



Droit, politique et société

TERRITORIALISER L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE : LE CAS DES DISPOSITIFS DE CONCERTATION EN GASPÉSIE

Antoine Police

Chercheur postdoctorant en science politique
Université du Québec à Rimouski

L'action climatique connaît une mobilisation intense, en particulier dans les zones côtières du Canada et du Québec, avec la multiplication d'exercices de concertation sous la forme de recherches participatives et d'ateliers de mobilisation citoyenne ou institutionnelle. Cet article propose de considérer la dimension territoriale de cette action climatique concertée en s'interrogeant sur les mécanismes sociaux et politiques qui organisent la cohabitation de différents dispositifs de concertation dans une même région. Ce faisant, il s'inscrit dans un chantier de recherche portant sur la territorialisation de l'action climatique et la construction d'une gouvernance adaptative dans les régions du Québec. L'hypothèse est que ce processus de territorialisation implique des dynamiques de collaboration, reposant sur l'engagement volontaire de membres de la communauté, de citoyens et citoyennes ou de municipalités, qui valorisent la coordination de certaines concertations sur le climat, tout en en excluant d'autres, souvent en raison d'un manque d'intégration dans le milieu.

La mobilisation des territoires face aux changements climatiques

FAIRE TENIR ENSEMBLE MOBILISATIONS COMMUNAUTAIRES ET POLITIQUES PUBLIQUES

Depuis 15 ans, les sciences de l'adaptation constituent un corpus hétérogène et fertile qui valorise la diversité des mobilisations territoriales en faveur de l'adaptation aux changements climatiques. Des analyses de cas sur l'adaptation des zones côtières ont particulièrement mis l'accent sur les dimensions sociale et communautaire de cette adaptation. Le concept de « gouvernance adaptative » (Weissenberger et Birchall, 2025) décrit les mécanismes de coordination de l'action climatique favorisant l'adaptation dans les territoires. Certains individus, qualifiés d'« intermédiaires climatiques », comme du personnel de recherche ou d'animation communautaire (Tobin et al., 2023), jouent un rôle central dans cette gouvernance en établissant des liens (de confiance et de collaboration) entre personnes géographiquement proches. Ils permettent au territoire d'acquiescer une « flexibilité pour changer de stratégie, la capacité d'agir collectivement, de réagir au changement et l'aptitude à changer » (Birchall, Bonnett et Kehler, 2023, traduction libre).

Toutefois, la territorialisation de l'action climatique ne se limite pas à cette dimension collaborative. Les politiques publiques gouvernementales jouent également un rôle structurant en fournissant des ressources et des opportunités. Connue des personnes chargées de plan climat ou des actrices et acteurs en environnement, la dimension locale des politiques climatiques c'est-à-dire leur condition de réception, leur appropriation par les milieux concernés, leurs effets localisés, demeure pourtant sous-étudiée au Québec (Noblet et Brisson, 2017). Pour pallier ce manque, la notion de territorialisation de l'action climatique (Mazeaud, et al., 2022) met de l'avant le rôle d'au moins trois processus qui se jouent dans les politiques publiques (Smith, 2019). D'abord, l'appropriation d'instruments, qui renvoie à la manière dont peuvent être interprétées localement les attentes gouvernementales quant aux actions à mener, par exemple, dans les plans climat des municipalités régionales de comté (MRC), dont l'élaboration locale se fait dans un jeu de question-réponse entre MRC et fonctionnaires. Ensuite, la formulation de problèmes publics, qui correspond aux différentes façons de définir un

phénomène, à l'instar de la submersion, qui est tantôt un drame communautaire, une opportunité de réaménagement ou un défi technique de relocalisation. Enfin, la légitimation renvoie à la manière dont un acteur gagne en crédibilité et acquiert une bonne réputation susceptible d'influencer positivement la perception que d'autres ont de lui. Ces trois facteurs rappellent que le territoire est un ordre structuré, marqué par l'histoire et des échanges permanents entre l'État et les différentes parties prenantes du milieu local (monde municipal, personnes élues locales, milieu communautaire, etc.).

