'instruments financiers dans la lutte aux changements climatiques. Formellement énoncées, les deux hypothèses du travail sont :

### **Instruments financiers et lutte aux changements climatiques**

#### **Expliquer la mise en œuvre symbolique dans les MO à vocation économique**

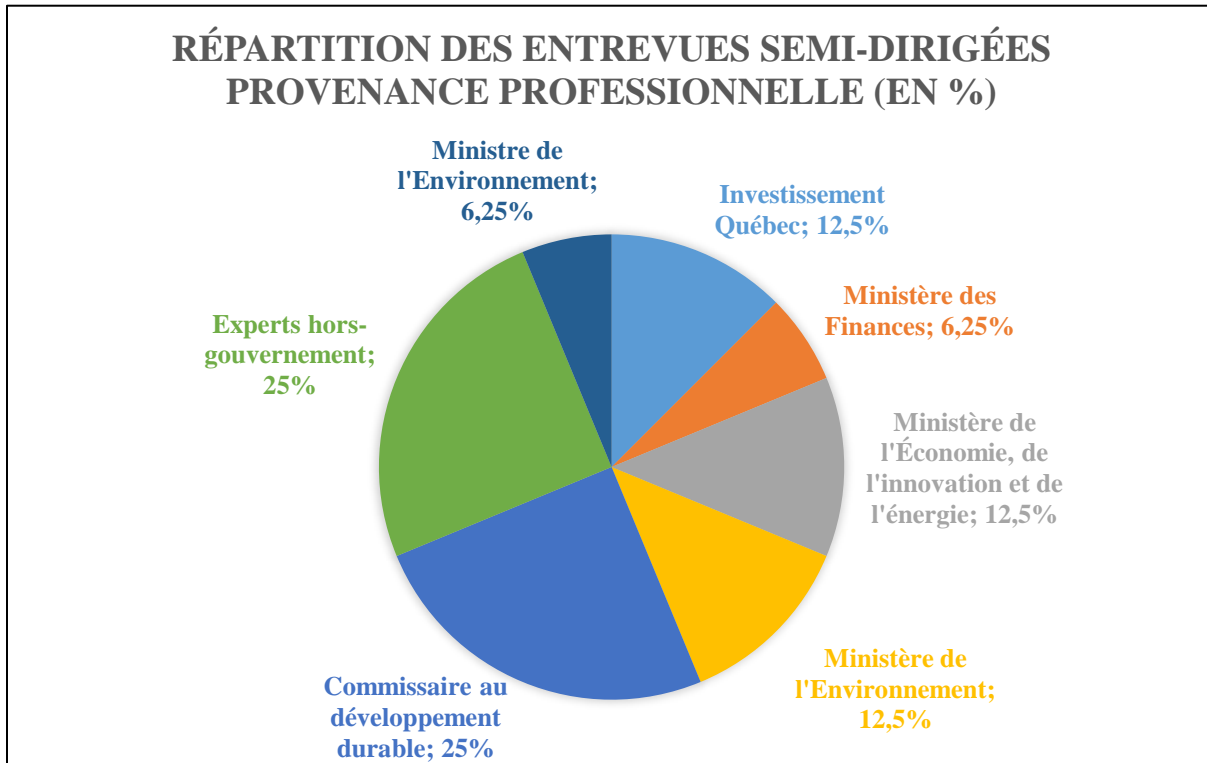
H1 : les coalitions dominantes au sein du MF, du MEIE et d'IQ interprètent l'intégration de considérations environnementales dans les instruments financiers **de manière défavorable à leurs intérêts.**

H2 : les coalitions dominantes au sein du MF, du MEIE et d'IQ interprètent l'intégration de considérations environnementales dans les instruments financiers **de manière incongrue à leurs normes et valeurs.**

## Méthodologie

Pour explorer ces hypothèses, le projet utilise principalement les aides financières aux entreprises comme exemple d'instruments financiers. Il interroge, à l'aide d'entretiens semi-dirigés (voir Annexe I pour le questionnaire), des acteurs clés présentement à l'emploi dans les MO de développement économique, soit le ministère des Finances (MF), le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE) et Investissement Québec (IQ). Également, d'autres acteurs, en fonction ou retraités, à l'intérieur du gouvernement ou de l'administration publique (tels que, par exemple, des Ministres de l'Environnement, des Commissaires au développement durable ou des Responsables de programmes au ministère de l'Environnement), sont interviewés. Pour donner une meilleure perspective aux analyses, des experts du domaine des instruments financiers, du développement durable et de la lutte aux changements climatiques, œuvrant à l'extérieur du gouvernement, font aussi partie de la liste des participants. En tout, 16 entretiens semi-dirigés ont été menés (voir Graphique I ci-dessous pour la répartition professionnelle).

**Graphique I : Répartition des entrevues – Provenance professionnelle**

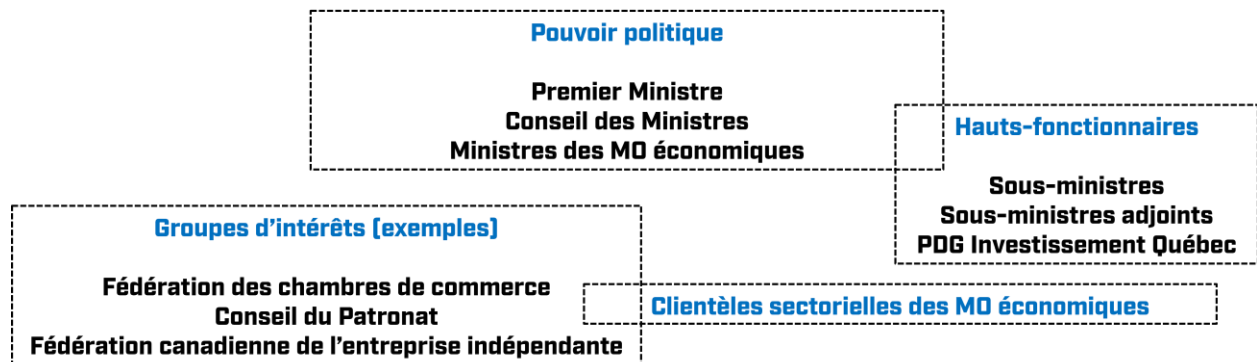


## Résultats

### *Coalitions dominantes au sein du MF, du MEIE et d'IQ*

Même s'il s'agit toujours d'une reconstruction théorique (i.e., les coalitions dominantes ne se forment pas à travers une adhésion formelle), il en découle néanmoins des entretiens qu'une communauté d'acteurs revêt effectivement les caractéristiques d'une coalition dominante dans les ministères des Finances, de l'Économie, de l'innovation et de l'énergie ainsi que chez Investissement Québec. Les membres de ces coalitions, majoritairement composées de diplômés en économie, en finances et en gestion, détiennent les postes clés de pouvoir, d'influence et de mise en œuvre dans les MO à vocation économique au Québec. Selon nos entretiens, une reconstitution de ces coalitions dominantes ressemblerait à l'image ci-dessous :

**Image III : Coalitions dominantes MF, MEIE et IQ**



Au-delà de cette reconstitution des coalitions dominantes, c'est surtout la compréhension des mécanismes explicatifs explorés par les hypothèses qui intéresse, puisque c'est sur eux que repose la proposition des solutions. La prochaine section élabore donc, de manière détaillée et sous

forme de 12 regroupements thématiques, les résultats obtenus par les entretiens. Ils sont présentés de forme systématique, selon la structure suivante :

- H1 : 4 thématiques (1 à 4) confirmant l'hypothèse (3 récurrences fortes, 1 moyenne)
- H1 : 3 thématiques (5 à 7) infirmant l'hypothèse (3 récurrences faibles)
- H1 : résultat – **H1 confirmé**
- H2 : 3 thématiques (8 à 10) confirmant l'hypothèse (3 récurrences fortes)
- H2 : 2 thématiques (11 et 12) infirmant l'hypothèse (1 récurrence moyenne, 1 faible)
- H2 : résultat – **H2 confirmé**

*H1 : Changements climatiques, instruments financiers et intérêts des coalitions dominantes*

Pour rappel, la première hypothèse (H1) concerne les intérêts des coalitions dominantes et s'énonce comme suit :

H1 : les coalitions dominantes au sein du MF, du MEIE et d'IQ interprètent l'intégration de considérations environnementales dans les instruments financiers **de manière défavorable à leurs intérêts.**

Selon les réponses des participants, trois thématiques à forte récurrence et une thématique de récurrence moyenne soutiennent l'hypothèse, i.e., que les coalitions dominantes dans les MO à vocation économique interprètent effectivement de manière défavorable à leurs intérêts l'usage des instruments financiers dans la lutte aux changements climatiques. Les tableaux ci-dessous présentent les quatre thématiques (1) menace pour la compétitivité des entreprises; 2) trop grand investissement de ressources / compétence manquante; 3) déviation vis-à-vis des priorités du MO; 4) limite aux subventions octroyées par les politiciens), ainsi que les arguments sous-jacents explicitant l'interprétation « défavorable à leurs intérêts » faite par les coalitions dominantes.

## Thématique 1 : une menace pour la compétitivité des entreprises

**Intégrer des considérations environnementales dans les instruments financiers n'est pas dans l'intérêt des coalitions dominantes parce que cela représente une menace pour la compétitivité des entreprises québécoises.**

« [les gens qui ont du pouvoir croient] qu'il ne faut pas trop en faire pour l'environnement, parce que ça risque d'affaiblir et de menacer le tissu économique du Québec ».

« ... [le gouvernement] a justement donné trop de permis [dans le cadre du marché du carbone, le SPEDE] parce qu'on avait peur de perdre des industries ».

« [le gouvernement] voudrait atteindre les cibles... mais avec une incidence modérée dans la compétitivité des entreprises ».

« La compétitivité industrielle est un facteur important... La vérité... c'est que le gaz naturel et le pétrole sont très efficaces [comme source d'énergie]... Ça prend comme... un acte de foi... que nos concurrents vont se lancer aussi dans l'économie verte ... ».

« Oui, tu veux être vert et oui tu veux être riche.... Mais à quel point tu veux être vert, et à quel point tu veux être riche? ».

« Il faut être idéaliste et réaliste.... Mais ce choix va dépendre de ton horizon temporel ».

« Les entreprises sont toujours prises dans le court terme... ».

« Les gens à vocation économique, ... ont une logique d'affaire.... Ils continuent de croire que l'environnement ça nuit à la compétitivité ».

