



**Perception de l'érosion des berges  
de la Côte-Nord  
et perspectives de santé publique**

**Agence de la santé  
et des services sociaux  
de la Côte-Nord**

## AUTEURES

Geneviève Brisson, Ph.D., coordonnatrice du projet  
Mary Richardson, Ph.D.  
Unité Santé et Environnement  
Direction des risques biologiques, environnementaux et occupationnels  
Institut national de santé publique du Québec

## RÉVISION SCIENTIFIQUE

Pierre Gosselin, médecin spécialiste, Institut national de santé publique du Québec

Linda Pinsonneault, médecin spécialiste, Institut national de santé publique du Québec et  
Direction de santé publique de la Montérégie

Steve Plante, professeur en sciences sociales du développement, Université du Québec à  
Rimouski

Jean Tremblay, expert en développement social, Institut national de santé publique du  
Québec

## REMERCIEMENTS

Les auteures tiennent à remercier la Direction de santé publique de la Côte-Nord, et tout particulièrement : Dr Raynald Cloutier, directeur de santé publique, M. Michel Julien, instigateur de ce projet, et Mme Marilène Larocque, conseillère en santé environnementale. La collaboration du coordonnateur du projet de Forum citoyen, M. Romain Berger, Comité Zip de la rive nord de l'estuaire, doit également être soulignée. Enfin, les auteures remercient les réviseurs scientifiques de ce document pour leurs judicieux commentaires, ainsi que Mme Évelyne Cambron-Goulet.

Ce projet a été rendu possible grâce à une subvention du Programme de subvention en santé publique (PSSP) octroyée par l'Agence de la santé et des services sociaux de la Côte-Nord.

© Agence de la santé et des services sociaux  
de la Côte-Nord, Baie-Comeau, 2009

Dépôt légal :

Bibliothèque nationale du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada  
Bibliothèque de l'Assemblée nationale  
Santécom

ISBN : 978-2-89003-208-8

## Table des matières

---

Introduction .....	1
1. Problématique.....	2
1.1 L'érosion côtière et les problèmes de santé .....	2
1.2 L'érosion sur la Côte-Nord.....	3
2. Questions de recherche et objectifs .....	4
3. Cadre conceptuel .....	5
3.1 La gestion des risques .....	5
3.2 Principes directeurs de gestion et de développement .....	7
3.3 La participation civile et les risques liés à l'eau .....	8
4. Méthode .....	9
4.1 Le Forum citoyen.....	9
4.2 L'échantillon .....	10
4.3 Les sources de données .....	10
4.3.1 L'observation du forum.....	10
4.3.2 Les actes du forum.....	10
4.4 Analyse et recommandations.....	11
4.5 Éthique.....	11
4.6 Portée et limites de la recherche.....	11
5. Résultats .....	12
5.1. Primauté de la protection de la santé.....	12
5.1.1 Les impacts actuels sur les capacités psychiques et physiques.....	12
5.1.2 Les impacts santé de possibles solutions .....	13
5.1.3 Protection ou prévention des risques à la santé .....	14
5.2 Équité.....	15
5.2.1 Inégalité des indemnisations.....	16
5.2.2 Inégalité des inconvénients .....	16
5.3 Prudence et rigueur scientifique .....	17
5.3.1 La prudence versus l'action .....	17
5.3.2 L'apport d'expertises multiples.....	18
5.3.3 Les différentes dimensions de la problématique .....	18
5.4 Transparence.....	19
5.4.1 La qualité actuelle de l'information.....	19
5.4.2 Qui doit informer .....	21
5.5 Ouverture .....	21
5.5.1 La place accordée à l'expression des émotions .....	22
5.5.2 La place accordée aux savoirs des citoyens.....	23
5.5.3 La participation aux solutions.....	24
5.5.4 Les processus d'inclusion .....	25

5.6	Appropriation des pouvoirs.....	26
5.6.1	La capacité civile.....	26
5.6.2	La solidarité et la recherche du bien commun .....	27
6.	Discussion et conclusion.....	28
6.1	Les risques actuels à la santé du dossier d'érosion .....	28
6.2	Les enjeux santé du dossier d'érosion.....	29
6.3	La gestion des risques dans le dossier de l'érosion .....	30
7.	Recommandations.....	32
	Ouvrages cités.....	35
	Annexe 1 : Étapes de gestion des risques .....	38
	Annexe 2 : Synthèse des enjeux et des pistes d'action .....	39

# INTRODUCTION

---

Présentement, l'érosion côtière est un sujet très discuté sur la Côte-Nord, et elle soulève questions, tensions et préoccupations. Des citoyens font par exemple état de craintes pour leur santé actuelle et future en raison du phénomène d'érosion et de mesures mises en place pour le contrôler. Des gens mettent aussi de l'avant des lacunes dans la prise en considération de leur vécu et de leurs perceptions. Enfin, ce sujet paraît créer un climat social tendu et créer des controverses communautaires et régionales. Toutes ces dimensions interpellent les représentants de la santé publique sur la Côte-Nord, qui se doivent de considérer la santé dans un sens large, soit comme un état de complet bien-être physique, mental et social des personnes et des communautés<sup>1</sup>. Dans une perspective de santé publique et de développement social, la Direction de santé publique (DSP) de la Côte-Nord désirait donc faire le point sur ce dossier. Le Forum citoyen sur l'érosion côtière lui a paru une opportunité de développer les connaissances à ce sujet.

Ce rapport présente les résultats d'un mandat donné par la DSP de la Côte-Nord pour réaliser une analyse des propos énoncés lors du Forum citoyen sur l'érosion des berges 2007. Ce forum s'est tenu à Baie-Comeau en novembre 2007 et a rassemblé des intervenants et des citoyens de la Côte-Nord, ainsi que des représentants des institutions scientifiques et gouvernementales en lien avec la problématique. Organisé par la Corporation universitaire et le Comité Zip (Zone d'intervention prioritaire) de la région, ce forum se voulait une occasion privilégiée de réfléchir à la relation entre le Saint-Laurent et les communautés riveraines, en termes d'usages, de valeurs et d'avenir. L'activité avait pour but d'amener une compréhension partagée des tenants et aboutissants de la problématique de l'érosion des berges, ainsi que de favoriser l'expression des préoccupations de chacun et la recherche de solutions communes, à moyen et long terme. Pour ce faire, des experts ont été invités à présenter les diverses dimensions de la question puis à dialoguer avec des citoyens, des élus et des acteurs locaux dans le cadre d'ateliers d'échanges. Bien que la question de l'érosion soit débattue sur plusieurs tribunes, ce forum a rassemblé pour quelques jours à la fois les principaux décideurs du dossier et des parties intéressées ayant des opinions et des expériences variées de la problématique. L'activité a ainsi représenté un moment propice pour mieux comprendre les enjeux de santé publique et de développement social liés à l'érosion sur la Côte-Nord. En effet, sa formule originale, sous forme d'ateliers de dialogue, a favorisé l'expression des idées et l'émergence de solutions communes. Bien qu'il ne puisse prétendre avoir une représentativité statistique, il a cependant représenté un terrain d'études intéressant afin de prendre connaissance, dans un court laps de temps, d'une diversité de points de vue sur l'érosion côtière.

---

<sup>1</sup> Le terme réfère à la définition de l'Organisation mondiale de la santé : «La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité.» (Préambule de 1946 à la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé).

# 1. PROBLÉMATIQUE

## 1.1 L'ÉROSION CÔTIÈRE ET LES PROBLÈMES DE SANTÉ

L'érosion côtière est une situation généralisée à l'échelle mondiale. Il s'agit d'un processus naturel qui, depuis toujours, affecte à divers degrés les zones côtières. Cependant, ce processus semble s'accélérer depuis quelques années, en raison d'événements naturels et humains. Les causes demeurent en grande partie hypothétiques. En termes de facteurs naturels, la hausse mondiale des océans, et l'intensification des tempêtes génératrices de vagues destructrices sont ciblées, tout comme l'augmentation des précipitations et la plus grande incursion des eaux salées dans les estuaires et les sédiments côtiers. Bref, le contexte des changements climatiques paraît influencer sur ce phénomène et rehausser l'intérêt accordé à celui-ci. Sur le plan humain, certaines interventions sur le milieu semblent également agir sur l'érosion, tels des travaux d'aménagement sur les côtes ou influant sur les cours d'eau et leurs estuaires.

Peu d'écrits de source biomédicale ont été recensés quant aux risques à la santé directement liés à l'érosion côtière. Cependant, la littérature de santé publique sur les changements climatiques porte attention aux impacts à la santé des événements climatiques extrêmes (ÉCE). Ces textes mettent à jour des éléments communs qui affectent les populations, notamment les plus vulnérables, dans des cas d'inondations, de tempêtes et de cyclones (OMS, 2004; OMS, 2000). Dans un contexte similaire à celui de la Côte-Nord, les ÉCE peuvent directement causer de la mortalité, des blessures par traumatismes non intentionnels et des problèmes de santé mentale. De plus, ces ÉCE peuvent atteindre indirectement la santé et le développement des communautés. En effet, ils causent des déplacements de personnes, des interruptions dans les transports et dans l'approvisionnement, et un manque de disponibilité de l'eau potable. À leur tour, ces problèmes peuvent causer des conflits sociaux et affecter la santé psychologique et la qualité de vie des gens, notamment chez les populations déplacées (OMS, 2004). Enfin, les ÉCE peuvent également affecter de façon négative les conditions sociales et économiques influant sur la santé d'une population (déterminants sociaux de la santé<sup>2</sup>) (Wilkinson et Marmot, 2004).

Certains individus ou communautés semblent particulièrement vulnérables aux impacts des ÉCE, et nécessitent une attention particulière. Cette vulnérabilité des populations doit être lue en interaction avec la vulnérabilité géomorphologique des milieux de vie (Cutter, Boruff et Shirley, 2003). Des facteurs contribuent à la vulnérabilité des populations; les facteurs sociaux et communautaires concernent plus spécifiquement cette étude, mais notons des facteurs de santé individuels qui sont aussi des facteurs de vulnérabilité face aux ÉCE, tels les handicaps ou incapacités physiques et mentales (Clark et al., 1998). Au plan des facteurs sociaux, la pauvreté semble le plus important. Être pauvre a tendance à augmenter l'exposition au risque d'ÉCE, et à diminuer la capacité d'y résister et de récupérer après coup<sup>3</sup>. Cette situation est dépendante du revenu, des ressources matérielles des gens, de l'origine ethnique, du niveau d'éducation et de la qualité des services locaux (transport, téléphone, électricité et services d'urgence). Parmi les autres facteurs sociaux identifiés, notons :

---

<sup>2</sup> Parmi ces déterminants, notons par exemple le revenu et l'emploi, l'éducation, les réseaux de soutien, les environnements physiques, les habitudes de vie, le genre, la culture, les politiques publiques (Wilkinson et Marmot, 2004).

<sup>3</sup> Capacité de résilience.

- 1) le fait d'être récemment arrivé dans la région (et donc d'être moins familier avec l'environnement local);
- 2) d'être immigrant;
- 3) d'être une jeune famille. (Clark et al., 1998).

Enfin, la vulnérabilité se décrit aussi en fonction de facteurs reliés aux caractéristiques sociales de la communauté touchée par un ÉCE, comme :

- 1) la densité démographique;
- 2) le lien avec les ressources naturelles;
- 3) l'urbanisation;
- 4) la vitalité économique;
- 5) la qualité et disponibilité des services de proximité et des infrastructures, dont les services d'intervention d'urgence (OMS, 2004).

D'autres auteurs notent aussi l'accès aux ressources informationnelles et technologiques et la représentation politique comme des facteurs qui exercent une influence sur la vulnérabilité d'une population face à un ÉCE (Cutter, Boruff et Shirley, 2003). Dans une perspective de développement des communautés, les événements climatiques extrêmes ont tendance à amplifier (dans le sens positif autant que négatif) les conditions existantes des communautés, aux plans social et économique (Cutter et Emrich, 2006). À ce propos, l'expérience antérieure d'événements néfastes devrait être considérée, tout comme la trajectoire socio-économique de la communauté. Le capital social de la communauté affecte également sa capacité à faire face aux événements extrêmes, à en récupérer et à s'y adapter.

## 1.2 L'ÉROSION SUR LA CÔTE-NORD

Au Québec, le phénomène de l'érosion côtière est constaté depuis longtemps le long du fleuve Saint-Laurent, et tout particulièrement en présence de côtes sableuses. Au fil du temps, plusieurs ouvrages de protection ou de consolidation ont été installés (murs de ciment, enrochement, etc.), et des déplacements ont aussi été effectués pour prémunir les infrastructures et les populations contre les effets de l'érosion. Cependant, l'accélération du processus d'érosion amène à repenser ces interventions. Sur la Côte-Nord, le phénomène prend une dimension particulière puisqu'une bonne partie de la région habitée est tournée vers le Saint-Laurent et que l'occupation et l'aménagement du territoire relèvent de différents usages majeurs du littoral (ex. : la pêche, la chasse, l'industrie et la villégiature). Aujourd'hui, paradoxalement, c'est ce qui a justifié l'installation d'une bonne partie des populations nord-côtières qui conduit les communautés riveraines à s'éloigner (déménagements) ou à se défendre (enrochements et autres mesures de protection). La problématique de l'érosion des berges sur la Côte-Nord ne peut donc se comprendre qu'en termes d'interactions entre le milieu naturel et des dimensions sociales, économiques, politiques et culturelles. Il s'agit d'une question complexe, faisant appel à tous les domaines de connaissances et d'interventions. En conséquence, la caractérisation et la gestion des risques en lien avec la problématique doivent à la fois se pencher sur le risque géomorphologique d'érosion et intégrer les risques humains, dans toutes ses dimensions : sociales, psychologiques et sanitaires.

Connaître et gérer les risques liés à l'érosion des berges occupe une place de plus en plus importante dans les discussions et les décisions locales, régionales et provinciales. Au plan géomorphologique, le phénomène d'érosion a fait l'objet de prises de conscience et d'études à partir de la fin des années 1950, en raison d'événements climatiques ponctuels ou

d'instauration d'infrastructures spécifiques<sup>4</sup>. Depuis 1999, le phénomène est particulièrement étudié en raison d'une entente spécifique interministérielle sur la question. Réunissant six ministères<sup>5</sup> et sollicitant l'appui d'experts des domaines biophysiques, l'entente a permis la mise sur pied d'un comité régional de coordination. L'objectif de la démarche est d'établir un diagnostic de la situation et de proposer un plan préliminaire de gestion à cet égard (Conférence régionale des élus, 2004). Ce processus entend se situer dans une perspective de développement durable et désire faire appel à une synergie entre différentes dimensions : caractéristiques naturelles, enjeux socio-économiques, aménagement du territoire et optimisation des dépenses publiques (Comité d'experts, 2006). Concrètement, ces objectifs se réalisent dans l'entente spécifique par différents moyens :

- 1) par une action plus concertée des décideurs des différents niveaux d'intervention;
- 2) par la tenue de séances d'information aux citoyens;
- 3) par des contacts plus suivis avec les élus, sollicités pour une démarche consultative d'analyse des solutions (Conférence régionale des élus, 2004).

Ultérieurement, ces élus peuvent présenter à leurs citoyens les options de solutions que ceux-ci pourront commenter.

La problématique de l'érosion implique également d'autres politiques publiques, issues de tous les niveaux gouvernementaux. Elles sont en lien avec la sécurité civile et l'aménagement du territoire. Notons par exemple les décrets gouvernementaux, les règlements de contrôle intérimaires dans chaque municipalité régionale de comté, et, pour chacune des municipalités concernées, les moratoires sur la construction, puis les modifications à la réglementation. Les mesures instaurées par l'État en situation d'urgence sont aussi appliquées. S'ajoutent à cette normativité des interventions d'organismes non gouvernementaux (ONG) variées, sous des formes diverses, par exemple des activités de sensibilisation, des actions d'aménagement du territoire ou des représentations politiques et médiatiques. Enfin, un grand nombre d'intervenants locaux et de citoyens se sentent concernés par cette problématique et expriment leur opinion à ce sujet, lors des séances d'information sur l'érosion, dans les assemblées municipales et régionales, mais aussi hors des cadres formels mis en place par les gouvernements régional et provincial (ex. : dans les médias, par des regroupements de citoyens, etc.).

L'ensemble de ces actions peut se traduire par des modalités diverses, complémentaires ou concurrentes. Ces mesures font appel à un grand nombre d'intervenants de différents ordres (public, privé, communautaire, société civile) et de paliers différents (local, municipal, régional, national). Elles amènent des changements dans les activités et usages du Saint-Laurent tout comme dans ses perceptions et représentations. Pour toutes ces raisons, les consensus ne sont pas faciles à obtenir lorsqu'il est question des effets des changements climatiques.