Vue sous cet angle, la territorialisation devient un outil pertinent pour analyser l'apparition des dispositifs concertés d'action climatique, qui doivent nécessairement créer un équilibre entre la mobilisation locale et la négociation avec les programmes gouvernementaux.

ANALYSER LA DIVERSITÉ DES CONCERTATIONS CLIMATIQUES AU QUÉBEC

La concertation est un mode d'action qui joue un rôle particulier dans les territoires au Québec, notamment avec l'apparition du modèle québécois de développement qui, de 1998 à 2015, s'est soldé par la désignation des MRC comme « gouvernements de proximité » et une revalorisation du rôle des élus locaux (Fournis, 2026). En matière d'action climatique, on recense une diversité de concertations touchant aux enjeux d'atténuation et d'adaptation, comme un projet de recherche-action précurseur, comme dans la MRC de Memphrémagog en Estrie, en 2017, ou encore les initiatives ayant essaimé à partir des Collectivités zéro émission nette du Front commun pour la transition énergétique. Elles reposent souvent sur l'engagement des parties prenantes locales envers les instruments proposés par les politiques publiques, à l'instar des tables de concertation. Une action climatique effective doit épouser la diversité des parties prenantes dans les territoires pour être en mesure de faire converger des intérêts initialement très éloignés. La capacité à se saisir des politiques gouvernementales (à en tirer des ressources, pour faire financer ou appuyer ses activités) semble importante, mais est-elle suffisante pour expliquer la durabilité des concertations climatiques dans les territoires ? Il s'agit en définitive de s'interroger sur les mécanismes menant au développement de synergies ou, au contraire, à la marginalisation de certains dispositifs de concertation climatique qui ne parviennent pas à s'ancrer durablement dans le territoire : par exemple, une consultation qui échoue à attirer des participants et participantes, et dont le porteur ne bénéficie pas de la confiance des autres parties prenantes locales.

Ces questions sont posées à partir d'une enquête menée en Gaspésie, une région particulièrement vulnérable aux risques climatiques en raison de la dominance de certains secteurs de ressources (pêche et foresterie), ainsi que de sa géographie périphérique et côtière. De 2018 à 2026, 17 entrevues semi-dirigées ont été effectuées auprès d'intervenants et d'intervenantes de la région [quatre responsables de plan climat; un directeur général de MRC; un représentant du Regroupement des MRC de Gaspésie; deux consultants d'un cabinet privé; un agent de l'Association des professionnels en développement économique du Québec [APDEQ]; un représentant d'organisme citoyen; deux fonctionnaires de la Direction régionale de santé publique de la Gaspésie; cinq agents du Centre d'initiation à la recherche et d'aide au développement durable [CIRADD]; une fonctionnaire du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs [MELCCFP]]. Ces entrevues visaient à identifier les objectifs, les ressources et les cadres de différentes concertations, ainsi que les logiques de (non-)collaboration. Une collecte documentaire a permis d'en retracer les financements et le cadrage réglementaire. Plusieurs observations participantes et non participantes aux activités de concertation ont permis d'observer les relations entre parties prenantes et de quantifier leur coprésence.

