

INSTITUT NATIONAL
DE SANTÉ PUBLIQUE
DU QUÉBEC

FAITS SAILLANTS

La mise à l'agenda gouvernemental des
risques sanitaires liés à l'environnement :
une comparaison France-Québec

AUTEURE

Geneviève Brisson, LI. B., Ph. D. anthropologue

Direction de la santé environnementale et de la toxicologie
Institut national de santé publique du Québec

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Geneviève Brisson, LI. B., Ph. D, anthropologue, coordonnatrice du comité

Direction de la santé environnementale et de la toxicologie
Institut national de santé publique du Québec

France Gagnon, Ph. D., professeure

Téluq-UQAM

Jean Turgeon, Ph. D., professeur

École nationale d'administration publique

PROFESSIONNELLE DE RECHERCHE

Dominique Gagné, M.A., conseillère scientifique

Direction de la santé environnementale et de la toxicologie
Institut national de santé publique du Québec

RELECTEUR TECHNIQUE

Jacques Munger, rédacteur scientifique

Direction du secrétariat général et des communications
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

REMERCIEMENTS

Nous remercions chaleureusement le Groupe d'études sur les politiques publiques et la santé (GÉPPS) pour leur collaboration active et leur soutien dans ce projet. Merci aussi à Mme Régine Boutrais (AFSSET) et à M. Benoît Vergriette (AFSSET) pour leur collaboration et leurs commentaires sur les travaux de recherche.

Nous tenons à souligner l'appui financier de l'Agence française de sécurité sanitaire pour l'environnement et le travail (AFSSET).

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 – 2^E TRIMESTRE 2010
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA
ISBN : 978-2-550-59299-0 (VERSION IMPRIMÉE)
ISBN : 978-2-550-59300-3 (PDF)

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). 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 est 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 :

- Une métasynthèse des facteurs de mise à l'agenda gouvernemental des risques sanitaires environnementaux;
- Une enquête comparative France-Québec sur les risques les plus controversés au cours des dix dernières années et les facteurs ayant influencé les débats publics et la mise à l'agenda;
- Une validation d'outils d'analyse de la mise à l'agenda gouvernemental des risques sanitaires liés à l'environnement au moyen d'une étude de cas préliminaire.

Pourquoi s'intéresser à la mise à l'agenda gouvernemental?

De plus en plus, les experts sont appelés à évaluer les risques associés aux environnements naturel et bâti en fonction de leurs effets sur la santé humaine. Le risque se situe ensuite à l'intérieur d'un cadre global de gestion, où les données scientifiques entrent en compétition avec d'autres facteurs de prise de décision de nature sociale, culturelle, économique, administrative et politique. Cette compétition donne souvent lieu à des controverses et des débats publics¹.

L'État peut prendre certaines initiatives lorsqu'il doit faire face à une situation de risque sanitaire. Cependant, toutes les situations n'atteignent pas l'agenda d'un gouvernement. La mise à l'agenda gouvernemental (*agenda setting*) représente un moment crucial. Elle désigne le processus de prise en compte au cours

duquel les autorités publiques jugent qu'un problème relève de l'attention et de la responsabilité politique².

Cette phase accorde une importance particulière aux problèmes soulevant des discussions ou des controverses sur la scène publique. En effet, le processus d'inscription à l'agenda exige nécessairement qu'un problème soit considéré de nature publique par les élus politiques. Le problème est étroitement associé à des facteurs de controverse³ :

- Il émerge souvent de la demande de groupes sociaux, qu'ils soient citoyens, scientifiques ou autres;
- Il peut mener à un conflit entre les acteurs, entre autres entre experts, groupes sociaux organisés ou autorités politiques plus ou moins sensibles à l'avis de l'opinion publique sur cette question;
- Les perceptions, les représentations sociales, les intérêts et les valeurs jouent un rôle important dans la construction du problème public.

S'intéresser à la mise à l'agenda est une manière de s'intéresser aux liens entre un problème et les acteurs concernés. Entre autres, cette analyse met en lumière le rôle des experts. Déterminer les sujets d'intérêt public n'appartient pas aux seuls experts. Cependant, ceux-ci jouent des rôles multiples dans la discussion publique; ils ne sont pas uniquement des diffuseurs de connaissances scientifiques^{4,5}.