**Thématique 2 : un trop grand investissement de ressources / compétence manquante**

**Intégrer des considérations environnementales dans les instruments financiers n'est pas dans l'intérêt des coalitions dominantes parce que cela représente un investissement de ressources (temporelles, humaines, financières) supplémentaires, tant pour les entreprises que pour le gouvernement. La compétence est aussi manquante parfois.**

« (...) on aimerait pouvoir tout quantifier en incidence environnementale... Mais c'est une science moins vieille, un peu plus en développement, ça nécessite des connaissances transversales... Moi je n'ai pas d'ingénieur dans mon équipe (...) c'est entouré d'incertitude... Ça... c'est toute une dimension qui est vraiment difficile... ».

« Les entreprises trouvent déjà que les formulaires sont longs ... Si on vient en rajouter... ».

« Les gens qui analysent les projets sont très réticents à *rajouter* des critères... Ils ne sont pas formés pour ça ».

« L'environnement... c'est plus complexe... Des états financiers, *c'est* des chiffres... Le bénéfice environnemental, c'est plus compliqué... ».

« Les fonctionnaires le voient comme du trouble, quelque chose à faire de plus. Les hauts-placés *bein*... ils n'ont souvent pas d'intérêt ».

« Ça a changé un peu... mais je pense que les gens le voient encore comme un surplus de travail. [L'environnement], ... ce n'est pas intégré dans la logique économique ».

« Les PME n'ont pas les ressources pour intégrer le développement durable... c'est pour ça que [le gouvernement] est dans la sensibilisation, l'accompagnement... ça prendrait une expertise de l'autre côté...».

« Les PME manquent de moyens, manquent de personnel et manquent de temps ».

« Les gros joueurs ont les ressources... mais les petits joueurs non. C'est important pour [le gouvernement] de ne pas être injuste envers les PME pour les suivis [demandés après un prêt ou une subvention] ».

### Thématique 3 : une déviation vis-à-vis des priorités de ces MO

**Intégrer des considérations environnementales dans les instruments financiers n'est pas dans l'intérêt des coalitions dominantes parce que cela représente une déviation vis-à-vis des priorités et de la mission des MO à vocation économique.**

« [Pour chaque ministère], il y a les clientèles... il y a les intérêts sectoriels... Les ministères sont un peu le reflet de cette clientèle-là... Et là... il y a une résistance ... une remise en question... ».

« Le jour où la décision sera prise, d'intégrer des malus ou des bonus, selon les priorités [environnementales] (...) il y a des choix de priorités en amont pour le ministère (...) c'est un spectre d'enjeux à gérer en tant que gouvernement (...) Il y a un choix, ensuite, on pourra faire que chaque programme [d'aides financières] devra intégrer des critères d'impacts [environnementaux] négatifs ou neutres ».

« [Pour donner un exemple du fait que l'intégration de l'environnement n'est pas une priorité pour ces MO de développement économique (...)], ça a pris déjà 6 ans au MEIE pour livrer une politique de financement responsable... 6 ANS! Et on attend toujours... ».

« [Les fonds dédiés, c'est accepté (...)]. Mais les programmes généraux : ça les incommode d'inclure l'environnement, le développement durable ou la lutte aux changements climatiques dans ces outils-là ».

« [Le Ministère de l'Environnement] est considéré comme un empêcheur de tourner en rond ».

« Le gestionnaire va répondre à ses patrons, plus on monte, plus on répond... le Sous-ministre, répond au Ministre... C'est sur cette base qu'est faite sa *cote*, son rendement. Tout le monde veut plaire à son patron... Et si [l'environnement] n'est pas la *première* priorité du Ministère, pour toute l'administration... *bein* (...) il faut que ça *parte* en amont pour que ça percole ».

« [Les MO de développement économique], ils sont gérés en total indépendance de la loi [du développement durable], mais ils ont, quelque part dans leur structure,... un petit bureau qui leur permet de répondre à loi (...) mais ils continuent leurs travaux... ».

« Chaque ministère a son point de vue dans le but de protéger sa clientèle et ses objectifs ».

« Tout découle de notre planification stratégique... La rémunération, nos priorités... Un document à côté pour le développement durable ou les changements climatiques, c'est sûr que c'est moins important... Ce n'est pas la même mobilisation... ».

« Le ministère [de l'économie], devrait en faire un objectif. Tant que l'excellence ne se définit pas par le développement durable, plutôt que la mission traditionnelle, rien ne va changer ».

« Il y a d'autres priorités, d'autres contraintes [au-delà de l'environnement] (...) l'opinion publique, [des enjeux] politiques... ».

« C'est comme si on était encore dans les projets pilotes (...) On va démontrer qu'on fait quelque chose... à petite échelle... Puis on va passer à autre chose ».

« Tout est une question de contraintes pour atteindre les objectifs... Là... quand tu intègres l'intergénérationnel [concept du développement durable], ou l'environnement (...) Tout est fonction de ton objectif [ministériel] ».

« Une même mesure [d'aide du gouvernement] peut répondre à plus qu'un objectif... mais lequel prendre en premier, lequel prendre en compte? (...) Pour la plupart des entreprises, c'est la quête de productivité ».

« Le développement économique ne devrait plus passer uniquement par une augmentation du PIB... Mais [le gouvernement et les MO de développement économique] sont toujours *là-dessus* ».

« [Si les aides financières n'intègrent pas encore assez l'environnement c'est parce que] *bein*... les programmes répondent à un besoin... qui répond à une mission [ministérielle] ».

#### **Thématique 4 : une limite aux subventions octroyées par les politiciens**

**Intégrer des considérations environnementales dans les instruments financiers n'est pas dans l'intérêt des coalitions dominantes parce que cela représente un facteur limitant les subventions que les politiciens peuvent accorder.**

« Les décisions, par exemple, des prêts ou des subventions, sur les projets économiques, sont politiques. Moins on a de critères (...), plus ça permet de donner des subventions. Les politiciens aiment beaucoup donner des subventions ».

« Ça revient à l'importance du Conseil des Ministres qui va arbitrer les orientations sectorielles ».

« [Les fonctionnaires] trient en fonction de la pertinence. Mais cette pertinence est venue d'orientations politiques ».

« C'est quand même le ministre qui va prioriser [les projets] à la suite d'une discussion avec les collègues et le Premier Ministre ».

À l'inverse des quatre premières, trois thématiques de faible récurrence vont à l'encontre de la première hypothèse, i.e., elles indiquent que les coalitions dominantes dans les MO à vocation économique interprètent de manière favorable à leurs intérêts l'usage des instruments financiers dans la lutte aux changements climatiques. Les tableaux ci-dessous présentent les trois thématiques (1) meilleure rétention de la main d'œuvre; 2) plus compétitives à l'étranger; 3) plus rentables sur le long terme), ainsi que les arguments sous-jacents explicitant l'interprétation « favorable à leurs intérêts » faite par les coalitions dominantes.

**Thématique 5 : les entreprises vertes ont une meilleure rétention de la main d'œuvre**

**Intégrer des considérations environnementales dans les instruments financiers est dans l'intérêt des coalitions dominantes parce que des entreprises environnementalement plus responsables permettent de mieux retenir la main d'œuvre.**

« Les entreprises ont besoin de main d'œuvre et avoir une entreprise plus responsable... ça attire les employés ».

« La pénurie de main d'œuvre ça aide le développement durable (...) Les jeunes veulent travailler dans des entreprises éco-responsables ».

**Thématique 6 : les entreprises vertes seront plus compétitives à l'étranger**

**Intégrer des considérations environnementales dans les instruments financiers est dans l'intérêt des coalitions dominantes parce que des entreprises environnementalement plus responsables seront admissibles et plus compétitives dans les soumissions pour des contrats à l'étranger.**

« La réglementation internationale, notamment en Europe, a évolué (...) Pour accéder à certains marchés, nos entreprises doivent être vertes ».

« On a un avantage compétitif à structurer notre économie de manière cohérente avec les changements climatiques ».

**Thématique 7 : les entreprises vertes seront plus rentables sur le long terme**

**Intégrer des considérations environnementales dans les instruments financiers est dans l'intérêt des coalitions dominantes parce que des entreprises environnementalement plus responsables seront plus rentables sur le long terme.**

« Oui... le retour sur investissement est plus long, mais on commence à avoir plus de données à l'appui (...) Il est souvent rentable d'être vert ».

« Sur le long terme, ça devient un incontournable ».

Due à la plus faible récurrence de ces trois dernières thématiques en relation aux quatre premières, on peut affirmer que selon les réponses obtenues lors des entretiens avec les acteurs clés, responsables et experts, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, **l'élément prépondérant en lien avec l'hypothèse H1, est celui que les coalitions dominantes au sein du MF, du MEIE et d'IQ interprètent majoritairement l'intégration de considérations environnementales dans les instruments financiers de manière défavorable à leurs intérêts. En d'autres mots, les entretiens démontrent que la première hypothèse est confirmée, malgré les nuances apportées par les thématiques 5, 6 et 7.** Cette confirmation contribue à l'explication issue du modèle de mise en œuvre symbolique de Matland, selon laquelle les intérêts des coalitions dominantes auraient ralenti ou empêché l'adoption d'instruments financiers comme outil de gouvernance pour la lutte aux changements climatiques au sein du MF, du MEIE et d'IQ.

*H2 : Changements climatiques, instruments financiers et normes/valeurs des coalitions dominantes*

Cette section détaille les résultats obtenus lors des entretiens en ce qui concerne la deuxième hypothèse (H2). Pour rappel :

H2 : les coalitions dominantes au sein du MF, du MEIE et d'IQ interprètent l'intégration de considérations environnementales dans les instruments financiers <b>de manière incongrue à leurs normes et valeurs.</b>
---

Selon les réponses des participants, trois thématiques à forte récurrence soutiennent cette hypothèse, i.e., que les coalitions dominantes dans les MO à vocation économique interprètent effectivement de manière incongrue à leurs normes et valeurs l'usage des instruments financiers dans la lutte aux changements climatiques. Les tableaux ci-dessous présentent les trois thématiques (1) visions incompatibles; 2) des barrières intellectuelles issues des professions; 3) menace au statu quo / changement trop important), ainsi que les arguments sous-jacents explicitant l'interprétation « incongrue à leurs normes et valeurs » faite par les coalitions dominantes.

## Thématique 8 : ce sont des visions incompatibles

**Intégrer des considérations environnementales dans les instruments financiers est incongrue aux normes et valeurs des coalitions dominantes parce qu'ils n'adhèrent pas à la même vision / paradigme / mentalité de ce que représentent l'environnement et l'économie.**

« L'origine du problème est le choc des mentalités ».

« [Les haut-placés dans les MO de développement économique et les gens d'affaires], croient que si on met des critères écoresponsables [dans les aides financières], ça va ralentir le développement économique ».

