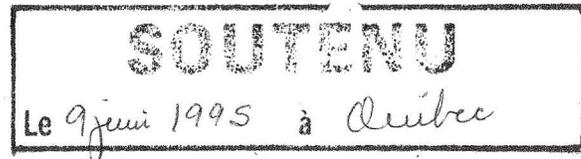


MEM
605

École nationale d'administration publique



**La prise de décisions
à l'Organisation de la Sécurité
civile du Québec
en temps de catastrophe**

par:

Mélanie Morin
(1993-1995)

BIBLIOTHÈQUE
ENAP
QUÉBEC

Mémoire présenté à l'ÉNAP
en vue de l'obtention de la maîtrise
en Administration publique Option B

Québec
juin 1995

Remerciements

Monsieur Marcel Proulx, notre directeur académique, pour ses judicieux conseils qui nous ont permis de nous réorienter lors des moments difficiles; pour la qualité de ses commentaires; pour sa disponibilité et pour sa patience.

Messieurs Jean-Claude Deschênes et Albert Dumas, membres du jury.

Monsieur Jean-Jacques Paradis pour avoir été à l'écoute de nos préoccupations mais surtout pour son aide dans le choix du sujet.

Tous les participants aux entrevues qui ont gentiment accepté de partager leur expérience avec nous.

Nos parents, Hélène et Jean Morin, dont les encouragements n'ont jamais cessés.

Ainsi que tout ceux et celles qui ont participé, de près ou de loin, à la cueillette des données et/ou à la rédaction du présent document.

Avant-propos

Le mémoire est une activité personnelle et obligatoire à l'obtention de la maîtrise en administration publique option B de l'ENAP. Le présent rapport est l'aboutissement d'une démarche présentant les résultats d'une recherche relative à l'analyse systématique d'un problème, de manière à apporter une certaine contribution aux connaissances ou aux méthodes de traitement et façons de faire dans des domaines spécifiques.

Table des matières

Remerciements	i
Avant-propos	ii
Table des matières	iii
Liste des tableaux et des figures	vii
Liste des annexes	viii
Première partie: Introduction	p. 2
1.1 Crise/catastrophe et prise de décisions	p. 4
1.2 Autres variables	p. 8
2. Méthodologie	p. 11
Deuxième partie: Cadre théorique de la prise de décisions en temps de crise/catastrophe	
3. Cadre théorique de l'étude	p. 13
3.1 Caractéristiques de la prise de décisions en temps de catastrophe	p. 13
3.1.1 La centralisation du processus	p. 14
3.1.2 Les normes émergentes et les règles bureaucratiques	p. 15
3.1.3 Le temps limité	p. 16
3.1.4 La menace	p. 17
3.1.5 L'incertitude élevée	p. 18
3.1.6 Le surplus ou le manque d'information	p. 19
3.1.7 De la place pour de l'improvisation	p. 20
3.1.8 De la flexibilité par rapport à la solution choisie	p. 21
3.1.9 Le chevauchement des responsabilités	p. 22
3.1.10 La transmission de l'information	p. 22

3.2 Les modèles de prise de décisions	p. 23
3.2.1 Le modèle rationnel	p. 23
3.2.2 Le modèle psycho-cognitif	p. 25
3.2.3 La rationalité limitée	p. 25
3.3 Les facteurs de contingence	p. 26
3.3.1 L'existence d'un plan préalable	p. 26
3.3.2 La composition du groupe	p. 27
3.3.3 Le leadership	p. 28
3.3.4 Le stress	p. 29
3.3.5 La disponibilité des ressources	p. 32
 Troisième partie: Le cas pratique	
4. Présentation de la sécurité civile au Québec	p. 34
4.1 Historique	p. 35
4.2 Mission de la Direction générale de la Sécurité civile	p. 36
4.3 Fonctionnement de la Direction générale de la Sécurité civile	p. 38
4.3.1 Le fonctionnement municipal	p. 40
4.3.2 Le fonctionnement régional	p. 41
4.3.3 Le fonctionnement provincial	p. 43
5. Étude de cas: L'incendie de pneus de Saint-Amable	p. 49
5.1 Le contexte	p. 49
5.2 Les acteurs	p. 55
5.3 La description des événements	p. 61
1) L'alerte	p. 61
2) La mobilisation	p. 64
3) Les stratégies pour combattre l'incendie	p. 70
4) La coordination	p. 76
5) Les communications	p. 78
6) L'évacuation	p. 79
5.4 Les autres variables	p. 83
1) L'autorité	p. 83
2) Le leader	p. 88
3) L'autonomie	p. 90
4) Les objectifs	p. 92

