

MEM

701

BIBLIOTHÈQUE
ENAP-MONTRÉAL

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

**ÉTUDE DU POSITIONNEMENT DE LA SÉCURITÉ CIVILE
AU SEIN DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE**

PRÉSIDENTE DU JURY : MADAME STÉPHANIE GAGNON

DIRECTRICE : MADAME MARIE-CHRISTINE THERRIEN

MEMBRE DU JURY : MONSIEUR LUC BERNIER

PAR ISEUT BEAUREGARD-GUÉRIN

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE**

ANALYSE ET DÉVELOPPEMENT DES ORGANISATIONS

JUIN 2013

18

30433900

REMERCIEMENTS

C'est avec beaucoup d'empressement que je tiens à remercier toutes les personnes qui, de près ou de loin, ont contribué à ma recherche et à la réalisation de ce mémoire. Chacun et chacune y a joué un rôle important, je tiens ici à souligner leur apport.

Je remercie d'abord ma directrice, Mme Marie-Christine Therrien, sans qui je ne me serais pas lancée ni aurais complété ce parcours de recherche. Sources de motivation, sa confiance, ses réflexions et sa rigueur m'ont permis d'acquérir et d'appliquer les notions de base de la recherche scientifique.

Je tiens à souligner également la contribution des membres du jury, Mme Stéphanie Gagnon et M. Luc Bernier pour avoir accepté de me lire et pour leurs judicieux commentaires.

Des remerciements vont au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, à l'École nationale d'administration publique (ENAP), ainsi qu'à M. Leclerc et à la Chaire La Capitale en leadership dans le secteur public pour leur support financier infiniment apprécié.

Le succès de cette recherche n'aurait pas pu être possible sans la générosité des individus qui ont accepté de répondre à mes questions. Merci à vous tous.

Merci à mes deux collègues de l'ENAP que j'ai côtoyé pendant plusieurs mois, Julie Maude et Anaïs pour la richesse de leurs réflexions. Merci aussi à Karine pour sa relecture, aux employés de la bibliothèque et du soutien informatique qui ont grandement facilité mon travail. Merci à ma chère amie Marie-Chantal pour son support indéfectible, à Léanne qui m'a permis de penser à autre chose. Merci à Olivier pour ses encouragements constants lors des années d'études qui ont précédé ma maîtrise. Merci aussi à mes amis dont ceux du DESS avec qui j'ai partagé des discussions fort enrichissantes.

Enfin, je tiens à remercier mes parents, mes sœurs, mon frère, ma belle-sœur et ma nièce pour leur appui et leurs encouragements.

RÉSUMÉ

Ce mémoire vise à actualiser les réflexions relatives notamment aux problématiques de coordination de la sécurité civile au Québec émises dans des rapports post-événements de la fin des années 1980 à la fin des années 1990. Un premier rapport soutenait que le positionnement de la sécurité civile était trop faible pour lui permettre d'accomplir efficacement son mandat. Aujourd'hui, rien n'a changé et il est pertinent de se demander si les problèmes de coordination persistent. La question de recherche tente d'expliquer pourquoi le positionnement de la sécurité civile est faible et de ce fait, qu'il engendre des problèmes de coordination. Le positionnement d'une organisation publique a été défini comme étant la combinaison de son positionnement initial et de l'influence des ressources et des capacités internes de l'organisation. Une démarche ethnographique comptant une recherche documentaire et des entrevues semi-dirigées avec 25 individus a été utilisée pour évaluer les composantes du positionnement et leur évolution dans le temps de 1988 à 2012. Les conclusions de la recherche démontrent que les ressources et les capacités internes de la sécurité civile se sont développées pour améliorer son positionnement et augmenter l'efficacité de sa coordination. À cet effet, l'élaboration et la mise en place de la *Loi sur la sécurité civile* et du Plan national de sécurité civile ont contribué à augmenter l'efficacité de l'organisation. Bien que le positionnement de la sécurité civile se soit amélioré, il demeure que certaines ressources et capacités internes sont limitées. Au final, les ressources et les capacités internes mises de l'avant par une organisation coordonnatrice doivent être cohérentes avec le modèle de coordination mis en place pour que celle-ci soit efficace.

Mots-clés : positionnement, sécurité civile, coordination, ressources et capacités internes, planification, intervention

ABSTRACT

Several post-events reports from the late 1980s to the late 1990s pointed out coordination issues from the Quebec's civil security. The first report argued that the civil security position in the public administration was too weak to enable it to effectively fulfill its mandate. Since its initial position has remained the same over the years, it is relevant to assess whether or not coordination problems persist. The research question explains why the positioning of civil security is weak and thus, leads to coordination problems. The positioning of a public organization can be defined as the combination of its initial position and the influence of its resources and internal capabilities. An ethnographic approach based on a documentary research and semi-structured interviews with 25 individuals was used to evaluate the components of position and their evolution from 1988 to 2012. The research findings show that civil security resources and internal capabilities were developed to improve its positioning and increase the effectiveness of its coordination. Also, the development and implementation of the *Loi sur la sécurité civile* and the *Plan national de sécurité civile* helped increase the effectiveness of the organization. Although the positioning of civil security has improved, some resources and internal capabilities remain limited. In the end, resources and internal capabilities put forward by a coordinating organization must be consistent with the model of coordination in place for it to be effective.

Keywords : positioning, emergency preparedness, coordination, resources and internal capabilities, planning, intervention

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	III
RÉSUMÉ	V
ABSTRACT.....	VI
LISTE DES FIGURES	X
LISTE DES TABLEAUX.....	XI
LISTE DES ANNEXES.....	XII
LISTE DES ACRONYMES ET DES ABRÉVIATIONS.....	XIII
1. INTRODUCTION	1
2. PROBLÉMATIQUE	2
2.1. LA SÉCURITÉ CIVILE AU QUÉBEC.....	3
2.1.1. <i>L'historique de la sécurité civile au Québec</i>	3
2.1.2. <i>Le ministère de la Sécurité publique et la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie</i>	5
2.1.3. <i>Les organismes de coordination</i>	7
2.1.4. <i>Le Plan national de sécurité civile (PNSC)</i>	9
2.2. ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE AU QUÉBEC.....	11
2.3. CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE TROIS RAPPORTS POST-ÉVÉNEMENTS	13
2.3.1. <i>Changement de mandat du CSCQ et de l'OSCQ</i>	13
2.3.2. <i>Le rapport Denis</i>	14
2.3.3. <i>Les deux rapports Nicolet</i>	16
2.4. OBJECTIFS DE LA RECHERCHE	18
3. QUESTIONNEMENT DE RECHERCHE	21
4. CADRE THÉORIQUE	22
4.1. LA STRATÉGIE	23
4.1.1. <i>Fondements théoriques de la stratégie</i>	24
4.1.1.1. <i>Les cinq façons de voir la stratégie</i>	24
4.1.1.2. <i>Les types de stratégie</i>	26
4.1.1.3. <i>Les courants de la pensée stratégique</i>	27
4.1.1.3.1. <i>Les écoles à orientation normative</i>	27
4.1.1.3.2. <i>Les écoles à orientation descriptive</i>	28
4.1.1.3.3. <i>L'école de la configuration</i>	30
4.1.2. <i>La stratégie dans la pratique</i>	30
4.1.2.1. <i>Le management stratégique</i>	31
4.1.2.1.1. <i>Le diagnostic stratégique</i>	31
4.1.2.1.2. <i>Le diagnostic externe</i>	32
4.1.2.1.3. <i>Le diagnostic interne</i>	33
4.1.3. <i>La définition retenue de la stratégie</i>	35
4.2. LE POSITIONNEMENT	36

4.2.1.	<i>Le positionnement initial</i>	39
4.2.1.1.	<i>Priorité gouvernementale</i>	39
4.2.1.2.	<i>Proximité des lieux de pouvoir</i>	40
4.3.	LES RESSOURCES ET LES CAPACITÉS INTERNES POUR UN POSITIONNEMENT.....	43
4.3.1.	<i>L'influence des ressources et des capacités internes</i>	46
4.3.1.1.	<i>Ressources humaines</i>	46
4.3.1.2.	<i>Ressources financières</i>	47
4.3.1.3.	<i>Ressources matérielles</i>	48
4.3.1.4.	<i>Expertise</i>	48
4.3.1.5.	<i>Entrepreneurship et leadership</i>	49
4.3.1.6.	<i>Ressources informationnelles</i>	51
4.3.1.7.	<i>Ressources institutionnelles</i>	51
4.3.1.8.	<i>Autorité et pouvoir</i>	53
4.3.1.9.	<i>Politique de mise en œuvre efficace</i>	54
4.4.	COORDINATION	55
4.4.1.	<i>Se positionner pour coordonner efficacement</i>	58
5.	CHOIX MÉTHODOLOGIQUES.....	61
5.1.	LA RECHERCHE DOCUMENTAIRE	61
5.2.	LE CADRE THÉORIQUE	61
5.3.	LA COLLECTE DES DONNÉES.....	62
5.4.	L'ANALYSE DES DONNÉES	66
6.	ANALYSE ET DISCUSSION	67
6.1.	L'EFFICACITÉ DE LA SÉCURITÉ CIVILE AU PLAN DE LA COORDINATION	68
6.1.1.	<i>Les deux incendies qui ont marqué les débuts de la sécurité civile</i>	69
6.1.2.	<i>La décennie 1990 : les pluies diluviennes et le verglas</i>	70
6.1.3.	<i>Les rapatriements</i>	71
6.1.4.	<i>Les inondations : Rivière-au-Renard et Montérégie</i>	73
6.1.5.	<i>La pandémie de grippe A(H1N1)</i>	75
6.1.6.	<i>Autres événements auxquels a participé la sécurité civile</i>	76
6.1.7.	<i>La coordination de la sécurité civile, de 1988 à 2012</i>	76
6.2.	LE POSITIONNEMENT INITIAL DE LA SÉCURITÉ CIVILE.....	78
6.2.1.	<i>La sécurité civile, une priorité gouvernementale?</i>	78
6.2.2.	<i>Proximité des lieux de pouvoir et autres positionnements possibles</i>	80
6.2.2.1.	<i>L'agence</i>	80
6.2.2.2.	<i>L'organisme indépendant</i>	81
6.2.2.3.	<i>Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire</i>	82
6.2.2.4.	<i>Les organismes centraux</i>	83
6.2.3.	<i>La sécurité civile dans l'administration publique québécoise</i>	85
6.3.	LE POSITIONNEMENT GRÂCE AUX RESSOURCES ET AUX CAPACITÉS INTERNES.....	86
6.3.1.	<i>Ressources humaines</i>	86
6.3.1.1.	<i>Les effectifs peu nombreux</i>	86
6.3.1.2.	<i>Le type d'individu et la formation</i>	90
6.3.2.	<i>Ressources financières</i>	91
6.3.3.	<i>Ressources matérielles</i>	94

6.3.4.	<i>Expertise</i>	95
6.3.5.	<i>Entrepreneurship et leadership</i>	99
6.3.5.1.	<i>Le leadership du coordonnateur gouvernemental et des employés</i>	99
6.3.5.2.	<i>L'importance du leadership pour la coordination et le positionnement</i>	101
6.3.6.	<i>Autorité et pouvoir</i>	103
6.3.7.	<i>Ressources informationnelles</i>	106
6.3.8.	<i>Ressources institutionnelles</i>	108
6.3.8.1.	<i>Visibilité, importance et reconnaissance</i>	109
6.3.8.2.	<i>La culture de sécurité civile</i>	112
6.3.8.3.	<i>Entre planification et intervention</i>	113
6.3.8.4.	<i>L'appui du politique et l'arrimage politico-administratif</i>	114
6.3.9.	<i>Politique de mise en œuvre efficace</i>	116
6.3.10.	<i>L'influence des ressources et des capacités internes</i>	116
6.4.	LE POSITIONNEMENT DE LA SÉCURITÉ CIVILE AU MSP AUJOURD'HUI.....	118
6.4.1.	<i>Les ressources et les capacités internes les plus influentes sur le positionnement de la sécurité civile</i>	118
6.4.2.	<i>Autres ressources et capacités internes utiles au positionnement de la sécurité civile</i>	120
7.	CONCLUSION	122
7.1.	LA STRATÉGIE ET LE POSITIONNEMENT.....	122
7.2.	L'ÉVALUATION DU POSITIONNEMENT DE LA SÉCURITÉ CIVILE.....	123
7.3.	LES PROBLÈMES LATENTS.....	124
7.4.	CHANGEMENT DE PARADIGME ET COHÉRENCE.....	126
	BIBLIOGRAPHIE DE RECHERCHE	XV

Liste des figures

Figure 1 : Stratégie délibérée et stratégie émergente (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009 : 15).....	26
Figure 2 : Les ressources, les capacités et l'avantage concurrentiel (Parthasarthy, 2009 : 90).....	33
Figure 3 : Schéma des composantes du positionnement pour une organisation publique.	38
Figure 4 : Équation pour une approche privilégiant le long terme	45
Figure 5 : Ligne du temps marquant des événements impliquant la sécurité civile de 1988 à 2012	68
Figure 6 : Facteurs ayant mené au développement de l'importance de la sécurité civile au Québec.....	117

Liste des tableaux

Tableau 1 : Nombre d'entrevues réalisées et de personnes interrogées	64
Tableau 2 : Tableau des effectifs du MSP, de la Sûreté du Québec et de la DGSCSI	88
Tableau 3 : Tableau du budget du MSP, de la Sûreté du Québec et de la DGSCSI.....	92

Liste des annexes

Annexe 1 : Organigramme du ministère de la Sécurité publique	XXVI
Annexe 2 : Grille d'entrevue	XXVII
Annexe 3 : Liste des ministères et organismes gouvernementaux engagés au Plan national de sécurité civile	XXVIII
Annexe 4 : Liste des ministères et organismes gouvernementaux représentés au CSCQ	XXIX
Annexe 5 : Les 15 missions au Plan national de sécurité civile	XXX
Annexe 6 : Distribution des personnes interrogées	XXXI

Liste des acronymes et des abréviations

Acfas	Association francophone pour le savoir
BCG	<i>Boston Consulting Group</i>
BCS	<i>Bureau of Consumer Services</i>
BPC	Biphényles polychlorés
CMSC	Comité municipal de sécurité civile
COG	Centre des opérations du gouvernement
CPTAQ	Commission de protection du territoire agricole du Québec
CRAIM	Conseil pour la Réduction des Accidents Industriels Majeurs
CRSC	Comité régional de sécurité civile
CSCQ	Comité de sécurité civile du Québec
CSPQ	Centre de services partagés du Québec
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
DESS	Diplôme d'études supérieures spécialisées
DGSCSI	Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie
DGSP	Direction générale de la sécurité et de la prévention
DHS	<i>Department of Homeland Security</i>
DSC	Direction de la sécurité civile
ENAP	École nationale d'administration publique
ETC	Équivalent temps complet
FEMA	<i>Federal Emergency Management Agency</i>
HQ	Hydro-Québec
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
MDDEFP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
MESS	ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

MRC	Municipalité régionale de comté
MRIFCE	Ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur
MRN	Ministère des Ressources naturelles
MSP	Ministère de la Sécurité publique
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MTQ	Ministère des Transports
OMSC	Organisation municipale de la sécurité civile
ORSC	Organisation régionale de la sécurité civile
OSCQ	Organisation de la sécurité civile du Québec
PCM	Poste de commandement mobile
PESTEL	Politique, Économique, Social, Technologique, Écologique, Légal
PIB	Produit intérieur brut
PNSC	Plan national de sécurité civile
PUC	<i>Public Utility Commission</i>
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SHQ	Société d'habitation du Québec
SOP	<i>Standard operating procedures</i>
SQ	Sûreté du Québec
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>
SOPFEU	Société de protection des forêts contre le feu

1. Introduction

Ce qui fut considéré pendant la guerre froide comme la protection civile, s'est transformé en une notion plus inclusive, celle de la sécurité civile, dans les années 1990. La protection civile visait à l'époque l'élaboration et la mise en place de plans d'évacuation et de réintégration de la population des villes dans le cas d'une éventuelle guerre atomique, biologique, chimique ou nucléaire (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2002a). L'adoption de la *Loi sur la sécurité civile* en 2001 a marqué un virage dans l'approche gouvernementale en sécurité civile en procurant à cette dernière une assise juridique (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2002a : 3). Sa prédécesseure, la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*, en vigueur depuis 1979, avait été modifiée plusieurs fois avant d'être révisée en profondeur, grâce aux réflexions sur la gestion des sinistres au Québec menées après la tempête de verglas de 1998. En 2001, elle a été abrogée et remplacée par la nouvelle loi (Commission Nicolet, 1999a; Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2002a : 3). La guerre froide terminée, la loi tient désormais compte des sinistres en temps de paix. Elle a été adaptée aux phénomènes qui accentuent les risques au Québec, soit les changements climatiques, l'urbanisation et le développement technologique (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2002a).

Tout juste au moment de l'apparition des premières structures destinées à la sécurité civile est survenu un incendie dans un entrepôt de BPC. Le besoin d'une réponse gouvernementale coordonnée s'est alors manifesté clairement, poussant la sécurité civile à se développer dans sa forme actuelle, soit le cadre de coordination du Plan national de sécurité civile (PNSC). Durant la première décennie, la capacité de la sécurité civile à s'acquitter de son mandat a été critiquée à plusieurs reprises, portant souvent à la conclusion qu'elle n'était pas placée au bon endroit dans l'administration publique québécoise et qu'elle nécessitait une autorité sur les autres ministères et organismes pour y arriver. Nous nous sommes donc intéressés à la place qu'elle occupe dans l'administration publique et plus largement à son positionnement.

2. Problématique

Le positionnement de la sécurité civile dans l'administration publique québécoise a été mis en doute à maintes reprises de la fin des années 1980 jusqu'au début des années 2000, soit à partir du rapport : « La gestion de catastrophe : le cas d'un incendie dans un entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand » (Denis, 1990) (ci-après appelé « rapport Denis ») jusqu'au rapport de la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998 (Commission Nicolet, 1999a) (ci-après appelée « Commission Nicolet »). La sécurité civile est une direction générale du ministère de la Sécurité publique (MSP) qui a notamment pour mandat de coordonner les ressources gouvernementales pour : 1- éviter que des sinistres se produisent au Québec, 2- atténuer les conséquences potentielles de tels événements et 3- coordonner la réponse gouvernementale et le retour à la vie normale, le cas échéant. À plusieurs reprises au cours de cette période, la coordination lors de sinistres a été moins efficace et le positionnement de la sécurité civile a été problématique. Ce mémoire s'intéresse au positionnement de la sécurité civile au Québec dans les problèmes soulevés et les recommandations qui ont été formulées à son égard dans les rapports post-événements. Il vise également à identifier et à détailler les composantes de ce positionnement, à expliquer leurs évolutions dans le cas de la sécurité civile, avant d'évaluer son positionnement actuel.

Dans ce chapitre, nous présentons l'historique de la sécurité civile au Québec, depuis les années 1950, alors qu'elle était la protection civile, jusqu'à aujourd'hui. La composition de la sécurité civile, incluant les organismes de coordination, est ensuite détaillée, de même que son fonctionnement à plusieurs niveaux : au niveau municipal, au niveau régional et au niveau provincial. Nous analysons ensuite l'évolution de la sécurité civile québécoise, à partir de la création du premier organisme de coordination en 1988, et ce, pour mieux comprendre comment s'est développé le modèle actuel de sécurité civile. Nous traitons de façon subséquente des constats et des recommandations de trois rapports post-événements pour cibler les problématiques reliées à cette organisation particulière et pour identifier celles qui sont en lien avec son positionnement. Par la suite, nous

analysons le positionnement de la sécurité civile par rapport à un cadre théorique qui tient compte des principales ressources et capacités internes d'une organisation et permet de comprendre leurs influences sur le positionnement de celle-ci. À la fin de ce chapitre, nous présentons la question de recherche.

2.1. La sécurité civile au Québec

2.1.1. L'historique de la sécurité civile au Québec

La protection des citoyens est depuis longtemps une des fonctions de l'État, mais elle a pris un nouveau sens dans la deuxième moitié du XXe siècle avec l'avènement de la guerre froide et le risque nucléaire, la multiplication des risques industriels, ceux liés aux transports, de même que les risques naturels qui affectent un nombre croissant de citoyens. La protection des citoyens en rapport avec ces enjeux est devenue la sécurité civile.

« L'histoire de la sécurité civile au Québec est assez récente. Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale, et en raison de la guerre froide qui amena le durcissement des positions politiques et militaires, que le Québec adopta, en 1951, la *Loi sur la protection civile*. Cette loi visait uniquement la planification de la sécurité civile pour permettre la mise en place de plans efficaces d'évacuation et de réintégration de la population des villes dévastées par une guerre atomique, biologique, chimique ou nucléaire.

Cette loi a été modifiée en 1964, de façon à tenir compte des sinistres en temps de paix : glissements de terrain, tempêtes de neige, inondations, tornades, tremblements de terre, etc. À cette époque, le gouvernement du Québec a mis sur pied un service autonome de sécurité civile désigné sous le nom de « Protection civile du Québec ».

La *Loi sur la protection civile* fut remplacée, en décembre 1979, par la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*, qui a été la pierre d'assise du système de sécurité civile québécois jusqu'à tout récemment.

En 1988, le Conseil des ministres forma le Comité de sécurité civile du Québec (CSCQ) qui se compose des sous-ministres et des dirigeants de [13]

[...] ministères et organismes gouvernementaux [(Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2009b)]. Présidé par le secrétaire général du gouvernement, ce comité conseille le gouvernement sur sa planification en sécurité civile et coordonne son intervention lors d'importants sinistres ou d'autres événements qui compromettent la sécurité des personnes. Au printemps de 1989, la Direction générale de la sécurité civile, appelée maintenant Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie, fut créée au [sein du] ministère de la Sécurité publique.

Depuis lors, la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* a subi plusieurs modifications, sans jamais être révisée en profondeur. Elle n'était d'ailleurs plus adaptée aux nouvelles réalités comme l'urbanisation, le développement technologique et les changements climatiques, qui accroissent la vulnérabilité du Québec à certains risques. » (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2002a).

Quelques événements majeurs ont marqué le Québec entre 1985 et 2000 : l'incendie dans un entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand en août 1988, l'incendie dans un dépotoir de pneus à Saint-Amable en mai 1990, les pluies diluviennes au Saguenay-Lac-Saint-Jean, dans Charlevoix et sur la Côte-Nord en juillet 1996, la tempête de verglas à Montréal et en Montérégie en janvier 1998 et l'avalanche à Kangiqsualujjuaq, dans le Nord-du-Québec, en janvier 1999. Parmi ces événements, trois ont donné lieu à des rapports post-événements : le rapport Denis (1990) à la suite de l'incendie dans un entrepôt de BPC, le rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages présidée par M. Roger Nicolet en lien avec les pluies diluviennes de 1996 et publié en 1997 (Commission Nicolet, 1997) (ci-après appelée « Commission Nicolet de 1996 ») et le rapport de la Commission Nicolet (1999a), elle aussi présidée par M. Roger Nicolet. Cette dernière commission s'est penchée sur l'ensemble de la réponse gouvernementale et des principaux partenaires gouvernementaux et a été, par ses réflexions et ses propositions, l'un des précurseurs importants de l'élaboration d'une nouvelle loi. Les dirigeants politiques ont pris connaissance du manque de préparation du gouvernement du Québec et ont alors manifesté la volonté d'élaborer des mesures pour prévoir la gestion future d'un sinistre majeur. Dans ce contexte, la *Loi sur la sécurité civile*, qui encadre le système de sécurité civile et lui procure une assise juridique, a été adoptée en décembre 2001.

2.1.2. Le ministère de la Sécurité publique et la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie

Le prédécesseur du ministère de la Sécurité publique est le ministère de la Justice, né en 1965 de la *Loi sur le ministère de la Justice*, faisant du Québec la première province à se doter d'un tel ministère. Une vingtaine d'années plus tard, en 1986, le gouvernement du Québec scinde le ministère de la Justice et crée le ministère du Solliciteur général pour accorder une plus grande importance aux enjeux liés à la sécurité du public. À cette époque, quatre organismes relevaient déjà de lui : le Bureau du coroner, la Commission de police du Québec, la Commission québécoise des libérations conditionnelles et la Régie des permis d'alcool du Québec. En 1989, le ministère change de nom pour s'appeler le ministère de la Sécurité publique et hérite de nouveaux mandats avec la Direction générale de la prévention des incendies, qui lui est transférée du ministère des Affaires municipales, et le Bureau de la protection civile, qui avait été créé par la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* adoptée en 1979. Au printemps de la même année est créée la Direction générale de la sécurité et de la prévention (DGSP), dans laquelle se trouvait la Direction de la sécurité civile (DSC) (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2007a).

Aujourd'hui, le ministère de la Sécurité publique comprend : 1- huit organismes qui relèvent du ministre, le Bureau du coroner, le Comité de déontologie policière, le Commissaire à la déontologie policière, la Commission québécoise des libérations conditionnelles, l'École nationale de police du Québec, l'École nationale des pompiers du Québec, la Régie des alcools, des courses et des jeux et le Commissaire à la lutte contre la corruption; 2- cinq directions générales qui sont la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie (DGSCSI), la Direction générale de la Sûreté du Québec, la Direction générale des affaires policières, la Direction générale des services correctionnels et la Direction générale des services à la gestion et enfin; 3- sept autres directions qui sont sous la responsabilité du sous-ministre en titre, la Direction exécutive, le Secrétariat général, la Direction des communications, la Direction de la vérification interne, des enquêtes et de l'inspection, la Direction des affaires autochtones, le

Laboratoire des sciences judiciaires et médecine légale et la Direction des affaires juridiques (voir l'organigramme à l'annexe 1). La DGSCSI a remplacé la DGSP en 2001 avec l'arrivée de la nouvelle loi. Son mandat est d'assurer la mise en place des mesures et des activités de prévention et d'atténuation des risques pour éviter qu'un sinistre se produise et faciliter le retour à la vie normale, le cas échéant¹. Le sous-ministre associé responsable de la sécurité civile et de la sécurité incendie sur l'ensemble du territoire du Québec est également désigné par le ministre de la Sécurité publique pour jouer le rôle de coordonnateur gouvernemental en sécurité civile des ministères et organismes.

La DGSCSI comprend trois directions : la Direction de la prévention et de la planification, la Direction des opérations et la Direction du rétablissement. La première regroupe le Service d'analyse et des politiques, le Service de l'éducation du public, le Service de la planification, le Service des statistiques et le Service de l'expertise. La Direction des opérations comprend le Centre des opérations gouvernementales (COG), le Service de la sécurité incendie et sept directions régionales. Enfin, la Direction du rétablissement inclut le Service des programmes et le Service de l'aide financière (voir l'organigramme à l'annexe 2) (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2011a).

¹ Les activités de la DGSCSI visent principalement à :

- soutenir le Comité de sécurité civile du Québec;
- coordonner l'Organisation de sécurité civile du Québec;
- assurer la protection de la société québécoise contre les sinistres et les incendies;
- développer une culture de sécurité civile qui permet de s'investir dans la prévention, la préparation et l'intervention *a priori*;
- aider les citoyens à se responsabiliser lors d'un sinistre pour une période de 72 heures;
- exercer un leadership mobilisateur auprès de la société civile et des partenaires gouvernementaux;
- renforcer la capacité gouvernementale en prévention et en intervention pour répondre aux nouveaux aléas liés aux changements climatiques et aux températures extrêmes;
- responsabiliser les municipalités et élever leur degré de préparation en sécurité incendie et en sécurité civile;
- planifier et coordonner les ressources gouvernementales pour soutenir les intervenants nationaux et régionaux lorsque des sinistres dépassent la capacité d'agir des municipalités;
- soutenir les municipalités, les organismes, les entreprises et les particuliers victimes d'un sinistre en élaborant et en administrant des programmes d'assistance financière;
- administrer le Centre des opérations gouvernementales.

Source : Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2009a.

2.1.3. Les organismes² de coordination

Au Québec, l'organisation de la sécurité civile est structurée sur trois niveaux : municipal, régional et provincial. Aujourd'hui, l'efficacité de l'intervention gouvernementale en situation de sinistre repose sur trois organismes de coordination : l'Organisation régionale de la sécurité civile (ORSC), l'Organisation de la sécurité civile du Québec (OSCCQ) et le Comité de sécurité civile du Québec (CSCQ).

Il est stipulé dans la *Loi sur la sécurité civile* que les « autorités responsables de la sécurité civile » sont « les municipalités locales, les autorités à qui celles-ci ont délégué leur responsabilité en matière de sécurité civile et celles qui sont, en vertu de la loi, compétentes à cet égard dans tout ou partie de leur territoire » (article 2 de la *Loi sur la sécurité civile*). La loi établit clairement que les municipalités locales sont les premières responsables de la sécurité de leurs citoyens : « Toute municipalité locale est chargée de l'application, sur son territoire, du chapitre III portant sur les personnes dont les activités ou les biens sont générateurs de risque de sinistre majeur » (article 53 de la *Loi sur la sécurité civile*). À cet effet, les municipalités doivent établir, en conformité avec les orientations du ministre, un schéma de sécurité civile qui fixe les objectifs de réduction de leur vulnérabilité aux risques de sinistre majeur et les actions requises pour les atteindre. Le schéma de sécurité civile est prévu selon l'idée du schéma de couverture de risques prévu dans la *Loi sur la sécurité incendie* adoptée en 2000. Le schéma de couverture de risques fixe les objectifs de protection contre les incendies et les actions requises pour les atteindre et s'effectue lui aussi en conformité avec les orientations du ministre (article 8 de la *Loi sur la sécurité incendie*). Dans le cadre de cette loi, un règlement, *Orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie* (L.R.Q., c. S-3.4, r. 2) a été adopté en 2003 pour prévoir la conception et la transmission aux municipalités d'orientations et d'objectifs en sécurité incendie afin d'encadrer l'élaboration des schémas de couverture de risques. Or, un tel règlement n'a jamais été adopté dans le cas de la sécurité civile. Il en résulte qu'en 2013 les

² Le site internet du ministère de la Sécurité publique utilise le vocable « mécanismes » de coordination pour désigner l'OSCCQ, le CSCQ et l'ORSC, alors que nous utilisons le vocable « organismes » de coordination pour les désigner, qui nous semble plus juste.

municipalités finalisent actuellement leur schéma de couverture de risques, tandis qu'elles ne sont pas encore en mesure d'amorcer leur schéma de sécurité civile. Dans un tel cas, la *Loi sur la sécurité civile* prévoit des dispositions transitoires : « Avant l'entrée en vigueur du premier schéma de sécurité civile qui la lie, toute municipalité locale doit s'assurer que sont en vigueur sur son territoire, et consignés dans un plan de sécurité civile, des procédures d'alerte et de mobilisation ainsi que des moyens de secours minimaux pour protéger la sécurité des personnes et des biens en cas de sinistre que peut déterminer le ministre par règlement » (article 194 de la *Loi sur la sécurité civile*). Ainsi, les municipalités locales devraient posséder un plan de sécurité civile contenant les mesures à prendre pour faire face à une situation d'urgence ou un sinistre. Elles sont responsables de maintenir les services essentiels à la vie le plus longtemps possible, c'est-à-dire le secours et la sécurité des personnes, la sauvegarde des biens, l'hébergement, l'alimentation en eau et en vivres, l'hygiène et la santé publique (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2010a). La refonte de la *Loi sur la sécurité civile* a été annoncée au Colloque sur la sécurité civile en 2010, mais au début 2013, aucun changement n'a été fait.

Lorsqu'un événement se produit sur leur territoire et qu'elles ont besoin de soutien, les municipalités font appel au niveau régional, soit à l'ORSC, qui est le deuxième niveau de réponse. Cette organisation regroupe les représentants des ministères et organismes du gouvernement du Québec présents en région et l'engagement de leurs ressources est coordonné par le directeur régional de la sécurité civile. En planification, les municipalités peuvent se référer à la direction régionale de sécurité civile de leur région pour obtenir du soutien, notamment au plan de l'expertise pour élaborer leur plan de sécurité civile.

Au niveau provincial, le troisième niveau de réponse qui est mis à contribution pour les événements majeurs touchant plus d'une région administrative, deux instances distinctes servent d'organismes de coordination : l'OSCQ et le CSCQ. La première est dirigée par le coordonnateur gouvernemental et réunit les coordonnateurs en sécurité civile de chaque ministère et organisme gouvernemental concerné (voir la liste des ministères et

organismes gouvernementaux engagés au Plan national de sécurité civile à l'annexe 3). Son mandat est de planifier les mesures de sécurité civile à l'échelle nationale et, en cas de sinistre majeur, de coordonner les opérations menées par chacun des ministères et organismes porteurs de mission selon le Plan national de sécurité civile (PNSC) (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2009b). Pour sa part, le CSCQ est dirigé par le secrétaire général du gouvernement du Québec et y siègent les sous-ministres et dirigeants des principaux ministères et organismes interpellés par la gestion des sinistres (voir la liste des ministères et organismes gouvernementaux représentés au CSCQ à l'annexe 4), ainsi que le coordonnateur gouvernemental. Son mandat est d'orienter et d'approuver la planification gouvernementale en sécurité civile et, en cas de sinistre majeur, il supervise le déploiement des ressources (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2009b).

2.1.4. Le Plan national de sécurité civile (PNSC)

Au Québec, c'est l'approche globale et intégrée de la sécurité civile qui a été adoptée, surtout en raison de la prise de conscience face aux causes multiples à l'origine des sinistres. Cette approche implique un décloisonnement entre les organisations et les disciplines, c'est-à-dire que les préoccupations en sécurité civile ne sont plus uniquement l'apanage des organisations spécialisées dans ce domaine (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2008a : 23). L'approche globale et intégrée « requiert le rejet de la pensée à court terme, l'établissement d'une bonne connaissance des risques et leur prise en compte dans les décisions prises au quotidien. De même, elle met en évidence la nécessité de miser sur le réseautage, la concertation, la communication et la coordination. » (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2008a : 23).

L'approche adoptée par le gouvernement québécois en matière de sécurité civile repose sur trois principes fondamentaux, soit 1- la prise en compte de tous les aléas, 2- l'adoption de mesures couvrant les quatre dimensions de la sécurité civile³ : la

³ Le concept des quatre dimensions de la sécurité civile a été développé et proposé par la *National Governor's Association* américaine en 1979. La **prévention** se définit comme « l'ensemble des mesures

prévention, la préparation, l'intervention et le rétablissement, et 3- le recours à des actions concertées de tous les acteurs à tous les niveaux. Selon le premier principe, tous les phénomènes ou événements susceptibles d'occasionner un sinistre et, conséquemment, de menacer la sécurité de la population ainsi que l'intégrité des biens et du milieu naturel, sont considérés. Le second principe fait référence aux quatre dimensions de la sécurité civile qui visent à prévenir les sinistres ou à atténuer leurs conséquences potentielles, à se préparer à faire face aux sinistres, à intervenir au moment d'un sinistre et à se rétablir d'une telle situation (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2008a : 24). Aux fins de cette recherche, nous utilisons le terme « planification » pour regrouper les deux dimensions qui sont en amont d'un événement majeur, soit la prévention et la préparation. Le dernier principe relatif à l'approche globale et intégrée en sécurité civile consiste en la réalisation d'actions concertées de tous les acteurs à tous les niveaux. Il met en lumière l'importance de l'engagement, de la collaboration et de la concertation et la nécessité d'un leadership fort de la part des instances concernées pour assurer une gestion efficace et efficiente des risques et des sinistres. Les partenaires sont nombreux et comprennent les instances gouvernementales, les municipalités locales et régionales, les citoyens, les bénévoles, les organismes communautaires et des entreprises privées dans plusieurs domaines.

La *Loi sur la sécurité civile* de 2001 stipule que le ministre de la Sécurité publique doit établir et maintenir opérationnel un plan national de sécurité civile en liaison avec les autres ministres et les dirigeants d'organismes gouvernementaux qu'il sollicite. Le plan est destiné à soutenir les premiers responsables de la sécurité civile, soit les citoyens et les municipalités, en cas de sinistre majeur. Il a pour objectif de « prévenir les sinistres majeurs ou [...] tenter d'en atténuer les conséquences, être mieux préparé à y faire face et

établies sur une base permanente qui concourent à éliminer les risques, à réduire les probabilités d'occurrence des aléas ou à atténuer leurs effets potentiels. » (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2008a : 28). La **préparation** est « l'ensemble des activités et des mesures destinées à renforcer les capacités de réponse aux sinistres. » (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2008a : 32). L'**intervention** est défini comme « l'ensemble des mesures prises immédiatement avant, pendant ou immédiatement après un sinistre pour protéger les personnes, assurer leurs besoins essentiels, et sauvegarder les biens et l'environnement. » (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2008a : 34). Le **rétablissement** regroupe « l'ensemble des décisions et des actions prises à la suite d'un sinistre pour restaurer les conditions sociales, économiques, physiques et environnementales de la collectivité et réduire les risques. » (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2008a : 36).

favoriser la concertation en cas d'intervention et [...] accélérer le rétablissement » (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2010b). Le PNSC prévoit un partage des responsabilités entre les ministères et les organismes gouvernementaux en fonction de leurs compétences respectives, de l'organisation des ressources gouvernementales pour pouvoir réagir aux divers types de sinistres et des modes simplifiés de prise de décision (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2010b). Les « missions » font référence à des besoins qui sont susceptibles de se manifester lors d'un sinistre. Chacune des 15 missions est rattachée au ministère ou à l'organisme gouvernemental dont les activités quotidiennes s'en rapprochent le plus et qui possède l'expertise pour lui permettre de les prendre en charge (voir la liste des 15 missions au PNSC à l'annexe 5).

La coordination est d'autant plus importante que les intervenants impliqués dans la planification (gestion des risques) et l'intervention (gestion de crise) proviennent de trois niveaux, municipal, régional et provincial et parfois du fédéral lors de situations majeures comme la pandémie de grippe A(H1N1). L'organisation en charge de la coordination de tous ces intervenants doit donc nécessairement disposer d'un fort leadership et, mieux encore, d'une autorité plus formelle (Grandori, 2000; Comfort, 2007). En effet, alors que le mandat de cette organisation est moins exigeant lors de la planification, la coordination de la réponse à un sinistre majeur implique des contraintes spécifiques qui relèvent du contexte particulier des situations d'urgence, c'est-à-dire l'importante incertitude, la nécessité de prendre des décisions rapidement tout en subissant les contraintes relatives au temps et aux ressources à disposition (Chen *et al.*, 2008).

2.2. Analyse de l'évolution de la sécurité civile au Québec

Le 24 février 1988, le Comité de Sécurité civile du Québec (CSCQ) a été créé par le Conseil des ministres (décision 88-28) (Commission Nicolet, 1999b : 121). Son mandat n'a toutefois été précisé par le Conseil des ministres que le 24 mai 1989 (décision 89-107) (Commission Nicolet, 1999b : 121). Le mandat du CSCQ a évolué au fil des années, en demeurant sensiblement le même à l'égard de la planification, tout en héritant plus récemment du rôle de supervision du déploiement des ressources en cas de sinistre

majeur, c'est-à-dire lors de l'intervention (Boudreau, Perreault et Potvin, 1997 : 9; Commission Nicolet, 1999b : 121; Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2009b). Le rapport de la Commission ajoute que l'ensemble des ressources des ministères membres du CSCQ est regroupé au sein de l'OSCQ et que celle-ci « assure la mobilisation des ressources en cas de sinistre en appui aux organisations régionales de sécurité civile qui, elles, soutiennent les organisations municipales de sécurité civile. » (Commission Nicolet, 1999b : 121). Dans le passé, le rôle du CSCQ relevait de la planification, alors que celui de l'OSCQ était en lien avec l'intervention⁴. Aujourd'hui, le CSCQ joue aussi un rôle en cas de sinistre majeur et l'OSCQ est responsable de planifier les mesures de sécurité civile à l'échelle nationale en plus de son rôle lors de l'intervention qui est de coordonner les opérations menées par chacun des responsables de mission selon le PNSC (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2009b). Même si leur composition très différente permet de distinguer le CSCQ et l'OSCQ, le manque de clarté concernant leur mandat respectif complique grandement le recours à ces deux organismes de coordination et diminue, par la même occasion, leur efficacité. Le rôle de chacun des organismes s'est modifié au fil du temps. En 1996, les Comités (CSCQ, CRSC et CMSC) étaient responsables de la planification et les Organisations (OSCQ, ORSC et OMSC) étaient chargées de l'intervention. Peu à peu, leurs mandats ont changé pour qu'ils aient chacun des rôles à jouer en planification et en intervention. Ce changement a rendu laborieux le recours à ces organismes et leur sous-utilisation a grandement réduit leur efficacité. En 1998, le CMSC et le CRSC avaient déjà disparu.