## 2. QUESTIONS DE RECHERCHE ET OBJECTIFS

Les situations de risques liées à l'érosion côtière peuvent avoir des effets sur la santé de la population et la DSP de la Côte-Nord se sent interpellée par la question. Elle peut aussi être appelée à intervenir dans le dossier. Pour ces raisons, la DSP désire mieux comprendre

---

<sup>4</sup> Tels les barrages hydroélectriques, les empièvements et les quais.

<sup>5</sup> En 1999, il s'agissait des ministères suivants : Affaires municipales, Régions, Environnement, Sécurité publique, Transports, Ressources naturelles.

l'étendue des préoccupations des acteurs du dossier et leurs perceptions. La tenue d'un forum citoyen était donc une opportunité de prendre connaissance, de façon économique, de la diversité des points de vue sur la question.

Une analyse de discours permet de faire état des propos tenus au forum et particulièrement afin de répondre aux questions suivantes : Quelles sont les perceptions des acteurs du milieu au regard du dossier de l'érosion côtière ? Est-ce que les participants au forum estiment que les processus actuels de gestion du risque d'érosion permettent aussi de gérer les risques à la santé psychologique et sociale et les questions de développement social liées à ce phénomène ? Quelles solutions pourraient être préconisées dans une perspective de santé publique ?

Cette étude à visée exploratoire entend informer les instances de santé publique de la Côte-Nord sur certains éléments à considérer dans l'articulation de sa réponse au Forum citoyen et plus largement dans ses interventions en lien avec l'érosion côtière. Les objectifs spécifiques de cette étude sont :

1. Identifier les perceptions et les préoccupations de santé et de bien-être émises par les citoyens et les différents intervenants lors du forum;
2. Dégager les paramètres requis pour développer un message et formuler des recommandations de santé publique en réponse au forum de l'érosion des berges;
3. À partir de l'expérience du forum, identifier des éléments de santé et de gouvernance sur lesquels la santé publique devrait porter attention dans les futurs dossiers d'érosion des berges.

Bien que d'autres sources puissent être pertinentes pour aborder les préoccupations civiles en lien avec l'érosion côtière, le choix de centrer les objectifs sur le Forum citoyen a particulièrement été motivé par la nécessité ressentie par la DSP de la Côte-Nord de répondre à l'événement, par l'effet mobilisateur escompté par cette activité et par les ressources disponibles.

### **3. CADRE CONCEPTUEL**

#### **3.1 LA GESTION DES RISQUES**

Cette recherche s'insère dans une réflexion plus large de la santé publique en matière de développement social et de gestion des risques. Elle adopte le concept de gestion des risques comme modèle descriptif du processus actuel de gestion de l'érosion côtière. Dans les domaines de la santé et de l'environnement, l'étude du risque a acquis une popularité croissante depuis les années 1980. Elle présente un paysage très varié, tant au plan des disciplines, des méthodes, que des concepts employés. Le risque est un concept à la définition floue et fluctuante, associé d'abord au hasard et aux forces dépassant l'humain. Au XX<sup>e</sup> siècle, l'usage du terme s'accroît grandement et inclut des notions telles que l'inquiétude, la préoccupation, la peur, l'angoisse, le danger, la catastrophe, le péril. S'attachent aussi au concept des mots tels que vulnérabilité ou sécurité (Lupton et Tulloch, 2002). Pour certains, le risque peut être compris en termes de probabilité d'occurrence d'un événement néfaste. Pour d'autres, il se formule comme un construit social qui fait appel à l'expérience et au ressenti. Dans ce cas, il doit être compris dans un contexte précis et en fonction de savoirs particuliers (Douglas, 1986). Cette approche constructiviste sera ici adoptée.

Les cadres de gestion des risques sont présentement mis de l'avant dans plusieurs pays industrialisés (Shortreed et al., 2003). Ils ne sont pas le propre de la santé. L'un de leurs principaux objectifs est de proposer un processus de gestion permettant d'intégrer d'autres éléments que la seule mesure de probabilité. Ces cadres entendent éviter la coupure entre les étapes dites d'analyse de risques et les étapes consacrées à l'évaluation et au choix des solutions. Cette approche est promue d'une part pour mieux rendre compte des interactions constantes entre les considérations scientifiques et celles d'ordre social, politique, économique, etc. D'autre part, elle valorise le dialogue entre toutes les parties intéressées à toutes les étapes de gestion, ces interactions étant garantes de la meilleure acceptabilité et de la réussite des mesures implantées. Cette approche holistique illustre également que la gestion du risque n'est pas linéaire, mais bien itérative. Au Québec, la santé publique a développé un cadre de référence précis pour aborder le risque dans une perspective systémique (INSPQ, 2003) et tenant compte à la fois de processus et des valeurs.

Les étapes de gestion des risques intègrent plusieurs aspects (voir illustration 1 et détail à l'annexe 1). D'abord, la documentation du risque lors des phases préalables à la décision permet la contextualisation du problème et l'évaluation des risques. Ces informations sont ensuite liées à des considérations qui s'inscrivent davantage dans la politique et la gestion : l'identification et la discussion des options de solutions ainsi que le choix et la mise en œuvre des interventions. Une phase évaluative permet de réfléchir sur le processus.

**Illustration 1** : Cadre de gestion des risques du réseau québécois de la santé (INSPQ, 2003 : 3)



Au sein du cadre de gestion des risques, la dimension de la communication représente un élément central qui devrait intervenir à toutes les étapes de gestion des risques. Elle est définie au-delà de la simple diffusion d'informations et devient un dialogue entre les parties intéressées et un appel à leur participation active. Comme on le voit, un tel cadre suggère clairement le recours à la participation du public comme partie intégrante de la gestion du risque. Cette participation doit se comprendre par la nécessité de prendre en considération les incertitudes scientifiques existantes. En effet, le savoir scientifique est morcelé et il ne peut avoir la prétention d'offrir une seule réponse explicative et cohérente du monde. Sur aucun plan les *évidences* ne sont incontestables, car elles sont tributaires d'angles, de choix théoriques et méthodologiques (OMS, 2002). De plus, la science échoue souvent à démontrer avec certitude les liens de cause à effet, ouvrant alors la porte à d'autres interprétations possibles du risque. Ces lacunes dans les connaissances sont devenues l'un des grands enjeux de la gestion du risque. Souvent, c'est d'ailleurs ce qui amène des controverses autour des situations de risques (Presidential Commission, 1997; Rémy et al., 2004).

Le souci de participation du public demande ainsi à une gestion différente des risques, où l'expression du politique et sa rencontre avec le paradigme scientifique deviennent des éléments centraux. Ce constat implique de tenir compte de différents points de vue et référents socioculturels (valeurs, représentations et significations du monde, idéologies, etc.) (Zayed, cité dans INSPQ, 2003). Ce type de cadre invite d'ailleurs à prendre en considération des informations et des enjeux de nature politique, sociale, culturelle, éthique, légale, économique, technologique, scientifique, etc. (MSSS, 2002). La participation permet ce partage de connaissances et d'informations autour de la perception et de l'acceptabilité sociale du risque et des solutions. Elle permet également aux acteurs de mieux se connaître et met en place des conditions propices au compromis et à la concertation (Plante et al., 2006). En santé publique, cette valeur s'inscrit d'ailleurs dans un ensemble de principes directeurs qui orientent les actions sur les risques (INSPQ, 2003).

### 3.2 PRINCIPES DIRECTEURS DE GESTION ET DE DÉVELOPPEMENT

L'ensemble des étapes de la gestion du risque est sous-tendu par des principes directeurs explicites, décrits plus loin. Ceux-ci devraient guider et encadrer la démarche de gestion. Sans être similaires, ils reflètent tous les mêmes préoccupations sociales dans nos sociétés dites «de risques». Dans la gestion des risques, on ne peut faire abstraction de ce contexte et c'est ce que les cadres de référence entendent rappeler. En santé publique québécoise, le Cadre québécois de référence en gestion des risques permet d'intégrer les valeurs sociales jugées importantes pour la santé publique et qui peuvent améliorer le développement social et la santé globale des populations (INSPQ, 2003).

Sept principes directeurs ont été retenus par la santé publique pour le Cadre de gestion des risques québécois. Ils sont énumérés ici et ils seront détaillés lors de la présentation des résultats:

- **La primauté de la protection de la santé humaine**, qui demande une approche globale des populations et des individus, soit incluant leurs capacités physiques, psychiques et sociales. Elle doit également inclure le maintien, l'amélioration et la prévention de la santé des populations.
- **La prudence**, qui se décrit comme un souci de réduire les risques et d'éviter les risques inutiles, tant en présence de données probantes scientifiques que lors de relatives incertitudes (principe de précaution).
- **L'équité**, qui demande que la gestion des risques garantisse une juste répartition des bénéfiques et des inconvénients au sein de la population.
- **La rigueur scientifique**, qui éclaire la gestion du risque des meilleures connaissances scientifiques disponibles.
- **La transparence**, qui garantit un accès facile et rapide à toute la connaissance nécessaire aux parties intéressées pour se faire une opinion.
- **L'ouverture**, qui va au-delà de l'information (transparence) en encourageant la participation des parties intéressées au processus, y compris à la recherche de solutions et leur influence au moment de la prise de décision.
- **L'appropriation de ses pouvoirs (empowerment)**, qui cherche à développer la capacité de choisir et de prendre les mesures nécessaires face aux risques chez les

individus et les communautés. Ce développement implique le respect des principes de transparence et d'ouverture.

Plusieurs de ces principes trouvent également écho dans le développement social, qui se décrit comme un ensemble de processus visant le renforcement des capacités et le développement du potentiel des individus et des collectivités, ainsi que l'amélioration de leurs conditions de vie (Leroux et al., 2002). En effet, ces principes du développement social incluent eux aussi la participation, l'appropriation de ses pouvoirs et l'équité. S'ajoutent des principes de partenariat et d'harmonisation des politiques publiques. Ces principes guident les interventions au sein des processus et des démarches de gestion régionales et locales.

### 3.3 LA PARTICIPATION CIVILE ET LES RISQUES LIÉS À L'EAU

Le cadre de gestion des risques met l'accent sur la participation civile à toutes les étapes de son processus. Cet aspect prend une dimension importante dans le cadre du dossier des changements climatiques, traversé par de nombreuses incertitudes scientifiques (OMS, 2004). Le contexte d'une analyse d'un forum citoyen, activité visant une participation accrue de la société civile, constitue une occasion de mieux comprendre cette participation civile et ses liens avec le développement social.

Les écrits sur les riverains et les risques environnementaux liés à l'eau montrent que le mode de gestion revêt une importance particulière quant à l'acceptation des mesures de prévention ou de protection contre les risques et tout particulièrement envers celles modifiant des pratiques récréatives ou traditionnelles. Plusieurs cas illustrent que le manque de transparence et de confiance sont des facteurs étroitement liés à l'éclosion de débats et de controverses publiques sur les risques côtiers et les mesures de protection (Lepesteur, 2007). L'attitude des experts face à la société civile paraît également influencer sur l'acceptation des mesures préconisées. La perception des experts à l'endroit des citoyens influence la gestion, non seulement en termes de non-observance des mesures prescrites, mais aussi sous forme de conflits sociaux, de contestation publique et de contre-information (Ferreira, 2004; Peuhkuri, 2002; Suarez et Lombardo, 2004). Ce climat est tendu en raison du manque de confiance des acteurs entre eux et d'une méconnaissance des enjeux qui les préoccupent. Ce contexte contribue d'ailleurs, en soi, à diminuer les effets attendus des mesures de protection (Martin, 2008). Enfin, des études suggèrent qu'une part importante de la population souhaite des modes de gouvernance plus participatifs, entre autres en comparaison à des modes de gestion unidirectionnels (*top-down*) traditionnellement utilisés<sup>6</sup> (Langford, 2000). Dans une perspective nuancée de protection de la santé contre les risques environnementaux, il importe de favoriser les mesures de prise en charge communautaire (Tran, 2006; Martin, 2008). Selon les expériences analysées dans la littérature scientifique, l'implication des communautés ou des riverains touchés devient un facteur d'acceptabilité important des normes et contraintes de santé publique, mais aussi un moyen efficace de renforcer l'adaptation aux changements climatiques (Tompkins et Adger, 2004).

La prise en considération des enjeux et des contraintes des citoyens semble nécessaire afin de favoriser l'efficacité des mesures mises en place par les gestionnaires (Burger, 1999; Smutko, 2002; Bouwer, 2002; Nunneri, 2004; Fath, 2005; Lepesteur, 2007). Avant tout, il semble nécessaire d'implanter des processus sociaux de coconstruction dans lesquels les usages, les enjeux et les intérêts de toutes les catégories d'acteurs occupent une part importante (Chouinard, Plante et Martin, 2006). La perception globale du risque y compris son

---

<sup>6</sup> Les gens conservateurs seraient davantage en faveur de mesures traditionnelles de gestion des risques, contrairement à ceux du type libéral ou socialiste, qui favoriseraient un mode de gestion participatif (Langford, 2000).

urgence et la durée de ses impacts sont des facteurs à considérer, tout comme les pratiques locales et la signification donnée au milieu dans l'histoire. De même, dans une perspective de gestion des risques, la résilience est un concept utile, puisqu'il permet justement l'examen simultané des axes humains et naturels afin de comprendre leurs interactions, de prévoir les fragilités et les points forts qui amélioreront la réponse des communautés face aux dangers (Dauphiné, 2007; Cazes-Duvat, 2005). Participation civile et résilience permettent d'envisager des approches différentes de celles technoscientifiques (dites mur-à-mur). Ces nouvelles formes de gestion sont davantage sensibles aux interactions des communautés avec leur environnement. Il devient alors possible de quitter les approches standardisées et d'adapter plutôt la gestion aux particularités et au vécu de chaque communauté.

## **4. MÉTHODE**

Cette étude exploratoire a pour objectif de documenter les préoccupations et les pistes de solutions énoncées lors du Forum citoyen sur l'érosion des berges. Pour aborder cet événement, elle adopte une approche qualitative et ethnographique.

### **4.1 LE FORUM CITOYEN**

Le Forum citoyen 2007 sur l'érosion des berges a été organisé conjointement par le Comité ZIP de la rive nord de l'estuaire et par la Corporation des services universitaires du secteur ouest de la Côte-Nord. Sa démarche a également bénéficié de la collaboration d'un comité organisateur, formé d'acteurs représentatifs du milieu et d'un comité scientifique composé de chercheurs québécois spécialistes des dimensions biophysiques et sociales de l'érosion côtière. Ce forum voulait renouveler une expérience ayant eu lieu en 1999 sous la forme d'un colloque régional, tout en proposant cependant une approche plus participative qu'auparavant pour cette rencontre publique.

Le forum visait à réfléchir sur l'avenir des usages des berges nord du Saint-Laurent et à se questionner sur leurs impacts et leurs valeurs. L'exercice visait aussi à amener les participants à se pencher sur l'adaptation de l'occupation riveraine et les choix de société régionaux. Des objectifs de connaissance, de compréhension partagée et d'amélioration des communications entre les acteurs étaient visés, tout comme ceux de mobilisation des acteurs du milieu, d'initiation de processus de concertation et de développement d'une vision commune et de pistes de solutions pour la problématique d'érosion.

Le Forum citoyen a eu lieu les 31 octobre, 1<sup>er</sup> et 2 novembre 2007 à Baie-Comeau. Il a rassemblé plus de 150 participants. Le forum accueillait toute personne intéressée par la problématique d'occupation du territoire et d'érosion du littoral, issue de tous les milieux et de toutes les instances pertinentes : société civile allochtone et autochtone, municipalités et conseils de bande, élus provinciaux, représentants des ministères impliqués, des organismes communautaires et environnementaux et d'entreprises publiques et privées de la région. La première partie du forum a été consacrée à des témoignages de citoyens et à des présentations scientifiques portant sur la démocratie participative, les changements climatiques et les aspects biophysiques et sociaux liés à l'érosion. Dans un deuxième temps, le forum s'est déroulé sous la forme d'ateliers de discussion. Les participants étaient répartis en quatre groupes de discussion et selon un souci de représentativité des différentes parties prenantes au dossier. Selon la méthode dite du carrousel, chaque groupe de participants était invité à prendre successivement place à chacun des ateliers, portant sur les quatre thèmes suivants : les savoirs à développer, les comportements en situation d'urgence, la prévention et l'adaptation locale et le développement durable du littoral nord-côtier. Ces ateliers,

dirigés par un animateur, permettaient aux participants de s'exprimer librement sur les thématiques ciblées, les questions de relance servant à faire ressortir les émotions, les perceptions, les souhaits et les visions d'avenir. Le consensus du groupe n'était pas systématique. Le forum s'est terminé par une assemblée permettant de faire connaître à l'ensemble des participants le contenu de chaque atelier, les consensus et les enjeux dégagés. Par la suite, des actes de ce forum ont été rédigés et diffusés.