5) Les résistances	p. 93
6) L'efficacité	p. 94
7) Le stress	p. 95
8) L'incertitude	p. 97
9) La consultation	p. 97
10) La ligne hiérarchique	p. 97
11) Le court-circuitage	p. 99
12) L'improvisation	p. 101
13) L'information	p. 101
14) Les attentes de la population	p. 105
15) Les attentes du Conseil exécutif	p. 105
16) Les règles	p. 106
17) La dérogation aux règles	p. 107
18) Les normes informelles	p. 108
19) Les comportements	p. 109

Quatrième partie: Analyse

6. L'analyse des faits	p. 111
6.1 Les caractéristiques de la prise de décisions en temps de catastrophe	p. 112
1) La centralisation du processus	p. 112
2) Les normes émergentes et les règles bureaucratiques	p. 117
3) Le temps limité	p. 123
4) La menace	p. 124
5) L'incertitude élevée	p. 125
6) Le surplus ou le manque d'information	p. 127
7) De la place pour de l'improvisation	p. 128
8) De la flexibilité par rapport à la solution choisie	p. 129
9) Le chevauchement des responsabilités	p. 130
10) La transmission de l'information	p. 132
6.2 Les modèles de prise de décisions	p. 133
1) Le modèle rationnel	p. 133
2) Le modèle psycho-cognitif	p. 135
3) La rationalité limitée	p. 137
6.3 Les facteurs de contingence	p. 142
1) Le plan préalable	p. 142
2) La composition du groupe	p. 144
3) Le leadership	p. 145

4) Le stress	p. 147
5) La disponibilité des ressources	p. 149

Conclusion	p. 150
-------------------	--------

Bibliographie	p. 156
----------------------	--------

Liste des tableaux et des figures

Tableau 1:	LES DOMAINES D'INTERVENTION EN GESTION DE CRISE	p. 7
Figure 1:	LE STRESS	p. 31
Figure 2:	MODÈLE DE FONCTIONNEMENT DE LA SÉCURITÉ CIVILE	p. 39
Figure 3:	MODÈLE DE FONCTIONNEMENT MUNICIPAL	p. 40
Figure 4:	MODÈLE DE FONCTIONNEMENT RÉGIONAL	p. 42
Figure 5:	MODÈLE DE FONCTIONNEMENT PROVINCIAL	p. 44
Figure 6:	CADRE D'INTERVENTION DE L'ORGANISATION DE SÉCURITÉ CIVILE	p. 46
Tableau 2:	LES "5Q"	p. 47
Tableau 3:	CADRE ET PISTES DE LA PRISE DE DÉCISION LORS D'UN SINISTRE	p. 48
Tableau 4:	DÉPENSES ENCOURUES PAR LES MINISTÈRES	p. 51
Figure 7:	ORGANISATION DES MESURES D'URGENCE DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	p. 60

Liste des annexes

ANNEXE 1: ORGANIGRAMME SIMPLIFIÉ DU MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ
PUBLIQUE

ANNEXE 2: PLAN D'URGENCE DE L'INCENDIE DE ST-AMABLE

ANNEXE 3: COMPOSITION D'UN PNEU D'AUTO

ANNEXE 4: LA CHRONOLOGIE DES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS

ANNEXE 5: LOCALISATION DES SONDÉS THERMIQUES

ANNEXE 6: CARTE DE LA MUNICIPALITÉ DE ST-AMABLE

ANNEXE 7: GRILLE D'ANALYSE: PROBLÉMATISATION DES INDICATEURS

Je ne veux plus gémir
sur le passé qui n'est plus
ni rêver follement de
l'avenir qui n'est pas.
Le devoir de l'homme
se concentre sur un point,
l'action du moment présent.