Les concertations sur la lutte au changement climatique en Gaspésie

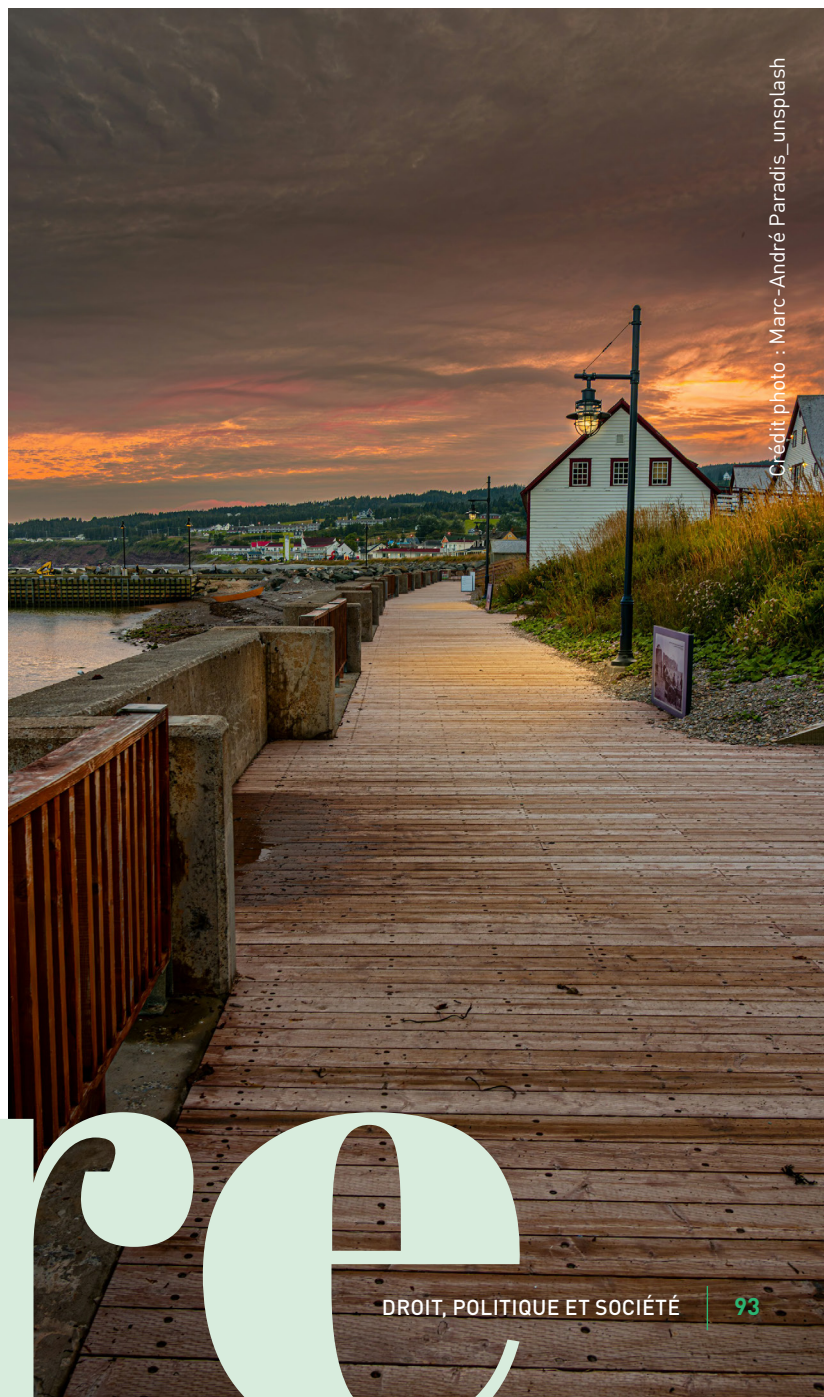
L'APPARIEMENT ENTRE PROPOSITIONS GOUVERNEMENTALES ET MOBILISATIONS RÉGIONALES

Le territoire de la Gaspésie est structuré par plusieurs concertations, soit des dispositifs collaboratifs, comme des tables ou des comités réunissant des acteurs aux intérêts différents, touchant à l'action climatique de 2018 à 2025 (voir Tableau 1). Toutes témoignent de l'appropriation locale de politiques gouvernementales.

