



La mise à l'agenda gouvernemental des risques
sanitaires liés à l'environnement : une comparaison
France-Québec sur la mise à l'agenda de situations
de risque au cours des dix dernières années

INSTITUT NATIONAL
DE SANTÉ PUBLIQUE
DU QUÉBEC

Québec 

La mise à l'agenda gouvernemental des risques sanitaires liés à l'environnement : une comparaison France-Québec sur la mise à l'agenda de situations de risque au cours des dix dernières années

Direction de la santé environnementale
et de la toxicologie

Avril 2011

AUTEURES

Geneviève Brisson, LI. B., Ph. D. anthropologue
Direction de la santé environnementale et de la toxicologie
Institut national de santé publique du Québec

France Gagnon, Ph. D, professeure
Téluq-UQAM

AVEC LA COLLABORATION DE

Jean Turgeon, Ph. D., professeur
École nationale d'administration publique

Dominique Gagné, M.A., conseillère scientifique
Direction de la santé environnementale et de la toxicologie
Institut national de santé publique du Québec

RELECTURE SCIENTIFIQUE

Maude Chapados, Ph. D., agente de planification, de programmation et de recherche
Vice-présidence aux affaires scientifiques
Institut national de santé publique du Québec

SECRÉTARIAT

Diane Bizier Blanchette, agente administrative
Direction de la santé environnementale et de la toxicologie
Institut national de santé publique du Québec

Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur le site Web de l'Institut national de santé publique du Québec au : <http://www.inspq.qc.ca>.

Les reproductions à des fins d'étude privée ou de recherche sont autorisées en vertu de l'article 29 de la Loi sur le droit d'auteur. Toute autre utilisation doit faire l'objet d'une autorisation du gouvernement du Québec qui détient les droits exclusifs de propriété intellectuelle sur ce document. Cette autorisation peut être obtenue en formulant une demande au guichet central du Service de la gestion des droits d'auteur des Publications du Québec à l'aide d'un formulaire en ligne accessible à l'adresse suivante : <http://www.droitauteur.gouv.qc.ca/autorisation.php>, ou en écrivant un courriel à : droit.auteur@cspq.gouv.qc.ca.

Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source.

DÉPÔT LÉGAL – 3^e TRIMESTRE 2011
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA
ISBN : 978-2-550-62164-5 (VERSION IMPRIMÉE)
ISBN : 978-2-550-62165-2 (PDF)

©Gouvernement du Québec (2011)

REMERCIEMENTS

Cette recherche bénéficie d'un financement de l'Agence française de sécurité sanitaire en environnement et au travail (AFSSET).

Nos plus sincères et chaleureux remerciements à tous les informateurs, de France et du Québec, pour leur présence, leurs propos et leur intérêt pour cette enquête. De même, l'excellente collaboration de plusieurs personnes de l'AFSSET, dont celles de madame Régine Boutrais et de monsieur Benoît Vergriette, a été très appréciée pour l'enquête sur le site français. Au Québec, madame Priscilla Taché a également collaboré. Enfin, nous remercions chaleureusement le Groupe de recherche sur les politiques publiques et la santé (GÉPPS), dont le soutien scientifique constant a permis la réalisation de ce travail.

AVANT-PROPOS

Ce rapport présente le résultat d'une enquête préliminaire effectuée en France et au Québec au sujet des risques sanitaires environnementaux. Cette enquête a été menée à la suite d'une préoccupation exprimée par l'Agence française de sécurité sanitaire pour l'environnement et le travail (AFSSET)¹. En effet, des membres de cet organisme avaient constaté une différence entre la France et le Québec sur les risques soulevant la controverse. Ils ont octroyé un financement permettant d'amorcer une réflexion de sciences sociales à ce propos, et ce, au moyen d'une démarche exploratoire sur les deux sites qu'ils avaient identifiés.

Le but poursuivi par la démarche exploratoire était d'abord de mettre au jour les principales situations de controverse, et ce, afin de mieux cibler des cas intéressants pour des études ultérieures. Un autre objectif était d'esquisser des catégorisations de facteurs à partir de similarités et de différences entre les deux sites à l'étude. Ces catégories étaient tournées aussi vers une utilité ultérieure, soit de contribuer à bâtir une grille analytique pouvant être utilisée par la suite dans des études de cas approfondies. Tout facteur pouvant influencer sur les controverses et leur mise à l'agenda gouvernemental a donc été inscrit dans cette comparaison; notamment, les disparités dans l'organisation politique et administrative ont été posées comme de tels facteurs, plutôt que comme un constat de départ.

L'enquête a donc été résolument orientée vers une dimension pragmatique, le but du processus étant de développer des éléments (cadre conceptuel, outils) et d'identifier des thématiques porteuses permettant de proposer ultérieurement des actions de recherche plus substantielles. Cette visée pratique ainsi que le contexte exploratoire de l'ensemble de la démarche, doivent être pris en compte dans la lecture des résultats obtenus. L'ensemble de l'enquête ne prétend pas constituer une analyse politique théorique approfondie des facteurs de controverse et de mise à l'agenda.

¹ Cet organisme est devenu depuis 2010 l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

RÉSUMÉ

Contexte

Ce document résume les principaux résultats d'une recherche financée par l'Agence française de sécurité sanitaire pour l'environnement et le travail (AFSSET)². Cette recherche a été menée en 2008 et 2009 à l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) en partenariat avec le Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé (GÉPPS).

Le principal objectif de cette recherche était de proposer des éléments théoriques et méthodologiques permettant d'étudier les situations de risque sanitaire faisant l'objet de débats publics en France et au Québec, plus particulièrement lors de la mise à l'agenda gouvernemental. Différents travaux ont été réalisés à cet effet. Dans le cadre de la recherche, une enquête a été réalisée afin de cerner les facteurs de mise à l'agenda gouvernemental qui sont plus spécifiquement en jeu en France et au Québec dans le cas de situations de risques sanitaires environnementaux. Des groupes de discussion ont été menés auprès de plus de 40 experts et chercheurs appartenant aux milieux universitaire, gouvernemental et paragouvernemental, spécialistes des problématiques sanitaires environnementales. En France, des entretiens individuels complémentaires ont été menés avec 11 personnes.

L'inventaire des controverses sur les risques sanitaires environnementaux

L'enquête comparative menée en France et au Québec a permis de dresser un inventaire des situations de risque sanitaire environnemental qui ont fait l'objet de controverses au cours des dix dernières années. Des constantes sont apparues entre les deux sites à l'étude :

Chaque groupe d'informateurs a cité des situations locales autant que nationales;

- Les risques industriels et les risques agroalimentaires représentent la part la plus importante des controverses citées;
- Les situations de risque mentionnées ont été associées à l'eau, à l'air et au sol, composantes associées à la définition classique de l'environnement;
- Des controverses associées à des substances chimiques ont été citées sur les deux sites, même si ce ne sont pas les mêmes composés qui semblent créer le débat.

Parmi les risques controversés similaires en France et au Québec, notons le bisphénol-A, les pesticides agricoles, les installations nucléaires, les sites industriels contaminés, les lignes à haute tension et les rejets pharmaceutiques dans l'eau.

Certaines controverses importantes au Québec n'ont aucunement été citées en France, telle la production porcine ou les sites d'enfouissement des matières résiduelles domestiques. Certaines controverses sont beaucoup plus fréquemment citées sur l'un des sites. Au Québec par exemple, la qualité de l'air ambiant, la pollution atmosphérique, l'eau et les changements climatiques retiennent davantage l'attention. Enfin, des situations sont jugées

² Aujourd'hui intégrée au sein de l'Agence nationale de sécurité sanitaire (ANSES).

émergentes au Québec, comme les nanotechnologies, les OGM et les éoliennes. Ces situations sont déjà des controverses bien établies en France.

Les facteurs de controverses publiques

Les résultats de l'enquête ont mis au jour des facteurs ayant contribué aux controverses publiques sur les risques énoncés, dont plusieurs ont été cités et décrits de façon similaire par les informateurs français et québécois. Par exemple :

- La mobilisation des groupes de pression (ou associations);
- L'interpellation des médias;
- Les valeurs sociales.

L'action de certains acteurs est appréciée plus négativement au Québec :

- Les « lanceurs d'alerte », surtout lorsqu'il s'agit de scientifiques prenant publiquement la parole;
- Les autorités gouvernementales, y compris celles de santé publique, lorsqu'elles se mêlent aux débats d'opinion.

Le rôle des scientifiques est perçu différemment dans les deux sites. Par exemple, au Québec une grande responsabilité leur est attribuée dans les conflits.

Ces éléments font écho à certains modèles d'analyse du problème public. Ils soulignent l'importance de la formulation d'une demande par des groupes sociaux particuliers et l'existence de conflits entre ceux-ci et l'État. L'influence des valeurs, perceptions et représentations sociales des acteurs appuie aussi l'idée que le problème public se construit, tout comme le risque. Enfin, l'ensemble de ces facteurs ajoute aux critiques formulées sur la société actuelle dite de « risque zéro ».

Les facteurs de mise à l'agenda gouvernemental

L'enquête a voulu expliquer pourquoi les gouvernements français et québécois s'intéressent à certains risques et les mettent à l'agenda. Des facteurs semblent comparables pour la France et le Québec, soit l'action des groupes d'intérêt et la médiatisation des situations de risque. Des éléments diffèrent cependant entre les deux sites. Au Québec, les élus politiques paraissent plus présents. En France les données scientifiques et les expertises semblent davantage mises de l'avant, et les agences de santé publique ont une place centrale.

Des mécanismes institutionnels variés ont été identifiés, bien qu'ils n'aient pas toujours été nommés spontanément par les informateurs. Un questionnement commun émerge chez les informateurs français et québécois quant à la portée d'instances de consultation, comme le Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE) et la Commission nationale des débats publics (CNDP).

Retombées de la recherche et perspectives d'avenir

Cette recherche montre l'intérêt d'étudier davantage la mise à l'agenda gouvernemental pour documenter les situations de risques sanitaires environnementaux, et plus particulièrement celles faisant l'objet de controverses.

L'étude sociopolitique de la mise à l'agenda du risque est peu documentée. Le développement de méthodologies, de cadres conceptuels et de répertoires de situations de risque constitue un apport pertinent et intéressant pour la compréhension et l'étude critique du sujet. La démarche de recherche suggère enfin le développement d'un réseau francophone pour l'étude des risques sanitaires environnementaux.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX	XI
INTRODUCTION.....	1
1 PROBLÉMATIQUE ET AGENDA POLITIQUE ASSOCIÉ AU DÉBAT PUBLIC.....	3
1.1 Mise à l'agenda	3
1.2 Construction du problème public	3
1.3 Analyse de la mise à l'agenda de problèmes publics	4
2 OBJECTIFS DU PROJET ET QUESTION À L'ÉTUDE.....	7
3 MÉTHODE.....	9
3.1 Population à l'étude et échantillon	9
3.2 Approches de collecte de données.....	9
3.3 Recrutement	10
3.4 Collecte de données	10
3.5 Analyse de données et limite.....	11
3.6 Considérations éthiques	11
4 PRÉSENTATION DES RÉSULTATS.....	13
4.1 Les problèmes publics au cours des dix dernières années	13
4.1.1 En France	13
4.1.2 Au Québec.....	14
4.1.3 Comparaison	17
4.2 Les facteurs influençant la controverse publique	18
4.2.1 En France	18
4.2.2 Au Québec.....	21
4.2.3 Comparaison	26
4.3 Les facteurs influant sur la mise à l'agenda gouvernemental.....	26
4.3.1 En France	27
4.3.2 Au Québec.....	29
4.3.3 Comparaison	34
5 CONCLUSION DE L'ENQUÊTE	37
RÉFÉRENCES.....	39
ANNEXE 1 PROFILS SOCIODÉMOGRAPHIQUES DES INFORMATEURS POUR CHAQUE GROUPE DE DISCUSSION RÉALISÉ	41
ANNEXE 2 SITUATIONS PROPOSÉES POUR DES ÉTUDES APPROFONDIES.....	49

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Facteurs de mise à l'agenda gouvernemental des risques sanitaires liés à l'environnement et dimensions du processus décisionnel (tiré de Brisson <i>et al.</i> 2011)	5
Tableau 2	Bilan des situations de risque controversées en France (1999 à 2009)	13
Tableau 3	Bilan des situations de risque controversées au Québec (1999 à 2009).....	15

INTRODUCTION

Les environnements naturels et bâtis ne sont pas sans risque pour la santé humaine, et évaluer ces effets potentiels fait partie des activités de santé publique. Cette évaluation du risque se situe par ailleurs à l'intérieur d'un cadre global de gestion des risques, où les données scientifiques entrent en compétition avec d'autres facteurs de prise de décision de nature sociale, culturelle, économique, administrative et politique. Qui plus est, au-delà des données scientifiques, sont aussi mises au jour des incertitudes et des limites de la science, ainsi que différentes perceptions du risque. Ce contexte donne souvent lieu à des débats sociaux, des tensions et des controverses.

Quels facteurs considère un gouvernement dans sa prise de décision? Comment les États gèrent-ils le risque, et quels principes appliquent-ils quant à ceux-ci? Est-ce que certains éléments décisionnels transcendent les frontières? En effet, la prise en compte de situations de risque sanitaire par les États est indéniable. Pourtant, seules certaines d'entre elles passent de la sphère scientifique à la sphère décisionnelle d'un gouvernement. De plus, des risques sont mis au jeu dans le débat public de certains pays, mais pas dans d'autres. Il semble donc important d'explorer davantage les situations de risques qui sont font l'objet de controverses dans des États tels la France et le Québec, et de comprendre davantage comment ils sont mis à l'agenda par ces gouvernements et mis sur agenda? Pour ce faire, une enquête préliminaire a été réalisée sur les deux sites à l'étude au cours du printemps 2009. Les résultats sont présentés ici, après une présentation du cadre conceptuel et des méthodes sous-tendant ce travail.

1 PROBLÉMATIQUE ET AGENDA POLITIQUE ASSOCIÉ AU DÉBAT PUBLIC

1.1 MISE À L'AGENDA

La mise à l'agenda (*agenda setting*) est un terme consacré en science politique pour désigner le processus de prise en compte de problèmes publics. Elle est aussi appelée « inscription sur l'agenda politique ». Dans les écrits théoriques consultés, ce processus désigne une séquence au cours de laquelle un problème est jugé par les autorités publiques, et/ou par des individus extérieurs au gouvernement mais y étant associés³, comme relevant de l'attention des autorités publiques, donc de la responsabilité politique. Le processus se caractérise donc par le passage d'un groupe d'intérêts à un autre; ainsi, selon Cobb, Ross et Ross, la mise à l'agenda est un processus « *by which demands of various groups in the population are translated into items vying for the serious attention of public officials* (Cobb et al., 1976, 126) » (Howlett et Ramesh, 2003, 129).