Résultats des travaux de recherche

Facteurs de mise à l'agenda

Une littérature abondante précise ce qui détermine la mise à l'agenda gouvernemental. Toutefois, jusqu'ici, aucune synthèse n'a porté sur les facteurs propres aux risques sanitaires environnementaux. Dans le cadre de nos travaux, une métasynthèse a agrégé les résultats de 29 études de cas internationaux portant sur ce point précis, retenues sur la base de leur pertinence et de leur qualité parmi 166 textes recensés. Les facteurs mis au jour sont associés à différents modèles explicatifs de la mise à l'agenda. De nombreux acteurs sont aussi parties prenantes au processus et collaborent différemment selon les facteurs.

Les facteurs ont été regroupés sous les quatre principales dimensions du processus décisionnel retenu par l'équipe du GÉPPS⁶, soit les dimensions normative, cognitive, institutionnelle et politique.

Facteurs associés aux quatre dimensions

Les facteurs associés aux dimensions cognitive et normative réfèrent à un système qui définit entre autres des principes directeurs, des attitudes et des pratiques. La dimension institutionnelle réfère à des structures sociales.

Les facteurs en lien avec la dimension politique renvoient aux impératifs du politique, y compris aux intérêts des groupes concernés.

Pour les risques sanitaires environnementaux, des éléments de ces quatre dimensions influent sur la mise à l'agenda gouvernemental de certains risques (tableau 1).

Tableau 1. Dimensions du processus décisionnel et leurs facteurs de mise à l'agenda pour les risques sanitaires liés à l'environnement

Dimensions	Facteurs de mise à l'agenda	Exemples
Normative	Contexte historique	Industrie bien implantée
	Valeurs	Démocratie participative, sécurité
	Crise ou catastrophe	Tchernobyl, <i>Exxon Valdez</i>
Cognitive	Informations scientifiques	Disponibilité, degré d'incertitude, controverses ou consensus scientifiques
	Médiatisation, relayant les discours d'acteurs et amplifiant les événements	Encéphalospongiforme bovine.
Institutionnelle	Judiciarisation du débat	Indemnisation de maladies environnementales
	Structures officielles	Comités consultatifs ou de suivi
Politique	Lobby fort de groupes de pression (opposants ou partisans)	Antennes relais, installations nucléaires
	Mobilisation rapide et organisée	<i>Green-green-bloc</i> contre les OGM
	Changement de gouvernement	Modification des politiques américaines quant aux changements climatiques

Le rôle des acteurs

Classifier les facteurs de la mise à l'agenda permet d'analyser plus finement le rôle des acteurs intéressés au processus décisionnel. Parmi les acteurs souvent évoqués dans les études de cas recensées, citons :

- La population;
- Les médias;
- Les groupes de pression;
- Le gouvernement;
- Les scientifiques;
- L'industrie concernée par un risque sanitaire environnemental.

Afin de faire valoir leur point de vue et d'entraîner une prise en charge par l'État d'un risque sanitaire lié à l'environnement, ces acteurs peuvent utiliser différentes ressources telles que :

- L'organisation et la mobilisation de leurs membres;
- Les relations sociales avec d'autres acteurs, tels les alliances, la concertation, le consensus et la consultation;
- Les actions posées dans l'espace public, par exemple les campagnes d'information, les lettres d'opinion, le lobbying, les manifestations et les pétitions;
- L'information, y compris les avis d'experts, la recherche scientifique, la communication des risques. La façon dont est utilisée cette connaissance et le choix du moyen de communication ont aussi une importance.

Il pourrait être maintenant intéressant de comprendre comment l'influence de chaque type d'acteurs se traduit à travers chacune des dimensions, et de déterminer si l'une d'entre elles joue un rôle plus important dans le processus décisionnel entourant la mise à l'agenda gouvernemental de risques sanitaires liés à l'environnement.

Comparaison France-Québec sur la mise à l'agenda de situations de risque au cours des dix dernières années

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 universitaires, 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

Un inventaire des situations de risque sanitaire environnemental qui ont fait l'objet de controverses au cours des dix dernières années a été réalisé. 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;
- Les rejets pharmaceutiques dans l'eau.

Certaines controverses importantes au Québec n'ont aucunement été citées en France :

- La production porcine;
- L'utilisation des pesticides domestiques;
- Les fertilisants organiques;
- Les sites d'enfouissement des matières résiduelles domestiques.