« C'est vraiment un choc des mentalités ... Je vous donne un exemple... La recommandation [d'utiliser davantage] l'écofiscalité a été rejetée par le haut-pouvoir politique.... Pourtant, il y avait un certain consensus dans un groupe d'élus ».

« *C'est* des vieilles mentalités qui nous dirigent (...) *c'est* des milieux d'affaires d'une autre époque... Leur considération est autre (...) l'environnement est surtout nuisible à l'économie (...) On est encore *là-dedans* ».

« Hors, l'environnement n'est pas une priorité pour eux [ceux qui détiennent le pouvoir économique]... C'est plutôt quelque chose qui ralentit les projets, *c'est* des contraintes... (...) Ça prendrait un vrai changement de culture ».

« On ne veut tout simplement pas [intégrer plus de considérations environnementales dans les instruments financiers]. C'est un choix politique (...) On ne comprend pas ... l'environnement, pour ces gens-là [les gens d'affaires et le Ministre de l'Économie] ... Ça n'existe pas dans leur monde ».

« - Ces blocages ... C'est une question de paradigme?

- Oui absolument. »

« La logique *des gens de* l'économie est à l'extérieur de l'environnement (...) Elle n'intègre pas [cette dimension] (...) Ce n'est pas une décision à prendre... Ce n'est pas là. Ça ne fait pas partie de l'analyse ».

« Le développement durable est une façon de penser, de réfléchir, qui va venir teinter tout le reste... par exemple, un programme d'aide financière (...) Il faut voir plus loin que créer des emplois, ou rentabiliser ... mais *on n'est pas là chez eux* [dans les MO de développement économique] ».

« On voit qu'au Québec il n'y a pas une mentalité « environnement » ... on a une mentalité « développement » (...) Il y a une résistance de l'industrie, mais aussi des haut-fonctionnaires... ».

« Quand ces gens [du développement économique] applique la Loi du développement durable ... Je pense que c'est encore perçu comme des cases à cocher (...) des *checklists* ».

« La transformation de culture n'a pas encore opéré ».

## Thématique 9 : des barrières intellectuelles issues des professions

**Intégrer des considérations environnementales dans les instruments financiers est incongrue aux normes et valeurs des coalitions dominantes parce qu'elles proviennent de professions différentes des environmentalistes.**

« Ce sont des économistes traditionnels... La croissance... c'est l'activité... c'est l'objectif... sans remettre en question le reste [les impacts environnementaux] ».

« *C'est* des économistes dans ces milieux-là... Ils veulent des ratios... ils veulent quantifier. Mais quantifier l'environnement... c'est plus difficile ».

« Avec le gouvernement actuel, il y a peu d'écologistes dans ses rangs ».

« Les élus actuels font leur classe... [sur les enjeux environnementaux]. *C'est pas* la même chose que quelqu'un qui, avant, était déjà convaincu... déjà sensibilisé. On est littéralement entrain d'éduquer ! ».

« *C'est pas* vrai qu'on va amener les entreprises à se préoccuper de l'environnement en parlant de fleurs et d'oiseaux (...) Il faut parler le langage des entreprises ».

« La formation pour tous les cadres dans la fonction publique est très peu tournée vers le développement durable ».

« On a toute une génération d'économiste qui occupe les plus hauts postes [dans les MO de développement économique et dans les milieux d'affaires]. La croissance est présumée d'avance et l'objectif... dès le départ... est animé... Alimenté par ça... Notre économie est dirigée par des gens pour qui la croissance fait partie du portrait de base ».

« - Est-ce qu'il y a des acteurs qui sont plus favorables, ou certains, qui résistent plus [à intégrer plus de considérations environnementales dans les instruments financiers]?

- Attention... ce ne sont pas des « poches de résistances »... c'est le noyau!... comme... 95%! »

« À la CAQ il n'y a pas d'écologiste (...) Dans l'appareil gouvernemental, il y en a un peu plus. Mais *c'est pas* suffisant pour faire bouger les choses ».

« - Est-ce que le développement économique intègrera le développement durable? »

- *Il le fera pas... il le fera pas* parce que ça fait 70 ans que tous les dirigeants sont formés à l'école néoclassique ».

« Les économistes, ça ne gèrent pas le social ni l'environnement... et le gouvernement gère ça en troisième lieu ».

« Ce sont des blocages philosophiques... épistémologiques... ce sont des visions du monde différentes, c'est difficile ... [de faire converger le ministère de l'Environnement et ceux liés à l'économie] ».

**Thématique 10 : une menace au statu quo, un changement trop important**

**Intégrer des considérations environnementales dans les instruments financiers est incongrue aux normes et valeurs des coalitions dominantes parce qu'elles exigent un changement important au statu quo, à leur manière de penser et d'agir.**

« *C'est* des écoles de pensée ; c'est une façon de voir les choses qui conforte leur manière de penser... Ça n'est pas facile de changer... Ça implique des valeurs profondes ».

« [Les changements climatiques et le développement durable] ce sont des responsabilités partagées (...) mais les acteurs ne veulent pas changer en premier (...) personne ne veut être le premier qui bouge ... alors tout le monde se regarde et *on* attend ».

« Il y a des normes attendues, des habitudes bien ancrées, pour tout le monde : c'est l'inertie des systèmes ».

« C'est une majorité qui s'auto-entretient (...) il y a des signaux qu'il faudrait changer... pour sortir de la vision à court-terme. Mais la vérité est que la majorité n'est pas prête aux changements. Et donc ça crée un cercle vicieux et un maintien du statu quo ».

« Le Québec a adopté la Loi [du développement durable], mais la préparation de l'appareil administratif du Québec n'était pas au diapason (...) La loi est une très bonne loi, mais l'administration n'était pas prête ».

« Ces ministères [du développement économique], *c'est* des machines gangrénées (...) Il y a des petits rois partout. Ce sont des gens très réfractaires aux changements (...) Chaque ministère est une micro-société... Et c'est là où ça passe ou ça casse (...) Le leadership en haut ne change pas, et tu rajoutes en plus les cas de problèmes en bas (...) C'est très difficile de faire ce genre de changement dans les manières de faire ».

Contrairement aux trois premières, une thématique à moyenne récurrence et une thématique à faible récurrence vont à l'encontre de la deuxième hypothèse, i.e., elles indiquent que les coalitions dominantes dans les MO à vocation économique interprètent de manière cohérente à leurs normes et valeurs l'usage des instruments financiers dans la lutte aux changements climatiques. Les tableaux ci-dessous présentent les deux thématiques (1) finance mondiale évolue vers cette direction; 2) la nouvelle génération se préoccupe davantage à l'environnement), ainsi que les arguments sous-jacents explicitant l'interprétation « congrue à leurs normes et valeurs » faite par les coalitions dominantes.

**Thématique 11 : la finance au niveau mondial évolue vers cette direction**

**Intégrer des considérations environnementales dans les instruments financiers est cohérent aux normes et valeurs des coalitions dominantes parce que la finance au niveau mondial évolue vers cette direction.**

« Il y a une perception... que c'est...de plus en plus intégré. L'environnemental et l'acceptabilité sociale... C'est de plus en plus pris en compte... mais c'est progressif, ça c'est sûr ».

« Je ne mettrai pas de lunettes roses...dire qu'on est ailleurs : *c'est pas* vrai (...) Mais c'est pas comme avant non plus... ».

« C'est un gros changement à l'interne... Il faut que ça soit intégré [des dimensions du développement durable]. Les financiers qui font de la finance, on leur demande de s'ouvrir et d'analyser d'autres aspects. Il y a plusieurs années, il y avait plus de réticences... Maintenant... c'est mieux ».

« On voit que les gens comprennent plus que la science a avancé : il n'y a plus nécessairement de dichotomie entre économie et performance environnementale (...) Le leadership des milieux affaires, comme Mark Carney, Bloomberg, *plus* les organisations et institutions d'affaires internationales..., avant... ils étaient plus sur la défensive. Maintenant, on les voit plus en mode offensif, ils peuvent faire bouger plus vite les choses (...) On sent le leadership du secteur privé. On a changé de paradigme : ça va être rentable pour le futur, [les gens de la finance commencent à comprendre qu'] il faut une économie basée sur les fondements de l'économie verte (...) ».

**Thématique 12 : la nouvelle génération se préoccupe davantage de l'environnement**

**Intégrer des considérations environnementales dans les instruments financiers est cohérent aux normes et valeurs des coalitions dominantes parce que la nouvelle génération d'entrepreneur et de dirigeant est déjà intéressée et convaincue de l'importance cet enjeu.**

« Après, en bas [les nouveaux entrepreneurs, dirigeants et fonctionnaires des milieux économiques], il commence à y avoir un effet de génération... Les plus jeunes..., c'est déjà intégré (...) Ils sont intéressés ».

« Le changement générationnel joue un peu [dans l'évolution des normes et valeurs] ».

« [On voit dans ces milieux économiques] des nouveaux leaders très engagés. C'est sûr que la nouvelle génération, *c'est plus* encourageant que certains au pouvoir qui ont une plus vieille mentalité du développement économique ».

Ces deux dernières thématiques viennent nuancer les trois premières. Mais due à leur plus faible récurrence, on peut affirmer que selon les réponses obtenues lors des entretiens avec les acteurs clés, responsables et experts, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, **l'élément prépondérant en lien avec la deuxième hypothèse, est celui que les coalitions dominantes au sein du MF, du MEIE et d'IQ interprètent majoritairement l'intégration de considérations environnementales dans les instruments financiers de manière incongrue à leurs normes et valeurs. En d'autres mots, les entretiens démontrent que la deuxième hypothèse est confirmée, malgré la nuance apportée par les thématiques 11 et 12.** Cette confirmation contribue à l'explication issue du modèle de mise en œuvre symbolique de Matland, selon laquelle l'incongruité avec les normes et les valeurs des coalitions dominantes auraient ralenti ou empêché l'adoption d'instruments financiers comme outil de gouvernance pour la lutte aux changements climatiques au sein du MF, du MEIE et d'IQ.

Pour résumer les résultats, malgré les nuances apportées par les thématiques 5, 6 et 7 (H1) ainsi que 11 et 12 (H2), **les deux hypothèses peuvent être confirmées par la prépondérance de la récurrence des thématiques venant les appuyer, soient 1, 2, 3 et 4 (H1) et 8, 9 et 10 (H2).** Le tableau de synthèse ci-dessous présente ces 7 thématiques en lien avec leur respective hypothèse.