## **4.2 L'ÉCHANTILLON**

Un échantillon de convenance a été sélectionné. Puisque quatre groupes délibéraient simultanément en ateliers, l'observation s'est réalisée en accompagnant un même groupe de participants, ce qui a permis de couvrir les quatre thématiques. Le groupe observé était composé de 21 personnes issues des organismes environnementaux et communautaires (5 personnes), des milieux municipal (2 personnes), privé (1 personne) et gouvernemental (3 personnes) et de sept citoyens. Cet échantillon comportait des acteurs appartenant aux différentes catégories touchées par le sujet, ce qui a permis de faire ressortir les différents points de vue possibles sur la question de l'érosion. Une seconde source de données a été utilisée pour s'assurer que les discours recueillis lors des ateliers représentaient bien l'ensemble des propos tenus lors du forum, par les actes du forum.

## **4.3 LES SOURCES DE DONNÉES**

Les données utiles pour l'analyse sont issues de deux sources (corpus) distinctes :

1. Dans un premier temps, des observations réalisées durant les ateliers du forum;
2. Dans un second temps, les actes du forum.

### **4.3.1 L'observation du forum**

L'observation s'est déroulée les 1<sup>er</sup> et 2 novembre 2007 à Baie-Comeau. Une anthropologue a réalisé les observations. Le premier jour, elle a recueilli les questions des participants faisant suite aux présentations de chercheurs abordant différents aspects de la problématique de l'érosion côtière et des enjeux sociaux qui y sont liés. Dans un deuxième temps, l'anthropologue a assisté aux ateliers de discussion portant sur les quatre thèmes du forum : les savoirs à développer, les comportements en situation d'urgence, la prévention et l'adaptation locale et le développement durable du littoral nord-côtier. Ces ateliers, dirigés par un animateur, permettaient aux participants de s'exprimer librement sur les thématiques ciblées, les questions de relance servant à faire ressortir les émotions, les perceptions, les souhaits et les visions d'avenir. L'anthropologue n'est pas intervenue dans les débats et la raison de sa présence a été dite clairement.

### **4.3.2 Les actes du forum**

Les actes font le compte rendu des présentations des parties intéressées (31 octobre et 1<sup>er</sup> novembre) et des discussions aux ateliers du 2 novembre. Dans la section finale, ce document dégage, sous forme de tableaux, des constats, des besoins, des demandes et des perspectives pour chacun des quatre thèmes du forum. Le document présente aussi le forum et inclut la liste de tous les participants. Les actes ont été rédigés à partir du travail des secrétaires présents dans chacun des ateliers et d'enregistrements de ces sessions. La consultation des actes du forum était réalisée dans la perspective de valider les données recueillies par observation ethnographique. Cette étape a permis de constater qu'une saturation des données a été atteinte.

#### 4.4 ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

L'analyse de contenu des données issues de l'observation et des actes a été assistée du logiciel QSN NVivo7. L'analyse s'est basée sur une démarche de théorisation ancrée (Strauss et Corbin, 2004). Un classement par catégories émergentes a permis de dégager les préoccupations, les demandes et les expériences évoquées lors du forum. Une seconde phase d'analyse a permis de les mettre en parallèle avec les principes liés à la gestion des risques et aux écrits sur les impacts pour la santé de l'érosion des berges.

Les résultats de cette recherche et ses conclusions ont été soumis au directeur de santé publique de la Côte-Nord ainsi qu'aux répondants du projet à la Direction de santé publique de cette région. La lecture commune de ces informations nous ont amenés à formuler ensemble différentes recommandations.

#### 4.5 ÉTHIQUE

Cette recherche a été réalisée dans un lieu public. Cependant, la présence de la chercheuse en anthropologie et son rôle ont été mentionnés en introduction du forum, ainsi que lors du tour de table initiant la journée de discussions en atelier. Le respect de la confidentialité a été mentionné aux participants, dans la mesure de la collaboration de toutes les personnes présentes à cette activité publique. Un engagement à cet effet a été remis au coordonnateur du forum. Les données ont été consignées de façon manuscrite sur une grille d'observation préparée au préalable. Aucun nom n'a été indiqué; seul le rôle social des informateurs a été consigné dans les notes de terrain, et ce, afin d'identifier les variations de discours entre types d'acteurs sociaux (ex. : maire, citoyen, fonctionnaire). Par la suite, ces données ont été retranscrites sur support informatique par la chercheuse elle-même. Seule l'autre chercheuse y a eu accès. La conservation des données est gérée par la politique de l'INSPQ à cet effet.

#### 4.6 PORTÉE ET LIMITES DE LA RECHERCHE

Cet exercice permet de dégager un ensemble d'éléments à prendre en considération pour l'articulation d'un message de santé publique qui tienne compte des principes de gestion des risques et de développement social et qui prend en considération les préoccupations des intervenants et des participants au forum. Cette analyse conduit à l'identification des éléments auxquels les acteurs de santé publique devraient porter attention dans les dossiers d'érosion des berges. Cette réflexion contribue à formuler une réponse de santé publique sur le sujet.

Comme toute autre étude, cette analyse de discours comporte des limites. Les objectifs de la DSP, les limites budgétaires et les délais impartis ont orienté les choix posés, par exemple quant à l'ampleur de la recension des écrits préalables et aux choix méthodologiques (terrain d'étude et sources de données). Le fait que la recherche soit destinée en premier lieu à des lecteurs déjà au fait des grands paramètres géomorphologiques de la question a également orienté les travaux et limité cette mise en contexte biophysique.

Tournée vers le développement social des communautés, cette analyse ne prétend pas tracer un portrait complet des impacts environnementaux de l'érosion. L'approche qualitative ne permet pas l'exhaustivité des points de vue sur l'érosion dans la population nord-côtière, ni une représentativité statistique de la population régionale. Néanmoins, cette analyse présente la variété des discours entendus au forum, qui lui-même cherchait une diversité de points de vue et a réuni les principaux acteurs sociaux impliqués dans ce dossier. À notre avis,

le compte rendu de cette activité permet de dégager une vision régionale, mais ne permet pas de comprendre en profondeur les particularités de chaque communauté. Compte tenu de la diversité des communautés de la Côte-Nord et de la présence de groupes autochtones, allochtones francophones et anglophones, d'autres recherches seraient donc nécessaires pour documenter plus finement les différences entre chaque village et les constantes se dégageant pour l'ensemble de la région.

Des parallèles peuvent aussi être tracés entre les résultats de cette étude et des résultats de recherche sur des sujets similaires, notamment quant au développement social et à la gouvernance environnementale. L'étude peut donc contribuer à accroître la connaissance et la portée sur des recherches sur des questions similaires. De plus, la problématique et la méthodologie de la recherche peuvent être utilisées comme point de départ permettant d'aborder des études similaires en lien avec les changements climatiques. Par contre, puisqu'il s'agit d'une étude localisée, les résultats obtenus demeurent propres au milieu nord-côtier et au problème d'érosion côtière; les données peuvent servir à des fins de comparaisons, mais ne sont pas généralisables ni directement transférables à tous les événements climatiques extrêmes.

## **5. RÉSULTATS**

Les résultats issus du Forum citoyen mettent en lumière les principales préoccupations des participants face à la gestion du risque d'érosion. Ces résultats seront articulés de façon à répondre aux questions de recherche suivantes : Est-ce que, selon les parties intéressées, les processus actuels au sujet de l'érosion côtière sur la Côte-Nord peuvent répondre aux principes directeurs de gestion des risques pour la santé et de développement social des communautés ? Quelles solutions pourraient être préconisées pour une meilleure adéquation avec ce cadre ?

Les principes directeurs de la gestion des risques ont été retenus comme grille d'analyse des corpus. Les sous-sections suivantes présenteront les perceptions, les représentations et les souhaits des participants au Forum citoyen sur l'érosion des berges en regard de chacun de ces principes.

### **5.1. PRIMAUTÉ DE LA PROTECTION DE LA SANTÉ**

Sous l'angle de la santé publique, les actions entreprises doivent prioriser la santé des individus et des communautés. La santé est entendue ici au sens large, touchant autant les aspects de bien-être individuel et social que l'absence de maladies ou de traumatismes. Le maintien des capacités psychiques, physiques et sociales des personnes à agir dans leur milieu est donc au cœur de ce concept. L'équilibre entre ces dimensions doit être assuré et évalué.

Les préoccupations quant aux risques à la santé et le souci de maintenir les capacités des individus et des communautés touchés par l'érosion ont fait l'objet de commentaires lors du forum. Les participants ont abordé les effets actuels de l'érosion sur leur santé et leur bien-être, ainsi que les impacts anticipés de certaines solutions possibles. Ils ont également commenté les effets causés par le processus actuel de gestion du risque.

#### **5.1.1 Les impacts actuels sur les capacités psychiques et physiques**

Les gens considèrent que l'érosion côtière, en tant que processus naturel, altère leurs capacités et leur bien-être, et ce, à plusieurs niveaux. L'érosion porte atteinte à la propriété,

base d'un sentiment de bien-être. Elle dégrade un investissement monétaire, qui parfois représente tout l'avoir et la seule chose «qu'ils aient les moyens d'avoir». Certaines personnes sont donc particulièrement vulnérables face à la perte possible de leurs acquis ou de leurs rêves. Mais l'érosion atteint surtout le «chez-moi», leur lieu propre, chargé de leurs expériences et rempli de souvenirs, source de bien-être émotif et matériel. Les gens posent d'ailleurs une distinction : «il y a une propriété, puis il y a un foyer. Nous, c'est un foyer qu'on a et qu'on veut garder». Le fleuve contribue directement à ce sentiment et représente, pour certains, quelque chose de «vital», bien au-delà d'un paysage visuel.

La perte possible de la maison entraîne du stress et de l'angoisse qui s'ajoutent aux sentiments causés en voyant l'érosion qui progresse et met en péril leur sécurité : «il y a beaucoup d'émotions, d'émotivité car c'est notre maison, notre place, mais aussi notre survie et notre sécurité». Cette angoisse peut devenir panique chez les gens qui «vivent au bord du précipice (...) on a l'impression d'être dans un bateau».

Présentement, plusieurs citoyens ressentent comme une atteinte à leur santé et à leur bien-être la façon même dont l'ensemble du dossier de l'érosion est géré. D'une part, l'absence d'actions contre un phénomène qu'on voit s'accroître «à vue d'œil (...) sans que rien ne soit fait pour l'arrêter» entraîne des impacts psychiques : «Je vis beaucoup de stress et d'angoisse en voyant la berge en face de moi qui diminue à vue d'œil. Je vis de la frustration aussi de la colère, en voyant que rien ne se passe depuis 1975». D'autre part, le processus de gestion a lui aussi des effets sur la santé et la qualité de vie par son déroulement et ses solutions : «Est-ce qu'on se soucie de ce que ça fait vivre aux citoyens, toutes les mesures qui sont prises ?». L'ensemble de ces situations provoque de la «haute tension», de l'angoisse et de l'inquiétude. Il fait naître aussi colère et frustration, ou au contraire découragement et abattement, voire de la culpabilité. Les impacts sont présentement surtout psychologiques, mais des gens ont aussi cité des manifestations physiques, y compris cardiaques, qu'ils attribuent à la gestion actuelle de la problématique.

Enfin, les données recueillies au forum et dans ses actes montrent que le traitement actuel du dossier a entraîné des impacts de niveau social, notamment dans les relations entre élus municipaux, experts et membres de comités citoyens. L'utilisation des médias pourrait avoir contribué à exacerber ces tensions, même si ce type de recours est présenté comme celui «de David contre Goliath». Cependant, à certains endroits, un climat plus serein paraît être retrouvé. La confiance envers l'État paraît également s'éroder, d'une part en raison de l'attitude de certains fonctionnaires et experts, d'autre part en raison du processus actuel de gestion des risques. La déception se mêle aux sentiments de colère, de frustration et d'impuissance.

### **5.1.2 Les impacts santé de possibles solutions**

Pendant le forum, deux solutions possibles à l'érosion ont particulièrement été commentées en termes d'impacts sur la santé et l'environnement, soit l'enrochement et le déplacement. Elles s'inscrivent dans un objectif de protection et de prévention des risques humains et environnementaux, mais, en soi, on craint qu'elles ne deviennent des sources possibles d'impacts psychologiques et sociaux. Ce sont donc ces effets anticipés qui ont été discutés par les participants et sur la manière de mettre en œuvre ces mesures.

La solution du déplacement est présentée comme une perspective préventive globale par certaines autorités et certains experts. Ils la conçoivent comme une manière de «régler les problèmes une fois pour toutes [car] on retire la maison d'un milieu social, mais aussi d'une zone à risques». Pour les citoyens, le déplacement n'est pas perçu comme une approche

préventive. Plusieurs la conçoivent comme un «danger» en soi. En effet, il s'agit pour eux «d'une mesure trop brutale» qui représente une perte difficilement acceptable d'un point de vue individuel, puisque «le déplacement est très coûteux émotivement, et il faut aller au-delà de la valeur marchande» pour bien le comprendre. La perte collective est encore plus appréhendée. Sont cités des impacts économiques et démographiques négatifs possibles; souvent c'est «vivre au bord de la mer qui attache ici», et certains entendent quitter la région s'ils sont délocalisés. Plusieurs craignent aussi la coupure des liens communautaires si l'on perd des espaces publics ou si l'on recompose leur territoire. On craint également la perte de réseaux sociaux, non seulement pour les loisirs, mais pour le soutien des aidants naturels. On suggère néanmoins que l'angoisse s'accroît autant par «la manière» de présenter cette solution que par les façons de faire. Modifier les approches pourrait diminuer les impacts psychologiques et sociaux négatifs du déplacement, notamment en invitant les citoyens à contribuer dès l'amont du processus de gestion du risque et en tenant compte des aspects sociaux et communautaires spécifiques à chaque site.

L'enrochement est la seconde solution abondamment discutée par les citoyens et les experts. Malgré toutes les démonstrations des experts quant à ses effets négatifs, les citoyens associent étroitement cette mesure à un sentiment de bien-être personnel retrouvé : «depuis [l'enrochement] c'est un vrai paradis. Et je souhaite que d'autres aussi vivent le même bonheur que moi depuis.». Les gens ne désirent pas nécessairement l'enrochement, mais ils souhaiteraient ardemment pouvoir bénéficier de mesures similaires, mais moins dommageables. Les solutions les plus acceptables pour les participants au forum seraient «des méthodes pour refaire nos places» et «pour continuer de vivre au bord de l'eau». Pour eux, il importe non seulement de maintenir «la vue sur la mer» ou un mode de vie, et surtout «le tissu social actuel, l'appartenance», «les réseaux, les familles-souches, les aidants», «l'histoire du village». Présentement, les citoyens sont frustrés que rien ne soit présenté et entrepris à cet effet et qu'il leur soit impossible de poser quelque geste que ce soit. De plus, les constats face à l'inaction actuelle en vue de protéger les berges contribuent à des sentiments de tristesse et de crainte. Notons que ceux-ci étaient particulièrement palpables lors de certains ateliers du forum.

### 5.1.3 Protection ou prévention des risques à la santé

Jusqu'ici, plusieurs actions du dossier d'érosion des berges semblent s'être concentrées sur la protection des citoyens dans les situations d'urgence manifestes. Comme les actes le rappellent, ces mesures de protection visent avant tout la sécurité des personnes et au plan physique uniquement. À ce titre, l'absence de considération du volet social et d'informations sur le rôle des autorités demeure très souvent questionnée : «Comment les citoyens sont aidés et supportés dans tout cela ?».

Pour les autorités de tous paliers, la protection en situation d'urgence est placée comme première priorité. Mais plutôt que d'intégrer cette approche à un plan global de gestion des risques, les gestionnaires municipaux et gouvernementaux paraissent la poser en concurrence avec les aspects communicationnels et participatifs, qui deviennent secondaires : «La sensibilisation humaine, ce sera pour après (...). Le jour où on va commencer à se sentir protégés». Les actes soulignent la confusion qui entoure présentement l'interprétation de ce qu'est une situation d'urgence, ainsi que la courte portée des interventions actuelles : «[Le mandat de la Sécurité civile] est d'agir en cas d'urgence. Le plan appliqué pour l'érosion est un plan d'éminence de mouvements du sol» (Actes, p. 4). Ce focus semble provoquer tensions et insatisfactions et peut même contribuer à certains malaises psychologiques et sociaux. Les

gens souhaitent donc une amélioration de la place des citoyens à l'intérieur même de cette priorité<sup>7</sup>.

Plusieurs personnes présentes au forum demandent donc des actions en prévention des risques, comme complément indispensable aux mesures d'urgence : «Quand y aura-t-il un vrai programme pour aider vraiment les gens ? Pas dans les urgences seulement, mais avant ?». On considère donc que le souci de prévention est absent en ce moment, qu'il «y a un vide», et ce, malgré les impacts psychologiques et sociaux provoqués. Selon les actes, des citoyens considèrent pourtant «qu'autant d'angoisse et de stress auraient pu être évités s'il y avait eu un plan de prévention. Il serait temps que le gouvernement revoie cette façon de faire» (Actes, p. 5). Des citoyens tentent de le combler par des approches communautaires ou individuelles, mais les actes relatent le peu de reconnaissances qui leur sont accordées.