En 2018, la Direction de santé publique de la Gaspésie lance son VRAC-PARC : un dispositif provincial proposé par le ministère de la Santé, consistant à réaliser un diagnostic des vulnérabilités au changement climatique, avec pour objectif d'aboutir à des plans d'action intersectoriels. Freiné brutalement en 2020 par la pandémie de Covid-19, le dispositif est mis en sommeil. Au même moment, un dispositif citoyen apparaît avec Collectivités zéro émission nette Gaspésie (C-ZÉN). Porté à l'échelle

provinciale par le Front commun pour la transition¹, relayé en Gaspésie par le collectif citoyen Solidarité Gaspésie, C-ZÉN rassemble bientôt 14 organisations communautaires et administratives, parmi lesquelles la Direction régionale de santé publique, qui siège au comité de gouvernance. À partir de 2023, C-ZÉN s'est engagé dans une phase de consultation, après avoir obtenu un financement du programme de Ressources naturelles Canada dédié à l'adaptation. Le CIRADD est mandaté pour piloter le dispositif. Le même programme gouvernemental va également financer un troisième dispositif, qui consiste en une consultation portée par un cabinet privé mandaté par l'APDEQ, se déployant sur une quinzaine de MRC dans l'Est du Québec, dont la Gaspésie.

1. Une première vague de Collectivités Zen a alors déjà vu le jour avec, par exemple, le Grand Dialogue au Saguenay-Lac-Saint-Jean.



Crédit photo : Marc-André Paradis_unsplash

En creux se dessine une ambition commune à ces trois dispositifs, qui est de mobiliser les élus et élus locaux ainsi que les MRC au service de l'adaptation. Pour le cabinet de consultance, la consultation doit se prolonger par la commande publique de missions de planification stratégique avec les MRC (ce qui rappelle que les territoires sont un marché pour les consultants et consultantes). Les dispositifs gouvernementaux et citoyens, quant à eux, visent à mobiliser les élus locaux, mais par le biais des acteurs communautaires (en santé publique dans un cas, groupes citoyens et environnementaux dans l'autre).

Les plans climat, lancés en 2024 dans le cadre du programme Accélérer la transition climatique locale (ATCL) par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) ainsi que le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, vont constituer un élément marquant cristallisant l'attention de l'ensemble des parties prenantes (Entretien avec les responsables de plan climat ; le Regroupement des MRC de la Gaspésie ; le directeur général de MRC). Le programme est doté d'une enveloppe totale de 500 M\$ destinée à financer la réalisation de plans climat par les MRC (un diagnostic et des plans d'action). Cet horizon d'attente créée par le programme souligne le rôle potentiellement important du MAMH dans la territorialisation politique de l'action climatique, étant donné son lien intrinsèque avec les personnes élues et l'administration municipale.

UNE MÉMOIRE DE L'ADAPTATION EN GASPÉSIE : DES MÉCANISMES SOCIAUX DE SÉLECTION ET D'EXCLUSION

L'appropriation, par les protagonistes du territoire, de dispositifs proposés par les ministères ou des entités extérieures à la région, ne constitue qu'un aspect de l'histoire. En effet, si chaque dispositif est porteur d'un cadrage distinct quant à la manière de mener l'action climatique, leur convergence s'explique par des dynamiques historiques et propres au territoire. La Gaspésie a en effet vu se constituer ce que l'on pourrait appeler une « mémoire de l'adaptation », qui est inégalement distribuée entre les différents porteurs de concertations climatiques et dont le partage joue sur la capacité à s'intégrer localement.