**Tableau de synthèse I : Résultats – Hypothèses et thématiques prépondérantes**

<b>Interprétation des coalitions dominantes</b>	<b>Thématiques</b>
<b>H1</b> <b>Défavorable à leurs intérêts</b>	Thématique 1 : une menace pour la compétitivité des entreprises
	Thématique 2 : un trop grand investissement de ressources / compétence manquante
	Thématique 3 : une déviation vis-à-vis des priorités de ces MO
	Thématique 4 : une limite aux subventions octroyées par les politiciens
<b>H2</b> <b>Incongrue à leurs normes et valeurs</b>	Thématique 8 : des visions incompatibles
	Thématique 9 : des barrières intellectuelles issues des professions
	Thématique 10 : une menace au statu quo / un changement trop important

Cela étant dit et avant de passer aux recommandations, il serait opportun de mentionner brièvement que la présente recherche éclaire aussi par ses explications des constats faits, tant par la communauté académique (Montreuil 2021; Chiba, Talbot et Boiral 2018), que par les organismes responsables (CQDD 2020) ou le Commissaire au développement durable (2020).

Résumant l'état de fait en 2020, ce dernier (et c'est une perspective partagée par les autres recherches) estimait que les instruments économiques gouvernementaux n'avaient toujours pas été adaptés pour se conformer à la Loi sur le développement durable. Dans une entrevue publique, suivant la publication de son rapport, il affirmait :

**« Ça fait plus d'une décennie que le gouvernement dit qu'il veut utiliser davantage d'instruments économiques pour inciter des choix individuels plus respectueux de l'environnement. Mais dans les faits, il n'y a pas grand-chose qui se réalise ».**

Paul Lanoie

Commissaire au développement durable du Québec

(*L'Actualité*, 16 juin 2020)

De manière plus spécifique, en ce qui a trait aux aides financières, ses conclusions sont sans équivoque (Commissaire au développement durable 2020, 22-23):

**« L'octroi de l'aide financière par le biais des programmes normés est rarement lié au respect de conditions environnementales ou à des critères d'écoresponsabilité. Ces programmes représentent pourtant des dépenses annuelles de plusieurs milliards de dollars (...) Des ministères et organismes octroient annuellement des sommes importantes par l'entremise de programmes d'aide financière, mais peu de ces programmes sont assortis de conditions environnementales ou de critères d'écoresponsabilité ».**

Employant l'expression « *opportunités manquées* », le Commissaire souligne un budget global estimé à plus de 7,6 milliards de dollars en 2018-2019 lié à des centaines de programmes d'aide financière normés autorisés par le Conseil du trésor ou le gouvernement (ibid., 50). Il décrit aussi une « *intégration difficile* » dans la fonction publique québécoise et des ministères et organismes qui « *tardent à intégrer des critères d'écoresponsabilité* » (ibid., 52).

Dans le même ordre d'idées, soulignons un passage du « Guide pratique du financement responsable » fourni par le Centre québécois du développement durable (CQDD 2020, 5) qui indique : « (...) *depuis quelques années, les pratiques de financement responsable émergent également au sein des organismes de développement économique régional. Toutefois, le manque de standardisation et d'information dans le domaine, la volonté de ne pas nuire aux projets entrepreneuriaux, le manque de temps et d'expertise ainsi que les coûts entravent encore leur application à plus grande échelle* ». En répondant directement à ces obstacles, ainsi qu'aux autres réticences soulevées par les coalitions dominantes, les recommandations visent à parvenir à cette « *application à plus grande échelle* » du financement responsable, ou en d'autres mots, à un usage accru des instruments financiers du gouvernement dans sa lutte aux changements climatiques.

Enfin, au-delà de cette mise en œuvre symbolique prenant place à l'intérieur de la fonction publique, mentionnons que le Québec, comme société, suivant le PACC 2013-2020, a raté, par une marge significative, sa cible de diminution des GES (-2,7% au lieu de -20% en 2020 par rapport à 1990). Sans attribuer entièrement cet échec au faible usage des instruments financiers, il est clair que ce levier est sous-utilisé et qu'il pourrait davantage avoir une portée positive pour la lutte aux changements climatiques.

Grâce aux deux hypothèses de mise en œuvre symbolique du modèle de Matland explorées au sein du MF, du MEIE et d'IQ, des explications peuvent être avancées afin de comprendre pourquoi le Québec se trouve dans cette situation. Mais surtout, au-delà de la mise en évidence des obstacles, des solutions peuvent être désormais proposées.

## Recommandations

### *Favoriser l'usage des instruments financiers pour la lutte aux changements climatiques*

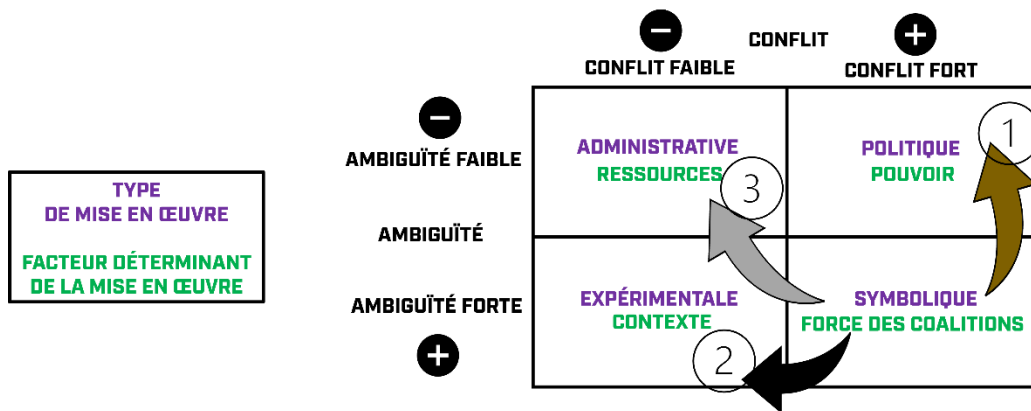
Ayant maintenant démontré les défis à relever grâce à l'investigation des deux hypothèses, la prochaine partie de la recherche se sert de ces résultats afin de proposer des solutions pour y remédier. En se basant sur la théorie de Matland et en s'inspirant notamment de certains propos des acteurs clés, de nouvelles idées sont avancées afin de favoriser l'usage des instruments financiers du gouvernement québécois dans sa lutte aux changements climatiques.

Une question importante est de savoir comment faire baisser les deux éléments du modèle, l'ambiguïté et le conflit, afin de les faire passer de niveaux élevés à faibles. En d'autres mots, comment, à l'intérieur de l'administration publique québécoise, l'usage des instruments financiers pour la lutte aux changements climatiques par les MO à vocation économique pourrait être une option moins ambiguë et moins conflictuelle? Puisque les obstacles découlent de l'interprétation défavorable (pour les intérêts) et incongrue (quant aux normes et aux valeurs) des coalitions dominantes, comment les surmonter?

La présente partie aborde les trois avenues potentielles pour y parvenir. En proposant de schématiser la mise en œuvre au sein du modèle de Matland, ces trois avenues consisteraient à :

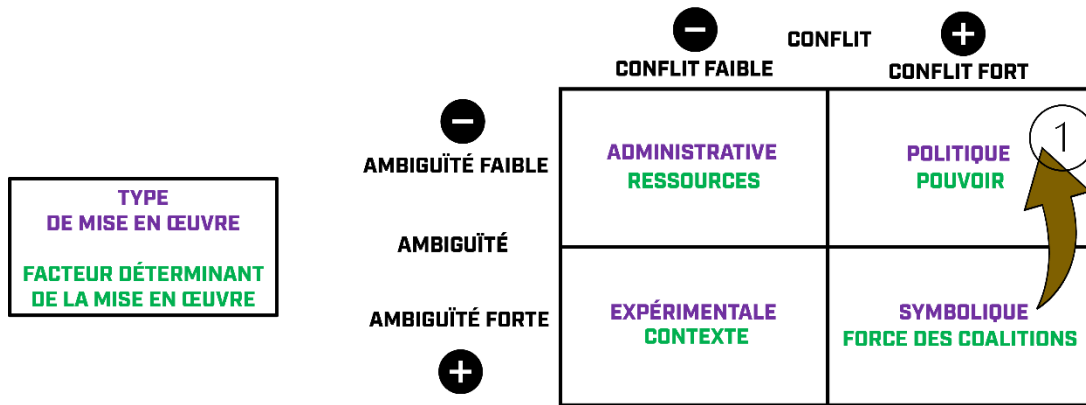
- 1) Diminuer l'ambiguïté : transformation vers une mise en œuvre politique
- 2) Diminuer le conflit : transformation vers une mise en œuvre expérimentale
- 3) Diminuer le conflit et l'ambiguïté : transformation vers une mise en œuvre administrative

**Image IV : Trois avenues pour faire avancer la mise en œuvre symbolique**



Première avenue (actuellement) sans issue : la mise en œuvre politique

Image V : Première avenue, vers la mise en œuvre politique



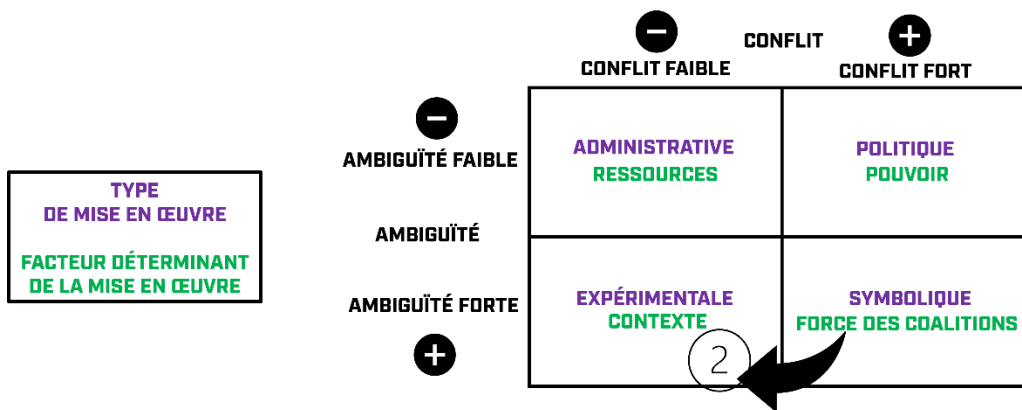
Selon Matland, le facteur déterminant dans la mise en œuvre de type « politique » est le pouvoir (ibid., 163) : « *The central principle in political implementation is that implementation outcomes are decided by power* ». Ainsi, pour le présent cas, si, par exemple, le ministère de l'Environnement, reconnu comme ayant les ressources financières, humaines et symboliques parmi les plus faibles du gouvernement, tentait d'imposer aux autres ministères une politique touchant, sans ambiguïté, à leurs instruments financiers, s'apparentant à une directive du type : « *tous les instruments financiers du gouvernement doivent impérativement intégrer des considérations environnementales cohérentes avec la lutte aux changements climatiques* », le modèle de Matland prévoit un échec de cette tentative.