La mise à l'agenda s'insère dans un processus plus vaste associé aux politiques publiques et qui peut comporter un certain nombre d'étapes telles que l'émergence, la mise à l'agenda, la formulation et la mise en œuvre. Cette schématisation dite séquentielle permet de suivre le développement des politiques, mais elle est cependant contestable, notamment parce que les différentes étapes ne sont pas nécessairement toutes suivies lors du développement des politiques publiques et leur ordre peut être inversé (Muller et Surel, 1998).

1.2 CONSTRUCTION DU PROBLÈME PUBLIC

Pour tous les auteurs consultés, une importance particulière est accordée aux débats sur les enjeux lorsqu'on analyse la mise à l'agenda gouvernemental. En effet, la mise à l'agenda surviendrait lorsqu'un enjeu spécifique d'une société est perçu par les acteurs politiques et sociaux comme appelant un débat, voire une intervention des autorités compétentes (programmes, budgets, etc.).

Cette importance s'explique par le fait que le processus d'inscription à l'agenda politique implique nécessairement un problème à y inscrire, mais un problème public, c'est-à-dire qui est entré dans la sphère publique et qui soulève des débats publics. Toute problématique sociale ne devient pas nécessairement un problème public et tout problème public ne traduit pas nécessairement un problème social déjà clairement articulé (Knoepfel *et al.*, 2001). Ainsi, comme le mentionne Vassopoulou, « un problème public peut être aussi bien la récupération d'une préoccupation sociale antérieure qu'une construction politique originelle » (dans Knoepfel *et al.*, 2001, p. 148). Garraud identifie trois conditions pour que le problème puisse être considéré comme étant un problème public : « (1) la constitution d'une demande émanant de groupes sociaux particuliers, (2) le développement d'une controverse ou d'un débat public et (3) l'existence d'un conflit entre les groupes sociaux organisés et les autorités politiques » (dans Knoepfel *et al.*, 2001, p. 147-148). Ainsi, les conditions de

³ L'inclusion ou non de ce sous-groupe d'acteurs varie selon les auteurs.

problématisation publique sont intrinsèquement associées aux conditions de controverse, et c'est en ce sens qu'elles seront soulevées dans cette enquête.

Plusieurs facteurs influencent le processus de construction d'un problème public. Des auteurs estiment que le problème est « directement lié aux perceptions, aux représentations, aux intérêts et aux valeurs des acteurs concernés à titre d'individus et/ou de groupes organisés » (Knoepfel *et al.*, 2001, p. 143). Les perceptions peuvent être considérées comme une réalité politique car elle produit un effet concret (Waters dans Jones et Baumgartner, 2005). Par exemple, des conséquences peuvent découler de la mise à l'agenda politique d'un problème sur la seule base de sa connotation « effrayante » :

« What are the consequences of making public policy based on the preferences of the most fearful? First, society (rather than simply the most fearful) pays a large risk premium (often to reduce very tiny probabilities of death to very few people). Second, there is a redistribution of income from the less to the more fearful. Unlike private insurance, the redistribution resulting from government regulation is involuntary (all buyers have to pay higher prices for the regulated product, not just the most fearful). Third, the freedom of individuals is reduced, perhaps needlessly. This is true where the provision of more or better information by government would permit individuals to act to reduce the risks they face in such a way as to maximize their utility. Fourth, for any given size of social budget for reducing risks, devoting more resources to the risks most feared by the most fearful citizens means that fewer lives can be saved than could be if least cost first, then gradually working one's way up the list to more costly actions (Breyer 1993; Stanbury 1992) » (Stanbury dans Jones et Baumgartner, 2005, p. 217).

Les interactions entre les acteurs concernés sont également un élément associé à la construction d'un problème public (Knoepfel *et al.*, 2001). Entre autres, les dynamiques de pouvoir peuvent être considérées dans l'analyse. Savoir qui contrôle le processus de définition d'un problème public, et par conséquent les modalités de sa résolution, serait ainsi un enjeu politique fondamental. Le groupe d'acteurs qui réussit à imposer sa définition du problème deviendrait le propriétaire ou le dépositaire légitime de ce problème (Knoepfel *et al.*, 2001).

1.3 ANALYSE DE LA MISE À L'AGENDA DE PROBLÈMES PUBLICS

L'analyse de la mise à l'agenda et celle de la problématisation sont sous-tendues par plusieurs écoles théoriques distinctes. Alors que certains auteurs ont développé des modèles généraux de mise à l'agenda, d'autres ont développé des modèles-types de mise à l'agenda rendant compte du rôle des acteurs intéressés, des ressources utilisées et des institutions mobilisées. Cependant, aucun modèle ne permet de décrire à lui seul tous les facteurs de mise à l'agenda ni tout le processus (Knoepfel *et al.* 2001).

Une métasynthèse réalisée sur les principaux facteurs de mise à l'agenda gouvernemental dans le cas de risques sanitaires environnementaux (Brisson *et al.*, 2011) a permis de dégager un certain nombre de facteurs pouvant exercer une influence sur la mise à l'agenda gouvernemental de risques sanitaires liés à l'environnement. Les éléments suivants ont pu

être identifiés comme des facteurs potentiels, et ces éléments peuvent être regroupés en quatre dimensions.

Tableau 1 Facteurs de mise à l'agenda gouvernemental des risques sanitaires liés à l'environnement et dimensions du processus décisionnel (tiré de Brisson *et al.* 2011)

Dimensions	Facteurs de mise à l'agenda
Normative	Contexte historique
	Valeurs
	Crise ou catastrophe
Cognitive	Informations scientifiques
	Médiatisation
Institutionnelle	Judiciarisation du débat
Politique	Lobby fort de groupes de pression
	Mobilisation rapide et organisée
	Changement de gouvernement

Les résultats de la métasynthèse semblent permettre de conclure que la mise à l'agenda de risques sanitaires liés à l'environnement ne s'inscrit pas dans un idéal type, ni dans une modélisation théorique unique. En découle un constat plus pragmatique, soit que l'analyse de la mise à l'agenda gouvernemental, dans ces risques sanitaires liés à l'environnement, pourrait bénéficier d'une approche d'hybridation des modèles d'analyse. Knoepfel et ses collaborateurs (2001) en arrivent aux mêmes conclusions, et présentent à la fois les différentes dimensions dont une analyse politique devrait tenir compte.

2 OBJECTIFS DU PROJET ET QUESTION À L'ÉTUDE

L'enquête dont les résultats sont présentés ici s'inscrit dans le cadre plus vaste d'une démarche exploratoire de recherche portant sur les risques sanitaires liés à l'environnement et faisant l'objet de débats publics dans les deux sites à l'étude : la France et le Québec. L'enquête avait pour objectif de comparer les facteurs de mise à l'agenda gouvernemental et ceux liés à l'étape de problématisation préalable.

Les objectifs spécifiques de l'enquête ont été les suivants :

- Réaliser un bilan des situations de risque ayant fait l'objet de controverses au cours des dix dernières années en France ou au Québec;
- Identifier des facteurs pouvant influencer sur le fait que des risques sanitaires reliés à l'environnement deviennent ou non l'objet de controverses publiques;
- Identifier des facteurs pouvant influencer sur le fait que des risques sanitaires reliés à l'environnement sont mis ou non à l'agenda gouvernemental.

3 MÉTHODE

3.1 POPULATION À L'ÉTUDE ET ÉCHANTILLON

L'enquête désirait interroger les spécialistes des questions du risque sanitaire lié à l'environnement œuvrant dans les organismes suivants, en France ou au Québec :

- Organismes gouvernementaux et paragouvernementaux en santé et environnement;
- Facultés, départements et centres de recherche universitaires.

Afin d'identifier les spécialistes, une liste a été établie par la consultation des sites Internet pertinents, ainsi que par la consultation d'informateurs clés du domaine, français et québécois. La composition de cette liste visait une diversification des profils sociodémographiques.

Le nombre total des spécialistes pouvant être des répondants de l'enquête n'étant pas connu, un échantillon de 40 personnes (20 en France et 20 au Québec) a été jugé pertinent afin d'illustrer la diversité des opinions sur la question. Afin de tenir compte des refus possibles, plus de candidats ont été contactés, soit 56 personnes en France, et 42 au Québec. Au total, 23 personnes en France et au Québec ont participé à l'enquête. Le fait que l'enquête soit sur invitation, que des organismes reconnus dans leur pays respectif participent au recrutement et que les personnes invitées étaient déjà associées à ce sujet a influé positivement sur le taux de participation. Par contre, les disponibilités de certains informateurs visés étaient très limitées, et c'est la principale raison de refus qui a été invoquée.

3.2 APPROCHES DE COLLECTE DE DONNÉES

La recherche a été menée sur deux sites (France et Québec). Une approche qualitative a été retenue pour répondre à la question de recherche et a fait appel à deux méthodes distinctes : les groupes de discussion et les entretiens individuels.

Pour chacun des sites à l'étude, nous avons eu recours à des groupes de discussion et à un court questionnaire sociodémographique. Au total, six groupes de discussion (6) ont été menés, composés de 7 à 12 personnes. Dans tous les groupes de discussion, des informateurs des organismes gouvernementaux et des universités ont pu être réunis (annexe 1). De même, la majorité des domaines d'expertise associés à la santé environnementale ont été représentés lors de chacun des entretiens de groupe, même si, à l'occasion, des spécialités ont pu être mieux représentées (domaines de l'eau et de la toxicologie) et que les domaines associés aux sciences sociales ont été moins présents. Ces groupes ont permis de recueillir des informations et d'échanger à partir des résultats de la métaanalyse en cours sur les facteurs de mise à l'agenda politique et d'illustrations tirées du contexte québécois. Cette méthode a permis d'atteindre un échantillon satisfaisant. De plus, la formule de discussion a contribué à obtenir plus d'informations et de délibérer sur les risques et les facteurs de mise à l'agenda public (Gauthier, 2004).

Par ailleurs, des entrevues individuelles avec des experts universitaires et gouvernementaux (11 personnes) ont été conduites en France. Cette méthode a été nécessaire sur ce site uniquement. Le contenu de la grille d'entrevue était similaire à celui du groupe de discussion. Le recours à ce moyen (*unimode desing*) est considéré comme efficace pour éviter des biais de mesure, possibles dans le cas de méthodes mixtes (Dillmann, 2007). Le recours à ce mode mixte pour réunir des données similaires se justifie par le désir de maximiser le taux de réponses possibles et les coûts d'une enquête se déroulant en partie en France. Ces entrevues ont permis de rencontrer des personnes intéressées à l'enquête, mais dont l'horaire ne cadrait pas avec le calendrier de rencontres des groupes de discussion prévu et la durée du séjour des chercheuses à Paris. Au niveau du contenu, cette collecte de données résiduelles a surtout permis de valider les groupes de discussion tenus en France avec un plus grand nombre de sujets⁴.

3.3 RECRUTEMENT

La phase de recrutement a eu lieu en février et mars 2009. Pour chaque site, une professionnelle de recherche s'est chargée de la logistique de recrutement, qui s'est déroulée par courriels individualisés, dans une approche de « design sur mesure »⁵. À la suite de ces procédures, les dates de tenue des rencontres ont été fixées en considérant celles où une majorité de participants était disponible. Un courriel de confirmation de l'événement, précisant les détails logistiques, a été envoyé à chaque répondant ayant manifesté son désir de participer à l'événement à une date donnée. Pour la France, les 11 participants intéressés, mais non disponibles aux moments retenus pour la tenue des groupes de discussion ont été recontactés, par courriel ou par téléphone, afin d'évaluer la possibilité de réaliser avec eux une entrevue individuelle.

3.4 COLLECTE DE DONNÉES

La collecte des données a été réalisée entre le 26 mars et le 22 avril 2009 à Québec et à Montréal (Québec) et entre le 29 mars et le 7 avril 2009 à Paris. Les rencontres de groupe se sont déroulées respectivement à l'INSPQ et à l'AFSSET. Les entrevues se sont déroulées dans un lieu choisi par les participants, le plus souvent leur milieu de travail, et ont été enregistrées. L'animation des groupes et les entrevues ont été faites par deux des chercheuses du projet, qui ont de l'expérience avec ces méthodes d'enquête. Elles ont été assistées de professionnelles de recherche.

Une grille d'entretien a été développée afin de guider les groupes de discussion et les entrevues. Le contenu de cette grille a été élaboré en regard des objectifs énoncés et à partir de la recension des écrits de type métasynthèse réalisée dans le cadre d'un autre volet de ce projet. Les questions de cette grille visaient à documenter les aspects suivants :

- les situations de risque ayant fait l'objet de controverses au cours des dix dernières années en France ou au Québec;

⁴ Par ailleurs, ces entrevues ont permis des interactions menant au partage d'un savoir d'expertise.

⁵ Traduction libre de *tailored design*, proposé par Dillman, 2007.

- les facteurs pouvant influencer sur le processus de controverse dans le cas de risques sanitaires reliés à l'environnement;
- les facteurs pouvant influencer sur le processus de mise à l'agenda gouvernemental dans le cas de risques sanitaires reliés à l'environnement;
- les situations de controverse politique intéressantes pour des études ultérieures et les caractéristiques sociodémographiques des répondants, par l'intermédiaire d'un questionnaire remis au début de la rencontre.

Les outils ont été validés par consultation d'informateurs clés du domaine ainsi que par un prétest réalisé auprès de spécialistes de la question des controverses environnementales (n = 5).

3.5 ANALYSE DE DONNÉES ET LIMITE

Les résumés des groupes de discussion ont servi de base à l'analyse thématique. Pour la France, les entretiens individuels ont ensuite été consultés. Pour les questionnaires sociodémographiques, les données ont été compilées sur chiffrier Excel. Les données ont été classées selon les thèmes du questionnaire et analysées de façon descriptive pour chaque site d'étude. Une comparaison entre la France et le Québec a ensuite été réalisée.

Une limite importante de notre analyse découle cependant de la quantité d'informations recueillies. En effet, malgré tout le souci méthodologique déployé, une différence importante a été constatée entre les deux sites à l'étude. Beaucoup plus de données ont été mises au jour pour le Québec, ce qui teinte les résultats du rapport. Plusieurs éléments peuvent avoir influencé ce fait, dont le nombre de participants total (23 en France et 30 au Québec); le nombre de groupes de discussion tenus (4 au Québec; 2 en France); et une moins grande familiarité des participants français avec la méthode du groupe de discussion.