⁴ En 1996, il y avait un comité et une organisation à chaque niveau, c'est-à-dire un Comité municipal de sécurité civile (CMSC), une Organisation municipale de la sécurité civile (OMSC), un Comité régional de sécurité civile (CRSC) et une Organisation régionale de la sécurité civile (ORSC), en plus du CSCQ et de l'OSCQ. Il n'est plus question du niveau municipal dans le rapport de la Commission Nicolet de 1999 et, aujourd'hui, il ne reste que l'ORSC au niveau régional. En règle générale, le Comité de chaque niveau est responsable de la planification et l'Organisation intervient lors d'un sinistre majeur, si bien que l'Organisation se substitue au Comité lors d'un sinistre. Le rapport de la Commission Nicolet (1999a) explique « lors d'un sinistre, [le CSCQ] se transforme en pratique en Organisation de Sécurité civile du Québec (OSCQ). L'OSCQ facilite les prises de décisions dans les ministères et organismes gouvernementaux appelés à intervenir au plan national et régional; elle s'assure de la coordination de l'action. » (Commission Nicolet, 1999b : 123). Le fait de savoir qu'aujourd'hui le CSCQ et l'OSCQ ont tous deux des rôles à jouer en planification et en intervention rend leur mandat difficile à distinguer.

2.3. Constats et recommandations de trois rapports post-événements

2.3.1. Changement de mandat du CSCQ et de l'OSCQ

Le manque d'efficacité du CSCQ et de l'OSCQ est observable dans la gestion de trois sinistres majeurs qui ont marqué le Québec depuis 1988, année de création du CSCQ, puisqu'à chaque fois, une structure *ad hoc* a été mise en place pour gérer l'intervention. D'abord, lors de l'incendie dans un entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand en 1988, le CSCQ existait, mais n'avait pas encore de mandat et c'est un comité *ad hoc* formé par le chef de Cabinet du premier ministre qui a fait la jonction entre le politique et l'administratif et qui a géré la crise (Denis, 1990 : 39). Dans le cas des pluies diluviennes au Saguenay, c'est un comité ministériel de coordination, créé par décret (Décret 936-96) et assisté d'un Secrétariat interministériel, qui s'est vu confier la responsabilité de coordonner la reconstruction, la relance économique et les comités régionaux. Cependant, « [c]ette structure, non prévue dans les documents de référence, est venue en pratique relativiser le rôle du Comité de sécurité civile et de l'Organisation de Sécurité civile en laquelle il se transformait » (Commission Nicolet, 1999b : 130). Enfin, le gouvernement du Québec a créé par décret en janvier 1998 un comité ministériel de coordination (Décret 29-98), secondé par un Secrétariat interministériel, pour gérer le rétablissement des activités dans les régions affectées par une tempête de verglas. Cette fois, le rôle décisionnel qui lui était confié était plus large que celui élaboré pour le comité mis en place pour les pluies diluviennes au Saguenay (Commission Nicolet, 1999b : 130). La création du Secrétariat ministériel pour appuyer le comité au plan administratif n'était pas prévue non plus dans les structures et modes de fonctionnement officiels et « [s]a création a accentué, en pratique, la mise à l'écart du Comité de Sécurité civile, le comité, transformé en Organisation de la Sécurité civile, jouant un rôle encore plus secondaire » (Commission Nicolet, 1999b : 131).

Comme le rapporte la Commission Nicolet (1999a), le CSCQ a été partiellement mis à l'écart et la coordination régionale a été sous-utilisée dans la gestion de la tempête de verglas de janvier 1998. La réticence des intervenants à utiliser ces structures pourtant

bien en place et le recours fréquent à des structures *ad hoc* démontrent que les organismes de coordination sont méconnus et inefficaces. L'évolution des mandats du CSCQ et de l'OSCQ illustre également à quel point leur compréhension est restreinte et leur utilité est confuse. Le rapport de la Commission Nicolet (1999a) tente d'expliquer le décalage entre les modes de fonctionnement déjà établis et ceux qui ont été mis en place lors de la tempête de verglas par deux propositions : 1- les faiblesses de l'approche actuelle, ainsi que 2- la distorsion entre les façons de faire mises en place et les caractéristiques du fonctionnement de l'appareil public québécois en temps normal. Tout d'abord, les documents de référence n'avaient à ce moment pas fait l'objet d'une décision gouvernementale et souffraient donc de l'absence de reconnaissance politique. Par ailleurs, l'absence d'arrimage entre le politique et l'administratif est à nouveau mise en évidence et rappelle les conclusions du rapport Denis qui avait suivi les événements de Saint-Basile-le-Grand en 1988 (Denis, 1990; Commission Nicolet, 1999b : 136). Il est également question du fait que l'imputabilité et les mécanismes de contrôle ne sont pas précisés, que le partage des rôles et des responsabilités est imprécis et que les modes de fonctionnement comportent des rigidités. En ce qui concerne l'appareil public québécois, sa forte centralisation tranche avec les besoins caractéristiques d'une situation de sinistre qui demandent un mode de gestion sur le terrain et une coordination horizontale. Enfin, la dernière partie de l'explication repose sur la place de la sécurité civile au sein de l'appareil gouvernemental. L'unité administrative responsable de la sécurité civile n'occupe en effet qu'une place très limitée, autant en termes d'organisation que de ressources allouées et cette faiblesse ne cesse de s'aggraver (Commission Nicolet, 1999b : 139). La présence régionale de la sécurité civile est restreinte et ses ressources humaines sont limitées. Les nombreux départs à la retraite et les importants mouvements de personnel contribuent à la disparition du savoir-faire dans ce domaine.

2.3.2. Le rapport Denis

Le rapport Denis (1990) soulève divers points cruciaux de la gestion de l'incendie dans l'entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand, parmi lesquels figure l'organisation, dont l'apport de la Protection civile (appellation de l'époque) comme organisation

coordonnatrice des organismes gouvernementaux. À la lumière des recherches réalisées en organisation et de la réflexion faite à propos du fonctionnement du modèle bureaucratique dans la société québécoise, Denis (1990) a retenu sept principes relatifs à l'organisation en situation d'incertitude, c'est-à-dire en temps de crise. Ces principes sont : 1- la nécessité de la centralisation, 2- la distinction entre la conception et l'exécution (ici les termes utilisés seront la planification et l'intervention), 3- le besoin d'une structure de gestion de crise indépendante et souple, 4- la séparation entre le politique et l'administratif tout en pouvant miser sur leur collaboration étroite en situation de crise, 5- l'identification claire d'un responsable de la gestion de crise, 6- la prévision d'une relève pour chaque poste et, 7- l'accumulation et la conservation de l'expertise (Denis, 1990 : 42). Nous constatons que de ces sept principes, les cinq premiers sont en lien avec le positionnement pour les raisons suivantes. La centralisation et la jonction entre le politique et l'administratif réfèrent à la proximité du pouvoir politique de certains ministères et organismes de l'appareil administratif qui sont au sommet de ce dernier. La nomination d'un responsable de la gestion de crise a aussi pour conséquence de lui accorder une position plus importante dans la mesure où ses nouvelles responsabilités vont de pair avec une nouvelle autorité dans le cas présent. Pour ce qui est de la distinction entre la conception et l'exécution, et du changement de structure et de positionnement qu'elle peut impliquer, les auteurs ne sont pas unanimes sur le sujet et envisagent divers aspects de la question, notamment l'importance d'une structure indépendante pour gérer les événements extraordinaires et la forme que devrait avoir cette structure en comparaison avec la structure de gestion. Certains soutiennent que « la maîtrise de toute crise implique la mise en place d'une structure spécifique aussi indépendante que possible de la structure de gestion » (Nicolet et Celier, 1985 cité par Denis, 1990 : 42). D'autres pensent que la structure, et donc le positionnement des entités dans la structure, devrait être la même pour la gestion des opérations quotidiennes et pour la gestion de crise (Comfort, 2007). Le besoin de centralisation vient du fait que certaines décisions doivent relever du Bureau du premier ministre et non de l'autorité d'un ministère, parce que les intervenants ne peuvent et ne veulent pas être coordonnés par des pairs et qu'ils préfèrent une autorité centrale (Denis, 1990 : 42).

2.3.3. Les deux rapports Nicolet

Lors de la gestion des pluies diluviennes au Saguenay, d'importants problèmes de coordination ont aussi été observés même si les intervenants pouvaient faire appel aux structures de coordination mises en place à la fin des années 1980. En effet, le Comité de sécurité civile du Québec (CSCQ) a été formé par le Conseil des ministres au début de 1988, en même temps que cinq comités régionaux de sécurité civile et les comités municipaux de sécurité civile (Boudreau, Perreault et Potvin, 1997 : 11; Commission Nicolet, 1999b : 19). La coordination s'est avérée défailante au niveau provincial, mais surtout au niveau des structures régionales lors de la gestion de la crise des pluies diluviennes de juillet 1996 au Saguenay : « Au niveau de [l'Organisation régionale de la sécurité civile (ORSC)] et dans deux municipalités, la coordination s'est avérée [...] soit incomplète (tous les intervenants n'y ont pas été associés)[,] soit trop peu rigoureuse » (Boudreau, Perreault et Potvin, 1997 : 37). La coordination de l'ORSC a été difficile pour trois raisons principales : le responsable régional a été absorbé par des tâches secondaires, l'état de préparation des municipalités était variable et les relations entre les municipalités de la région ont parfois été le théâtre de rivalités, faisant du travail en commun un défi.

La tempête de verglas de janvier 1998 dans le sud du Québec a aussi donné lieu à son lot de réflexions (Cazalis et Pauchant, 1998; Ministère de la Sécurité publique du Québec, 1998a). Dix ans après Saint-Basile, la Commission Nicolet de 1998 arrive à certaines conclusions qui rappellent celles du rapport Denis : l'arrimage entre le politique et l'administratif est absent et le partage des rôles et des responsabilités est imprécis (Commission Nicolet, 1999a). Tout comme dans le cas de Saint-Basile en 1988, le recours à des structures *ad hoc* a été nécessaire pour gérer la crise du verglas de 1998. Cette fois cependant, la Direction de la Sécurité civile avait été créée, mais sa légitimité d'intervention était réduite à l'époque, d'autant plus que son action ne pouvait s'appuyer sur une politique gouvernementale (Commission Nicolet, 1999a : 139). De plus, la coexistence, au sein d'un même ministère, de l'organisation dédiée à la sécurité publique et de celle dédiée à la sécurité civile a pour effet de marginaliser cette dernière. En effet, la sécurité publique, représentée en grande partie par la Sûreté du Québec, est toujours en

mode d'intervention alors que la sécurité civile est vouée, en temps normal, à la prévention et à la planification (Commission Nicolet, 1999a : 139). Pour la Sûreté du Québec, les activités de planification et les interventions se déroulent quotidiennement sur le territoire. Plusieurs opérations de plus grandes envergures nécessitent son intervention chaque année, que ce soit des sinistres, des perturbations sociales ou encore de vastes opérations d'enquêtes et de perquisitions. Les membres de l'organisation ont donc l'habitude de gérer des événements d'ampleur très variable et dont le temps de planification fluctue grandement d'un événement à l'autre. Quant à elle, l'occupation des employés de la sécurité civile oscille entre la planification et l'intervention selon les événements qui se déroulent sur le territoire. Lorsqu'aucun événement majeur requérant la coordination de l'OSCQ n'est en cours, les efforts de la sécurité civile sont concentrés sur la planification et lorsqu'un tel événement se produit, la majorité de ses ressources y sont consacrées, n'en laissant plus pour la planification. Puisqu'elle est continuellement en intervention, l'organisation policière justifie quotidiennement son importance. Ce n'est pas le cas pour la sécurité civile étant donné que les investissements faits en planification démontrent leur pleine utilité principalement lorsqu'un événement majeur se produit.

Or, bien que l'organisation de la sécurité civile ait évolué au Québec dans les 20 dernières années, les problèmes soulevés par Denis (1990), Boudreau, Perreault et Potvin (1997) et la Commission Nicolet (1999a) démontrent tous que le positionnement de la sécurité civile a toujours été déficient au sein de l'administration publique québécoise. Il est donc tout à fait à propos d'analyser son positionnement actuel, surtout dans la perspective où le Québec pourrait être secoué par une crise majeure et qu'il devra inévitablement y faire face dans le futur (Lagadec, 1981; Denis, 1990; Denis, 1998; Beck, 2003; Homer-Dixon, 2006; Lagadec, 2012). Dans sa forme actuelle, la sécurité civile est une jeune organisation au Québec, puisqu'elle date de la fin des années 1980. Depuis la crise du verglas, les efforts effectués dans le domaine de la sécurité civile ont servi à développer son fonctionnement et à mieux définir les rôles et responsabilités de chacun des acteurs plutôt que de se concentrer sur la place qu'elle occupe dans l'administration publique.

2.4. Objectifs de la recherche

Cette recherche analyse le positionnement de la sécurité civile au Québec quant à sa capacité de coordination depuis la fin des années 1980 jusqu'à aujourd'hui. Dans un premier temps, nous présentons les composantes du positionnement d'une organisation publique et nous analysons ensuite chacune des composantes dans le cas précis de la sécurité civile. Nous établissons enfin si son positionnement s'est amélioré par rapport à ce qu'il était à la fin des années 1980 et pourquoi. Cette étude actualise les réflexions menées à la suite de trois grands événements survenus au Québec, soit celles avancées par Denis (1990) à la suite de l'incendie dans un entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand en 1988, celles qui ont suivi les pluies diluviennes de juillet 1996 au Saguenay (Boudreau, Perreault et Potvin, 1997) et, finalement, celles menées après la tempête de verglas de janvier 1998 dans le sud du Québec (Cazalis et Pauchant, 1998; Ministère de la Sécurité publique, 1998a; Commission Nicolet, 1999a). Dans le rapport Denis (1990), entre autres, le positionnement de la sécurité civile trop faible au sein de la structure gouvernementale québécoise avait été un enjeu de taille pour expliquer les difficultés de coordination lors de la gestion de l'événement. Les objectifs spécifiques de la recherche sont les suivants :

- Nous analysons les réformes ayant eu lieu dans le domaine de la sécurité civile au Québec afin de comprendre les conséquences de ces changements sur le positionnement de la sécurité civile.
- Nous analysons, grâce au modèle des ressources et des capacités internes pour un positionnement, quelles sont les ressources et les capacités les plus influentes pour le positionnement d'une organisation.
- Nous étudions les composantes du positionnement de la sécurité civile à travers son évolution pour évaluer si son positionnement s'est amélioré à partir de la fin des années 1980 jusqu'à aujourd'hui.

Les trois rapports étudiés ont démontré que la sécurité civile n'était pas une priorité pour le gouvernement du Québec jusqu'à la fin des années 1990. Son positionnement initial est éloigné des lieux de pouvoir au sein de l'appareil gouvernemental et les ressources qui lui ont été octroyées étaient très limitées. En termes de coordination, les organismes de coordination (CSCQ, OSCQ et ORSC) et la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie (DGSCSI) n'ont pas permis à cette époque un arrimage étroit entre le politique et l'administratif dans le respect de leurs rôles et responsabilités. Enfin, alors que l'approche de sécurité civile au Québec nécessitait un leadership fort, les instances dans ce domaine ne possédaient pas la légitimité et la crédibilité indispensables au sein de l'administration publique pour l'exercer. À défaut de profiter d'un tel leadership, le CSCQ, l'OSCQ, l'ORSC et la DGSCSI ne pouvaient pas non plus miser sur une autorité plus formelle ou un pouvoir qui leur était reconnu.

Une des particularités de la sécurité civile est son double mandat, c'est-à-dire en planification (prévention et préparation) pour gérer les risques et en intervention pour gérer la situation lorsqu'un événement majeur survient. Il est donc tout à fait à propos d'étudier son positionnement en portant une attention particulière à ces deux phases. En ce qui a trait au positionnement, il arrive aussi que les structures organisationnelles soient modifiées pour rendre optimale la coordination lors de la gestion d'un événement (Morris, Morris et Jones, 2007). De ce fait, le positionnement pourrait donc être différent lors de la planification ou de l'intervention et c'est la deuxième raison pour laquelle ces deux phases sont étudiées de façon distincte. Il est bien connu que dès qu'un sinistre survient, le temps et l'information prennent une nouvelle importance, et que la prise de décision devient cruciale, et ce, au moment même où l'incertitude est presque toujours dominante.

Il ressort des rapports post-événements que les instances responsables de la sécurité civile présentes au Québec ont évolué, mais qu'elles étaient mal adaptées aux besoins. Le rapport Denis (1990) et le rapport de la Commission Nicolet (1999a) évoquent tous deux les problèmes relatifs à leur positionnement, alors que les réflexions suivant le déluge au

Saguenay traitent plutôt d'un problème de coordination, ce qui est en lien étroit avec le positionnement.

Dans ce chapitre, nous avons vu comment la sécurité civile est organisée au Québec. Dans un premier temps, nous avons présenté d'où elle vient, quels sont ses prédécesseurs et la façon dont elle a évolué pour prendre sa forme actuelle. Dans un deuxième temps, nous avons détaillé sa structure actuelle incluant la place de la DGSCSI au sein du MSP, la structure interne de la DGSCSI et les organismes de coordination qui existent au Québec. Par le fait même, nous avons vu les niveaux de réponse lors d'un événement majeur et les rôles de chacun. Dans un troisième temps, nous avons présenté le cadre de coordination qu'est le Plan national de sécurité civile qui a été développé après l'adoption de la *Loi sur la sécurité civile*. Dans un quatrième temps, nous avons détaillé les constats et les recommandations des trois principaux rapports post-événements de 1988 à 2000 afin de comprendre ce qui était reproché à la sécurité civile et de cibler les aspects en lien avec le positionnement.

Maintenant que nous avons vu l'organisation de la sécurité civile au Québec, son évolution et que nous avons analysé les conclusions de rapports post-événements, nous présentons dans la prochaine section le questionnement de recherche.

3. Questionnement de recherche

La question principale de recherche est la suivante : pourquoi le positionnement de la sécurité civile est-il faible au sein de l'administration publique québécoise?

4. Cadre théorique

Dans l'étude de la sécurité civile, nous identifions quatre principaux concepts : 1- la stratégie, 2- le positionnement, 3- les ressources et les capacités internes et, bien qu'elle ne soit pas intrinsèquement liée aux trois autres, 4- la coordination. La stratégie va généralement de pair avec le positionnement, qu'il en soit l'objectif ou qu'il soit influencé indirectement par elle. Dans le cas d'une organisation publique, le positionnement comprend le positionnement initial et l'influence des ressources et des capacités internes. Le positionnement initial inclut les notions de priorité gouvernementale et de proximité des lieux du pouvoir. En fait, l'architecture d'une administration publique reflète les priorités gouvernementales. Quand une organisation est près du pouvoir, elle jouit généralement d'une bonne visibilité, elle est davantage portée à attirer l'attention et les ressources et ainsi à devenir plus puissante. Comme nous le verrons, le positionnement, les ressources et les capacités internes ainsi que la coordination sont étroitement liés dans le cas de la sécurité civile. Les ressources institutionnelles comprennent l'arrimage politico-administratif qui est nécessaire pour assurer la cohérence entre les décisions politiques et leur mise en œuvre. L'entrepreneurship, le leadership, l'autorité et le pouvoir sont également nécessaires pour qu'une organisation puisse coordonner efficacement de nombreux partenaires, comme c'est le cas dans le domaine de la sécurité civile, de par sa nature multidisciplinaire et en raison des grandes interrelations des systèmes dans lesquels nous évoluons aujourd'hui (Le Moigne, 1990; Von Bertalanffy, 1993). L'arrimage politico-administratif, de même que l'entrepreneurship, le leadership, l'autorité et le pouvoir sont eux aussi étroitement liés au positionnement étant donné qu'un positionnement plus près des lieux du pouvoir facilite les interactions entre la sphère politique et la sphère administrative et confère un certain pouvoir par son positionnement initial.

Dans ce chapitre, nous présentons les fondements théoriques de la stratégie pour comprendre les façons de la voir, distinguer les différents types et expliquer les courants de la pensée stratégique. Nous verrons ensuite comment elle se traduit dans la pratique et ce qu'implique le diagnostic stratégique pour en comprendre les éléments constitutifs.

Nous définissons le positionnement et ses composantes, le positionnement initial et l'influence des ressources et des capacités internes de l'organisation. Pour comprendre cette dernière composante, nous utilisons le modèle sous-jacent à l'étude de cas de Ritti et Silver (1986) dans « la dramaturgie des échanges ». Nous campons par la suite les ressources et les capacités internes et nous les détaillons afin de comprendre ce qu'elles sont et comment elles peuvent influencer le positionnement d'une organisation. Enfin, nous définissons le concept de coordination qui occupe une place prépondérante dans le mandat de la sécurité civile.

4.1. La stratégie

Le terme « stratégie » est avant tout un terme militaire, qui a été tardivement étendu à différentes disciplines (Avenel, 2008; Desreumaux, Lecocq et Warnier, 2006). C'est lors de l'introduction de la théorie des jeux que Von Newmann et Morgenstern ont utilisé pour la première fois ce concept en gestion. Pour eux, la stratégie est l'ensemble des actions décidées par une entreprise en fonction d'une situation particulière (Von Newmann et Morgenstern, cités dans Desreumaux, Lecocq et Warnier, 2006). Bien qu'ils fassent référence à l'entreprise, cette définition peut s'appliquer à tous les types d'organisations, dont les organisations publiques. Nous présentons dans la section 4.1.1. les fondements théoriques de la stratégie, c'est-à-dire les cinq façons de voir la stratégie, les types de stratégie et les grands courants de la pensée stratégique. Il est important de considérer les assises théoriques de la stratégie afin de saisir ce qu'elle est, ses objectifs, les formes qu'elle peut prendre et la façon dont elle influence les comportements à l'intérieur d'une organisation. Nous établissons ensuite dans la section 4.1.2. comment la stratégie se traduit dans la pratique, incluant comment le management stratégique prend forme dans les organisations. Dans cette section, nous exposons également ce qu'est le diagnostic stratégique, qui comprend le diagnostic externe et le diagnostic interne, parce qu'il est la pierre angulaire du management stratégique dans les organisations. Enfin, dans la section 4.1.3., nous détaillons ce que nous retenons de la stratégie avant d'introduire le positionnement.

4.1.1. Fondements théoriques de la stratégie

Bien que le concept de stratégie fasse l'objet de dissension parmi les auteurs qui l'ont défini, notamment parce qu'il est multidimensionnel et qu'il varie selon les types d'organisations (Chaffee, 1985), les façons de voir la stratégie sont classées en cinq groupes : celles qui font référence à un plan, à un modèle, à une position, à une perspective ou à un stratagème. Les types de stratégie incluant celle qui est projetée et celle qui est réalisée sont également repris par de nombreux auteurs. Enfin, nous présentons les grands courants de la pensée stratégique tels qu'ils sont présentés par Mintzberg, Ahlstrand et Lampel (2009).

4.1.1.1. Les cinq façons de voir la stratégie

Premièrement, la stratégie peut être vue comme un **plan** qu'une organisation conçoit pour atteindre ses objectifs (Parthasarthy, 2009). Elle est une intention et peut être également présentée sous forme d'une direction, d'un guide ou un schéma d'action (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009). Pour mener à l'élaboration du plan, l'organisation détermine quels sont ses objectifs à long terme, évalue systématiquement plusieurs façons de les atteindre et choisit l'option qui lui convient selon ses besoins (Parthasarthy, 2009). Une fois la stratégie établie, elle est mise en œuvre par la prise d'un ensemble de décisions et de mesures selon les ressources et le contexte de l'organisation.

Deuxièmement, la stratégie est un **modèle**, soit un comportement répété et relativement constant dans le temps (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009). Alors que la stratégie comme un plan est tournée vers l'avenir, les modèles s'apparentent plutôt à la partie de la stratégie qui a été réalisée dans le passé. Nous reviendrons sur son évolution au point 4.1.1.2. et nous verrons pourquoi la stratégie délibérée et celle réalisée diffèrent souvent. Au présent, la stratégie est le processus à travers lequel l'organisation tient compte des changements dans les conditions externes pour s'y adapter (Parthasarthy, 2009). Lorsqu'elle est observée au présent, la stratégie est la tendance qui se dégage des décisions d'une organisation.

Troisièmement, la stratégie est considérée par certains comme étant une **position**. Elle implique alors la présence de produits précis sur des marchés précis. Selon cette vision, elle rappelle Porter qui soutient que « *Strategy is the creation of a unique and valuable position, involving a different set of activities.* » (Porter, 1996 : 68). Selon cette perspective, la stratégie se traduit par une position sur le marché (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009).

Quatrièmement, la stratégie est une **perspective** (Drucker, 1970). Alors que la stratégie en tant que position est orientée vers l'endroit où le produit rencontre le client et reste attentive au marché extérieur, la stratégie comme perspective est tournée vers l'intérieur de l'entreprise et se trouve dans les schémas de pensées des stratèges sous la forme d'une vision plus vaste de l'entreprise (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009).

Finalement, la stratégie est vue comme un **stratagème**, c'est-à-dire une manœuvre spécifique qui a pour but de tromper un adversaire ou un concurrent (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009). Lorsqu'il en est ainsi, la stratégie mise en œuvre et visible à l'extérieur de l'organisation semble être une intention réelle, alors qu'elle est en fait un plan pour duper les concurrents. Par exemple, l'achat d'un terrain pour donner l'impression de vouloir étendre ses installations peut en fait servir à décourager un concurrent de s'établir dans le même voisinage.

Nous avons vu les cinq définitions de la stratégie, soit comme un plan, un modèle, une position, une perspective ou un stratagème. Le premier et le deuxième sont respectivement tournés vers le futur en traduisant une intention et vers le passé pour laisser voir une réalisation. Pour sa part, la position se trouve à l'extérieur de l'organisation, à l'inverse de la perspective qui se trouve à l'intérieur de l'organisation. Enfin, le stratagème est la différence entre ce qui semble être une intention, mais qui fait partie du plan pour duper les adversaires et les concurrents. Selon les façons de voir la stratégie, elle peut donc incarner le futur ou le passé ou encore être à l'intérieur ou à l'extérieur de l'organisation. Nous présentons dans les prochaines sections l'évolution de

la stratégie et les grands courants en les mettant en relation avec les définitions de ce concept.

4.1.1.2. Les types de stratégie

Malgré le fait qu'elle puisse être tournée vers le futur lors de son élaboration sous forme de plan, la réalisation de la stratégie nécessite d'être sensible aux changements internes de l'organisation et de son environnement. À cet effet, la stratégie est vue comme un continuum allant de la *stratégie délibérée* à la *stratégie émergente* (Mintzberg et Waters, 1985).

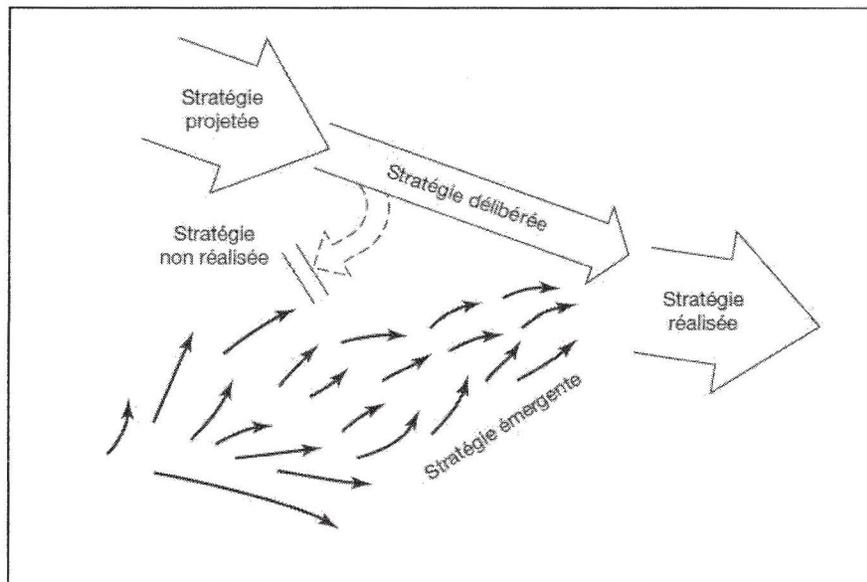


Figure 1 : Stratégie délibérée et stratégie émergente (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009 : 15)

Comme l'illustre la figure 1, la partie de la stratégie qui est élaborée à l'avance sous forme de plan ou de lignes directrices est appelée **stratégie projetée**. La partie de cette dernière qui sera réalisée conformément aux intentions de l'entreprise se nomme **stratégie délibérée** et une autre partie sera laissée pour compte : la **stratégie non réalisée**. L'évolution de l'organisation et de son environnement font en sorte qu'une partie de la stratégie est dite **émergente**. Elle comprend les décisions et les mesures prises en dépit ou en l'absence d'intentions. Enfin, la stratégie **réalisée** regroupe la stratégie

délibérée et la stratégie émergente (Mintzberg et McHugh, 1985; Mintzberg et Waters, 1985; Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009).

4.1.1.3. Les courants de la pensée stratégique

Il existe différentes façons de classer les écoles de pensée qui s'attardent à la pensée stratégique. Nous utilisons ici la classification de Mintzberg, Ahlstrand et Lampel (2009) qui est une des plus populaires et qui a été reprise par de nombreux auteurs. Ils ont distingué dix écoles de pensée regroupées en trois tendances. En premier lieu, les écoles à orientation normative incluent l'école de la conception, l'école de la planification et l'école du positionnement. En second lieu, les écoles à orientation descriptive sont au nombre de six : l'école entrepreneuriale, l'école cognitive, l'école de l'apprentissage, l'école du pouvoir, l'école culturelle et l'école environnementale. En troisième lieu, l'école de la configuration forme une tendance à elle seule. Nous présentons chacune des écoles afin de comprendre les différents angles selon lesquels il est possible d'aborder la stratégie et ensuite de pouvoir choisir le ou les angles qui conviendront à la présente étude. Nous verrons par la suite comment la stratégie se traduit dans la pratique.

4.1.1.3.1. Les écoles à orientation normative

La première école à orientation normative est l'**école de la conception**. Cette école représente le point de vue le plus influent sur le processus d'élaboration de la stratégie (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009). L'analyse SWOT, acronyme pour *Strengths and Weaknesses of the organization in light of the Opportunities and Threats in its environment*, est une application de l'école de la conception dont le modèle stratégique vise à faire correspondre les capacités intérieures d'une organisation aux possibilités extérieures dans son environnement (Selznick, 1957; Chandler, 1962; Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009). Née à la même époque, l'**école de la planification** s'intéresse quant à elle aux procédures et aux analyses formelles documentées et chiffrées (Ansoff, 1965). Bien qu'elle ait considérablement influencé la pratique du management stratégique dans les années 1970, elle a connu d'importants revers par la suite, si bien

qu'elle a presque disparu aujourd'hui (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009). À l'opposé de l'école de la conception et de l'école de la planification, l'**école du positionnement** analyse le contenu des stratégies plutôt que la manière dont elles sont formulées. Pour les auteurs de cette dernière école, il n'existe que certaines stratégies souhaitables dans un secteur donné et elles sont assimilables à des positions sur le marché (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009). L'atteinte d'une telle position permet à une entreprise de réaliser des bénéfices plus importants que ceux de ses concurrents et de profiter de ses ressources supplémentaires pour l'expansion, l'élargissement et la consolidation de sa position (Porter, 1985). En ce qui nous concerne, nous nous inspirons de cette école, mais nous évaluons l'influence que l'environnement interne d'une organisation a sur son rayonnement et sur son positionnement parmi ses concurrentes. Nous y reviendrons à la section 4.1.3. quand il sera question de la définition retenue de la stratégie.

4.1.1.3.2. Les écoles à orientation descriptive

Les écoles à orientation descriptive ont pour objectif de comprendre comment se déroule l'élaboration de la stratégie. Elles comprennent l'école entrepreneuriale, l'école cognitive, l'école de l'apprentissage, l'école du pouvoir, l'école culturelle et l'école environnementale. L'**école entrepreneuriale** s'inscrit en opposition aux écoles de la planification et du positionnement dans la mesure où elle met l'emphase sur les caractéristiques personnelles du leader et considère qu'il joue un rôle majeur puisqu'il est « l'architecte » de la stratégie (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009). Amorcé par Schumpeter (1950) qui s'est intéressé à l'entrepreneur, ce courant voit la stratégie comme étant personnalisée; elle est perspective, elle est vision. L'école entrepreneuriale accorde une importance particulière à l'intuition, aux mécanismes de pensée, à l'esprit d'entreprise, à l'expérience et à la perspicacité des gestionnaires (Avenel, 2008).

Pour sa part, l'**école cognitive** est inspirée des réflexions d'Herbert Simon dans les années 1950 et elle a connu un essor dans les années 1990 et 2000. Elle propose de s'attarder au processus d'élaboration de la stratégie sur le plan mental (Avenel, 2008;

Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009). Dans la même veine, l'**école de l'apprentissage** considère la stratégie comme un processus émergent et donc elle cherche à comprendre comment se forment les stratégies dans les organisations (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009). Pour ce courant lancé par l'article de Lindblom (1959), « The Science of "Muddling Through" », les stratégies « se dégagent au fur et à mesure que les gens, agissant parfois individuellement, mais le plus souvent collectivement, assimilent progressivement les données de la situation, en même temps que les moyens dont dispose leur [organisation] pour les traiter » (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009 : 206).

En étudiant la dimension collective de l'apprentissage, l'école du même nom a introduit le pouvoir et la politique dans la vision de la stratégie. L'**école du pouvoir** émet l'hypothèse que « l'élaboration de la stratégie résulte d'un processus de négociation à deux niveaux : le micropouvoir [qui] représente ce qui caractérise le jeu politique à l'intérieur de l'organisation [et] le macropouvoir [qui] est l'usage que l'organisation fait du pouvoir pour modifier les règles du jeu » (Avenel, 2008). Bien qu'une organisation s'adapte à son environnement, elle peut également tenter de modifier celui-ci (Pfeffer et Salancik, 1978 : 106). Dans cette étude, nous retenons la dimension du macropouvoir selon laquelle une organisation contrôle ou coopère avec ses rivales en utilisant des manœuvres stratégiques dont font partie les réseaux et les alliances (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009).

L'**école culturelle** est l'image inverse de l'école du pouvoir. Alors que cette dernière étudie les jeux politiques internes à une organisation, la première postule que le processus d'élaboration de la stratégie est enraciné dans la culture. Ce courant date des années 1980 après les succès connus par les entreprises japonaises (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009). Comme son nom l'évoque, l'**école environnementale** voit l'environnement comme l'« acteur » de la stratégie. L'organisation est perçue comme étant passive, en réaction aux changements dans l'environnement. Cette école tire son origine de la théorie de la contingence qui s'est développée en opposition à l'idée du *one best way* du management classique (Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009). Selon la théorie de la

contingence, il existe plusieurs façons de gérer une organisation dépendamment des caractéristiques de l'organisation.

4.1.1.3.3. L'école de la configuration

Courant à part entière, l'**école de la configuration** a l'avantage d'offrir la possibilité de réconcilier tous les autres courants. D'après les deux principaux auteurs de ce courant, Miller et Mintzberg, « la stratégie s'élabore selon deux axes : la description des états de l'entreprise et de son contexte [et] la description du processus d'élaboration de la décision en tant qu'il représente une transformation » (Avenel, 2008 : 22). À l'aide de ses travaux depuis 1971, Mintzberg a élaboré sept configurations : l'entreprise entrepreneuriale, l'entreprise machine, l'entreprise professionnelle, l'entreprise diversifiée, l'entreprise *ad hoc*, l'entreprise missionnaire et l'entreprise politique (Mintzberg, 2004; Mintzberg, Ahlstrand et Lampel, 2009).

Nous utiliserons des éléments faisant partie des fondements théoriques de la stratégie dans la section 4.2. pour définir le concept de positionnement. Quant à l'étude du positionnement de la sécurité civile, elle est enrichie par les idées derrière l'école entrepreneuriale, l'école du pouvoir et l'école environnementale. À eux seuls, les fondements théoriques ne sont toutefois pas suffisants pour analyser le comportement d'une organisation, il faut aussi comprendre comment la stratégie se traduit dans la pratique.

4.1.2. La stratégie dans la pratique

Avant de camper notre définition de la stratégie, il est pertinent de s'attarder à la façon dont elle est élaborée dans les organisations. Nous présentons donc ce qu'est le management stratégique et le diagnostic stratégique, ainsi que ses deux composantes, le diagnostic externe et le diagnostic interne. Ce dernier permettra de mieux saisir comment l'environnement interne d'une organisation peut influencer son positionnement.

4.1.2.1. Le management stratégique

Plusieurs auteurs s'entendent sur le fait que le management stratégique est un processus qui comprend la formulation de la stratégie et sa mise en œuvre. Trois éléments sont présents chez la majorité des auteurs dans leur définition du management stratégique : 1- l'environnement externe et 2- les ressources internes dans 3- une perspective d'avenir (Coulter, 1998; Parthasarthy, 2009). L'évaluation de l'environnement et celle des ressources internes peuvent être respectivement appelées diagnostic externe (ou analyse externe) et diagnostic interne (ou analyse interne). Ces deux évaluations forment le diagnostic stratégique (Avenel, 2008). Nous détaillons le diagnostic externe et le diagnostic interne dans les deux sections qui suivent celle sur le diagnostic stratégique.

4.1.2.1.1. Le diagnostic stratégique

Le diagnostic stratégique est le diagnostic global incluant les diagnostics interne et externe de l'organisation. Il existe plusieurs modèles de diagnostic stratégique dont plusieurs s'appliquent davantage à des entreprises privées. Tel est le cas par exemple des matrices de portefeuilles d'activités dont la matrice Shell qui croise les capacités de la firme et l'attrait pour un marché potentiel (Avenel, 2008). Il est aussi possible de construire une matrice avec la position concurrentielle (dominante, forte, favorable, tolérable et faible), ou selon les phases du cycle de vie du produit (introduction, croissance, maturité et déclin), ou d'utiliser la matrice du *Boston Consulting Group* (matrice BCG) qui croise la part de marché sur l'axe des abscisses et le taux de croissance sur l'axe des ordonnées (Avenel, 2008). D'autres modèles de diagnostic stratégique prennent en compte des renseignements qualitatifs autant que quantitatifs comme c'est le cas de l'analyse SWOT. L'identification des forces et des faiblesses de l'organisation sert à en faire le diagnostic interne, alors que les opportunités et les menaces sont évaluées lors du diagnostic externe. Les résultats de cette analyse sont ensuite consignés dans un tableau. La synthèse de l'analyse SWOT sert à définir les facteurs clés de succès et les risques à éviter (Avenel, 2008). Voyons en détail en quoi consistent les diagnostics externe et interne.

4.1.2.1.2. Le diagnostic externe

L'environnement externe est le plus souvent complexe et en constante évolution et il influence la concurrence entre les organisations. Le diagnostic externe est utilisé pour évaluer les secteurs de l'environnement externe de l'organisation afin de déterminer les tendances favorables ou défavorables qui pourraient avoir un impact sur sa performance (Coulter, 1998).