La raison étant que, telle que démontré par les entrevues, « le pouvoir » au niveau macro (essentiellement, les Ministres des MO économiques, le Conseil des ministres et le Premier

ministre), celui qui importe le plus dans une mise en œuvre de type « politique »<sup>2</sup>, n’appuie pas encore aujourd’hui une telle démarche. Si ce contexte venait à changer, que ce soit par une adaptation du gouvernement actuel ou un changement de gouvernement, la mise en œuvre politique pourrait être alors une avenue considérée. Toutefois, la recherche la plus actuelle auprès des acteurs impliqués indique que cette voie, i.e., celle de diminuer l’ambiguïté et d’imposer la mesure malgré le conflit avec les coalitions dominantes dans les MO de développement économique, n’a pas de chance de réussir, étant donné que ceux qui détiennent ce pouvoir n’adhèrent pas, eux non plus, à cette solution. Une mise en œuvre de type politique n’est donc pas (actuellement) une avenue possible dans la tentative d’accélérer l’usage des instruments financiers du gouvernement québécois dans sa lutte aux changements climatiques.

*Deuxième avenue : volontarisme et apprentissages, la mise en œuvre expérimentale*

**Image VI : Deuxième avenue, vers la mise en œuvre expérimentale**



<sup>2</sup> Matland précise bien que cette étiquette est imparfaite et que tous les types de mise en œuvre ont, d’une manière ou d’une autre, une composante « politique ». C’est simplement une façon pour lui d’indiquer que les situations « conflit élevé / ambiguïté faible » comportent une très importante détermination de facteurs liés au pouvoir politique formel au sein de leur mise en œuvre.

Le gouvernement utilise déjà certains instruments financiers à sa disposition pour la lutte aux changements climatiques. Cela indiquerait que la mise en œuvre au Québec revêt déjà, à certains égards, des caractéristiques de la mise en œuvre expérimentale. Parmi les initiatives en place, les plus connues sont le Plan pour une économie verte (Québec (PEV) 2023), Compétivert (Investissement Québec 2023b) et le Fonds ÉcoLeader (FAQDD 2023 / CQDD / ÉCO-TECH). Ces programmes atténuent les conflits puisqu'ils permettent au gouvernement d'envoyer simultanément deux messages de natures contradictoires : 1) démontrer une action tangible (et ainsi, répondre aux partisans d'une plus importante implication des instruments financiers dans la transition vers une économie verte); 2) ne pas modifier significativement les autres instruments à sa disposition (et ainsi, répondre aux réticences des coalitions dominantes dans les MO de développement économique). La mise en œuvre est donc moins conflictuelle, mais demeure globalement ambiguë.

Ces programmes adoptent l'idée de « fonds dédiés » - le Plan pour économie verte, financé essentiellement par le Fonds d'électrification et de la lutte aux changements climatiques (FELCC) en est l'exemple paradigmatique - c'est-à-dire qu'ils ont des sommes réservées à certaines fins précises (dans ce cas, la conversion vers une économie verte). Mais il s'avère, et c'est l'enjeu principal, que ces instruments financiers visent essentiellement les entreprises et les groupes socioéconomiques déjà adhérents à l'importance d'intégrer des considérations environnementales dans leur activité économique. Les bénéficiaires de ces programmes sont d'ailleurs nommés par plusieurs acteurs clés interviewés « *les déjà convertis* », i.e., des clientèles déjà engagées, par elles-mêmes, dans une démarche de durabilité.

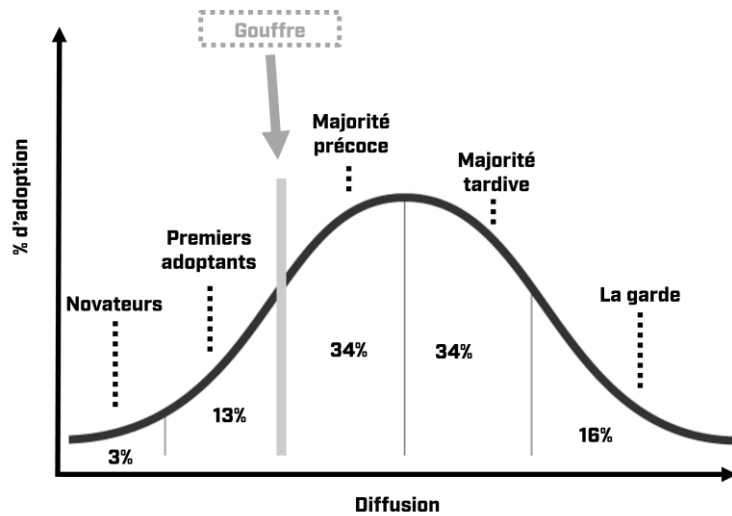
De surcroît, puisque les MO ayant des programmes dédiés détiennent une certaine liberté dans leur mise en œuvre, il a engendré une prolifération de programmes et d'initiatives « vertes » à l'intérieur du gouvernement. Cela est tout à fait conforme au modèle de mise en œuvre expérimentale selon Matland : « *As a result of policy ambiguity, the implemented program differs from site to site. The constellation of actors participating, the pressures on the actors, the perceptions of what the policy is, the available resources, and possible programmatic activities vary widely across policy settings* » (ibid., 166).

Une manière d'illustrer cette réalité des fonds dédiés réservés à des clientèles déjà réceptives, serait d'utiliser une analogie avec la Courbe de diffusion de l'innovation de Rogers (1962)<sup>3</sup>. L'*innovation* étant dans ce cas-ci « les instruments cohérents avec la lutte aux changements climatiques » et la *diffusion* correspondant « aux MO qui créent des programmes et aux acteurs qui les adoptent ». Sur l'image ci-dessous, l'approche par fonds dédiés actuellement employée au Québec s'adresse donc aux deux premiers types d'adoptants : les « novateurs » et les « premiers adoptants », puisque les instruments sont offerts par des milieux, et auprès de clientèles, déjà volontaires.

---

<sup>3</sup> Note de l'auteur : je remercie l'un de mes répondants de m'avoir proposé cette analogie.

Image VII : La courbe de diffusion de l'innovation de Rogers (1962)



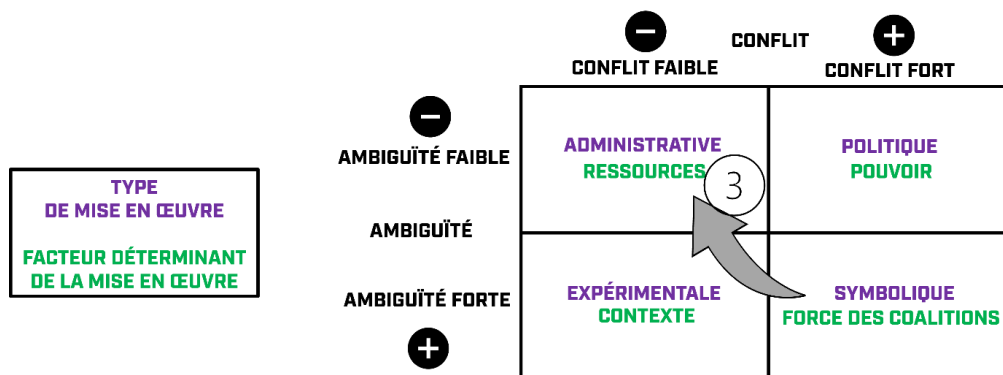
Sans que cette mise en œuvre expérimentale et l'approche par fonds dédiés consistent, en soi, en un problème, elles doivent être vue, dans le but d'atteindre l'objectif climatique du Québec, comme une première étape d'une implémentation devant être complétée. En d'autres mots, utiliser certains fonds dédiés pour la lutte aux changements climatiques, mais simultanément, poursuivre des programmes et l'usage d'instruments financiers contradictoires (c'est-à-dire, non durables, puisque n'intégrant pas de considérations environnementales), engendre une mise en œuvre ambiguë et incohérente d'un point de vue global de la démarche climatique gouvernementale. Si l'administration souhaiterait être cohérente avec sa Loi sur le développement durable et aider la société à atteindre ses cibles liées à la lutte aux changements climatiques, il faudrait que la mise en œuvre affecte les instruments financiers et le développement économique « *mainstream* ». En d'autres mots, elle impliquerait les majorités « précoce et tardive » de la courbe de Rogers (1962). Cela concerne une pluralité d'acteurs économiques et politiques, incluant les coalitions dominantes réticentes dans les MO étudiés dans le cadre de ce projet.

Enfin, la mise en œuvre expérimentale, quoique pouvant être utile au départ, notamment pour l'apprentissage de certains outils par la fonction publique, doit être dépassée. Tel que résumé par un acteur clé interviewé pour le projet : « *Si l'on veut vraiment gagner la lutte aux changements climatiques, il faudra sortir de la logique d'aider uniquement les convertis* ». La logique implicite étant que (et ce fut un point fréquemment soulevé lors des entretiens), le gouvernement est le seul acteur social pouvant affecter de manière significative la transition de l'ensemble de l'économie vers un modèle cohérent avec la lutte aux changements climatiques. Dans cette optique, il devrait utiliser l'ensemble des instruments financiers à sa disposition.

### *Troisième avenue : critères ESG et financement public, la mise en œuvre administrative*

En se basant sur le modèle de Matland, la seule avenue restante pour faire avancer l'usage des instruments financiers pour la lutte aux changements climatiques, au-delà de la mise en œuvre symbolique et expérimentale, est de viser la transformation vers une mise en œuvre administrative. Considérant le contexte québécois exposé ci-dessus, la manière d'y parvenir consisterait à faire évoluer, simultanément et à la baisse, au sein des MO de développement économique et de ses coalitions dominantes, les deux paramètres clés du modèle de Matland : le conflit et l'ambiguïté. En synthétisant les dizaines de solutions reçues par les répondants et en adoptant une approche cohérente avec les études en politiques publiques, **cinq recommandations pour la mise en œuvre** sont présentées ci-dessous. Bien qu'explicitées séparément, elles doivent être conçues comme un ensemble indissociable, puisqu'elles ne forment une innovation entièrement satisfaisante, i.e., qui solutionne réellement les blocages, que si elles sont mise en application conjointement.