La plupart des participants espèrent maintenant des solutions de la part des instances gouvernementales visant à empêcher la progression de l'érosion sur leur propriété actuelle et leur milieu de vie, pour «éviter l'accélération (...) avant d'en arriver au sinistre». Ils désirent «des solutions à court terme» car «on vit ici et maintenant», mais aussi dans la perspective de conserver et de perpétuer ce qui a été vécu et a procuré du bonheur : «Peut-être que dans 100 ans on serait encore heureux de voir que c'est encore chez nous».

D'autres attendent aussi des solutions «par rapport aux modes de vie» permettant de s'adapter aux changements climatiques, comme cela s'est fait «dans l'histoire de l'humanité». Des gens aimeraient par exemple que les autorités soient informées et tiennent compte dans leurs décisions de «la façon dont la société se développe à travers ces changements». À ce propos, les actes du forum rapportent que des modes de prises de décision basés sur la concertation seraient souhaités. Des accommodements qui s'adaptent au fil du temps sont aussi demandés. Dans les actes, on fait référence à un «système d'équilibre durable» et à des stratégies douces, moins drastiques que les mesures à long terme proposées en ce moment. D'ailleurs, certains experts eux-mêmes mettent en garde l'aspect définitif des solutions : «Les solutions drastiques et irréversibles sont celles qu'on devrait le moins promouvoir». L'approche plus «douce» semble en accord avec le paradigme de l'adaptation à un phénomène présenté comme inévitable et dont la prévisibilité demeure encore floue.

Dans l'ensemble, comme les actes du forum le résument, la mise en place d'une évaluation et de suivis des mesures d'urgence, de prévention et d'adaptation demeure une piste de solution intéressante.

## **5.2 ÉQUITÉ**

Le Cadre de référence pour la gestion des risques à la santé présente l'équité comme une juste répartition des bénéfices et des inconvénients des risques au sein d'une communauté. L'accès aux ressources est également ciblé. Par ce principe, on ne cherche pas à adopter des traitements ou des décisions uniformes, mais à garantir que les inconvénients et les bénéfices sont équitablement répartis dans les décisions face aux risques. Ces aspects ont été abordés par les citoyens lors du forum.

L'érosion n'affecte pas tous les citoyens d'une même localité de la même façon. Certains subissent directement des dommages à leur propriété, d'autres non. Cette inégalité du risque vécu n'a pas été remise en question lors du forum. Cependant, elle a donné lieu à des discussions animées au sujet des inégalités engendrées par les solutions possibles. Celles-ci

---

<sup>7</sup> Cet aspect sera développé dans la section sur le principe d'ouverture.

engagent des sommes d'argent public importantes et peuvent aussi être coûteuses en termes de qualité de vie.

### 5.2.1 Inégalité des indemnisations

Certaines personnes subissant personnellement de l'érosion se verront indemniser par l'État si elles subissent des pertes matérielles; un montant d'argent peut également être versé en soutien aux travaux et en aménagements nécessaires pour protéger leurs biens ou le déplacer. Les dépenses publiques encourues visent donc quelques-uns, mais avec l'argent de tous. Cette situation entraîne tensions et débats. L'opinion n'est pas unanime sur ces modalités de paiement. Certains citoyens questionnent l'intérêt d'allouer l'argent public «pour une minorité qui habite au bord de la mer», alléguant qu'ils en seront d'autant privés de services et que «ça va profiter à quelques-uns au prix de tout le monde». Les médias amplifieraient cette idée. D'autres font appel à la «solidarité» et considèrent que «même si peu subissent les changements climatiques, tous devraient se sentir concernés (...) et régler le problème». Il demeure que, parmi les indemnisés potentiels, plusieurs se culpabilisent de «demander aux autres de payer pour [le] problème», qui pourtant n'était pas prévisible antérieurement, ni par eux ni par la municipalité.

### 5.2.2 Inégalité des inconvénients

Au forum, des participants ont mis de l'avant le fait que les inconvénients vécus n'étaient pas les mêmes pour tous et qu'il en était de même pour les solutions. Ces inégalités étaient ressenties aux niveaux régional et local, mais également sur un plan plus global.

Les participants ont l'impression que les solutions pour contrer l'érosion nord-côtière ne sont pas équitables par rapport au traitement consenti à d'autres situations de risques similaires, comme les inondations : «Il y a des problèmes, comme les inondations, qui sont compensés année après année et les gens ne sont jamais déplacés. Pourtant ça coûte cher. C'est des problèmes récurrents. Alors pourquoi on nous demande à nous de se déplacer ?». Des Nord-Côtières paraissent ainsi se percevoir comme «région sacrifiée» par rapport à d'autres parties du Québec. Les actes soulignent que le faible poids politique de la Côte-Nord renforce ce sentiment et qu'une meilleure équité nationale est demandée.

Il en va de même pour les échelles d'une localité et entre les sites et entre les générations. Des gens se perçoivent comme «sacrifiés» par rapport à d'autres concitoyens. L'emploi du terme scientifique de «zone sacrificielle» n'aide pas à cette perception de la population : «c'est un mot qui pogne au cœur», et ce, même s'il est «pour le bien commun». En fait, les solutions pour le bien de tous paraissent entraîner aussi «des dommages collatéraux» pour quelques-uns. Le discours des autorités fait appel à la solidarité, à la résignation et au devoir : «il va falloir que certains acceptent d'être sacrifiés pour le bien de tous». Cependant, cet appel au devoir civil ne s'accompagne pas de la présentation des compensations ou des moyens de rééquilibrer des inconvénients à subir.

Enfin, les sacrifices à vivre peuvent aussi se situer à une autre échelle, celle «de la planète». Le thème du développement durable introduit cette idée et est endossé par les participants appartenant à des groupes environnementaux, qui sont souvent des jeunes de moins de 30 ans. Leur discours demande aux citoyens touchés «de faire des sacrifices (...) de faire des compromis pour le bien de la planète». Ce geste est présenté comme un «devoir» civique. Sur ce plan, les citoyens directement touchés par l'érosion côtière répliquent vertement. Ils expriment d'abord leur indignation devant cet argument, qui témoigne selon eux d'une fausse conception «d'un environnement sans humains», alors qu'eux aussi «font partie de

l'environnement!». Les citoyens expriment clairement leur exaspération devant cet argumentaire. Selon eux, «il est temps de penser aux humains aussi» et de prêter attention à cette question de la même façon «qu'on est prêt à sauver des p'tits poissons». Par ailleurs, ces citoyens expriment le fait qu'ils se sentent culpabilisés par le discours sur le développement durable et que la culpabilité est ressentie individuellement. Plusieurs personnes refusent «de se sentir coupables de tout ce qui se passe sur la planète» et plus particulièrement de leur désir de privilégier des solutions portant le moins possible atteinte à la qualité de vie. Force est de constater qu'une grande tension demeure entre ces deux visions et ces deux groupes. Rien n'a permis de la dissiper. Cet enjeu peut refaire surface dans les débats ultérieurs sur le sujet<sup>8</sup>.

### 5.3 PRUDENCE ET RIGUEUR SCIENTIFIQUE

La prudence décrit une attitude globale à adopter dans les contextes d'incertitude scientifique tout comme dans les situations de relative incertitude, composée des dimensions suivantes : prévoir à l'avance les dangers possibles, agir de façon à éviter les risques inutiles et réduire ou éliminer les risques chaque fois qu'il est possible de le faire.

Le principe de rigueur scientifique fait référence à l'impératif en santé publique de baser la gestion des risques sur les meilleures connaissances disponibles. On recommande de réunir des avis scientifiques d'experts issus de toutes les disciplines et de considérer des points de vue minoritaires et les opinions de diverses écoles de pensée. Cette rigueur scientifique aide à renforcer la confiance du public envers les gestionnaires de risques en ce qui a trait à l'utilisation de la science au mieux des intérêts de la population.

Dans le cadre du Forum citoyen, les participants ont parlé de la prudence et de la nécessité de ne pas dénaturer ce principe. En effet, ils perçoivent présentement la prudence des experts comme un argument permettant de retarder l'action. Les parties intéressées ont également débattu de la nécessité d'une approche scientifique ouverte à plusieurs disciplines et points de vue.

#### 5.3.1 La prudence versus l'action

Au forum, on dénote chez les participants une tension entre le besoin d'exercer de la prudence (et d'appliquer le principe de précaution en l'absence de recherches concluantes) et le besoin de trouver rapidement des solutions qui permettent d'agir sur un problème urgent. En effet, plusieurs ont exprimé une frustration face au discours des experts sur les incertitudes scientifiques qui restent à combler avant de proposer des solutions. Une personne demande, par exemple : «quand aurez-vous une assurance raisonnable de ne pas vous tromper ?». Selon des citoyens, cette attitude sert davantage à freiner l'action qu'à agir avec prudence. Également, ils comprennent difficilement la cohabitation chez les experts de la recherche de plus de certitudes sur les solutions à l'érosion côtière et d'un discours sur la marge d'erreur encore importante des recherches sur les changements climatiques. On se demande comment on peut être sûr que des solutions proposées à long terme donnent lieu aux effets anticipés.

Face à cette incertitude scientifique, les responsables politiques doivent exercer de la prudence. Le rythme d'avancement est trop lent aux yeux de plusieurs : «la chicane c'est pas

---

<sup>8</sup> À ce titre, il serait sûrement intéressant de considérer comment cet enjeu est vécu lors de problématiques similaires. Le présent mandat n'a pas permis de documenter davantage ces situations, mais la comparaison d'études de cas similaires serait pertinente et permettrait un nouvel éclairage pour l'ensemble de la problématique d'érosion côtière.

sur les solutions c'est sur «quand» les solutions? C'est un dinosaure à déplacer». Cette nécessité de prudence se manifeste dans des comités multiples qui font penser aux citoyens que l'État «gagne du temps jusqu'à ce qu'on soit devant le fait accompli et qu'il soit trop tard». Ceci fait dire à un participant que «les solutions n'arrivent jamais», un commentaire qui exprime la frustration des citoyens devant un manque apparent d'action concrète.

La prudence englobe également le souci de réduire les risques chaque fois qu'il est possible de le faire. Le souci des participants quant à cet aspect a déjà été traité dans la section sur la primauté de la santé, surtout au regard de l'équilibre à atteindre entre les mesures d'urgence actuelles et des approches préventives à développer.

### **5.3.2 L'apport d'expertises multiples**

Dans le principe de rigueur scientifique, on préconise une approche pluridisciplinaire qui fait appel à des expertises dans différents domaines. Cependant, on note que présentement la structure formée par l'État pour étudier et intervenir sur la question crée plutôt une sorte de vase clos. Plusieurs personnes estiment que, dans cette structure, tout se déroule entre des spécialistes issus de disciplines restreintes, fortement biophysiques, et appartenant à des groupes de recherche peu nombreux et très ciblés (comme Ouranos). Plusieurs participants au forum disent pourtant vouloir un plus grand apport des «chercheurs d'en dehors» afin de s'assurer que tous les angles sont couverts et que les travaux soient validés par «d'autres personnes que des amis». Ils déplorent aussi que ce groupe d'experts ne semble pas assez prendre en considération les expériences vécues ailleurs qu'au Québec et les solutions mises en œuvre pour régler des problèmes semblables; les citoyens en viennent à se questionner sur les travaux des spécialistes mandatés par l'État. Enfin, pour s'assurer de la rigueur scientifique du processus, certains citoyens souhaiteraient y être impliqués directement : «On aurait aimé que des citoyens accompagnent tout le processus, parce que là il nous reste une méfiance. On est pas sûr que tout a été examiné, ni que tout est transparent».

Les actes illustrent ce que pourraient être ces expertises multiples en identifiant plusieurs besoins et pistes de solutions pour améliorer la rigueur scientifique de la démarche autour de l'érosion. D'abord, on note le besoin d'avoir de meilleures ressources financières et humaines pour la recherche. On voudrait voir plus d'argent accordé à la recherche, en particulier la recherche appliquée pour l'intervention à court terme. Aussi, on souhaite que plus de professionnels qualifiés soient impliqués et qu'ils aient des compétences plus diversifiées. Une autre piste de solution proposée est la recherche technologique et industrielle en matière de construction et d'architecture propice à l'adaptation au problème d'érosion. Enfin, un autre domaine qui semble être important pour les participants est celui des études sociales et psychosociales qui devrait, selon les actes, recevoir plus d'investissement.

### **5.3.3 Les différentes dimensions de la problématique**

La problématique de l'érosion côtière est complexe et demande plus de recherche sur un plus grand nombre de facettes de la réalité. Les participants au forum ont souligné certains des aspects qu'ils aimeraient voir aborder. Une des lacunes qu'ils notent est l'apport des «professionnels sociaux» formés pour prendre en compte les dimensions humaines de la problématique. Un participant remarque notamment que «au gouvernement, le psychosocial ce n'est pas dans le programme des sinistres. C'est sûr que l'impact social, quand une tempête approche, ça mériterait d'être considéré». Un autre participant fait écho à ce besoin de considérer les dimensions sociales, culturelles et identitaires de la problématique de l'érosion en faisant référence au tissu social et à l'importance de la vue sur la mer, qui ne semblent pas être pris en compte dans les études scientifiques. Selon un autre, «il faut se

repositionner sur l'histoire de la Côte-Nord et ses connaissances locales». Ces commentaires font écho au besoin d'ouverture au savoir local et aux aspects psychologiques et sociaux du problème.

Une plus grande considération de ces dimensions pourrait, selon plusieurs, déboucher sur des options différentes qui n'émergent pas actuellement. Par exemple, «on ne parle jamais des méthodes douces, que les citoyens peuvent faire eux-mêmes». Un autre note que «il y a des solutions dont on n'entend jamais parler». Cette situation crée un sentiment de méfiance, car les citoyens ne peuvent pas être certains que toutes les options ont été examinées. De plus, ça nourrit des préjugés quant aux solutions qui ne sont pas débattues. Une autre observation qui concerne les diverses options est qu'il y aurait une «sous-utilisation des mécanismes et des outils en aménagement et planification du territoire» bien que ceux-ci aient pourtant «fait leurs preuves». Ce commentaire soulève donc l'importance de connaître et d'avoir recours aux outils existants, en plus de considérer de nouvelles approches innovatrices.

## **5.4 TRANSPARENCE**

Le principe de transparence sous-entend l'accès facile, rapide et complet aux informations pertinentes sur l'ensemble des éléments touchant la situation de risques et sa gestion. L'information se doit d'être claire et non biaisée. Elle devrait être présentée honnêtement : ce qui est connu et ce qui ne l'est pas, de même que ce qui est controversé. La responsabilité d'informer les citoyens revient aux gestionnaires du risque. Ce sont eux qui devraient s'assurer que l'information est comprise par les parties intéressées.

Le forum a permis aux parties intéressées de s'exprimer sur l'information que les décideurs rendent disponible et ce qu'ils souhaiteraient à ce sujet. Les renseignements évoqués sont de nature variée et ne concernent pas uniquement une meilleure connaissance de l'érosion côtière. Plusieurs personnes mettent également de l'avant leur désir d'être davantage informés du processus de gestion en cours, de ses étapes, de ses responsables et de leurs intentions.

### **5.4.1 La qualité actuelle de l'information**

Des participants au forum soulignent avant tout que les spécialistes mandatés par l'État pour mener des études sur le sujet ne communiquent pas d'informations sur les solutions aux problèmes d'érosion et sur la volonté politique de les mettre en place : «On entend beaucoup parler des changements climatiques, mais il n'y a pas d'informations sur les solutions et si le gouvernement est prêt à s'engager». Ceci est perçu comme un manque de transparence de la part du gouvernement. Entre autres, les citoyens soulignent qu'ils trouvent sur Internet plusieurs solutions possibles, mais qu'elles ne sont pas mentionnées ou considérées par les agents de l'État : «il y a des solutions dont on n'entend jamais parler!». Ces silences les insultent, surtout que les citoyens se sentent rabroués par les spécialistes lorsqu'ils évoquent les résultats de leurs démarches sur internet. Les citoyens développent aussi le sentiment que les informations ne sont pas accessibles, ou que les autorités ne révèlent pas tous leurs projets et stratégies. Ainsi, on questionne à la fois la qualité de l'information et la possibilité qu'elle ne soit pas complète.

