



LA PARTICIPATION PUBLIQUE : CONDITION ESSENTIELLE DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

MÉMOIRE DE L'INM

Organisation indépendante et non partisane ayant pour ambition d'accroître la participation des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique et oeuvrant principalement au Québec

PRÉSENTÉ AU :

**MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS
CLIMATIQUES**

31 octobre 2019

Crédits

Rédaction

Julie Caron-Malenfant / directrice générale
Francis Huot / chargé de projet, publications et contenus

Soutien à la rédaction

Malorie Flon / directrice du développement
Stéphane Dubé / directeur des projets spéciaux

À propos de l'INM

L'INM est une organisation indépendante et non partisane qui a pour ambition d'accroître la participation des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique.

L'action de l'INM a pour effet d'encourager la participation citoyenne et de contribuer au développement des compétences civiques, au renforcement du lien social et à la valorisation des institutions démocratiques.

L'équipe de l'INM est animée par la conviction que la participation citoyenne renforce la démocratie.

Pour nous joindre

5605, avenue de Gaspé, bureau 404
Montréal (Québec) H2T 2A4

Téléphone : 1 877 934-5999

Télécopieur : 514 934-6330

Courriel : inm@inm.qc.ca

www.inm.qc.ca

Pour citer ce document

INM. « La participation publique : condition essentielle de la lutte contre les changements climatiques ». Mémoire présenté au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Montréal, 31 octobre 2019.

Table des matières

À propos de l'INM	2
La participation publique : une exigence de notre démocratie	4
La consultation en cours sur le Plan d'électrification et de changements climatiques : nécessaire, mais insuffisante	4
La lutte contre les changements climatiques, un enjeu consensuel	4
La participation publique : condition essentielle d'une démocratie en santé	5
Les bonnes pratiques en matière de participation publique	6
L'importance de l'information	7
Quelques exemples de participation publique réussie en matière de lutte contre les changements climatiques	7
Le gouvernement canadien	7
Le gouvernement français	8
Pour un dialogue continu sur la lutte contre les changements climatiques	9
Recommandations de l'INM	10



La participation publique : une exigence de notre démocratie

La consultation en cours sur le Plan d'électrification et de changements climatiques : nécessaire, mais insuffisante

Bien qu'il y ait urgence d'agir pour lutter contre les changements climatiques, et malgré l'échéance de 2020 qui approche, certains principes fondamentaux d'une participation publique adéquate doivent présider à l'action contre les changements climatiques. La consultation en cours pour nourrir le Plan d'électrification et de changements climatiques (PECC) est dans ce contexte un point de départ nécessaire, mais nettement insuffisant.

Les modalités de participation y sont très limitées (on ne peut y participer qu'en ligne), elle ne permet pas le dialogue, n'offre aucune information préalable à ses participants et présente un questionnaire dont les orientations ne permettent pas l'expression de nouvelles idées.

Sur la question climatique, il est permis de s'attendre à une approche exemplaire en matière de participation publique de la part d'une société comme le Québec.

La lutte contre les changements climatiques, un enjeu consensuel

L'importance d'agir pour limiter le réchauffement climatique et ses effets est un enjeu jugé « essentiel » par l'Organisation des Nations Unies (ONU), qui nécessitera « des efforts sans précédent » de tous les secteurs de la société.

Depuis quelques années, nous avons vu et entendu s'exprimer de nombreuses voix et voies pour contribuer positivement à la lutte contre les changements climatiques. Les jeunes qui invitent la planète dans leurs milieux de vie (notamment à l'école et à l'université). La manifestation pacifique du 27 septembre 2019. Les déclarations d'urgence climatique adoptées par des municipalités, des syndicats, des congrégations religieuses. L'émergence de nombreuses innovations sociales et technologiques. La décarbonisation des portefeuilles de grands investisseurs. Tout cela témoigne d'une volonté et d'un appétit grandissant de contribuer à la recherche de solutions, et de participer à la réflexion qui concerne notre avenir commun.

Devant le consensus scientifique, il est difficile aujourd'hui de nier l'importance du problème. Les acteurs de la société québécoise s'entendent sur la nécessité d'agir pour lutter contre les

changements climatiques, mais aucun consensus n'existe pour le moment sur les actions à mettre en place et sur l'intensité des efforts à y consacrer.

Vu la très grande complexité de la problématique du réchauffement planétaire et ses nombreuses et profondes ramifications dans toutes les sphères de la vie en société, et ses implications directes sur l'économie et sur l'environnement naturel et bâti, la lutte contre les changements climatiques exige une approche de participation rigoureuse et ambitieuse (notamment pour faciliter la compréhension, les choix et les arbitrages).

