

INCLUSION DÉMOCRATIQUE : RETOUR SUR UN CAS DE GOUVERNANCE DÉCENTRÉE DE L'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Alain Létourneau

Professeur au Département de philosophie et d'éthique appliquée
Université de Sherbrooke

Parler d'inclusion démocratique, c'est chercher à impliquer les citoyen.ne.s dans les processus de prise de décision des organes politiques. Évidemment la première question qui vient, c'est celle de savoir comment le faire. Cette tâche complexe se joue sur de multiples échelles : au niveau national, au niveau des provinces ou des états, des régions, des villes; sans oublier des questions qui chevauchent différentes juridictions, dont le niveau international. On sollicite la participation des citoyen.ne.s dans des forums, des commissions, des organismes. Certains types de sondages peuvent aussi être construits comme des outils de participation citoyenne – pensons au *Deliberative Polling* développé notamment par James S. Fishkin depuis une bonne vingtaine d'années (Fishkin, 2009). Les chantiers à débattre sont nombreux et, bien sûr, on peut discuter longuement des priorités qu'il faut accorder entre ces dossiers! Par définition, un programme d'action est limité par les buts qu'il poursuit et ce qu'il peut mobiliser comme forces et comme moyens.



Pourquoi cibler l'adaptation?

Parmi l'ensemble des questions dont il faut traiter, il y a l'immense chantier des changements climatiques : ce qui est à faire et avec quelle participation. Au passage, sans doute vaudrait-il mieux parler de *dérèglements climatiques*, pour saisir un peu mieux l'aspect dramatique du processus, car parler simplement de changements demeure très neutre. On est un peu débordés par tout ce qui est à faire : se protéger du dérèglement climatique, mais aussi lutter contre la pollution, contre la perte de biodiversité, etc.

Est-il justifié de s'occuper de l'adaptation, alors que ce qui semble importer, ce sont les mesures visant la réduction des GES? Quiconque s'est donné la peine d'enquêter sur le climat sait que la très grande partie de nos problèmes vient de l'usage des combustibles fossiles : transport, production d'électricité (dans certains pays), déforestation ainsi qu'une part de la production agricole. Les organisations, incluant les différentes composantes de nos gouvernements, doivent poursuivre leurs efforts en vue d'instaurer des solutions sobres en carbone. Il faut réduire l'émission des gaz à effet de serre, et cesser de faire disparaître les évier de carbone (*carbon sinks*, souvent appelés « puits ») comme les forêts.

Cependant, les scénarios relativement optimistes qui supposeraient des actions décisives et drastiques de la part des gouvernements (et nous en sommes malheureusement loin) demandent de cibler une hausse maximale des températures moyennes de l'ordre de 2°C à l'horizon 2100 (GIEC, 2015). Plusieurs auteurs affirment que cette estimation de date est une demande irréaliste : au train où vont les choses, on aura déjà dépassé cette hausse de température en 2050¹. Le système climat est immensément complexe; il change très lentement et certains processus, déjà en cours, demandent des décennies avant de déployer tous leurs effets. C'est ce qu'on appelle la stationnarité du système climat. Ce système du climat et, surtout, la régulation des actions humaines qu'il suscite représentent, en lien avec les autres problèmes environnementaux comme la perte de biodiversité et la pollution en tout genre, un défi

comme l'espèce humaine n'en a jamais rencontré jusqu'à présent. Cela témoigne de l'importance qu'il y a à le relever – on doit le faire si l'on veut léguer à nos enfants, et aux leurs, un monde et une qualité de vie semblables à ce qu'ont connu les générations passées et présentes. De plus, cette responsabilité nous incombe aussi devant l'ensemble des espèces non humaines, qui n'ont rien à voir avec nos usages énergétiques et qui, pourtant, sont sévèrement menacées².