3.6 CONSIDÉRATIONS ÉTHIQUES

Ce projet a été approuvé par le Comité d'éthique de la recherche de la Téluc (UQAM). Toutes les mesures nécessaires ont été prises au cours du processus de recherche pour respecter la confidentialité des participants, qui en ont été informés au moment de la collecte de données. Dans le cas des groupes de discussion, le respect de la confidentialité des propos est également tributaire de chaque participant et ce fait a été mentionné clairement. L'analyse a été réalisée sur des données dénominalisées. Les participants ont aussi été invités à signer des formulaires de consentement. Les règles de conservation des documents, requises par les politiques de l'INSPQ et du MSSS, ont aussi été respectées. Les membres de l'équipe de recherche ont d'ailleurs signé un engagement de confidentialité répondant aux normes en vigueur à la Téluc quant au respect de la confidentialité et des renseignements personnels.

4 PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

4.1 LES PROBLÈMES PUBLICS AU COURS DES DIX DERNIÈRES ANNÉES

4.1.1 En France

Les données recueillies auprès des informateurs français ont tracé un portrait assez convergent des situations de risques sanitaires environnementaux étant devenues des problèmes publics, et plus particulièrement car elles ont soulevé des controverses en France au cours des dix dernières années (tableau 2). Les situations énoncées ont été reprises d'une rencontre à une autre, c'est pourquoi l'occurrence des éléments n'est pas mentionnée ci-après⁶.

Tableau 2 Bilan des situations de risque controversées en France (1999 à 2009)

Milieu	Source de risque controversée	Problème de santé controversé
Eau	Rejets de médicaments dans l'eau	
Air et changements climatiques	Canicule 2003 et changements climatiques	Syndrome PENISC
Ondes	Wifi et téléphonie mobile Antennes relais Lignes à haute tension	
Chimique	Éthers de glycol et parabènes Dioxines BPC	Perturbateurs endocriniens
Minéraux	Amiante Uranium (déchets miniers)	Saturnisme (métaux lourds et plomb) en Guyane
Industrie	Nucléaire (installations) Pollution des sites industriels Nanotechnologies Éoliennes AZF Toulouse	Déterminants environnementaux du cancer
Agriculture et alimentation	Pesticides agricoles Bisphénol-A OGM et biotechnologies	Vache folle

Deux secteurs d'activité humaine retiennent l'attention. D'une part, l'agriculture et l'alimentation forment une catégorie souvent citée et liée à des risques chimiques et bactériologiques (pesticides agricoles, maladie de la vache folle, bisphénol-A, OGM et biotechnologies). D'autre part, des sources industrielles de risque sont citées pour des problématiques localisées ou générales. Les nanotechnologies, la pollution industrielle, les

⁶ n = 2 dans tous les cas.

installations nucléaires et les éoliennes sont des sujets génériques. Parmi les exemples précis, très localisés, la catastrophe de l'usine AZT à Toulouse est la plus souvent énoncée. De plus, les déterminants environnementaux du cancer sont identifiés comme un sujet controversé en France au cours des dernières années. Les risques associés aux ondes ont aussi occupé une part importante des discussions. Selon nos informateurs, il s'agit de l'un des principaux sujets de controverse. À cet égard, les situations citées sont les antennes relais, la téléphonie mobile et les autres liens sans fil (Wifi, Internet), ainsi que les lignes à haute tension. Les risques associés à des substances chimiques sont nommés à travers des exemples généraux tels les contaminants industriels (pesticides, éthers de glycol, parabènes dans les cosmétiques, BPC et dioxines). Les perturbations endocriniennes associées à ces substances sont aussi controversées. Les sols et les minéraux sont également identifiés comme sources de controverse, par exemple l'amiante, les déchets de mines d'uranium et les cas de saturnisme en Guyane française. Enfin, d'autres situations ont été moins citées. Les situations liées à l'air ne sont pas fréquemment citées, hormis le syndrome PENISC, soit celui lié à la qualité de l'air intérieure de bâtiments malsains. Les changements climatiques peuvent y être associés, notamment l'épisode de canicule de 2003. Les risques liés à l'eau n'ont pas été abordés lors des discussions, sauf une mention des rejets de médicaments.

Les informateurs ont peu fait état de controverses sanitaires et environnementales émergentes. Ils ont plutôt porté à notre attention que quelques situations ont jeté les bases de l'attitude politique et sociale actuelle à l'égard des risques environnementaux, soit les cas de l'amiante, de Tchernobyl, de la vache folle et de la canicule de 2003.

Enfin, des personnes se sont étonnées que certains risques, identifiés par les scientifiques, n'aient pourtant pas soulevé de controverse sociale et politique et n'étaient pas devenus des problèmes publics. À ce titre, les scientifiques rencontrés ont cité les situations liées à la pollution atmosphérique et les pesticides dans l'eau et l'alimentation.

4.1.2 Au Québec

Les groupes de discussion menés au Québec ont mis en lumière de nombreuses situations de risque. Bien que certaines soient reprises d'une rencontre à une autre, la citation de plusieurs de celles-ci est moins généralisée que dans le cas français. Ce fait sera discuté en présentant de façon détaillée les résultats, résumés dans le tableau suivant (tableau 3).

Tableau 3 Bilan des situations de risque controversées au Québec (1999 à 2009)

Milieu	Situations de risque controversées	Mentions ^a
Eau	Événement climatique extrême	1
	Cyanobactéries	4
	Eau potable contaminée (TCE-Shannon)	3
	Rejets pharmaceutiques	4
	Qualité des eaux de piscine (Montréal) et des plages	2
	Fluoration de l'eau potable	3
	Eau potable municipale	2
	Légionellose/bains à remous	1
Air et changements climatiques	Gaz réfrigérants dans les arénas	1
	Gazon synthétique dans les arénas	1
	Pollution atmosphérique (smog, particules fines, SO ₂)	2
	Herbe à poux	1
	Gaz à effet de serre	2
	Produits isolants	1
	Virus du Nil occidental	2
	Légionellose/climatisation des bâtiments	1
Ondes	Antennes relais	2
	Lignes à haute tension	3
Chimique	Pesticides en milieu résidentiel	3
	Terrorisme/matières dangereuses	1
	Composé retardataire de flamme	1
Minéraux	Amiante	2
	Radon	1
	Mines et résidus (Magnolia)	2
	Déchets d'uranium	1
Industrie	LES et incinération des détritiques (St-Amable, Lachenaie, Québec)	4
	Sites industriels contaminés (Mercier, Alma)	1
	Rabaska (site d'entreposage de gaz liquéfié) et gazoducs	4
	Autoroutes	2
	Centrales et sites d'entreposage nucléaires	3
	Barrage La Romaine	1
	Nanoparticules	1
	Nuisance industrielle (bruits)	2
	Éoliennes	1
Agriculture et alimentation	Production porcine	4
	Listériose	2
	Épandage de boues usées	3
	Étalement urbain	1
	Pesticides agricoles	3
	OGM	2
	Bisphénol-A	3
	Maladie de la vache folle	1
	Antibiotiques vétérinaires	1

^a Nombre de groupes de discussion mentionnant le phénomène.

Au Québec, certaines situations controversées sont ressorties dans toutes les discussions. Pour l'eau, c'est le cas des cyanobactéries et des rejets pharmaceutiques; pour l'agriculture, mentionnons la production porcine. Certains sites industriels demeurent les plus souvent mentionnés comme sources de controverses, il est fait mention alors de problématiques locales liées aux lieux d'enfouissement sanitaire de St-Amable et Lachenaie, ainsi que du projet d'entreposage de gaz liquéfié Rabaska.

Par ailleurs, d'autres situations ont été citées fréquemment. Ainsi, en lien avec l'eau potable, le cas localisé de contamination de Shannon et les débats municipaux sur la fluoration ont retenu l'attention des informateurs. À un degré moindre, une controverse sur la qualité de l'eau des piscines publiques de Montréal a aussi été mentionnée. Dans la catégorie « air intérieur et extérieur », les particules fines, notamment liées au chauffage au bois, sont un thème de débat évoqué occasionnellement par les informateurs. Des sujets associés aux changements climatiques (virus du Nil occidental et gaz à effet de serre) ont eu une attention similaire. Pour les sources de risques liées aux ondes, les lignes à haute tension et les controverses sur les champs électromagnétiques ont reçu une grande attention; on souligne de façon moins importante des cas d'antennes relais. Les contaminations et les risques associés à des mines et à des minéraux ont fait l'objet de quelques mentions, surtout liées à l'amiante et au projet Magnolia. Au niveau des contaminants chimiques, le débat sur les pesticides en milieu résidentiel a été souvent évoqué; il en est de même pour l'usage de ces pesticides en milieu agricole. Le secteur de l'alimentation a aussi retenu l'attention de façon importante pour les cas du bisphénol-A et de l'épandage des boues usées à titre de fertilisants. Fait à noter, les OGM ont été citées parfois comme controverse active, et à d'autres reprises comme risque passé sous silence dans la société québécoise. Enfin, les projets industriels demeurent souvent cités par les informateurs, surtout les controverses sur le projet de centrale nucléaire du Québec (Suroît). Dans une moindre mesure, les controverses sur les nuisances associées à des projets d'autoroutes ou aux bruits d'industries particulières ont également été mentionnées. Mentionnons en terminant que d'autres controverses ont été évoquées, mais à raison d'une fois seulement au cours de notre collecte de données. Le tableau 2 permet d'en prendre connaissance.

Trois situations de controverse ont été identifiées comme émergentes, soit les éoliennes, les nanotechnologies et dans une moindre mesure, la contamination au plomb de l'eau de consommation. Enfin, les informateurs se sont montrés plus loquaces sur les situations identifiées comme des risques par les scientifiques mais ne faisant pas l'objet de controverses publiques. Les cas suivants ont été énoncés :

- Certains dossiers d'aménagement du territoire (ex. : motoneiges);
- Transmissions des virus dans les moyens de transport;
- Risques alimentaires liés à des produits autres que les fromages⁷.

⁷ À l'été 2009, des cas de listériose ont été recensés et associés à la production de fromages artisanaux, entraînant alors une destruction massive de ces produits ainsi que plusieurs conséquences économiques.

Par ailleurs, des sujets ont été identifiés par certains comme étant déjà des problèmes publics, tandis que d'autres jugeaient qu'ils demeureraient passés sous silence en ce moment. Ce fut le cas des thèmes suivants :

- Résidus pharmaceutiques dans l'eau;
- Produits vétérinaires (dans l'eau et l'alimentation);
- Résistance aux antibiotiques dans l'environnement;
- Pesticides agricoles;
- Fumiers et boues usées en milieu horticole;
- Éoliennes;
- OGM.

4.1.3 Comparaison

Force est de constater certaines différences entre l'appréciation des informateurs des deux sites à l'étude. D'abord, les données en France présentent une constance dans les problèmes publics associés aux risques controversés des dernières années. Malgré le moins grand nombre de groupes interrogés, cette unanimité a été confirmée lors d'entrevues. Au Québec, il y a moins de constantes dans les situations citées et une plus grande variété. Ensuite, certains risques sont beaucoup plus fréquemment cités au Québec qu'en France. Plus particulièrement, notons les risques associés à l'eau potable et à l'eau récréative, ceux associés à la qualité de l'air ambiant et à la pollution atmosphérique, ainsi que les changements climatiques. Par contre, les situations de risques associés aux ondes électromagnétiques semblent beaucoup plus controversées en France, ainsi que les problèmes de santé de cause environnementale. Enfin, quoique la nomenclature des situations varie, les participants des deux sites à l'étude relèvent des controverses associées aux risques industriels et agroalimentaires, ainsi qu'à des minéraux ou à leur exploitation. Cependant, certaines controverses importantes au Québec, comme la production porcine, l'utilisation des pesticides domestiques, les fertilisants organiques et l'enfouissement des matières résiduelles domestiques, n'apparaissent aucunement parmi les controverses citées par les informateurs français. Par ailleurs, même si les controverses associées à des substances chimiques ont été citées sur les deux sites, ce ne sont pas les mêmes composés qui semblent créer le débat. Enfin, des situations jugées émergentes à l'un des sites peuvent être déjà des controverses bien établies ailleurs. C'est le cas des pesticides et de la pollution atmosphérique pour la France, mais surtout des nanotechnologies, des OGM et des éoliennes au Québec.

Des constantes peuvent cependant se dessiner en comparant les deux sites à l'étude. D'abord, ont été mentionnés des milieux associés à l'eau, à l'air et au sol, soit les composantes associées à la définition classique de l'environnement. Chaque groupe d'informateurs a cité des situations locales autant que nationales. De plus, les risques industriels et les risques agroalimentaires occupent une part importante parmi les controverses citées. Parmi les cas similaires, notons le bisphénol-A, les pesticides agricoles, les installations nucléaires et les sites industriels contaminés. Pour d'autres types de milieux,

citons les risques associés aux rejets pharmaceutiques dans l'eau et aux lignes à haute tension.

4.2 LES FACTEURS INFLUENÇANT LA CONTROVERSE PUBLIQUE

Une première partie de l'enquête visait à dégager auprès des informateurs les facteurs faisant en sorte que des situations de risque deviennent des problèmes publics, et plus particulièrement l'objet de débats publics, voire de controverses. Ceux-ci se sont d'ailleurs montrés fort loquaces à ce sujet et ont souvent spontanément abordé cette question.

4.2.1 En France

En France, la tenue de deux groupes de discussion et les entrevues individuelles ont permis de mettre en lumière certains facteurs jugés importants dans la controverse publique. Les informateurs français ont spontanément fait état de certains éléments pouvant influencer sur l'émergence et le déroulement de la controverse publique : les lanceurs d'alerte, les scientifiques, les associations ainsi que les médias.

Les scientifiques et ceux qui y sont associés

Les informateurs ont décrit les scientifiques comme occupant traditionnellement une position extérieure aux débats publics. Ils sembleraient peu enclins à prendre publiquement la parole et méfiants envers les médias. Cependant, les informateurs estiment aussi que la neutralité et la crédibilité des scientifiques, qu'ils soient lanceurs d'alerte ou plus réservés, peuvent être questionnées. Selon les informateurs rencontrés, l'idée de pureté du scientifique et de son indépendance totale, relèvent plus du rêve que de la réalité. Les scientifiques auraient eux aussi leurs propres croyances, qui orientent leurs positions; ils auraient également des allégeances et des choix politiques. Les personnes rencontrées tirent deux conclusions de ce constat : 1) les résultats et les positions scientifiques peuvent et doivent être mis en débat; 2) les scientifiques devraient se méfier d'eux-mêmes et « accepter de changer d'avis en cours de route », plutôt que de prendre position dans un camp déterminé.