Cardinal MERCIER

Première partie: Introduction

Dans le cadre du mémoire, nous nous proposons de poser un diagnostic sur une prise de décisions par l'Organisation de la Sécurité civile (entre autres composée de la Direction générale de la Sécurité civile du ministère de la Sécurité publique) en temps de catastrophe. Pour ce faire, nous étudierons le cas de l'incendie du dépôt de pneus de Saint-Amable survenu en mai 1990.

Nous avons arrêté notre choix sur ce sujet pour deux raisons. Premièrement, l'incendie de Saint-Amable est un accident technologique dans un site privé. Au plan technique, il n'est donc pas imputable au gouvernement¹. Ainsi, son analyse ne présente pas d'enjeux politiques comme le ferait, par exemple, la crise amérindienne. Les enjeux d'accidents technologiques sont essentiellement sociaux, environnementaux et administratifs. C'est ce dernier aspect qui nous intéresse particulièrement dans le cadre du présent travail.

¹ Nous précisons au plan "technique" puisque ce n'est pas le gouvernement qui a mis le feu au site. Toutefois le ministère de l'Environnement et son ministre de l'époque, Pierre Paradis, furent largement blâmés à cause de leur négligence dans la prévention de l'accident alors que les mises en garde fusaient de toutes parts. Sur ce dernier point, vous pouvez consulter le rapport de Turgeon. TURGEON, Martin, Risques environnementaux associés au dépôt de pneus de St-Amable, ministère de l'Environnement, 20 octobre 1988, 14 p.

Deuxièmement, il s'agit d'un événement particulier et unique qui a pris tout le monde par surprise. Même si l'incendie était la catastrophe dont le taux de probabilité de déclenchement était parmi les plus élevés au Québec, il était impossible d'en prévoir la date exacte. Cet effet de surprise nous permettra d'observer de façon très précise le phénomène qui nous intéresse et que nous exposerons à la section cinq. C'est donc dire qu'il s'agit d'une vraie catastrophe telle que nous la définirons subséquemment.

Cette étude nous apparaît des plus pertinentes puisque la gestion de catastrophe est un sujet peu traité mais suscitant de plus en plus l'intérêt chez les gestionnaires, parce qu'il survient de plus en plus de crises et que celles-ci sont de plus en plus rapprochées dans le temps². Lagadec affirme même que la modélisation des processus de décision en situation de catastrophe sera le nouveau défi des années 90³.

Le but que nous poursuivons dans cette étude est d'identifier les différences et les ressemblances entre les modèles théoriques déjà existants et le modèle de prise de décisions utilisé par l'Organisation de la Sécurité civile du Québec lors de la gestion de l'incendie de pneus de Saint-Amable. Ainsi, cette étude nous permettra de mieux comprendre la réalité organisationnelle québécoise en temps de catastrophe. Par ailleurs, et en toute modestie, nous croyons que ce type d'étude ainsi que les conclusions qui en découleront favoriseront l'adoption, au sein de l'Organisation, de procédures relatives à une saine gestion des crises.

Nous voudrions souligner que la prise de décisions lors d'un sinistre de l'ampleur de Saint-Amable ne concerne pas uniquement un ministère ou une Direction comme la Direction générale de la Sécurité civile mais plusieurs ministères et organismes: MENVIQ, MAPAQ, Finances, Santé et Services sociaux, Protection civile Canada,... Nous mettrons ici davantage l'accent sur le rôle de la Direction générale de la Sécurité civile, puisque celui-ci est central

² MITROFF, Ian I., *Crisis management: cutting through the confusion*, in Sloan Management Review, vol. 29, hiver 1988, p.15

³ LAGADEC, Patrick, La gestion des crises. Outils de réflexion à l'usage des décideurs, Paris, McGraw Hill, 1991, p.7.

de l'ensemble du processus.