Donc, pour résumer, il faut continuer de faire des efforts de décarbonisation. Toutefois, pour le moment, la société canadienne rate la cible – et elle n'est pas la seule (Oliver et Peters, 2018). Et c'est en raison de la stationnarité du climat et de ce peu d'efficacité politique à mettre en œuvre le tournant requis qu'il nous faut des programmes d'action en adaptation aux changements climatiques. Si nous n'essayons pas sérieusement de nous adapter, cela revient à nous condamner à de plus importantes souffrances. Comprendons bien qu'il s'agit de processus visant l'adaptation qui ne pourront être menés à bien une fois pour toutes, mais qui vont demander par la suite des répétitions, devant une situation qui va continuer de changer. (Adger, Lorenzoni et O'Brien, 2009; Ford et Berrang-Ford, 2011; Thomas et Da Cunha, 2017; Létourneau, 2017).

Pourquoi les villes et les MRC, et comment organiser la participation?

Quels sont les acteurs principaux à cibler? Il faut comprendre que les villes et les municipalités sont directement sur le front, puisqu'elles ont à charge la gestion de la proximité. Pour ne donner qu'un exemple, ce sont les villes et les régions qui sont inondées (ONERC, 2010). Le Québec s'est doté d'une politique visant cette adaptation; les grandes villes se sont déjà donné un tel plan, mais aucune municipalité régionale de comté (MRC)³ ne l'a encore fait à ce jour, en 2019 (Gouvernement du Québec, 2013). Depuis 2017, avec ma cochercheuse Isabelle Thomas, professeure d'urbanisme à l'Université de Montréal, et avec le soutien d'Ouranos et de la MRC Memphrémagog ainsi que du Centre Sève, je dirige un projet de recherche-action en

1. Comme le rapporte Michel Damian, professeur émérite de l'Université de Grenoble, jusqu'au rapport du GIEC de 2013, avec un doublement de la quantité de CO₂ (ppm) depuis l'âge industriel, les modèles supposaient une variation entre 2,5°C de plus et 4,5°C pour 2100. En préparation du rapport de 2021, on escompte maintenant un haut de fourchette à plus de 5°C pour les mêmes périodes de référence. Voir : Damian, M. (2019, 13 mai).

2. Pas uniquement, puisque la perte de biodiversité n'a pas que les usages énergétiques pour cause. Mais, parions que ces derniers ainsi que la déforestation y jouent tout de même un rôle en favorisant le déploiement massif de notre espèce sur tous les coins du globe.

3. Les MRC regroupent souvent sur un territoire plusieurs municipalités.

adaptation⁴. Ce projet implique les partenaires de ce milieu, dans une approche structurée qui se développe sur trois ans; au moment d'écrire ces lignes, nous en sommes à la deuxième année. Le but visé est d'aider la MRC Memphrémagog à se donner non pas un plan, mais bien une stratégie d'adaptation aux changements climatiques. Nous avons adopté une approche de type gouvernance, escomptant une sensibilisation mutuelle des décideurs et des acteurs, dans un va-et-vient structuré (voir entre autres Young, 2013). Nous faisons participer la population dans le but d'opérer une sensibilisation des citoyen.ne.s, incluant les décideurs, anticipant de ce travail structuré de communication, la facilitation des processus de prise de décision.

Qui faisons-nous participer, et de quelle manière? Dans le cadre d'échanges préparatoires menés en étroite collaboration avec la MRC, nous avons estimé que les parties prenantes les plus pertinentes pour le milieu pouvaient, dans un premier temps, être regroupées en secteurs, plutôt que sur une base uniquement territoriale – puisque plusieurs fonctions se retrouvent en plusieurs espaces distincts du territoire. Ces regroupements par secteurs ne sont pas un cas isolé en adaptation, quoique la manière de le faire varie énormément selon les projets (Biebeler, Bardt, Chrischilles, Mahammadzadeh et Striebeck, 2014). Les choix ont été faits en raison des caractéristiques et des spécificités régionales. Après les avoir énumérés, j'expliquerai pourquoi ils ont été retenus. Il s'agit de **1)** l'aménagement et la gestion urbaine **2)** la sécurité publique **3)** la santé et les services sociaux, **4)** le milieu agricole, **5)** le secteur touristique.