La participation publique : condition essentielle d'une démocratie en santé

Nous avons la chance de vivre dans une démocratie en santé. En 2018, seuls 20 pays dans le monde, dont le Canada, ont été qualifiés de « démocraties complètes » selon le *Democracy Index* publié par The Economist Intelligence Unit¹. Les citoyens et l'ensemble des acteurs de la société disposent dans ces pays d'une panoplie de moyens pour s'exprimer et agir, et surtout, de la liberté pour le faire. La liberté d'expression dont nous jouissons permet la cohabitation d'une pluralité d'idées. Cela est propice à l'instauration d'un dialogue entre toutes les composantes de la société tout en permettant l'expression de plusieurs visions.

Ce résultat n'est certainement pas étranger au fait que le gouvernement du Québec a contribué au développement d'une expertise unique en matière d'animation du débat public. À titre d'exemple, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), un organisme indépendant, fait l'envie de plusieurs pays. Le BAPE jouit d'une crédibilité, d'une légitimité et d'une rigueur qui peuvent contribuer à l'instauration d'une conversation publique sereine sur les enjeux climatiques. Le BAPE, en plus de bénéficier d'une confiance de la population québécoise, détient l'expertise nécessaire pour explorer les problématiques environnementales sous tous leurs angles.

Pour l'appuyer dans son travail, le gouvernement peut également compter sur d'autres outils, notamment la *Loi sur le développement durable*, et le cadre de référence gouvernemental sur la participation publique².

Extrait de la section I de la *Loi sur le développement durable* « Principes et stratégie de développement durable »

e) « participation et engagement » : la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique.³

¹ The Economist Intelligence Unit. « Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy », 2019.

² Gouvernement du Québec. « Cadre référence gouvernemental sur la participation publique », 2016. <https://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/institutions-democratiques/documents/cadre-ref-participation-publique.pdf>.

³ Loi sur le développement durable (RLRQ, chapitre D-8.1.1).

Nous savons que la société québécoise est capable de se mobiliser de manière positive et de mettre à profit son talent et son expertise pour identifier des solutions innovantes à un problème aussi complexe que la crise climatique. Pensons notamment à l'initiative *Le Climat, l'État et nous*, qui a réuni « un groupe d'experts universitaires qui s'est spontanément formé à l'été 2017 afin d'imaginer et de proposer un nouveau modèle de gouvernance environnementale qui permet au Québec d'atteindre ses objectifs de lutte contre les changements climatiques », et dont les propositions ont été soumises au grand public avant d'être réunies dans une déclaration signée par 647 experts, citoyens et organismes⁴.

Ces quelques exemples démontrent l'expertise du Québec en matière de participation publique, l'existence d'une société civile ouverte et engagée, désireuse de contribuer à la lutte contre les changements climatiques, et la nécessité d'un dialogue continu sur la lutte contre les changements climatiques.

Les bonnes pratiques en matière de participation publique

Pour aller plus loin et aider le gouvernement à faire les difficiles arbitrages qui tôt ou tard devront être faits, il est essentiel que la participation publique dépasse les outils strictement « consultatifs » – sondage en ligne et appel de mémoires – mis à la disposition des Québécois dans le cadre de la présente consultation.

La participation publique ne se résume pas qu'à des dispositifs consultatifs unidirectionnels (information) ou bidirectionnels (la consultation). Il existe différents niveaux de participation, et les démarches qui misent sur une combinaison de plusieurs de ces niveaux produisent généralement les meilleurs résultats.

Figure 1
Échelle de la participation publique de l'INM

		Participation active			
Degré de participation	Information	Consultation	Dialogue	Délibération	Co-construction
					
Description	Les participants s'informent au sujet des enjeux liés à un problème à résoudre, un projet ou une politique.	Les participants informent les décideurs de leurs opinions et points de vue.	Les participants échangent autour d'un enjeu et confrontent leurs idées et points de vue.	Les participants formulent ensemble un avis sur une question précise.	Les participants contribuent à la construction de la démarche et à la prise de décision finale.

⁴ « Le climat, l'État et nous ». <http://iet.polymtl.ca/climat-etat-nous/>.

Source : INM, 2013, mise à jour en 2019

À elle seule, la présente consultation nous apparaît insuffisante pour informer le processus d'élaboration et de mise en oeuvre du PECC.

L'importance de l'information

Le document de consultation pour l'élaboration du PECC (p. 13) demande comment la prise en compte des risques liés aux changements climatiques peut être facilitée et comment faire connaître ces risques aux municipalités, aux entreprises et aux individus.

Pour pouvoir participer efficacement à l'idéation et à l'application des mesures d'adaptation aux changements climatiques, les Québécois ont besoin d'avoir accès à la connaissance disponible sur les différentes problématiques, et sur les dilemmes auxquels nous sommes confrontés. Il serait aussi utile d'exemplifier les incidences des changements climatiques sur les différents territoires du Québec pour permettre à la population de prendre la mesure de ce qui s'en vient et de participer efficacement à l'identification de mesures d'adaptation efficaces et réalistes.