Image VIII : Troisième avenue, vers la mise en œuvre administrative



Première recommandation : employer les outils issus des milieux financiers, les critères ESG

Tel que démontré dans la section présentant les résultats, des coalitions opposées et en compétition pour imposer leur propre perspective, par exemple, les environmentalistes versus les coalitions économiques dominantes, ne proviennent pas des mêmes milieux et ont des visions différentes de comment appliquer les solutions liées aux enjeux climatiques. Comme le décrit l'un des fondateurs du cadre d'analyse fondé sur les coalitions : « *des acteurs issus de coalitions différentes sont amenés à percevoir la même information de façon très différente, ce qui conduit à de la méfiance mutuelle* » (Sabatier 2014, 52). Pour chercher à surmonter cet obstacle, une manière de démarrer le changement consisterait à employer un bagage conceptuel permettant de rapprocher les différentes perceptives et de réduire la méfiance mutuelle. Il s'agirait d'identifier quel serait le concept le plus approprié pour faire l'adéquation entre les coalitions dominantes, les instruments financiers et les enjeux environnementaux. Puisque « la lutte aux changements climatiques » et « le développement durable » sont à la source de conflit et d'ambiguïté engendrant de la méfiance

entre les coalitions, la première recommandation propose **d’employer plutôt les outils et le langage issus des milieux desquels proviennent les coalitions économiques dominantes.**

Il existe justement déjà un cadre conceptuel qui s’établit mondialement et qui est issu des milieux financiers. C’en est un qui permettra, à terme, de répondre aux enjeux socio-environnementaux sous-jacents à la lutte aux changements climatiques : **il s’agit des critères ESG. Les critères ESG, acronyme pour Environnement, Social et Gouvernance**, sont le résultat de la convergence au sein des milieux des affaires entre les différentes manières d’intégrer, au sein d’instruments financiers (tant publics que privés), des considérations liées au développement durable et à la lutte aux changements climatiques. Cette convergence vers les critères ESG est issue tant d’une pression institutionnelle internationale (ONU – *Principles for Responsible Investments*; FMI – *Sustainable Finance*; OCDE – *Forum on Green Finance and Investment*), que des besoins d’entreprises se souciant de répondre à une clientèle plus exigeante en matière de responsabilité environnementale et sociale. Elle a déjà donné lieu à la création d’importants organismes internationaux de standardisation (notamment, le *Sustainability Accounting Standards Board* (SASB), le *Global Reporting Initiative* (GRI) et le *Task Force on Climate-related Financial Disclosures* (TCFD)).

Malgré les débats, encore non-résolus, portant sur la variété des méthodes de calcul ainsi que sur les risques d’écoblanchiment, le fait demeure qu’aujourd’hui les critères ESG deviennent une norme de plus en plus acceptée par les entreprises, les financiers et les milieux d’affaires. Tel que décrit par Investissement Québec (2023a) « (...) *l’inclusion des facteurs environnementaux,*

*sociaux et de gouvernance (ESG) est plus que jamais considérée comme un élément essentiel à la prise de décision des investisseurs (...) ».* Ce point de vue trouve la même résonance au niveau international. Selon le sondage mené par le Forum Économique Mondial paru dans KPMG (2022), 90% des dirigeants d'entreprises affirment que d'avoir un ensemble de critères ESG universels serait utiles aux marchés financiers et à l'économie. Aussi et dans le même ordre d'idées, le *ESG Data Convergence Initiative* (EDCI) a déjà regroupé depuis sa création en 2021 parmi les plus grands fonds d'investissements au monde, représentant conjointement 25 billions \$US (« *\$US 25 trillions* ») d'actifs sous gestion. En dépit du travail de consolidation des indicateurs encore à faire, les entreprises et les élites financières aujourd'hui comprennent, et commencent déjà à intégrer, les critères ESG. À l'échelle québécoise, il est notable de constater qu'Investissement Québec, depuis novembre 2022, requiert pour son processus d'aide financière un questionnaire ESG obligatoire (un point qui sera davantage élaboré au sein de la deuxième recommandation).

Il est important de souligner d'ores et déjà, que le gouvernement du Québec n'aurait pas besoin d'attendre une uniformisation des méthodes comptables à l'échelle internationale, puisque l'objectif pour lui ne serait pas de produire des analyses comparatives détaillées sur les critères ESG, mais bien de, « simplement », adapter ses propres outils afin qu'ils contribuent davantage à la lutte aux changements climatiques.

Pour ce faire, la première recommandation suggère donc que les concepts de « développement durable » et de « changements climatiques » soient substitués par un langage plus adéquat et plus facile à appréhender par les coalitions dominantes dans les MO de

développement économique. L'idée étant que, d'utiliser les référents auxquels elles adhèrent, contribuerait tant à faire évoluer leurs normes et leurs valeurs, qu'à diminuer l'ambiguïté de l'approche gouvernementale. En d'autres mots, employer le langage ESG aiderait à rapprocher la vision de ces coalitions dominantes, de celles défendant les considérations environnementales.

*Deuxième recommandation : simplifier l'approche ESG d'Investissement Québec*

L'idée prévue par la première recommandation est d'emprunter aux outils et au langage des milieux financiers, soit les critères ESG. Investissement Québec a justement ajouté récemment à sa démarche de financement un questionnaire ESG obligatoire. Il demeure toutefois non-contraignant, dans le sens où il ne compte pas dans la décision rendue sur le dossier d'application. Selon IQ (2023c) : « *Les réponses fournies par chaque entreprise ne seront pas un critère de décision quant à l'octroi d'une intervention financière (...)* ». **La deuxième recommandation est de se servir de cette première étape déjà réussie par IQ, mais de la rendre moins conflictuelle (en simplifiant le questionnaire) et en étendant par la suite les critères ESG à l'ensemble des instruments financiers du gouvernement (diminuant ainsi l'ambiguïté globale de la démarche gouvernementale).**

Premièrement, afin de répondre au conflit occasionné par le manque de temps et de ressources souligné par les coalitions dominantes, il serait opportun de simplifier le questionnaire d'IQ qui compte présentement 10 pages et 22 questions (voir ANNEXE I pour une proposition de grille ESG simplifiée adoptant les 9 questions les plus centrales du questionnaire d'IQ). Il semble

effectivement essentiel que la grille ESG demeure d'une part, minimaliste (pour répondre au manque de temps) et d'autre part, agnostique aux secteurs d'activités (pour répondre au manque de ressources et de compétences). Lors des entretiens il a en effet été révélé que, dès lors que les critères socio-environnementaux deviennent trop précis (comme pour la démarche *SASB*<sup>4</sup>), la lenteur et la complexité de la démarche rend réticents, tant les coalitions dominantes, que les fonctionnaires dans les MO de développement économique. Si ultérieurement, certains ministères œuvrant auprès de clientèles spécifiques voudraient complexifier leurs critères (à l'image du *SASB*), il leur serait toujours possible. Mais dans un premier temps, le secteur économique et ses coalitions dominantes n'appuient pas une telle démarche. Adopter une version ESG plus accessible réduirait donc les conflits liés au manque de temps et de ressources.

Une fois simplifiée, il s'agirait par la suite d'étendre cette approche ESG à tout l'appareil administratif. En dépit de la hausse de la variable conflit qui en résulterait (voir troisième recommandation pour ce blocage), la démarche consisterait à utiliser la même grille simplifiée pour toutes les interventions financières du gouvernement (prêts, garanties de prêts et subventions) et à réviser les autres instruments (par exemple, fiscaux) avec les mêmes critères. Cela permettrait au gouvernement de réduire l'ambiguïté de sa démarche climatique, puisque tous ses instruments financiers partageraient la même base commune de critères ESG.

---

<sup>4</sup> Le *Sustainability Accounting Standards Board* (*SASB*) propose plus d'une centaine d'indicateurs et ce, pour chacun des 77 types différents d'industries identifiés.

L'idée en bref, est de s'appuyer sur l'initiative déjà entamée par Investissement Québec, mais de diminuer sa complexité, tout en élargissant son spectre d'application.

*Troisième recommandation : utiliser la grille ESG uniquement par attribution de BONUS*

Le désavantage de la deuxième recommandation est qu'elle clarifie une intention d'utiliser des critères ESG pour l'ensemble du financement public du gouvernement. La théorie de Matland prévoit que cette recommandation aurait, certes pour effet de diminuer l'ambiguïté, mais conséquemment aussi, elle augmenterait le niveau de conflit (pour toutes les raisons déjà évoquées au sein des thématiques). Ce conflit plus élevé concernerait de nombreux membres des coalitions économiques dominantes et certainement une proportion importante des majorités « précoce » et « tardive » de la courbe de Rogers. Ainsi, de manière cruciale pour la réduction de la variable « conflit », la troisième recommandation **est d'utiliser la grille ESG uniquement par attribution de BONUS.**

L'idée de fonctionner uniquement par attribution de BONUS signifie que les critères ESG ne serviraient pas à refuser des projets ou à abolir des instruments financiers, mais bien à moduler avantageusement ces derniers pour les bénéficiaires ou les activités dont les scores ESG seraient élevés. Par exemple, en ce qui a trait aux instruments d'aide aux entreprises, celles dont les propositions auraient des résultats ESG les plus élevés, se verraient accorder des montants de subventions plus importants, ou de meilleurs taux d'intérêts et de pardons<sup>5</sup> pour leurs prêts. Cette

---

<sup>5</sup> Un pardon est le terme utilisé par le gouvernement lorsqu'il transforme, ultérieurement et suivant le respect de certaines conditions préétablies, un prêt en une subvention.

procédure, contrairement à toutes les autres utilisées jusqu'à présent, prendrait directement en compte les intérêts entrepreneuriaux (une meilleure rentabilité par l'entremise d'un financement avantageux). Une répondante résume bien cette considération du point de vue des coalitions dominantes : « *tant qu'il n'y pas un avantage clair pour les entreprises, elles ne bougeront pas assez rapidement* ». La troisième recommandation repose donc sur cette nécessité de récompenser financièrement les acteurs atteignant des standards ESG élevés, sans toutefois punir les autres (puisque'ils demeureraient éligibles aux instruments financiers).

En employant cette même logique d'uniquement attribuer des BONUS, il s'agirait aussi de revoir les autres instruments (notamment, les crédits d'impôts). L'idée demeurerait la même : plus l'activité économique engendrerait des bénéfices suivant l'analyse ESG, plus les crédits d'impôts et autres avantages seraient bonifiés. Cette approche possède aussi l'avantage d'être assez facilement modulable. Puisque les incitatifs du gouvernement (comme la valeur des crédits d'impôts, les taux d'intérêt ou le montant des subventions) sont des éléments quantifiables, ils demeureraient assez aisément ajustables selon les scores ESG. Globalement, l'avantage d'uniquement utiliser le principe de BONUS est de parvenir à aligner l'intérêt entrepreneurial à des gains environnementaux. Plus les acteurs proposeront des projets « verts », « durables » et « responsables » (i.e., plus leur score ESG sera élevé), plus ils se verraient accorder des avantages financiers. Selon les analyses effectuées dans le cadre de cette recherche, le principe de « modulation d'une récompense financière », employé au sein même de l'outil gouvernemental, semble crucial pour la diminution du conflit auprès des coalitions dominantes.