Ressentant le sentiment de manquer d'information, les participants au forum affirment avoir besoin que les différents types d'information leur soient accessibles. Ils considèrent que les choix des gestionnaires doivent être bien expliqués afin d'assurer la transparence du processus. Les gens ressentent le besoin de comprendre la démarche du gouvernement, entre

autres pourquoi certaines approches sont retenues plutôt que d'autres : «on veut comprendre les raisons sous-tendant la promotion scientifique de certaines approches et le rejet scientifique de certaines autres, plutôt que de se faire dire c'est bon, c'est pas bon». Certains participants se disent frustrés de l'attitude des experts qui n'expliquent pas suffisamment ces jugements à la population. Pour certains, ça dénote une attitude condescendante : «on est pas des deux de pique, on aurait compris s'ils l'avaient expliqué !» De plus, lorsqu'une solution proposée par les citoyens est rejetée sans explications, les gens demeurent dans le doute quant à la justesse de la décision. La communication transparente concernant les choix est donc essentielle pour développer la confiance des personnes concernées face aux responsables. Comme un des participants s'exclame «on veut des instruments et on veut savoir !».

En dernière analyse, croit-on, une meilleure information «permettrait de clarifier et de diminuer les fausses croyances». Cette information peut être de diverses natures. Certains aimeraient savoir comment d'autres régions du pays et du monde ont fait face à des problèmes semblables. D'autres désirent surtout des informations sur le processus et ses responsables, pour «connaître la prochaine étape, qui va porter le ballon, comment vont cheminer les choses?». Mais la préoccupation centrale demeure l'accès à des informations pertinentes et de qualité au moment où on en a besoin.

Dans les actes du forum, d'ailleurs, on identifie un besoin que les informations scientifiques soient plus accessibles. On souhaite une «amélioration des mécanismes de communication entre tous les intervenants et entre tous les paliers d'intervention». Ceci pourrait être accompli notamment en développant des outils de communication par et pour les citoyens et les responsables locaux. Il est aussi à noter que les mesures suggérées pour assurer la transparence du processus s'apparentent à celles proposées pour favoriser l'ouverture<sup>9</sup>. Ces mécanismes pourraient contribuer du même coup à une meilleure information<sup>10</sup>, tout en favorisant le partage des connaissances et l'évolution des savoirs utiles à l'élaboration des mesures de prévention.

Parmi les élus présents au forum, certains redoutent de répondre à ce besoin d'information de la part des citoyens parce qu'ils ne veulent pas alourdir le processus de gestion du risque d'érosion. Entre autres, ils perçoivent parfois ces demandes d'information comme prématurées. Un maire dit «on va regarder des scénarios avec les citoyens. Mais on fera pas 10-15 réunions pour parler avant. On va se rassembler quand on va avoir les scénarios du gouvernement». Cette attitude traduit un désir d'efficacité, d'éviter des procédures administratives et décisionnelles trop lourdes et qui prennent trop de temps : «parlez-moi pas d'avoir dans ma municipalité une structure pour communiquer qui va durer 3 ans !». Un maire explique que «les gens sauront dans le temps comme dans le temps. Ils seront pas là pour la théorie et le blabla, mais ils seront là après, pour dire leur avis». Chez les élus, on ne privilégie pas toujours des moyens d'accessibilité à l'information qui pourraient alourdir et prolonger davantage le processus. Cette tension entre le besoin de la population de savoir (c'est-à-dire d'avoir de l'information sur les enjeux, les données concrètes et les démarches des autorités) et le désir des élus de procéder rapidement et efficacement à des actions se manifeste parfois comme une contradiction entre différents besoins et priorités. En général, les maires sont orientés vers la recherche de solutions et n'envisagent pas d'impliquer les citoyens aux étapes préliminaires : «Les gens parlent déjà, ils ont assez placoté. On parle trop de revenir aux citoyens. Il faut surtout des solutions !».

---

<sup>9</sup> Principe abordé ultérieurement dans ce rapport.

<sup>10</sup> Par exemple en organisant des forums locaux et en mettant en place des processus de concertation entre différentes régions et, encore une fois, en encourageant la création de comités locaux et de rencontres entre comités, intervenants municipaux, ministériels et privés.

#### 5.4.2 Qui doit informer

Lors des périodes de questions aux experts, on a souvent interrogé le rôle des différents acteurs dans la transmission de l'information et, entre autres, quant à la compétence des divers acteurs qui donnent des informations. On note que «la municipalité doit nous informer, mais quelle information ont-ils et quelle compétence ont-ils à ce sujet-là?». Cette situation de flou engendre la frustration de la part des citoyens : «Les citoyens sont frustrés, ils critiquent les maires, puis eux manquent d'information».

Les gens souhaitent un meilleur accès aux informations scientifiques; cependant, différents acteurs sont perçus comme ayant des habilités différentes dans l'explication des données et donc dans la responsabilité pour la transmission des informations. Par exemple, certaines personnes considèrent que seuls les universitaires peuvent bien expliquer la science derrière les délibérations (et non pas les maires ou d'autres élus locaux qui «sont déjà pris avec les émotions du monde»). D'autres, par contre, disent que «les chercheurs ne sont pas tous de bons vulgarisateurs». Ils souhaitent plutôt de la part des scientifiques des indications sur comment chercher l'information par eux-mêmes, ou de demander aux étudiants de jouer ce rôle. Un participant affirme, «on manque d'orientations pour aller chercher les ressources».

Les actes du forum font état d'une insuffisance de communication entre le monde scientifique et politique et les citoyens. Pour pallier à ce manque, on suggère, dans les actes, le développement d'outils de communication accessibles aux citoyens et aux responsables locaux. Ces outils pourraient prendre diverses formes, dont une plate-forme Internet de documentation scientifique, d'informations vulgarisées et d'échanges spécifiques à l'érosion des berges. Lors du forum, plusieurs personnes ont montré leur préférence pour des manières de faire «où on voit les yeux», donc des rencontres en personne.

Les actes dégagent aussi une tendance à l'effet que la responsabilité du citoyen est de s'informer sur sa situation et ses opportunités à long terme. La responsabilité des scientifiques serait de fournir une information accessible aux citoyens. Les organismes d'État (Hydro-Québec par exemple) auraient la responsabilité de divulguer les informations qu'ils détiennent. Par contre, une certaine prudence s'impose face à cette opinion. La responsabilité de diffuser des informations ne doit pas nier celle d'être à l'écoute des informations détenues par les citoyens. Donner de l'information n'est pas non plus suffisant dans une perspective de gestion du risque ouverte à la participation des citoyens. Informer n'est pas consulter, ni faire participer aux décisions.

Enfin, on note que l'information qui est diffusée dans les médias n'est pas suffisante pour assurer la transparence du dossier. Elle peut parfois être biaisée parce qu'elle reflète les propos d'un seul segment de la population : «on entend juste les propos des riverains dans les médias. Il n'y a pas d'équilibre de l'information».

#### 5.5 OUVERTURE

La participation active aux processus de gestion des risques par les personnes concernées définit le principe d'ouverture. Cette participation s'incarne dans l'expression des points de vue, perceptions et préoccupations, par la contribution civile à la recherche de solutions et par la capacité d'influence des individus sur les choix et la gestion du risque.

Des modalités encadrent ce principe :

- 1) Une communication réciproque et soutenue devrait être amorcée le plus tôt possible entre les gestionnaires du risque et les personnes concernées;
- 2) Le processus de gestion des risques doit fournir aux citoyens des occasions suffisantes de s'exprimer et de contribuer aux processus;
- 3) Le processus de gestion doit prendre en considération des informations de la société civile. Celles-ci doivent occuper une place prépondérante;
- 4) L'évaluation doit permettre de comprendre le niveau d'acceptabilité sociale (des risques et des options de gestion), et ce, pour tous les acteurs du dossier.

Ce principe encourage l'expression des émotions et opinions, tout comme la triangulation des connaissances et interprétations sur le risque et la reconnaissance des savoirs et des expériences locales. Des éléments tels l'importance du risque et des controverses soulevées, le degré d'incertitude scientifique ou les contraintes temporelles et financières peuvent toutefois moduler le degré d'ouverture ou les stratégies employées. Bien appliqué, ce principe permet une plus grande confiance envers le processus global de gestion des risques.

L'ouverture du processus de gestion de l'érosion côtière sur la Côte-Nord a été fortement commentée lors du Forum citoyen et des suggestions sur le sujet ont également été émises. Par ailleurs, le forum a constitué, en soi, une occasion d'exprimer des préoccupations et des avis sur les solutions possibles.

### 5.5.1 La place accordée à l'expression des émotions

Les citoyens font part de leur frustration par rapport à la place qui leur est réservée au sein du forum. Malgré le fait que les autorités disent vouloir faire appel à la participation citoyenne, les citoyens sentent que leur parole n'est pas entendue et que les efforts qui y sont investis « tombent dans le vide ». D'ailleurs, les propos des participants au forum, entendus lors des séances plénières et dans les ateliers, sont à l'effet que même lors de cette activité plusieurs citoyens ont ressenti un manque d'écoute de la part des experts, laissant l'impression « de ne pas avoir été entendu » alors que les citoyens « ont donné le meilleur d'eux-mêmes ».

Pour les participants, le forum n'a pas qu'un but de transfert des connaissances; il répond aussi à un besoin d'expression des émotions. Comme une personne l'a bien résumé, « c'est une situation de haute tension pour les gens, un grand facteur de stress. Il y a un paquet d'émotions et il manque de verbalisation ». Un autre constate que « les gens ont besoin de ventiler, puis il n'y a pas de place pour le faire ». La prise de parole peut s'avérer un outil qui permet de désamorcer les tensions, de donner aux gens l'occasion d'être écoutés et d'inspirer confiance. Pour que les gens soient ouverts au dialogue, comme l'a dit un participant, « il faut que la *baloune* sorte avant que les gens écoutent ».

Rappelons que le registre des émotions exprimées est assez large. Les actes du forum (ainsi que nos propres observations) témoignent des sentiments de frustration et de colère exprimés par les Nord-Côtiers face à la situation qu'ils vivent. On y parle également de méfiance et de mépris entre concitoyens. Les participants expriment aussi leur inquiétude face à la possibilité qu'on ne trouve pas de solution adéquate, ainsi que des sentiments variant de l'angoisse au stress, à la peur et même la panique. Certaines personnes plus directement affectées par l'érosion des berges vivent un sentiment de culpabilité du poids que leurs problèmes imposent à la collectivité. Un même individu vit parfois des sentiments et émotions opposés : espoir et désespoir, optimisme et pessimisme, solitude et solidarité.

L'expression des émotions ne reçoit cependant pas toujours la réponse empathique espérée. Ainsi, plusieurs citoyens disent qu'ils sont demeurés sous l'impression que «les experts ne sont pas compatissants». D'ailleurs, dans les actes du forum, une des perceptions exprimées est celle d'un manque de solidarité et d'empathie entre tous les acteurs, de quelque provenance qu'ils soient. Du côté des membres du gouvernement, on se défend de ce présumé manque de compassion en disant «au gouvernement, on doit fonctionner avec les instruments légaux; on essaie d'être empathiques, mais on ne peut pas être malade à la place des gens». Il n'en demeure pas moins qu'une des demandes formulées par les participants au forum est celle d'une meilleure écoute des préoccupations des personnes affectées par les problèmes (par exemple, les sinistrés) et de leurs besoins sociaux et psychosociaux. Les actes rapportent un besoin de prendre «en compte des opportunités positives liées à l'attitude solidaire et empathique».

### 5.5.2 La place accordée aux savoirs des citoyens

Ces commentaires soulignent le clivage marqué qui persiste entre les experts et les citoyens dans le dossier de l'érosion des berges sur la Côte-Nord. En commentant leur expérience au forum, les participants soulèvent d'ailleurs cette grande différence de vision entre «les experts et les citoyens, les savoirs et les émotions». Les actes du forum confirment cette perception de décalage entre les savoirs citoyens et les savoirs experts, même si on y note aussi la complémentarité possible entre ces savoirs. Il n'en demeure pas moins que plusieurs participants ont le sentiment «que les démarches des citoyens sont ridiculisées par des experts» et n'ont aucune valeur, leur causant «une très grande frustration», et en privant certains de sommeil.

De nombreux citoyens sentent que leurs points de vue ne reçoivent pas la considération qu'ils devraient parce qu'ils ne sont pas des experts, qu'ils n'ont pas de titre, voire même «qu'aux yeux des élus et des experts on tient un discours d'imbéciles». Un participant dit qu'il a l'impression que «le titre de citoyen, c'est pas suffisant pour parler. On n'a pas les connaissances, c'est ça qu'on nous dit». Ainsi, «l'information que le citoyen peut avoir ça ne sert à rien; on ne peut prétendre à rien, on n'a pas de titre. On a toujours l'impression que ce qu'on trouve ce n'est pas bon».

Tout en reconnaissant les difficultés réelles de concilier des points de vue divergents, on n'attribue pas nécessairement ce décalage à une mauvaise volonté. Comme un participant l'a bien observé, «il y a un fossé entre les scientifiques et les non-scientifiques, qui est celui entre les gens non affectés et ceux qui le sont. Mais tout le monde est de bonne volonté».

Plusieurs notent que cette situation, où un type de savoir est privilégié (implicitement ou explicitement), peut mener à une prépondérance du discours technique : «l'approche gouvernementale s'intéresse beaucoup aux sujets techniques, mais le volet humain?». On souligne plutôt l'importance des aspects humains dans les problèmes d'érosion. Un participant demande : «Est-ce que dans les analyses coûts-avantages il y a des professionnels sociaux, des gens qui sont formés pour apporter au gouvernement la dimension humaine?». Tel qu'il est rapporté dans les actes du forum, on souhaite une meilleure prise en compte des besoins sociaux et psychosociaux, notamment dans les réactions en situation d'urgence et pour des approches plus proactives.

Encore une fois, différentes perspectives et priorités s'affrontent. Les élus municipaux observent, de leur côté aussi, que l'écoute est parfois difficile : «le citoyen veut être écouté, mais le citoyen doit aussi écouter. Il doit tolérer la critique». De façon générale, on considère que les citoyens (les «non-initiés») doivent mieux saisir la complexité et le caractère à long

terme des études scientifiques, ceci dans le but de favoriser la compréhension mutuelle entre citoyens et experts. De part et d'autre, on constate que la communication véritable demeure un défi. Plusieurs y voient une cause de tensions et un obstacle non seulement au respect du principe d'ouverture dans la gestion du risque, mais aussi à la recherche et la mise en œuvre des solutions.

Les participants identifient diverses pistes de solution pour donner une plus grande place aux savoirs. D'abord, de manière générale, on veut favoriser un rapprochement entre les experts et la population. Globalement, afin d'améliorer la prise en compte des besoins sociaux et psychosociaux, on veut «penser/repenser la dimension humaine, sociale et communicationnelle de la problématique» et «progresser dans la compréhension de l'aspect social et psychosocial de la problématique».

On suggère une meilleure intégration des préoccupations citoyennes dans les orientations de recherche, ainsi que la reconnaissance et l'intégration des savoirs locaux, ce qui pourrait mener à un meilleur maillage entre savoirs experts et locaux. On souhaite notamment impliquer les citoyens dans les différentes étapes de la recherche. On propose aussi de recenser les savoirs locaux, les analyser, les diffuser et en assurer le suivi pour éventuellement les intégrer dans les programmes de recherche et de formation. Toutes ces pistes de solution rapportées dans les actes font appel au besoin de favoriser l'ouverture et d'accorder davantage de place aux savoirs locaux.

### 5.5.3 La participation aux solutions

Des frustrations semblables à celles évoquées dans la section 5.5.2 émergent dans les commentaires sur le processus de recherche de solutions. D'abord, les citoyens reprochent au gouvernement de refuser leur apport, encore une fois, sous prétexte qu'ils n'ont pas de «titre». Certains sentent que «les démarches des citoyens sont ridiculisées par les experts, on nous dit qu'on se prend pour des spécialistes, pis que ça a pas de valeur ce qu'on dit». Plusieurs estiment que l'information détenue par le citoyen n'est pas valorisée et que les solutions qu'il peut proposer sont rejetées. Ainsi, un participant se plaint que «les citoyens présentent des idées de projets pilotes, mais ils sont refusés sans raison. On se fait dire : nous les experts on sait». Ces commentaires traduisent un sentiment qu'on refuse la contribution des personnes non expertes dans la recherche de solutions.

La nécessité d'avoir des solutions adaptées est apparue de façon assez forte dans le discours des participants au forum et il y a même une convergence de points de vue autour de la question. Des participants ayant divers statuts remarquent qu'à leur sens, il faut viser non pas une seule solution, mais plusieurs solutions qui pourront être examinées une à une. Par exemple, un maire dit «il n'y aura pas qu'une solution». La peur «du mur à mur» entre régions, entre collectivités et au sein d'une même localité préoccupe, certains citoyens suggérant avec humour «un programme d'accommodement des berges».