Il sera donc intéressant d'observer, à l'aide d'une étude de cas relativement simple, la façon dont une organisation, lors de catastrophes, s'adapte à l'émergence de normes qui sont, à divers titres, incompatibles avec les politiques et processus bureaucratiques qui composent pourtant la structure formelle de ce système. En d'autres mots, comment une bureaucratie peut-elle être efficace, en terme de prise de décisions, lors d'un événement qui nécessite une intervention de type "ad hoc" ? Selon Denis, en situation de catastrophe, le modèle de fonctionnement courant, bureaucratique, craque de toutes parts⁴. Comment ces craquements, somme toute assez prévisibles dans une organisation chargée de la gestion des catastrophes, sont-ils intégrés dans les modes de fonctionnement de l'organisation? Comment se fait le passage entre le mode de fonctionnement bureaucratique et le mode de fonctionnement d'intervention nécessaire en temps de crise? Avant de répondre à ces questions, il nous faut d'abord préciser quelques concepts.

1.1 Crise/catastrophe et prise de décisions

Paradis affirme que la crise peut être le résultat d'une catastrophe, c'est-à-dire soit d'un accident technologique, d'un sinistre naturel, d'une déstabilisation sociale, d'une déstabilisation organisationnelle ou encore d'une déstabilisation familiale et personnelle et ce, même si "un accident ne dégénère pas toujours en crise..."⁵.

La catastrophe (sinistre, accident ou déstabilisation) se définit comme étant:

"un événement extraordinaire incontrôlé et extrême qui requiert une action urgente pour en combattre ou réduire les effets désastreux ou très dangereux pour la population, les biens et les propriétés et/ou l'environnement naturel

⁴ DENIS, Hélène, Gérer les catastrophes. L'incertitude à apprivoiser, Montréal, P.U.M., 1993, p.94.

⁵ PARADIS, Jean-Jacques, Préface pour un gestionnaire de crise, document non-publié, janvier 1993, p.3

ou construit, éclatant subitement et se développant avec une certaine vitesse."⁶

Quant à la crise, elle fait référence à:

"un phénomène beaucoup plus ample, mal circonscrit, qui met en cause le cadre référentiel des entités concernées, met en danger leur survie."⁷

Il ressort de cette définition trois caractéristiques fondamentales des catastrophes, soit le **haut degré d'incertitude**, la **menace** et le **temps limité** qui imposent une prise de décisions à très courte échéance.

Les décideurs n'ont généralement pas le pouvoir d'intervenir sur les phénomènes naturels. Leurs interventions se limitent donc, dans la majorité des cas, sur les conséquences et les crises qui découlent des catastrophes alors que lors d'un accident technologique⁸, ils doivent intervenir à la fois sur la catastrophe et les crises. Il est à noter que d'une catastrophe peut découler plus d'une crise. Ces crises relèveront à leur tour de différents domaines. Ils peuvent être de nature technique, sociopolitique ou toxicologique⁹.

Le processus de prise de décisions, au sens le plus strict, est souvent présenté selon les étapes qui le composent¹⁰:

1- la reconnaissance qu'une situation nécessite une décision concernant l'action à

⁶ STEIGER, cité dans HUGLO, Christian, *Les aspects internationaux de la prévention et du règlement des risques technologiques et naturels majeurs*, in Revue Française d'Administration Publique, no. 53, janvier-mars 1990, p. 70.

⁷ LAGADEC, Patrick, "*Gestion des crises. L'audit des plans, l'auscultation des savoir-faire. Approches, méthodes et interrogations.*", in Préventique, no. 48, novembre-décembre 1992, p. 4.

⁸ Déchets nucléaires, industrie chimique, manipulation génétique, bris de barrages, pannes diverses, biotechnologie, etc.