Souvent associé aux scientifiques, le thème des lanceurs d'alerte a été mentionné à maintes reprises par les informateurs. Ceux-ci les définissent comme des individus qui amorcent la controverse en mettant publiquement en lumière une situation potentiellement risquée, telle la qualité de l'air intérieur dans les crèches (garderies), les pesticides domestiques, etc. Ce sont en général des personnes bien connues, surtout des scientifiques ou des personnalités politiques. Parmi ceux qui ont été explicitement nommés lors de l'enquête, citons le professeur Belpomme pour le dossier du chlordécone et le sénateur Richert pour la qualité de l'air. Le rôle de lanceur d'alerte ne serait pas toujours bien considéré, et ceux qui s'y prêtent peuvent être mis au ban de leur milieu professionnel. Plusieurs des personnes rencontrées s'interrogent sur les motivations des lanceurs d'alerte. Certains participants à l'enquête attribuent leur attitude à un phénomène dit « de Don Quichotte » ou à un désir d'être en vue, surtout lorsque les lanceurs d'alerte ne sont pas spécialistes du sujet qu'ils invoquent publiquement. D'autres informateurs estiment qu'il s'agit plutôt de personnes qui ont tenté de prévenir un risque à l'intérieur de leur milieu professionnel, mais qui n'ont pas été entendues; elles se tournent alors vers la scène publique.

Par ailleurs, à une question précise à ce sujet, les informateurs français estiment que même si certains intellectuels prennent des positions publiques, ce fait est plus rare en santé environnementale. Par contre, certains groupes d'artistes seraient actifs, par exemple dans le théâtre engagé et la littérature de science-fiction. Par la création, ils se saisiraient ainsi de questions contemporaines telles Tchernobyl et les nanotechnologies.

La société civile

Les associations⁸ sont l'un des facteurs les plus fréquemment cités par les informateurs pour leur rôle dans les controverses. Elles sont désignées comme une « institution » en France. Selon les informateurs, le nombre des associations va croissant, de même que leurs spécialisations.

On estime que les groupes de pression peuvent jouer un rôle de lanceurs d'alerte, par exemple dans la région du Rhône au sujet des PCBs. Cependant, le rôle des associations a surtout été défini par les participants de l'enquête en termes de moteurs de mobilisation. Selon les personnes rencontrées, ces mobilisations sont plus fréquentes à une échelle territoriale ou sur un sujet précis. Éventuellement, elles peuvent ensuite être élargies en considérant la problématique sous un angle national ou transfrontalier, ou sous un angle plus populationnel. Ce fut le cas par exemple des pesticides domestiques.

Les informateurs ont aussi fait état d'un nouveau phénomène : certains députés se réunissent en association, afin de se dégager de la ligne de parti et d'adopter une cause commune, propre à une région ou à un groupe particulier. On cite par exemple l'action du sénateur Richert pour la qualité de l'air. Selon les experts rencontrés en entrevue, cette dynamique crée cependant beaucoup de déchirements et de malentendus quant au rôle de député. Ce dernier devrait alors composer avec les ministres de son propre parti, se confronter avec d'autres associations et gérer les demandes des médias tout en conservant sa réserve parlementaire.

Les informateurs citent plusieurs moyens employés par les groupes de pression pour faire passer leurs messages. Entre autres, ils citent le recours au développement d'un savoir scientifique parallèle : des mesures scientifiques seraient prises pour interpeller l'opinion publique, par exemple les polluants dans le sang de ministres français, ou des études d'envergure sont amorcées (telle l'étude sur les OGM du CRIIGEN). Les résultats sont alors remis aux médias. Aux yeux des informateurs, d'autres moyens semblent aussi employés tels le recours aux tribunaux et les manifestations.

Les médias

Les médias ont occupé une large part dans les échanges à propos des facteurs associés à la problématisation publique. Selon les informateurs, les controverses sont souvent liées au traitement médiatique que l'on accorde à une question et non à de vrais enjeux scientifiques. Le cas des changements climatiques est ainsi cité. À ce titre, les médias sont vus comme des acteurs et des parties prenantes du débat. Par ailleurs, les médias représentent aussi un outil aux yeux des informateurs : un relais nécessaire aux lanceurs d'alerte et aux groupes

⁸ Plutôt nommées au Québec comme « groupes communautaires » et « groupes de pression ».

de pression. On estime que les médias reprennent des propos de ces acteurs, puisqu'ils sont ensuite redits par la population en général. Les participants à l'enquête estiment donc que la population forge son opinion sur la base du discours médiatique. Le public adopte la manière dont la presse décrit le risque. On cite comme exemple l'idée de catastrophe au sujet des perturbateurs endocriniens : on pense qu'elle aurait été construite, en partie du moins, à partir d'un reportage télévisé intitulé *Mâles en péril*. Nos interlocuteurs ont également établi qu'en France, les médias nourriraient une grande confiance à l'égard des scientifiques et accorderaient facilement un grand crédit à ce volet de l'information. Cependant, les experts et les chercheurs rencontrés paraissaient plus réservés vis-à-vis les médias. Le rôle d'Internet est également souligné. Il s'agirait d'un canal privilégié aux yeux des informateurs, puisqu'il permettrait à la population de se faire entendre.

La culture et les valeurs

Le rôle de la culture nationale et des valeurs collectives a aussi brièvement été abordé lors des entretiens. Pour certains informateurs, ce facteur ne devrait pas être pris en compte car il n'y a pas un « déterminisme culturel » quant aux risques. D'autres personnes ont mentionné que certaines situations semblent plus propices à soulever la controverse et font écho aux facteurs classiques de perception des risques :

- situations portant atteinte à des populations vulnérables ou à des enfants (le bisphénol-A, la canicule de 2003, la maladie de Creutzfeld-Jacob, etc.);
- situations très facilement visibles (les catastrophes industrielles);
- celles qui touchent de près le mode de vie (l'utilisation de la voiture, la consommation de sel ou de vin);
- celles qui touchent la liberté individuelle (le tabac).

Certains participants à l'enquête ont aussi fait état que l'identité française aurait un enracinement très fort à la ruralité. Cette représentation sociale aurait joué un rôle dans le cas des OGM, par exemple. Par ailleurs, la France est décrite par nos interlocuteurs comme une nation où le rationalisme serait fondateur. D'une part, il serait l'assise d'une culture technocratique, d'autre part d'une prise en considération importante de la science par les citoyens. Nos participants estiment enfin que tous les Français ont une « forte socialisation scientifique », qu'ils attribuent entre autres à l'importance de grandes figures scientifiques telles Marie Curie. Cette histoire a été associée par les informateurs à une position pronucléaire, ce qui apporterait une dimension particulière à ce risque en France⁹. Enfin, la place occupée par l'institution étatique en France témoignerait d'un trait culturel particulier aux yeux des personnes rencontrées. La présence d'un État-providence très centralisé est souvent évoquée. Les situations de crise auraient alors un impact particulier, contribuant à effriter la confiance envers l'État en relevant ses défaillances. Les cas de Tchernobyl et du sang contaminé sont cités à l'appui de cette perception.

⁹ Le discours sur l'autonomie énergétique, après le choc pétrolier des années 1970, a promu le nucléaire. Cette situation ferait en sorte que la France est moins militante contre le nucléaire que d'autres nations, l'Allemagne par exemple.

4.2.2 Au Québec

Les informateurs québécois ont longuement discuté des facteurs pouvant alimenter les controverses publiques au sujet des risques sanitaires environnementaux. Comme mentionné précédemment, le plus grand nombre de groupes de discussion a sans doute influencé la quantité plus importante de données recueillies et analysées sur ces sujets.

Les scientifiques

Le rôle des scientifiques et de l'information scientifique dans les controverses a été cité spontanément dans tous les groupes de discussion. Selon les informateurs, la diffusion de toute information scientifique peut déclencher des débats publics. Les informations scientifiques semblent donner naissance à des débats scientifiques et à des contradictions qui, à leur tour, passent dans la sphère publique. Les personnes interrogées estiment aussi que, lors de controverses, les messages scientifiques ne sont pas entendus et sont décriés par ceux ayant une opinion différente. Ce faisant, on pense que les experts passent beaucoup trop de temps à défendre leurs propos.

En outre, nos interlocuteurs estiment que les incertitudes scientifiques peuvent alimenter les controverses. Les experts rencontrés insistent sur le fait que la présence d'incertitudes est une situation « normale » dans le domaine scientifique et qu'un sujet est rarement réglé de façon définitive. Mais nos interlocuteurs s'interrogent : comment le public, moins informé, peut-il interpréter ces lacunes? En raison du rôle de cette perception civile dans la création d'une controverse publique, les informateurs estiment important de faire comprendre que la vérité scientifique est un mythe, et qu'il s'agirait plutôt d'un processus en constante évolution. Par ailleurs, aux yeux des informateurs rencontrés, ces incertitudes amèneraient certains acteurs à conclure trop hâtivement à l'absence de risques, alors qu'il s'agirait plutôt de l'absence d'informations. On cite comme exemple le cas du site contaminé des lagunes de Mercier, les citoyens auraient reçu la réponse que puisque les substances étaient sous les normes, elles étaient sans risques.

Enfin, la prise en compte par les médias de ce discours scientifique a été mentionnée dans les entretiens. Le rôle des médias comme relayeurs de l'information scientifique est jugé tendancieux par les participants aux groupes de discussion. Selon ces derniers, les médias choisissent d'abord des scientifiques qui passent bien à la télévision, peu importe la qualité de leur expertise ou de leurs propos. Nos interlocuteurs croient que certains experts peuvent aussi jouer ce jeu volontairement, et chercher à faire parler d'eux par l'intermédiaire de débats publics. Les informateurs dénoncent cette pratique et y lisent la marque d'un égocentrisme important.

La société civile

Les groupes de pression, dont les groupes environnementalistes et les regroupements de citoyens, ont été le premier facteur mentionné dans plusieurs groupes de discussion. Les syndicats et les corps professionnels paraissent aussi des regroupements militants en émergence, dont les associations médicales.

Les informateurs estiment que les groupes de pression ont changé au fil du temps. Ces regroupements s'effectuaient autrefois pour l'environnement en général, mais les personnes se regrouperaient maintenant par affinité envers une cause précise associée à la qualité de vie, à l'économie locale ou au psychosocial, telle la présence de porcheries ou de sentiers de motoneige. D'autres informateurs associent à ces motifs de regroupement des facteurs classiques de la perception du risque, tels :

- la peur de perdre un privilège¹⁰ (l'usage illimité de l'automobile, par exemple);
- les risques du quotidien qui les touchent de près (par exemple, la question des pesticides en milieu urbain a mobilisé la population, alors que les pesticides agricoles n'ont pas fait l'objet de controverse);
- les risques associés à des maladies ou à des images fortes. Les gens touchés par le cancer, par exemple, se mobilisent volontiers contre les pesticides car ils ont développé une crainte supérieure à ce sujet.

Les informateurs estiment qu'il y a des conséquences à ces nouveaux modes de regroupement, qu'ils associent à une mobilisation pour des « raisons émotives ». Notamment, les groupes environnementaux actuels auraient changé : leur rôle qui était associé à une expertise est maintenant davantage lié à du militantisme. Selon eux, les discussions ne se situent alors plus sur le même terrain que celui des experts ou des ministères concernés. Ils estiment que cette différence peut entraîner comme effets « des débats sans fin » et de discréditer certains experts sur une base « humaine et non pas scientifique ». Pour cette raison, des experts rencontrés lors de l'enquête estiment que les groupes environnementaux cherchent volontairement la controverse et mettent de l'avant les sujets pouvant toucher une population déjà hypersensible, afin que celle-ci prenne le relais de leurs causes. Certains informateurs commentent cette attitude comme constituant une dérive de la démocratie. Enfin, les informateurs notent que les approches des organismes actuels ont évolué. L'ensemble des regroupements interpellerait davantage les médias pour soutenir leurs fins.

Les médias

Les médias traditionnels (journaux, télévision, radio) ont été l'objet des discussions, mais les personnes rencontrées lors de l'enquête ont aussi parlé de l'importance croissante de l'Internet, qui rend l'information plus facilement accessible. Des tribunes civiles telles les tribunes radiophoniques (lignes ouvertes), la chronique de l'opinion des lecteurs et les blogues ont été mentionnés. Le courriel est aussi cité comme pouvant propager rapidement des idées.

Les discussions sur le rôle des médias dans la controverse ont pris deux tangentes. D'une part, les informateurs considèrent que leur rôle pour vulgariser de l'information scientifique est important. Ils croient permettre ainsi un accès plus facile aux résultats de recherche, alimentant du coup le débat. Toutefois, on note que les médias interprètent l'information à leur façon, ce qui peut créer de la distorsion et complexifier ainsi les dossiers. D'autre part, certains participants à l'enquête estiment que les médias construisent notre société comme

¹⁰ Au contraire, la population ne se mobilise pas lorsque des ressources apparaissent en quantité illimitée.

un lieu de controverses. Les informateurs estiment que la motivation première des médias est de créer une onde de choc et qu'ils utilisent plusieurs moyens pour semer ou nourrir la controverse. On cite comme exemple le cas des piscines publiques à Montréal en 2008, qui a débuté par une enquête journalistique basée sur les analyses d'un laboratoire privé. Même si la validité de ces tests était attaquant, les résultats ont amené une crise. Au contraire, le cas des boues fertilisantes est un exemple mentionné lors des groupes de discussion pour illustrer une situation rapidement contrôlée. On l'explique par le fait que, après la diffusion du documentaire sur le sujet (*Tabou*), des scientifiques seraient tout de suite intervenus et auraient ainsi empêché les médias de se saisir du dossier de façon alarmiste.

Une autre pratique médiatique décriée par les informateurs est le fait que les médias sélectionnent les sujets et ne s'intéressent pas également à tous les dossiers. À cet effet, le rôle des personnes ou d'organismes qui interpellent les médias est donc primordial aux yeux des personnes rencontrées. Par exemple, dans le dossier du chauffage au bois, les médias ne se seraient pas saisis du dossier lorsqu'il a été présenté par des professionnels de santé publique, mais ils s'y sont intéressés par la suite, en raison des pressions des groupes environnementaux. Bref, selon les informateurs, les médias font partie d'un climat d'ingérence des dossiers sur les risques.