#### *Quatrième recommandation : regrouper l'expertise sur les critères ESG*

Au-delà d'une grille simplifiée et conçue explicitement pour créer l'adhésion des coalitions économiques dominantes, la quatrième recommandation est de **regrouper en une seule entité l'expertise sur les critères ESG**. Cette recommandation vise à assurer de la cohérence à l'intérieur du gouvernement (diminution de l'ambiguïté) et à aider les différents acteurs à répondre aux nouvelles exigences (réduction des conflits). Suggéré par plusieurs participants, le gouvernement aurait besoin d'un « *guichet unique* » pour toutes les questions internes et externes portant sur la grille ESG<sup>6</sup>. Cela regrouperait les principales compétences nécessaires au bon fonctionnement du processus, telles que : les émissions de GES, la consommation d'énergie, la valorisation des matières (recyclables, résiduelles et organiques), l'analyse de cycle de vie, l'approvisionnement québécois, les critères EDI (équité, diversité, inclusion), les droits de la personne et les pratiques de gouvernance.

À première vue, cette recommandation peut sembler secondaire par rapport aux trois premières. Mais selon la théorie de Matland, pour qu'une mise en œuvre administrative aboutissent efficacement, le facteur déterminant repose sur les ressources mises à disposition (Matland 1995, 160) : « *The central principle in administrative implementation is outcomes are determined by resources. The desired outcome is virtually assured, given that sufficient resources are appropriated for the program* ». Ainsi, au-delà des effets de réduction du conflit et de l'ambiguïté, l'importance de la quatrième recommandation repose aussi sur cette considération d'assurer la

---

<sup>6</sup> Sans mentionner les critères ESG, différents répondants ont identifié ce besoin en lien avec les domaines suivants : les critères d'écoresponsabilité, les principes d'écofiscalité, l'analyse de cycle de vie et les émissions de GES.

disponibilité des ressources à l'intérieur du gouvernement. Pour accomplir adéquatement la mise en œuvre de la grille ESG, l'appareil administratif bénéficierait d'une entité regroupant toutes les expertises qui la composent.

*Cinquième recommandation : Tenir un Sommet sur le financement public et les critères ESG*

Enfin, puisque, pour la première fois, les instruments financiers du gouvernement du Québec seraient entièrement cohérents avec la lutte aux changements climatiques, la nouvelle grille ESG serait l'outil central de ce qui pourrait être appelé un « financement public responsable ». Afin de justifier, promouvoir et donner de la prévisibilité sur cette nouvelle approche gouvernementale, il serait opportun de réunir les principaux acteurs socioéconomiques concernés au sein d'un événement de grande envergure. Idée également suggérée par plusieurs répondants, le gouvernement du Québec pourrait **tenir un « Sommet sur le financement public responsable basé sur les critères ESG »**. Il y diffuserait l'usage de la grille ESG pour ses principaux instruments financiers (par exemple, les aides aux entreprises et les crédits d'impôts). En communiquant à tous les acteurs internes (haut-fonctionnaires et fonctionnaires) et externes (regroupements d'entreprises, groupes d'intérêts, chambres de commerce) le fonctionnement de ce nouvel outil et ses délais d'application, le Sommet aurait un important effet sur la diminution de l'ambiguïté.

D'autre part, le Sommet aurait aussi pour fonction de faire la promotion de tous les avantages compétitifs pour les entreprises et les organismes potentiellement bénéficiaires. Ayant une portée, tant sur leurs intérêts que sur leurs normes et leurs valeurs, et cherchant à faire écho aux thématiques 5, 6, 7, 11 et 12 (celles à faible et moyenne récurrences qui soulignaient les aspects

positifs d'une plus grande intégration de considérations environnementales dans les instruments financiers), l'idée serait d'exposer les nombreux avantages que comportent la nouvelle approche ESG du gouvernement. Notamment, pour la possibilité de soumission à l'étranger, la rentabilité à long terme des entreprises, la sécurité des chaînes d'approvisionnement, la rétention de la main d'œuvre et la croissance des parts de marché envers des clientèles plus exigeantes quant aux considérations socio-environnementales.













Ainsi, ce Sommet aurait un effet de réduction tant sur l'ambiguïté que sur le conflit. Sans être une innovation en soi, cette cinquième recommandation complète de manière importante les quatre premières. Pour réussir l'implémentation d'un nouvel outil aussi impactant, car appliqué à l'ensemble de ces instruments financiers, le gouvernement aurait intérêt, tant d'un point de vue de la démonstration que de la promotion, de rassembler les principaux acteurs socio-économiques concernés lors d'un événement de grande envergure.

### *Résumé des recommandations*

Enfin, en récapitulant les recommandations, elles proposent **d'utiliser, pour l'ensemble des instruments financiers du gouvernement, une grille ESG simplifiée et fonctionnant uniquement par l'attribution de BONUS. Jumelées à la création d'un centre d'expertise et promues par un Sommet**, ces recommandations s'adressent tant aux normes et aux valeurs des coalitions dominantes, qu'à leurs intérêts. Dans la perspective du modèle de Matland, puisqu'elles répondent au besoin de diminuer simultanément l'ambiguïté et le conflit, elles entameraient la

transformation vers une mise en œuvre administrative. Le tableau de synthèse ci-dessous résume les recommandations ainsi que leurs effets attendus.

**Tableau de synthèse II : Recommandations pour la mise en œuvre**

<b>RECOMMANDATIONS ET EFFETS ATTENDUS POUR LA MISE EN ŒUVRE</b>			
	<b>EFFETS ATTENDUS DE LA RECOMMANDATION</b>		
<b>RECOMMANDATIONS</b>	<b>Réduire le conflit</b> Faire évoluer les normes et les valeurs des coalitions dominantes	<b>Réduire le conflit</b> Prendre en compte les intérêts des coalitions dominantes	<b>Réduire l'ambiguïté</b> Donner de la clarté et de la cohérence à l'usage des instruments financiers
1. Employer les outils issus des milieux financiers : les critères ESG.			
2. Simplifier la grille ESG d'Investissement Québec et l'étendre aux autres instruments financiers du gouvernement.			
3. Utiliser la grille ESG simplifiée uniquement par attribution de BONUS.			
4. Regrouper l'expertise sur le financement public responsable et les critères ESG.			
5. Tenir un Sommet : « Pour un Financement public responsable basé sur les critères ESG »			

## Considérations supplémentaires pour le suivi de la mise en œuvre

Selon Matland, même pour une mise en œuvre de type administrative relativement réussie, de nombreux problèmes peuvent survenir (ibid., 161) : « *Problems occur because of misunderstanding, poor coordination, insufficient resources, insufficient time to use the correct technology, or lack of an effective monitoring strategy to control and sanction deviant behavior* ». Dans l'optique d'anticiper et d'éviter autant que possible ces obstacles, quatre considérations supplémentaires pour le suivi de la mise en œuvre méritent d'être soulevées. Ces considérations émanent également des entretiens avec les acteurs clés interviewés pour le projet.

D'abord, l'appareil administratif québécois est déjà équipé d'agents spécialement responsables du développement durable (nommés « **Officier du développement durable<sup>7</sup>** ») et répartis dans tous les ministères et organismes. Il serait opportun de **mandater explicitement ces responsables à l'adaptation, selon la nouvelle grille ESG, des instruments financiers au sein de leur MO**. Cela assurerait une présence diffuse et imputable dans l'ensemble du gouvernement, de sorte à rendre toutes ses actions financières cohérentes avec le nouveau financement public responsable.

Parallèlement, et en appui à cette première mesure, **les évaluations de rendement des hauts-fonctionnaires** devraient aussi ajouter un item et inclure l'atteinte des objectifs

---

<sup>7</sup> L'Office québécois de la langue française déconseille toutefois ce terme (OQLF 2023) : « *Bien que les termes officier en (ou du) développement durable ainsi que leurs variantes en genre, calqués sur l'anglais sustainable development officer, soient généralisés et implantés dans les ministères et organismes de la fonction publique, ils ne sont pas acceptables parce qu'ils ne s'intègrent pas au système linguistique du français* ».

d'ajustements des outils sous leurs responsabilités. C'est une mesure importante dans le but de « *control and sanction deviant behavior* » (ibid.). Dans le même ordre d'idée mais d'un point de vue plus organisationnel, un **Secrétariat du financement public responsable** pourrait être créé. Il aurait pour rôle de superviser toute l'action gouvernementale dans le domaine.

Finalement, pour alimenter la compétence dans la fonction publique (au-delà du regroupement de l'expertise ESG mentionné à la quatrième recommandation), il serait aussi bénéfique de **bonifier la formation des cadres de la fonction publique**, afin d'inclure des compétences requises pour administrer les ressources humaines et budgétaires liées au financement public responsable.

Sans prétendre à l'exhaustivité, ces considérations supplémentaires visant le suivi de la mise en œuvre découlent de l'avertissement de Matland selon lequel « *even for policies with low levels of conflict and ambiguity, an implementation plan can require substantial effort* » (ibid.,163). Ainsi, le cas échéant, i.e., si les cinq recommandations venaient à être mises en place, il serait également opportun de fournir des « efforts substantiels » par l'entremise de ces quatre considérations, afin que les recommandations aboutissent réellement aux objectifs souhaités.

### Tableau de synthèse III : Considérations supplémentaires pour le suivi de la mise en œuvre

	<b>CONSIDÉRATIONS SUPPLÉMENTAIRES POUR LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE</b>
1.	Mandater les Responsables ( <i>Officiers</i> ) du développement durable à l'adaptation des outils de leur MO selon la grille ESG.
2.	Jumeler les évaluations de rendement des haut-fonctionnaires à l'atteinte des objectifs de transformation de leurs instruments.
3.	Créer un Secrétariat du financement public responsable.
4.	Bonifier la formation des cadres de la fonction publique pour inclure les compétences liées au financement public responsable.

## Limites de la recherche

Comme toute recherche scientifique, la présente comporte ses limites. Premièrement, en dépit d'une posture du chercheur caractérisée par l'écoute empathique, l'ouverture d'esprit et l'acceptation inconditionnelle des propos véhiculés, il demeure toujours un risque d'orientation de l'entrevue et de censure du répondant, deux éléments pouvant biaiser les résultats et la compréhension du phénomène étudié (Gauthier 1993, 273-293). C'est une limite devant être mentionnée, et ce, malgré l'anonymat garanti contribuant à un climat de confiance et la répartition professionnelle des participants pouvant atténuer ces biais.