Les auteurs n'ont pas adopté une typologie unique sur laquelle baser le diagnostic externe, nous en présentons donc quelques-unes. L'analyse PESTEL suggère que six facteurs sont susceptibles d'influencer la stratégie d'une organisation. Cet acronyme américain signifie Politique, Économique, Social, Technologique, Écologique, Légal (Avenel, 2008). Pour d'autres, le diagnostic externe se divise en deux : l'analyse de l'industrie et l'analyse du macroenvironnement (Parthasarthy, 2009). La première provient du modèle de Porter et s'intéresse aux « cinq forces et [aux] pressions qu'elles exercent sur l'industrie : 1- la menace de nouveaux entrants ou des entrants potentiels; 2- le degré de rivalité entre les concurrents existants; 3- le pouvoir de négociation des fournisseurs; 4- le pouvoir de négociation des acheteurs; 5- la menace représentée par des produits substitués » (Porter, 1980 cité dans Parthasarthy, 2009 : 66). Pour sa part, le macroenvironnement comprend les tendances économiques (taux d'intérêt, inflation, indices boursiers, PIB, chômage, masse monétaire, etc.), les tendances sociales (répartition de la population, taux de natalité, constitution de familles, niveau de scolarité, loisirs et travail, etc.), les tendances culturelles (attitudes, systèmes de croyances, etc.), les tendances technologiques (investissements publics et privés en recherche et développement, pourcentages de scientifiques dans la société, brevets déposés, etc.), les tendances politiques/juridiques (relations gouvernement-entreprises, réforme fiscale, législation touchant l'entreprise, etc.) et les tendances internationales (les autres tendances dans d'autres régions du monde) (Coulter, 1998; Parthasarthy, 2009 : 63). Bref, l'analyse de l'environnement externe vise à mieux connaître le contexte dans lequel évolue l'organisation et à identifier les opportunités qui s'offrent à elle et les menaces qui la guettent.

4.1.2.1.3. *Le diagnostic interne*

Tout comme les composantes du diagnostic externe, celles du diagnostic interne s'apparentent d'un auteur à l'autre même si elles ne sont pas exactement les mêmes. Le diagnostic interne est utilisé pour déterminer les forces et les faiblesses d'une organisation. La manière dont il est détaillé dans plusieurs manuels s'adresse davantage aux entreprises privées qu'aux organisations publiques, c'est pourquoi nous faisons un survol de ce qu'est le diagnostic interne en général avant de s'attarder à ce qui est plus pertinent pour ce deuxième type d'organisation. Il est souvent question de l'avantage concurrentiel qui se définit comme étant « l'atout ou la supériorité dont jouit une entreprise par rapport à ses rivales, et qui provient soit d'une position de force sur le marché, soit d'une compétence interne unique » (Parthasarthy, 2009 : 82). Le diagnostic interne comporte l'évaluation des ressources, des capacités et des compétences de l'organisation. Comme l'illustre la figure 2, celles-ci mènent à un avantage concurrentiel et à un rendement supérieur à la moyenne des organisations.

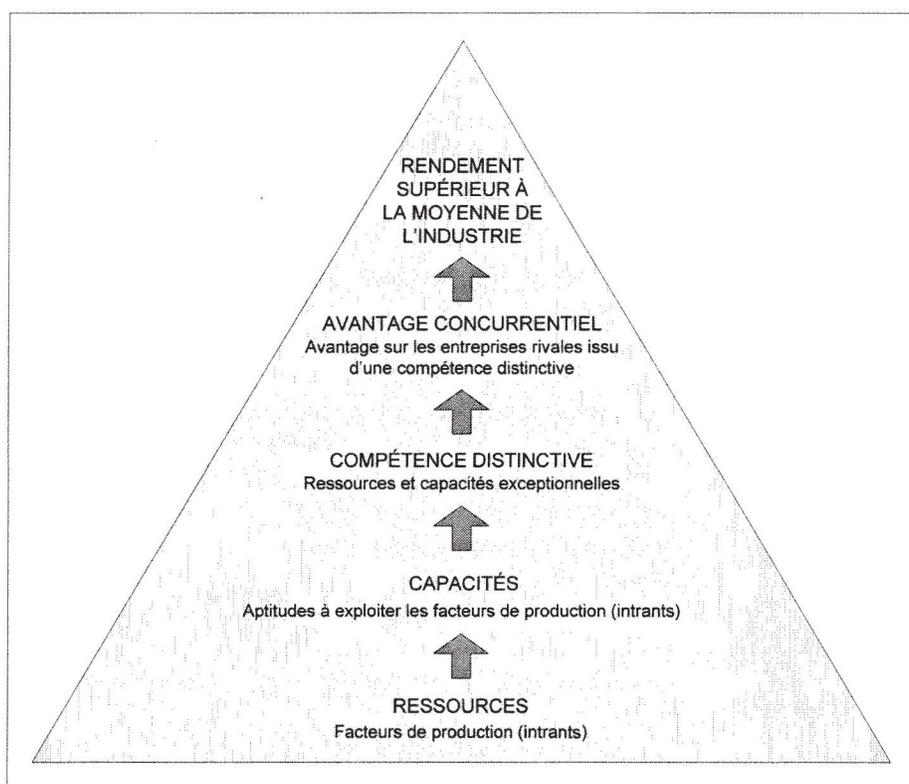


Figure 2 : Les ressources, les capacités et l'avantage concurrentiel (Parthasarthy, 2009 : 90)

Les ressources incluent « *all of the firm's financial, physical, human, intangible, and organizational assets used to develop, manufacture, and deliver products or services to its customers* » (Coulter, 1998 : 38). Tout comme cette dernière auteure, de nombreux autres font la distinction entre les ressources tangibles et les ressources intangibles (Avenel, 2008; Parthasarthy, 2009). Les premières sont, entre autres, composées des équipements, des édifices, du matériel et des finances. À l'opposé, les ressources intangibles comprennent les brevets, la réputation et l'image de l'organisation, la culture et les relations avec les partenaires. À la différence des ressources, les capacités ne sont pas des facteurs de production, elles correspondent plutôt aux compétences et au savoir dont l'organisation fait preuve pour transformer les intrants en extrants (Amit et Shoemaker, 1993 cité dans Parthasarthy, 2009 : 86). La capacité d'une organisation d'accomplir une activité dépend de ses ressources, mais également de facteurs attribuables aux ressources humaines, pour ne nommer que l'expérience, le savoir, le jugement, les habiletés et les compétences des employés.

Une ressource particulièrement importante dans l'organisation est le leadership comme le soutiennent l'école entrepreneuriale et les auteurs de la *Resource Based Theory*. Le leadership stratégique est un actif intangible et procure un avantage concurrentiel à l'organisation (Parthasarthy, 2009). Les dirigeants ont une influence considérable sur l'acquisition et le développement des ressources et des capacités d'après les décisions qu'ils prennent. En effet, les bons gestionnaires stratégiques ont une vision de l'organisation et se préoccupent autant de son présent que de son avenir.

« Ils s'intéressent non seulement à son rendement actuel, mais aussi à ce qu'il faut faire aujourd'hui pour accroître sa santé et son potentiel en vue de son rendement futur. Ils formulent donc des stratégies tant pour utiliser efficacement les ressources et les capacités actuelles que pour développer de nouvelles ressources et de nouvelles capacités pour l'avenir. » (Abell, 1980, cité dans Parthasarthy, 2009 : 88)

Les bons leaders se distinguent généralement par leur attitude visionnaire, leur capacité à anticiper et leur pouvoir de persuasion (Parthasarthy, 2009).

4.1.3. La définition retenue de la stratégie

Nous avons d'abord vu que la stratégie est un processus comprenant trois étapes : l'évaluation de l'environnement externe et de l'environnement interne de l'organisation, la formulation de la stratégie et sa mise en œuvre. Les écarts entre sa formulation et sa mise en œuvre donnent lieu à la stratégie projetée, la stratégie délibérée, la stratégie non réalisée et la stratégie émergente, pour résulter en la stratégie réalisée. Nous avons également fait la distinction entre les trois tendances des courants de la pensée stratégique : les écoles à orientation normative, les écoles à orientation descriptive et l'école de la configuration.

Au-delà des dix écoles de pensée de Mintzberg, Ahlstrand et Lampel (2009), d'autres aspects de la définition de la stratégie revêtent ici une importance particulière. C'est le cas de l'allocation des ressources pour atteindre les buts et les objectifs d'une organisation qui retient l'attention puisqu'elle est directement en lien avec les ressources et les capacités de celle-ci et, comme nous le verrons dans les sections 4.2. et 4.3., son positionnement. À cet effet, plusieurs auteurs considèrent que la stratégie est l'ensemble des décisions et des mesures qui permettent d'adapter les forces de l'entreprise aux conditions favorables et défavorables qui ont cours dans l'industrie (Parthasarthy, 2009). Les forces d'une organisation peuvent être assimilées à ses ressources et ses capacités internes et c'est précisément ce dernier vocable que nous utilisons ici.

Dans la présente étude, nous abondons dans le sens de cette définition de la stratégie adoptée par certains auteurs : « la stratégie est un ensemble de décisions et d'actions que les gestionnaires prennent pour obtenir un rendement supérieur à celui de leurs concurrents » (Hill et Jones, 2004, cités dans Parthasarthy, 2009 : 8). Ainsi, considérant que nous nous attardons principalement au positionnement d'une organisation publique, nous définissons la stratégie comme étant *l'ensemble de décisions et d'actions que les gestionnaires de la sécurité civile prennent pour accroître leur efficacité dans l'accomplissement de leur mandat et mettre en valeur leur organisation grâce aux ressources*

et aux capacités internes de celle-ci, auprès du gouvernement, de l'administration publique et de la population.

Dans la section 4.1., nous avons présenté le concept de stratégie, ses fondements théoriques dans un premier temps puis comment elle se traduit dans la pratique dans un deuxième temps. Dans les fondements théoriques, nous avons vu les cinq façons de voir la stratégie, les différents types, avant de détailler les dix courants de la pensée stratégique. Dans chacun de ces blocs, nous choisissons des éléments qui serviront à la présente étude. Parmi les façons de voir la stratégie, nous retenons le modèle, mais surtout la position pour étudier où et comment l'organisation étudiée s'est forgée une place parmi ses homologues. Pour ce faire, nous utilisons les concepts de la stratégie délibérée, émergente et réalisée, de même que l'école environnementale pour voir comment l'environnement influence le comportement de l'organisation. L'école entrepreneuriale est utilisée, car nous étudions les capacités internes de l'organisation, incluant l'apport des dirigeants. Pour sa part, l'école du pouvoir permet d'étudier les jeux de pouvoir à l'interne de l'organisation et entre elle et son environnement. Bien que nous étudions certains changements dans cet environnement, nous privilégions le diagnostic interne pour comprendre les forces de l'organisation étudiée. Les éléments choisis sont tous en lien avec le positionnement, concept que nous définissons dans la prochaine section.

4.2. Le positionnement

Le terme « positionnement » date de la fin des années 1960, mais il n'a retenu l'attention qu'une dizaine d'années plus tard avec l'ouvrage *Positioning: The Battle for Your Mind* (Ries et Trout, 1981). Les auteurs y définissent le positionnement comme le processus par lequel les *marketeurs* et les gestionnaires tentent de créer une image ou une identité dans la tête des membres du public cible, que ce soit pour un produit, une marque ou encore une organisation. Bien qu'à l'époque les idées de Ries et de Trout étaient appliquées dans le domaine du marketing, ils avaient déjà entrevu les effets du positionnement pour les agences gouvernementales. Selon eux, certaines de ces dernières utilisent l'élargissement

du nom pour accroître leur champ d'intervention, augmenter leur personnel et justifier un budget plus important (Ries et Trout, 1987 : 51). Ce n'est que plus tard que le concept de positionnement a été repris dans le domaine parapublic, notamment dans le domaine de la santé. Plusieurs établissements de santé ont commencé à développer consciemment des stratégies de positionnement dans les années 1990 afin que chacun puisse tirer son épingle du jeu en misant sur ses forces et ses différences pour en faire un avantage stratégique (Ginter, Swayne et Duncan, 1998). Aujourd'hui, le positionnement fait partie intégrante du management stratégique : « *Strategic management involves positioning the organization in its environment and then formulating and implementing strategy* » (Barney et Griffin, 1992).

Comme nous l'avons vu dans l'école du positionnement, le modèle de Porter accorde une grande importance à l'environnement externe d'une organisation et plus précisément à sa position sur le marché qui lui procure un avantage concurrentiel. Notons ici que le sens de « position sur le marché » est le même que celui donné au positionnement par Ries et Trout (1987), c'est-à-dire que le positionnement crée dans l'esprit de la clientèle cible une image distincte de l'entreprise et de ses produits ou services par rapport à ses concurrents (Parthasarthy, 2009 : 311). Dans les faits, le modèle de Porter s'est avéré insuffisant pour expliquer certains phénomènes et l'apport des ressources et des capacités internes a été davantage étudié.

En complément à l'école du positionnement, les auteurs de la *Resource Based Theory* stipulent que la solidité d'une position et d'un avantage durable sur les concurrents repose sur une combinaison unique de ressources et de compétences (Chassang, Moullet et Reitter, 2002 : 120). Les aspects de l'environnement interne sont les ressources, les capacités et les compétences comme nous l'avons vu dans la section sur le diagnostic interne (Ginter, Swayne et Duncan, 1998 : 124-125; Parthasarthy, 2009 : 90).

Le positionnement ne fait cependant pas toujours l'objet d'une stratégie; il est alors émergent. Dans le cas de la sécurité civile, nous doutons que le positionnement soit une préoccupation d'ordre stratégique même si des décisions contribuent à l'influencer et

nous nous intéressons davantage au résultat plutôt qu'au processus. Pour cette raison, nous utilisons le vocable « positionnement », faisant référence au positionnement réalisé ou résultant, et non celui de « positionnement stratégique ». Pour une organisation publique, il est le résultat d'une combinaison du positionnement initial et de l'influence des ressources et des capacités internes (voir la figure 3).

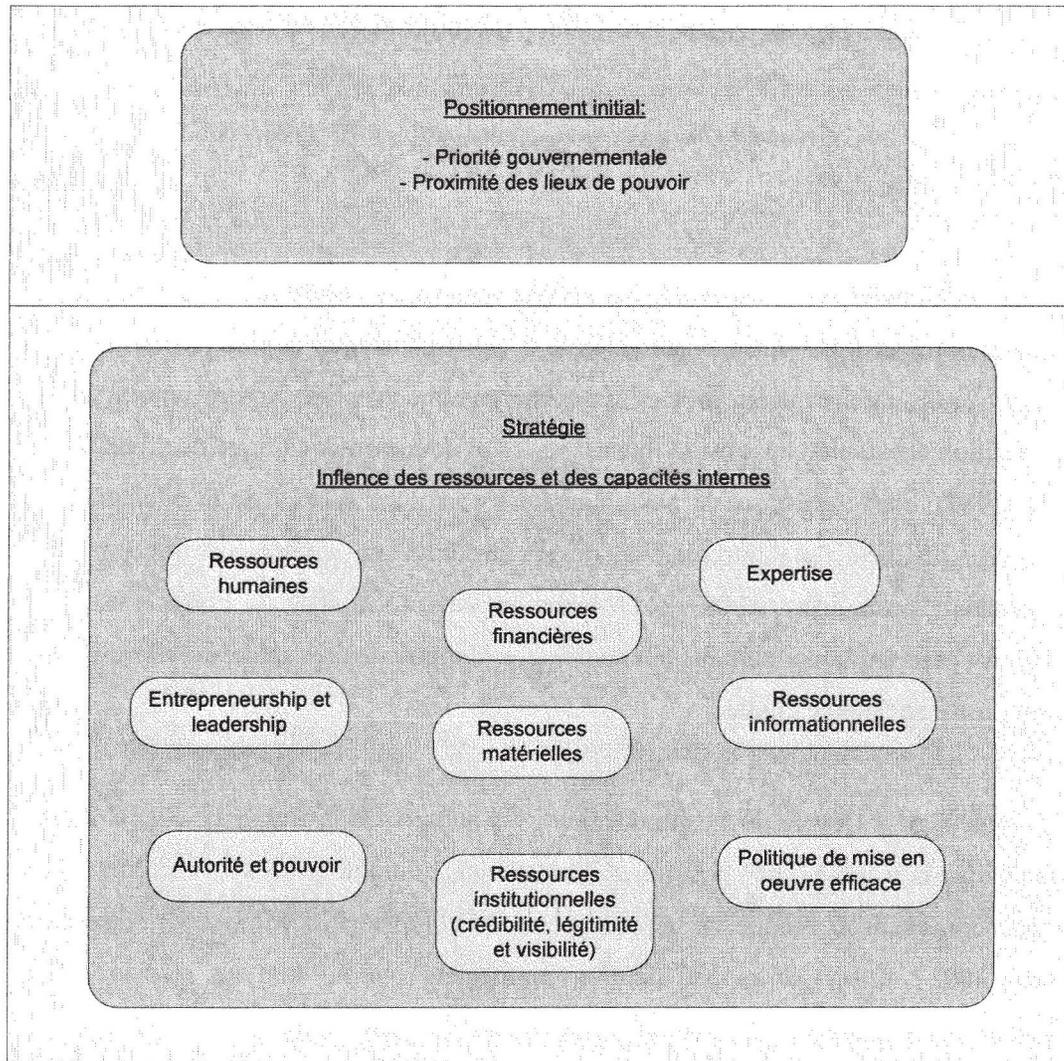


Figure 3 : Schéma des composantes du positionnement pour une organisation publique

4.2.1. Le positionnement initial

Le secteur public a deux particularités en lien avec le positionnement. D'une part, une organisation publique est créée par une loi qui lui confère directement une place dans l'administration publique. Plusieurs auteurs pensent que l'architecture des pouvoirs publics illustre les priorités gouvernementales et que la proximité des lieux de pouvoir est avantageuse au plan des ressources et des capacités internes (Gulick, 1937). D'autre part, chaque organisation publique a un mandat bien à elle, son propre enjeu, ce qui n'est pas le cas dans le secteur privé. La compétition pour les ressources s'effectue donc entre les enjeux de chacune des organisations publiques à savoir lesquels sont prioritaires plutôt qu'entre plusieurs organisations qui ont un mandat semblable.

4.2.1.1. Priorité gouvernementale

Que ce soit au moment de son instauration ou par le biais de restructurations, l'architecture d'une administration publique reflète les priorités gouvernementales. Ainsi, les entités qui sont en lien avec ces priorités sont généralement placées plus près des lieux de décisions et de pouvoir au sein de l'appareil gouvernemental. Par ailleurs, quand une entité est en lien avec un domaine faisant partie des priorités, ses ressources sont ajustées en conséquence pour qu'elle puisse s'acquitter efficacement de son mandat. Les attentes sont plus élevées, mais en contrepartie, les divers types de ressources sont plus accessibles, qu'elles soient humaines, financières, matérielles, informationnelles ou encore institutionnelles.

Bien que les travaux de recherche portant sur les restructurations soient moins nombreux que ceux portant sur les réformes administratives, la littérature recense six raisons expliquant les restructurations dans l'administration publique (Bernier et Gagnon, 2010 : 23). Elles peuvent découler : 1- de l'émergence de nouveaux discours en vogue et de tendances sociales; 2- de changements d'envergure dans les environnements économique et social, lesquels amènent de nouvelles priorités; 3- de changements dans les dispositions de coalitions plaidantes; 4- de raisons politiques, dont le terme fait ici référence au capital

symbolique qu'une restructuration procure aux politiciens; 5- de la volonté de faire mieux par l'amélioration des processus ou par la culture de gestion ou, 6- de la volonté politique (Bernier et Gagnon, 2010). Cette dernière permet de signifier, par le biais d'une restructuration, qu'une plus grande importance sera accordée à un enjeu en particulier. À cet égard, certains auteurs estiment que l'architecture des ministères reflète les priorités gouvernementales et qu'elle permet de rencontrer les nouveaux défis relatifs aux politiques (Davis *et al.*, 1999). De cette façon, davantage de ressources sont octroyées aux initiatives importantes tandis que les contraintes administratives sont atténuées.

4.2.1.2. Proximité des lieux de pouvoir

Lorsqu'un enjeu constitue une priorité gouvernementale, il arrive souvent que les membres du gouvernement préfèrent garder près de la sphère politique les entités en lien avec cet enjeu. Le sommet de l'administration publique se caractérise par la proximité entre la sphère politique et la sphère administrative. Dans le cas présent, il est uniquement question des entités administratives en lien avec la sécurité civile et non des entités composées d'élus. Il semble donc à propos de décortiquer les organismes centraux et de faire la distinction entre ce qui relève de l'administratif et ce qui relève du politique.

En ce qui concerne l'administration publique, elle est constituée de trois composantes principales : le noyau central, les ministères et les organismes autonomes (Simard et Bernier, 1992). En effet, « Le noyau central coordonne l'activité des ministères, chargés chacun d'un secteur d'activités, et des organismes autonomes, chargés de missions spécifiques » (Simard et Bernier, 1992 : 67). Au sein de l'appareil gouvernemental québécois, les composantes du noyau central sont le Conseil exécutif, ou Conseil des ministres, les comités ministériels permanents, les comités ministériels temporaires et les administrations de soutien au Conseil exécutif. Parmi ces organismes centraux, il importe de distinguer ceux qui sont de nature politique de ceux qui sont de nature administrative. Ainsi, le Conseil exécutif est de nature politique, de même que les comités ministériels permanents et les comités ministériels temporaires dont il ne sera pas question davantage étant donné qu'ils sont sporadiques. Le Conseil exécutif est l'organisme politique

suprême : il est présidé par le premier ministre et réunit les ministres titulaires d'un ministère, les ministres responsables et les ministres délégués (L'Observatoire de l'administration publique, 2011a). Les comités ministériels permanents se divisent en deux catégories : les comités ayant pour vocation de coordonner l'ensemble de la gestion et des politiques du gouvernement et les comités ayant une mission de coordination d'un domaine spécifique d'action. En 2011, la première catégorie regroupe le Conseil du trésor, le Comité des priorités et le Comité des priorités économiques créé pour faire face à la conjoncture économique difficile du début de 2009. La seconde catégorie compte le Comité ministériel permanent au développement économique, le Comité ministériel permanent au développement social, le Comité ministériel permanent au développement culturel, le Comité ministériel permanent à l'aménagement et le Comité ministériel permanent sur la condition féminine. En 2010, il existait également quatre comités ministériels de coordination : le Comité de législation, le Comité ministériel du développement social, éducatif et culturel, le Comité ministériel au développement des régions et à l'occupation du territoire et le Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable (L'Observatoire de l'administration publique, 2011a). Le domaine de la sécurité publique, le plus près de la sécurité civile parmi ceux mentionnés, fait partie des champs d'activités du Comité ministériel du développement social, éducatif et culturel. Comme il en a déjà été question, la notion de sécurité publique fait beaucoup référence au corps de police provincial, la Sûreté du Québec, aux corps de police municipaux, au bureau du coroner et aux services correctionnels, alors la notion de sécurité civile se dilue parmi eux. Du côté des organismes centraux de nature administrative se trouve le ministère du Conseil exécutif. Il comprend les trois ensembles de structures administratives du Conseil exécutif : le Secrétariat général, les structures de soutien aux comités ministériels ayant une mission de coordination d'un domaine spécifique d'action et les structures assumant des fonctions spécifiques (L'Observatoire de l'administration publique, 2011a). Ces dernières sont au nombre de dix et comprennent notamment le Secrétariat aux affaires autochtones, la Commission d'accès à l'information et le Secrétariat à la communication gouvernementale (L'Observatoire de l'administration publique, 2011a).

L'avantage de la proximité des lieux de pouvoir s'explique bien en utilisant la théorie des organisations. Dans cette théorie, le concept de centralité s'assimile au sommet stratégique parmi les six parties de l'organisation élaborées par Mintzberg (Mintzberg, 2008 : 184). Le sommet stratégique est un haut lieu de pouvoir dans une organisation et il est composé de la haute direction et des plus hauts dirigeants. C'est généralement à cet endroit que se prennent les décisions stratégiques pour l'organisation. Sa fonction est de faire en sorte que l'organisation accomplisse sa mission de façon efficace et qu'elle serve les besoins de ceux qui la contrôlent ou qui ont du pouvoir sur elle (propriétaires, administrations, etc.). Le sommet stratégique exerce des fonctions de supervision directe : allocation des ressources, règlement des conflits, diffusion de l'information, leadership. Il est également chargé de la gestion des frontières de l'organisation et de ses relations avec l'environnement (contacts à haut niveau, négociation, etc.). Enfin, il doit développer la stratégie de l'organisation. Il offre une vue d'ensemble du système, c'est-à-dire de l'organisation et de son environnement (Mintzberg, 2008). Il est tout à fait à propos de penser que les avantages relatifs au sommet stratégique d'une organisation s'apparentent à ceux des organismes centraux dans le cas d'une administration publique. En effet, la vue d'ensemble revêt une importance particulière en sécurité civile et plus généralement pour les organismes de coordination nécessitant une approche multidisciplinaire. Le fait de placer une entité de coordination près des lieux de pouvoir devrait donc lui assurer une plus grande efficacité.

Plus précisément en ce qui a trait à la gestion de risques au sein des entreprises, les auteurs s'entendent pour dire que la cellule de gestion de risques peut se retrouver à plusieurs endroits dans une organisation, mais qu'elle se retrouve souvent dans la sphère entourant la haute direction dans les grandes organisations (Moreau, 2002; Véret et Mékouar, 2005). Le fait de positionner le gestionnaire de risques au niveau du comité exécutif lui permet, de façon plus reconnue et efficace, de « proposer la priorisation des menaces et des opportunités en tenant compte de l'ensemble des facteurs qui les constituent; définir le programme annuel en cohérence avec les objectifs stratégiques de l'entreprise; coordonner l'ensemble des actions initiées dans le cadre de la politique générale de gestion des risques » (Véret et Mékouar, 2005 : 68). L'importance du

positionnement de la cellule de gestion de risques au sein d'une entreprise renforce l'idée que ce positionnement est également déterminant dans le cas d'une administration publique, notamment à l'égard de la proximité des lieux du pouvoir, de la visibilité et de l'octroi des ressources.

Nous avons vu comment se décline le positionnement initial en tant que composante du positionnement dans le cas d'une organisation dans le secteur public. Nous avons aussi présenté comment un enjeu en lien avec une priorité gouvernementale influence le positionnement initial de l'organisation qui en est responsable et l'importance pour cette dernière d'être située près des lieux de pouvoir pour s'acquitter efficacement de son mandat. C'est la stratégie d'un gouvernement qui contribue à déterminer quel sera le positionnement initial d'une nouvelle entité et si elle se situera près des lieux de pouvoir ou non. La nouvelle entité doit composer avec ce positionnement initial et, comme elle peut difficilement le changer, elle gagne à élaborer une stratégie qui mise sur l'autre composante du positionnement pour faire sa place parmi ses homologues et se voir octroyer plus de ressources. Dans la prochaine section, nous présentons cette autre composante, soit l'influence des ressources et des capacités internes d'une organisation sur son positionnement. Pour illustrer nos propos, nous utilisons un modèle que nous avons élaboré à partir d'une étude de cas réalisée par Ritti et Silver (1986) dans « la dramaturgie des échanges ».

4.3. Les ressources et les capacités internes pour un positionnement

Tel que nous l'avons vu, l'environnement interne d'une organisation contribue à influencer son positionnement. Les ressources et les capacités sont nécessaires à l'organisation pour l'exécution de ses tâches et pour s'acquitter efficacement de son mandat. Quand les organisations d'un même secteur d'activités possèdent des ressources et des capacités semblables, aucune d'entre elles n'a d'avantage concurrentiel. Toutefois, les organisations tentent d'être les plus performantes possible, que ce soit pour accroître leurs profits pour les entreprises privées ou encore pour maintenir leurs activités dans un contexte de rareté des ressources dans le secteur public. Au gré de leur évolution,

certaines organisations finissent par posséder des ressources et des capacités qui les différencient de leurs concurrentes. Lorsque les ressources et les capacités sont appropriées pour faire face à la concurrence, on dit que l'entreprise a une compétence distinctive, ce qui lui permet d'atteindre un rendement supérieur à la moyenne (Parthasarthy, 2009).

Selon la théorie institutionnaliste, les organisations entrent en concurrence non seulement pour les ressources, quelles qu'elles soient, mais également pour le pouvoir politique et la légitimité institutionnelle (DiMaggio et Powell, 1983; Pfeffer et Salancik, 2003; Hatch et Cunliffe, 2009). Toutefois, le pouvoir peut émaner de plusieurs sources. La plus évidente est le pouvoir de l'expertise, c'est-à-dire celle qui tient à la possession d'une compétence ou d'une spécialisation fonctionnelle difficilement remplaçable (Crozier et Friedberg, 1977). Le pouvoir peut aussi être créé par la façon dont une organisation orchestre la communication et les flux d'information entre ses unités et ses membres (Crozier et Friedberg, 1977). L'information et le pouvoir qu'elle confère permettent à ceux qui les détiennent de les utiliser pour influencer le contenu des décisions prises. Cette vision rejoint celle de Lukes (1974) pour qui le pouvoir a trois faces, soit la prise de décision, l'absence de prise de décision et la capacité à modeler les préférences et les perceptions des autres (Hatch et Cunliffe, 2009). Par exemple, les détenteurs d'information peuvent manipuler les enjeux qui sont soumis à une décision ou réduire le poids des visions alternatives.

L'étude de cas faite par Ritti et Silver (1986) est un excellent exemple d'une organisation qui a développé son positionnement en misant sur ses capacités internes. Les auteurs relatent l'essor inattendu d'un organisme gouvernemental américain par l'agencement de cette idée. Un petit bureau est né, le *Bureau of Consumer Services* (BCS), pour recueillir et enquêter sur les plaintes des citoyens, garder des archives sur toutes les plaintes reçues et faire rapport à la *Public Utility Commission* (PUC). Dès le début, le Bureau est allé au-delà de son mandat : 1- en développant un système d'information étendu qui permettait de cibler les services irréguliers, 2- en les confrontant publiquement et en faisant pression sur eux pour qu'ils améliorent leurs pratiques et 3- en fournissant des témoignages aux

audiences pour augmenter les tarifs des services, en recommandant que les hausses de tarifs demandées soient refusées aux organisations qui n'atteignaient pas les standards de prestation de services (Ritti et Silver, 1986). Au fil des années, le Bureau a été en mesure de prouver son utilité et de se doter d'une plus grande visibilité grâce à l'expertise qu'il avait développée et à l'importante quantité d'information dont il disposait, toutes deux obtenues grâce aux qualités entrepreneuriales des dirigeants du Bureau et à la décision d'aller au-delà du mandat initial qui leur avait été confié. Au fil du temps, le Bureau s'est bâti une crédibilité. L'utilisation de ses données pour des audiences contribuait de façon plus élargie à servir les intérêts des citoyens et donc à remplir sa mission de façon très satisfaisante et, éventuellement, à assurer sa survie et son développement. Son importance et son efficacité reconnues, le Bureau a gagné du pouvoir et les ressources nécessaires pour assurer sa croissance et lui conférer une légitimité, l'aider à exercer son leadership et acquérir ainsi davantage de pouvoir. Nous proposons à la figure 4 l'équation représentant les éléments observables qui permettent de comprendre comment les ressources et les capacités internes d'une organisation peuvent contribuer à son positionnement :

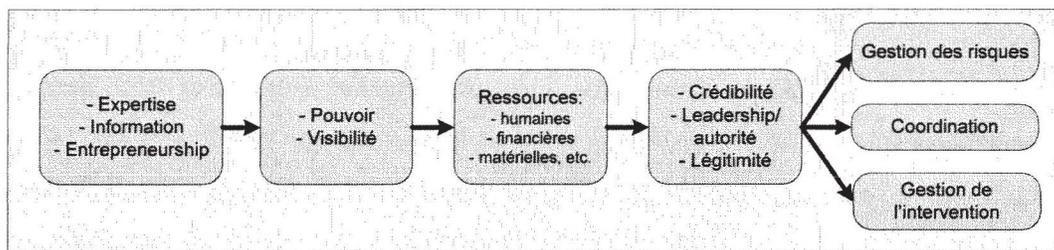


Figure 4 : Équation pour une approche privilégiant le long terme

Le positionnement d'une organisation publique est une combinaison de son positionnement initial au sein de l'administration publique et de l'influence de ses ressources et ses capacités internes. Dans les prochaines sections, nous identifions et détaillons quelles sont ces ressources et ces capacités internes et comment une organisation peut les mettre à contribution pour influencer son positionnement.

4.3.1. L'influence des ressources et des capacités internes

Comme nous l'avons défini dans la section précédente, la démonstration des enseignements de Ritti et Silver (1986) nous a permis d'identifier plusieurs ressources et capacités internes d'une organisation. Elles sont l'expertise, l'information, l'entrepreneursip, le pouvoir, la visibilité, les ressources (humaines, financières, matérielles, etc.), la crédibilité, le leadership, l'autorité et la légitimité.

Dans un autre ordre d'idée, il faut garder en mémoire que l'organisation étudiée ici est la sécurité civile et l'apport de Kusumasari, Alam et Siddiqui (2010) est pertinent à cet effet. Ces auteurs ont établi que la capacité à gérer les sinistres est influencée par plusieurs facteurs : les ressources humaines, financières, matérielles et institutionnelles, le leadership et une politique de mise en œuvre efficace (notre traduction de « *policy for effective implementation* »). Or, ces facteurs rappellent les composantes du positionnement en lien avec Ritti et Silver (1986) et il est très pertinent de conjuguer les deux. Nous retenons donc les ressources humaines, financières et matérielles. La crédibilité, la légitimité et la visibilité sont amalgamées pour être appelées des ressources institutionnelles, ce qui élargit la définition qu'en donne Kusumasari, Alam et Siddiqui (2010 : 441). Bien qu'ils présentent des nuances, l'entrepreneursip et le leadership forment une catégorie, tout comme l'autorité et le pouvoir qui en forment une autre. Puisqu'elles ne sont pas traitées de la même façon par les deux groupes d'auteurs, l'expertise et les ressources informationnelles demeurent deux catégories à part entière et peuvent être assimilées à d'autres selon les besoins de l'analyse. La dernière catégorie renferme les politiques de mise en œuvre efficace. Nous détaillons ces neuf catégories de ressources et de capacités internes dans les sections qui suivent, tout en gardant en mémoire qu'elles ne sont pas mutuellement exclusives.

4.3.1.1. Ressources humaines

Les ressources humaines comprennent ce qui est en lien avec les employés, la description de tâches, la division du travail et les effectifs. Dans le cas de la sécurité civile, les

ressources humaines revêtent une importance particulière en raison notamment du mandat de coordination qui ne peut être réalisé que par des individus. Par ailleurs, les événements majeurs surviennent rarement durant les heures normales de travail et donc les employés doivent être disponibles en tout temps.

Selon le fonctionnement de la sécurité civile au Québec, les premiers responsables sont d'abord les citoyens, ensuite les municipalités et les MRC et enfin les gouvernements provincial et fédéral en dernier recours. Les effectifs de la sécurité civile en région ont pour mandat de soutenir et de conseiller les municipalités dans le développement de leur préparation et de leurs capacités en mesures d'urgence. Ainsi, ils doivent être en nombre suffisant pour couvrir le territoire et répondre adéquatement aux demandes. Leur connaissance de la région et leurs liens avec les autorités municipales sont essentiels lorsqu'un événement majeur se produit. La DGSCSI comprend également une équipe en planification, une équipe aux opérations et une autre consacrée au rétablissement qui s'occupe des programmes d'aide financière.

4.3.1.2. Ressources financières

Les ressources financières sont constituées du budget dédié pour supporter la mission de l'organisation. Le processus d'obtention de ressources financières supplémentaires peut être long et fastidieux, mais lorsqu'un événement majeur se produit, les autorités politiques sont conscientes que la réponse qu'ils formulent nécessitera des ressources financières supplémentaires. Il est donc plus facile pour la sécurité civile d'en obtenir davantage lorsque de tels événements se produisent. Les ressources financières sont plus facilement profitables pour une organisation, parce qu'elles n'impliquent que la quantité, contrairement aux ressources humaines qui impliquent un processus d'embauche, de sélection et de formation.

4.3.1.3. *Ressources matérielles*

Les ressources matérielles incluent également les ressources techniques. Elles comprennent entre autres, les locaux, les véhicules, les systèmes de gestion logistique, les technologies de l'information, les moyens de communication, les équipements, les logiciels, que ce soit pour de la modélisation ou de l'échange d'informations. En étant une organisation dont le mandat principal est la coordination, les besoins matériels devraient surtout être en lien avec les moyens de communication et les systèmes de gestion de l'information.

4.3.1.4. *Expertise*

L'expertise se situe dans les domaines où les membres de l'organisation ont des connaissances spécifiques. Bien qu'elle puisse être variée surtout pour un domaine qui nécessite des connaissances multidisciplinaires, l'expertise est en lien avec le mandat de l'organisation. Lors de la gestion d'événements majeurs, la coordination de l'expertise est difficile parce que les conditions qui la facilitent sont limitées ou inexistantes (Majchrzak, Jarvenpaa et Hollingshead, 2007). Ces conditions sont notamment un but commun, une appartenance connue au groupe et les habiletés pour accomplir une tâche. Dans le cas de la sécurité civile, l'expertise, la coordination et la crédibilité sont étroitement liées. La théorie des *transactive memory systems* est une théorie de la coordination de la connaissance parmi les groupes. Un *transactive memory system* peut être vu comme étant un réseau de systèmes de mémoire d'individus interconnectés (Wegner, 1995). Les individus qui font partie d'un système de ce type sont responsables pour différents domaines de connaissances et se fient sur les connaissances des autres membres. Ainsi, la spécialisation des expertises réduit la charge cognitive de chacun des membres du système, ainsi que la redondance, tout en permettant l'accès à un plus grand bassin de connaissances (Majchrzak, Jarvenpaa et Hollingshead, 2007). Pour la présente étude, il est pertinent de concevoir ce type de système comme regroupant des organisations plutôt que des individus. Par ailleurs, l'expertise est aussi une source de pouvoir comme nous le verrons dans la partie sur l'autorité et le pouvoir.

4.3.1.5. *Entrepreneurship et leadership*

Dans la littérature, un désaccord persiste sur la définition du leadership et sur la façon de l'étudier. Deux éléments font cependant consensus : le leadership comme phénomène de groupe, c'est-à-dire qu'au moins deux personnes doivent y participer, et comme démarche d'influence, dans le sens où le leader influence intentionnellement les individus qui acceptent de le suivre (Gortner, Mahler et Nicholson, 1993). L'influence peut prendre diverses formes, mais elle vise toujours à « rallier des gens et les motiver à réaliser certains objectifs communs » (Gortner, Mahler et Nicholson, 1993 : 382). Les auteurs mentionnent un détail important relativement au leadership d'un individu dans les organisations publiques et leurs propos sont corroborés par ceux de Ritti et Silver (1986) qui utilisent le cas d'une organisation. Selon Gortner, Mahler et Nicholson (1993), une personne qui aspire à devenir un leader politique ou bureaucratique ne devrait pas attendre d'être découverte ou sollicitée dans ce sens; un leader s'impose de lui-même. Ils ajoutent :

« Les leaders sont habiles à reconnaître les besoins d'un groupe pour ensuite organiser et structurer le fonctionnement du groupe de manière à ce que ses besoins soient satisfaits; et, dans la mesure où le leader continue de jouer ce rôle, ce qui est précisément ce qu'un leader efficace est censé faire, il conservera son leadership. De plus, puisque le leader est habituellement le mieux placé pour recevoir et interpréter l'information pertinente pour son groupe, il est en très bonne posture pour continuer d'exercer son rôle de leader. L'information, c'est le pouvoir et ce pouvoir peut être utilisé pour perpétuer les aspirations du groupe et de l'organisation mise en place, ce qui en fait contribue à consolider le rôle du leader. » (Gortner, Mahler, et Nicholson, 1993 : 384).

Dans le domaine de la gestion de crise, l'approche classique *top-down* du modèle bureaucratique s'est transformée progressivement en une approche plus collaborative depuis les années 1940 et 1950 (Waugh et Streib, 2006). L'autorité partagée, les responsabilités et les ressources dispersées font davantage appel à un réseau plus flexible en dynamique qui facilite la collaboration et la coopération interorganisationnelle, intergouvernementale et intersectorielle (Kapucu, 2005; Waugh et Streib, 2006). Bien que les structures de commandement et de contrôle soient importantes, il est primordial de pouvoir s'adapter aux circonstances changeantes en misant sur des processus plus

flexibles. En effet, les réseaux interorganisationnels sont un moyen de faire face à la turbulence et à l'incertitude de l'environnement (Therrien, 1995). L'autorité et le pouvoir que nous verrons plus loin n'ont plus la même importance dans le cadre de réseaux et de processus plus flexibles et une approche basée sur le leadership est alors nécessaire. Puisqu'un réseau d'acteurs est constamment en changement, la gestion adaptative prend de l'importance et encourage la collaboration et le partage d'informations, favorisant, par le fait même, les apprentissages organisationnels et l'adaptation (Waugh et Streib, 2006; Wise, 2006). La gestion du réseau devient une préoccupation et les organisations publiques ont un rôle à jouer en ce sens, notamment pour développer des buts communs parmi les acteurs du réseau (Wise, 1990; Wise, 2006). La connaissance du réseau, qui peut aussi être un *transactive memory system* (Wegner, 1995; Majchrzak, Jarvenpaa et Hollingshead, 2007), peut devenir une expertise s'il est complexe et, dans tous les cas, un fort leadership contribue plus facilement à l'influencer.