Non seulement veut-on envisager une diversité de solutions, mais on veut être «en accord avec les réalités vécues à chaque endroit, car c'est différent à chaque place» ou selon chaque individu. Ces solutions multiples doivent donc être adaptées à chaque localité : «un même problème n'a pas toujours la même solution, selon la place pis les gens». À leur avis, il faut envisager diverses façons de résoudre les problèmes, tenant compte de l'expérience des gens du milieu. Par exemple, un participant affirme que «les solutions d'ailleurs ne sont pas nécessairement bonnes ici; on a besoin d'un peu d'expertise locale». Cette affirmation souligne l'importance des expertises citoyennes et des perspectives ancrées dans l'expérience locale au moment de la formulation de solutions.

En contraste avec le sentiment exprimé par certains que leur apport n'est pas accueilli avec ouverture, certains participants croient que les solutions doivent justement venir des citoyens, car «la solution lève plus lorsqu'elle vient de la base». Cependant, plusieurs ont l'impression que le gouvernement, au contraire, veut imposer des solutions d'en haut ou, comme un participant dit, «les solutions sont top-down». Même si on reconnaît que les solutions du gouvernement peuvent être valables, on n'apprécie pas de se faire imposer des solutions faites d'avance. Un participant remarque que «le gouvernement semble déjà avoir ses solutions et il veut nous faire vivre avec ça. Je ne dis pas que ce ne sont pas de bonnes solutions, mais ce ne sont pas les nôtres!». Il y a donc, de la part des citoyens, un désir de pouvoir participer davantage à l'identification des solutions, désir qui évoque le principe d'appropriation des pouvoirs qui sera discuté dans la prochaine section.

Divers commentaires font ressortir toute la difficulté (perçue) d'arriver à tenir compte de l'apport des citoyens et de les inclure dans la recherche de solutions. Les discussions amènent un questionnement implicite -et parfois explicite- sur la place de la participation citoyenne dans les solutions ainsi que sur les mécanismes d'implication citoyenne. À ce titre, plusieurs propositions figurent dans les actes du forum. On y suggère la création de comités locaux de citoyens en lien avec les municipalités, comités qui rencontreraient les intervenants municipaux, ministériels et privés à l'échelle intermunicipale et interrégionale. On souhaite aussi encourager l'organisation de forums locaux impliquant la participation citoyenne. Dans la recherche commune de solutions et dans les processus de communication, on suggère de favoriser les tables locales de concertation pour planifier et mettre en œuvre un processus d'adaptation à la réalité de l'érosion côtière. Enfin, on souhaite voir des suites de ce processus : «c'est beau de partager des idées et d'avoir le droit de parole, mais ça devrait continuer après le forum».

#### **5.5.4 Les processus d'inclusion**

La mise en place de processus de communication est au cœur des défis évoqués ici. Une des questions qui a suscité de nombreux commentaires concerne le moment où les citoyens sont consultés. Il semble y avoir des points de vue divergents sur les moments les plus appropriés pour impliquer les citoyens. Les élus ont davantage tendance à privilégier la «participation» une fois que le gouvernement a émis des scénarios. Autrement dit, les citoyens donneraient leur avis seulement une fois que les scénarios sont formulés et l'information transmise. Ce point de vue est motivé par un souci d'efficacité : «Ça retarde l'avancement des travaux de toujours se poser les mêmes questions». Un maire dit «il faut que ça aille vite. On n'a pas quatre ans, puis du temps pour faire des tonnes de rencontres».

Les citoyens, par contre, considèrent qu'ils devraient pouvoir accompagner tout le processus, à partir de la planification. Mais certains considèrent que les solutions arrivent «trop tard au citoyen» sans que sa contribution soit prise en compte. Ils affirment que les citoyens ne participent qu'à la fin. Un participant note que «si les gens n'ont pas cheminé dans la démarche et qu'ils reçoivent les solutions ils vont être frustrés». Ce commentaire traduit bien l'appréhension d'être écarté du processus de recherche de solutions et donc de ne pas se sentir solidaire des solutions proposées au bout du processus. Ils souhaiteraient donc des consultations au moment de la planification.

Une autre difficulté relevée par plusieurs est une perception que l'information circule à sens unique, des experts vers la population, mais pas autant dans le sens inverse : «Dans les rencontres, c'est des experts qui parlent et il n'y a pas de place pour les questions. On a de l'information, puis des solutions et good bye». Le processus est perçu par certains comme

étant limité à la transmission d'informations vers les citoyens (et donc n'incluant pas une communication multidirectionnelle).

Ce questionnement par rapport au processus souligne l'importance «des processus amenant la confiance, pour faire avaler la pilule». De plus, afin de bien mener ces processus de recherche de solutions, «on a besoin d'outils au niveau humain, de communication et de dialogue. On n'a pas encore ces outils. Ça éviterait de péter la coche à chaque fois». On note que la façon de s'asseoir et de décider ensemble n'est pas un point fort du dossier, soulignant le manque de procédures claires. Alors que certains prônent l'utilisation des outils virtuels, tel un site Internet, d'autres voudraient privilégier les rencontres face à face, car «on a besoin de voir des yeux pour parler vraiment».

## **5.6 APPROPRIATION DES POUVOIRS**

L'appropriation des pouvoirs est définie par «le renforcement des capacités des individus et des collectivités à prendre des décisions éclairées et à agir quant aux risques qui les concernent» (MSSS, 2003 : 16). Elle fait appel aux compétences civiles à décider pour le bien commun et à définir les priorités et valeurs communautaires. Les gestionnaires du risque doivent reconnaître la capacité des gens à régir leur conduite et à prendre des mesures appropriées de prévention. En fonction de ce principe, le rôle de l'État se situe aux plans du développement civil des capacités de choisir et dans la mise en place des conditions facilitant leurs choix.

Ce principe est intrinsèquement lié à la reconnaissance de l'autonomie des individus et des communautés. La solidarité sociale et la recherche du bien commun encadrent cette autonomie, de même qu'elle peut être nuancée par des impératifs liés à des situations d'urgence ou de crise.

Lors du Forum citoyen sur l'érosion des berges, le principe de l'appropriation des pouvoirs a été au cœur des discussions. Plusieurs aspects ont été abordés par les citoyens, à la fois en termes de constats et de demandes.

### **5.6.1 La capacité civile**

Le besoin de soutenir et renforcer les capacités civiles a été abordé à plusieurs reprises dans le forum. Comme spécifié précédemment, des gens considèrent qu'une meilleure planification des actions et une plus grande ouverture aux citoyens favoriseraient une appropriation de ses pouvoirs par la communauté. Une demande pour «développer la prise de conscience du pouvoir et de la responsabilité politique du citoyen» (Actes, p. 28) est aussi préconisée comme une solution pertinente à cet effet, et pourrait s'incarner par la prise en considération des autres principes mis de l'avant par le Cadre de gestion des risques.

Cependant, certains nourrissent peu d'espoir quant à la capacité de développer ces capacités civiles, surtout compte tenu du fonctionnement de l'État et des rôles actuels qu'endossent les autorités. Leurs expériences passées en matière d'implication civile dans le dossier sont plutôt amères et mettent en lumière à la fois la complexité administrative «démobilisante» et le manque de suites réelles de la part des autorités. Peu d'espoirs sont donc nourris pour les suites de ce forum. En ce moment, des citoyens considèrent plutôt les fonctionnaires comme des «polices de la plage», dont l'investissement en termes sociaux se borne au contrôle des actions civiles et au rappel «de la nécessité de permis pour agir». En conséquence, plusieurs «s'adaptent eux-mêmes en attendant, mais ne veulent pas que les autorités voient ça car ils

ont peur qu'on les arrête». Cette perception est renforcée par celle d'un manque d'attention accordée aux réalités psychologiques et sociales.

Les participants au forum se questionnent sur la légitimité du «porteur de ballon» et «le cheminement» pour la suite du dossier. Les participants au forum soulignent surtout le long silence sur la place que l'État entend jouer. Ils se demandent «si le gouvernement est prêt à s'engager» dans les solutions et jusqu'à quel point. Ils se demandent également à qui s'adresser «pour faire bouger les choses» et «qui porte le flambeau ?». Des citoyens craignent que les dossiers d'érosion traînent volontairement en longueur dans les officines gouvernementales. D'autres gardent espoir et expliquent plutôt que les délais impartis sont imputables «à la machine».

Enfin, le forum met en lumière le manque de moyens financiers et de ressources humaines, qui peut directement nuire au soutien apporté au développement des capacités collectives. Les gens remarquent que «les fonctionnaires du gouvernement sont débordés», et plus spécifiquement que l'équipe consacrée aux changements climatiques est limitée en termes de ressources et de compétences sociales. Une meilleure répartition des budgets régionaux est souhaitée, de même qu'un investissement pour favoriser la communication directe aux citoyens et la recherche appliquée et participative. Par ailleurs, plusieurs critiquent l'attribution actuelle des ressources et surtout le «choix de société» d'offrir «un support seulement aux choses non assurables». Ils souhaiteraient que soient aussi considérés des éléments d'une autre nature que le matériel qui n'est pas remboursé par les assurances personnelles.

### **5.6.2 La solidarité et la recherche du bien commun**

Les participants au forum et les actes évoquent souvent la nécessité de solidarité communautaire comme mode de solution pour «passer à travers» et réduire le sentiment de vulnérabilité; bref, comme moyen de renforcer les capacités de gouvernance et le développement social des communautés.

Lors du forum, la solidarité est identifiée comme un besoin et on a fait état de la nécessité que «la communauté se prenne en main et que les idées viennent de la base». Ce moyen n'est pas vu comme la panacée à tous les maux, mais serait garant de solutions plus efficaces, «qui lèvent», mais aussi de solutions qui seront acceptées même si «elles ne sont pas parfaites pour tout le monde». Les actes, tout comme nos observations, soulignent les lacunes actuelles à ce sujet, notamment entre générations ou entre groupes d'intérêt.

Les participants au forum évoquent des expériences actuelles à l'appui de leur demande pour plus de solidarité. Par exemple, on cite des corvées communautaires ou autres «méthodes douces» appliquées en ce moment dans certaines communautés. On y voit «un impact social très positif en travaillant tous ensemble en attendant les solutions de l'État». Même si les citoyens sont conscients de leur faible portée, elles représentent tout de même «des pansements sur des plaies à vif». Par contre, certaines personnes soulignent l'épuisement qui guette les citoyens les plus engagés, qui sont «sur le front depuis 15 ans».

La solidarité en termes de distribution des sommes imparties à la problématique d'érosion fait cependant moins l'unanimité. Selon beaucoup de participants, l'ensemble de la collectivité devrait payer pour solutionner la problématique d'érosion et les risques actuels, par les taxes ou l'État. Des arguments sont invoqués à cet effet : le risque n'était pas connu antérieurement, la municipalité avait autorisé les constructions. Les élus sont enclins à adopter eux aussi cette vision. Cependant, d'autres citoyens se questionnent sur ces dépenses

collectives. Ils estiment que la responsabilité d'assumer les coûts devrait être liée au statut social : «ce sont les riches qui habitent au bord de la mer : qu'ils paient s'ils veulent y rester», ou à des gestes fautifs aggravant l'érosion générale, comme la décision d'enrocher sa propriété privée sans autorisation.

Enfin, le développement durable est présenté dans les actes comme un moyen de bâtir une vision commune, faisant appel à des principes de flexibilité et d'adaptation. Cependant, les observations réalisées pendant le forum illustrent plutôt que la compréhension et la portée de la notion de développement durable demeurent très clivées entre certains groupes de participants. Elle constitue plutôt une importante source de tensions. Ceux touchés personnellement par le problème d'érosion l'interprètent comme une vision à l'échelle de leur communauté afin de réaliser le bien de tous leurs concitoyens. Ceux appartenant à des groupes environnementaux ou s'inscrivant dans un discours théorique sur le développement durable placent ce bien commun à une échelle planétaire. Ils l'invoquent non plus comme une façon de se prendre en main, mais comme argument pour accepter «qu'il faut sacrifier certains (...) pour le bien commun de la planète», ce changement d'échelle demandant alors de quitter «la petite perspective locale» pour trouver des solutions maintenant tournées vers les «générations futures», «l'environnement» et «l'échelle mondiale». Cette tension entre deux visions du bien commun a été palpable dans les discussions entre les participants du forum et a amené des échanges chargés d'émotions et de frustrations. Ces tensions ont pourtant un impact certain sur la façon dont les solutions seront envisagées.

## **6. DISCUSSION ET CONCLUSION**

### **6.1 LES RISQUES ACTUELS À LA SANTÉ DU DOSSIER D'ÉROSION**

Le Forum citoyen a permis de mettre à jour certains impacts santé en lien avec la problématique actuelle d'érosion des berges sur la Côte-Nord et sa prise en charge. Il s'agit principalement d'impacts psychologiques et sociaux, qui correspondent en partie aux impacts relevés par l'OMS (2000 et 2004) quant aux événements climatiques extrêmes. Dans une perspective de prévention et de protection de la santé humaine, certains éléments devraient être surveillés.

En ce moment, le phénomène naturel d'érosion entraîne des conséquences sur la santé et la qualité de vie générale de certains riverains. Ceux-ci ont fait état de panique et d'angoisse devant la progression de l'érosion sur leurs terrains. Ils établissent aussi des relations entre ces manifestations et des atteintes physiques (cardiovasculaires). Bien que certaines personnes craignent pour leur sécurité physique, la peur est surtout liée à l'anticipation de la perte totale de son foyer, qui représente plus qu'une propriété matérielle, mais bien un ensemble de conditions de bien-être personnel et une identité communautaire. La perception de lacunes dans les mesures actuelles pour prévenir l'érosion aggrave ces impacts psychologiques et sociaux et provoque des sentiments de colère ou d'abattement. Ils s'ajoutent à l'angoisse ressentie. La perception que des demandes ou initiatives civiles aient été rejetées et ridiculisées par les experts est également présente et amplifiée par un sentiment d'immobilisme face aux mesures préventives.

Dans son ensemble, le processus actuel de gestion du risque d'érosion peut donc comporter des impacts négatifs sur les dimensions psychologiques et sociales de la santé nord-côtière. Les perceptions décrites précédemment ne sont pas sans effets. Plusieurs ont exprimé fortement des sentiments personnels négatifs et envahissants : tristesse, anxiété, rage, découragement, etc. Ces sentiments peuvent contribuer à leur tour à démobiliser les

citoyens. De plus, la santé sociale de communautés paraît également atteinte. Le processus actuel aurait amené certains conflits et clivages entre les citoyens et les autorités, à l'échelle régionale et locale. Des tensions semblent aussi possibles entre générations, de même qu'entre certaines conceptions du monde; notons par exemple des compréhensions différentes du développement durable, du bien commun et de la distribution d'indemnités. Une vision commune sur l'avenir du milieu nord-côtier et sur ses valeurs et priorités ne semble pas suffisamment développée; en soi, ce morcellement pourrait amener d'importantes tensions. Étant donné l'importance du tissu social relevée dans la littérature sur la vulnérabilité des communautés, toute dégradation en raison de tensions, conflits ou clivages sociaux est inquiétante quant à la capacité future des riverains à faire face aux problèmes posés par l'érosion des berges.

Enfin, les rumeurs sur les solutions préconisées par les experts gouvernementaux pour contrer l'érosion côtière entraînent, dès à présent, des angoisses (annexe 2). La perception de l'absence d'informations, d'actions préventives et d'implication des citoyens dans le processus d'analyse accroît ce sentiment. La vulnérabilité économique ressentie par certaines personnes y contribue également. Plus particulièrement, la possibilité de déplacement de certains citoyens semble fortement anxiogène, puisqu'elle est vécue comme subie et imposée. La littérature sur les impacts sur la santé des événements climatiques extrêmes soulignant les effets négatifs des déplacements, les impacts psychologiques et sociaux actuellement ressentis pourraient donc se poursuivre, voire s'aggraver.

## **6.2 LES ENJEUX SANTÉ DU DOSSIER D'ÉROSION**

Les enjeux inhérents au dossier actuel d'érosion des berges sur la Côte-Nord sont nombreux. Certaines dimensions devraient toutefois faire l'objet d'une attention soutenue de la santé publique, en raison de leurs impacts actuels ou possibles sur les individus, les collectivités et leur santé :

- L'équilibre à atteindre entre les mesures de protection en situation d'urgence et celles de prévention ou de mitigation des processus d'érosion;
- Les impacts sur la santé possibles, notamment psychologiques et sociaux, de toutes les solutions proposées, y compris des mesures de compensation;
- Les tensions sont à résoudre autour de la notion de bien commun et de développement durable. Pour l'instant, il reste des vecteurs de clivages et de conflits sociaux et générationnels potentiels;
- La perception d'un manque de considération actuel des aspects psychologiques et sociaux, y compris le vécu individuel, l'histoire locale, le contexte social, la valeur affective des propriétés et du milieu naturel, les réseaux communautaires en place, etc., à toutes les étapes de l'analyse et de la gestion des risques;
- Le souci d'avoir des sources d'information diversifiées et provenant de tous les domaines d'analyse scientifique pertinents;
- Le désir du citoyen de vivre un réel dialogue avec les experts et les autorités, dans un esprit de collaboration et de respect;
- La demande des citoyens d'être inclus à toutes les étapes du processus, sous une forme participative plutôt que simplement informative;

- Le peu d'espoir quant au soutien des capacités civiles et aux suites données aux activités de consultation des citoyens. Ce sentiment démobilise, alors que la solidarité est identifiée comme un facteur de succès de l'ensemble du processus de gestion du risque.