La culture et les valeurs

À la question posée sur le rôle d'éléments culturels dans les controverses et leur mise à l'agenda, les informateurs ont mentionné que les valeurs ont une grande influence dans la création de débats. Selon eux, les individus sont prêts à défendre leurs valeurs, et ce, même si des données scientifiques amènent des preuves à l'encontre de ces positions. Les informateurs citent plusieurs exemples à l'appui. Ainsi, dans le dossier des pesticides en milieu urbain la controverse sur le Code de gestion des pesticides serait née du conflit entre l'esthétisme paysager et la protection de la santé. Autre exemple cité : dans les débats sur les produits ménagers, l'asepsie et la propreté auraient été des valeurs prépondérantes, supplantant les effets néfastes de certaines substances. On mentionne aussi le dossier des boues fertilisantes, où le traitement différencié entre les boues municipales et les boues d'usine de pâtes et papiers montrerait bien que des substances plus toxiques sont mieux acceptées que des substances liées aux déjections humaines.

Au Québec, quelques éléments seraient plus caractéristiques de notre société aux yeux des informateurs. Selon ceux-ci, nous sommes une société d'abondance et de richesses; l'intérêt pour les dimensions sociales et démocratiques y serait plus marqué que dans le reste de l'Amérique. Pour nos interlocuteurs, le souci de transparence serait exacerbé au Québec, notamment en raison de nos institutions de démocratie participative (dont le Bureau des audiences publiques sur l'environnement : BAPE). Les participants à l'enquête notent aussi que la société québécoise laisse une plus grande place à la négociation. Par ailleurs, ils estiment que le contexte et l'identité industrielle locale influenceraient le développement de controverses. Par exemple, les informateurs croient que les employés et les communautés locales ont une fierté quant à leurs industries locales. Pour cette raison, ils ne soulevaient pas de controverses sur ces dossiers. Les personnes rencontrées pensent qu'il en va de même d'éléments référant à l'histoire du Québec. Lors des entretiens, on a cité par exemple

le chauffage au bois, qui aurait une valeur historique, et serait difficile de le délaissier même s'il a un impact sur la qualité de l'air et les changements climatiques.

Par ailleurs, plusieurs informateurs estiment que nous vivons dans une société où la tolérance zéro est de mise par rapport au risque, ce qui crée beaucoup de débats sur de « petits risques ». Cependant, d'autres pensent que l'influence d'éléments culturels spécifiquement nationaux serait négligeable en santé environnementale. Ces interlocuteurs attribuent plutôt un rôle majeur à la perception du risque. L'énoncé de facteurs classiques a étayé cette affirmation.

Enfin, selon les personnes rencontrées, nous vivons dans une société réactive, qui fait en sorte que les risques ne feront pas l'objet de débats si rien n'y incite : des situations demeureraient sous silence tant qu'une catastrophe ne les mettrait pas à jour. Aux yeux de nos interlocuteurs, toutes les catastrophes ne font pas l'objet de controverses; ce sont surtout celles relayées par les médias qui deviennent des « sujets chauds ». Pour les participants, les crises créeraient néanmoins une dynamique particulière de débat, où le scientifique devient inséparable du politique.

Autorités de santé publique

Les informateurs québécois estiment que les acteurs de santé publique jouent un rôle majeur dans les controverses sanitaires environnementales. Ce sujet a longuement été discuté. Les discussions ont associé les autorités sanitaires au ministre de la Santé, au directeur national de santé publique ainsi qu'aux directeurs régionaux. Selon les participants à l'enquête, les autorités de santé publique appliquent trop le principe de précaution lors d'incertitudes scientifiques, ce qui amène à créer des crises sociales. Par exemple, dans le cas des cyanobactéries, les informateurs estiment que la fermeture de plages ne serait pas toujours validée par des analyses complètes, mais plutôt par une possibilité de risque dans des conditions extrêmes.

Lors des rencontres de discussion, les informateurs ont mentionné que la disparité des messages entre acteurs de santé publique et entre régions administratives peut aussi créer de la confusion et alimenter les controverses. Ils citent comme exemple le cas du site d'enfouissement de déchets domestiques de Lachenaie. Les acteurs de santé publique n'auraient pas participé au dossier, tandis que dans le dossier de l'incinérateur de déchets dangereux de Mercier la santé publique aurait été très active; entre autres, ses analyses auraient permis de pointer un risque différent, et d'attirer l'attention sur l'air plutôt que sur l'eau. Les informateurs constatent aussi des différences dans la même direction régionale de santé publique (DSP) à différentes étapes du dossier. Enfin, les experts rencontrés lors des groupes de discussion estiment que les positions régionales dépendent trop souvent des attitudes individuelles et du caractère des professionnels impliqués. Ils estiment par exemple que les données scientifiques ne seraient pas toujours interprétées de la même façon, et que les ressources ne seraient pas toutes égales entre les DSP. Une certaine opposition entre l'approche de santé publique et celle des médecins cliniciens est également soulignée dans les discussions de groupe. Les intérêts populationnels et cliniques ne convergeraient pas nécessairement, ce qui pourrait créer des tensions. On explique par exemple le cas de l'eau

contaminée de Shannon, les groupes de pression seraient soutenus par des médecins de famille qui s'opposent à la santé publique.

Le conflit entre certains rôles joués par les acteurs de santé publique a abondamment été discuté par les informateurs. Pour plusieurs d'entre eux, la santé publique dérive trop vers la politique lorsqu'il y a une controverse : ses prises de position politique la rendraient biaisée, et son opinion ne se fonderait pas nécessairement sur des informations scientifiques de qualité, mais davantage sur des perceptions insuffisamment documentées au plan scientifique. Selon les informateurs, le dossier du port méthanier Rabaska illustre un cas où la position de la santé publique a surtout été politique : l'engagement social des professionnels les aurait dépouillés d'une image d'indépendance scientifique, et les parties prenantes auraient alors accordé moins de crédibilité au discours sanitaire. Aux yeux des experts interrogés, les professionnels de la santé publique ont un rôle d'évaluation des situations et devraient s'en tenir à un rôle scientifique. Selon eux, cette position est plus conforme à la solidarité ministérielle qui devrait prévaloir entre les différentes autorités gouvernementales prenant part au débat. Enfin, de façon plus générale, on a mentionné l'ampleur de l'influence politique des professionnels de la santé, surtout des médecins. Au Québec, ceux-ci bénéficieraient d'une reconnaissance et d'une crédibilité que d'autres professionnels ne détiendraient pas. On cite comme exemple la situation de Sept-Îles, où des médecins se sont opposés en bloc contre l'implantation d'une usine d'extraction d'uranium. Selon les participants de l'enquête, ce geste d'éclat a amené un changement dans la gestion du dossier. Les informateurs en concluent donc que les prises de position des autorités sanitaires pèsent lourd dans les débats et dans la perception sociale du risque. Pour cette raison, ils estiment important de les vérifier et de les étayer avec des données scientifiques.

L'État

Le rôle de l'État et de l'administration publique a aussi été abordé. Certains participants de l'enquête estiment que l'État est le grand responsable des controverses publiques. La réserve du gouvernement à prendre position amènerait des controverses car cette institution chercherait à minimiser les débats et œuvrerait en coulisse à cet effet. La façon dont le dossier des algues bleues a été traité en 2008 sert d'exemple aux affirmations des informateurs. Ceux-ci estiment que l'État a alors travaillé à l'acceptabilité sociale en amont et a cherché à contrôler le débat, notamment par les services de communication ministériels. Cependant, nos interlocuteurs pensent que l'absence d'action de l'État quant aux risques peut aussi créer des controverses. Lorsque cet « immobilisme » rencontre l'inquiétude de la population, la situation deviendrait explosive, comme à Shannon. De plus, les informateurs estiment que les citoyens perdent de plus en plus confiance envers les capacités de l'État à gérer les situations de risque. Ainsi, lorsque des décideurs quittent leur neutralité et deviennent trop associés à certains intérêts, ils perdraient toute crédibilité et feraient l'objet de débats. Pour les participants à l'enquête, cette situation vaut également pour les élus municipaux. Aux yeux des informateurs, la confiance est également minée lorsque l'État ne donne pas la parole à ses spécialistes internes et leur coupe l'accès aux tribunes publiques sous prétexte du devoir de réserve. Enfin, les discussions ont soulevé l'opinion de

l'insuffisance du contrôle de l'État à propos des interventions de ses représentants, ce qui nuit à la crédibilité de tout l'appareil gouvernemental.

4.2.3 Comparaison

Plusieurs facteurs de controverse ont été cités et décrits de façon similaire dans les deux sites à l'étude. Premièrement, les associations (appelées au Québec : groupes de pression) reçoivent une attention importante des experts participant aux groupes de discussion de l'enquête. Pour les deux sites, les motivations évoquées de leur mobilisation sont semblables, de même que leur fréquent recours aux médias. Notons cependant que les groupes associant des élus ou des scientifiques militants semblent moins fréquents au Québec. De plus, l'opinion des informateurs sur les groupes de pression semble plus négative auprès des informateurs québécois que français, qui considèrent plutôt ces associations comme des « institutions ». Deuxièmement, les médias reflètent également une dynamique commune aux deux sites pour les controverses. Tous soulèvent leur double rôle, de relais d'information et de créateur de controverses, ainsi que les préjugés qui accompagnent souvent le traitement de l'information. En troisième lieu, notons le facteur culturel comme étant un point commun aux controverses des sites québécois et français. D'une part, la perception des risques est montrée comme un facteur important dans la controverse. Les mêmes éléments, tels la santé des enfants, l'atteinte au mode de vie et à la liberté, ainsi que les risques visibles, sont mis en lumière par nos informateurs. D'autre part, les entretiens ont aussi révélé que des valeurs semblent sous-jacentes à l'émergence de débats. Quoiqu'elles diffèrent, leurs effets peuvent être comparables.

Certains facteurs de controverse ne sont cités que dans l'un des sites à l'étude. En France, les lanceurs d'alerte et, dans une moindre mesure, les intellectuels sont des acteurs associés d'emblée aux controverses. Au Québec, les autorités gouvernementales sont très présentes dans le discours de nos informateurs sur les controverses, que ce soit la santé publique, certains ministères ou l'État en général. On attribue une grande responsabilité à ceux-ci dans la construction du conflit et de sa dynamique. Les catastrophes et les crises sont citées également au Québec comme des étincelles de situations conflictuelles et des critiques sont formulées sur la société de « risque zéro ». Enfin, le rôle des scientifiques et de l'information scientifique semble différent dans les données recueillies en France et au Québec. Au Québec, ce rôle est reconnu d'entrée de jeu et associé à une conception erronée de la science comme vérité. De plus, le rôle des scientifiques est jugé sévèrement s'il cherche trop l'attention des médias. En France, les avis sont plus partagés à ce propos. De plus, la réflexion sur la science porte sur un autre enjeu, tout aussi important, soit celui de l'indépendance illusoire de la recherche.

4.3 LES FACTEURS INFLUANT SUR LA MISE À L'AGENDA GOUVERNEMENTAL

L'enquête a permis aux informateurs d'aborder les facteurs de controverse, que nous venons de présenter. L'objectif de la démarche d'enquête était aussi de faire ressortir les principaux facteurs de mise à l'agenda gouvernemental de risques sanitaires environnementaux. Ils seront maintenant présentés.

4.3.1 En France

Les discussions menées en France ont fait ressortir plusieurs facteurs pouvant influencer sur la mise à l'agenda gouvernemental. Toutefois, les discussions n'ont pas permis de faire ressortir un élément prépondérant. Au cours des discussions menées avec les informateurs français, quelques éléments ont été identifiés comme des mécanismes institutionnels pouvant favoriser la mise à l'agenda de controverses.

La société civile

Selon nos interlocuteurs, les groupes de pression exerceraient un fort lobby auprès des autorités pour que certains sujets soient portés à l'agenda politique. On constate qu'ils publient des *position papers* sur leurs sites Internet (par exemple, le site du CEFIIC), et qu'ils font aussi des actions discrètes et non publicisées. Selon les participants de notre enquête, l'État change sa position quant aux associations et les reconnaît davantage. Est cité comme exemple le fait que l'État a organisé des événements tels des rencontres avec les ONG associées aux antennes-relais, un colloque sur le thème de la science, et le Grenelle de l'environnement. Nos interlocuteurs pensent aussi que les associations sont maintenant représentées dans des organismes servant de conseillers à l'État, par exemple au sein de l'AFSSET ou de l'ÉCHA (Helsinki). Aux yeux des participants de l'enquête, la place du dialogue serait donc mieux établie, ce qui amènera sans doute un rôle différent des associations dans la mise à l'agenda de leurs enjeux.

Les autorités de santé publique

Les informateurs mentionnent que la culture de santé publique est faible en France et relativement récente. Selon eux, la logique d'intervention est surtout focalisée sur les soins et la protection individuelle et non sur l'amélioration du bien-être collectif. Cependant, nos interlocuteurs pensent que les différentes autorités de santé publique, notamment par l'intermédiaire d'avis des agences, auraient une influence sur les décisions politiques en matière de santé.

En effet, les agences de santé publique ont été mentionnées comme un mécanisme permettant de porter certains risques à la connaissance de l'État. Les informateurs considèrent positivement le fait que des associations, des industries et des syndicats soient représentés au sein des instances de ces agences. Ils pensent que ce statut permet une meilleure prise en compte de leurs opinions par l'État, puisque le consensus serait déjà réalisé en partie. Ils citent l'impact de la crise du sang contaminé à cet effet : cette situation aurait permis de reconnaître la culpabilité et la responsabilité du ministère de la Santé. De l'avis des participants de l'enquête, les agences permettent dorénavant de protéger la responsabilité pénale du ministre de la Santé. Selon certains informateurs, le rôle des autorités sanitaires a ainsi été mis en exergue par l'entrée en fonction des agences sanitaires. Enfin, dans un autre ordre d'idées, des personnes ont mentionné en entrevue que certains ministères sont plus puissants pour imposer leurs vues sur l'agenda. Par exemple, à leurs yeux, le ministère de l'Agriculture serait plus puissant que celui de la Santé.