Lorsque survient un événement majeur, il est attendu des autorités publiques qu'elles prennent en charge la situation et qu'elles exercent un fort leadership (Boin *et al.*, 2005). Ce dernier est également un des facteurs qui influence la capacité des autorités locales à gérer les sinistres selon Kusumasari, Alam et Siddiqui (2010). Pour eux, le développement d'un leadership au niveau local est une condition pour permettre une prise de décision adéquate et rapide lorsque nécessaire. Tout comme Wise (2006), Waugh et Streib (2006), Boin *et al.* (2005) établissent eux aussi un lien entre le leadership lié à la gestion de crise et l'apprentissage en identifiant ce dernier comme une tâche critique. Pour leur part, Ritti et Silver (1986) ont expliqué comment un nouvel organisme américain a utilisé son leadership pour s'imposer aux autres organisations de l'administration publique. Dans le cas qu'ils ont étudié, l'information occupait aussi une dimension importante pour la croissance et la survie de l'organisation, nous y reviendrons dans la section sur les ressources informationnelles.

4.3.1.6. Ressources informationnelles

Les ressources informationnelles comprennent les données, les flux d'information entre les membres de l'organisation, ainsi que tous les flux d'information entre les membres de l'organisation et ses partenaires. Si une organisation n'a pas le pouvoir de la prise de décision, elle peut toujours utiliser les informations qu'elle détient pour influencer les perceptions des autres et ainsi orienter les décisions qui seront prises (Crozier et Friedberg, 1977; Hatch et Cunliffe, 2009). Dans le cas de la dramaturgie des échanges de Ritti et Silver (1986), le *Bureau of Consumer Services* avait développé d'importantes bases de données et se servait de l'information qu'elles contenaient comme source de pouvoir dans les négociations. Par exemple, les données sur les plaintes formulées par les citoyens sur des services offerts par des compagnies privées étaient utilisées pour accepter ou refuser les hausses de tarifs demandées au gouvernement américain par ces compagnies. Ainsi, le Bureau s'acquittait efficacement de son mandat et assurait sa croissance et sa survie par la même occasion.

4.3.1.7. Ressources institutionnelles

La définition que donnent Kusumasari, Alam et Siddiqui (2010) des ressources institutionnelles fait référence à une structure claire, des rôles et responsabilités, de même que les relations entre les niveaux de gouvernement. Nous jugeons cette définition réductrice pour l'étude du positionnement de la sécurité civile et donc nous élargissons les ressources institutionnelles pour inclure la crédibilité, la légitimité, la visibilité, la reconnaissance et l'appui du politique, des partenaires, des fonctionnaires et de la population, ainsi que l'arrimage politico-administratif.

La crédibilité, la légitimité et la visibilité permettent à une organisation publique de se faire connaître, de faire reconnaître son bien-fondé et sa capacité à accomplir les tâches qui lui ont été dédiées par le gouvernement. Ces trois éléments sont également importants dans un réseau d'expertise et dans une approche collaborative. La crédibilité a d'ailleurs été identifiée par les recherches comme l'un des trois indicateurs de développement des

transactive memory systems (Lewis, 2003; Moreland et Argote, 2003, cités dans Majchrzak, Jarvenpaa et Hollingshead, 2007). Elle est alors définie comme étant les croyances au sujet de la fiabilité de l'expertise des membres du réseau (Majchrzak, Jarvenpaa et Hollingshead, 2007 : 151). Plus récemment, la crédibilité est apparue dans les écrits sur les *transactive memory systems* comme étant un élément central d'une coordination efficace (Majchrzak, Jarvenpaa et Hollingshead, 2007 : 151).

L'arrimage politico-administratif est une autre composante qui mérite d'être approfondie en lien avec la sécurité civile. Lors de la gestion d'un sinistre majeur, les échanges entre les preneurs de décisions, le plus souvent les acteurs de la sphère politique, et ceux qui mettent ces décisions en application sur le terrain, le plus souvent les membres de l'administration, doivent être accélérés pour permettre une gestion efficace de l'événement. Tout en maintenant une distinction claire entre le politique et l'administratif, la sécurité civile est un des domaines qui exigent qu'ils interagissent en étroite collaboration.

Les institutions centrales du pouvoir exécutif comprennent deux types de fonctions : la fonction gouvernementale, ou décisionnelle, et la fonction administrative, ou exécutive. La première est constituée des dirigeants politiques qui composent le gouvernement et elle se doit d'orienter l'action de l'administration, d'en assurer la cohérence et d'exercer un contrôle sur l'exécution de sa mission (Côté, 2008 : 216). Elle joue un rôle actif dans l'élaboration et la formulation des politiques publiques (Lemieux, 1997 : 285; L'Observatoire de l'administration publique, 2011b). Pour sa part, la fonction administrative est assurée par les fonctionnaires et sa tâche consiste en l'application et la mise en œuvre des choix établis par les dirigeants politiques (L'Observatoire de l'administration publique, 2011b).

La sécurité civile étant une entité relevant de la fonction administrative, son mandat relève davantage de la mise en œuvre des politiques gouvernementales et des programmes qui peut être définie comme « l'ensemble des activités réalisées après l'adoption d'une loi et la promulgation des règlements qui en découlent. La transposition

des textes légaux en moyens administrativement réalisables permet le suivi des politiques gouvernementales. » (Simard et Bernier, 1992 : 37). Un sinistre, notamment lors de l'intervention, nécessite le plus souvent la prise de décisions extraordinaires relatives à l'octroi des ressources humaines, financières et matérielles, qui doit se faire dans un contexte d'incertitude et impliquant des conséquences graves (Denis, 1990). La rapidité de la prise de décision étant cruciale lors de l'intervention, l'arrimage politico-administratif doit s'effectuer en étroite collaboration, les impératifs n'étant pas les mêmes pour la planification. Peu importe l'urgence de la situation, le politique et l'administratif doivent cependant demeurer distincts. Comme l'expliquent Pressman et Wildavsky (1984 : 118), les délais sont influencés par le nombre de points de décisions, le nombre de participants à chaque point et l'intensité des préférences de chacun. Une étroite collaboration entre le politique et l'administratif contribue à une meilleure coordination, une meilleure cohérence des décisions et des actions, entraînant une meilleure gestion d'un sinistre. L'arrimage politico-administratif est souvent directement lié au positionnement initial, à la proximité des lieux de pouvoir, aux priorités gouvernementales et au pouvoir.

4.3.1.8. *Autorité et pouvoir*

Dans certains cas, le leadership n'est pas suffisant pour que les participants agissent pour la réalisation d'objectifs communs. À ce moment, une influence plus coercitive est nécessaire, ce qui se traduit par un pouvoir plus formel pour une organisation. Des auteurs qui ont étudié la coordination interorganisationnelle en gestion de crises en sont venus à la conclusion que deux options sont envisageables pour corriger le problème des acteurs qui ne participent pas volontairement aux activités : forcer les acteurs récalcitrants à se conformer et à modifier leur performance ou encore ignorer le fait que certains ne participent pas et accepter qu'ils soient des « *free riders* » qui profitent de l'énergie et du talent des autres membres du groupe (Comfort, 2007). La notion de volontariat est d'ailleurs très présente dans les études sur les réseaux, puisqu'elle incarne un élément de leur définition (Kapucu, 2005).

En ce qui a trait au pouvoir, il est toujours exercé dans le cadre de relations entre les acteurs et ne réside pas dans les acteurs eux-mêmes (Dahl, 1957). L'une des principales différences entre l'autorité et les autres formes de pouvoir dépend de la direction dans laquelle il est exercé. Le pouvoir d'autorité est dirigé vers le bas dans les organisations, alors que les autres agissent dans plusieurs directions et peuvent même agir dans toutes les directions en même temps (Hatch et Cunliffe, 2009 : 318). L'autorité se divise ensuite en plusieurs types et, parmi eux, le plus pertinent dans le cas du positionnement de la sécurité civile est l'autorité formelle, c'est-à-dire celle qui découle de la position structurelle au sein de la hiérarchie (Hatch et Cunliffe, 2009 : 318). Pour une organisation publique, l'appui du politique revêt une importance particulière. En effet, comme c'est la fonction gouvernementale qui est décisionnelle, elle peut contraindre un ou plusieurs acteurs à collaborer pour la coordination d'un événement ou d'un enjeu. Elle peut le faire de façon formelle par l'adoption d'une politique de mise en œuvre efficace, que nous détaillerons dans la prochaine section, ou par des demandes expresses.

Les sources de pouvoir sont multiples. Le pouvoir peut provenir de certaines ressources et capacités internes d'une organisation, notamment de l'expertise et de la façon dont l'organisation orchestre la communication et les flux d'information entre ses unités et ses membres (Crozier et Friedberg, 1977). Lorsqu'une organisation tente ainsi de modifier son environnement en agissant sur les flux d'information et sur la communication, la notion de macropouvoir entre en jeu (Pfeffer et Salancik, 1978 : 106; Avenel, 2008).

4.3.1.9. Politique de mise en œuvre efficace

L'arrimage politico-administratif est aussi étroitement en lien avec une politique de mise en œuvre efficace. En effet, dans une administration publique, le rôle de l'administration est de conseiller et de fournir l'expertise au politique qui prend les décisions. L'adéquation entre les volontés du politique, qui se traduit en politiques publiques, ne se fait pas toujours facilement avec la mise en œuvre de celles-ci par l'administration publique. Par exemple, une politique peut avoir des impacts systémiques importants lors de sa mise en œuvre et ainsi créer d'autres problématiques. Une politique de mise en

œuvre efficace peut être définie comme la disponibilité des politiques appropriées, lois et règlements pour la prise de décision, la mobilisation des ressources et l'engagement des partenaires, qu'ils soient publics ou privés (Kusumasari, Alam et Siddiqui, 2010). Cette ressource est nettement importante pour une organisation publique qui a pour mandat de coordonner ses pairs, car elle peut distribuer les responsabilités et donner des pouvoirs formels. De par sa nature, elle va de pair avec un appui provenant de la sphère politique.

Le modèle sous-jacent à la « dramaturgie des échanges » de Ritti et Silver (1986) démontre bien comment une organisation peut utiliser ses ressources et ses capacités internes pour améliorer son positionnement. C'est d'ailleurs une combinaison de leur étude de cas et de l'article de Kusumasari, Alam et Siddiqui (2010) qui a permis d'identifier ces ressources et ces capacités pouvant influencer le positionnement d'une organisation. La définition que nous avons donnée de chacune d'elles permettra de comprendre comment la sécurité civile au Québec coordonne ses homologues et d'étudier son positionnement. Nous présentons dans la prochaine section une définition de la coordination et de ce qu'elle implique pour l'organisation coordonnatrice.

4.4. Coordination

La coordination est un aspect de plus en plus crucial dans le domaine de la sécurité civile étant donné le nombre sans cesse croissant d'intervenants impliqués dans la gestion d'un sinistre. Non seulement ils n'ont pas les mêmes objectifs, mais ils n'ont pas non plus les mêmes façons de faire, les mêmes règles, la même culture.

La diversité des définitions du concept de coordination s'explique par le fait que plusieurs domaines utilisent une perspective systémique. Certaines définitions sont simples en affirmant que la coordination est la gestion des dépendances entre les activités (Malone et Crowston, 1994). Cette définition sous-entend que sans interdépendance, il n'y a rien à coordonner, aspect qui prend une signification particulière dans le cas de la sécurité civile et de la gestion de sinistres. La coordination peut être analysée sous la forme de l'action

des groupes en termes d'*acteurs* exécutant des *activités* pour atteindre des *buts* en nécessitant ou créant des *ressources* de types variés (Crowston, 1997). Ces activités peuvent être assignées à des acteurs à l'intérieur d'une seule organisation ou encore des tâches déléguées à d'autres dans le réseau de corporations, faisant ainsi référence à la coordination intraorganisationnelle et interorganisationnelle que l'on connaît aujourd'hui.

Différentes définitions de ce concept peuvent également être données selon les divers types de coordination. Ainsi, il arrive que la coordination interne et externe soit distinguée, de même que verticale et horizontale, en lien avec les instances gouvernementales (Christensen et Laegreid, 2008). En prenant l'administration publique comme unité d'analyse, la coordination interne verticale fait référence aux efforts déployés par les dirigeants politiques et administratifs pour renforcer la coordination et le contrôle des niveaux inférieurs ou des sous-unités dans un secteur ou un domaine (Christensen et Laegreid, 2008 : 102). La coordination interne horizontale s'effectue à l'intérieur de l'administration publique entre les ministères et les agences au même niveau et la coordination externe horizontale vise à rejoindre les groupes sociaux et les acteurs du secteur privé. La coordination externe verticale rejoint les organisations supranationales et internationales, mais également les niveaux inférieurs, comme les niveaux régional et local.

De nombreux auteurs se sont exprimés sur ce qu'est la coordination intraorganisationnelle. Plusieurs d'entre eux soutiennent que les organisations ont constamment besoin d'adapter leurs structures, leurs processus et leurs technologies pour s'adapter aux nouvelles réalités et aux nouvelles demandes de leur environnement (Burns et Stalker, 1961; Lawrence et Lorsch, 1967; Van Eijck et de Vreede, 1995). Il est possible de différencier deux grands types d'organisations : les organisations mécanistes et les organisations organiques. Alors que les premières sont, entre autres, caractérisées par une structure hiérarchique de contrôle, d'autorité et de communication et donc nécessitent une plus grande coordination verticale, les secondes présentent une structure de contrôle, d'autorité et de communication sous la forme d'un réseau et font appel à une plus grande coordination horizontale (Burns et Stalker, 1961; Shafritz et Ott, 2001; Sine, Mitsuhashi

et Kirsch, 2006). Toutefois, certaines structures sont plus exigeantes en matière de coordination. Des rôles plus formalisés au sein d'une organisation réduisent l'ambiguïté reliée au travail, favorisent de meilleurs apprentissages individuels, facilitent la prise de décisions et réduisent les coûts de coordination (Perrow, 1986). Parmi les auteurs privilégiant l'approche du système ouvert pour aborder les organisations, Katz et Kahn (1978) voient ces dernières comme des systèmes sociaux reliés à leurs sous-systèmes. Ils identifient cinq types de sous-systèmes : le sous-système technique ou de production, le sous-système de support, le sous-système de l'entretien, le sous-système de l'adaptation et le sous-système managérial, qui comprend les activités de contrôle et de coordination du système total. C'est aussi dans ce dernier sous-système que s'opère la coordination des sous-structures, la résolution de conflits et la coordination des exigences extérieures en matière de ressources (Katz et Kahn, 1978; Cole, 2004 : 81). Toujours dans l'intraorganisationnel, la coordination prend une dimension particulière en lien avec la structure d'une organisation qui peut se définir comme étant « *the sum total of the ways in which it divides its labor into distinct tasks and then achieves coordination among them* » (Mintzberg, 1979 : 2). Par ailleurs, quand une organisation devient complexe ou dynamique, différents modes de coordination interne doivent être mis en place et Mintzberg en nomme cinq : l'ajustement mutuel, la supervision directe, la standardisation du travail, la standardisation des résultats et la standardisation des compétences (Mintzberg, 2004; Panday, 2007). La dimension intraorganisationnelle n'offre toutefois pas un portrait suffisamment détaillé de ce qu'est la coordination dans la perspective qui nous intéresse.

D'autres définitions plus récentes de la coordination sont plus précisément en lien avec le domaine de la gestion de crises, où elle signifie « *aligning one's actions with those of other relevant actors and organizations to achieve a shared goal* » (Comfort, 2007 : 194). Le terme sous-entend que la participation des acteurs à l'alignement des activités se fait de façon volontaire. Comme nous l'avons vu dans la section sur l'autorité et le pouvoir, deux choix sont possibles lorsque la participation des acteurs n'est pas volontaire : les contraindre à accroître leur performance ou encore ignorer le fait que certains d'entre eux ne participent pas et accepter que ceux-ci deviennent en quelque

sorte des « *free riders* » (Comfort, 2007 : 194). Toutefois, l'approche peut être davantage orientée vers la pratique de la coordination en gestion de crises et la définition donnée est d'autant plus pertinente. Le concept de coordination prend une signification particulière en gestion de crises, qui se rapproche de celle qui prévaut dans le domaine militaire. Elle est le fait de s'assurer que les objectifs soient compris, que les plans soient mis en œuvre de façon efficace et que les ressources limitées soient assignées conformément aux priorités de l'organisation (Janes, 2010 : 90).

Toujours en lien avec le domaine de la gestion de crises et le domaine militaire, il est possible d'opter pour deux approches très différentes de la coordination. Chacune d'elles a pu être observée lors de la réponse des acteurs militaires à la suite de l'ouragan Katrina (Morris, Morris et Jones, 2007). La première approche est la vision classique hiérarchique fondée sur les écrits de Gulick, Taylor, de même que Dahl et Simon. La coordination s'effectue au sein des organisations par le biais des positions hiérarchiques, de l'autorité rationnelle légale, de la spécialisation des tâches et au mérite parmi les membres de l'organisation (Morris, Morris et Jones, 2007). Ce modèle de coordination fait référence à un processus interne qui se base sur l'interdépendance entre les acteurs (Morris, Morris et Jones, 2007 : 95). Selon les défenseurs de la seconde approche, la coordination doit plutôt être vue comme les interactions entre les acteurs interdépendants à l'extérieur des structures hiérarchiques traditionnelles. Outre le fait que cette deuxième approche se rapporte à la coordination interorganisationnelle, une des principales différences réside dans le fait que les plus hauts dirigeants n'ont que très peu ou pas du tout d'autorité sur les acteurs à l'intérieur des autres organisations. C'est en fait l'approche des réseaux qui fait appel à la négociation et à l'ajustement mutuel plutôt qu'à l'autorité formelle et aux règles (Kapucu, 2005; Morris, Morris et Jones, 2007 : 95).

4.4.1. Se positionner pour coordonner efficacement

En faisant le parallèle entre les définitions que nous avons donné de la coordination et du positionnement, plusieurs éléments se recourent. Selon la figure 2, nous avons vu que les ressources et les capacités mènent à des compétences distinctives et, éventuellement, à un

rendement supérieur. Un tel rendement devrait permettre à une organisation de mieux pouvoir s'acquitter de son mandat. Or, nous avons également vu comment les ressources et les capacités internes d'une organisation peuvent influencer son positionnement. Dans le cas de la sécurité civile, son mandat concerne surtout la coordination des ministères et organismes gouvernementaux en planification et lors d'un sinistre. Parmi les neuf ressources et capacités internes qui peuvent influencer le positionnement, plusieurs d'entre elles sont particulièrement importantes pour la coordination : les ressources humaines, l'entrepreneuriat, le leadership, l'autorité et le pouvoir. Bien que leur contribution puisse être plus variable, les ressources informationnelles, les ressources institutionnelles et la politique de mise en œuvre efficace ont une importance accrue en sécurité civile et pour la coordination.

Par ailleurs, le positionnement initial, les priorités gouvernementales, la proximité des lieux de pouvoir et l'arrimage politico-administratif entretiennent des liens étroits. Plus une organisation s'occupe d'un enjeu prioritaire, plus elle devrait être située près des lieux de pouvoir et obtenir davantage de ressources pour s'acquitter de son mandat et influencer son positionnement. Outre la politique de mise en œuvre efficace qui peut détailler les responsabilités de chacun des acteurs impliqués dans la gestion d'un sinistre, l'appui du politique confère un pouvoir important à l'organisation coordonnatrice. Le positionnement de cette dernière est donc amélioré, tout en la rendant plus efficace dans sa coordination. Une organisation qui se positionne crée une image ou une identité dans la tête des membres de l'administration publique, ce qui devrait la rendre plus efficace vis-à-vis de son mandat et vice versa, une organisation qui arrive à se démarquer en accomplissant efficacement son mandat devrait logiquement créer une image ou une identité dans la tête des membres de l'administration publique, et donc se positionner. Dans la présente étude, nous considérons que ces deux aspects vont de pair et que l'un peut être un indicateur de l'autre.

Dans le cadre théorique, nous avons d'abord défini la stratégie dans ses fondements théoriques et ensuite dans son application pratique pour comprendre ce qu'elle est, ses objectifs, les divers angles sous lesquels elle peut être abordée, mais aussi comment elle

est élaborée dans une organisation. Puisque nous étudions le positionnement actuel d'une organisation et comment il s'est développé au fil du temps, nous retenons la stratégie comme modèle, soit sous l'angle d'une réalisation de la stratégie passée et aussi comme position par rapport à ses homologues. Le diagnostic externe permettra de comprendre, comme le veut l'école environnementale, les réactions de l'organisation par rapport aux changements dans son environnement. Le diagnostic interne occupera une place importante dans cette étude. L'organisation étudiée étant publique, elle n'a pas choisi son positionnement initial dans l'administration publique et elle n'a que très peu d'influence sur celui-ci. Il en est tout autre des ressources et des capacités internes qu'elle peut utiliser pour s'assurer un meilleur positionnement, d'où l'importance de l'école entrepreneuriale qui met l'emphase sur les caractéristiques personnelles des dirigeants. Comme le positionnement final de l'organisation résulte d'un processus de négociation entre le micropouvoir et le macropouvoir, l'école du pouvoir permettra d'expliquer l'apport de chacune de ces composantes du positionnement. Les ressources et les capacités internes seront mises en parallèle avec le mandat de l'organisation, soit la coordination de la planification et la coordination de l'intervention. Nous verrons dans la prochaine section les choix méthodologiques qui dictent la façon dont l'étude a été menée.

5. Choix méthodologiques

5.1. La recherche documentaire

La recherche fait appel à une approche inductive : trois rapports post-événements ont d'abord été approfondis pour, d'une part, comprendre les lacunes reliées à chacune des interventions et, d'autre part, prendre connaissance des recommandations formulées. Comme nous l'avons vu, ces trois rapports sont le rapport Denis (1990) à la suite de l'incendie dans un entrepôt de BPC, le rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages (Commission Nicolet, 1997) et le rapport de la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998 (Commission Nicolet, 1999a). D'autres documents ont été consultés pour bien comprendre le fonctionnement de la sécurité civile au Québec et la manière dont il a évolué. C'est notamment le cas de la *Loi sur la sécurité civile*, de l'information sur le Plan national de sécurité civile (Ministère de la Sécurité publique, 2010b), sur les organismes de coordination en sécurité civile (Ministère de la Sécurité publique, 2009b), sur le partage des responsabilités (Ministère de la Sécurité publique, 2010a) et sur les approches et principes en sécurité civile (Ministère de la Sécurité publique, 2008a).

5.2. Le cadre théorique

La question de recherche a ensuite été élaborée à partir de la recherche documentaire qui relevait une problématique récurrente pour la sécurité civile. Les principaux concepts en lien avec la question ont été identifiés et définis en tenant compte du sujet de la recherche. La mise en parallèle du modèle de Ritti et Silver (1986), soit l'exemple d'une organisation ayant développé son positionnement en misant sur ses ressources et ses capacités internes, et des constats de Kusumasari, Alam et Siddiqui (2010), qui ont établi que la capacité à gérer les sinistres est influencée par plusieurs facteurs qui sont des ressources et des capacités internes, a permis d'expliquer le lien entre le positionnement

de la sécurité civile et son efficacité. La recension des écrits a mené à l'élaboration du cadre théorique qui est utilisé pour identifier les éléments à observer sur le terrain.

5.3. La collecte des données

L'utilisation d'un design flexible est tout indiquée pour ce genre d'étude, car une méthode qualitative permet d'évaluer, grâce à des observations et des entretiens, différents indicateurs comme les ressources et les capacités internes, le positionnement initial et l'efficacité de la coordination faite par la sécurité civile lors d'événements majeurs. L'analyse qualitative découlant de ce design flexible permet une connaissance approfondie de la réalité et d'un phénomène en particulier (Gauthier, 2008). La stratégie de vérification mise sur une démarche ethnographique qui est définie comme « tout type d'enquête qui repose sur une insertion personnelle et de longue durée du chercheur dans le groupe qu'il étudie » (Schwartz, 1993, cité dans Buscatto, 2012). Il ne s'agit toutefois pas d'une ethnographie classique, mais plutôt d'une ethnographie des organisations. Pour faire face à un environnement constamment en changement, les organisations se complexifient et se fragmentent, d'où l'importance d'en adopter une conception dynamique. Les organisations reposent sur un « un mode de coordination plus distribué des activités, elle aussi, plus distante, plus immatérielle, moins contrôlable » (Borzeix et Cochoy, 2008 : 275). C'est notamment le cas de la sécurité civile au Québec, qui comprend une direction générale, la DGSCSI, au MSP et les organismes de coordination, dont l'OSCQ, le CSCQ et les ORSC. Ces organismes sont plus des réseaux d'individus qui se rencontrent périodiquement et qui sont eux-mêmes issus de différentes organisations. Plus large encore, la sécurité civile regroupe aussi les coordonnateurs ministériels des ministères et organismes, de même que leurs équipes respectives. Il devient donc plus difficile d'étudier la sécurité civile et il n'est plus possible de s'arrêter à la direction générale. Comme l'explique Laude, Vignon et Waelli (2012), « la spécificité des méthodes ethnographiques vient de ce qu'elles permettent de *voir les organisations de l'intérieur* » (p. 58). Selon Yanow (2012), la recherche ethnographique s'adresse à deux approches : réaliste-objectiviste et constructiviste-interprétativiste. Dans le cas de la deuxième approche, « [ethnographers] can proceed from the perspective that social

realities are intersubjectively constructed, seeing themselves as co-constructors and co-interpretors of the meaning(s) of organizational events along with situational members, reflecting on their own roles in shaping those interpretations » (Yanow, 2012 : 3). C'est précisément ce dont il est question ici.

L'ethnographie fait référence à une stratégie de recherche qui comprend des observations, des discussions avec des individus et l'étude d'artefacts matériels (Yanow, 2012). Pour une ethnographie des organisations, ces artefacts matériels sont des rapports annuels, des correspondances, des communications internes, etc. (Yanow, 2012). Dans notre cas, les rapports annuels du ministère de la Sécurité publique ont été consultés pour la période entre 1989 et 2012, de même que plusieurs documents de référence sur le fonctionnement et les activités de la sécurité civile au Québec. Comme la période de temps étudiée est longue et commençait il y a de plus de 20 ans, les rapports post-événements rédigés par des individus à l'extérieur de l'organisation ont constitué une importante source d'observations faites sur la sécurité civile. La technique de collecte de données pour l'aspect des discussions avec individus a été l'utilisation d'entrevues semi-dirigées. Le questionnaire comprenait 10 questions : une question d'introduction et les neuf autres sur l'efficacité de la sécurité civile, son positionnement initial, ses ressources et ses capacités internes et sur sa coordination (voir le questionnaire complet à l'annexe 6). Quelques individus rencontrés étaient des professionnels, mais la majorité des personnes étaient des gestionnaires et des cadres de différents niveaux au sein des organismes gouvernementaux ciblés initialement, soit la DGSCSI du MSP, le ministère du Conseil exécutif et le Secrétariat du Conseil du trésor. Après une dizaine d'entrevues, constatant que les personnes interrogées dans ces deux dernières organisations avouaient souvent connaître peu la sécurité civile et que les personnes de la DGSCSI avaient des propos similaires, nous avons alors décidé d'interroger les coordonnateurs ministériels en sécurité civile au sein des ministères et organismes interpellés dans le PNSC. Ainsi, nous avons interrogé 25 personnes au total lors de 22 entrevues. Comme l'illustre le tableau 1, deux de ces entrevues ont été réalisées avec plus d'une personne à la fois. Les entrevues ont duré entre 25 et 75 minutes selon la disponibilité des personnes interrogées.

Tableau 1 : Nombre d'entrevues réalisées et de personnes interrogées

Organisme	Nombre de personnes interrogées
Ministère de la Sécurité publique - DGSCSI	9
Ministère du Conseil exécutif	4
Secrétariat du Conseil du trésor	4
Responsables de la sécurité civile en lien avec le PNSC	8
Nombre d'entrevues	22
Entrevues avec deux individus	1
Entrevues avec trois individus	1
Total	25

Puisque le sujet de la recherche concerne les politiques publiques et la gestion, les entrevues ont été menées avec des membres de l'administration publique et non des personnalités issues de la sphère politique. En effet, les hautes fonctions publiques canadienne et québécoise sont inspirées du modèle de Whitehall où la neutralité politique, la carrière, la permanence et le professionnalisme sont valorisés. Malgré le fait que les ministres soient dépositaires de l'essentiel des pouvoirs et des responsabilités, ils demeurent rarement plus de deux ans dans un poste et, contrairement aux sous-ministres, ils ne sont pas toujours choisis en fonction de leur connaissance du domaine d'affectation (Bourgault et Carroll, 1997 : 96).

La première entité visée était la DGSCSI et nous y avons interrogé des individus à la planification, aux opérations et au rétablissement. En incluant le sous-ministre de la Sécurité publique, 22 personnes pouvaient être rencontrées : le sous-ministre associé, le directeur général, trois directeurs, le directeur du Centre des opérations gouvernementales, sept chefs de service et sept directeurs régionaux. Parmi elles, nous en avons interrogé neuf qui étaient, pour la majorité, à la sécurité civile depuis de nombreuses années. Ensuite, le secrétaire général et les principaux gestionnaires qui travaillent au ministère du Conseil exécutif ont également été sollicités pour des entrevues semi-dirigées, de même que les cadres du Secrétariat du Conseil du trésor. Par ailleurs, plusieurs personnes interrogées étaient dans la fonction publique depuis des années et elles étaient en poste lors d'événements marquants non seulement comme le rapatriement des ressortissants canado-libanais en 2006, les inondations à Rivière-au-Renard en 2007, l'accueil des Haïtiens à Montréal en 2010 et les inondations en

Montérégie en 2011, mais aussi comme les pluies diluviennes du Saguenay en 1996 et la tempête de verglas de 1998. Enfin, les coordonnateurs de sécurité civile dans les différents ministères et organismes interpellés dans le PNSC ont été sollicités. Parmi eux et leurs équipes, huit personnes ont été interrogées, sur un total d'une quarantaine de personnes. Au total, la population compte environ 90 personnes.

La population comprend des gestionnaires et des cadres de différents niveaux au sein de la DGSCSI, du ministère du Conseil exécutif et du Secrétariat du Conseil de trésor. Les gestionnaires ont été choisis selon leurs fonctions (par exemple : responsables des politiques et de la réglementation, responsables de la planification, etc.) et donc l'échantillon est non probabiliste. La représentativité de l'échantillon importe peu pour la présente recherche, car c'est davantage la compréhension de la situation québécoise qui nous préoccupe. C'est la saturation des données qui a indiqué si la situation était bien cernée. En fait, l'échantillon n'est pas représentatif statistiquement⁵, mais a été conçu comme un idéal-type de la population visée.

Lors de la phase de collecte de données, le nombre de personnes interrogées a varié en fonction de la saturation sémantique. En effet, la saturation sémantique est atteinte quand deux conditions sont remplies : lorsque les nouveaux entretiens semi-dirigés n'apportent plus de nouveaux éléments et lorsque l'échantillon des entretiens est suffisamment diversifié parce que la variété des situations a été explorée (Romelaer, 2005). En effet, la dix-neuvième entrevue a apporté des éléments nouveaux, la vingt-et-unième entrevue a apporté un élément nouveau, tandis que la vingtième et la dernière entrevue n'en ont pas apporté, mais démontrait que tous les éléments avaient été bien cernés.

La validité externe d'une étude est relative au fait que les résultats obtenus sont généralisables à d'autres cas qui n'ont pas été observés pour l'étude. Les résultats tirés de l'information empirique et les conclusions de l'analyse ne pourront pas être généralisés

⁵ Pour donner un ordre de grandeur, il faudrait un échantillon de 73 personnes pour une population de 90 individus et un échantillon de 80 personnes pour une population de 100 individus pour que l'échantillonnage soit représentatif (Krejcie et Morgan, 1970).

en raison du modèle de sécurité civile spécifique au Québec et du fait que l'échantillon est non représentatif de la population (Beaud, 2008). Une enquête ethnographique peut asseoir sa validité scientifique sur diverses méthodes, dont la comparaison, la quantification, la triangulation, la saturation ou une analyse réflexive de la relation d'enquête (Buscatto, 2005; Buscatto 2008; Buscatto, 2010; Silverman, 2010, cités dans Buscatto 2012).

Les considérations éthiques sont présentes dans le cas de la présente recherche, mais elles ne sont pas problématiques. Les domaines de la sécurité civile, de la gestion des risques et de la gestion de crises font cependant appel à des informations sensibles et parfois confidentielles. Toutefois, le fait d'étudier la coordination et le positionnement faisait en sorte que les données étaient plus accessibles. Le projet a été soumis au comité d'éthique de l'ENAP sur la recherche qui a approuvé la démarche avant de la mettre en application sur le terrain. Avant chaque entretien, un formulaire de consentement a été présenté aux participants et signé par la personne qui a réalisé l'entrevue et le participant. Ce formulaire comprenait les clauses suivantes : la confidentialité des propos échangés, l'autorisation d'enregistrer l'entretien et les modalités concernant le retrait du participant de la recherche.

5.4. L'analyse des données

Les propos recueillis au cours des entrevues ont été enregistrés avec l'autorisation des participants et ensuite transcrits intégralement. Ils ont été analysés de façon qualitative et traités avec le logiciel de traitement de données NVivo selon les thèmes et sous-thèmes récurrents. Nous avons d'abord utilisé l'arborescence du positionnement, incluant le positionnement initial, ses composantes et les différentes ressources et capacités internes d'une organisation. Nous avons aussi utilisé les codes pour classer les commentaires sur chacun des événements majeurs commentés par les personnes interrogées. Le logiciel NVivo a ainsi permis de concevoir une arborescence analytique pour regrouper l'information par thématique afin d'en tirer des conclusions en faisant le lien entre l'apport de la théorie et les informations empiriques.

6. Analyse et discussion

La présente recherche a pour objectif d'étudier le positionnement de la sécurité civile au sein de l'administration publique québécoise, de 1988 à 2012. Nous avons identifié les composantes du positionnement d'une organisation publique et expliqué comment les ressources et les capacités internes peuvent l'influencer. Dans la problématique, nous avons traité de trois rapports post-événements qui soulevaient des problématiques en lien avec le positionnement et des recommandations à cet égard. Ensuite dans le cadre théorique, nous avons vu comment la stratégie et le positionnement sont liés, quelles en sont les composantes, quelles sont les ressources et les capacités internes, ainsi que la façon dont elles peuvent influencer le positionnement. Nous avons par la suite défini ce qu'est la coordination et comment l'efficacité d'une organisation à s'acquitter de son mandat peut aller de pair avec son positionnement, notamment dans le cas d'une organisation publique. Pour faciliter l'analyse, nous présentons d'abord, de façon chronologique et par thèmes de 1988 à 2012, l'efficacité de la sécurité civile à s'acquitter de son mandat et sa coordination. De cette façon, il est plus facile, d'une part, de voir comment elle a évolué dans le temps et par rapport aux types d'événements et, d'autre part, de mieux comprendre le développement des ressources et des capacités internes en ayant une référence chronologique. Ce cadre de référence permet également de voir les effets d'un changement d'une des ressources ou capacités internes sur les autres et de faire des parallèles avec l'efficacité de la sécurité civile. Nous expliquons donc la façon dont les événements ont été coordonnés, les changements qui ont été apportés au cours des années et leurs conséquences. Pour ce faire, nous combinerons les informations publiques au sujet de ces événements, les commentaires des personnes interrogées lors des entrevues et les éléments théoriques portant sur la coordination. Nous analysons ensuite le positionnement initial, ainsi que les ressources et les capacités internes qui peuvent l'influencer, de même que leur évolution de 1988 à 2012. Nous terminons par une évaluation globale du positionnement de la sécurité civile en combinant tous ces éléments.

6.1. L'efficacité de la sécurité civile au plan de la coordination

Dans la chronologie des événements que nous présentons, nous incluons des événements majeurs qui ont eu lieu au Québec depuis 1988 et des événements qui se sont déroulés à l'extérieur du Québec, mais qui ont nécessité une intervention de la sécurité civile, notamment en raison des conséquences domestiques de ces événements internationaux. À la fin de cette section, nous portons un jugement préliminaire sur l'amélioration ou la détérioration du positionnement de la sécurité civile d'après l'efficacité de sa coordination à l'aide des faits connus et des propos des personnes interrogées mis en lumière grâce aux notions provenant du cadre théorique.

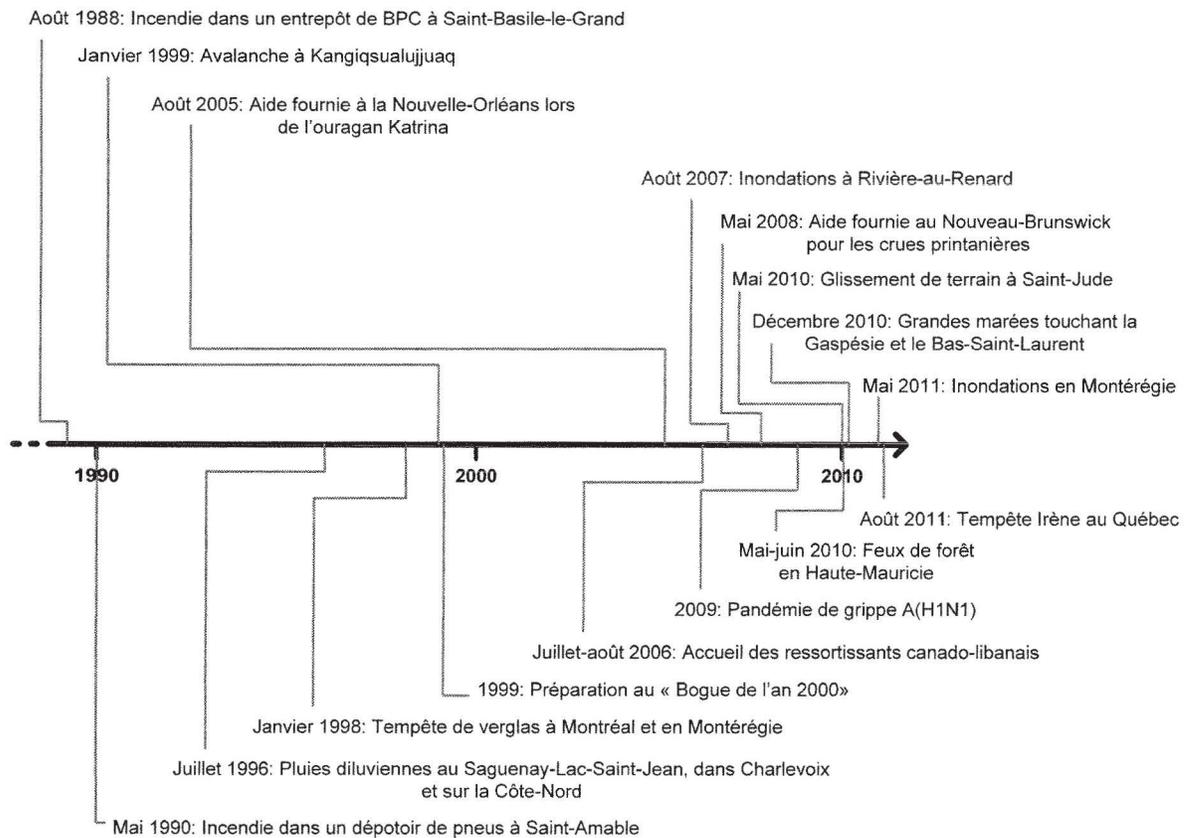


Figure 5 : Ligne du temps marquant des événements impliquant la sécurité civile de 1988 à 2012 (liste non exhaustive)

6.1.1. Les deux incendies qui ont marqué les débuts de la sécurité civile

Les deux premiers événements qui ont marqué les débuts de la sécurité civile sont deux incendies : le premier dans un entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand en 1988 et le second dans un dépôt de pneus à Saint-Amable en 1990. Bien que ces événements datent de plus de 20 ans, ils ont tout de même été mentionnés par une ou deux personnes lors des entrevues. Elles n'ont toutefois pas été en mesure de donner beaucoup de détails sur ces événements, sinon que c'est la Sûreté du Québec qui a assuré la coordination sur le terrain à Saint-Basile-le-Grand (entrevue 7). Rappelons que d'une part, même si le Comité de sécurité civile du Québec avait été créé par le Conseil des ministres en février 1988, son mandat n'a toutefois été précisé qu'au mois de mai de l'année suivante (Commission Nicolet, 1999b : 121). En n'ayant pas d'objectifs précis, il a été difficile pour la sécurité civile d'interagir avec les autres acteurs impliqués pour s'entendre sur des objectifs communs, de travailler dans le même sens et donc de se coordonner efficacement (Comfort, 2007; Janes, 2010). D'autre part, la Direction générale de la sécurité civile a été créée au ministère de la Sécurité publique au printemps 1989 (Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2002a). En 1988, le leadership de la sécurité civile était séparé entre le Bureau de la Protection civile et le Comité de sécurité civile et il était trop faible pour s'imposer face à celui de la Sûreté du Québec. Cette dernière est intervenue très tôt dans le cas de Saint-Basile-le-Grand en érigeant un périmètre de sécurité et était déjà bien installée au cœur de l'événement, discréditant la sécurité civile qui a été incapable de s'imposer pour assurer la coordination de l'événement. En l'absence d'autorité de l'une par rapport à l'autre et travaillant dans un rapport de compétition, les deux organisations n'étaient pas prêtes à participer volontairement à la coordination et celle-ci en a souffert (Kapucu, 2005; Comfort, 2007). Quelques-uns des intervenants interrogés ont été impliqués dans ces deux événements et ont pu émettre un jugement sur la coordination de la sécurité civile. Ceux qui l'ont fait ont répété les faits connus : le leadership était exercé surtout par la Sûreté du Québec, corroborant ainsi le fait que la coordination de la sécurité civile a été déficiente (entrevue 7).