Des résultats de recherche pour des problématiques comparables viennent corroborer ces enjeux. Ils démontrent que la participation civile à toutes les étapes du processus de gestion est possible et efficiente (Burger, 1999; Smutko, 2002; Bouwer, 2002; Nunneri, 2004; Fath, 2005; Lepesteur, 2007). En effet, elle permet une meilleure prise en charge des risques à la santé, contribue à l'acceptabilité des mesures mises en place et permet un renforcement effectif des adaptations aux changements climatiques. Les liens de confiance entre experts, autorités et citoyens, la transparence des informations et l'ouverture du processus à toutes les parties intéressées augmentent les chances de succès, tandis que les lacunes dans la prise en considération des perceptions, connaissances et expériences locales entraînent des impacts psychologiques et surtout des impacts sociaux importants (Ferreira, 2004; Peuhkuri, 2002; Suarez et Lombardo, 2004). Plusieurs mécanismes et modalités sont développés et mis en œuvre par les sciences sociales et la santé publique et peuvent contribuer à solutionner ces enjeux, comme par exemple le *Cadre de référence en gestion des risques pour la santé* (2003). L'annexe 2 présente des pistes pour mettre en application ces différents principes directeurs.

L'érosion côtière reliée aux changements climatiques présente un risque pour la population, mais qui n'a pas l'urgence et l'imprévisibilité d'un ouragan, par exemple. La probabilité que la population ait à être évacuée d'urgence ou qu'elle manque de vivres peut être assez faible. Par contre, la possibilité d'intervenir de façon adéquate et à temps en prévention et en impliquant les citoyens dans la recherche de solutions doit être vue comme une chance à saisir. Elle n'est pas toujours possible lors d'autres types d'événements climatiques extrêmes (Tompkins et Adger, 2004).

Dans un autre ordre d'idées, certaines personnes semblent particulièrement vulnérables aux impacts santé de ce dossier. Le forum a permis d'identifier la présence d'individus plus fragiles économiquement, ainsi que de personnes dépendant de réseaux d'aidants naturels. Les efforts de participation et de collaboration avec les populations autochtones de la Côte-Nord devraient être poursuivis, voire accentués. La vulnérabilité à l'échelle communautaire devrait aussi être considérée à la lumière du concept de résilience; c'est notamment le cas des groupes dont l'économie est fondée majoritairement sur l'exploitation des ressources naturelles (Mendis et al., 2003). Enfin, le fait que le déplacement puisse être une solution à la problématique devrait faire l'objet d'une attention soutenue en raison des impacts psychologiques et sociaux qu'il peut entraîner (OMS, 2004). À cet égard, comme le soulignait l'un des participants au forum, «la manière de faire» revêt beaucoup d'importance; l'exemple vécu dans la communauté de Le Goulet (Nouveau-Brunswick) et présenté au forum est éloquent à ce sujet (Actes, 2008).

### **6.3 LA GESTION DES RISQUES DANS LE DOSSIER DE L'ÉROSION**

Les résultats recueillis lors du forum et recensés dans les actes de cette activité permettent d'illustrer la diversité des opinions des Nord-Côtiers quant à la gestion du risque d'érosion côtière dans leur région et de questionner ce sujet dans une perspective de santé publique. À l'annexe 2, un tableau résume ces résultats, ainsi que les pistes de solution qui ont été soulevées et sur lesquelles nous reviendrons ci-après. Force est de constater que des lacunes dans le mode de gouvernance du risque sont perçues et soulèvent des questionnements sur l'adéquation de la gestion actuelle du dossier avec les processus et principes préconisés par la santé publique québécoise.

Les commentaires issus du forum suggèrent que, dans le dossier d'érosion, des modèles traditionnels permettant d'appréhender le risque seraient appliqués (OMS, 2002). Les étapes d'évaluation semblent remises entre les mains d'experts et de scientifiques, tandis que les autorités demeurent les principaux responsables des choix et de la mise en place des solutions. Les citoyens ressentiraient leur rôle comme limité et circonscrit; ils sont informés ponctuellement et consultés au moment du choix des options. Cette formule demeure loin de l'idée de «concertation» ou de «participation». Les participants au forum ont la perception d'un mode de fonctionnement compartimenté et de responsabilités limitées à chaque intervenant. Ils demandent que tous soient partie prenante à l'ensemble du processus et soulignent les avantages de cette implication tant pour les autorités et les scientifiques, que pour la communauté et les individus. Toutefois, les quelques commentaires recueillis de la part des élus, des fonctionnaires et des experts font craindre un manque d'ouverture à l'application d'un cadre contemporain de gestion du risque où deux solitudes s'affrontent.

Les principes directeurs mis de l'avant par la santé publique québécoise, tout en reflétant les valeurs propres à cette instance, font aussi écho à un ensemble de valeurs déclarées propices à de meilleures interventions dans nos sociétés dites «de risque». Les données recueillies lors du forum montrent que les Nord-Côtiens ne perçoivent pas que la gestion actuelle du dossier d'érosion côtière est en accord avec les principes directeurs de gestion des risques (INSPQ, 2003) :

1. Le fait de mettre l'accent sur les situations d'urgence laisse craindre que la santé des individus, ainsi que de leur milieu, ne soit pas prise en compte de façon globale. Pour les participants au forum, les interventions actuelles ne traitent qu'une part de la situation de risques vécue (les urgences) et ne considèrent pas les aspects psychologiques et sociaux. Selon eux, aucune approche globale ou à long terme ne serait présentement proposée par l'État en vue de favoriser la prévention des acquis, la santé des populations et le développement communautaire. Enfin, le forum montre que certaines solutions à l'érosion côtière peuvent entraîner des impacts sur la santé qui devraient être intégrés dans la prise de décision.
2. L'équité face aux solutions est discutée, mais non résolue. Le processus naturel d'érosion fait en sorte que tous ne sont pas touchés de la même façon et ce fait semble admis et accepté. Cependant, le fait que certaines personnes seront «sacrifiées» lors de la mise en place des solutions semble un enjeu important et encore irrésolu, d'autant plus que l'attribution de compensations financières à certains à partir de l'argent de tous ne fait pas l'unanimité.
3. Bien que le processus actuel paraisse dominer par une approche technoscientifique de l'érosion côtière, les participants au forum considèrent que la rigueur scientifique de l'ensemble pourrait être améliorée en termes de diversité des expertises et des points de vue. Le manque de spécialistes des questions sociales est particulièrement relevé, ainsi que le fait que les recherches semblent provenir de sources peu diversifiées.
4. L'application d'un principe de prudence demeure souhaitée. Des citoyens questionnent néanmoins les limites de cette précaution et ne veulent pas que les experts utilisent l'incertitude scientifique comme argument pour ne rien faire. En effet, ils perçoivent que la lenteur à solutionner les problèmes d'érosion empêche présentement toute prévention, ce qui aggraverait, du coup, les problèmes individuels vécus par les riverains.
5. Selon les personnes présentes au forum, le processus actuel mise davantage sur l'information aux citoyens que sur leur participation. Par contre, la transparence même

de cette information est remise en question par certains. L'étape de l'information leur semble planifiée tardivement dans le processus, soit au moment de l'appréciation des options de solutions. Les citoyens estiment aussi que, pour l'instant, trop peu de renseignements sont diffusés et n'abordent pas toutes les dimensions de la question. La responsabilité et la compétence de ceux qui devront informer sont aussi des questions soulevées, mais non répondues.

6. Le manque d'ouverture entre la société civile et les décideurs de tous horizons a occupé une grande place dans les discussions du forum. Le processus actuel n'est pas perçu comme inclusif et serait informatif plutôt que participatif. Les citoyens estiment que ce processus ne tient pas suffisamment compte de leurs préoccupations, de leurs expériences et des effets psychologiques et sociaux de la gestion du risque d'érosion. Ils ne ressentent pas d'écoute lorsqu'ils abordent cette question. Il en va de même pour les savoirs, un grand clivage étant ressenti entre ce qui est valorisé par les experts et les connaissances de la société civile. Dans un pareil contexte, la participation aux solutions est questionnée : les citoyens craignent d'être consultés sur les options sans avoir pris part aux étapes en aval. Plusieurs craignent donc des lacunes dans l'analyse des choix possibles, ainsi que dans leur application.
7. Pour toutes ces raisons, les citoyens ont l'impression que le processus actuel ne vise pas et ne favorise pas une meilleure appropriation des pouvoirs par la communauté, ce qui sème un doute sur les retombées d'activités de consultation telles le Forum citoyen. Bien que la solidarité et la recherche du bien commun soient invoquées comme l'objectif général de la gestion du dossier d'érosion, les tensions autour de sa définition montrent que cette visée pourra être porteuse de controverses autant que de solutions.

En réponse à la question de recherche énoncée au début de ce rapport, force est de constater que des Nord-Côtiers ne perçoivent pas que le processus actuel de gestion du risque d'érosion puisse être en accord avec le cadre et les principes contemporains du domaine tels que mis de l'avant par la santé publique québécoise.

## 7. RECOMMANDATIONS

Des constats et des orientations se dégagent des résultats de l'analyse de discours réalisée. La prise en compte de ceux-ci devrait permettre d'augmenter les capacités d'action actuelles du volet humain de la gestion des risques d'érosion.

Les constats suivants peuvent être dégagés à partir des perceptions des participants au Forum citoyen 2008 sur l'érosion des berges sur la Côte-Nord :

1. La problématique actuelle d'érosion côtière et les interventions qui y sont associées peuvent entraîner des impacts sur la santé, surtout de nature psychologique et sociale, de la population de la Côte-Nord;
2. Les processus et les interventions actuelles en lien avec l'érosion côtière ne paraissent pas assez explicites sur leurs moyens de prendre en considération les dimensions humaines de l'érosion côtière, notamment les impacts possibles sur la santé et le développement des communautés;

3. La population perçoit que l'attention est davantage accordée aux solutions et aux enjeux géomorphologiques plutôt qu'aux dimensions psychologiques et sociales de l'érosion côtière;
4. Des citoyens et des instances de la Côte-Nord semblent déjà mobilisés et impliqués dans des processus communautaires (ex. : développement social) pouvant être porteurs pour le dossier d'érosion et ont déjà amorcé des démarches à cet égard.

La Direction de santé publique de la Côte-Nord est concernée par le volet humain du problème d'érosion côtière. Cette question environnementale constitue l'un des enjeux du développement régional. Par ailleurs, la Direction de santé publique de la Côte-Nord doit s'assurer que ses partenariats et ses interventions répondent à ses valeurs et à ses principes directeurs en matière de développement social et de gestion des risques. Dans un tel contexte, une attention particulière devrait être accordée aux dimensions suivantes dans les processus actuels mis en place par l'État et les instances régionales et locales :

1. Prendre en considération les niveaux social, culturel, identitaire, communautaire et psychologique dans les planifications, les interventions et la recherche, et ce, pour les niveaux d'urgence, de prévention et d'adaptation.
2. Proposer des solutions permettant de préserver le développement social. Pour ce faire, les dimensions suivantes pourraient être considérées :
  - a) les forces et les faiblesses des communautés afin d'identifier les facteurs de résilience;
  - b) la solidarité entre les gens;
  - c) les conflits ou les divisions sociales en place;
  - d) l'adaptabilité et la variété des solutions.
3. Prendre en considération les préoccupations civiles, notamment :
  - a) l'écoute des besoins, des préoccupations et des idées des citoyens;
  - b) la participation des citoyens aux décisions, aux solutions et à la recherche;
  - c) la reconnaissance des expertises et des savoirs locaux;
  - d) la rencontre et le dialogue entre toutes les parties intéressées;
  - e) le recours aux structures en place de développement social, lorsque possible.
4. Moduler la communication avec les citoyens, de façon à ce qu'elle soit :
  - a) rapide et à toutes les étapes de l'évolution du dossier;
  - b) bien outillée;
  - c) vulgarisée;
  - d) rapprochant experts et citoyens.
5. Clarifier et diffuser les actions à venir, notamment quant aux :
  - a) rôles et responsabilités de chaque intervenant;
  - b) étapes et échéanciers;
  - c) ressources en place dans les ministères et les organismes non gouvernementaux impliqués dans le dossier, incluant les moyens pour les accroître.
6. Identifier et communiquer, avant de créer des mesures d'implication des citoyens, les suites et la portée qu'elles pourront avoir dans le contexte du dossier. Si possible, s'assurer qu'elles auront une portée réelle et que des actions concrètes pourront être entreprises.

7. Développer, en collaboration avec les instances de santé publique, un cadre commun d'action et d'évaluation de processus pour les aspects humains de la gestion du risque d'érosion et reconnaissant les principes du développement social et de la gestion des risques à la santé.

La Direction de santé publique s'engage à appuyer ces approches en prenant les actions suivantes :

1. Mettre de l'avant les principes du cadre de gestion des risques à la santé et les principes du développement social dans ses interventions de santé publique, notamment celles effectuées en partenariat.
2. Faire connaître les impacts possibles de l'érosion sur la santé, la qualité de vie et le développement social des communautés et, dans la mesure où les autres partenaires manifestent une ouverture à cet égard, examiner les planifications, approches et solutions afin de s'assurer qu'elles ne nuisent pas à la santé des populations.
3. Mieux intégrer les ressources et les secteurs de santé publique pertinents (développement social, mesures d'urgence, protection, surveillance, intervention psychologique et développement social) lors de ses réflexions et interventions sur la question.

Ces recommandations visent à favoriser le respect des principes qui guident les actions en santé publique, notamment par l'intégration des citoyens à toutes les étapes du processus de gestion. Force est de constater que l'érosion côtière est un enjeu de taille pour une région telle la Côte-Nord, tournée vers le fleuve. Les berges sont la richesse de la Côte-Nord et les conséquences néfastes de leur érosion se font sentir par tous les citoyens à des degrés divers. Il y a une inquiétude évidente face à cette «catastrophe appréhendée» et plusieurs citoyens semblent percevoir en ce moment que les moyens et les solutions ne sont pas arrimés à l'envergure des impacts sociaux, psychologiques et communautaires du problème. Le défi demeure de trouver des approches et des solutions qui permettront de faire face aux effets sociaux négatifs de l'érosion. Dans cette recherche de moyens d'agir, un dialogue réel et soutenu avec la population est essentiel, entre autres pour favoriser l'acceptabilité sociale des solutions qui seront mises en place. À court terme, cette concertation peut impliquer plus de travail, mais à long terme elle est susceptible d'être beaucoup plus porteuse. En effet, elle permettra de passer à l'action collective même dans un contexte d'incertitude puisqu'elle reposera sur une connaissance mutuelle et une plus grande confiance.

## Ouvrages cités

---

- S.a. ((2008). *Actes du Forum citoyen 2007 sur l'érosion des berges et l'occupation du territoire en Côte-Nord*, Baie-Comeau : Comité Zip de la rive nord de l'estuaire et Corporation des services universitaires du secteur Ouest de la Côte-Nord.
- Bouwer, H. (2002). «Integrated water management for the 21st century : Problems and solutions 3». *Journal of Irrigation and Drainage Engineering-Asce*, 128 (4) : 193-202.
- Burger J., J. Sanchez, M. McMahon et al. (1999). «Resources and estuarine health : perceptions of elected officials and recreational fishers», *Journal of Toxicology and Environmental Health*, (58) : 245-260.
- Cazes-Duvat, V. (2005). «L'imbrication des temporalités naturelles et anthropiques à l'interface littorale : les îles-laboratoires de l'océan Indien», *Interactions nature-société, analyse et modèles* : 5 (on line).
- Chouinard, O., S. Plante et G. Martin (2006). «Engagement des communautés face aux changements climatiques : une expérience de gestion intégrée à Le Goulet et Pointe-du-Chêne au Nouveau-Brunswick», *Vertigo*, 7( 3), 10 pages.
- Clark, G.E., S.E. Moser, S.J. Ratick, K. Dow, W.B. Meyer, S. Emani, W. Jin, J.X. Kasperson, R.E. Kasperson et H.E. Schwarz (1998). «Assessing the Vulnerability of Coastal Communities to Extreme Storms : The Case of Revere, Ma., USA», *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, (3) : 59-82.
- Comité d'experts de l'érosion de la Côte-Nord (2006). «Introduction», dans *Évaluation du risque d'érosion du littoral de la Côte-Nord du Saint-Laurent pour la période 1996-2003*, pages 8-12.
- Conférence régionale des élus de la Côte-Nord (2004). *Entente spécifique sur l'érosion des berges de la Côte-Nord : les faits saillants*, Baie-Comeau, Conférence régionale des élus de la Côte-Nord, 9 pages.
- Cutter, S. L., B. J. Boruff et W. L. Shirley (2003). «Social; Vulernability to Environmental Hazards», *Social Science Quarterly*, 84 (2) : 242-261.
- Cutter, S. L. et C. E. Emrich (2006). «Moral Hazard, Social Catastrophe : The Changing Face of Vulnerability along the Hurricane Coasts», *The Annals of the American Academy*, (604) : 102-112.
- Dauphiné, A. (2007). «La résilience, un concept pour la gestion des risques», *Annales de géographie*, 654 : 115-125.
- Douglas, M. (1986). *Risk acceptability according social sciences*, New York : Russell Sage Foundation.
- Fath, B.D., M.B. Beek (2005). «Elucidating public perceptions of environmental behaviour : a case study of Lake Lanier», *Environmental Modelling & Software*, 20 (4) : 485-498.