1) Les 17 municipalités concernées et la MRC qui le groupe mobilisent des ressources sur le territoire en affectant la manière de l'habiter, d'y circuler et de s'approvisionner, ce qui implique de la planification et de la gestion urbaine. **2)** Parler de changements climatiques, c'est parler aussi d'aléas climatiques, par exemple les inondations et les feux. Nous posons les questions : a-t-on ce qu'il faut pour intervenir, et quelle est la compréhension des expert.e.s de sécurité au sujet de ce territoire particulier ? **3)** Les changements au système climatique entraînent des effets potentiels importants sur la santé de gens : tout le problème des zoonoses comme la maladie de Lyme, mais aussi les maladies liées à l'eau en cas d'inondation, les espèces envahissantes, les secours requis en situation d'urgence et les aménagements requis devant les îlots de chaleur⁵. **4)** Bien que la MRC soit urbanisée, elle est largement aussi peuplée d'exploitations agricoles, tant sur son flanc ouest que du côté est. Il s'agit d'une composante

déterminante de la région. **5)** Enfin, avec son parc national, ses stations de ski, ses lacs et ses espaces de villégiature, la MRC Memphrémagog détient une composante touristique centrale à sa vie économique, et ce, été comme hiver. Pensons à Owl's Head, au Mont-Orford avec son parc national et sa station de ski, à North Hatley, à la promenade de Magog, aux lacs Massawippi et Memphrémagog, etc. Toute une vie régionale et locale se décline sur le mode de l'offre saisonnière d'activités qui répondent à des besoins variés.

Des invitations ciblées pour une réunion de table sectorielle ont rassemblé chaque fois une vingtaine de participant.e.s bien impliqué.e.s dans les questions et qui ont de toute façon à les prendre en charge. Elles ont permis de mettre à l'épreuve et d'enrichir certaines analyses de vulnérabilités tant sociales, économiques que territoriales, ce qui est forcément une étape essentielle de toute démarche visant à renforcer l'adaptation. La vulnérabilité peut en effet être un fait du territoire, quand par exemple les gens sont installés en zone inondable, mais cela peut aussi être le fait d'une sensibilité sociale plus élevée, ce qui est lié à des statuts permettant moins d'information ou de mobilité chez certaines populations. Évidemment, les deux aspects se combinent dans la pratique; il faut sans doute alors porter une attention particulière à ces milieux plus susceptibles d'être grandement affectés par les bouleversements du système climatique. Nous avons aussi organisé une table régionale d'une durée d'une journée (appelée TRACC) regroupant tous ces secteurs, et en cherchant aussi à obtenir la participation de certaines personnes qui avaient manqué les tables sectorielles. Il était alors question de concrétiser l'échange et la communication pour tous les acteurs de la région, de mieux faire connaître ce qui était ressorti lors des tables sectorielles, en commençant par dégager une meilleure compréhension des vulnérabilités de la MRC dans son ensemble. Le but de ce processus était d'élargir la connaissance des problèmes à l'intérieur de la MRC en impliquant le plus largement possible les acteurs dans la construction de cette connaissance.

Du point de vue d'une philosophie politique engagée, une telle approche pouvait sembler tabler uniquement sur les expertises du milieu, et avoir procédé uniquement par cooptation, ce qui représentait une faiblesse à laquelle il fallait tenter de remédier. Dans le but de permettre une expression des avis des citoyen.ne.s, et afin de rendre compte des aspects plus locaux et des perceptions à l'échelle des municipalités singulières, des rencontres ont été tenues au printemps 2019 au niveau de quatre

4. Ce projet est coordonné par Nathalie Bleau et relève du programme Environnement bâti du consortium Ouranos.

5. Dans la littérature spécialisée, on note que les îlots de chaleur (*heat island*, ou *heat spot*) sont particulièrement touchés lorsqu'il y a des vagues de chaleur. Pensons ici aux grandes surfaces asphaltées ou bétonnées.

villes en différents endroits du territoire, sur la base d'un appel plus large. Les invitations ont été lancées par l'équipe de recherche et non par la MRC (quoique nous avons obtenu leur aide), dans le but de permettre une indépendance du propos. Le but de ces rencontres était de repartir de certains points identifiés lors des tables sectorielles et régionales, mais de cibler les priorités d'action telles que vues par des agents ne se limitant pas aux sphères consultées et impliquant la société civile, des groupes citoyens et les mouvements sociaux, sans pour autant exclure les administrateurs.rice.s des villes concernées ou d'autres acteurs, partenaires réguliers de celles-ci. Intitulées « Cafés climat », ces rencontres ont déjà permis de mieux cerner la pluralité des intérêts et des perspectives sur le terrain. Nous avons pu, à l'occasion de ces cafés, toucher du doigt certaines faiblesses précises, dont certaines n'avaient pas été mentionnées auparavant. Certains groupes plus critiques ont également participé. Ce sera aux rapports finaux d'entrer dans les détails.