6.1.2. La décennie 1990 : les pluies diluviennes et le verglas

Lors de la décennie 1990, deux événements se sont cristallisés dans la mémoire collective québécoise : les pluies diluviennes qui ont touché le Saguenay-Lac-Saint-Jean, Charlevoix et la Côte-Nord en 1996, de même que la tempête de verglas en 1998. C'est plus de la moitié des 22 personnes interrogées qui les ont mentionnés. La présence de la sécurité civile était connue lors de ces deux événements, mais son rôle l'était beaucoup moins. Certaines personnes interrogées travaillaient à l'époque pour le gouvernement et ont eu des tâches en lien avec l'intervention lors de ces événements, alors que d'autres y ont assisté par le biais des médias. Les pluies diluviennes du Saguenay et la tempête de verglas figurent dans la mémoire collective non seulement par les images qui en ont été diffusées par les médias et par la gravité des dommages, mais également par les importants rapports qui en ont résulté. La première Commission Nicolet a été chargée de faire la lumière sur la gestion des barrages au Québec, alors que la seconde a scruté à la loupe la réponse gouvernementale à l'occasion de la tempête de verglas. Pour ce dernier événement, elle a d'ailleurs produit le volumineux rapport Nicolet comprenant de nombreuses recommandations, notamment à l'égard de la sécurité civile.

Quelques personnes ont mentionné lors des entrevues que la gestion de la tempête de verglas a été difficile (entrevues 3, 7, 11 et 14) et certaines d'entre elles ont soutenu qu'elle a été plus difficile que la gestion des pluies diluviennes de 1996 (entrevues 11 et 14). Plusieurs facteurs ont contribué au manque d'arrimage et à la coordination déficiente lors de la tempête de verglas : le manque de préparation (entrevue 14), le manque d'expérience et la nature nouvelle de l'événement (entrevue 3), la durée de la tempête de verglas (entrevue 14) et l'ambiguïté quant au leader de la réponse gouvernementale (entrevue 7). La nature nouvelle de l'événement est contestable lors de la tempête de verglas : le Québec avait déjà connu des conditions climatiques extrêmes, mais ses conséquences, soit l'effondrement d'une importante partie du réseau électrique et la paralysie des moyens de transport, elles, étaient une première. Le manque de culture de sécurité civile au Québec, décrit dans le rapport de la Commission Nicolet de 1998, est en lien avec la nouveauté des conséquences aussi importantes, dont découle logiquement un

manque d'expérience. Pour leur part, le manque d'expérience et le manque de préparation expliquent l'ambiguïté du leadership de la réponse gouvernementale. En effet, un leader n'attend pas d'être découvert ou sollicité dans ce sens, il s'impose plutôt de lui-même (Gortner, Mahler et Nicholson, 1993). Or, la sécurité civile ne disposait pas d'une autorité sur ses pairs lui permettant de les coordonner et elle n'a pas reçu clairement dans les médias l'appui du politique à cet effet.

Les souvenirs des pluies diluviennes du Saguenay et de la tempête de verglas ont aussi été marqués par les rapports Nicolet. Quelques interlocuteurs en ont parlé lors des entrevues pour dire que ces deux rapports ont été très bénéfiques à l'égard de la sécurité civile en raison des recommandations qu'ils renfermaient et des conséquences qu'ils ont eues (entrevues 1, 12 et 14). Le deuxième rapport mettait l'accent sur la culture de sécurité civile (entrevue 1) et a permis l'évolution de la connaissance et de la sensibilisation face à la sécurité civile (entrevue 1). La tempête de verglas et le rapport Nicolet qui l'a suivie ont été des précurseurs de la *Loi sur la sécurité civile* adoptée en 2001.

6.1.3. Les rapatriements

La sécurité civile et ses organismes de coordination ont été mis à contribution pour la coordination de nombreux événements survenus au Québec, mais également pour des événements internationaux ayant des conséquences domestiques. C'est le cas du rapatriement des ressortissants canado-libanais à l'été 2006 et de l'accueil des Haïtiens à la suite du tremblement de terre de janvier 2010. Mandaté par le gouvernement fédéral pour rapatrier les Canadiens du Liban, le gouvernement du Québec s'est rapidement tourné vers l'OSCQ pour coordonner la prise en charge des ressortissants qui arrivaient à l'aéroport de Montréal. Même si l'OSCQ n'avait pas été mise à contribution auparavant pour un événement qui se produisait à l'extérieur du Québec et que ce type d'opération impliquait des partenaires qui n'étaient pas habituels pour la sécurité civile en intervention, plus de la moitié des interlocuteurs ayant parlé de cet événement ont affirmé que ce fut un succès (entrevues 1, 7, 12 et 13). Il faut cependant reconnaître que

l'ampleur de cet événement n'est pas comparable à celle des pluies diluviennes du Saguenay et de la tempête de verglas et qu'il est plus facile d'agir quand peu d'intervenants sont directement touchés par l'événement. L'efficacité de la coordination lors du rapatriement des Canado-Libanais s'explique par sa qualité, l'engagement de tous les partenaires et la réponse adaptée aux besoins de la clientèle grâce à des ajustements rapides dans la réponse gouvernementale (entrevue 12). En effet, le fait d'avoir des partenaires engagés dans la poursuite d'un but commun fait référence au concept même de coordination (Comfort, 2007; Janes, 2010). Un interlocuteur a attribué le succès de l'OSCQ au fait qu'elle avait une reconnaissance et avait fait ses preuves, faisant ainsi référence à la crédibilité et à la visibilité, soit aux ressources institutionnelles (entrevue 1). Un autre a ajouté que les problèmes n'ont pas nécessairement été montrés dans les médias et que l'appui du politique avait été très utile (entrevue 13). La coordination horizontale interne de la fonction publique a été plus facile, car les partenaires ont été contraints de collaborer (Comfort, 2007) en raison de l'appui du politique et cette collaboration est cruciale pour le succès de la coordination. Un des interlocuteurs a mentionné : « Les facteurs de succès de l'opération Liban, je pense que ça a été d'abord et avant tout la reconnaissance des contributions potentielles de l'ensemble des partenaires » (entrevue 7), alors qu'un autre expliquait que « De façon générale, les ministères qui collaborent à la sécurité civile sont toujours très positifs, très ouverts, très enclins à offrir leur contribution » (entrevue 12). Le gouvernement du Québec a d'ailleurs reçu le prix spécial, hors catégorie, du cèdre et de l'érable, de la Chambre de commerce canado-libanaise pour l'Opération Liban en 2006. Les interlocuteurs qui ont qualifié cette opération de réussite ont tous vu la gestion de ce rapatriement de près; l'efficacité de la coordination a été moins connue de ceux qui n'y ont pas participé.

Quant à l'accueil des Haïtiens à Montréal, près de la moitié des interlocuteurs en ont parlé, plusieurs ont mentionné que la sécurité civile a été efficace dans toutes les interventions et qu'il est difficile de les comparer entre elles en raison de leur nature très différente. Quelques-uns ont tout de même affirmé que l'Opération Haïti a été gérée plus efficacement grâce aux leçons apprises lors de l'Opération Liban. Nous n'avons pas

expressément prévu l'importance de l'expérience dans la section sur l'expertise, mais c'est la deuxième fois qu'elle est mentionnée par les personnes interrogées.

6.1.4. Les inondations : Rivière-au-Renard et Montérégie

Les inondations sont des événements récurrents au Québec et certaines ont été plus marquantes que d'autres. C'est le cas des inondations de Rivière-au-Renard en 2007 qui a beaucoup retenu l'attention à cause de sa forte médiatisation. Les deux décès survenus lors de cet événement, conséquence tragique très peu fréquente lors d'inondations au Québec, expliquent ce phénomène. Quelques interlocuteurs ont parlé de cet événement et certains parmi eux ont mentionné qu'il avait été bien géré. Bien qu'ils n'aient pas précisé les raisons de cette bonne gestion, il est fort possible que ce soit relié à la grande expérience de la sécurité civile en matière d'inondations, ainsi qu'à la structure de la sécurité civile au Québec qui est désormais mieux organisée et qui a été utilisée à maintes reprises dans le passé. Relativement habituée à ce genre de sinistre et mieux connue de ses partenaires, la sécurité civile a eu plus de facilité à prendre le leadership. Par ailleurs, le PNSC était en cours de rédaction et les partenaires avaient une meilleure idée de ce qui était attendu d'eux. On peut penser que la coordination a été efficace aussi grâce à la médiatisation de l'événement qui a forcé les partenaires à avoir des objectifs communs (Comfort, 2007; Janes, 2010). Comme la sécurité civile n'a pas d'autorité formelle sur ses partenaires, la coordination a été faite davantage par l'ajustement mutuel décrit dans l'approche des réseaux (Kapucu, 2005; Morris, Morris et Jones, 2007).

Plus récemment, les inondations en Montérégie ont marqué toute la province en raison de leur importance en termes de durée, d'étendue et de population touchée. Plusieurs ont avoué ne pas avoir l'information nécessaire pour juger de l'efficacité de la gestion, seulement deux ont dit qu'elle s'était bien passée. Selon les propos tenus, la sécurité civile était présente sur le terrain, elle était bien structurée et elle a exercé un fort leadership opérationnel (entrevue 16). Les autres qui en ont parlé ont tous mentionné que la gestion avait été plus difficile. Les raisons évoquées sont nombreuses : la durée de l'intervention sur plusieurs semaines, le grand nombre de personnes et d'entreprises

touchées, ainsi que l'implication des personnalités politiques. La Montérégie est une région densément peuplée qui ne subit pas autant d'inondations que d'autres régions du Québec comme la Beauce. Le niveau de préparation des municipalités et le leadership des maires ont été très variables d'une municipalité à l'autre. Le niveau de l'eau est monté rapidement, rendant presque inutiles les mesures de protection habituelles comme la mise en place de sacs de sable, d'où l'utilité limitée des Forces canadiennes. Une fois l'eau montée et la population hors de danger, la sécurité civile continuait d'informer la population, faisait le lien avec les municipalités et préparait l'évaluation des dommages avant l'émission des chèques d'aide financière. Il fallait attendre que l'eau se retire pour amorcer la réintégration des domiciles et la reconstruction. Toutefois, ces activités quotidiennes qui sont rapidement devenues routinières n'étaient pas d'intérêt pour les médias. Le niveau de l'eau est demeuré élevé longtemps et il a été véhiculé dans les médias que le gouvernement ne faisait rien de plus pour aider la population. À cet effet, plusieurs personnes interrogées ont parlé de l'importance de gérer les perceptions en sécurité civile : « C'est que quand on fait de la sécurité civile, ce qui est important, il y a deux affaires qui sont importantes, oui gérer l'événement, et la deuxième, gérer les perceptions. » (entrevue 13). Une autre a plutôt parlé de « vide » :

« si les hautes autorités au niveau administratif, je parle au niveau sous-ministres associés, sous-ministres, ils ne vont pas... s'ils sont pas capables de voir les enjeux d'avance, ils ont pas cette vision-là supposons, pis qu'ils sont pas capables de traduire ces enjeux-là en réponse adaptée pour les communautés, ben il se crée un vide. » (entrevue 2).

Questionné à savoir s'il y a eu un vide lors des inondations en Montérégie, l'interlocuteur a répondu : « Je pense qu'il y a eu un vide un moment donné, qu'on n'a pas su voir les enjeux qui s'en venaient et après ça on a réagi. », avant d'insister sur le fait que c'était sa vision personnelle des événements. En Montérégie, ce « vide » a entraîné l'arrivée massive des politiciens sur le terrain. L'implication et la présence de politiciens ont été citées par de nombreuses personnes interrogées comme étant une source de difficultés parce que le politique n'a pas une connaissance aussi poussée des structures et de leur fonctionnement en sécurité civile que les membres de l'administration publique (entrevue 15) et surtout parce qu'ils n'ont pas la même logique opératoire, soit une logique

d'élections et de court terme (entrevue 14). Par contre, certains ont rappelé que cette présence était parfois avantageuse grâce à l'appui dont elle était assortie en accentuant l'importance donnée à un événement et à sa gestion, facilitant ainsi les échanges entre les partenaires.

6.1.5. La pandémie de grippe A(H1N1)

Un autre événement majeur a retenu l'attention : la pandémie de grippe A(H1N1) en 2009. La plupart des interlocuteurs ont évoqué sa singularité, notamment par la nature de l'événement qui interpellait d'abord et avant tout le MSSS, un ministère et un réseau qui travaillent généralement en vase clos, notamment pour leurs communications (entrevue 7). Les dirigeants du MSSS ont toutefois rapidement réalisé que les conséquences de cette potentielle pandémie étaient diversifiées et se sont rendus à l'évidence que plusieurs ministères et organismes du PNSC étaient interpellés. Bien que la coordination soit assurée par l'OSCQ, deux organisations ont joué un rôle prépondérant : le MSSS et Services Québec, qui gérait les communications et la diffusion d'information à la population conformément à la mission Communication dans le PNSC. Les difficultés rencontrées s'expliquent par la nouveauté et la complexité de la problématique, son ampleur sur toutes les régions du Québec et la nécessité de cohérence entre les ministères et organismes. Somme toute, la coordination a été difficile pendant l'événement, mais les résultats de la planification ont été satisfaisants. Tous les partenaires ont contribué à la planification et la coordination s'est avérée efficace (entrevues 1 et 2) (Comfort, 2007; Janes, 2010). Même si les acteurs impliqués dans l'intervention sont interdépendants, le phénomène de chasse gardée a été observé à quelques reprises lors de la coordination de la sécurité civile, notamment lors de la gestion de la pandémie. Or, ce phénomène diminue la participation et le volontariat des acteurs, rendant ainsi la coordination plus difficile (Kapucu, 2005; Comfort, 2007).

6.1.6. Autres événements auxquels a participé la sécurité civile

Parmi les événements majeurs qui ont eu une incidence sur la sécurité civile, plusieurs autres ont été mentionnés par un petit nombre d'interlocuteurs. C'est le cas de l'avalanche à Kangiqsualujuaq dans le Nord-du-Québec en 1999, la préparation pour le « Bogue de l'an 2000 » et les attentats du 11 septembre 2001 à New York. Le Québec a également envoyé du matériel à la Nouvelle-Orléans lors de l'ouragan Katrina en 2005. En mai 2008, la DGSCSI a envoyé des effectifs prêter main forte à leurs compatriotes néo-brunswickois lors des crues printanières dans le cadre du Protocole d'entente internationale d'aide à la gestion des urgences, signé par les États américains du Maine, du Massachusetts, du New Hampshire et du Vermont et les provinces du Québec, du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve-et-Labrador, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard (Ministère de la Sécurité publique, 2008b : 12). Plus récemment, la sécurité civile a été impliquée lors du glissement de terrain à St-Jude en mai 2010, des incendies de forêt en Haute-Mauricie en mai et juin de la même année, des grandes marées en décembre 2010 et lors du passage de la tempête Irène au Québec en août 2011.

6.1.7. La coordination de la sécurité civile, de 1988 à 2012

Certaines personnes interrogées qui étaient en mesure de qualifier l'efficacité de la gestion et de la coordination faites par la sécurité civile lors d'événements majeurs ont tenu des propos similaires. De 1988 à 1998, il est possible de distinguer deux périodes dans l'évolution de la sécurité civile. Alors qu'elle était peu présente lors de l'incendie dans un entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand en 1988 et de l'incendie dans un dépotoir de pneus à Saint-Amable en 1990, sa présence était plus connue lors des pluies diluviennes au Saguenay en 1996 et lors de la tempête de verglas en 1998. Même si la sécurité civile a beaucoup travaillé à l'occasion de ces deux derniers événements, son rôle était encore peu connu. Des rapports ont été rédigés après trois de ces événements et leur importance en termes de personnes impliquées et de profondeur des réflexions était croissante, tout comme l'ampleur des sinistres en question. Ainsi, l'incendie dans un entrepôt de BPC a donné lieu à un premier rapport, les pluies diluviennes du Saguenay

ont mené à une Commission scientifique et technique qui s'est penchée sur un aspect de l'événement, soit la gestion des barrages, et à un rapport (Commission Nicolet, 1997) et la tempête de verglas a engendré, elle aussi, une Commission scientifique et technique, mais cette dernière s'est penchée sur tous les événements relatifs à la tempête de verglas et elle a produit un volumineux rapport (Commission Nicolet, 1999a). Ce dernier a permis de cerner les problématiques et d'identifier des moyens de les résoudre, menant notamment à l'adoption de la *Loi sur la sécurité civile* en 2001.

La nouvelle loi a donc influencé le travail de la sécurité civile et l'événement majeur qui a suivi, soit le rapatriement des Canado-Libanais en 2006, a pu profiter d'une coordination améliorée. Il faut aussi prendre en considération que les travaux pour élaborer le PNSC étaient commencés et que les responsabilités des divers ministères et organismes en matière de sécurité civile s'élaboraient. Par ailleurs, la coordination de cet événement a bien fonctionné, mais il faut remettre en perspective que l'ampleur n'était pas la même et que les intervenants n'étaient pas impliqués dans le sinistre comme victimes. Il est difficile de tirer des conclusions d'après les entrevues pour la période entre 1998 et 2006. Même si certains événements ont eu lieu pendant cette période, ils n'ont pas été assez marquants pour avoir fait l'objet d'une rétroaction avec un rapport public ou pour avoir été nommé par plusieurs des 25 personnes interrogées.

Depuis 2006, l'efficacité de la sécurité civile fait presque l'unanimité, mais la coordination s'est avérée plus difficile dans le cas de la pandémie et des inondations en Montérégie notamment en raison de leur ampleur. Comme le soutiennent plusieurs auteurs, les organisations ont constamment besoin d'adapter leurs structures et leurs processus en réponse aux changements dans leur environnement (Burns et Stalker, 1961; Lawrence et Lorsch, 1967; Van Eijck et de Vreede, 1995). Une analyse approfondie de l'environnement de la sécurité civile a été réalisée par le biais des deux rapports Nicolet, mais surtout celui qui a émané de la tempête de verglas. Par la suite, deux changements majeurs ont été apportés pour faciliter le travail de la sécurité civile : l'adoption de la *Loi sur la sécurité civile* en 2001, qui a jeté les bases juridiques de l'organisation de la sécurité civile au Québec et l'élaboration du PNSC. Ce dernier a campé le rôle de chacun

des ministères et organismes à l'aide des missions et a encouragé l'arrimage des partenaires pour les différentes activités. Bien que les événements comprennent chacun leur lot de bons et de moins bons coups, qui ne font pas toujours l'unanimité, il est accepté par la plupart des personnes interrogées que la sécurité civile était moins efficace avant 1998 et qu'elle l'est généralement plus depuis 2006. Une distinction semble s'imposer : alors que la difficulté de la coordination s'adresse au processus, l'efficacité qualifie les résultats qui en émanent. De cette façon, même si la coordination est jugée efficace, elle peut tout de même dissimuler des facteurs latents qui pourraient éventuellement l'altérer.

6.2. Le positionnement initial de la sécurité civile

Plusieurs rapports ont démontré que le positionnement de la sécurité civile était faible au sein de l'administration publique québécoise (Denis, 1990; Boudreau, Perreault et Potvin, 1997; Commission Nicolet, 1999a). Ce positionnement provient de la combinaison de deux composantes : le positionnement initial de l'organisation et l'influence de ses ressources et de ses capacités internes, dont il sera question à la section 6.3. Dans la section consacrée au positionnement initial, nous analysons le lien entre la sécurité civile et les priorités gouvernementales, ainsi que sa proximité des lieux de pouvoir en lien avec les autres positionnements possibles.

6.2.1. La sécurité civile, une priorité gouvernementale?

Depuis 1989, l'organisation mandatée de la sécurité civile est sous l'égide du ministère de la Sécurité publique au sein duquel la Sûreté du Québec et les services correctionnels monopolisent la majeure partie du mandat et des ressources. À ce propos, les réflexions de la Commission Nicolet de 1998 ont établi que l'inclusion de la sécurité civile au sein du ministère de la Sécurité publique a eu pour effet de la marginaliser. La sécurité publique, représentée majoritairement par la Sûreté du Québec, est toujours en mode d'intervention alors que la sécurité civile est vouée, en temps normal, à la planification (Commission Nicolet, 1999a : 139). D'après l'idée que l'architecture des ministères

reflète les priorités gouvernementales (Davis *et al.*, 1999) le positionnement de la sécurité civile révèle que cet enjeu ne faisait pas partie des priorités gouvernementales lors de sa création.

Le temps et l'argent sont des ressources rares autant pour les individus que pour les organisations. La manière dont ces dernières les utilisent est donc très porteuse de signification quant à ses priorités (Pressman et Wildavsky, 1984 : 121). Le gouvernement du Québec s'est doté d'une assise juridique en matière de sécurité civile en 2001 avec la *Loi sur la sécurité civile*. Ceci dénote l'importance du sujet à ce moment. En effet, la tempête de verglas de janvier 1998 a marqué la mémoire collective, ce qui a poussé les autorités politiques à vouloir faire la lumière sur la gestion de cet événement et à créer la Commission Nicolet. Celle-ci a émis des constats qui ont aidé à façonner la nouvelle loi. La tempête de verglas a créé une opportunité en plaçant à l'avant-scène divers problèmes au gouvernement et dans l'administration publique quant à la sécurité civile et à l'état de préparation des municipalités et de la province (Kingdon, 1995; Lemieux, 1997 : 285; Lemieux, 2009). Sur quatre points essentiels, l'approche définie par le gouvernement du Québec en matière de sécurité civile n'a pas été suivie lors de la tempête de verglas : l'absence de reconnaissance officielle du sinistre telle que prévue par la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* alors en vigueur, la gestion de l'événement au niveau des municipalités ne s'est pas déroulée selon les règles établies, le Comité de sécurité civile du Québec a été partiellement mis à l'écart et remplacé par une entité non prévue (création d'une structure *ad hoc* pour gérer la crise) et les mécanismes de coordination régionale ont été clairement sous-utilisés (Commission Nicolet, 1999b : 129). Au moment des pluies diluviennes au Saguenay et de la tempête de verglas, des structures *ad hoc* ont été mises en place pour gérer l'événement, démontrant que la structure de la sécurité civile au Québec, comprenant l'OSCQ et le CSCQ, était inefficace. Des structures *ad hoc* ont aussi été créées lors des inondations en Montérégie en 2011, mais leur mandat était de gérer certaines problématiques particulières en lien avec le rétablissement et la gestion des conséquences à long terme, tandis que les organismes de coordination prévus ont géré l'intervention.

Les rapports et les personnes rencontrées sont catégoriques. Jusqu'à la tempête de verglas, la sécurité civile a eu beaucoup de mal à gérer les événements majeurs qui sont survenus sur le territoire québécois. Elle n'était pas une priorité gouvernementale et ne disposait donc pas de ressources suffisantes pour coordonner efficacement la gestion d'événements majeurs.

6.2.2. Proximité des lieux de pouvoir et autres positionnements possibles

Comme l'un des interlocuteurs l'a bien mentionné, la question du positionnement de la sécurité civile :

« c'est pas la première question à se poser, elle devient quasiment accessoire dans le fond. L'important c'est que le secteur ait les ressources ou soit capable d'aller rechercher les ressources, de mettre à contribution les ressources qu'il faut pour accomplir son mandat, où qu'il soit positionné, c'est ça le plus important. » (entrevue 12).

Nous présentons tout de même les options qui ont émané des entrevues pour comprendre les particularités et les besoins liés à cette organisation.

Bien que la sécurité civile soit demeurée au ministère de la Sécurité publique, il y a déjà eu des rumeurs au gouvernement du Québec voulant qu'elle soit mutée ailleurs dans la structure de l'État. À cet effet, cinq personnes interrogées ont parlé d'une agence, deux d'un organisme indépendant, cinq du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), quatre du Secrétariat du Conseil du trésor et dix du ministère du Conseil exécutif.

6.2.2.1. L'agence

Quelques-unes des personnes interrogées ont abordé l'idée de l'agence en parlant de ses avantages et de ses inconvénients (entrevues 7, 11, 12, 14 et 17). Selon certains, le statut d'agence permettrait aux dirigeants de l'organisation de disposer de la gestion du budget et d'avoir plus de latitude sur la façon de gérer leurs ressources, notamment humaines (entrevues 11 et 14). Cette latitude permettrait à la sécurité civile d'aller plus loin dans sa

mission et d'être plus en mesure de faire le nécessaire pour réaliser son mandat et ce, tout en rendant des comptes au gouvernement. Un interlocuteur mentionne que le type d'organisation préférable pour la sécurité civile importe peu, mais que son statut devrait être repensé étant donné sa mission particulière et ses besoins en termes de ressources (entrevue 17). L'option de l'agence compte aussi ses inconvénients : la difficulté serait de ne plus être dans le circuit des grands décideurs gouvernementaux et un président d'agence n'a pas beaucoup d'influence auprès des collègues sous-ministres en titre (entrevue 7). Selon cette logique, la structure ministérielle est donc plus avantageuse que l'agence selon cet interlocuteur.

6.2.2.2. L'organisme indépendant

Historiquement, la sécurité civile a été le mandat principal d'un organisme indépendant de la structure ministérielle appelé Bureau de la protection civile dans les années 1980. Ce statut pourrait être privilégié aujourd'hui. Aux États-Unis, la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) fait partie du *Department of Homeland Security* (DHS), mais il est reconnu qu'elle a sa propre identité. Au Québec, la sécurité civile a également le droit de promouvoir son identité distincte par son propre programme d'identification visuelle, notamment sur ses véhicules. Cette identité propre lui a permis d'optimiser les notions de communication et de promotion auprès du grand public et de ses partenaires en lui donnant une légitimité et une crédibilité additionnelles. Ces deux dernières, faisant partie des ressources institutionnelles, devraient d'ailleurs contribuer à renforcer son positionnement.

Le mandat particulier de la sécurité civile la rend difficile à placer au sein de l'administration publique. Un interlocuteur rappelait le principe des *standard operating procedures* (SOP) et soutenait qu'il est difficile pour la sécurité civile de s'insérer dans la structure bureaucratique étant donné que :

« les bureaucraties opèrent en fonction des règles administratives ou des règles des théories des organisations à l'effet qu'on peut toujours obtenir un résultat stable et prévisible à travers des processus prévisibles pour des

situations prévisibles. Alors ça c'est beau pour les grandes bureaucraties. Toutefois quand on arrive en sécurité civile, on a l'attente d'arriver avec des résultats attendus sauf face à des situations imprévisibles. Fak c'est très difficile pour la sécurité civile d'opérer dans un mode de relation bureaucratique à temps plein, c'est comme une antithèse là. » (entrevue 7).

Une des solutions serait qu'elle demeure sous le ministère de la Sécurité publique, mais de façon plus indépendante des structures bureaucratiques.

La création d'un organisme indépendant va toutefois à l'encontre de la tendance de réduction de l'État. Une des personnes consultées a avoué qu'elle ne voyait pas l'intérêt de créer une entité distincte : « on n'est pas dans un mode de développement hein, je pense qu'au contraire, je regarde des fusions d'organismes et tout euh, je sais pas moi si la sécurité civile se cherche une vocation là au point de devenir un ministère ou une organisation distincte » (entrevue 5). Selon elle, il n'est pas justifié pour la sécurité civile de vouloir son ministère ou une organisation distincte. Elle ne voyait pas non plus l'intérêt de créer un organisme indépendant dans la mesure où ce sont les résultats qui comptent, peu importe l'organisation, et que tous les ministères et organismes doivent intervenir de façon horizontale (entrevue 5). Bref, la nature de la sécurité civile fait en sorte qu'elle s'insère difficilement dans une structure bureaucratique, même si elle doit y être intégrée et que peu importe la forme sous laquelle elle s'y trouve, elle aura à interagir de façon horizontale avec ses partenaires pour coordonner efficacement.

6.2.2.3. Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

Quelques personnes interrogées ont mentionné qu'elles verraient la sécurité civile avec le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (entrevues 2, 6, 12, 13 et 22). L'une d'entre elles affirme qu'une bonne partie du mandat de la sécurité civile est de supporter les municipalités et donc que ce serait plus facile de le faire via ce ministère plutôt que celui de la Sécurité publique (entrevue 2). En effet, les municipalités sont les premières responsables de la sécurité civile et le personnel de la DGSCSI accorde un soutien à la planification et lors d'intervention plus importante par le

biais de leurs bureaux régionaux. Certaines problématiques demeurent cependant les mêmes, soit de coordonner des pairs, les autres ministères et organismes, sans avoir d'autorité sur eux (Morris, Morris et Jones, 2007).

6.2.2.4. *Les organismes centraux*

Les deux principaux organismes centraux, le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère du Conseil exécutif, ont été abordés par plusieurs interlocuteurs. D'emblée, les personnes interrogées n'étaient pas portées à considérer le Secrétariat du Conseil du trésor comme une option où placer la sécurité civile. Ce n'est que placées dans le contexte du rapport Denis et des deux rapports des commissions Nicolet qu'elles ont émis leur opinion à ce sujet. Tous les interlocuteurs ont rejeté l'idée : son mandat est davantage en lien avec celui du ministère de la Sécurité publique (entrevues 4 et 18), son efficacité n'en serait pas améliorée puisqu'elle ne serait pas plus expérimentée du seul fait d'être placée ailleurs dans l'administration publique québécoise (entrevue 3) et un tel changement n'aurait pas d'impact sur son travail (entrevue 5). Pour ces interlocuteurs, le positionnement initial d'une organisation a une influence marginale sur son efficacité à s'acquitter de son mandat en comparaison avec l'expérience et, plus largement, les ressources et les capacités internes.

Si les personnes interrogées rejetaient l'idée de placer la sécurité civile au Secrétariat du Conseil du trésor, le ministère du Conseil exécutif a été le plus mentionné parmi les options, notamment par presque tous ceux œuvrant à la sécurité civile (entrevues 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12, 13 et 22). Les opinions sont divisées à ce sujet. Un interlocuteur affirmait qu'en étant placée au ministère du Conseil exécutif, la sécurité civile serait plus près des autorités pour faciliter les communications et la prise de décisions. Il a ajouté « qu'au ministère de la Sécurité publique, on est vraiment dans un ministère de police. La police a une philosophie beaucoup moins de prévention que d'intervention et de répression. » (entrevue 2). Une autre personne soutenait que d'être située ailleurs ne donnerait pas plus de moyens à la sécurité civile et que le Québec est l'une des provinces qui fait le plus de prévention au Canada (entrevue 1). Ainsi, c'est l'acceptation de la philosophie de la

prévention en sécurité civile qui importe plus que sa position dans l'administration publique.

D'autres pensent que d'être située au ministère du Conseil exécutif serait un moyen pour gagner de l'importance. Ce ministère pourrait donner de la notoriété à la sécurité civile et l'aider à jouer son rôle de coordination auprès de l'ensemble des ministères (entrevue 12). L'organisation en charge de cet enjeu devrait relever de la plus haute autorité comme nous l'avons vu dans le modèle hiérarchique de coordination. De cette façon, les dirigeants de la sécurité civile auraient « un ascendant sur l'ensemble des sous-ministres en titre et [seraient] capables de passer des consignes claires à l'ensemble du gouvernement. » (entrevue 7). De la positionner à cet endroit aurait toutefois comme inconvénient d'éliminer la zone tampon :

« entre une erreur potentiellement commise par la sécurité civile et le premier ministre. Il faut savoir que les appareils gouvernementaux ont toujours cette propension à vouloir protéger leurs autorités politiques, ça fait partie du mandat aussi. Alors c'est donc dire que si ça relevait du Bureau du premier ministre, à chaque fois qu'un sinistre serait mal géré, il faudrait que le premier ministre sorte pis s'en aille au bâton défendre ses fonctionnaires, défendre la façon que la sécurité civile a répondu à l'appel, tandis qu'en le faisant relever d'un ministre, comme celui de la Sécurité publique, ben là on a l'avantage politiquement de pouvoir envoyer un ministre au bâton, le ministre de la région ou le ministre de la Sécurité publique répondre aux questions, atténuer les préoccupations pis faire sortir le premier ministre seulement pour apporter un soutien ou un appui aux victimes donc il garde un peu la noblesse de son rôle. » (entrevue 7).

L'avantage d'avoir la sécurité civile dans un ministère permet l'intervention du ministre responsable avant que le premier ministre doive intervenir. Peu importe où elle est placée, il faudrait donc qu'elle relève d'un sous-ministre en titre et celui-ci pourrait être greffé au ministère du Conseil exécutif ou à un autre ministère. Tout comme avec le Secrétariat du Conseil du trésor, quelques personnes interrogées se demandaient ce que la sécurité civile pourrait retirer comme avantage d'être au ministère du Conseil exécutif. Selon eux, elle ne s'en trouverait pas plus expérimentée et la gestion horizontale n'est pas réservée à des ministères en particulier. De plus, le mandat de ce ministère n'a pas vraiment de lien avec la sécurité civile (entrevue 4).

6.2.3. La sécurité civile dans l'administration publique québécoise

La problématique du positionnement de la sécurité civile a été relevée plusieurs fois dans des rapports *post*-événement, de 1988 à 1999 (Denis, 1990; Boudreau, Perreault et Potvin, 1997; Commission Nicolet, 1999a). En 1989, le Bureau de la protection civile, alors organisme indépendant, a été transféré au MSP, qui venait tout juste d'être créé. La sécurité civile était alors une direction dans la Direction générale de la sécurité et de la prévention (Ministère de la Sécurité publique, 2007a). Aujourd'hui, une direction générale au MSP est vouée à la sécurité civile et à la sécurité incendie, ce qui représente un certain progrès si l'architecture des pouvoirs publics reflète les priorités gouvernementales (Davis *et al.*, 1999). Dans la plupart des cas, les individus interrogés ont accordé une grande importance au mandat de la sécurité civile pour évaluer à quel endroit elle devrait se trouver dans l'administration publique. Plusieurs ont soulevé son mandat particulier et ses besoins particuliers pour l'accomplir.

Considérant qu'il n'est pas dans la tendance actuelle de créer des organisations publiques, mais plutôt de les regrouper pour diminuer le nombre de ministères et organismes, il est peu probable que la sécurité civile change de positionnement initial. Plusieurs interlocuteurs ont semblé agacés par cette question et il était évident pour eux que le positionnement initial d'une organisation a un effet marginal sur son efficacité en comparaison avec certaines de ses ressources et de ses capacités internes, comme l'expérience et les ressources humaines et financières. Cette question du positionnement de la sécurité civile dans l'administration publique québécoise est demeurée et pourtant son positionnement n'a pas changé depuis les premières réflexions à cet égard. Bernier et Gagnon (2010) expliquent que les restructurations sont nombreuses dans l'administration publique et qu'elles sont parfois accessoires. Dans tous les cas, la sécurité civile devra entretenir des liens horizontaux avec les ministères et organismes qu'elle coordonne.

6.3. Le positionnement grâce aux ressources et aux capacités internes

Nous avons vu que la sécurité civile a, en règle générale, amélioré son efficacité à s'acquitter de son mandat entre 1988 et aujourd'hui. Pour y arriver, elle a dû utiliser et développer ses ressources et ses capacités internes telles qu'énumérées par Kusumasari, Alam et Siddiqui (2010). Puisque ces ressources et ces capacités peuvent également influencer le positionnement d'une organisation comme il a été démontré dans la dramaturgie des échanges de Ritti et Silver (1986), le positionnement de la sécurité civile devrait s'être renforcé au cours des années et des événements. Dans cette section, nous présentons le développement de chacune de ces ressources et capacités de 1988 à aujourd'hui et nous analysons la contribution de chacune au positionnement d'une organisation, tout en mettant en lumière ce qui est spécifique à la sécurité civile.

6.3.1. Ressources humaines

6.3.1.1. Les effectifs peu nombreux

Les ressources humaines revêtent une importance particulière pour la sécurité civile en raison de son mandat de coordination qui peut être réalisé uniquement par des individus. Avec son budget et ses effectifs qui représentent respectivement moins de 5 % et 2,5 % de ceux du ministère de la Sécurité publique, la DGSCSI devrait avoir de plus en plus de difficulté à s'acquitter de son mandat de façon satisfaisante, puisque les risques sont sans cesse grandissants et les événements majeurs toujours en nombre croissant à travers le monde (Lagadec, 1981; Denis, 1990; Denis, 1998; Beck, 2003; Homer-Dixon, 2006). La tendance de réduction de l'État touche la sécurité civile aussi bien que tous les ministères et organismes, nonobstant le nombre croissant d'événements :

« Quand le trésor décide de couper 1% partout, ben regarde, c'est pas parce qu'on est en sécurité civile qu'on l'a pas, faut couper nous autres aussi 1%, ça c'est un peu une des difficultés qui fait que depuis quelques années, malgré la multiplication du nombre d'événements pis les charges de travail, nous autres on diminue en termes d'effectifs et on diminue en termes de budget » (entrevue 1).

En plus des coupures imposées à tous les ministères et organismes, la sécurité civile voit ses ressources diminuer lorsqu'une période s'écoule sans qu'il y ait d'événement majeur. À l'inverse, les ressources humaines et financières de la sécurité civile sont généralement augmentées à la suite d'un événement majeur, alors que c'est en intervention que ses ressources sont névralgiques. Plusieurs personnes interrogées ont d'ailleurs mentionné dans la foulée de quel événement elles se sont jointes à la sécurité civile. On peut observer les fluctuations au plan des ressources humaines dans le tableau 3 : les effectifs sont plus nombreux après les événements du 11 septembre, diminuent ensuite jusqu'en 2009, année qui a été marquée par la préparation à la pandémie.