Les pouvoirs de l'État : le politique, le législatif et le judiciaire

Pour les personnes rencontrées, les élus politiques de niveau central ne sont pas jugés comme des moteurs de mise à l'agenda. Selon nos informateurs, les personnes politiques n'entrent pas facilement dans des discussions sur les risques environnementaux. On croit aussi qu'elles ne feront pas pression sur ces questions afin de les mettre à l'agenda car cela ne les servirait pas politiquement; le cas des incinérateurs est cité à l'appui. Cependant, les informateurs estiment que la façon dont les élus réagissent aux crises peut mettre en jeu leur poste politique si leurs réactions s'avèrent inappropriées. On mentionne par exemple l'activité médiatique de personnalités politiques militantes bien connues telles Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État à l'Environnement lors de la canicule de 2003. Les groupes de discussion ont aussi relevé une différence d'attitude selon les paliers d'action. Les informateurs pensent que les ministres auraient plus tendance à étouffer les dossiers qu'à les considérer. Par contre, l'attitude serait bien différente chez les élus locaux, qui auraient acquis leurs postes en raison de prise de position sur des problèmes précis, qu'ils doivent ensuite gérer; l'exemple du député Blandin a été cité à l'appui de cette opinion. Cependant, les participants de l'enquête disent que ces positions sont fixes : les élus seraient frileux à changer de position en cours de route, peu importe l'évolution des dossiers. Selon nos interlocuteurs, cet aspect entraîne des blocages au niveau des politiques publiques.

C'est surtout le rôle du Parlement européen qui a été discuté comme mécanisme de mise à l'agenda français de problématiques européennes. Selon des informateurs, les directives permettent de constater les décalages et les retards français en santé environnementale et aident à y remédier. L'exemple des perturbateurs endocriniens est cité à ce sujet. Cependant, d'autres personnes estiment que c'est lorsque le Parlement européen pose des obligations que des actions gouvernementales sont amorcées en France. De l'avis de ces participants, lorsque les propositions d'organismes internationaux (par exemple, l'OMS) n'imposent pas des politiques publiques nationales, la France néglige souvent d'y donner suite. Sur le plan légal, les informateurs nous ont aussi mentionné que le principe de précaution, enchâssé dans la Charte de l'environnement depuis 2004, a une valeur constitutionnelle qui tend à rendre les pouvoirs publics plus prudents face aux risques.

Par ailleurs, le recours aux instances judiciaires a été présenté par nos interlocuteurs sous différentes formes. En France, le fait que l'État et le premier ministre puissent être mis en accusation atténue leur image de « garants de la sécurité sanitaire ». Selon nos informateurs, ces procédures interpelleraient les décideurs, et renverseraient ou forceraient certaines décisions gouvernementales. De même, ont été cités des procès sur des situations de risque, souvent intentés par des groupes de pression. Aux yeux de nos interlocuteurs, cette judiciarisation aurait provoqué quelques mises à l'agenda, par exemple dans les cas des pesticides et de l'AZF.

Les mécanismes démocratiques

Les exercices de consultation récents de la société civile, surnommés les « Grenelle », sont un premier mécanisme mentionné au plan national. Toutefois, des informateurs ont questionné la complexité de la mise en œuvre des conclusions de ces instances de débat

public. Outre les Grenelle, la seconde version du Plan national en santé environnementale est citée en exemple à l'appui des limites de ce mode de débat. Les informateurs considèrent en effet que le processus d'élaboration du plan n'a pas fait l'objet de modalités de concertation, alors que sa première version l'avait fait. Par contre, des mesures de consultation à une plus petite échelle territoriale sont perçues par nos interlocuteurs comme pouvant offrir certaines solutions, le palier local offrant plus de souplesse à leurs yeux pour la mise en œuvre et dans la réalisation des débats publics. Plusieurs consultations publiques, notamment à propos de sites industriels, sont citées comme exemples positifs de ces mises en débats.

Fait à noter, la Commission nationale de débats publics (CNDP) n'a pas été nommée spontanément dans les groupes de discussion menés en France. À nos questions, les informateurs ont commenté le fait que le rôle de la CNDP est mitigé. Selon eux, le débat public est mis de l'avant en France car il y a une demande forte pour faire participer les parties prenantes à la réflexion. Par contre, nos interlocuteurs estiment que les résultats issus de ces instances sont peu utilisés dans les politiques publiques, et que les décisions de ces instances seraient infirmées par d'autres actions dans des institutions parallèles, par exemple au Conseil d'État. Les informateurs concluent donc à une apparence d'ouverture à la société civile plutôt qu'à une prise en compte effective de celle-ci par des mécanismes institutionnels. Enfin, pour les informateurs les élections seraient un moment charnière dans la mise à l'agenda, mais ce point n'a pas été élaboré.

4.3.2 Au Québec

La société civile

Pour les informateurs, la société civile, avec ses demandes et ses perceptions, influence beaucoup le choix de l'État de prendre en charge certains risques plutôt que d'autres. Entre autres, on pense que la mobilisation populaire et les groupes environnementaux peuvent faire bouger des choses dans des dossiers de long terme, c'est-à-dire ne comprenant pas de crises, à l'instar des pesticides. Certains participants décrivent l'influence de ces groupes de pression, qui selon eux ont certainement plus de pouvoir que les experts sur la prise de décision. Pour certains de nos interlocuteurs, ils constituent un État dans l'État, tant serait fort leur pouvoir sur la mise à l'agenda de certains problèmes. Certains vont même jusqu'à dire que les autorités se font imposer l'agenda des groupes de pression, et ne choisissent plus.

Par ailleurs, les groupes d'intérêt économiques ont aussi été mentionnés comme des acteurs importants de la mise à l'agenda gouvernemental. Les informateurs estiment que les moyens financiers, les liens politiques et les réseaux de contacts sont d'importants leviers pour l'entreprise privée, qui se met ainsi en position d'influencer les décisions. Particulièrement pour les questions environnementales, les liens développés entre les mondes gouvernementaux et économiques seraient nombreux et utiles selon nos interlocuteurs. Ceux-ci décrivent aussi le jeu subtil de l'entreprise privée. Ils estiment que l'entreprise privée va chercher à influencer indirectement d'autres acteurs, qui eux-mêmes vont porter le message aux décideurs. Des exemples ont été cités lors des rencontres pour illustrer des événements où des élus locaux et des scientifiques sont devenus médiateurs de ces

intérêts. Par exemple, on relate que, dans le cas de l'aluminium, une personne de l'industrie aurait été infiltrée dans le milieu scientifique afin d'avoir de l'influence.

Les médias

Les médias auraient un impact majeur sur les priorités et les décisions qui sont prises aux yeux de certains interlocuteurs. Selon eux, les médias font avancer les choses, positivement ou non, en modulant l'opinion de la population sur une question. Des participants aux discussions avancent même une règle implicite voulant que si les médias traitent d'une question, elle va passer à l'agenda gouvernemental peu de temps après. Cependant, tous les groupes de discussion rencontrés n'ont pas considéré la place des médias comme aussi importante pour la mise à l'agenda gouvernemental.

La science

Pour les informateurs rencontrés, les informations scientifiques influencent les décisions politiques sur la mise à l'agenda. Cependant, cette influence est limitée à leurs yeux. Les groupes de discussion ont fait ressortir l'opinion voulant que les décideurs gouvernementaux ne disposent pas suffisamment d'avis scientifiques pour avoir une compréhension complète des questions débattues. Plusieurs éléments expliquent ce constat.

Aux yeux de nos interlocuteurs, l'information scientifique éprouve de grandes difficultés à « monter » tous les niveaux internes du gouvernement pour atteindre le ministre. Plusieurs autres éléments d'information entrent en compétition avec la science. À l'ultime niveau décisionnel, la science serait souvent mise de côté au profit de considérations de gestion ou de politique. L'exemple le plus poussé est le fait que, en cas de crise, l'information scientifique n'a presque pas de place, la priorité étant accordée à la préservation de la paix sociale. Par ailleurs, les informateurs sont conscients que la science n'est pas le seul des facteurs influençant les décisions politiques. Selon eux, ces autres préoccupations peuvent d'ailleurs mener à prendre des décisions divergeant des recommandations d'experts ou de comités mandatés sur le sujet par le gouvernement.

Selon les informateurs, les scientifiques externes à l'appareil gouvernemental ne disposent pas toujours de la chance de s'exprimer auprès des décideurs. On leur préfère souvent des personnes connues ou médiatisées, même si elles n'ont pas une « expertise pointue » sur le sujet. De ce fait, nos interlocuteurs pensent que des sujets moins importants peuvent être mis à l'agenda tandis que d'autres seraient laissés de côté même s'ils sont bien documentés. Le manque de considération pour les scientifiques externes serait encore plus déplorable aux yeux de nos interlocuteurs car ceux-ci estiment que les ministères financent de moins en moins les activités de recherche internes, entraînant ainsi une perte d'expertise et un manque de ressources humaines, financières et matérielles pour que les ministères puissent demeurer à la fine pointe des connaissances nécessaires à alimenter la décision politique; la gestion de l'eau potable est un exemple cité. Cependant, les informateurs ont aussi avancé certains exemples positifs, tels ceux des ministères de l'Agriculture ou de la Sécurité civile, où des travaux seraient en cours pour prioriser scientifiquement les risques sur lesquels agira le gouvernement. Toutefois, ces exemples demeurent des exceptions aux yeux de nos interlocuteurs.

Les informateurs soulèvent aussi la question de la capacité des décideurs à connaître le monde de la recherche et à en déceler les pièges et les réalités. La question de la prise de décision quant à des incertitudes scientifiques a été discutée. À leur avis, la gestion politique à court terme ne permet pas une bonne prise en compte des incertitudes scientifiques, qui ne peuvent pas être analysées ou débattues, ni être intégrées lors de la mise à l'agenda gouvernemental de questions environnementales. Les informateurs estiment qu'on demande souvent aux scientifiques de fournir les certitudes, mais sans admettre qu'il leur serait aussi nécessaire de soulever l'incertitude. Lors des discussions, les experts rencontrés dénoncent aussi le fait que les décideurs ne comprennent pas le monde de la recherche. Selon les informateurs, les décideurs veulent des réponses rapides, et se rendent dupes de certains groupes de pression. Par exemple, dans le cas des trichloroéthylènes (TCE), on pense que les élus auraient pris en charge le problème sans chercher de fondements scientifiques. Pour nos interlocuteurs, les élus ont donc été dupes de groupes de pression qui ont distordu la réalité. Un autre exemple : des informateurs estiment que certains secteurs gouvernementaux seraient surtout alimentés par des études financées par les industries; ce serait le cas des pesticides. Les experts rencontrés jugent alors ces études peu crédibles pour fonder une décision éclairée.

Catastrophes ou crises

Le rôle des crises a été souvent mentionné dans les groupes de discussion. Pour plusieurs, les crises seraient le facteur le plus important de la prise en compte par le politique.

D'une part, les crises permettraient de faire des pressions sur les élus pour revoir les normes de sécurité, et ces demandes seraient acceptées rapidement. Les répercussions du scandale de l'eau potable ayant causé des morts à Walkerton (Ontario) est un exemple cité lors de groupes de discussion. D'autre part, les informateurs pensent que les crises mettent à jour les limites ou les contradictions de régulation, et incitent à les revoir. Ainsi, lorsqu'il y a des accidents, nos interlocuteurs observent qu'on revise plus rapidement les normes, et qu'on débloque des fonds pour de nouvelles solutions. Les crises permettraient donc aux décideurs de justifier les dépenses liées à la prise en charge d'un risque; pour nos interlocuteurs, elles représentent un élément important de mise à l'agenda, qui aide à changer le cours des choses¹¹. Comme exemple, le verglas de 1997 a été cité. Il aurait fait en sorte de modifier la Loi sur la sécurité civile, alors que cette refonte était discutée depuis un grand nombre d'années sans succès.

Par contre, plusieurs de nos interlocuteurs estiment que les catastrophes créent aussi une certaine sélection dans la décision. Selon eux, l'émotivité de la situation empêcherait d'écouter les experts. De plus, elle ne permettrait pas de s'attarder à d'autres sujets plus importants, soit pour des recherches ou des politiques publiques. Par exemple, plusieurs experts rencontrés lors des groupes de discussion jugent que l'attention portée aux cyanobactéries est démesurée, surtout proportionnellement au faible intérêt consacré à la gestion des matières résiduelles ou d'autres risques importants.

¹¹ D'ailleurs, lors des discussions certains informateurs en sont venus à souhaiter aux experts ministériels présents l'arrivée d'une crise dans leurs dossiers, afin que soient réalisés des projets de politiques publiques qui stagnent depuis de nombreuses années.

Enfin, des informateurs dénotent qu'en l'absence de crise, les autorités n'osent plus trancher pour ne pas déplaire à une partie de leurs électeurs potentiels. On en conclut aussi que le poids des élections dans notre société pourrait être un facteur d'indécision des autorités.

Les autorités de santé publique

Aux yeux de plusieurs informateurs rencontrés, les autorités de santé publique ont un rôle mitigé dans la mise à l'agenda de certains risques controversés. Selon nos interlocuteurs, les acteurs de la santé publique doivent répéter souvent leurs messages pour qu'ils soient considérés par l'État, et ce, même s'ils appartiennent au même gouvernement. Nos informateurs pensent souvent que c'est un revirement dans l'opinion publique qui va offrir une opportunité d'être enfin entendus sur un sujet répété depuis des années. Les informateurs ont aussi discuté du rôle du ministre de la Santé. Selon eux, la personnalité du ministre joue un rôle important : sa crédibilité au Conseil des ministres est un atout important, de même que son courage politique pour prioriser certains dossiers. Selon nos informateurs, ces qualités ne sont pas toujours présentes.

Les pouvoirs de l'État

Selon les informateurs, la responsabilité d'agir et la conscience de cette responsabilité reviennent à l'État. Toutefois, plusieurs informateurs croient que les membres de l'administration publique ne jouent pas un rôle important, sauf certains conseillers qui ont une influence non scientifique. C'est donc du point de vue politique que se jouerait la mise à l'agenda.

À partir de leurs expériences, la mise à l'agenda a été établie par les experts rencontrés comme relevant de la négociation entre ministres. Aux yeux de nos interlocuteurs, il est alors primordial d'avoir un « bon » ministre de la Santé pour jouer son rôle et « peser de tout son poids ». En effet, le poids de chaque ministre est jugé inégal par nos informateurs; ils estiment que certains intérêts, portés par des ministères précis, prédominent. L'exemple du projet de port méthanier Rabaska est présenté comme un exemple où les enjeux liés à l'emploi ont pris plus d'importance que ceux de l'environnement ou à la santé.

Par ailleurs, plusieurs informateurs soulignent que la prise en compte de controverses est souvent modulée par des facteurs étrangers au problème, et associés à l'image publique du gouvernement et de ses acteurs. L'exemple employé pour illustrer ce propos est la fermeture des puits d'eau potable à Shannon par le maire de Québec; aux yeux des informateurs ce geste n'a pas eu d'impact de santé significatif, mais a projeté une image de bon père de famille.