Comme il s'agit d'un processus en cours, il est trop tôt pour en tirer des leçons. Les solutions choisies peuvent être de divers ordres, et avoir plus ou moins de radicalité. Elles peuvent aussi mettre en jeu des visions tout à fait opposées de ce que serait une adaptation qu'on pourra ensuite estimer valable. Dans une prise de parole récente, le journaliste anglais George Monbiot revenait sur sa proposition de recréation des espaces sauvages : restaurer les milieux humides, reconstruire les forêts dévastées; on pourrait compter aussi dans cela la revégétalisation notamment en milieu urbain, les sols perméables de même que le mouvement visant à mieux respecter l'espace des rivières (Monbiot, 2013). Des solutions peuvent être sobres en carbone, tout en permettant de renforcer l'absorption des gaz à effet de serre dans la nature, et en prévenant les risques d'inondation. Si toutefois l'objectif est d'accompagner les milieux dans un cheminement de réflexion qui reste celui des habitant.e.s du territoire, il faudra voir jusqu'où ils et elles voudront aller. Ensuite, la question de savoir avec quelles ressources entamer les processus demande déjà une meilleure prise de conscience des programmes disponibles et de ce que ces derniers permettent ou non. Nous assumons à cet égard une importante fonction de veille concernant ce qui peut être proposé comme sources de financement aux municipalités.

Adger, W.N., Lorenzoni, I. et O'Brien, K.P. (2009). *Adapting to climate change: Thresholds, values, governance.* Cambridge, Royaume-Uni : Cambridge University Press.

Biebeler, H., Bardt, H., Chrischilles, E., Mohammadzadeh, M. et Striebeck, J. (2014). Anpassungsbedarf und anpassungsmaßnahmen regionaler akteure in deutschland. Dans, H. Biebeler, H. Bardt, E. Chrischilles, M. Mohammadzadeh, et J. Striebeck (dir.), *Wege zur anpassung an den klimawandel: regionale netzwerke, strategien und maßnahmen*, Köln, Allemagne : IW Medien.

Damian, M. (2019, 13 mai). Les climatologues s'inquiètent : les nouveaux modèles pointent vers un réchauffement de 50C. *Reporterre*. Repéré à <https://reporterre.net/Les-climatologues-s-inquietent-les-nouveaux-modeles-pointent-vers-un>

Fishkin, J.S. (2009). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation.* Oxford, Royaume-Uni : Oxford University Press.

Ford, J.D. et Berrang-Ford, L. (2011). *Climate change adaptation in developed nations: From theory to practice.* Berlin, Allemagne : Springer.

Gouvernement du Québec. (2013). *Le Québec en action, Vert 2020. Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques 2013-2020.* Repéré à http://www.environnement.gouv.qc.ca/changements/plan_action/strategie-adaptation2013-2020.pdf

Létourneau, A. (2017). L'adaptation aux changements climatiques devant les questions de gouvernance de l'eau. *Cahiers de Géographie du Québec*, 61(174), 447-467. Monbiot, G. (2013). *Feral: Rewilding the land, the sea and human Life.* Toronto, Canada : Penguin Books.

Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique [ONERC]. (2010). *Villes et adaptation au changement climatique.* Paris, France : La documentation française.

Oliver, J.G.J. et Peters, J.A.H.W. (2018). *Trends in global CO2 and total greenhouse gas emissions.* Repéré sur le site du PBL Netherlands Environmental Assessment Agency : https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2018-trends-in-global-co2-and-total-greenhouse-gas-emissions-2018-report_3125.pdf

Thomas, I. et Da Cunha, A. (2017). *La ville résiliente : Comment la construire?* Montréal, Québec : Les Presses de l'Université de Montréal.

Young, O.R. (2013). *On environmental governance: Sustainability, efficiency, and equity.* Abingdon-on-Thames, Royaume-Uni : Routledge.