- Feirrer, C. (2004). «Risk, transparency and cover up : media narrative and cultural resonance», *Journal of Risk research*, 7 (2): 199-211.
- Institut national de santé publique du Québec (2003). Cadre de référence en gestion des risques pour la santé dans le réseau québécois de santé publique, Québec : INSPQ.
- Langford, I.H., S. Georgiou, I.J. Bateman, R.J. Day, R.K. Turner (2000). «Public perceptions of health risks from polluted coastal bathing waters : a mixed methodological analysis using cultural theory», *Risk Analysis*, 20 (5) : 691-704.
- Lepesteur, M., A. Wegner, S.A. Moore, A. McComb (Sous presse). «Importance of public information and perception for managing recreational activities in the Peel-Harvey estuary, Western Australia», *J Environ Management*, 15 pages.
- Leroux, R., W. Ninacs et al. (2002). La santé des communautés : perspectives pour la contribution de la santé publique au développement social et au développement des communautés, Québec, Institut national de santé publique du Québec, 50 pages.
- Levallois P., J. Grondin, S. Gingras (1998). «Knowledge, perception and behaviour of the general public concerning the addition of fluoride in drinking water», *Can J Public Health*, 89 (3) : 162-165.
- Lupton, D. et J. Tulloch (2002). «Risk is part of your life : risk epistemologies among a group of Australians», *Sociology*, 36 (2) : 317-334.
- Martin N., L.H. Pendleton (2008). *Perceptions of environmental quality and risk in beach recreation*, Los Angeles, Wrigley Institute for Environmental Studies, University of Southern California.
- Mendis, S., S. Mills et J. Yantz (2003). *Building community capacity to adapt to climate change in resource-based communities. Prepared for the Canadian Forest Service*, University of Saskatchewan, Département de géographie.
- Ministère de la Santé et Services sociaux du Québec (2002). *Principes directeurs d'évaluation du risque toxicologique pour la santé humaine de nature environnementale*, Québec, Direction des communications du ministère de la Santé et des Services sociaux.
- Nunneri C., J. Hofmann (2005). «A participatory approach for Integrated River Basin Management in the Elbe catchment», *Estuarine Coastal and Shelf Science*, 62 (3) : 521-537.
- Organisation mondiale de la santé (2004). *Changement climatique et santé humaine - Risques et mesures à prendre*, Résumé, Genève : OMS.
- Organisation mondiale de la santé (2002). *Rapport sur la santé dans le monde. Réduire les risques et promouvoir une vie saine*, Genève : OMS.
- Organisation mondiale de la santé (2000). *Climate Change and Human Health : Impact and Adaptation*, Genève : OMS.

- Peuhkuri, T. (2002). «Knowledge and interpretation in environmental conflict : fish farming and eutrophication in the Archipelago Sea, Finland», *Landscape and urban planning*, 61 (2-4) : 157-168.
- Plante, S., J. Boisjoly et J. Guillemot (2006). «Gestion intégrée des îles habitées de l'estuaire du Saint-Laurent (Québec) et développement territorial : l'expérience et la mise en œuvre d'un comité de gestion intégrée à l'Isle-aux-Coudres», *Vertigo*, 7 (3), 10 pages.
- Presidential/Congressional Commission on Risk Assessment and Risk Management (1997). *Risk Assessment and Risk Management in Regulatory Decision-Making*. Washington : s.é.
- Rémy, E. et al. (2004). «L'espace d'une controverse». *EspacesTemps.net*. Textuel, 18.01, 2004.
- Shortreed J., J. Hicks et L. Craig (2003). *Basic Frameworks for Risk Management*. Final Report, prepared for the Ontario Ministry of Environment, Waterloo : NERAM.
- Smutko, L.S., S.H. Klimek, C.A. Perrin, L.E. Danielson (2002). «Involving watershed stakeholders : An issue attribute approach to determine willingness and need», *Journal of the American Water Resources Association*, 38 (4) : 995-1006.
- Strauss, A. et J. Corbin (2004). *Les fondements de la recherche qualitative : techniques et procédures de développement de la théorie enracinée*, Fribourg : Academic Press Fribourg.
- Suarez, F. et R. Lombardo (2004). «Pitting the polluted against flooded : water resource management in Tigre, Buenos Aires», *Environment & Urbanization*, 16(2): 185-197.
- Tompkins, E. et N. Adger (2004). «Does adaptative management of natural resources enhance resilience to climate change ?», *Ecology and Society*, 9 (2) : 10 (on line).
- Tran, K.C. (2006). «Public perception of development issues : public awareness can contribute to sustainable development of a small island», *Ocean & Coastal Management*, (49) : 367-383.
- Wilkinson, R. et M. Marmot (2004). *Les déterminants sociaux de la santé*. Les faits (2<sup>e</sup> édition).

## Annexe 1

### Étapes de gestion des risques

---

À titre d'information, voici la description des différentes étapes de la gestion des risques.

#### **Définition du problème et de son contexte :**

Initiée par un diagnostic ou une perception, cette étape permet par la suite le cadrage des autres phases. Elle cherche à identifier et à caractériser le problème, puis à l'analyser dans son contexte. L'évaluation de l'urgence, l'identification des gestionnaires de risques concernés et la détermination des objectifs de gestion de risques font aussi partie de cette étape. De plus, c'est à ce moment que prendront place l'identification des différentes perceptions et préoccupations (du public et des experts) ainsi que la planification d'un processus de participation du public.

#### **Évaluation des risques :**

À cette étape, on évalue le poids des données et des hypothèses définissant le problème. Brièvement, notons que cette étape identifie le danger, le décrivant ainsi que les populations à risque. Ensuite, on quantifie et/ou qualifie la relation causale entre le danger et l'effet sur la santé, puis la probabilité et l'ampleur de l'exposition. Par la suite, le risque sera estimé en croisant ces données et en évaluant leur valeur probante. Les incertitudes et les perceptions seront documentées et, enfin, le risque sera caractérisé dans une perspective globale.

#### **Identification et examen des options de gestion des risques :**

Des objectifs spécifiques de diminution des facteurs de risques et/ou de causes indirectes sont énoncés. Les options appropriées pour atteindre ces objectifs sont documentées, y compris par une analyse coûts-bénéfices. La prise en considération des variables suivantes est nécessaire : les lois et politiques en place, l'acceptabilité sociale du risque, les perceptions, les valeurs et les préoccupations des personnes concernées.

#### **Choix de la stratégie de gestion :**

Les décideurs administratifs et politiques sélectionnent une ou des solutions, celles jugées les plus appropriées pour la prévention et la réduction des risques.

#### **Mise en œuvre des interventions :**

Lorsque les interventions sont à l'intérieur du secteur de juridiction du gestionnaire de risques, les interventions choisies sont planifiées puis appliquées de façon coordonnée par celui-ci. Dans les autres cas, cette étape et celles subséquentes appartiennent à d'autres pouvoirs décisionnels et politiques.

#### **Évaluation du processus et des interventions :**

Révision de l'efficacité des actions en regard des objectifs (résultats, autres bénéfiques, coûts). Un mécanisme de surveillance est habituellement mis en place à cet effet, nécessitant de déterminer le moment et le type de mécanisme applicable. Les constats peuvent mener à réajuster le processus.

## Annexe 2

### Synthèse des enjeux et des pistes d'action du dossier de l'érosion côtière sur la Côte-Nord

Principe	Problème soulevé	Enjeu	Solution appliquée par le passé	Piste d'action suggérée par les participants	Piste du Cadre de gestion des risques
Protection de la santé humaine	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stress et angoisse liés à la possibilité de perdre son chez-soi</li> <li>• Impacts psychologiques, physiques et sociaux</li> <li>• La priorité est accordée à l'urgence</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque d'action face au risque</li> <li>• Érosion de la confiance envers l'État</li> <li>• Relégation des dimensions sociales et psychologiques au 2<sup>e</sup> plan</li> <li>• Négligence des mesures de prévention</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déplacements : mesure trop brutale et émotionnellement difficile, mais aussi socialement déstructurante</li> <li>• Enrochement : on veut le sentiment de sécurité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préserver le mode de vie, le tissu social, le sentiment d'appartenance</li> <li>• Trouver des moyens d'empêcher l'érosion dans le court terme</li> <li>• Développer des moyens d'adaptation dans le moyen terme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le souci de faire plus de bien que de mal doit primer</li> </ul>
Équité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inégalité des impacts de l'érosion</li> <li>• Inégalité des indemnités</li> <li>• Inégalité des inconvénients</li> <li>• Inégalité aux niveaux local, régional et provincial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilisation des argentés publics</li> <li>• Apparence de «région sacrifiée»</li> <li>• Le bien commun</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indemnités aux plus affectés</li> <li>• Certaines personnes sont «sacrifiées»</li> <li>• Responsabilité individuelle pour les changements climatiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solidarité entre citoyens</li> <li>• Meilleure équité nationale dans les mesures face aux sinistrés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• On doit tendre vers une plus grande harmonisation provinciale et une réduction des disparités régionales dans la gestion des risques</li> <li>• L'iniquité subie par un sous-groupe peut parfois être compensée financièrement</li> </ul>

Principe	Problème soulevé	Enjeu	Solution appliquée par le passé	Piste d'action suggérée par les participants	Piste du Cadre de gestion des risques
Rigueur scientifique et prudence	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'incertitude scientifique freine l'action</li> <li>• Recours à un éventail limité de domaines scientifiques</li> <li>• Les citoyens ne sont pas impliqués dans la recherche</li> <li>• Manque de ressources pour la recherche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Méfiance face au processus de recherche et de prise de décision</li> <li>• Perception que les aspects socioculturel et psychologique du problème sont négligés</li> <li>• Les solutions ne rallient pas le soutien de la population</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• On confie les aspects scientifiques à un seul groupe de recherche («vase clos»)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accorder plus de ressources financières et humaines à la recherche (surtout appliquée)</li> <li>• Former les employés à la recherche</li> <li>• Recherche technologique et industrielle sur les constructions adaptées</li> <li>• Accroître les recherches dans le domaine socioculturel et psychologique</li> <li>• Recours à des expertises multiples</li> <li>• Intégrer les citoyens dans les différentes étapes de la recherche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favoriser davantage la prévention (risques avérés) et la précaution (risques potentiels) dans une approche proactive, c'est-à-dire agir dans un contexte d'incertitude scientifique</li> </ul>
Transparence	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque d'information</li> <li>• Les approches retenues sont mal expliquées</li> <li>• Les élus sont réticents à impliquer les citoyens dans les étapes décisionnelles</li> <li>• On identifie mal les instances responsables pour informer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perception que les autorités gardent des informations</li> <li>• Perception d'une condescendance de la part des experts</li> <li>• Érosion de la confiance envers les experts et élus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• On présente les conclusions (approches retenues)</li> <li>• Les chercheurs diffusent les informations qu'ils jugent bonnes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meilleure accessibilité aux informations pertinentes et de qualité</li> <li>• Meilleures explications sur les démarches du gouvernement</li> <li>• Développer des outils de communication pour les citoyens et les responsables locaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diffuser auprès de la population ce qui est connu et pas connu, ce qui peut ou ne peut pas être réalisé dans le cadre du processus de gestion</li> </ul>

Principe	Problème soulevé	Enjeu	Solution appliquée par le passé	Piste d'action suggérée par les participants	Piste du Cadre de gestion des risques
Ouverture	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les citoyens ne se sentent pas entendus</li> <li>• Les émotions (peur, angoisse, stress, panique) sont lourdes à porter</li> <li>• Clivage entre experts et citoyens et entre savoirs experts et savoirs locaux</li> <li>• Les citoyens sentent que leurs propositions sont rejetées d'emblée</li> <li>• Les citoyens ne sont pas impliqués dans le processus de recherche de solutions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque de confiance dans les processus de consultation</li> <li>• Manque de verbalisation et de ventilation des émotions</li> <li>• Perception d'indifférence ou de mépris envers la population</li> <li>• Possibilité que les citoyens ne soient pas solidaires des solutions proposées et mises en œuvre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• On privilégie une approche technique et les savoirs experts</li> <li>• Les solutions proposées viennent des autorités</li> <li>• La population est consultée seulement une fois les scénarios émis</li> <li>• L'information est transmise aux citoyens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meilleure écoute des préoccupations des citoyens</li> <li>• Attitude empathique</li> <li>• Meilleure prise en compte des aspects sociaux et psychosociaux du problème</li> <li>• Favoriser le dialogue entre scientifiques et non-scientifiques</li> <li>• Intégrer les préoccupations citoyennes dans les orientations de recherche</li> <li>• Reconnaître les savoirs locaux et leur donner une place</li> <li>• Viser une diversité de solutions adaptées aux situations diverses</li> <li>• Impliquer les citoyens dans l'identification de solutions</li> <li>• Créer des comités locaux de citoyens, organiser des forums locaux et des tables de concertation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La création de partenariats implique d'informer et de sensibiliser, de recueillir de l'information, de discuter et d'engager les citoyens</li> <li>• Le partage d'informations bilatéral dans une situation où l'incertitude scientifique prédomine permet aux participants d'aborder ouvertement les ambiguïtés et les incertitudes</li> </ul>

Principe	Problème soulevé	Enjeu	Solution appliquée par le passé	Piste d'action suggérée par les participants	Piste du Cadre de gestion des risques
Appropriation de ses pouvoirs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obstacles au développement des capacités civiles</li> <li>• Manque d'information sur le rôle que l'État entend jouer dans le dossier d'érosion</li> <li>• Manque de moyens financiers et de ressources humaines</li> <li>• Épuisement des citoyens les plus engagés</li> <li>• Comment assumer les coûts liés aux solutions (responsabilité individuelle ou collective)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque de confiance envers le gouvernement</li> <li>• Immobilisme du gouvernement et des citoyens</li> <li>• Potentiel de clivage social (riches/pauvres, affectés/non-affectés, engagés/inactifs, entre générations, entre groupes d'intérêt...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Approche réglementaire au problème d'érosion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recherche appliquée et participative</li> <li>• Saisir des opportunités de solidarité communautaire pour renforcer les pouvoirs et s'approprier le devenir de la communauté</li> <li>• Corvées communautaires</li> <li>• Recherche d'une vision partagée du bien commun</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les politiques publiques devraient tendre à renforcer la solidarité entre les personnes et encourager l'action communautaire</li> <li>• Encourager l'autonomie implique de fournir à la population la possibilité de participer et de diffuser les informations requises</li> </ul>
En résumé	Une approche informative plutôt que participative accentue les émotions difficiles vécues par les citoyens peut mener à une démobilisation des citoyens et mine le développement de capacités civiles	La situation peut éroder la confiance envers l'État et les experts et empêcher les citoyens d'être solidaires des solutions. De plus, elle pourrait accentuer des clivages sociaux existants ou en créer des nouveaux	Les étapes de gestion ont été parcellisées : les experts et scientifiques évaluent les risques et les autorités politiques implantent les solutions; les citoyens sont informés, mais peu consultés	Une approche holistique à la gestion des risques est préconisée, qui inclut le dialogue et la participation de tous les intéressés (y compris les citoyens), et ce, à toutes les étapes de gestion. Cette approche tient compte des dimensions scientifiques, sociales, politiques, économiques, culturelles et autres de la problématique. On doit miser sur la résilience des communautés	Les principes directeurs servent de guides dans le processus décisionnel. On doit chercher un équilibre entre des intérêts et des préoccupations qui peuvent être divergents, ce qui demande parfois des compromis

**Agence de la santé  
et des services sociaux  
de la Côte-Nord**

**Québec**



691, rue Jalbert  
Baie-Comeau (Québec) G5C 2A1  
Téléphone: (418) 589-9845  
Télécopieur: (418) 589-8574