Les mécanismes démocratiques

Les mécanismes mentionnés par les informateurs sont nombreux. Cependant, ils ont peu précisé sur le rôle de chacun.

Dans tous les groupes de discussion, le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) a été nommé en premier lieu. Ces audiences publiques sont considérées par les informateurs comme des moments forts pour divulguer des informations

scientifiques. Le travail de synthèse des enjeux y est important. Mais, selon les informateurs, le lien est plus difficile entre le processus et le résultat politique. Ils considèrent donc que le BAPE est un processus de plus en plus questionné, en raison de son faible lien sur les décisions. Aux yeux de nos interlocuteurs, le BAPE permet d'amener des solutions aux conflits, mais bloque rarement les projets. De plus, on nous a dit qu'il existe présentement des controverses sur son indépendance et que des groupes mettent en doute sa légitimité, y compris des groupes d'intérêts économiques. Toutefois, les informateurs concluent que les rapports du BAPE peuvent avoir un impact à long terme, les idées évoquées pouvant être reprises ensuite. Quant aux autres mécanismes, nos informateurs soutiennent que rien n'est comparable au BAPE.

Les commissions gouvernementales, par exemple la Commission Pronovost et les commissions parlementaires, ont aussi été commentées lors des groupes de discussion. Pour les informateurs, ces commissions d'études tirent souvent leur origine de controverses sociales, ce qui démontrerait que ces situations ne sont pas forcément négatives et peuvent donner lieu à des processus d'études permettant de faire le point sur une question. Pour les participants aux groupes de discussion, les commissions sont un bon instrument institutionnel, à condition d'être alimentées en informations pertinentes. Par ailleurs, les informateurs estiment que leurs recommandations ne sont pas toutes prises en compte. Selon eux, plusieurs éléments contribueraient au fait que les commissions auront ou non une influence. On mentionne à cet égard le fait qu'elles doivent « demeurer actives » et être relayées par des sous-comités ou d'autres moyens. De plus, on estime que les recommandations des commissions seront davantage considérées si elles trouvent un écho dans les priorités gouvernementales. Des informateurs donnent comme exemple l'agriculture biologique, qui n'est pas retenue par le gouvernement malgré des recommandations de la Commission sur l'avenir de l'agriculture.

Pour finir, les mécanismes suivants ont été nommés, mais très peu commentés par nos interlocuteurs :

- Le coroner, qui pourrait influencer sur les décisions, mais dont les rapports ne seraient pas toujours pris en considération. Les informateurs jugent que les recommandations du coroner sont trop extrêmes ou trop sectorielles, et qu'elles ne prennent pas en considération les conséquences de ses avis sur tous les secteurs affectés.
- Organismes de concertation en environnement, tels les conseils de bassin versant et les conseils régionaux en environnement.
- Tables et comités sectoriels, composés d'acteurs diversifiés qui essayeraient d'orienter les discussions internes des ministères, et qui feraient du lobbying.
- Comités mixtes ministère-industrie pour la gestion de sites industriels.
- Les élections ont été mentionnées comme un mécanisme efficace. Selon les informateurs, elles permettraient des coups d'éclat politiques. On cite comme exemple le Code de gestion des pesticides, qui aurait été adopté pour mousser la campagne électorale du parti au pouvoir.

Au palier local, des mécanismes ont aussi été mentionnés par les informateurs : les séances de conseil municipal, les référendums, les schémas d'aménagement du territoire, des débats publics *ad hoc*, par exemple à Sillery sur l'eau potable. À l'autre extrême, le rôle de conférences internationales a été reconnu par nos interlocuteurs. Par exemple, une conférence de l'ONU aurait donné lieu au protocole de Montréal sur l'ozone.

4.3.3 Comparaison

Qu'est-ce qui motive la mise à l'agenda gouvernemental de situations de risque sanitaire environnemental? Est-ce que ces facteurs diffèrent selon les sites, par exemple entre la France et le Québec? Ces questions sont au cœur du projet de recherche, et plus spécifiquement de cette enquête.

En France tout comme au Québec, les différents groupes d'intérêt ressortent comme des acteurs importants dans ce processus. L'influence des associations a été maintes fois soulevée, et les experts rencontrés estiment qu'elles jouissent d'un pouvoir important, voire excessif. D'autres intérêts peuvent aussi influencer sur le processus : au Québec plus particulièrement, l'action des industriels et du pouvoir économique a été relevée et illustrée. Dans la même veine, les médias ont également été cités, soit comme acteurs directs (au Québec) soit comme moyen employé par les associations pour influencer les décisions gouvernementales.

En France, les acteurs de santé publique ont récemment développé des leviers d'influence auprès du gouvernement, qui paraissent avoir un effet sur la mise à l'agenda gouvernemental de problématiques sanitaires. Les avis des agences semblent une ressource importante pour le gouvernement, car il permet à l'État de dégager sa responsabilité. Au Québec, les acteurs de santé publique ont un rôle plus mitigé, dans la mesure où leur militantisme réel ou perçu discrédite leurs positions. De même, les informations scientifiques paraissent un élément d'influence limitée au Québec. La gestion gouvernementale, souvent à court terme, ne s'accorde pas toujours bien avec les processus scientifiques. De plus, les décideurs québécois paraissent privilégier certains experts, et ne pas accorder tout le crédit aux chercheurs provenant de l'appareil gouvernemental lui-même.

Le rôle des acteurs politiques est perçu de façon fort différente par les informateurs des deux sites à l'étude. Pour les Français interrogés, les acteurs politiques paraissent peu impliqués dans la mise à l'agenda, hormis certains militants et des intervenants de niveau local. Les experts québécois rencontrés estiment pour leur part que les élus jouent un rôle fort important, et qu'ils occultent ainsi tout le travail de l'administration publique. Cependant, les informateurs de France et du Québec notent que l'État a présentement tendance à ne pas s'engager pour mettre à l'agenda certaines problématiques, et ce, en raison de la crainte des élus de déplaire à leur futur électeurat. Autre particularité en France, le niveau de gouvernement central européen a été identifié comme un facteur important de mise à l'agenda, souvent par coercition. Même si au Québec un niveau fédéral de gouvernement existe, celui-ci n'a jamais été mentionné comme une dimension importante du processus décisionnel de l'État québécois pour la mise à l'agenda de dossiers précis.

Quant aux mécanismes institutionnels, force est de constater leur variété et leurs différences institutionnelles. Cependant, une perception commune des limites actuelles des mécanismes de consultation du public émerge de l'enquête. Même si le BAPE a jadis représenté un moyen fort de modifier la mise à l'agenda gouvernemental de certains dossiers, cette influence semble en déclin. En France, les nouvelles institutions de démocratie participative sont aussi questionnées dans leur dimension nationale. Toutefois, les experts des deux sites à l'étude estiment que les mises à l'agenda locales ou régionales bénéficient de telles technologies sociales. Les autres mécanismes sont fort distincts. En France, les éléments juridiques et légaux ont été spontanément nommés, dont le principe de précaution enchâssé dans la Constitution. Au Québec ce sont plutôt des modes de concertation d'intérêts variés qui ont été cités. Mentionnons en terminant que même si les informateurs ont moins perçu l'importance probable de ces mécanismes institutionnels pour la mise à l'agenda gouvernemental, ce sujet demeure un point d'intérêt dans l'étude de la question, et notamment dans une approche comparative.

5 CONCLUSION DE L'ENQUÊTE

Par une approche qualitative de groupes de discussion et d'entrevues, cette enquête avait pour objectif de mettre au jour les situations de risque sanitaire environnemental les plus controversées au cours des dix dernières années en France et au Québec. La réalisation de ce bilan a également permis de mieux comprendre les processus de problématisation et de mise à l'agenda gouvernemental de ces risques, et d'établir des distinctions entre les deux sites à l'étude.

La rencontre de plus de 50 informateurs, experts gouvernementaux et scientifiques dans les domaines de l'environnement et de la santé, a constitué le cœur de la démarche d'enquête, qui s'est déroulée au printemps 2009. Les données recueillies ont montré qu'une grande variété existe entre la France et le Québec à propos des controverses. Quoique plusieurs risques similaires retiennent l'attention, l'ampleur des débats sur chacun varie. Des éléments tels l'eau, l'air, le climat et les ondes semblent recevoir une attention différente au Québec et en France. Par contre, l'intérêt pour les situations locales, les risques industriels et ceux associés à l'agroalimentaire trace un lien entre les deux sites à l'étude. Enfin, dans les deux cas, des problèmes sociaux ou scientifiques ne sont pas nécessairement passés à la sphère du débat public.

Les facteurs alimentant les controverses au sujet de ces situations présentent certaines constantes. Les informateurs rencontrés au Québec et en France perçoivent d'une façon similaire l'importance de la mobilisation des groupes de pression (ou associations), de l'interpellation des médias et des valeurs sociales dans la création et le processus de controverses. Cependant, l'action de certains acteurs y est appréciée différemment, par exemple celle des lanceurs d'alerte et des autorités gouvernementales, y compris de santé publique. Enfin, le rôle des scientifiques est perçu différemment dans les deux sites. Ces éléments font écho à certains modèles d'analyse de la problématisation publique. Ils soulignent l'importance de la formulation d'une demande par des groupes sociaux particuliers et l'existence de conflits entre ceux-ci et l'État (Garraud dans Knoepfel *et al.* 2001). L'approche constructiviste de la question est également étayée par la mise en évidence de l'influence des valeurs, des perceptions et des représentations sociales des acteurs (Knoepfel *et al.* 2001). Par contre, l'importance accordée à la connotation « effrayante » d'une situation (Stanbury, dans Jones 2000) semble ici relativisée.

Pourquoi les gouvernements s'intéressent-ils à certains risques, controversés ou non, mais pas à d'autres? En France comme au Québec, l'action des groupes d'intérêt est perçue comme importante à cet égard, tout comme celle des médias. La création en France des agences de santé publique a accordé à cette dernière une place importante, qui ne trouve pas correspondance directe dans la perception des informateurs québécois. Il en va de même des données scientifiques et des expertises. Par ailleurs, les acteurs politiques semblent avoir un rôle plus présent au Québec. En France, cependant, le Parlement européen paraît une influence incontournable dans la mise à l'agenda national. Enfin, la grande variété des mécanismes institutionnels a été esquissée; un questionnement commun émerge chez les informateurs français et québécois au sujet de la portée d'instances de démocratie participative. Les éléments juridiques et légaux sont perçus avec plus d'acuité

par les informateurs de l'Hexagone, tandis que les modes de concertation des intérêts ressortent du discours des participants québécois. Les modèles d'analyse de la mise à l'agenda gouvernemental établissent la présence de facteurs issus de quatre dimensions principales (Gagnon *et al.*, 2007). Les éléments mis au jour par cette enquête montrent que celles-ci ont toute une importance. Les dimensions normative (valeurs, crise), cognitive (information scientifique et médias) et politique (groupes de pression) sont dominantes, mais la dimension institutionnelle (judiciarisation des débats) est également présente dans plusieurs cas discutés.

Les résultats de cette enquête présentent les perceptions d'experts de l'environnement et de la santé au sujet de situations de risque sanitaire environnemental. Ce point de vue est pertinent et important, et semble refléter les analyses théoriques sur la question. Les informateurs ont aussi suggéré plusieurs situations de risque pouvant alimenter de futures réflexions, et dont la prise en compte dans une perspective de sciences sociales favoriserait une compréhension plus complète du phénomène des risques sanitaires environnementaux (annexe 3). Une analyse en profondeur de certains cas permettrait en effet de mieux comprendre le processus de mise à l'agenda gouvernemental et de dégager les particularités de chaque site.

RÉFÉRENCES

- Brisson, G, Gagné, D et F Gagnon (2011). *La mise à l'agenda gouvernemental des risques sanitaires liés à l'environnement : une métasynthèse des facteurs de mise à l'agenda*. Québec : Institut national de santé publique du Québec.
- Cobb, R, Keith-Ross, J et M Ross (1976). "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review* (70): p. 126-38.
- Dillmann, D (2007). *Mail and internet surveys. The tailored design method*. 2^e edition. Hoboken: John Wiley & Sons inc.
- Gagnon F, Turgeon J et C Dallaire (2007). « Health public policy. A conceptual cognitive framework » *Health Policy* (81):42-55.
- Gauthier, B (2004). *Recherche sociale, de la problématique à la collecte des données*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Howlett M et M Ramesh (2003). « Agenda-setting: policy determinants, policy ideas, and policy windows » dans *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Second ed. Don Mills, Ont.: Oxford University Press; p. 120-142.
- Jones, B et F Baumgartner (2005). *The politics of attention. How governments prioritize problems*. Chicago : University of Chicago Press.
- Knoepfel P, Larrue C et F Varone (2001). *Mise à l'agenda politique. Analyse et pilotage des politiques publiques*. Genève: Helbing & Lichtenhahn.
- Muller P et Y Surel (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Montchrestein.

ANNEXE 1

PROFILS SOCIODÉMOGRAPHIQUES DES INFORMATEURS POUR CHAQUE GROUPE DE DISCUSSION RÉALISÉ

PROFILS SOCIODÉMOGRAPHIQUES DES INFORMATEURS POUR CHAQUE GROUPE DE DISCUSSION RÉALISÉ

**Profil sociodémographique des informateurs
Groupe 1 / Québec 26 mars 2009**

Nombre d'informateurs : 9

Type d'organisation	Secteur	Sujet	Nombre
Ministères et organismes publics N = 7	Environnement	Eau	2 ³
		Air	1 ³
		Productions agricoles et sols	1 ³
		Urbain	1 ³
	Santé environnementale	Eau	1
		Productions agricoles et sols	1 ²
		Pesticides	1 ²
		Risques technologiques	1
	Alimentation	Alimentation	1
	Développement territorial et agroalimentaire	Productions agricoles et sols	1
Universités N = 2	Environnement	Eau	1 ¹
		Évaluations environnementales	1
	Santé environnementale	Eau	1 ¹
		Sols	1 ¹
		Déchets	1 ¹
	Développement territorial	Sols	1 ¹
		Déchets	1 ¹
	Développement technologique	Eau	1 ¹
		Sols	1 ¹
		Déchets	1 ¹

Note : Lorsque plus d'un secteur ou sujet ont été mentionnés par un répondant, ce dernier est identifié par un exposant.