Tableau 2 : Tableau des effectifs du MSP, de la Sûreté du Québec et de la DGSCSI

Années financières	Nombre d'ETC autorisé				
	MSP	Sûreté du Québec		DGSCSI	
	Effectifs	Effectifs	% de l'effectif du ministère	Effectifs	% de l'effectif du ministère
1989-1990	9 122	5 479	60,06	123	1,35
1990-1991	9 744	5 534	56,79	143	1,47
1991-1992	10 151	5 640	55,56	156	1,54
1992-1993	10 291	5 785	56,21	153	1,49
1993-1994	10 116	5 700	56,35	142	1,40
1994-1995	9 861	5 612	56,91	135	1,37
1995-1996	9 823	5 506	56,05	130	1,32
1996-1997 ¹	9 419	5 462	57,99	—	—
1997-1998 ²	8 760	4 922	56,19	—	—
1998-1999 ²	8 840	4 975	56,28	—	—
1999-2000	9 037	5 105	56,49	165	1,83
2000-2001	9 092	5 118	56,29	174	1,91
2001-2002 ³	9 798	5 515	56,29	206	2,10
2002-2003	9 837	5 453	55,43	173	1,76
2003-2004	10 783	6 317	58,58	176	1,63
2004-2005	10 815	6 332	58,55	176	1,63
2005-2006	11 363	6 921	60,91	173	1,52
2006-2007	11 459	7 021	61,27	170	1,48
2007-2008	11 363	6 954	61,20	168	1,48
2008-2009	11 550	7 077	61,27	163	1,41
2009-2010	11 881	7 209	60,68	189	1,59
2010-2011	11 862	7 263	61,23	184	1,55

¹ L'effectif comprenait la sécurité et la prévention

² L'effectif comprenait les affaires policières, la sécurité-prévention et la sécurité civile

³ À partir de l'année 2001-2002, les effectifs sont pour la sécurité civile et la sécurité incendie

Source : les rapports annuels du ministère de la Sécurité publique de 1989-1990 à 2010-2011

De nombreux interlocuteurs ont mentionné les ressources humaines comme étant l'un des besoins les plus criants : « surtout [les ressources] humaines pis ben financières c'est moins pire, mais c'est surtout humaines » (entrevue 14), « je vous dirais qu'on est près de la masse là qu'on appelle la masse critique, on pourrait pas nous diminuer encore beaucoup ou il faudrait revoir complètement la façon de travailler pis je ne vois pas trop

comment là » (entrevue 6). En fait, la sécurité civile n'a pas d'*organizational slack*, c'est-à-dire de capacités excédentaires maintenues par une organisation (Näslund, 1964). Ces capacités excédentaires sont particulièrement importantes pour une organisation qui évolue dans un environnement incertain. Ainsi, quand l'organisation fait face à des pressions externes, notamment lorsqu'un événement majeur se produit, ses capacités excédentaires diminuent pour répondre aux besoins émergents de l'environnement. S'il y a déjà eu des capacités excédentaires à la sécurité civile, elles étaient limitées et elles sont désormais inexistantes : « nous autres on diminue en termes d'effectifs et on diminue en termes de budget fak regarde, on est étouffés, égorgés » (entrevue 1).

Bien que le mandat de la DGSCSI soit vaste, l'équipe du Centre des opérations gouvernementales (COG) et les bureaux régionaux fonctionnent généralement avec un effectif minimal. Parfois, un bureau régional ne compte que deux employés pour couvrir plus d'une région administrative et apporter du soutien aux MRC et aux municipalités. Pourtant, la connaissance de la région a été mentionnée à maintes reprises comme étant un des facteurs de succès lors de l'intervention. Or, cette connaissance régionale requiert des ressources humaines suffisantes. À propos de l'équipe de surveillance du COG d'abord et des ressources humaines plus largement ensuite, une personne interrogée affirmait que :

« 11 personnes pour faire du 24/7 une équipe de deux jour-nuit, on est juste sur la limite, on n'est jamais, pis c'est... vraiment on est chanceux si quelqu'un tombe malade, ben là on tombe dans des équipes écopées. Tu vois, c'est toujours, on est toujours au bouchon tsé, on met en place des activités, mais on n'est jamais capables d'avoir les ressources humaines pour être capables d'avoir un coussin d'air, pour être à l'aise. On le fait pis la sécurité civile, ça a toujours été ça. On a une bonne image, on fait la job, mais en faisant la job, ben le gouvernement dit "pff t'as pas besoin de ressources, vous la faites la job", fak mais par contre, ça brûle les gens. Les gens, si on a deux, trois événements en ligne comme on a eu dernièrement, ben les gens sont fatigués et ça encourage du découragement et des départs. Pis c'est la gangrène si on veut de l'organisation. Les gens aiment beaucoup les mandats, mais on est peu nombreux, des opérations exigeantes, on répond aux commandes, mais à date, en bout de piste les gens viennent qu'un moment donné ils se disent ben je peux pas faire ça toute ma vie, on va toute péter au frette, pis c'est ça la situation. » (entrevue 14).

Le fait de maintenir de moins en moins de capacités excédentaires comprend des risques dont certains membres de l'organisation sont très conscients : « la seule chose par contre qui a comme problématique c'est le manque de ressources qu'on a pis ce qui décourage ben du monde parce qu'on a des gros gros projets à faire, mais souvent soit que ce soit un effort financier ou les ressources humaines qu'on a besoin ne sont pas là. » (entrevue 14).

6.3.1.2. Le type d'individu et la formation

Si les employés de la sécurité civile sont peu nombreux, les entrevues ont démontré qu'ils sont passionnés et convaincus de l'importance de cet enjeu. La nature de leur travail exige qu'ils soient disponibles les soirs et les fins de semaines lorsqu'ils sont en intervention. Ils doivent également être capables de fonctionner dans des situations de grand stress et dans des contextes de désorganisation où les décisions doivent être prises en dépit d'informations partielles. Lorsque la sécurité civile réussit bien, les autorités se disent qu'elle n'a pas besoin de ressources supplémentaires. Le manque de ressources humaines a toutefois de graves conséquences sur les employés qui en ressortent épuisés et découragés, occasionnant ainsi de nombreux départs. Si la sécurité civile est capable d'attirer des ressources humaines, leur rétention s'avère plus difficile.

Depuis la fin des années 2000, on assiste à une professionnalisation dans ce domaine avec la certification des intervenants en mesures d'urgence et sécurité civile. Il demeure que les individus qui œuvrent dans ce domaine sont pour la plupart des généralistes qui proviennent d'horizons très diversifiés. Ceux qui travaillent à la Direction du rétablissement ont souvent des formations en comptabilité ou en administration, mais ceux qui sont à la Direction de la prévention et de la planification et à la Direction des opérations ont différentes formations, que ce soit en biologie, en géographie, en droit, en communications, en économie, etc. Généralement, les employés en prévention et en planification sont davantage des penseurs et ceux aux opérations, sont un peu plus « *cowboy* » et préfèrent être dans le feu de l'action (entrevue 14). Lors de la gestion d'un

événement, ils sont proactifs, capables d'anticiper les besoins, de travailler en équipe et savent s'adapter rapidement.

Jusqu'à récemment, il n'y avait pas de formation universitaire en sécurité civile au Québec, seulement une formation collégiale. Depuis 2007, il existe le Diplôme d'études supérieures spécialisées en Gestion des risques majeurs qui est dispensé à l'Université du Québec à Montréal. Ce programme a été créé à la demande du MSP pour pallier le manque de formation spécialisée dans le domaine. La machine gouvernementale n'a toutefois pas encore su s'adapter à ce changement : « Ce qui serait intéressant aussi, c'est que le gouvernement du Québec, c'est qu'au niveau du Conseil du trésor, c'est qu'on reconnaisse la formation académique des personnes et aussi l'expérience des personnes » (entrevue 13). Quant à l'embauche, la sécurité civile est soumise aux règles de la fonction publique provinciale : des concours gouvernementaux et des listes de déclaration d'aptitudes, qui sont des processus longs et qui ne permettent pas d'embaucher de nouvelles personnes à l'externe rapidement.

6.3.2. Ressources financières

La mission de la sécurité civile est la coordination de la réponse gouvernementale et les ressources financières doivent lui donner les moyens d'aller chercher l'information, de l'analyser et de la diffuser. Elles sont donc en appui aux ressources humaines. Le tableau 4 illustre le budget de la DGSCSI en comparaison avec celui du MSP. Ce pourcentage est légèrement plus élevé que celui des effectifs, mais demeure tout de même très marginal en atteignant rarement plus de 3 %.

Tableau 3 : Tableau du budget du MSP, de la Sûreté du Québec et de la DGSCSI

Années financières	Budget autorisé				
	MSP	Sûreté du Québec		Sécurité civile	
	Budget	Budget	% du budget du ministère	Budget	% du budget du ministère
1989-1990	744 540 400	490 512 900	65,88	6 839 100	0,92
1990-1991	880 634 600	557 581 600	63,32	40 158 400	4,56
1991-1992	851 377 500	514 017 000	60,37	31 239 700	3,67
1992-1993	860 537 800	523 994 200	60,89	14 585 500	1,69
1993-1994	812 493 700	486 765 700	59,91	11 625 600	1,43
1994-1995	745 286 000	421 696 800	56,58	11 722 700	1,57
1995-1996	742 940 100	404 864 300	54,49	12 190 800	1,64
1996-1997 ¹	727 915 500	393 826 600	54,10	—	—
1997-1998 ²	1 090 530 300	418 489 000	38,37	—	—
1998-1999 ²	830 310 100	434 463 800	52,33	—	—
1999-2000	784 443 000	444 700 000	56,69	20 353 500	2,59
2000-2001	862 547 400	477 026 600	55,30	20 043 200	2,32
2001-2002 ³	923 977 200	508 834 600	55,07	20 643 000	2,23
2002-2003	1 049 952 200	612 906 200	58,37	28 017 500	2,67
2003-2004	1 149 496 700	672 338 700	58,49	33 014 100	2,87
2004-2005	1 176 605 600	711 927 400	60,51	32 416 200	2,76
2005-2006	1 175 236 000	727 114 300	61,87	30 573 000	2,60
2006-2007	1 229 043 700	739 125 300	60,14	29 460 700	2,40
2007-2008	1 303 224 300	776 569 900	59,59	41 135 500	3,16
2008-2009	1 356 501 300	817 125 600	60,24	26 044 400	1,92
2009-2010	1 419 896 100	838 240 800	59,04	39 631 800	2,79
2010-2011	1 440 983 700	851 703 200	59,11	38 040 500	2,64

¹ Le budget comprenait la sécurité et la prévention

² Le budget comprenait les affaires policières, la sécurité-prévention et la sécurité civile

³ À partir de l'année 2001-2002, le budget est pour la sécurité civile et la sécurité incendie

Source : les rapports annuels du ministère de la Sécurité publique de 1989-1990 à 2010-2011

Le fonctionnement de la sécurité civile au Québec fait en sorte que les dépenses sont séparées entre différents paliers :

« ce qu'il faut savoir c'est qu'il y a une partie des besoins financiers qui sont payés par l'État, mais l'autre partie est payée par la municipalité et par le citoyen. Pis l'autre affaire, c'est que c'est la municipalité et le citoyen qui

[sont] les maîtres d'œuvre, c'est pas nous autres comme gouvernement, ça fait qu'il y a comme une limite à faire des projets aussi » (entrevue 13).

La sécurité civile au niveau du gouvernement du Québec vise, entre autres, « à réussir à intégrer la sécurité civile dans la tête de tout le monde comme étant une préoccupation quotidienne » (entrevue 6). Les propos d'un autre interlocuteur allaient dans le même sens : « T'as un gros rôle d'ambassadeur de la sécurité civile lorsque tu travailles dans ce domaine-là, surtout en région, c'est d'aller conscientiser des municipalités que ça vaut la peine pour eux de se faire un plan de mesures d'urgence, ça vaut la peine pour eux de garder active leur organisation municipale de sécurité civile. » (entrevue 2).

Les capacités financières de la sécurité civile varient selon qu'elle est en planification, en intervention ou en rétablissement. La difficulté est d'investir de l'argent en amont plutôt que d'attendre qu'un événement se produise : « Le réflexe des autorités va être de se concentrer sur l'intervention, en se disant, ben quand y'arrivera quelque chose, on va intervenir rapidement. Par contre, pour bien planifier une intervention, il faut bien que t'aies travaillé en amont du processus, t'as pas le choix là, c'est obligatoire. » (entrevue 2). En planification, il s'avère plus difficile de coordonner les travaux des ministères et organismes parce qu'ils voient la sécurité civile comme une tâche supplémentaire et qu'ils n'ont pas de supplément budgétaire pour l'accomplir (entrevue 2). Bien que le manque de ressources pour réaliser de très gros projets en décourage plus d'un, quelques gros dossiers de prévention sont menés avec les ministères grâce au budget dont dispose la sécurité civile pour les réaliser (entrevues 13 et 14). Les partenaires font donc appel à elle pour développer des projets qui s'associent à des problématiques en sécurité civile; elle fait donc de la prévention « tranquillement par étapes, à la hauteur de [ses] moyens » (entrevue 1). Les préoccupations touchent surtout l'érosion des berges et les inondations, dont l'expertise n'est pas centralisée dans un ministère, à l'inverse de l'expertise en matière de mouvements de sols qui est située au ministère des Transports. Par son expérience, c'est la sécurité civile qui a développé de l'expertise dans ces deux domaines : « Ben dans ces trois cas, ce qu'il manque, c'est des fonds. Par exemple, l'érosion des berges ou les inondations, y'a des besoins en cartographie qui sont

immenses qu'on n'a pas. Donc tant que la cartographie est pas réalisée, ben c'est compliqué de faire de la prévention ou du rétablissement efficaces » (entrevue 1).

En intervention et en rétablissement, il est plus facile pour le MSP d'aller chercher des fonds parce la population est directement touchée, les besoins sont criants et le capital politique est indéniable : « faut aussi savoir que, en cas de sinistre, c'est le MSP qui a l'argent » (entrevue 1). Étant donné que c'est le premier acteur gouvernemental à aller vers les citoyens en difficulté, le MSP joue un rôle de leader (entrevue 1). Contrairement aux ressources humaines qui exigent beaucoup d'énergie avant d'être productives, les ressources financières ont des effets à plus court terme. Lorsqu'elles sont formulées par le MSP, les demandes de fonds supplémentaires sont déposées au Secrétariat du Conseil du trésor pour analyse et ensuite au Conseil du trésor pour approbation (entrevues 4 et 18). Le Secrétariat du Conseil du trésor demande généralement 60 jours pour analyser les demandes, « mais je suis sûre qu'il y en a qui se font en quelques jours, y'a des dépôts séances tenantes presque à toutes les séances donc y'a des choses urgentes qui peuvent se faire très très rapidement » (entrevue 4).

6.3.3. Ressources matérielles

Même si le mandat principal de la sécurité civile est de veiller à la coordination de l'action gouvernementale pour la planification, l'intervention et le rétablissement en cas de sinistre majeur, elle nécessite tout de même certaines ressources matérielles, notamment dans le domaine des communications. La DGSCSI et les bureaux régionaux possèdent quelques véhicules identifiés à leurs couleurs. Ils sont également équipés de trois postes de commandement mobiles (PCM) dotés de connexions cellulaires et par satellites pour avoir des moyens de communication disponibles pendant une situation d'urgence peu importe l'endroit sur le territoire (Ministère de la Sécurité publique, 2009c : 7). L'équipement dans les PCM permet de gérer l'événement à distance et d'échanger de l'information en temps réel grâce à deux applications utilisées par la sécurité civile, GéoConférence et iXSGIO (anciennement Neptune4).

Pour répondre aux besoins reliés à l'hébergement en cas d'événement majeur, la sécurité civile a des ententes avec différents partenaires communautaires, dont la Croix-Rouge. La plupart de ces ententes sont d'ailleurs prises au niveau local et c'est pourquoi le sujet a été rarement mentionné lors des entrevues. Pour la sécurité civile au niveau du ministère, les besoins en cartographie sont immenses afin de permettre une meilleure gestion dans le domaine de l'érosion des berges et des inondations (entrevue 1). Sans nommer quelles ressources matérielles seraient profitables pour eux, un interlocuteur a soutenu qu'il manque des outils pour les aider à mieux faire le travail (entrevue 1) et qu'« en fait ce qu'il faut, c'est arriver à se mettre au rythme. Comme toute organisation gouvernementale, on est en retard d'une génération par rapport à ce qui se fait » (entrevue 1).

6.3.4. Expertise

Questionnés sur le type d'expertise que possède la sécurité civile, de nombreux interlocuteurs ont affirmé que les différentes expertises auxquelles elle fait appel se trouvent chez ses partenaires (entrevues 1, 2, 6, 10, 13, 14 et 21). Cette situation rappelle les *transactive memory systems*, qui permettent aux membres du réseau d'avoir une expertise spécialisée dans un domaine et ainsi d'avoir accès à un plus grand bassin d'expertises différentes (Majchrzak, Jarvenpaa et Hollingshead, 2007). En effet, le PNSC a été construit de façon à interpellier les ministères et organismes selon leur mandat et leur expertise. Ainsi, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) veille à l'aménagement du territoire et le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) gère la politique de protection des rives et du littoral. Lorsque ces deux enjeux sont en lien avec le bâti en zone inondable, ces deux ministères et le MSP « travaillent en collaboration pour s'assurer d'une cohérence » (entrevue 6), le plus souvent conjointement avec les municipalités. Bien que le MSP fasse quelques études d'impacts, c'est le MDDEFP qui est le spécialiste des aspects environnementaux (entrevue 2). L'expertise en matière de mouvements de sols, de glissements de terrain, de géologie des sols, de géomorphologie et de géotechnique se trouve au ministère des Transports (MTQ)

(entrevues 1, 2, 6, 10 et 13). Pour les feux de forêts, l'interlocuteur du MSP en la matière est la SOPFEU, la Société de protection des forêts contre le feu, qui relève du ministère des Ressources naturelles (MRN). La santé relève du ministère de la Santé et des Services sociaux comme cela est détaillé dans le Plan national de sécurité civile (entrevue 6) et les communications gouvernementales sont sous la responsabilité de Services Québec.

Le MSP est aussi en lien avec plusieurs organisations publiques et privées, de même que des chaires de recherche pour combler ses besoins en expertise. Ce sont le Centre d'expertise hydrique, Hydro Météo, Environnement Canada et les spécialistes de l'Institut national de la recherche scientifique (INRS) qui détiennent l'expertise pour la météorologie, la connaissance relative au réseau hydrographique québécois et les prévisions hydrologiques (entrevues 13, 14 et 21). Par exemple pour les inondations en Montérégie en 2011, le MSP a échangé de l'information avec des spécialistes américains et a profité de l'ensemble de leurs données publiées sur Internet (entrevue 13). Par ailleurs, le Québec renferme :

« d'excellents centres de recherche dans les domaines de l'océanographie, dans le domaine de la sismologie et il faut donc qu'on prenne, qu'on fasse usage optimal de ces compétences-là qui existent dans les réseaux, question de pas s'aliéner les partenaires naturels qu'on peut avoir puis optimiser la contribution des ressources expertes qui existent, mais en même temps ça nous impose en sécurité civile, l'obligation d'avoir une compétence de traduction, c'est-à-dire une capacité d'analyse de l'ensemble de ces expertises-là » (entrevue 7).

Dans le domaine des risques naturels majeurs, le gouvernement du Québec a investi 55 millions de dollars en cinq ans pour développer l'expertise. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a emboîté le pas après avoir constaté les retombées immédiates de cet investissement (entrevue 7).

Au cours de la dernière décennie, les pôles de recherche et les gouvernements ont développé diverses façons de modéliser les risques liés aux infrastructures essentielles et ont élaboré des outils d'aide à la décision dans ce domaine. Le domaine de la résilience organisationnelle est également en pleine effervescence (Boin, Comfort et Demchak,

2010; Cork, 2010). Plusieurs pays industrialisés, conjointement avec les entreprises privées concernées, ont mis en place des systèmes de gestion pour mieux connaître, comprendre et protéger leurs infrastructures essentielles (Centre risque et performance, 2011).

Les risques industriels et technologiques ont été très peu mentionnés lors des entrevues. Questionnés sur le pôle d'expertise dans ces domaines, des interlocuteurs ont affirmé que cette gestion était peu présente au niveau national et qu'elle s'organisait au niveau régional et municipal. L'un d'entre eux a ajouté que « la gestion du risque au niveau municipal, elle est plus actuellement dans la main des directeurs régionaux, des maires, puis eux c'est plus l'aspect financier qui les intéresse avant l'aspect risque » (entrevue 1). Fait intéressant : aucun interlocuteur n'a mentionné le Conseil pour la Réduction des Accidents Industriels Majeurs (CRAIM) qui est pourtant un pôle d'expertise dans le domaine. Cette situation s'explique peut-être par le fait que les générateurs de risques sont des entreprises privées pour la grande majorité, à l'exception notamment de la centrale nucléaire de Gentilly. En cas d'incident, c'est Urgence-Environnement qui intervient du côté gouvernemental, mais le principal responsable est le générateur de risques lui-même. Pour sa part, Urgence-Environnement est, entre autres, responsable de la qualité de l'air et de l'eau, des réservoirs d'huiles usées et de la collecte des matières dangereuses.

Quant à lui, le MSP possède une expertise dans la coordination et dans la réaction à un événement majeur qui se déroule sur le territoire québécois (entrevues 3, 6, 12, 16, 17 et 20). En reprenant l'idée du *transactive memory system* (Wegner, 1995; Majchrzak, Jarvenpaa et Hollingshead, 2007), les membres de la sécurité civile sont en quelque sorte les spécialistes du réseau : ce sont eux qui ont une vision d'ensemble du réseau, le maintiennent par les échanges et activent les liens lorsque plusieurs de ses membres sont interpellés. La sécurité civile, et plus précisément la DGSCSI, agit donc comme organisation coordonnatrice dans le réseau au sens de la définition que Therrien en donne : « *the coordinating organisation orchestrates activities to obtain coherent results* » (Therrien, 1995 : 108). Les employés de la DGSCSI sont prompts dans leur

réponse, car ils connaissent les personnes disposant de l'expertise dans chaque domaine et savent mobiliser rapidement l'ensemble des intervenants (entrevue 17). Ils se retrouvent donc au confluent des divers types d'expertises et doivent pouvoir les comprendre et les traduire pour les partenaires (entrevues 6 et 7). Toute cette connaissance prend du temps à se développer et c'est pourquoi les ressources humaines sont si importantes pour cet organisme coordonnateur. Les employés de la sécurité civile agissent également à titre de conseiller pour les municipalités et les MRC dans leur planification et les assistent lorsqu'un événement se déroule sur leur territoire (entrevue 16). Certaines directions régionales sont plus proactives que d'autres en ce sens (entrevue 21). Quant à lui, le COG assure une veille constante sur les événements se produisant sur le territoire et envoie régulièrement des points d'information à ses partenaires à propos des situations à surveiller. La section du rétablissement a, pour sa part, mis en place en 2003 un programme permanent d'aide financière qui facilite grandement la vision à long terme et évite la création de programmes *ad hoc*.

À l'égard de l'expertise de la sécurité civile, plusieurs sont d'avis qu'elle doit se concentrer uniquement sur la coordination. Un interlocuteur a même affirmé qu'il serait risqué de développer de l'expertise dans d'autres domaines car le système de sécurité civile met à contribution l'expertise de ses partenaires et que le fait de susciter leur apport sur diverses questions maintient les liens entre eux (entrevue 12). Dans le même sens, une autre personne interrogée soulignait que la survie de la sécurité civile « réside dans [son] efficacité à créer des liens et à attacher des liens avec les différents partenaires, d'une part, puis d'autre part à réussir à intégrer la sécurité civile dans la tête de tout le monde comme étant une préoccupation quotidienne » (entrevue 6). Par contre, en matière d'inondations et d'érosion des berges, la sécurité civile a développé malgré elle une expertise plus poussée que celle du MDDEFP et celui-ci préfère la lui laisser. En effet, comme nous l'avons vu pour un *transactive memory system* (Wegner, 1995; Majchrzak, Jarvenpaa et Hollingshead, 2007), le réseau tend vers la spécialisation de l'expertise et réduit la redondance; il est donc exclu que deux organisations développent la même expertise. Le MDDEFP n'est donc pas porté à vouloir développer une expertise qui est déjà présente dans le réseau.

6.3.5. *Entrepreneurship et leadership*

Comme nous l'avons vu, le leadership occupe une place importante pour les autorités publiques lors de la gestion d'un événement majeur (Boin *et al.*, 2005; Kusumasari, Alam et Siddiqui, 2010). Le contenu des entrevues est riche au sujet du leadership et il est pertinent de faire la distinction entre le leadership exercé par les individus et l'importance du leadership pour la coordination et le positionnement.

6.3.5.1. *Le leadership du coordonnateur gouvernemental et des employés*

À la lumière des propos tenus au sujet du leadership de la sécurité civile et de son importance, deux tendances se dégagent : 1- le leadership de ses hauts dirigeants, et plus particulièrement celui du coordonnateur gouvernemental, est une source d'influence prédominante et 2- le leadership est essentiel parmi les facteurs de succès pour une coordination efficace. Près de la moitié des interlocuteurs ont abordé l'importance du leadership du coordonnateur gouvernemental (entrevues 1, 2, 6, 12, 13, 14, 17, 19, 20 et 21) :

« la sécurité civile, c'est mené disons par le coordonnateur gouvernemental de la sécurité civile, qui est le sous-ministre associé à la sécurité civile, et la vision qu'ont les gens de la sécurité civile, ça dépend beaucoup de la vision du coordonnateur gouvernemental... Il influence beaucoup la planification qu'il va y avoir en sécurité civile et la place que ça va prendre dans la société québécoise » (entrevue 2).

En effet, les dirigeants sont souvent vus comme la personnification du leadership (Boin *et al.*, 2005 : 9). Ainsi, le coordonnateur gouvernemental est le plus haut représentant officiel de la sécurité civile et c'est pour cette raison qu'il incarne autant le leadership de l'organisation.

Un autre élément souvent mentionné est la capacité interrelationnelle nécessaire au coordonnateur gouvernemental (entrevue 6). Son leadership doit être sans contredit mobilisateur et rassembleur (entrevues 6, 12, 14, 17 et 20) parce que c'est lui qui est

ultimement responsable « de rallier et de concilier l'ensemble des partenaires gouvernementaux pour aider les municipalités » (entrevue 14) en cas d'événement majeur. La dimension mobilisatrice fait partie intégrante de la définition du leadership visant à rassembler des gens autour d'objectifs communs et rappelle celle de la coordination (Gortner, Mahler et Nicholson, 1993 : 382; Therrien, 1995; Comfort, 2007). Pour rallier les partenaires et faciliter la coordination, il importe de maintenir et d'entretenir les liens avec eux. Le coordonnateur gouvernemental a un rôle important en ce sens : « C'est lui que tout le monde regarde finalement, fak la sécurité civile en termes d'animation, de dynamisme, de façons de faire, de nombre de projets, de nombre de chantiers de planification, ça prend un peu la couleur du sous-ministre associé à la sécurité civile » (entrevue 12). Par exemple, à l'époque où M. Michel C. Doré était sous-ministre associé, il y avait trois réunions et deux exercices de l'OSCQ par année, alors qu'il n'y en avait pas eu depuis que M. Laroche était en poste (entrevues 12, 14 et 15). Ce dernier a cependant exercé un fort leadership lors des inondations en Montérégie au printemps 2011 (entrevue 12).

Il n'y a cependant pas que le coordonnateur gouvernemental qui exerce un leadership. Lors des entrevues, plusieurs interlocuteurs ont insisté sur le fait que les employés de la sécurité civile ont également cette influence. C'est d'ailleurs le cas au niveau des directions régionales : « Y'a des municipalités qu'il faut les prendre vraiment par la main parce qu'elles ont pas vraiment de plan de sécurité civile, les gens sont pas habitués, ça arrive... y'a pas de récurrence de sinistre souvent dans les municipalités fak y'a un jeu de, un leadership qui doit se faire au niveau régional du directeur régional » (entrevue 14). Les ministères et organismes qui sont interpellés par le PNSC, soit comme porteurs de missions ou en soutien, exercent eux aussi un leadership par rapport à l'enjeu de la sécurité civile dans leurs domaines respectifs (entrevues 16 et 21).

La sécurité civile n'a cependant pas toujours exercé un leadership : c'est la Sûreté du Québec qui a revendiqué le leadership de la coordination à Saint-Basile-le-Grand en 1988 et pendant la tempête de verglas, alors que la confusion régnait au sujet de l'organisation

en charge (entrevue 7). Bien que le leadership de la sécurité civile soit désormais plus reconnu, il varie selon les événements et les directions régionales :

« y'a des directions régionales qui oui font la coordination, font leur mandat, pis y'a des directions régionales que t'as toujours l'impression de leur pousser dans le cul là (rires), de leur dire, c'est ton rôle de coordonner, il faut que tu le fasses... on n'a pas l'impression qu'ils font leur mandat qu'ils doivent faire là » (entrevue 21).

Par exemple, il est arrivé que des municipalités ou d'autres ministères et organismes formulent des demandes pour solliciter la coordination de la sécurité civile, alors que cette dernière n'intervenait pas sur le terrain (entrevues 2 et 21). Une des personnes interrogées a précisé que lors d'un événement majeur, la sécurité civile a 24 heures de latitude opérationnelle avant que le politique ne s'implique dans la gestion de l'événement (entrevue 13). C'est précisément le cas parce qu'il est attendu des autorités publiques qu'elles agissent lorsqu'un événement majeur se produit : exercer leur leadership et éviter qu'un vide ne se forme par l'inaction (Boin *et al.*, 2005). La sécurité civile doit donc être proactive et exercer rapidement son leadership sur le terrain lorsqu'un tel événement se produit, d'où l'importance d'avoir des ressources humaines, financières et matérielles suffisantes.

6.3.5.2. L'importance du leadership pour la coordination et le positionnement

L'organisation de la sécurité civile au Québec est basée sur un modèle de collaboration et de concertation des partenaires et elle a permis de créer une synergie avec des ressources limitées (entrevue 6). Le leader est d'autant plus important pour dynamiser et animer la coordination et canaliser les efforts étant donné qu'il n'y a pas de ligne hiérarchique entre les organisations (Wise, 1990; Wegner, 1995; Waugh et Streib, 2006; Wise, 2006, Majchrzak, Jarvenpaa et Hollingshead, 2007). Un interlocuteur affirmait que « dans les documents de référence tout comme dans les approches stratégiques, on portait une attention particulière aux notions de leadership et de communication qui sont deux ingrédients qui sont des conditions *sine qua non* à l'efficacité des modèles de

fonctionnement en sécurité civile » (entrevue 7). Même s'il est rarement évoqué seul comme élément essentiel au succès de la coordination, le leadership est au cœur des propos et à ce sujet : « Je pense qu'il y a deux variables importantes, c'est avoir une vision d'ensemble, une vision stratégique justement pour être capable de tout voir ce que... pis justement sur le plan tactique, avoir le leadership, que ce soit légal ou le caractère pour être capable de convaincre les personnes de travailler ensemble » (entrevue 19). En effet, le leadership est d'autant plus important quand l'approche privilégiée en est une collaborative (Waugh et Streib, 2006).

Nous avons vu l'importance pour un enjeu d'être une priorité gouvernementale afin que l'organisme mandataire bénéficie de ressources plus importantes et puisse accomplir plus facilement son mandat. À cet effet, une des personnes interrogées a soutenu que la place de la sécurité civile dans l'architecture des pouvoirs publics avait moins d'influence que le leadership des employés de la sécurité civile :

« y'a eu des hauts et des bas en sécurité civile, y'a eu des bas. Moi je suis pas sûr que c'est à cause de la place qu'on a, moi je pense que c'est relié à des individus, dans la façon que t'as d'y croire, de l'orienter, la vision que tu peux y avoir et l'importance que tu y donnes pis le leadership que tu vas assumer auprès de l'appareil gouvernemental » (entrevue 13).

D'autres propos vont dans le même sens : « Qu'elle soit là ou dans un autre ministère, tant qu'il y a un bon dirigeant qui permet de prendre sa place pis de faire son mandat, je pense que ça changera pas grand-chose » (entrevue 21). Le même interlocuteur ajoutait plus loin « tant qu'il y a un dirigeant en haut qui a la volonté que ça fonctionne, ça va fonctionner, pis on l'a vu, ils sont allés chercher les ressources nécessaires pour faire fonctionner leur machine là. Euh... fak c'est sûr que ça s'est amélioré » (entrevue 21). Cette idée s'observe aussi dans la situation décrite par Ritti et Silver (1986) pour le *Bureau of Consumer Services*. Ce dernier n'a pas changé de place dans la structure pour se rapprocher du centre de l'administration publique, mais cela n'a pas empêché son importance de croître au fil des années. En pratique, le leadership d'une organisation publique serait donc plus influent que son positionnement initial dans l'architecture des pouvoirs publics pour gagner en importance et lui permettre de se positionner.

Si le leadership est étroitement lié au positionnement, il doit cependant être constamment exercé, développé, entretenu et animé auprès des nombreux partenaires pour que les liens de collaboration se maintiennent et que l'enjeu de la sécurité civile demeure une préoccupation constante (Wise, 1990; Wise, 2006). S'il est puissant, le leadership est aussi très fragile (entrevues 1 et 7) :

« C'est très fragile pis dans une certaine mesure, c'est souvent lié à la personnalité des individus, il s'agit juste qu'une personne arrive avec une vision un peu plus autocratique et commence à vouloir imposer sa façon de voir les choses aux autres ministères pour que les autres ministères finalement décident de laisser aller les gains des années antérieures » (entrevue 7).

Le leadership permet aussi de faire plus en mettant à contribution les ressources des partenaires. Bien que la sécurité civile n'ait pas réussi à accroître ses propres ressources, elle a gagné en importance en obligeant ses partenaires à consacrer davantage de leurs ressources à cet enjeu.

6.3.6. Autorité et pouvoir

Les personnes interrogées étaient divisées à propos du besoin d'autorité de la sécurité civile pour coordonner efficacement ses partenaires. Certains abondaient dans le sens du leadership (entrevues 1, 2, 3, 5, 6 et 7), une parlait seulement de l'autorité (entrevue 11) et plusieurs ont insisté sur la nécessité d'avoir recours à une combinaison des deux (16, 17, 19, 20, 21 et 22). Une précision récurrente était que le leadership doit être exercé par la sécurité civile, alors que l'autorité provient ou doit provenir du politique ou du législatif. Fait intéressant : les employés de la sécurité civile ont avant tout majoritairement misé sur le leadership, alors que les autres interlocuteurs ont insisté sur le recours à l'autorité pour avoir une coordination efficace. Le modèle de sécurité civile québécois met de l'avant une approche collaborative et il est beaucoup plus cohérent avec un fort leadership (Waugh et Streib, 2006). Cette cohérence n'écarte cependant pas l'importance de structures hiérarchiques à l'intérieur de certaines organisations.

Au Québec, l'organisation de la sécurité civile est différente de ce qu'elle est dans le reste du Canada et aux États-Unis. Ces derniers utilisent le *Incident Command System* (ICS) qui est basé sur le commandement unifié et se divise en quatre volets : les opérations, la planification, la logistique et les finances. Cette structure hiérarchique met à contribution une approche *top-down*. Quant à lui, le modèle français fonctionne lui aussi avec une structure hiérarchique (entrevue 1). Au Québec, la structure se divise en quatre dimensions, soit la prévention, la préparation, l'intervention et le rétablissement. Elle fait appel à la collaboration et à la concertation des partenaires coordonnés par la sécurité civile, faisant davantage référence à une approche *bottom-up* et une approche de type collaborative (Waugh et Streib, 2006). Le besoin d'autorité est donc très différent pour faire fonctionner efficacement ces différentes structures. Au Québec, plusieurs ont longtemps cru qu'une coordination par un pair n'était pas possible et qu'il fallait une autorité centrale pour la prendre en charge lors d'un événement impliquant plusieurs acteurs (Denis, 1990 : 42). Même si leur modèle a souvent été critiqué par leurs homologues français à cause de son manque d'autorité sur les partenaires, les employés de la sécurité civile du Québec observent qu'il a permis une coordination efficace pour de nombreux événements : « je suis obligé de vous dire qu'à l'endroit où on est, pour jouer un rôle de coordination, c'est parfait, on l'a faite pis ça marche » (entrevue 1), « la coordination se passe toujours bien, la réponse des partenaires est toujours adéquate » (entrevue 2).

Dans le PNSC, les ministères et organismes sont interpellés par les missions, soit comme porteurs de missions ou en soutien, directement en lien avec leur mandat. Ils sont donc redevables au gouvernement dans ces domaines. La sécurité civile leur demande des efforts supplémentaires en prévention, mais ces efforts facilitent leurs interventions et bénéficient à tous à long terme. Une autre explication de la grande collaboration des partenaires réside dans l'urgence et la gravité potentielle des conséquences lorsqu'un événement majeur se produit : « on n'a pas besoin de pouvoir, on a juste à dire aux gens de tel ministère ou de tel organisme : "regarde, la sécurité du citoyen est menacée, veux-tu collaborer avec moi?" » (entrevue 1). Pour d'autres interlocuteurs, le risque de fatalité explique plutôt la nécessité d'une autorité formelle pour la sécurité civile (entrevue 19)

afin de garantir la coordination en contraignant les partenaires à travailler vers un but commun (Comfort, 2007).

La sécurité civile ne dispose pas d'une autorité directe sur ses partenaires ni sur les municipalités, mais son travail de coordination est facilité par les dispositions législatives relatives à la *Loi sur la sécurité civile* (entrevues 3, 6, 7, 17, 20 et 21), le PNSC (entrevues 16, 17 et 20), l'appui des autorités politiques et des hauts fonctionnaires (entrevues 1, 9, 14 et 22), ainsi que la responsabilité ministérielle de chacun des ministères et organismes (entrevue 3). La *Loi sur la sécurité civile* n'octroie pas de grands pouvoirs à la sécurité civile et l'autorité qu'elle lui confère n'a pas toujours été assumée (entrevue 7). Aujourd'hui elle l'est et ce, dans le respect des mandats des ministères et organismes. La loi ne définit pas non plus les pouvoirs du coordonnateur gouvernemental (entrevue 6; L.R.Q., chapitre S-2). Pour sa part, le PNSC orchestre les pouvoirs et les responsabilités de chacun des ministères et organismes et fait appel à la responsabilité ministérielle pour susciter leur collaboration (entrevue 16). L'appui des autorités politiques et de hauts fonctionnaires est un autre facteur qui catalyse la collaboration des partenaires. Par exemple, lors du rapatriement des Canado-Libanais en 2006, cet appui est venu du premier ministre du Québec qui a annoncé que sa province s'occupait de les recevoir à Montréal. Il était aussi présent lors des inondations de Rivière-au-Renard en 2007, lors de la pandémie en 2009 et lors des inondations en Montérégie en 2011 (entrevue 14). Le secrétaire général du gouvernement qui siège à l'OSCQ a également contribué à renforcer la coordination : « le secrétaire du gouvernement nous a toujours dit : "si vous avez de la misère avec un ministère qui veut pas marcher, appelez-moi, je vais régler ça". On n'a jamais besoin de faire ça » (entrevue 1). Comme il en a été question, le type d'autorité qui semblait le plus pertinent dans le cas du positionnement de la sécurité civile était l'autorité formelle, celle qui découle d'une position structurelle dans la hiérarchie (Hatch et Cunliffe, 2009 : 318). Or, il est pertinent de se demander si elle est justement au bon endroit dans le modèle québécois de sécurité civile. Le fait d'occuper une position plus importante dans l'architecture des pouvoirs publics serait-il plus désavantageux pour un modèle de sécurité civile basé sur la collaboration et la concertation? Y aurait-il un manque de cohérence entre l'idée du

modèle et la façon de le mettre en application? Le pouvoir provient aussi de sources internes et il a été observé que la sécurité civile met son leadership et son expertise à profit de ce côté.

6.3.7. Ressources informationnelles

Le rapport Nicolet de 1998 avait recommandé une meilleure gestion de l'information, pour mieux anticiper les événements et les besoins, et la sécurité civile a développé plusieurs outils à cet effet. Le COG a été mis en place depuis et les équipes qui y travaillent maintiennent une veille 24 heures sur 24, sept jours par semaine (entrevues 10 et 14). L'information recueillie provient d'une veille médiatique et des divers partenaires dans le domaine des prévisions météorologiques parce que les catastrophes naturelles sont généralement plus prévisibles que les accidents anthropiques. L'information est centralisée, des points d'informations sont ensuite rédigés et transmis à tous les partenaires de la sécurité civile (entrevue 14). Cette veille permet à ceux-ci d'être plus proactifs dans leur gestion d'événements potentiels en les alertant beaucoup plus tôt. Lorsqu'un événement est en cours, des points d'information sont envoyés pour informer du déroulement de la situation jusqu'à ce qu'elle soit rétablie (entrevue 10). Cette façon de gérer et de diffuser l'information permet à la DGSCSI d'exercer un leadership dans le domaine de la sécurité civile (Wise, 1990; Wise, 2006), d'en retirer du pouvoir (Crozier et Friedberg, 1977) et d'être étroitement en lien avec ses partenaires (entrevue 16). La sécurité civile n'a pas de pouvoir sur les actions de ses partenaires en lien avec les événements à propos desquels elle leur transmet de l'information, mais ce partage d'information est étroitement lié à une approche collaborative (Waugh et Streib, 2006) et permet d'interpeller les acteurs du réseau selon leur expertise (Majchrzak, Jarvenpaa et Hollingshead, 2007). Ainsi, la sécurité civile peut utiliser les informations qu'elle détient et qu'elle partage pour influencer les perceptions des autres et orienter les actions et les décisions prises (Crozier et Friedberg, 1977; Hatch et Cunliffe, 2009).