Par ailleurs, tel qu'il fut précisé dans la partie « Méthodologie », les questions de recherche ont principalement concerné les aides financières aux entreprises. C'était l'instrument financier le plus discuté, étant au cœur de la thèse de Doctorat sous-jacente à ce projet. Ainsi, il se pourrait que certaines subtilités (notamment sur la fiscalité) nécessitent de plus amples recherches en vue de la mise en œuvre pour l'ensemble des instruments financiers du gouvernement.

Finalement, contrairement aux obstacles regroupés sous les thématiques 1, 2, 3, 8, 9 et 10, pour auxquels les recommandations trouvent des solutions, la thématique 4 n'a pas été abordée. Elle s'énonçait comme suit : « *Intégrer des considérations environnementales dans les instruments financiers n'est pas dans l'intérêt des coalitions dominantes parce que cela représente un facteur limitant les subventions que les politiciens peuvent accorder* ». Cette variable étant au-delà du spectre lié à la mise en œuvre administrative, elle n'est pas solutionnée par les recommandations.

Ainsi, malgré la diligence dans l'ensemble du processus d'entrevue et le respect minutieux des considérations éthiques, le projet comporte des limites : les entretiens semi-dirigés ont un risque de biais (induit tant par le chercheur, que par les répondants), les instruments financiers étudiés ont principalement concerné les aides financières aux entreprises et la thématique 4 (liée à l'intérêt des politiciens d'accorder des subventions avec le moins de contraintes possible) n'a pas été solutionnée.

## Conclusion

Ce projet émanait du constat que les ministères et organismes à vocation économique, ainsi que le gouvernement dans son ensemble, sous-utilisent leurs instruments financiers pour la lutte aux changements climatiques. Se basant sur le modèle de Richard Matland « *The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation* », le projet a exploré deux hypothèses issues de la mise en œuvre symbolique : l'usage des instruments financiers pour la lutte aux changements climatiques est interprété de manière défavorable aux intérêts (H1) et incongru aux normes et valeurs (H2) par les coalitions économiques dominantes au Québec. Soutenues par un regroupement de thématiques confirmant leur pertinence, certains des principaux obstacles ayant, jusqu'à présent, limité l'emploi des instruments financiers pour la lutte aux changements climatiques, ont été identifiés.

Grâce aux découvertes et aux cinq recommandations faites dans le cadre de cette recherche, ces blocages pourraient être surmontés. La proposition pour un nouveau « financement public responsable basé sur les critères ESG », jumelé à un centre public d'expertise et à un Sommet de promotion pour démarrer la mise en œuvre, permettraient de résoudre les principales réticences des coalitions économiques dominantes. Sans prétendre détenir la solution ultime, par leurs effets attendus sur la diminution du conflit et de l'ambiguïté, elles pourraient certainement favoriser l'atteinte de l'objectif fixé : l'augmentation de l'usage des instruments financiers du gouvernement dans sa lutte aux changements climatiques.

## **Annexe I : Questionnaire pour les entretiens semi-dirigés**

### **Principales questions en lien avec le présent rapport**

#### **Approuvé par le Comité Éthique - CERAH-2022-069-D**

#### **Questions globales sur le sujet :**

Quelle est votre vision de la mise en œuvre du développement durable au sein du gouvernement québécois?

Quelle est votre vision de la mise en œuvre du développement durable dans les MO de développement économique?

Le cas échéant, avez-vous identifié des périodes d'avancements plus importantes?

Le cas échéant, avez-vous remarqué des difficultés en particulier?

Il y a-t-il des acteurs clés à considérer, c'est-à-dire, qui jouent un rôle prépondérant?

#### **Questions sur les hypothèses pour MF, MEIE, IQ : Intérêts, normes et valeurs**

*(Trois catégories d'acteurs – sonder en premier selon réponses préalables) :*

- 1) *Communautés d'affaires*
- 2) *Haut-placés dans le gouvernement*
- 3) *Les fonctionnaires des MO*

Comment les communautés d'affaires ont-t-elles interprété l'utilisation du développement durable dans les aides financières aux entreprises?

*Relance* : il y avait-il des réticences de leur part en relation à l'intégration de critères écoresponsables dans les aides financières ou voyaient-ils plutôt cela positivement ou peut-être, avec indifférence ou incompréhension?

Comment les haut-placés dans le gouvernement ont-t-ils interprété l'utilisation du développement durable dans les aides financières aux entreprises?

*Relance* : il y avait-il des réticences de leur part en relation à l'intégration de critères écoresponsables dans les aides financières ou voyaient-ils plutôt cela positivement ou peut-être, avec indifférence ou incompréhension?

Comment les fonctionnaires du MO ont-ils interprété l'utilisation du développement durable dans les aides financières aux entreprises?

*Relance* : il y avait-il des réticences de leur part en relation à l'intégration de critères écoresponsables dans les aides financières ou voyaient-ils plutôt cela positivement ou peut-être, avec indifférence ou incompréhension?

### **Question de conclusion**

Dans quelle mesure êtes-vous optimiste quant à notre capacité de transformer notre économie en un modèle de développement durable?

## Annexe II : Proposition de questionnaire ESG simplifié Aides financières aux entreprises

IQ : numéro dans le questionnaire IQ ; ECI : en cours d'implémentation ; NSP : ne s'applique pas

IQ	QUESTIONS ESG	OUI	NON	ECI	NSP	JUSTIFICATION
2	Votre entreprise a-t-elle mis en place des mesures pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES)?					
2	Votre entreprise a-t-elle mis en place des mesures pour réduire sa consommation d'énergie?					
5	Avez-vous des mesures pour récupérer des matières recyclables?					
5	Avez-vous des mesures pour valoriser des matières organiques (compostage)?					
5	Avez-vous des mesures pour valoriser des matières résiduelles (économie circulaire)?					
18	Avez-vous des mesures pour augmenter l'approvisionnement québécois?					
8	Avez-vous une politique ou un programme en lien avec l'équité, la diversité et/ou l'inclusion?					
14	Ces trois dernières années, votre entreprise a-t-elle respecté les lois et règlements sur les normes du travail, les droits de la personne, les conventions internationales à l'égard des droits de l'homme et la protection des renseignements personnels?					
20	Toutes vos activités respectent-elles les bonnes pratiques de gouvernance et d'éthique financière, ce qui inclut l'absence de liens d'affaires avec des pays sanctionnés?					
RÉSULTAT ESG		ENVIRONNEMENTAL				
		SOCIAL				
		GOUVERNANCE				
TYPE DE FINANCEMENT ACCORDÉ						

## Bibliographie

- Centre québécois de développement durable (CQDD). 2020. *Financement responsable : guide pratique destiné aux organismes de développement économique régional*. Alma (Québec) : Centre québécois de développement durable.
- Chiba, Soumaya, David Talbot et Olivier Boiral. 2018. « Sustainability adrift: An evaluation of the credibility of sustainability information disclosed by public organizations ». *Accounting Forum* 42 (4): 328-340.
- Commissaire au développement durable (CDD-VGG). 2020. *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021. Rapport du commissaire au développement durable. Juin 2020*. Québec : Vérificateur général du Québec.
- Dahrendorf, Ralf. 1958. « Toward a Theory of Social Conflict ». *The Journal of Conflict Resolution* 2 (2) : 170-183.
- Gauthier, Benoît, dir. 1993. *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données (2<sup>e</sup> édition)*. Sillery (Québec) : Presses de l'Université du Québec.
- ESG Data Convergence Initiative (EDCI). 2023. *EDCI metrics reporting guidance*. Boston (MA) : ESG Data Convergence Initiative.
- Fonds d'action québécois pour le développement durable (FAQDD). 2023. *Fonds ÉcoLeader*. Québec : FAQDD.
- Fonds Monétaire International (FMI). *Sustainable Finance*. Washington (DC) : Fonds Monétaire International (FMI).
- Global Reporting Initiative (GRI). 2021. *Universal standards*. New York : Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE – ONU).

- Investissement Québec. 2023a. *Engagement ESG*. Québec : Investissement Québec.  
<https://www.investquebec.com/quebec/fr/a-propos-de-nous/Developpement-durable/engagement-ESG.html>
- Investissement Québec. 2023b. *Programme Compétivert*. Québec : Investissement Québec.  
<https://www.competivert.com/>
- Investissement Québec. 2023c. *Questionnaire ESG*. Québec : Investissement Québec.  
<https://www.investquebec.com/quebec/fr/a-propos-de-nous/Developpement-durable/engagement-ESG.html>
- KPMG. 2022. *Measuring Stakeholder Capitalism. WEF IBC common metric. Implementation guide for sustainable value creation*. Londres : KPMG International.
- L'Actualité*. 2020. Bonnet d'âne pour le Québec en matière d'écofiscalité (16 juin 2020).
- Loi sur le Développement durable (LDD). 2006. *Loi sur le Développement durable. D-8.1.1*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Matland, Richard E. 1995. « Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 5(2) : 145-174.
- Montreuil, Olivier. 2021. « *La Loi sur le développement durable du Québec, 15 ans après : historique, bilan et regard vers l'avenir* ». Québec : Assemblée nationale du Québec.
- Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). *Forum on Green Finance and Investment*. Paris : Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).
- Organisation des Nations-Unies (ONU). *Principles for Responsible Investments*. New York (NY) : Organisation des Nations-Unies (ONU).
- Québec. Gouvernement du Québec. 2020. Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (PACC). *Bilan du PACC 2017-2019*. Québec : Gouvernement du Québec.

Québec. Gouvernement du Québec. 2023. *PEV. Plan pour une économie verte 2030. Plan de mise en œuvre 2023-2028*. Québec : Gouvernement du Québec.

Québec. Gouvernement du Québec. Fonds d'électrification et de lutte aux changements climatiques (FELCC). 2023. *Roulez Vert. Aide financière pour un véhicule électrique*. Québec : Gouvernement du Québec. <https://www.quebec.ca/transports/transport-electrique/aide-financiere-vehicule-electrique>

Québec. Gouvernement du Québec. 2023. *SGDD. Stratégie gouvernementale pour le développement durable 2023-2028*. Québec : Gouvernement du Québec.

Rogers, Everett M. 1962. *Diffusion of innovations*. New York: Free Press.

Sabatier, Paul A. 2014. « Advocacy coalition framework (ACF) ». Dans *Dictionnaire des politiques publiques*, dir., Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet. Paris : Presses de Sciences Po : 49-57.

Sustainability Accounting Standards Board (SASB). 2023. *SASB Standards Application Guidance*. San Francisco (CA) : The IFRS Foundation.

Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD). 2021. *Guidance on Metrics, Targets, and Transition Plans*. Bâle : Financial Stability Board (FSB).