À l'heure actuelle, peu d'information est disponible et accessible aux Québécois pour comprendre les manifestations des changements climatiques sur leurs territoires. Cette information est une base nécessaire pour mettre le public à contribution d'un plan de lutte contre les changements climatiques. Le gouvernement du Québec pourrait contribuer à documenter et à diffuser de l'information permettant aux municipalités, citoyens et entreprises du Québec de s'y référer pour planifier le futur sur la base d'une information fiable, juste, et régulièrement mise à jour.

Quelques exemples de participation publique réussie en matière de lutte contre les changements climatiques

Le gouvernement canadien

En 2017, le *Dialogue citoyen pour l'avenir énergétique du Canada*⁵ a réuni des citoyens non experts et sélectionnés au hasard pendant plusieurs jours, pour les amener à formuler des mesures jugées acceptables par les citoyens pour créer un avenir énergétique qui soit dans l'intérêt du Canada. Un rapport pour le Québec a été produit dans le cadre de cette consultation initiée par Ressources naturelles Canada, et animé par le Centre pour le dialogue Morris J. Wosk de l'Université Simon Fraser, en collaboration avec l'INM. Ce rapport démontre que les Québécois souhaitent que le Québec et le Canada soient des leaders mondiaux en matière de lutte contre les changements climatiques. Ils sont motivés à contribuer à la recherche de solutions aux défis énergétiques. Ils misent notamment sur l'innovation pour identifier de nouvelles approches afin de répondre à nos besoins et croient que l'efficacité énergétique est un levier important de la transition. Les citoyens ayant participé à cet exercice, particulièrement ceux du Québec, se disent prêts à amorcer rapidement une transition, et veulent que celle-ci se fasse dans le souci de protéger ceux qui sont les plus vulnérables, tant sur les plans social, géographique que de l'emploi.

⁵ « Dialogues citoyens sur l'avenir énergétique du Canada ». <https://canadaenergyfuture.ca/>.

Le gouvernement français

Un autre exemple, est celui de la France, qui a convoqué une Convention citoyenne pour le climat⁶. Cette initiative du gouvernement français réunit 150 citoyens choisis au hasard. Mandatée par le Président de la République, la convention a pour « mandat de définir une série de mesures permettant d'atteindre une baisse d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 (par rapport à 1990) dans un esprit de justice sociale ». Les travaux devraient prendre fin en janvier 2020. Nous recommandons que le gouvernement du Québec surveille ces résultats.

⁶ « Convention Citoyenne pour le Climat ». <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>.



Pour un dialogue continu sur la lutte contre les changements climatiques

Pour la réussite de son PECC et pour un climat serein et constructif lors de son déploiement, le gouvernement doit s'engager le plus tôt possible à initier un vrai dialogue en continu, et respectant les règles de l'art en matière de participation. On sait que les solutions à un problème aussi complexe que les changements climatiques ne pourront être que collectives, autant dans leur idéation que dans leur application. Bien que la consultation actuelle permet l'expression de points de vue diversifiés, elle ne permet pas une mise en commun de ces mêmes points de vue. Le dialogue nous apparaît nécessaire pour en arriver à dégager des voies d'avenir qui soient convenables, acceptables et adaptées.

La participation publique a de nombreux avantages⁷ :

- développer une confiance réciproque entre les citoyens, les élus et l'administration ;
- améliorer la compréhension réciproque des rôles et responsabilités des élus, des citoyens et de l'administration ;
- accroître le sentiment d'appartenance des citoyens à leur communauté en leur permettant de participer aux décisions qui les concernent ;
- promouvoir l'engagement des citoyens au processus décisionnel à l'extérieur du cadre électoral ;
- profiter de la connaissance du milieu, de l'expertise et de l'expérience des citoyens pour améliorer la qualité des décisions ;
- favoriser chez les élus, fonctionnaires et citoyens une prise de conscience partagée des besoins de la communauté ;
- promouvoir la transparence dans la gestion des affaires publiques.

⁷ Union des municipalités du Québec (UMQ), en collaboration avec l'INM. « Cadre de référence de la participation publique », 2017.
<https://umq.qc.ca/publication/cadre-de-reference-de-la-participation-publique/>.

Pour conclure, et à la lumière des constats énumérés plus haut, l'INM présente dans le cadre de la consultation sur le PECC les recommandations suivantes :

Recommandations de l'INM

- Que l'ensemble des acteurs de la société soient mis à contribution, par l'instauration d'un dialogue continu qui s'inscrit dans une démarche exemplaire de participation publique ;
- Que les assises québécoises en matière de démocratie participative (qui émanent du législateur, du gouvernement, des experts, des scientifiques et de la société civile) soient mises à profit pour construire un plan porteur d'avenir pour tous ;
- Que le gouvernement contribue à informer adéquatement la population des changements climatiques et de leurs impacts sur l'ensemble des territoires de la province ;
- Que la présente consultation soit le point de départ d'une démarche collective porteuse de solutions d'avenir.



INM
5605, avenue de Gaspé, bureau 404
Montréal (Québec) H2T 2A4

Téléphone : 1 877 934-5999
Télécopieur : 514 934-6330
Courriel : inm@inm.qc.ca
www.inm.qc.ca