Si le réseau de partenaires publics est plus connu et plus formalisé, il lui est toutefois plus difficile de rejoindre les organisations privées notamment dans le secteur de l'énergie et

des télécommunications. Un lieu d'échange important avec tous les partenaires, autant gouvernementaux, municipaux que privés, est le Colloque sur la sécurité civile qui réunit annuellement quelques centaines de personnes. En 2013, ce rassemblement est devenu le Colloque sur la sécurité civile et incendie.

En contexte d'intervention, la nécessité de la prise de décisions rapide côtoie le manque d'information, demandant des ajustements inévitables. Cette capacité à s'adapter a d'ailleurs été mise à l'épreuve lors de l'Opération Liban, puisque c'était la première intervention de ce genre et que la façon de procéder était pensée et testée en même temps : « il a fallu en même temps qu'on faisait notre job, la réception, la coordination, faire de la formation et faire des affaires qu'on avait jamais fait. Pis ça a, en tout cas, ça a bien passé à la télé partout aussi » (entrevue 13). Les événements majeurs sont de grands générateurs d'apprentissages (entrevue 15) (Boin *et al.*, 2005) et les médias jouent un rôle important en ce sens : « aujourd'hui, on est confrontés à des médias 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 [...] et ces gens-là ont soif de nouvelles, ils ont soif de nouvelles percutantes. Et donc si tu veux pas que ce soit eux qui mènent le bal, il faut que tu anticipes et en même temps anticiper, les besoins de la population, ça va te faire répondre mieux à [ses] besoins » (entrevue 2). En ce sens, le fait d'être proactif, d'exercer son leadership et de favoriser les apprentissages sont étroitement en lien avec la gestion d'événements majeurs et plus particulièrement avec une approche collaborative (Gortner, Mahler et Nicholson, 1993; Boin *et al.*, 2005; Waugh et Streib, 2006).

Plusieurs partenaires de la sécurité civile ont, eux aussi, développé des initiatives pour être mieux informés dans leur domaine. Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), conjointement avec d'autres ministères, travaille sur un projet de cartographie démographique pour gérer plus efficacement la desserte de services (entrevue 19). Le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE), avant d'être fusionné avec le ministère des Finances pour former le ministère des Finances et de l'Économie dans la foulée des élections de septembre 2012, a fait un important sondage sur les entreprises déterminantes de chaque région et leur gestion de la continuité. Les conclusions ont

d'ailleurs été présentées au Colloque sur la sécurité civile. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) a mis en place un mécanisme pour informer les autorités de façon continue lors de la gestion d'un événement majeur sous la forme d'un bulletin quotidien avec un réseau de destinataires incluant le politique et les hauts fonctionnaires du ministère (entrevue 17). Quant à lui, le MSP travaille sur un projet de Système national d'alerte publique, le SNAP pour alerter aussi la population en cas d'éventuel sinistre (entrevue 14). Au niveau du gouvernement du Québec, les communications sont une initiative horizontale depuis quelques années. Tous les directeurs des communications de chacun des ministères et organismes se rencontrent donc plusieurs fois par année et sont directement en lien, ce qui facilite la circulation de l'information et la cohérence du gouvernement en la matière (entrevue 5).

6.3.8. Ressources institutionnelles

Dans la catégorie des ressources institutionnelles, le codage a été séparé en cinq thèmes : 1- la crédibilité, 2- la légitimité, 3- la visibilité, l'importance et la reconnaissance, 4- l'appui du politique, ainsi que 5- l'arrimage politico-administratif. Les deux premiers ont été très peu abordés dans les entrevues, contrairement aux autres. La crédibilité de la sécurité civile a été officiellement reconnue lors d'une réunion de l'OSCQ, quand le secrétaire général, monsieur Michel Noël de Tilly, a dit aux 12 ministères et organismes réunis à l'époque autour de la table :

« je n'ai pas au gouvernement du Québec aucune organisation, aucune structure qui me permet de mobiliser rapidement comme ça un paquet de joueurs en situation de crise et prenez note que s'il arrive des événements qui sont peut-être pas des crises ici, prenez note que s'il arrive des événements qui nécessitent une telle coordination pis une telle mobilisation, je vais utiliser le canal de l'OSCQ » (entrevue 1).

Par cette affirmation, le secrétaire général de l'époque a en quelque sorte partagé sa croyance au sujet de la fiabilité de la sécurité civile quant à son expertise de coordination (Majchrzak, Jarvenpaa et Hollingshead, 2007). L'appel a été lancé à la sécurité civile en juillet 2006 pour organiser le rapatriement des ressortissants canado-libanais pour tout le

Canada. Les employés ont appris en même temps que le reste de la population que c'était leur organisation qui assurerait la coordination de l'opération. Ils ont dû mettre l'opération en place dans de très courts délais pour un type d'événement qui ne leur était pas habituel (entrevue 13). Leurs partenaires ont répondu promptement : ils « ont collaboré très très rapidement et très volontiers à la gestion de cet événement-là » (entrevue 12), qui fût un succès remarquable (entrevue 12). Le réseau d'expertise de la sécurité civile, qui est comparable à un *transactive memory system*, s'est formalisé grâce à la *Loi sur la sécurité civile* et au PNSC. Deux des trois indicateurs de développement de ce type de réseau sont la spécialisation de l'expertise et la crédibilité (Lewis, 2003; Moreland et Argote, 2003, cités dans Majchrzak, Jarvenpaa et Hollingshead, 2007). Le troisième indicateur de développement est justement la coordination des tâches ou de l'expertise. Par ailleurs, la crédibilité est également un élément central d'une coordination efficace (Majchrzak, Jarvenpaa et Hollingshead, 2007). Force est donc de constater que la crédibilité de la sécurité civile s'est beaucoup améliorée au fil des ans, grandement aidée par la formalisation du réseau des coordonnateurs ministériels en sécurité civile.

Quant à elle, la légitimité dépend du mandat de l'organisation. Elle est plus directement en lien avec la finalité qu'avec les moyens que l'organisation met de l'avant pour y parvenir. Par exemple, le BCS a pris des moyens très développés pour s'assurer que les services fournis étaient adéquats. Dans le cas présent, la sécurité civile a pour mandat de coordonner la réponse gouvernementale en cas d'événement majeur donc elle a la légitimité d'agir en ce sens. À cet égard, seulement deux personnes interrogées ont abordé cet aspect comme étant nécessaire, mais insuffisant à lui seul (entrevues 8 et 19).

6.3.8.1. *Visibilité, importance et reconnaissance*

Dans la population comme dans l'administration publique, l'importance de la sécurité civile est à géométrie variable (entrevue 4). Les ministères et organismes les plus souvent interpellés par cet enjeu comme le MSSS, le MTQ et la SQ y accordent plus d'importance et plus de ressources, dans leur propre organisation, que d'autres, dont le MELS, le MAMROT et l'ancien MDEIE par exemple (entrevues 1, 14 et 15). Ce constat

rappelle la question de la culture de sécurité civile qui avait été soulevée dans le deuxième rapport Nicolet (Commission Nicolet, 1999a). Il semble que les ministères et organismes qui sont plus souvent interpellés par les sinistres pour la gestion de leurs conséquences aient davantage développé cette culture. Selon un interlocuteur, la notoriété de la sécurité civile influence davantage sa capacité à s'acquitter de son mandat que ne le fait sa position dans l'architecture des pouvoirs publics : « c'est pas tant le *situs* que la notoriété qui importent à mon avis là... et la place qu'on veut y donner » (entrevue 8).

Bien qu'ils ne soient pas souhaitables, les événements majeurs sont très utiles pour la sécurité civile. Ils lui permettent d'acquérir une plus grande visibilité parmi la population et les élus et de les sensibiliser. Le développement des moyens de communication et la forte présence de la sécurité civile dans les médias lors d'un événement majeur ont contribué à la faire connaître (entrevues 11 et 18). Avant d'être reconnue, une organisation doit d'abord être connue. Au cours des deux dernières décennies, la sécurité civile a acquis des lettres de noblesse qu'elle n'avait jamais eues auparavant et elle est aujourd'hui plus connue que jamais au Québec (entrevues 7, 12, 13, 17, 18, 21 et 22). En étant reconnue, il devient plus facile de convaincre les municipalités et les autres ministères et organismes du bien-fondé de la planification : « avec tout le développement de l'OSCQ, pis toute la multiplication du nombre d'interventions de même nature, les gens sont de plus en plus conscients de ce que ça implique la sécurité civile, pis la nécessité de faire des plans, de planifier ce que tu vas faire » (entrevue 1). Les événements majeurs servent aussi à mettre en exergue les zones grises dans la planification et permettent de vérifier les connaissances des individus qui travaillent dans les organisations en lien avec le PNSC (entrevues 1 et 16). Une fois l'événement terminé, les leçons apprises mènent à l'amélioration et au développement de la planification et à une meilleure préparation. Comme le contenu des entrevues et la théorie, la gestion adaptative encourage la collaboration et le partage d'informations et, par conséquent, les apprentissages (Waugh et Streib, 2006; Wise, 2006).

L'image de la sécurité civile dépend beaucoup de son efficacité et des perceptions relatives à celle-ci. Dans le passé, sa difficulté à réagir aux événements a lésé sa

crédibilité : « on disait “appelez-les, ils vont arriver après” ou “dormez sur vos deux oreilles, la sécurité civile dort avec vous ” » (entrevue 13), mais elle a fait des apprentissages à cet égard :

« là le mot d’ordre c’est quand il arrive un événement, on part, on y va. Pis si y’arrive rien, si c’est rien, ben on prend un café pis on jase avec les autorités municipales, avec l’incendie pis on vérifie s’ils ont un bon plan pis s’il se passe de quoi, ben on est là directement, ça fait qu’en même temps on a comme un rôle d’être les yeux du gouvernement du Québec sur ce qui se passe sur le territoire » (entrevue 13).

La sécurité civile jouit désormais d’une bien meilleure image : « fondamentalement, les gens savent que la sécurité civile est là pour les aider, pis c’est notre raison d’être pis je pense que l’image... ben je pense pas, je suis certain que l’image est très bonne » (entrevue 14). Le mandat de l’organisation vise à aider les citoyens et plusieurs employés jugent que leur travail est gratifiant, notamment parce qu’ils voient les impacts directs sur la population. Leur travail implique souvent de travailler des heures supplémentaires en dehors des horaires normaux, sans savoir quand l’événement sera terminé. Leur dévouement est remarqué par leurs partenaires : « ben ils ont l’impression qu’on travaille beaucoup » (entrevue 2). Si la reconnaissance est nécessaire, la notion de succès est beaucoup plus délicate pour la sécurité civile. Pour la préparation à la pandémie, « le gouvernement a joué en coulisse, ce qui a fait que y’a pas eu d’impacts sur la population. Pis ça je te dirais, c’est un peu le fardeau de travailler en sécurité civile, c’est que si tu en fais beaucoup, la population se rendra pas compte qu’il est arrivé quelque chose. » (entrevue 2). Quand la sécurité civile arrive à gérer efficacement un événement, le politique se questionne sur ses besoins en termes de ressources et la nécessité d’investir en prévention : « alors si ça va bien, on dit à la sécurité civile : “ben regarde, ça a bien été, on n’a pas besoin d’en faire plus” » (entrevue 7). Une des personnes interrogées a bien expliqué les inconvénients reliés au succès :

« je suis pas sûr que c’est une bonne chose que le succès soit reconnu à la sécurité civile. La force de la sécurité civile, c’est l’ensemble. La journée où ils vont dire “ils travaillent bien”, ça peut créer des frictions avec les autres pis ils peuvent dire “on sait ben avec eux autres, on a travaillé fort avec eux autres pis c’est eux autres qui ont les fleurs, le pot et compagnie”, fak moi je te dirais

je suis pas sûr que c'est une bonne chose que la reconnaissance soit trop forte. Que le monde le sache, c'est une affaire, mais de pas aller plus loin que la journée où tu dis la sécurité civile a coordonné et l'ensemble de l'appareil, les municipalités et l'appareil gouvernemental ont travaillé fort pour amener ce résultat-là, ça c'est correct, mais la journée où tu vas trop dire que c'est la sécurité civile, le monde voudra plus travailler avec nous autres. Fak moi je suis pas un adepte, je suis plus un adepte quand ça va bien... pis c'était ça avant : "quand ça va bien, c'est la faute des autres, quand ça va mal, c'est la faute de la sécurité civile", fak tu t'organises pour que ça aille bien. Fak quand tu en entends pas parler, c'est parce que ça a bien été » (entrevue 13).

Même si la sécurité civile est responsable de connaître et d'animer le réseau d'expertise en sécurité civile, l'efficacité de la coordination ne peut pas revenir à un seul acteur; elle doit plutôt être attribuée à l'ensemble des acteurs qui ont été mis à contribution. Comme démontré dans la théorie, l'efficacité de la coordination est un indicateur de développement d'un *transactive memory system* (Majchrzak, Jarvenpaa et Hollingshead, 2007) et non d'une organisation et la coordination implique toujours plusieurs acteurs (Comfort, 2007).

6.3.8.2. La culture de sécurité civile

Bien qu'il n'en ait pas été beaucoup question dans la section sur la sécurité civile au début du document, nous traitons ici de la culture de sécurité civile parce qu'elle a souvent été mentionnée lors des entrevues. Ce sujet est apparu dans les recommandations de la Commission Nicolet de 1998, qui allaient plus loin que de traiter de la simple connaissance de la sécurité civile et de son mandat. La Commission (1999a) avait recommandé le développement d'une véritable culture de sécurité civile au Québec, c'est-à-dire intégrer cet enjeu dans les préoccupations quotidiennes des citoyens et miser sur la prévention et la préparation *a priori* : « une culture de sécurité civile, c'est d'être en mesure justement que les gens soient conscients qu'il y a des risques qui les menacent, qu'ils sont vulnérables à certaines situations pis d'être conscients aussi des mesures qui peuvent être mises en place » (entrevue 14). La culture de sécurité civile est en effet directement liée à la conscience du risque et à la perception du risque dans la population. Des études ont montré que la crainte de la population face à une situation est influencée

par divers facteurs, dont la sévérité du danger, ainsi que le niveau de connaissance et de familiarité des dangers (Taylor-Gooby et Zinn, 2006 : 30). Les responsables de la sécurité civile dans les différents ministères et organismes agissent comme des ambassadeurs auprès de leur organisation pour faire connaître ce qu'est la sécurité civile (entrevues 8, 15 et 22). Comme dans le cas des employés de la sécurité civile, leur connaissance et leur sensibilisation face à cet enjeu se développent au fil des événements à gérer. Sur le plan de la culture, de la reconnaissance et de la visibilité, plusieurs considèrent que la situation s'est grandement améliorée. Elles nécessitent cependant d'être constamment développées et entretenues : « quand on travaille dans le domaine de la sécurité civile, il faut sans cesse sensibiliser nos partenaires [...] oui y'a la reconnaissance, mais il faut toujours quand même y retravailler » (entrevue 12).

6.3.8.3. Entre planification et intervention

Une des difficultés auxquelles fait face la sécurité civile est le rapide changement dans l'importance qui lui est donnée selon qu'il y ait ou non un événement à gérer (entrevues 4 et 6) : « la sécurité civile ça fait que c'est important quand y'a une crise, mais quand t'es en dehors des crises, c'est rapidement tassé » (entrevue 6). Les responsables de la sécurité civile dans les ministères et organismes sont très sollicités par leurs dirigeants politiques et administratifs lors de la gestion des événements, ils rencontrent parfois directement leur ministre et leur sous-ministre et sont très en vue. Quand l'événement est terminé cependant, ils retournent dans l'oubli et la sécurité civile n'est plus du tout considérée comme une priorité (entrevue 15). Lorsqu'il n'y a pas d'événement majeur à gérer, les efforts de planification avancent plus rapidement et c'est la sécurité civile qui impose le rythme à ses partenaires. S'ils ont de la difficulté à suivre quand il n'y a pas d'événements, la situation est tout autre quand les employés de la sécurité civile sont en intervention. Les ressources humaines limitées font en sorte que les individus chargés de la planification doivent travailler à l'intervention pendant la durée de l'événement. Pendant cette période, certains ministères et organismes qui ne sont pas interpellés par l'événement et qui pourraient continuer la planification sont laissés à eux-mêmes et progressent très peu en l'absence de leader pour les orienter. Quand la situation est

rétablie, ils doivent redoubler d'efforts pour suivre le rythme de la planification imposée par la sécurité civile et ils ont de la difficulté à respecter les délais. Si la sécurité civile disposait de ressources humaines plus importantes, cet *organizational slack* lui permettrait de maintenir un rythme plus constant en planification.

6.3.8.4. L'appui du politique et l'arrimage politico-administratif

Il a déjà été mentionné que l'appui du politique et des hauts fonctionnaires est très utile à la sécurité civile pour lui donner de la crédibilité et du pouvoir. Cet appui confère une importance à la réponse gouvernementale et renforce le rôle de la sécurité civile (entrevue 22). De nombreux interlocuteurs ont soutenu lors des entrevues que l'apport du politique est un couteau à double tranchant et que ses décisions ne sont pas toujours les meilleures à long terme (entrevues 6, 7, 13, 14, et 15). L'aval des dirigeants politiques facilite la collaboration des ministères et organismes et la prise de décisions est accélérée quand ils se déplacent sur le terrain. Ils exercent ainsi un contrôle encore plus direct sur l'exécution de la mission et jouent un rôle dans l'élaboration et la formulation des politiques publiques en lien avec le sinistre (Lemieux, 1997 : 285; Côté, 2008 : 216; L'Observatoire de l'administration publique, 2011b).

Alors que l'administratif a une vision à plus long terme et vise la résolution de problèmes et la résilience, le politique a une logique électorale à court terme. La population n'a pas le réflexe de penser qu'elle pourrait éventuellement être victime d'un événement majeur, ce qui réduit la rentabilité de la prévention pour le politique. La sécurité civile est une priorité lorsqu'il y a un événement majeur et à ce moment-là :

« c'est un peu l'épée de Damoclès qui est sur la tête, il faut que ça marche absolument. Tu as une obligation de résultat pis si ça marche, tu as la grâce de l'élu pis elle va durer quelque temps après fak si tu as du millage à faire, c'est pas trop tard après. Sinon, ben on retombe vite dans l'apathie, entraînée par les autres priorités qui rattrapent nos élus dans le quotidien » (entrevue 7).

Un politicien peut jouer sa carrière sur un dossier difficile (entrevue 5) et c'est pourquoi il demande souvent d'être consulté pour les décisions concernant l'événement, ce qui

alourdit passablement les processus décisionnels en augmentant le nombre de points de décisions (entrevue 15) (Pressman et Wildavsky, 1984). Il arrive aussi que l'image ait une plus grande importance que les résultats et en n'étant pas toujours au fait des structures et des processus existants, le politique décide parfois de mettre en place de nouvelles structures ou de nouveaux processus alors qu'il en existait déjà qui répondaient aux besoins identifiés (entrevue 15). Alors, l'administratif doit travailler plus fort pour compenser les lacunes du politique et s'ajuster à lui. Ce constat va à l'encontre du fait que la fonction gouvernementale se doit d'assurer la cohérence de l'action de l'administration (Côté, 2008 : 216). Les intérêts parfois divergents de la fonction gouvernementale et de la fonction administrative ne favorisent pas non plus cette cohérence.

Même si la sécurité civile a été énoncée comme étant la troisième priorité du gouvernement en 2011 (entrevue 13), les inondations en Montérégie ont mené à une décision politique controversée allant à l'encontre des principes de sécurité civile. Avant, les résidences situées en zone inondable 0-20 ans, c'est-à-dire les zones qui sont en théorie inondées tous les 20 ans ou moins, et ayant subi des dégâts dépassant 50 % de leur valeur ne pouvaient être reconstruites au même endroit (entrevue 20). À la suite des inondations de 2011, le politique a adopté un décret pour autoriser la reconstruction dans la zone 2-20 ans, ce qui signifie qu'en théorie, ces résidences subiront à nouveau des dommages au moins une fois dans les deux à vingt prochaines années. Cette décision qui va à l'encontre des principes de la sécurité civile entraîne d'importantes conséquences :

« là quand on rebâtit dans les zones à risques, oui on va parler d'immuniser des résidences, de monter des terrains, etc., mais en même temps, le problème est toujours le même pour moi : mes équipes d'intervention d'urgence, police, pompiers, ambulances, bénévoles qui vont aller aider quelqu'un vont mettre leur vie en danger parce que la personne est là » (entrevue 13).

Par ailleurs, lorsque les compagnies d'assurances privées ne déboursent pas pour ce genre de catastrophe, c'est le gouvernement du Québec qui indemnise les sinistrés. Les montants qu'ils reçoivent sont calculés selon leurs pertes, mais ces dernières ne sont pas couvertes en totalité. Il n'est donc pas avantageux ni pour le gouvernement ni pour les citoyens de permettre la reconstruction dans les zones à risques. Ce sont plutôt les

municipalités qui y trouvent leur compte en récoltant les taxes municipales sur les propriétés coûteuses construites en bordure des cours d'eau, et pourtant elles doivent aussi veiller à la sécurité de leurs citoyens. Les employés de l'administration doivent appliquer et mettre en œuvre les choix établis par les dirigeants politiques (L'Observatoire de l'administration publique, 2001b) et leur travail est moralement plus difficile lorsque de telles situations se produisent.

6.3.9. Politique de mise en œuvre efficace

La visibilité de la sécurité civile au Québec a surtout commencé avec la Commission Nicolet de 1998. Cette dernière a proposé plusieurs recommandations pour améliorer l'organisation de la sécurité civile. Il en a découlé l'adoption de la *Loi sur la sécurité civile* en 2001 et, quelques années plus tard, l'élaboration et la mise en œuvre du PNSC. Ces deux derniers éléments ont apporté une assise fondamentale pour l'organisation de la sécurité civile au Québec et sont en grande partie les précurseurs d'une gestion plus efficace des événements majeurs au Québec. Ils ont donné de la crédibilité au modèle de sécurité civile québécois et cette crédibilité est justement un indicateur du développement d'un *transactive memory system*, un réseau d'expertise (Majchrzak, Jarvenpaa et Hollingshead, 2007).

6.3.10. L'influence des ressources et des capacités internes

Dans le cas de la sécurité civile, plusieurs ressources et capacités internes ont contribué à améliorer son positionnement. La volonté politique de comprendre la gestion des barrages à la suite des pluies diluviennes au Saguenay et la gestion de la tempête de verglas a mené aux deux Commissions Nicolet. La seconde a été d'une grande importance pour la sécurité civile au Québec, puisqu'elle a été un précurseur important de la *Loi sur la sécurité civile* et, plus tard, du PNSC. Ce dernier a d'ailleurs été très utile pour établir les responsabilités des ministères et organismes dans le cadre d'un sinistre. L'appui du politique et le PNSC contraignent les partenaires à collaborer lorsqu'un événement majeur survient et la sécurité civile a pu être efficace même si ce n'est pas elle

qui détient une autorité sur eux. Le partage de l'expertise entre les partenaires et le gain de crédibilité sont tous deux des indicateurs de développement d'un *transactive memory system* (Majchrzak, Jarvenpaa et Hollingshead, 2007). Les ressources humaines et le leadership ont dynamisé le réseau de partenaires et ont favorisé le développement du modèle québécois de sécurité civile qui met de l'avant une approche collaborative (Waugh et Streib, 2006).

La crédibilité acquise par la sécurité civile en matière de coordination d'événement majeur et l'appui du politique et des hauts fonctionnaires ont incité le gouvernement du Québec à confier le rapatriement des ressortissants canado-libanais à l'OSQ. L'efficacité de la coordination lors de cet événement a permis une reconnaissance accrue des partenaires, une plus grande facilité à mener des initiatives de planification et une meilleure collaboration qui devraient toutes permettre une gestion plus efficace lors d'un éventuel événement majeur (voir la figure 6).

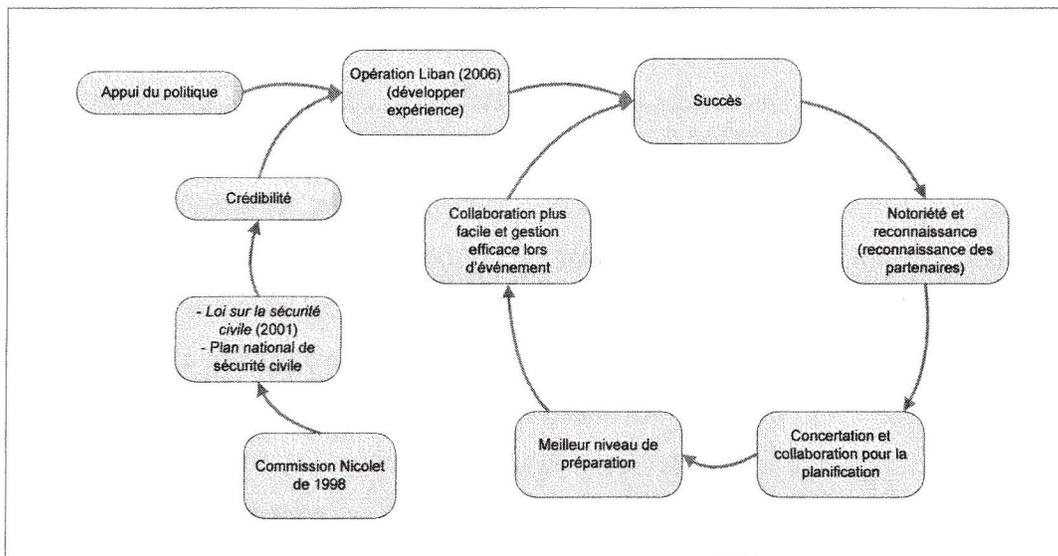


Figure 6 : Facteurs ayant mené au développement de l'importance de la sécurité civile au Québec

Par rapport aux ressources et aux capacités internes, les catégories que nous avons établies ne sont pas mutuellement exclusives et si l'une d'entre elles change, elle peut influencer non seulement le positionnement, mais aussi les autres ressources et capacités.

6.4. Le positionnement de la sécurité civile au MSP aujourd'hui

Le positionnement d'une organisation publique est le résultat de la combinaison de son positionnement initial et de l'influence de ses ressources et de ses capacités internes. Nous présentons d'abord un portrait global de l'évaluation des neuf ressources et capacités internes présentées dans le cadre théorique et nous traitons ensuite de celles qui ont émergé lors des entrevues.

6.4.1. Les ressources et les capacités internes les plus influentes sur le positionnement de la sécurité civile

Les ressources qui se sont avérées les plus importantes pour l'accomplissement du mandat de la sécurité civile sont : 1- les ressources humaines, 2- les politiques de mise en œuvre efficace, 3- l'entrepreneursip et le leadership, 4- les ressources institutionnelles et 5- l'expertise. Nous savons que les ressources humaines sont névralgiques pour un organisme coordonnateur parce que l'expertise de coordination nécessite du capital humain, tout comme le développement et le maintien du réseau de partenaires. Une stabilité au niveau des ressources humaines facilite le maintien de ce réseau. Cette ressource est d'autant plus importante du fait de la difficulté à l'obtenir en comparaison avec les ressources financières et matérielles, sans oublier que les ressources humaines nécessitent plus d'investissements de la part de l'organisation avant d'atteindre leur plein potentiel. Par exemple, il est beaucoup plus facile d'obtenir rapidement des autorisations pour des surplus budgétaires que pour des effectifs supplémentaires lors d'un événement majeur. Aussi, une personne embauchée pendant un sinistre sera beaucoup moins efficace que si elle l'avait été plusieurs mois avant l'événement en raison de la courbe d'apprentissage, d'où l'importance de l'*organizational slack* pour faire face à un environnement incertain (Näslund, 1964). Les ressources humaines sont capitales et constituent le besoin le plus grand pour la sécurité civile. En fait, l'attraction et la rétention des employés deviennent de plus en plus difficiles partout au sein de la fonction publique québécoise (Secrétariat du Conseil du trésor, 2010; Radio-Canada, 2011). Le gouvernement a d'ailleurs pris des mesures pour attirer des candidats en mai et août 2012

notamment par la reconnaissance des acquis à l'embauche et des années de scolarité complétées durant l'emploi (Secrétariat du Conseil du trésor, 2012).

Comme la sécurité civile n'a pas d'autorité formelle sur ses partenaires, elle doit miser sur les politiques de mise en œuvre efficace et son leadership pour rassembler ses partenaires autour d'un but commun et accomplir efficacement son mandat. Les principales politiques de mise en œuvre efficace dont bénéficie la sécurité civile sont la *Loi sur la sécurité civile* et le PNSC qui détaillent le fonctionnement de la coordination ainsi que les rôles et responsabilités de chacun des ministères et organismes. La sécurité civile doit exercer un fort leadership pour favoriser la collaboration et la concertation des partenaires, sur lesquels se base le modèle québécois de sécurité civile. Le leadership du coordonnateur gouvernemental en sécurité civile a aussi été mentionné à maintes reprises au cours des entrevues comme étant très influent sur le dynamisme du réseau de partenaires. C'est également le cas des employés qui travaillent dans les bureaux régionaux.

Les ressources institutionnelles, incluant la crédibilité, la légitimité, la reconnaissance et l'appui du politique et des hauts fonctionnaires, amènent les partenaires à faire partie du réseau. Comme elle n'avait au départ qu'une faible crédibilité, la sécurité civile a dû la construire en misant sur d'autres ressources, comme l'appui du politique et le leadership de ses employés. La *Loi sur la sécurité civile* est ensuite venue poser les jalons juridiques de la collaboration entre les ministères et organismes en prévention ou en intervention lors d'un sinistre, et la sécurité civile doit composer avec ce changement d'importance qui lui est accordée.

L'expertise de la sécurité civile en est une de coordination et elle a su la développer au fil du temps, notamment depuis la fin des années 1990. Les autres types d'expertises se trouvent chez ses partenaires, à l'exception de l'expertise en matière d'inondations et d'érosion des berges qu'elle a su acquérir et qu'elle conserve malgré elle aux dires de certains. La spécialisation des partenaires et la crédibilité de chacun sont des indicateurs de développement dans le cas d'un *transactive memory system* (Lewis, 2003; Moreland et

Argote, 2003, cités dans Majchrzak, Jarvenpaa et Hollingshead, 2007) et indiquent que le réseau de partenaires en sécurité civile est plus développé en 2012 qu’au moment de la tempête de verglas. L’établissement et le maintien d’un réseau représentent donc des éléments majeurs pour le positionnement et l’efficacité de la sécurité civile au Québec :

« les facteurs de succès par rapport à l’intervention, c’est justement ce lien-là qu’on réussit à attacher, les collaborations qu’on a réussies, qu’on a établies avec nos partenaires et c’est de réussir à, un des principaux facteurs, c’est de réussir à créer un lien de communication entre tous ces intervenants clés de la sécurité civile » (entrevue 6).

Un troisième indicateur utilisé pour évaluer le niveau de développement des *transactive memory system* est justement la coordination et nous avons démontré que celle de la sécurité civile est beaucoup plus efficace depuis 2006.

6.4.2. Autres ressources et capacités internes utiles au positionnement de la sécurité civile

Les neuf ressources et capacités internes déterminées avant les entrevues n’étaient toutefois pas exhaustives pour expliquer le positionnement de la sécurité civile au fil des années. Les interlocuteurs ont été nombreux à traiter de l’expérience, des apprentissages organisationnels et de l’engagement des partenaires comme facteurs de succès pour leur coordination. Les deux premiers éléments sont inhérents à la sécurité civile, alors que le troisième se rapporte davantage à l’efficacité du réseau de partenaires. L’expérience et les apprentissages ont été mis de l’avant à maintes reprises. Bien que le rapport Denis ait élaboré des pistes de solutions, il a fallu attendre la Commission Nicolet de 1998 pour que des changements majeurs soient apportés à l’organisation de la sécurité civile au Québec : la *Loi sur la sécurité civile* et le PNSC. Par la suite, les événements majeurs ont donné lieu à des séances de « débriefage » qui ont permis d’identifier des lacunes et des pistes de solutions pour les corriger. Ainsi, les leçons apprises lors de l’Opération Liban ont grandement facilité la mise en place de l’Opération Haïti quatre ans plus tard :

« dans notre processus, il y a des processus de “ débriefage ” qu’on appelle qui nous permettent justement de refaire avec un recul, voir les erreurs,

qu'est-ce qu'on ferait de mieux, comment on pourrait mieux gérer une crise pareille, comment on peut mieux se préparer à un événement. C'est très enrichissant des événements de même. » (entrevue 6).

Comme la veille est plus présente, l'alerte est donnée plus tôt dans le cas d'un événement majeur et donc toute la structure de sécurité civile est activée plus rapidement et plus facilement que dans les années 1990 (entrevue 14). Quelques personnes interrogées ont aussi mentionné que le fait d'être à l'écoute des besoins de la population constituait un facteur de succès pour la gestion de la sécurité civile.

7. Conclusion

7.1. La stratégie et le positionnement

Nous avons vu dans le cadre théorique que la stratégie peut être entrevue de plusieurs façons, soit comme un plan, un modèle, une position, une perspective ou un stratagème. Dans notre cas, c'est davantage comme une position qu'elle a été vue. Parmi les types de stratégies, il a été question de la stratégie projetée, soit celle qui est élaborée à l'avance, de la stratégie délibérée, la partie de la stratégie projetée qui est réalisée, de la stratégie émergente, qui est une réaction aux changements dans l'environnement de l'organisation, et de la stratégie réalisée, dont une partie est délibérée et une autre est émergente. Lors de l'étude, aucune information parmi celles issues des documents consultés et des propos tenus lors des entrevues ne permet de penser que le positionnement de la sécurité civile était l'objet d'une stratégie de la part de ses dirigeants. Il est plutôt la résultante des décisions prises et des conséquences de ces décisions. Puisque ces décisions sont liées aux changements dans l'environnement de l'organisation, qu'elles sont prises par un petit groupe de personnes et qu'elles sont le fruit d'un processus de négociation entre le jeu politique à l'intérieur de l'organisation et la manière dont elle tente d'influencer son environnement, l'école environnementale, l'école entrepreneuriale et l'école du pouvoir ont été utilisées pour concevoir le positionnement.

Dans la pratique, le management stratégique est le processus qui comprend la formulation de la stratégie et sa mise en œuvre. Le processus de formulation de la stratégie comprend d'abord le diagnostic stratégique de l'organisation. Ce dernier comprend les diagnostics externe et interne qui sont l'évaluation de l'environnement externe de l'organisation et l'évaluation de ses ressources internes. L'idée de ces deux dimensions, externe et interne, est sous-jacente dans notre définition du positionnement d'une organisation publique. Il est, selon nous, le résultat d'une combinaison du positionnement initial et de l'influence des ressources et des capacités internes. Le positionnement initial fait référence à la dimension externe, car il évalue où l'organisation se situe dans l'administration publique

par rapport à ses homologues. À cet effet, plusieurs auteurs pensent que l'architecture des pouvoirs publics illustre les priorités gouvernementales et que la proximité des lieux de pouvoir est profitable pour l'octroi des ressources. Nous avons donc considéré ces deux éléments pour analyser le positionnement initial. Quant à elle, l'influence des ressources et des capacités internes fait référence à la dimension interne, puisqu'elle dépend de la manière dont l'organisation utilise ses ressources. Pour identifier les ressources et les capacités internes d'une organisation qui sont susceptibles d'influencer son positionnement, nous avons conjugué celles provenant de la démonstration de Ritti et Silver (1986) et celles qui sont nécessaires à la gestion efficace des sinistres selon Kusumasari, Alam et Siddiqui (2010). Nous les avons réparties en neuf catégories : 1- les ressources humaines, 2- les ressources financières, 3- les ressources matérielles, 4- l'expertise, 5- l'entrepreneurship et le leadership, 6- l'autorité et le pouvoir, 7- les ressources informationnelles, 8- les ressources institutionnelles et 9- les politiques de mise en œuvre efficace. Ce cadre s'est avéré suffisamment exhaustif pour comprendre tous les éléments discutés lors des entrevues semi-dirigées. Certaines sous-catégories sont apparues et elles ont pu être assimilées à une des catégories prédéterminées. Par exemple, l'expérience et l'apprentissage organisationnels ont pu être intégrés aux ressources institutionnelles. Par ailleurs, la saturation des informations recueillies lors des entrevues a été atteinte approximativement lors de la 21^e entrevue.

7.2. L'évaluation du positionnement de la sécurité civile

Il a été expliqué, par le biais des écrits de Ritti et Silver (1986) et Kusumasari, Alam et Siddiqui (2010), que les ressources et les capacités internes d'une organisation lui sont utiles pour se positionner et s'acquitter de son mandat. Ces deux aspects sont vus comme étant étroitement liés et allant de pair, même s'il pouvait en être autrement dans certaines situations. Le rapport Denis et celui de la Commission Nicolet de 1998 ont évalué comme étant déficiente la coordination de la sécurité civile entre 1988 et 1998, si bien qu'elle a déjà été réalisée par d'autres organisations. Son inefficacité à cette époque, son manque de ressources et de capacités internes, de même que leur sous-utilisation dénote un positionnement faible. Malgré les recommandations de ces deux rapports, le

positionnement initial de la sécurité civile, soit dans une direction générale au ministère de la Sécurité publique, est demeuré le même entre 1988 et 2012. Notre évaluation du positionnement de la sécurité civile pour cette période est donc basée sur l'influence de ses ressources et de ses capacités internes, ainsi que son efficacité à s'acquitter de son mandat. Sa coordination était déficiente avant 1998 et elle a été difficile à qualifier entre 1998 et 2006 étant donné qu'il y a eu peu d'événements majeurs pour lesquels elle a assuré une coordination. Les documents consultés et les propos recueillis lors des entrevues étaient majoritairement cohérents pour dire que la sécurité civile est, en règle générale, beaucoup plus efficace dans sa coordination depuis 2006, même si le processus de coordination n'est pas toujours facile. C'est notamment ce qui s'est produit dans le cas de la pandémie de grippe A(H1N1) en 2009 et des inondations en Montérégie en 2011.

Après les recommandations de la Commission Nicolet de 1998, des changements majeurs ont été entrepris et leurs effets ont été constatés plusieurs années plus tard. Bien que certaines ressources et capacités internes soient demeurées relativement stables, comme les ressources humaines par exemple, il demeure que le portrait général s'est amélioré considérablement. Plusieurs des ressources et des capacités internes de la sécurité civile se sont développées entre 1998 et 2006. C'est d'ailleurs le cas des politiques de mise en œuvre efficace, du leadership, des ressources institutionnelles et des ressources informationnelles. Elles ont contribué à améliorer l'efficacité de la coordination de la sécurité civile et à renforcer son positionnement au sein de l'administration publique québécoise. Dans le rapport Denis et celui de la Commission Nicolet, le positionnement initial de la sécurité civile était vu comme un moyen pour améliorer son efficacité, alors que son positionnement s'est récemment imposé comme une fin résultant de l'influence des ressources et des capacités internes de l'organisation.

7.3. Les problèmes latents

Le processus de coordination difficile lors de la pandémie de grippe A(H1N1) en 2009 et des inondations en Montérégie en 2011 dénote la présence possible de problèmes latents. Tout d'abord, les ressources humaines ont été identifiées dans les entrevues comme étant

la ressource la plus problématique. En effet, elles sont essentielles pour une organisation dont le mandat en est un de coordination et d'appui aux municipalités dans leurs efforts de planification pour prévenir ou réduire les conséquences potentielles d'un événement majeur. Les problèmes plus larges d'attraction et de rétention des ressources humaines qui touchent tout le gouvernement du Québec devraient s'atténuer avec la nouvelle politique du mois de mai 2012 sur la reconnaissance des acquis à l'embauche et le règlement d'août 2012 sur la reconnaissance des diplômes obtenus en cours d'emploi lorsqu'ils ont un lien avec celui-ci (Secrétariat du Conseil du trésor, 2012). Le nombre d'ETC octroyés à la sécurité civile demeure cependant insuffisant. En effet, ce dernier est demeuré relativement stable depuis les dix dernières années.