Certaines controverses sont beaucoup plus fréquemment citées sur l'un des sites :

Au Québec :

- La qualité de l'air ambiant et la pollution atmosphérique;
- L'eau potable et l'eau récréative;
- Les changements climatiques.

En France :

- Les ondes électromagnétiques;
- Les problèmes de santé de cause environnementale (cancers, perturbateurs endocriniens).

Enfin, des situations sont jugées émergentes :

Au Québec :

- Les nanotechnologies;
- Les OGM;
- Les éoliennes.

En France :

- Les pesticides;
- La pollution atmosphérique.

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 jugée 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 la construction du conflit et de sa dynamique.

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'État³. L'influence des valeurs, des perceptions et des 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 »⁷.

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 :

- L'action des groupes d'intérêt;
- La médiatisation des situations de risque.

Des éléments diffèrent cependant entre les deux sites :

Au Québec :

- Les élus politiques sont plus présents.

En France :

- Les données scientifiques et des expertises sont davantage mises de l'avant;
- Les agences de santé publique ont une place centrale.

Des mécanismes institutionnels variés ont été nommés, bien qu'ils n'aient pas toujours été nommés spontanément par les informateurs :

Au Québec :

- Les modalités de concertation des intérêts.

En France :

- Le Parlement européen;
- Les instances juridiques et légales.

Un questionnement commun émerge chez les informateurs français et québécois quant à la portée d'instances de consultation, tels le Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE) et la Commission nationale des débats publics (CNDP).

Les facteurs de mise à l'agenda mis au jour par cette enquête montrent que chacune des dimensions du processus décisionnel a son importance (tableau 2).

Tableau 2. Facteurs dominants selon les dimensions du processus décisionnel

Dimensions	Facteurs prépondérants de la mise à l'agenda
Normative	Valeurs
	Crise ou catastrophe
Cognitive	Informations scientifiques
	Médiatisation
Institutionnelle	Judiciarisation du débat
Politique	Lobby fort de groupes de pression (opposants ou partisans)

Grille d'analyse

Plusieurs approches analytiques visent à mieux comprendre le processus de mise à l'agenda gouvernemental³. La démarche de recherche a développé un outil d'analyse adapté aux risques sanitaires environnementaux. À la suite des résultats de la métasynthèse, les facteurs de mise à l'agenda associés aux situations de risques sanitaires environnementaux ont été réunis en une seule grille analytique.

Validation de la grille

La pertinence de cette grille a été testée à travers l'étude de cas de l'interdiction des pesticides en milieu urbain dans le Code de gestion des pesticides au Québec. Le choix de ce cas a été déterminé de concert avec l'AFSSET. La situation française a également été examinée pour vérifier la généralisation de l'outil. L'étude de cas préliminaire a été documentée par des sources écrites et des entretiens avec quelques informateurs-clés.

À la lumière des données disponibles, la grille proposée apparaît pertinente pour ce type d'exercice.

Notamment :

- Les facteurs retenus à la suite du processus de métasynthèse représentent bien les cas de figure possibles pouvant influencer la mise à l'agenda gouvernemental de risques sanitaires environnementaux;

- Le classement des variables en quatre dimensions facilite l'inclusion de nouveaux facteurs et une réflexion sur leurs relations avec les autres éléments mis au jour;
- L'outil est applicable à des sites variés et peut être transféré aux situations présentant le contexte institutionnel d'un État de droit.

Cependant, il est apparu important de documenter les différents événements jalonnant les phases de l'émergence du problème public et de sa mise à l'agenda gouvernemental. Une « ligne du temps », axe permettant de visualiser l'ordre des événements émergeant des données, a été ajoutée aux outils d'analyse.

L'étude de cas préliminaire des pesticides en milieu urbain

Dans les limites de la méthode employée, quelques éléments explicatifs de la mise à l'agenda de l'interdiction des pesticides en milieu urbain. Des constantes se dégagent pour la France et pour le Québec, classées selon les dimensions du processus décisionnel (tableau 3).

Tableau 3. Constantes du cas des pesticides en milieu urbain (France et Québec)

Dimensions	Facteurs de mise à l'agenda
Institutionnelle	Judiciarisation du débat Réglementation adoptée à d'autres paliers de gouvernement
Politique	Lanceurs d'alerte
Normative (influence probable)	Valeurs Crise ou catastrophe

Dans le cas français, le Parlement européen a aussi joué un rôle remarquable (dimension institutionnelle).