Niveau d'expérience

0-4 ans	0
5-9 ans	2
10-14 ans	1
15 ans et plus	6

**Profil sociodémographique des informateurs
Groupe 2 / Québec 23 avril 2009**

Nombre d'informateurs : 6

Type d'organisation	Secteur	Sujet	Nombre
Ministères et organismes publics N = 6 ¹	Environnement	Air	1
		Productions agricoles et sols	1
	Santé environnementale	Eau	2 ¹
		Évaluations environnementales	1
		Santé environnementale	1
		Produits industriels	1 ¹
		Pesticides dans l'alimentation	1 ¹
Universités N = 1 ¹	Santé environnementale	Eau	1 ¹
		Produits industriels	1 ¹
		Pesticides dans l'alimentation	1 ¹

Note : Lorsque plus d'un type d'organisation, d'un secteur ou d'un sujet ont été mentionnés par un répondant, ce dernier est identifié par un exposant.

Niveau d'expérience

0-4 ans	0
5-9 ans	1
10-14 ans	0
15 ans et plus	5

Profil sociodémographiques des informateurs
Groupe 3 / Québec 23 avril 2009

Nombre d'informateurs : 6

Type d'organisation	Secteur	Sujet	Nombre
Ministères et organismes publics N = 6	Environnement	Productions agricoles et sols	1
	Santé environnementale	Eau	2
		Air	1
	Agroenvironnement	Productions agricoles et sols	1
	Participation publique	Foresterie, généraliste environnement et participation publique	1

Niveau d'expérience

0-4 ans	0
5-9 ans	0
10-14 ans	1
15 ans et plus	5

**Profil sociodémographique des informateurs
Groupe 4 / Montréal 30 avril 2009**

Nombre d'informateurs : 9

Type d'organisation	Secteur	Sujet	Nombre
Ministères et organismes publics N=5 ¹	Santé environnementale	Eau	3 ³
		Air	1 ³
		Productions agricoles et sols	1
		Effets des substances toxiques sur la santé	1 ¹
		Urgences	1 ³
Universités N=5 ¹	Environnement	Évaluation environnementale	1
	Santé environnementale	Eau	2 ²
		Effets des substances toxiques sur la santé	1 ¹
		Béryllium	1 ²
		Santé	1

Note : Lorsque plus d'un secteur ou sujet ont été mentionnés par un répondant, ce dernier est identifié par un exposant.

Niveau d'expérience

0-4 ans	1
5-9 ans	0
10-14 ans	1
15 ans et plus	7

Profil sociodémographique des informateurs
Groupe 5 / Paris 1^{er} avril 2009

Nombre d'informateurs : 7

Type d'organisation	Secteur	Sujet	Nombre
Ministères et organismes publics N = 5	Santé environnementale	Eau	1 ¹
		Air	2 ¹
		Éducation et prévention	1
	Santé environnementale et santé publique	Politiques publiques (santé environnementale et santé au travail)	1
	Promotion de la santé	Sociologie de la santé	1
Universités N = 1	Environnement	Eau	1 ¹
		Productions agricoles et sols	1 ¹
		Énergie	1 ¹
		Infrastructures	1 ¹
		Sciences humaines	1 ¹
	Santé environnementale	Eau	1 ¹
		Productions agricoles et sols	1 ¹
		Énergie	1 ¹
		Infrastructures	1 ¹
		Sciences humaines	1 ¹
	Développement territorial	Eau	1 ¹
		Productions agricoles et sols	1 ¹
		Énergie	1 ¹
		Infrastructures	1 ¹
		Sciences humaines	1 ¹
Autre (illisible) N = 1	Santé environnementale	Énergie	1

Note : Lorsque plus d'un secteur ou sujet ont été mentionnés par un répondant, ce dernier est identifié par un exposant.

Niveau d'expérience

0-4 ans	2
5-9 ans	0
10-14 ans	2
15 ans et plus	3

Profil sociodémographique des informateurs Groupe 6 / Paris 2 avril 2009

Nombre d'informateurs : 5

Type d'organisation	Secteur	Sujet	Nombre
Ministères et organismes publics N = 3	Environnement	Eau	1 ¹
		Sols	1 ¹
		Déchets	1 ¹
	Santé environnementale	Air	1
		Épidémiologie	1
Universités N = 2	Environnement	Biodiversité et risques	1
	Santé environnementale	Risques professionnels	1

Note : Lorsque plus d'un secteur ou sujet ont été mentionnés par un répondant, ce dernier est identifié par un exposant.

Niveau d'expérience

0-4 ans	1
5-9 ans	1
10-14 ans	1
15 ans et plus	2

ANNEXE 2

SITUATIONS PROPOSÉES POUR DES ÉTUDES APPROFONDIES

SITUATIONS PROPOSÉES POUR DES ÉTUDES APPROFONDIES

Lors de l'enquête, la discussion de groupe sur les situations de risque les plus controversées et les facteurs de controverse et de mise à l'agenda gouvernemental s'est conclue par un exercice permettant de mieux cibler les événements pouvant donner lieu à des études approfondies sur la problématique des risques sanitaires environnementaux. Chacun des participants aux groupes de discussion était invité à suggérer, sans les prioriser, trois risques pertinents à cet effet. Ces éléments ont été compilés pour la France et pour le Québec. L'ordonnancement des situations a été réalisé à partir de totaux réalisés et est présenté en ordre décroissant.

D'entrée de jeu, notons qu'un premier classement par groupe de discussion avait été effectué, mais que puisqu'aucun débat de groupe n'a porté sur ce thème, le classement n'était pas révélateur. Par contre, cette étape a permis de constater que les informateurs ont eu tendance à suggérer des situations d'étude en lien avec leurs domaines de recherche. Quoique cette limite soit contrebalancée par une variété globale de l'échantillon à l'étude, elle demeure néanmoins un élément à prendre en compte dans la lecture des résultats suivants.

En France

Les participants aux groupes de discussion sur le site français ont suggéré une dizaine de situations qu'ils estimaient intéressantes pour des études approfondies en sciences sociales. Les mêmes sujets se sont retrouvés dans deux groupes de discussions menés en France. Parmi ces situations, plus de la moitié des participants a opté pour des études au sujet des ondes électromagnétiques, des pesticides agricoles et des OGM. Les autres suggestions représentent le choix d'une minorité de participants (un ou deux), soit : le nucléaire, les perturbateurs endocriniens, les cancers occupationnels ou d'origine environnementale, les changements climatiques, les éoliennes, les impacts de catastrophes industrielles, les nanotechnologies, les éthers de glycol et le syndrome des bâtiments malsains.

Classement des situations de risque suggérées pour des études approfondies (France)

Rang	Situations	Nombre de proposants (n = x/12)
1	Ondes électromagnétiques (antennes relais – téléphonie mobile – champs électromagnétiques – Wifi)* ^a	8
2	Pesticides agricoles (eau et alimentation)*	7
3	OGM et biotechnologies*	6
4	Nucléaire (installations et déchets)*	2
	Perturbateurs endocriniens	2
	Risques liés à l'environnement de travail (cancers)	2
5	Changements climatiques	1
	Éoliennes	1
	Éthers de glycol	1
	Syndrome des bâtiments malsains (SBS)	1
	Nanotechnologies	1
	Accidents industriels - conséquences	1
	Cancers d'origine environnementale	1

^a Les éléments suivis d'un astérisque ont été cités dans tous les groupes de discussion.

Si l'on compare ces suggestions aux risques cités par les mêmes informateurs comme ayant créé des controverses en France au cours des dix dernières années (section 4.1.1) nous pouvons constater la forte présence d'une situation décrite comme étant un risque important aux yeux des experts, mais passé sous silence dans le débat public : les pesticides dans l'eau et l'alimentation. Par ailleurs, plusieurs des autres situations recommandées pour des études approfondies ont été mentionnées en cours de discussion à titre de chaudes controverses dans les dix dernières années : c'est le cas des deux autres risques majoritairement cités (les ondes électromagnétiques et les OGM), ainsi que de la majorité des autres recommandations. Notons que l'uranium avait été identifié comme une controverse du passé, mais fondatrice des réactions actuelles sur d'autres sujets. Enfin, quelques nouveaux thèmes ont été choisis par les informateurs mais n'ont pas été discutés en groupe auparavant, soit les cancers d'origine occupationnelle et les changements climatiques.

Au Québec

Les quatre groupes de discussion menés au Québec ont mis au jour plus de 25 situations intéressantes pour des études approfondies en sciences sociales. Peu de situations ont été citées dans tous les groupes de discussion¹². Celles-ci se retrouvent d'ailleurs dans le choix d'une majorité de répondants, soit les risques sanitaires associés à l'eau potable, qui représente l'option le plus souvent choisie, les pesticides et les changements climatiques. Parmi les situations les plus souvent citées, mentionnons également les risques associés aux sites d'entreposage de matières résiduelles domestiques. Beaucoup d'autres sujets ont également retenu l'attention de nos informateurs.

¹² Dans le tableau 4, les éléments suivis d'un astérisque ont été cités dans tous les groupes de discussion.

Parmi les choix suggérés par les participants, plusieurs avaient d'abord été abondamment abordés en groupe lors des discussions sur les controverses publiques ayant eu lieu au Québec au cours des dix dernières années (section 4.1.2). C'est le cas par exemple de l'une des options souvent citées, les sites d'enfouissement sanitaires, ainsi que des cyanobactéries et les rejets pharmaceutiques. Les changements climatiques et les pesticides avaient également retenu l'attention, et se trouvent ici parmi les premiers choix de nos interlocuteurs. Des thèmes jugés émergents se retrouvent également dans les suggestions : les éoliennes et les ondes électromagnétiques. Plus étonnant, les informateurs ont aussi suggéré des sujets moins connus ou moins directement associés à des thèmes classiques en santé environnementale, tels la gestion des risques, les impacts psychologiques des situations environnementales, et l'aménagement du territoire. Certains de ces aspects avaient néanmoins été discutés en groupe auparavant.

Classement des situations de risque suggérées pour des études approfondies (Québec)

Rang	Situations	Nombre de proposants (n = x/32)
1	Eau potable (contamination, gestion, accès)*	12
2	Pesticides (eau, air, aliments, effets sur les travailleurs)*	9
3	Changements climatiques et événements climatiques extrêmes*	7
	Sites d'entreposage des matières résiduelles domestiques (contamination ^a , gestion)	7
4	OGM	5
	Ondes électromagnétiques (lignes à haute tension, cellulaires) ^b	5
5	Produits pharmaceutiques dans l'eau	4
	Gestion des risques environnementaux (évaluations, perceptions, impacts de la gestion, principe de précaution)	4
6	Cyanobactéries	3
	Contamination chimique	3
7	Production porcine	2
	Transport autoroutier et urbain	2
	Bruit	2
	Pollution atmosphérique (gestion et impacts)	2
	TCE (site de Shannon)	2
	Fluoruration de l'eau	2
	Impacts psychologiques (risques; effet des médias)	2
	Agriculture	2
8	<i>Legionella pneumophila</i> (bains à remous et climatisation)	1
	Amiante	1
	Radon	1
	Risques technologiques	1
	Lait maternel (contamination toxique)	1
	Aménagement du territoire	1
	Perturbateurs endocriniens	1
	Énergie (installations et choix énergétiques)	1

^a Y compris des sites précis, tels Mercier et Lachenaie.

^b Malgré un nombre d'occurrences élevé, mentionnons qu'un seul groupe a évoqué ce risque.

Comparaison

La différence est claire entre les suggestions issues des informateurs français et québécois. Ainsi, les ondes électromagnétiques et les OGM n'ont pas constitué des options aussi fréquentes au Québec qu'en France. Surtout, les problématiques associées aux changements climatiques, à l'eau potable et aux sites d'enfouissement sanitaire ne retiennent presque pas l'attention des informateurs français, alors qu'elles sont très cotées au Québec. Ces différences reflètent en grande partie les controverses vécues sur chaque site au cours des dernières années, et les champs d'intérêt des experts rencontrés. Mais pourraient-elles aussi être en lien avec une vision un peu différente de la santé environnementale et des risques sanitaires environnementaux? Les discussions au sujet de la position de la santé publique dans les controverses et la mise à l'agenda gouvernemental le suggèrent. Ces légères différences expliqueraient, par exemple, les options associées à l'aménagement du territoire ainsi qu'aux dimensions de la gestion du risque et des impacts psychosociaux. Au Québec, les actions de professionnels de santé environnementale sont d'ailleurs étendues à ces sujets, alors qu'elles ne touchent pas les aspects de santé au travail. Toutefois, d'autres recherches seraient nécessaires pour confirmer ces hypothèses.

Par ailleurs, des sujets sont aussi rassembleurs d'intérêts communs aux experts français et québécois rencontrés. Les pesticides constituent un choix privilégié à ce titre¹³. Quoique choisis à des niveaux différents, les OGM et les ondes électromagnétiques sont des thèmes bien représentés dans les deux tableaux. À un niveau moindre, mentionnons aussi l'intérêt pour les perturbateurs endocriniens.

Enfin, ces suggestions ne représentent pas un palmarès figé, ni un outil pour choisir de façon comptable, ou à l'aide de données offrant une représentativité statistique. En particulier, la taille de l'échantillon et sa composition s'avèrent trop limitées pour de telles conclusions. En conséquence, ces tableaux donnent plutôt un aperçu des options touchant l'expérience, voire la sensibilité des experts rencontrés. Il est permis de penser que des études ultérieures associées à ces thèmes seraient de cibles pertinentes. Un niveau de validité supplémentaire pourrait être obtenu à ce sujet en soumettant les listes des deux sites à chacun des informateurs afin d'établir une priorisation plus fine, et surtout en élargissant l'échantillon des répondants¹⁴. Par ailleurs, il est aussi évident que pareils exercices de priorisation ne pourraient constituer les seuls facteurs permettant de déterminer les sujets les plus judicieux pour des études approfondies en sciences sociales.

¹³ Il s'agit d'ailleurs de la situation de risque choisie par l'équipe de recherche pour une autre étape de ce programme préliminaire, soit une étude de cas préliminaire visant à tester des outils d'analyse de la mise à l'agenda gouvernemental.

¹⁴ Le recours à de nouvelles approches méthodologiques, à l'aide des instruments d'enquête maintenant validés, favoriserait la réalisation de ces étapes.



EXPERTISE
CONSEIL



INFORMATION



FORMATION

www.inspq.qc.ca



RECHERCHE
ÉVALUATION
ET INNOVATION



COLLABORATION
INTERNATIONALE



LABORATOIRES
ET DÉPISTAGE

Institut national
de santé publique

Québec