Cette mémoire s'est constituée principalement autour du CIRADD, qui bénéficie d'une expertise locale d'une quinzaine d'années sur l'adaptation au changement climatique. Cette expertise est d'ailleurs partagée avec plusieurs municipalités de la Baie des Chaleurs, qui se sont affirmées comme des municipalités pilotes face aux risques côtiers, bien avant le lancement des plans climat². Le cadrage adopté par C-ZÉN est ainsi le produit d'une convergence entre le cadrage de la « transition socio-écologique » proposé initialement par le Front commun

Dispositif de concertation	VRAC-PARC	Concertation cabinet privé	C-ZÉN Gaspésie	Plan climat des MRC
Activités menées	Cartographier les vulnérabilités des populations aux changements climatiques	Produire des données d'expertise sous forme de portraits, proposer des solutions d'expert en développement économique	Mobiliser les citoyens et citoyennes et les acteurs et actrices communautaires, produire une vision consensuelle et à long terme de l'adaptation en Gaspésie	Produire et compiler des données administratives pour établir des portraits de risques, mobiliser les acteurs administratifs et politiques autour de l'élaboration de plans d'action
Intensité des relations avec les autres acteurs du territoire	Forte Liens forts avec les acteurs communautaires en santé publique (Suivi discontinu de 2020 à 2024)	Faible Liens ténus avec les agents et agentes de développement économique, par l'intermédiaire de l'APDEQ	Forte Constitution d'un comité de gouvernance élargi en région et remobilisation du réseau d'acteurs actifs dans le VRAC-PARC	Forte Remobilisation des municipalités pilotes de l'adaptation (Stratégie intermunicipale finalisée en 2023)

Tableau 1. Description de concertations en matière d'adaptation en Gaspésie.

2. Une Stratégie intermunicipale en adaptation, adoptée par quatre municipalités de la Baie des Chaleurs en 2023, a été réalisée avec l'appui du CIRADD et grâce à un financement provincial.

et celui de la « vulnérabilité des populations » déployé dans le VRAC-PARC. Ces deux cadrages « systémiques » vont s'agréger autour de la notion d'adaptation qui est encouragée par Ressources naturelles Canada, mais qui est surtout déjà connue des protagonistes locaux.

Fortes de cette mémoire commune, les principales convergences entre concertations climatiques se jouent entre C-ZéN et le plan climat d'une MRC pilote de l'adaptation dans la Baie des Chaleurs : la boîte à idées citoyenne s'arrime à la boîte à outils municipale. La circulation des cadrages s'organise lors des ateliers de consultation, par le partage de données et la coprésence des responsables de plan climat et du personnel d'animation de C-ZéN dans différents forums (observations et entretiens). L'observation des ateliers citoyens révèle l'« appaiement » des problèmes (de l'eau, de la mobilité durable, par exemple) avec des solutions proposées par des acteurs du territoire. Il s'agit là d'un traitement fragmenté des enjeux climatiques, mais compatible avec la diversité des scènes de concertation.

Alors que la synergie citoyenne et municipale est forte, et malgré un cadrage économique ambitieux reposant sur une « décroissance planifiée » de secteurs régionaux vulnérables au changement climatique, la concertation du cabinet privé est faiblement arrimée au territoire. L'organisation est régulièrement qualifiée comme un

« cabinet montréalais » n'appartenant pas au territoire, et sa mobilisation de références historiques traumatiques pour la région (à l'instar des fermetures de village du BAEQ dans les années 1970 : Entretien avec le cabinet de consultance) est le marqueur symbolique d'une faible intégration au tissu social et communautaire gaspésien.

Conclusion

Ce cas d'étude souligne que la concertation est un mécanisme important de territorialisation de l'action climatique. Sans minimiser les difficultés, principalement financières, rencontrées par les parties prenantes locales, celles-ci ont bâti un espace régional de discussions sur l'adaptation climatique, d'où émergent des projets. Au-delà de la politique climatique, ce cas illustre une façon de faire l'action publique territoriale à la québécoise, où la concertation joue le rôle d'un mécanisme par le biais duquel les parties prenantes locales se distribuent collectivement la responsabilité de traiter différents enjeux sous le regard distancié de l'État. Ce dernier dépend des parties prenantes locales pour la mise en œuvre concrète des politiques publiques, ce qui réduit le risque de voir une participation forcée de ces parties prenantes, imposée par l'État (une « participation d'exé-



cution » : Mazeaud, 2021). Demeure la question du rôle des personnes élues municipales : faiblement intégrées aux dispositifs étudiés, elles sont pourtant au cœur de la stratégie développée par les mobilisations citoyennes, les responsables de plan climat et le cabinet de consultance. Cela montre l'importance de considérer l'engagement climatique des élus et élus locaux sous l'angle du crédit politique qu'ils ou elles pourraient en tirer. Il ne faut toutefois pas oublier que d'autres composantes du milieu peuvent aussi les enrôler.