Enfin, les éléments de la dimension cognitive n'ont pas occupé une place semblable pour les deux sites :

Au Québec :

- La disponibilité des données probantes a exercé une forte influence rôle;
- Des acteurs (gouvernement, environnementalistes et citoyens) ont forgé une coalition visant surtout à sensibiliser la population.

En France :

- La médiatisation a été plus forte et plus influente;
- Les associations (groupes de pression) ont cherché à influencer les décideurs.

Expertise et prise de décision

L'étude de cas préliminaire a permis d'esquisser des liens entre expertise de santé publique et prise de décision. Cette expertise semble impliquée dans la mise à l'agenda des pesticides en milieu urbain au Québec de diverses façons :

- En partenariat avec l'État pour le développement de recherches scientifiques;
- En soutien scientifique de groupes d'intérêt visant à limiter l'usage des pesticides;
- La qualité des données probantes produites par les experts de santé publique semble avoir eu un impact prépondérant sur la décision du nouveau ministre de l'Environnement de réglementer les pesticides en milieu urbain.

En France, la santé publique n'apparaît pas directement comme un domaine d'expertise actif. Cependant, sur les deux sites des médecins et des chercheurs biomédicaux ont été impliqués à titre de lanceurs d'alerte ou de relais pour celle-ci. Des observations cliniques et des rapports scientifiques ont soutenu leurs positions.

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. À ce titre, ce projet de recherche a atteint les objectifs suivants :

- Synthétiser les facteurs influençant la mise à l'agenda gouvernemental dans le cas de risques sanitaires environnementaux;
- Mettre au jour les acteurs et les facteurs en jeu dans une problématique sanitaire environnementale;
- Mieux comprendre les dynamiques sociales, culturelles et politiques du processus décisionnel, y compris en relation avec l'expertise publique.

Les résultats de cette phase préliminaire profitent déjà aux domaines des politiques publiques, de la gestion du risque et de la santé publique :

- Ils favorisent la planification de futures recherches d'envergure sur le sujet;
- Ils fournissent des outils méthodologiques et conceptuels pour l'étude des risques;
- Ils étayent les développements théoriques des chercheurs du GÉPPS quant aux dimensions du processus décisionnel;
- Ils appuient des activités de programmation et de suivi dans plusieurs contextes de santé publique et de politiques publiques, y compris à l'INSPQ.

La démarche de recherche suggère enfin le développement d'un réseau francophone pour l'étude des risques sanitaires environnementaux.

Références

1. Leiss, W. (2001) *In the chamber of risks; understanding risk controversies*. Montréal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
2. Howlett M, Ramesh M. (2003) *Agenda-setting: policy determinants, policy ideas, and policy windows. Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Second ed. Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
3. Knoepfel P, Larrue C, Varone F. (2001) *Mise à l'agenda politique. Analyse et pilotage des politiques publiques*. Genève: Helbing & Lichtenhahn.
4. Roqueplo, P. (1997) *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*. Paris : éditions INRA.
5. Setbon, M. (2004) *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*. Paris : Elsevier.
6. Gagnon F, Turgeon J, Dallaire C. (2007) "Health public policy. A conceptual cognitive framework", *Health Policy*, (81):42-55.
7. Beck, U. (1996) *La société du risque*. Paris : Aubier.

Publications liées aux résultats de recherche

Gagné, D., sous la direction de Brisson, G. (à paraître) *Pourquoi les gouvernements prennent-ils en compte les risques sanitaires environnementaux? Métasynthèse sur les facteurs de mise à l'agenda gouvernemental*. Québec : INSPQ.

Brisson, G. et Gagnon, F. (à paraître) *Enquête comparative France-Québec sur les risques sanitaires liés à l'environnement (1999-2009)*. Québec : INSPQ.

Pour information

Geneviève Brisson, LI. B. Ph. D. Anthropologue
Institut national de santé publique du Québec
genevieve.brisson@inspq.qc.ca

Groupe d'études sur les politiques publiques et la santé (GÉPPS)
www.gepps.enap.ca



EXPERTISE
CONSEIL



INFORMATION



FORMATION

www.inspq.qc.ca



RECHERCHE
ÉVALUATION
ET INNOVATION



COLLABORATION
INTERNATIONALE



LABORATOIRES
ET DÉPISTAGE

Institut national
de santé publique

Québec