Par ailleurs, le leadership du coordonnateur gouvernemental en sécurité civile s'est avéré être au premier plan pour la dynamisation du réseau de partenaires. Le nombre d'activités de l'OSCQ ayant diminué avec l'arrivée du nouveau coordonnateur gouvernemental à la fin 2010 illustre un ralentissement des travaux du réseau et une perte de leadership préoccupante pour la sécurité civile. Du côté des directeurs régionaux, certains ont démontré un manque de leadership en n'intervenant pas lorsque des partenaires réclamaient qu'ils coordonnent des événements particuliers. Le manque de leadership et la réaction, plutôt que la proaction, s'inscrivent dans une vision à court terme. Ils nuisent au développement et au positionnement d'une organisation, surtout pour une organisation dont le mandat est lié à la coordination de la planification et de la réponse gouvernementale en cas d'événements majeurs.

Le manque d'investissement en prévention et certaines décisions politiques ne favorisent pas non plus une approche privilégiant le long terme et constituent eux aussi des problèmes latents. Certains risques, dont les risques technologiques, occasionnent moins d'événements majeurs que les risques naturels et moins de ressources y sont consacrées. Ils sont donc moins connus, plus difficiles à évaluer et la planification pour faire face à une situation éventuelle les impliquant est moins développée. En effet, les générateurs de risques n'ont pas encore l'obligation de divulguer aux autorités municipales ceux qu'ils génèrent. Plus largement, c'est tout l'aspect de la planification en amont d'un événement

qui souffre d'un manque de ressources. En effet, la sécurité civile est rarement une priorité lorsqu'elle est en prévention tandis qu'elle le devient très rapidement quand un événement majeur se produit. Pour être prête à y faire face, elle doit cependant travailler en planification avec ses partenaires. La vision à court terme du politique cadre difficilement avec cette exigence de prévoir à long terme pour anticiper les événements majeurs qui risquent de se produire et travailler à les prévenir, ainsi qu'à réduire leurs conséquences probables. Les décisions favorisant une approche à long terme étant parfois peu populaires auprès des électeurs.

7.4. Changement de paradigme et cohérence

À la fin des années 1980, le rapport Denis proposait de changer le positionnement initial de la sécurité civile pour améliorer son efficacité. En 2012, rien de tel n'a été réalisé et la question ne semble plus d'intérêt, du moins pour la majorité des personnes interrogées. Un changement de paradigme pourrait expliquer cette contradiction. Jusqu'à la fin des années 1990, c'est le modèle hiérarchique qui primait. Un chercheur dans le domaine de l'administration publique avait prédit en 1972 que les organisations évolueraient vers un style de management horizontal dans lequel le leadership est partagé et que les décisions sont plus souvent faites sur la base d'expertise que de positions : « *The organizations that get things done will no longer be hierarchical pyramids ... they will be systems – interlaced webs of tension in control is loose, power diffused* » (Cleveland, 1972 : 13, cité dans Kapucu, 2005 : 35-36). Pour améliorer l'efficacité de la sécurité civile selon le modèle hiérarchique, il fallait modifier le positionnement de l'organisation, et plus particulièrement son positionnement initial, pour lui donner du pouvoir et une forme d'autorité, et ainsi lui permettre d'agir. Le positionnement initial était alors un moyen et il aurait pu faire l'objet d'une stratégie.

Dans le rapport Nicolet, la question de la culture de sécurité civile et celle de la volonté de travailler sur la coordination ont été abondamment traitées. L'approche derrière le modèle de sécurité civile québécois développé à la fin des années 1990 en est une collaborative. Elle est campée dans deux documents qui constituent les bases du modèle :

la *Loi sur la sécurité civile* de 2001 et le PNSC. Ces deux documents posent les jalons du modèle de coordination et en donne le leadership à la sécurité civile. Le modèle hiérarchique et le modèle collaboratif ne misent pas sur les mêmes éléments pour obtenir une coordination efficace. L'autorité a une grande valeur pour le modèle hiérarchique, alors que c'est le leadership qui est en mis de l'avant dans un modèle collaboratif. L'importance de chacune des ressources et des capacités internes s'est avérée cohérente entre les éléments contenus dans le cadre théorique, les propos tenus lors des entrevues et le modèle collaboratif. Par exemple, les ressources matérielles ont suscité peu d'importance en théorie autant que dans la pratique. À l'inverse, le leadership est une ressource prédominante dans la littérature et son importance est observée dans le modèle collaboratif et dans le contenu de plusieurs entrevues. Ce mémoire a permis d'actualiser les réflexions sur le positionnement d'une organisation publique et plus précisément d'expliquer pourquoi le positionnement de la sécurité civile était faible au sein de l'administration publique québécoise, s'il s'est renforcé au fil des ans et comment, le cas échéant.

Au final, il semblerait pertinent d'approfondir l'analyse sur les réseaux puisqu'ils présentent plusieurs avantages pour la gestion de la sécurité civile et pour d'autres initiatives horizontales. Au gouvernement du Québec, plusieurs enjeux comme le développement durable et les communications gouvernementales ont nécessité des initiatives horizontales pour en assurer la gestion. Ces initiatives prennent des formes diverses et sont variables en termes de flexibilité, allant de la reddition de comptes au MDDEFP pour le développement durable, à un réseau plus flexible décrit dans le PNSC pour la sécurité civile. L'importance des enjeux transversaux s'est accrue dans les deux dernières décennies et leur gestion comprend son lot de défis. Parmi eux se trouve la connaissance de la transversalité dans l'administration publique, sa gestion à long terme, la reconnaissance de sa fragilité et des moyens pour pallier ses difficultés.

Bibliographie de recherche

- ANSOFF, H. Igor (1965). *Corporate Strategy*. New York : McGraw-Hill.
- AVENEL, Jean-David (2008). *L'essentiel de la stratégie des organisations*. Paris : Gualino; Lextenso Éditions.
- BARNEY, Jay B. et Ricky W. GRIFFIN (1992). *The management of organizations: strategy, structure, behavior*. Boston, MA : Houghton Mifflin.
- BEAUD, Jean-Pierre (2008). « L'échantillonnage », dans GAUTHIER, Benoît (dir.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, 5^e édition, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, chap. 10, p. 251-283.
- BECK, Ulrich (2003). *La société du risque sur la voie d'une autre modernité*. Paris : Flammarion.
- BERNIER, Luc et Stéphanie GAGNON (2010). Restructurer peu, restructurer mieux : leçons d'expériences ministérielles récentes au Canada. *Administration publique du Canada*, vol. 53, no 1, p. 21-46.
- BOIN, Arjen, Louise K. COMFORT et Chris C. DEMCHAK (2010). The Rise of Resilience, dans *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events*, Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, p. 1-12.
- BOIN, Arjen, Paul 't HART, Eric STERN et Bengt SUNDELIUS (2005). *The Politics of crisis management: public leadership under pressure*. Cambridge : University Press.
- BORZEIX, Anni et Franck COCHOY (2008). « Travail et théories de l'activité : vers des *workspace studies* ? », *Sociologie du travail*, vol. 50, p. 273-286.
- BOUDREAU, Michel, René PERREAULT et Rodrigue POTVIN (1997). *Évaluation de l'intervention de l'organisation de sécurité civile du Québec lors des inondations du Saguenay en juillet 1996 : rapport présenté au Ministère de la Sécurité publique, Direction générale de la sécurité et de la prévention (DGSP)*, Québec, Ministère de la Sécurité publique.
- BOURGAULT, Jacques et B. CARROLL (1997). « La haute fonction publique canadienne : derniers vestiges du modèle de Whitehall? », dans BOURGAULT, Jacques, Maurice DEMERS et Cynthia WILLIAMS (dir.), *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, Québec, Les Publications du Québec, chap. 6, p. 95-106.
- BURNS, Tom et G. M. STALKER (1961). *Mechanistic and Organic Systems in the Management of Innovation*. London, Angleterre : Tavistock.

- BUSCATTO Marie (2012). « Des « études de cas » aux généralisations fondées », *Sociologies*, Expériences de recherche, Champs de recherche et enjeux de terrain.
- CAZALIS, Pierre et Thierry C. PAUCHANT (1998). « Leçons stratégiques pour la gestion de la sécurité civile au Québec » dans M.-U. PROULX (dir.), *Une région dans la turbulence*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 153-170.
- CENTRE RISQUE ET PERFORMANCE (2011). *Protection des infrastructures essentielles - Un bilan pour le futur*, Montréal.
- CHAFFEE, Ellen E. (1985). « Three models of strategy », *Academy of Management Review*, vol. 10, no 1, p. 89-98.
- CHANDLER, Alfred D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Cambridge, MA : MIT Press.
- CHASSANG, Guy, Michel MOULLET et Roland REITTER (2002). *Stratégie et esprit de finesse : l'apport des sciences économiques et sociales au management stratégique*. Paris : Economica.
- CHEN, Rui, Raj SHARMAN, Raghav H. RAO, et Shambhu J. UPADHYAYA (2008). Coordination in emergency response management. *Communications of the ACM*, 51(5), 66-73.
- CHRISTENSEN, Tom et Per LAEGREID (2008). « The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case », *Public Organization Review*, vol. 8, no 2, p. 97-116.
- COLE, G. A. (2004). *Management Theory and Practice* (6e ed.). London : Geraldine Lyons.
- COMFORT, Louise K. (2007). « Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control », *Public Administration Review*, vol. 67, no 1, p. 189-197.
- COMMISSION NICOLET (1999a). *Pour affronter l'imprévisible : les enseignements du verglas de 98 : rapport de la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998*. Sainte-Foy : Publications du Québec
- COMMISSION NICOLET (1999b). *La sécurité civile : études sectorielles du rapport de la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998*. Sainte-Foy : Publications du Québec.

- COMMISSION NICOLET (1997). *Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages*. Sainte-Foy : Publications du Québec.
- CORK, Steven (2010). *Resilience and transformation: Preparing Australia for uncertain futures*. Collingwood : CSIRO Publishing.
- CÔTÉ, Louis (2008). *L'État démocratique. Fondements et défis*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- COULTER, Mary K. (1998). *Strategic management in action*. Upper Saddle River, NJ : Prentice Hall.
- CROWSTON, Kevin (1997). « A Coordination Theory Approach to Organizational Process Design ». *Organization Science*, vol. 8, no 2, p. 157-175.
- CROZIER, Michel et Erhard FRIEDBERG (1977). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Éditions du Seuil.
- DAHL, Robert A. (1957). « The concept of power ». *Behavioral Science*, vol. 2, no 3, p. 201-215.
- DAVIS, Glyn, Patrick WELLER, Emma CRASWELL et Susan EGGINS (1999). « What Drives Machinery of Government Change? Australia, Canada and the United Kingdom, 1950-1997 ». *Public Administration*, vol. 77, no 1, p. 7-50.
- DENIS, Hélène (1998). *Comprendre et gérer les risques majeurs*, Montréal : Éditions de l'École polytechnique de Montréal.
- DENIS, Hélène (1990). *La gestion de catastrophe le cas d'un incendie dans un entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand*. Québec : Les Publications du Québec.
- DESREUMAUX, Alain, Xavier LECOCQ et Vanessa WARNIER (2006). *Stratégie*. Paris : Pearson Education France.
- DIMAGGIO, Paul J. et Walter W. POWELL (1983). « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields ». *American Sociological Review*, vol. 48, no 2, p. 147-160.
- DRUCKER, Peter F. (1970). « Entrepreneurship in Business Enterprise », *Journal of Business Policy*, vol. I, no 1, p. 3-12.
- GAUTHIER, Benoît (dir.) (2008). *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, 5^e édition, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- GINTER, Peter, Linda E. SWAYNE et W. Jack DUNCAN (1998). *Strategic management of health care organizations* New York, NY : Basil Blackwell.

- GORTNER, Harold F., Julianne MAHLER et Jeanne Bell NICHOLSON (1993). *La gestion des organisations publiques*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- GRANDORI, ANNA (2000). *Coordination Mechanisms*, London, Angleterre et New York, États-Unis : Routledge.
- GULICK, Luther H. (1937). « Notes on the Theory of Organizations » dans *Paper on the Science of Administration* (Luthier GULICK et Lyndall URWICK éd.), New York : Institute of Public Administration, p. 3-45.
- HATCH, Marie-Jo et Ann CUNLIFFE (2009). *Théorie des organisations : de l'intérêt de perspectives multiples*. Paris : De Boeck
- HOMER-DIXON, Thomas F. (2006). *The Upside of Down: Catastrophe, Creativity, and the Renewal of Civilization*. Toronto : Knopf.
- JANES, Tim (2010). « Crisis management - the prepared organisation ». *Keeping Good Companies*, vol. 62, no 2, p. 89-93.
- KAPUCU, Naim (2005). « Interorganizational Coordination in Dynamic Context: Networks in Emergency Response Management », *Connections*, vol. 26, no 2, p. 33-48.
- KATZ, Daniel et Robert Louis KAHN (1978). *Organizations and the System Concept in The Social Psychology of organizations*. New York : Wiley
- KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, États-Unis : Harper Collins.
- KREJCIE, Robert V. et Daryle W. MORGAN (1970). « Determining Sample Size for Research Activities », *Educational and Psychological Measurement*, vol. 30, p. 607-610.
- KUSUMASARI, Bevaola, Quamrul ALAM et Kamal SIDDIQUI (2010). « Resource capability for local government in managing disaster ». *Disaster Prevention and Management*, vol. 19, no 4, p. 438-451.
- LAGADEC, Patrick (2012). *Du risque majeur aux mégachocs*, Bordeaux : Éditions Préventique, Collection Les Cahiers de Préventique.
- LAGADEC, Patrick (1981). *La civilisation du risque : catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, Collection Science ouverte, Paris : Éditions du Seuil.
- LAUDE, Laetitia, Christophe VIGNON et Mathias WAELLI. (2012). « Observer les organisations de l'intérieur », *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, Vol. XVIII, p. 55-76.

- LAWRENCE, Paul R. et Jay W. LORSCH (1967). *Organization and Environment*. Boston : Harvard Business School.
- LEMIEUX, Vincent (1997). « Le gouvernement du Québec, son Conseil exécutif et la production des politiques publiques », dans BOURGAULT, Jacques, Maurice DEMERS et Cynthia WILLIAMS (dir.), *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, Québec : Les Publications du Québec, chap. 19, p. 278-287.
- LEMIEUX, Vincent (2009). *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir* (3e édition ed.). Québec : Presses de l'Université Laval.
- LE MOIGNE, Jean-Louis (1990). *La modélisation des systèmes complexes*. Paris : Dunod.
- LINDBLOM, Charles E. (1959). « The Science of "Muddling Through" ». *Public Administration Review*, vol. 19, no 2, p. 79-88.
- L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE. (2011a) *L'État québécois en perspective - L'organisation de la fonction gouvernementale*. [document PDF], <http://netedit.enap.ca/etatquebécois/docs/ste/organisation/a-fonction-gouvernementale.pdf>, (Page consultée le 3 mars 2011).
- L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE. (2011b) *L'État québécois en perspective - Structure et taille de l'État*, [en ligne], <http://www.etatquebécois.enap.ca/etatquebécois/fr/index.aspx?sortcode=1.1.3.9>, (Page consultée le 3 mars 2011).
- LUKES, Steven (1974). *Power: A radical view*. London : MacMillan.
- MAJCHRZAK, Ann, Sirkka L. JARVENPAA et Andrea B. HOLLINGSHEAD (2007). « Coordinating Expertise Among Emergent Groups Responding to Disasters », *Organization Science*, vol. 18, no 1, p. 147-161.
- MALONE, Thomas W. et Kevin CROWSTON (1994). « The Interdisciplinary Study of Coordination ». *ACM Computing Surveys*, vol, 26, no 1, p. 87-119.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2011a). *Structure administrative - 20 septembre 2012*, [en ligne], http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/structure_organisationnelle/organigramme_abrege.pdf, (Page consultée le 17 novembre 2012).
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2011b). *Rapport annuel de gestion 2010-2011*, [document PDF], http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/rapports_annuels/rapport_annuel_2010_2011.pdf, (Page consultée le 12 décembre 2012).

- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2010a). *La sécurité civile au Québec. Qui fait quoi? Municipalités*, [en ligne], <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/securite-civile/securite-civile-quebec/qui-fait-quoi/municipalites-qui-fait-quoi.html>, (Page consultée le 3 mars 2011).
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2010b). *Plan national de sécurité civile*, [en ligne], <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/securite-civile/securite-civile-quebec/plan-national.html>, (Page consultée le 4 mars 2011).
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2010c). *Rapport annuel de gestion 2009-2010*, [document PDF], http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/rapports-annuels/rapport_annuel_2009-2010.pdf, (Page consultée le 12 décembre 2012).
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2009a). *Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie*, [en ligne], <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/ministere/structure/mandat-dgscsi.html>, (Page consultée le 4 mars 2011).
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2009b). *Mécanismes de coordination*, [en ligne], <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/securite-civile/securite-civile-quebec/plan-national/mecanismes-coordination.html#c290>, (Page consultée le 3 mars 2011).
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2009c). « Pour la sécurité civile au Québec. Un nouveau poste de commandement mobile », *Résilience : Bulletin d'information en sécurité civile du ministère de la Sécurité publique*, vol. 4, no 2, p. 7.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2009d). *Rapport annuel de gestion 2008-2009*, [document PDF], http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/rapports-annuels/rapport_annuel_2008-2009.pdf, (Page consultée le 12 décembre 2012).
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2008a). *Approches et principes en sécurité civile*, Québec, Ministère de la Sécurité publique du Québec.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2008b). « Crue printanière. Le Nouveau-Brunswick a profité de notre expertise », *Résilience : Bulletin d'information en sécurité civile du ministère de la Sécurité publique*, vol. 3, no 3, p. 12-13.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2008c). *Rapport annuel de gestion 2007-2008*, [document PDF],

http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/rapports/annuels/rapport_annuel_2007-2008.pdf, (Page consultée le 12 décembre 2012).

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2007a). *La sécurité publique au 20e siècle*, [en ligne], <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/ministere/mission/historique/avant2000.html>, (Page consultée le 8 mars 2011).

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2007b). *Rapport annuel de gestion 2006-2007*, [document PDF], http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/rapports/annuels/rapport_annuel_2006_2007.pdf, (Page consultée le 12 décembre 2012).

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2006). *Rapport annuel de gestion 2005-2006*, [document PDF], http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/rapports/annuels/rapport_annuel_2005-2006.pdf, (Page consultée le 12 décembre 2012).

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2005). *Rapport annuel de gestion 2004-2005*, [document PDF], http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/rapports/annuels/rapport_annuel_2004-2005.pdf, (Page consultée le 12 décembre 2012).

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2004). *Rapport annuel de gestion 2003-2004*, [document PDF], http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/rapports/annuels/rapport_annuel_2003-2004.pdf, (Page consultée le 12 décembre 2012).

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2003). *Rapport annuel de gestion 2002-2003*, [document PDF], http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/rapports/annuels/rapport_annuel_2002-2003.pdf, (Page consultée le 12 décembre 2012).

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2002a). *Présentation et synthèse de la Loi sur la sécurité civile*, Québec, Ministère de la Sécurité publique du Québec.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2002b). *Rapport annuel de gestion 2001-2002*, [document PDF], http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/ministere/rapports/annuels/rapport_annuel_2001-2002.pdf, (Page consultée le 12 décembre 2012).

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2001). *Rapport annuel de gestion 2000-2001*, Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2000). *Rapport annuel de gestion 1999-2000*, Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.

- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (1999). *Rapport annuel de gestion 1998-1999*, Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (1998a). *Rapport de debriefing de l'organisation de sécurité civile du Québec suite à la tempête de verglas de janvier 1998*, Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (1998b). *Rapport annuel de gestion 1997-1998*, Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (1997). *Rapport annuel de gestion 1996-1997*, Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (1996). *Rapport annuel de gestion 1995-1996*, Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (1995). *Rapport annuel de gestion 1994-1995*, Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (1994). *Rapport annuel de gestion 1993-1994*, Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (1993). *Rapport annuel de gestion 1992-1993*, Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (1992). *Rapport annuel de gestion 1991-1992*, Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (1991). *Rapport annuel de gestion 1990-1991*, Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.
- MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (1990). *Rapport annuel de gestion 1989-1990*, Québec : Ministère de la Sécurité publique du Québec.
- MINTZBERG, Henry, Bruce AHLSTRAND et Joseph LAMPEL (2009). *Safari en pays stratégie. L'exploration des grands courants de la pensée stratégique*. Paris : Pearson Education.
- MINTZBERG, Henry (2004). *Le management : voyage au centre des organisations*. Paris : Éditions d'Organisation.
- MINTZBERG, Henry et Alexandra MCHUGH (1985). « Strategy Formation in an Adhocracy ». *Administrative Science Quarterly*, vol. 30, no 2, p. 160-197.

- MINTZBERG, Henry et James A. WATERS (1985). « Of Strategies, Deliberate and Emergent », *Strategic Management Journal*, vol. 6, no 3, p. 257-272.
- MINTZBERG, Henry (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.
- MOREAU, Franck (2002). *Comprendre et gérer les risques : stratégiques, humains, éthiques, informatiques, projets*. Paris : Éditions d'Organisation.
- MORRIS, John C., Elizabeth D. MORRIS et Dale M. JONES (2007). « Reaching for the Philosopher's Stone: Contingent Coordination and the Military's Response to Hurricane Katrina ». *Public Administration Review*, vol. 67, p. 94-106.
- NÄSLUND, Bertil (1964). « Organizational Slack ». *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 66, no 1, p. 26-31.
- PANDAY, Pranab Kumar (2007). « Policy Implementation in Urban Bangladesh: Role of Intra-organizational Coordination », *Public Organization Review*, vol. 7, no 3, p. 237-259.
- PARTHASARTHY, Raghavan (2009). *Fondements de management stratégique*. Saint-Laurent, Québec : Éditions du Renouveau pédagogique.
- PERROW, Charles (1986). *Complex organizations: A critical essay* (3rd ed.). New York : Random House.
- PFEFFER, Jeffrey et Gerald R. SALANCIK (2003). *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. Stanford, Calif. : Stanford Business Books.
- PFEFFER, Jeffrey et Gerald R. SALANCIK (1978). *The External Control of Organizations*. New York : Harper et Row.
- PORTER, Michael E. (1996). « What is Strategy? », *Harvard Business Review*, p. 61-78.
- PORTER, Michael E. (1985). *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. New York : Free Press.
- PRESSMAN, Jeffrey L. et Aaron B. WILDAVSKY (1984). *Implementation*. Berkeley, Ca : University of California Press.
- RIES, A et Jack TROUT (1987). *Le positionnement. La conquête de l'esprit*. Paris : McGraw-Hill.
- RADIO-CANADA (2011). « Fonction publique : Québec se prive de candidats qualifiés », [en ligne], <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2011/09/17/002->

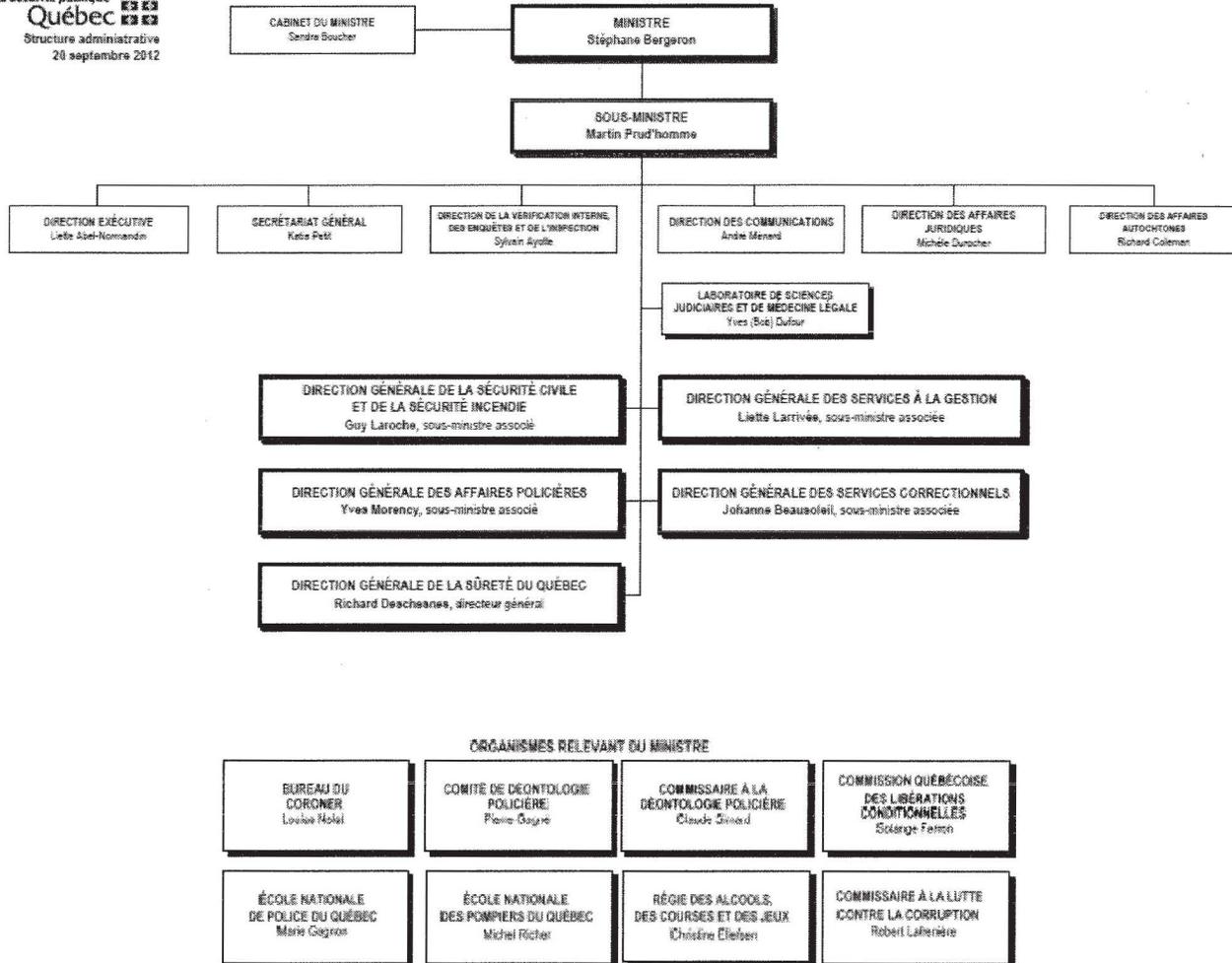
fonction publique-quebec se prive-de candidats qualifiés.shtml, (Page consultée le 12 mars 2013).

- RIES, A et Jack TROUT (1981). *Positioning, The battle for your mind*. New York : McGraw-Hill.
- RITTI, Richard R. et Jonathan H. SILVER (1986). Early Processes of Institutionalization: The Dramaturgy of Exchange in Interorganizational Relations. *Administrative Science Quarterly*, vol. 31, no 1, p. 25-42.
- ROMELAER, Pierre (2005). « L'entretien de recherche », dans ROUSSEL, P. et F. WACHEUX (Éd.), *Management des ressources humaines. Méthodes de recherches en sciences humaines et sociales*, Paris, Éditions De Boeck, p. 101-136.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1950). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York : Harper et Row.
- SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2012) *Recueil des politiques de gestion*, vol. 5, chapitre 2, sujet 1.
- SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2010) *Les défis de l'attraction et de la rétention des jeunes dans la fonction publique québécoise*, [document PDF], <http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/DefisAttractionRetention.pdf>, (Page consultée le 18 septembre 2012).
- SELZNICK, Philip (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Evanston, IL : Row, Peterson.
- SHAFRITZ, Jay M. et J. OTT (2001). *Classics of Organization Theory* (5th ed.). New York : Harcourt College Publishers.
- SIMARD, Carolle et Luc BERNIER (1992). *L'administration publique*. Montréal : Éditions du Boréal.
- SINE, Wesley D., Hitoshi MITSUHASHI et David A. KIRSCH (2006). « Revisiting Burns and Stalker: Formal Structure and New Venture Performance in Emerging » Economic Sectors. *Academy of Management Journal*, vol. 49, no 1, p. 121-132.
- TAYLOR-GOOPY, Peter et Jens O. ZINN (2006). *Risk in social science*. New York : Oxford University Press. 292 pages.
- THERRIEN, Marie-Christine. (1995). « Interorganizational Networks and Decision Making in Technological Disasters », *Safety Science*. Vol. 20, no 1, p. 101-113.

- VAN EIJCK, Daniel T. T. et Gert-Jan DE VREEDE (1995). *The Dynamics of Organizational Coordination*. Paper presented at the 28th Hawaii International Conference on System Sciences.
- VÉRET, Catherine et Richard MEKOUAR (2005). *Fonction : Risk manager*. Paris, Dunod.
- VON BERTALANFFY, Ludwig (1993). *Théorie générale des systèmes*. Paris : Dunod.
- WAUGH, William L. et Gregory STREIB (2006). « Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management », *Public Administration Review*, Supplement vol. 66, p. 131-140.
- WEGNER, D. M. (1995). « A computer network model of human transactive memory », *Social Cognition*, vol. 13, p. 319-339.
- WISE , Charles R. (2006). « Organizing for Homeland Security after Katrina: Is Adaptive Management What's Missing? », *Public Administration Review*, vol. 66, no 2, p. 302-318.
- WISE , Charles R. (1990). « Public Service Configurations and Public Organizations: Public Organization Design in the Post-Privatization Era », *Public Administration Review*, vol. 50, no 2, p. 144-155.
- YANOW, Dvora (2012). « Practicing Organizational Ethnography », dans *The Practice of Qualitative Organizational Research: Core Methods and Current Challenges* (Sierk YBEMA et Merlijn VAN HULST, éd.), London : Sage.

ANNEXE 1 : Organigramme du ministère de la Sécurité publique

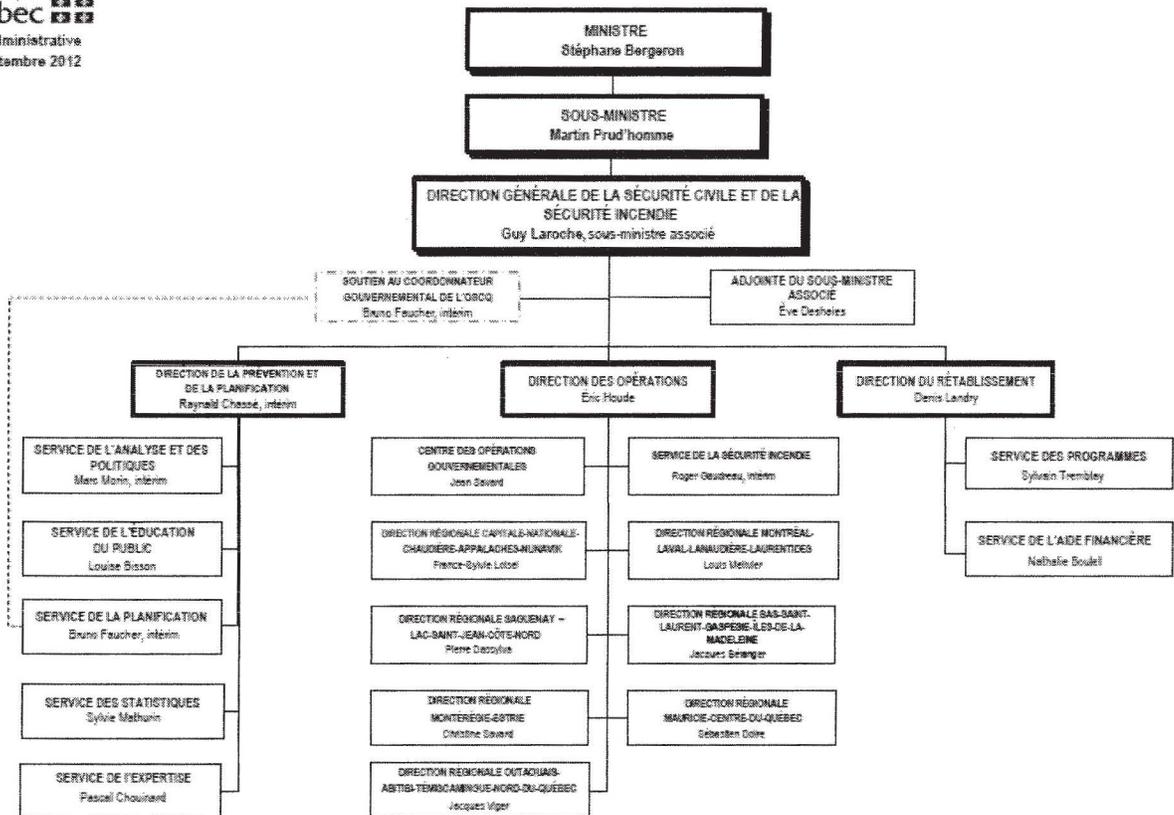
Ministère de
la Sécurité publique
Québec
Structure administrative
20 septembre 2012



Source : Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2011a

ANNEXE 2 : Organigramme de la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie

Ministère de
la Sécurité publique
Québec
Structure administrative
20 septembre 2012



Source : Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2011a

ANNEXE 3 : Liste des ministères et organismes gouvernementaux engagés au Plan national de sécurité civile

Les ministères et organismes gouvernementaux engagés au Plan national de sécurité civile sont :

- le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT);
- le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ);
- le ministère de la Culture et des Communications;
- le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP);
- le ministère des Finances et de l'Économie du Québec;
- le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS);
- le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS);
- le ministère de la Justice;
- le ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur (MRIFCE);
- le ministère des Ressources naturelles (MRN);
- le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS);
- le ministère de la Sécurité publique (MSP);
- le ministère des Transports (MTQ);
- le ministère du Travail;
- le Bureau du coroner;
- le Centre de gestion de l'équipement roulant;
- le Centre de services partagés du Québec (CSPQ);
- la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ);
- la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST);
- la Commission des normes du travail;
- la Commission des transports du Québec;
- la Commission municipale du Québec;
- le Curateur public du Québec;
- Hydro-Québec (HQ);
- Investissement Québec;
- l'Office de la protection du consommateur;
- la Régie du bâtiment du Québec;
- le Secrétariat aux affaires autochtones;
- le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT);
- Services Québec;
- la Société d'habitation du Québec (SHQ);
- la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ);
- la Société des traversiers du Québec;
- la Société immobilière du Québec;
- la Sûreté du Québec (SQ);
- Tourisme Québec.

Source : Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2009b.

ANNEXE 4 : Liste des ministères et organismes gouvernementaux représentés au CSCQ

Les ministères et organismes gouvernementaux représentés au CSCQ sont :

- le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT);
- le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ);
- le ministère du Conseil exécutif (MCE);
- le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP);
- le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS);
- le ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur (MRIFCE);
- le ministère des Ressources naturelles (MRN);
- le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS);
- le ministère de la Sécurité publique (MSP);
- le ministère des Transports (MTQ);
- Hydro-Québec (HQ);
- la Sûreté du Québec (SQ).

Source : Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2009b.

ANNEXE 5 : Les 15 missions au Plan national de sécurité civile

Les missions sont au nombre de 15 :

MISSION	MINISTÈRES ET ORGANISMES RESPONSABLES
Activités économiques	Ministère des Finances et de l'Économie
Aide financière	Ministère de la Sécurité publique (MSP)
Bioalimentaire	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ)
Communication	Services Québec
Eaux, matières dangereuses et résiduelles	Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP)
Électricité	Hydro-Québec (HQ)
Énergie	Ministère des Ressources naturelles (MRN)
Évacuation massive, réintégration et sécurité	Sûreté du Québec (SQ)
Habitation	Société d'habitation du Québec (SHQ)
Santé	Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS)
Soutien à l'OSCCQ	Ministère de la Sécurité publique (MSP)
Soutien aux services aux personnes sinistrées	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS)
Soutien technique aux municipalités	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT)
Télécommunications	Centre de services partagés du Québec (CSPQ)
Transport	Ministère des Transports (MTQ)

Source : Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2010b.

ANNEXE 6 : Grille d'entrevue

Questionnaire d'entrevues semi-dirigées

1. Quelle est la mission de la sécurité civile au sein du gouvernement du Québec?
 - a. Lors de la planification?
 - b. Lors de l'intervention?

2. Quels sont les événements majeurs où la sécurité civile a été la plus efficace?
(efficace : les situations où elle a rempli son mandat d'une façon satisfaisante, en termes de gestion de l'événement, de coordination...)
 - a. Sur quels plans?
 - Coordination
 - Leadership
 - Rapidité d'intervention
 - Relations avec les partenaires
 - Contraintes
 - Résolution de problèmes
 - b. Donnez-moi un exemple d'événement(s) où l'organisation de l'intervention s'est bien passée?
 - Quels étaient les facteurs de succès?
 - c. Donnez-moi un exemple où la gestion d'événement(s) a été plus difficile pour la sécurité civile?
 - Qu'est-ce qui n'a pas bien fonctionné?

3. Quelles sont les ressources dont la sécurité civile a besoin pour s'acquitter de son mandat?
 - a. Capacités (Kusumasari, 2010) :
 - Financières, techniques, leadership, institutionnelles, ressources humaines, "policy for effective implementation" (leviers pour appliquer la loi)
 - b. Équation (Ritti et Silver, 1986) :

– Données (techniques), entrepreneurship (leadership), pouvoir, visibilité, ressources humaines, financières et matérielles, crédibilité, leadership, pouvoir

4. La sécurité civile est située au sein de la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie au ministère de la Sécurité publique.

Pensez-vous que la sécurité civile est à la bonne place dans l'administration publique québécoise?

- a. Pourquoi?
- b. Quels sont les avantages reliés à ce positionnement?
- c. Quels sont les inconvénients de ce positionnement?
- d. Pensez-vous que ce positionnement permet à la sécurité civile de remplir son mandat?
 - Pourquoi?
- e. *Si la personne dit qu'elle verrait un autre endroit pour placer cette entité, où la placerait-elle?

5. Comment les membres de votre organisation voient-ils la sécurité civile? (indicateur de légitimité et de visibilité)

- a. Est-ce que cette entité bénéficie :
 - d'un leadership, d'une autorité formelle, d'un pouvoir informel?
- b. Lors de la planification et lors de l'intervention

6. Sur une échelle d'importance de 1 à 10, où placeriez-vous la sécurité civile, 1 étant un enjeu qui retient peu l'attention et 10 étant une priorité gouvernementale? (priorité gouvernementale, importance que le gouvernement accorde à la sécurité civile et architecture des pouvoirs publics)

- a. Quelle est l'importance de la sécurité civile pour la population québécoise?

7. Quelle différence y a-t-il entre la coordination menée par la sécurité civile entre les organismes publics et les différents partenaires lors de la planification et lors de l'intervention?
 - a. Quelle est l'intensité des échanges en général dans chacune des situations (planification et intervention)?

8. La sécurité civile a-t-elle une autorité pour agir comme organisme coordonnateur lorsqu'un événement majeur survient? (ajustement mutuel, leadership, autorité formelle ou « respect » informel en raison du mandat)

9. Dans le domaine de la sécurité civile, comment qualifieriez-vous l'arrimage entre le politique et l'administratif lors de la planification? (l'arrimage entre le politique et l'administratif : comment fonctionnent les liens entre les décisions politiques et leur mise en oeuvre) [notamment à l'égard de la rapidité du processus, à l'entente entre les deux parties (concertation), marge de manoeuvre, suivi du processus de mise en oeuvre, etc.]
 - a. Lors de l'intervention?

10. La sécurité civile possède-t-elle une expertise dans son domaine, concernant différents domaines : les risques naturels, les risques technologiques, les risques sociaux...
 - a. Possède-t-elle des données sur les dossiers sur lesquels elle travaille?
 - b. Fait-elle preuve d'un certain entrepreneurship pour être mieux connue des autres organismes publics?
 - c. Pour tenter d'obtenir davantage de ressources (humaines, financières...)