Intégrer plus finement ce *modus operandi* de l'action publique québécoise dans les travaux sur la « gouvernance adaptative » remet en question l'idée de la nécessité d'une institutionnalisation régionale de l'action climatique au Québec. Parier sur le recours à des formes d'organisation collective lourde (comme le retour d'un échelon régional), dépendantes de l'État pour pérenniser des collaborations nouées autour de projets d'adaptation, apparaît d'autant plus risqué à l'heure où l'État québécois semble avoir placé sa confiance dans la représentation municipale. Le milieu communautaire peut proposer des solutions réalisables aux personnes élues, c'est-à-dire qui sont financièrement et politiquement viables. Cette démarche, qui s'inscrit dans une perspective de « municipalisme pragmatique » (Fournis et Lewis, 2025), offre une voie prometteuse pour l'adaptation dans les territoires québécois.

RÉFÉRENCES

Birchall, S. J., Bonnett, N., et Kehler, S. (2023). The influence of governance structure on local resilience : Enabling and constraining factors for climate change adaptation in practice. *Urban Climate*, 47, 101348. <https://doi.org/10.1016/j.uclim.2022.101348>

Fournis, Y. (2026). Une relecture politique du modèle québécois de développement : Études régionales et gouvernance des territoires au Québec. *Sociologia Urbana e Rurale*, 47(138), 16-39. <https://doi.org/10.3280/SUR2025-138002>

Fournis, Y. et Lewis, N. (2025). Les maires des petites municipalités québécoises font-ils des politiques publiques? *Canadian Journal of Urban Research* 34, 20-34. <https://doi.org/10.36939/cjur/vol34no/art439>

Mazeaud, A., Aulagnier, A., Smith, A., et Compagnon, D. (2022). La territorialisation de l'action climatique. *Pôle Sud*, 57(2), 5-20. <https://doi.org/10.3917/psud.057.0005>

Mazeaud, A. (2021). Gouverner la transition écologique plutôt que renforcer la démocratie environnementale : Une institutionnalisation en trompe-l'œil de la participation citoyenne. *Revue française d'administration publique*, 179(3), 621-637. <https://doi.org/10.3917/rfap.179.0107>

Noblet, M. et Brisson, G. (2017). Adaptation to climate change in Quebec's coastal zone : A difficult transformation of public action. *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, 9 (03), 282-298. [world]. <https://doi.org/10.1108/IJCCSM-04-2016-0047>

Smith, A. (2019). Travail politique et changement institutionnel : une grille d'analyse. *Sociologie du travail*, 61(Vol. 61-n° 1), 1-23.

Tobin, P., Farstad, F. M. et Tosun, J. (2023). Intermediating climate change : The evolving strategies, interactions and impacts of neglected "climate intermediaries". *Policy Studies*, 44(5), 555-571. <https://doi.org/10.1080/01442872.2023.2230899>

Weissenberger, S. et Birchall, J. S. (2025). Regional climate change adaptation planning in Canada : Actors and their articulation. *Canadian Geographies / Géographies Canadiennes*, 69(1), e12960. <https://doi.org/10.1111/cag.12960>



© Auteur(s), 2026. [Le Climatoscope dispose d'une licence non exclusive de publication et de diffusion. Article publié sous licence CC BY 4.0.](#)



Crédit photo : Roman Boldyrev_CC BY-NC-SA 2.0_flickr