⁹ DENIS, Hélène, La gestion de catastrophe. Le cas de l'incendie dans un entrepôt de BPC à St-Basile-le-Grand, Québec, Les publications du Québec, 1990, p. 27.

¹⁰ NEWMAN, Joseph W., Management applications of decision theory, New York, Harper and Row, 1971, p. 3.

entreprendre;

- 2- l'identification et le développement d'alternatives;
- 3- l'évaluation des alternatives et de leurs conséquences;
- 4- le choix qui permet d'atteindre les objectifs de l'organisation;
- 5- l'implantation du choix;
- 6- l'évaluation.

Les étapes de la prise de décisions en temps de catastrophe demeurent sensiblement les mêmes que celles-ci quoiqu'on compare souvent la décision de catastrophe à la décision non-structurée. Simon définit cette dernière comme étant originale et non-structurée. Il n'y a pas de méthodes toutes faites pour contrôler le problème parce qu'il n'est jamais apparu avant ou parce que sa nature précise est complexe et insaisissable, ou parce qu'il est si important qu'il mérite un traitement fait sur mesure¹¹.

Comme nous l'avons souligné précédemment, les décisions de catastrophes se présentent comme soudaines, univoques et elles requièrent une attention immédiate¹². Les processus de prise de décisions doivent donc tenir compte de ces caractéristiques spécifiques.

Nous parlerons de "décisions" au pluriel parce qu'en situation de catastrophe, les décideurs doivent prendre non pas une mais plusieurs décisions. Ces décisions touchent différents domaines *pendant la catastrophe*¹³. Le tableau suivant en présente quelques exemples:

¹¹ cité dans WELSCH, Lawrence A. et Richard M. CYERT (sous la direction de), Management decision making, Penguin Books, 1970, p. 14.

¹² MINTZBERG, Henry, RAISINGHANI, Duru et André THÉORET, *The structure of "unstructured" decision processes*, in Administrative Science Quartely, vol. 21, juin 1976, p. 253.

¹³ Les décideurs doivent aussi prendre des décisions avant et après la catastrophe. Le tableau 1 ne présente que les mandats ayant occurrence pendant une catastrophe.

TABLEAU 1: LES DOMAINES D'INTERVENTION EN GESTION DE CATASTROPHE

Administration	<ul style="list-style-type: none"> - coordonner les ressources - gérer le centre de coordination - contrôler et comptabiliser les dépenses
Communications	<ul style="list-style-type: none"> - mettre sur pied le centre de presse - informer la population - rôle conseil
Sécurité des personnes	<ul style="list-style-type: none"> - sécurité du lieu, contrôle de l'accès - prévenir le pillage et le vandalisme - coordonner l'évacuation - faire appel au réseau de la S. et des S.S.
Sécurité-incendie	<ul style="list-style-type: none"> - secours aux sinistrés - décontamination - rendre le site accessible aux autres intervenants
Service aux sinistrés	<ul style="list-style-type: none"> - accueillir les évacués - service d'hébergement, alimentation,.. - soutien logistique ou financier
Technique	<ul style="list-style-type: none"> - expertise et équipement - réparer les dommages
Transports	<ul style="list-style-type: none"> - fournir les moyens de transports - assurer l'accès routier

Source: Manuel de base de la Direction générale de la Sécurité civile du Québec, mars 1994, pp. 113-116.

1.2 Autres variables

Par "normes émergentes", nous faisons essentiellement référence à un phénomène spontané de réaction vis-à-vis un problème qui survient dans un environnement donné. Il s'agit de l'émergence d'un comportement collectif lors d'une catastrophe. En d'autres mots, les normes émergentes représentent ce à quoi la population s'attend en tant qu'intervention de la part des autorités gouvernementales lors d'un événement extraordinaire. Le comportement des victimes, quoiqu'il puisse paraître incertain et difficilement prévisible, présente tout de même une séquence d'événements ou de réactions prévisibles dans pratiquement chaque situation. Les nouveaux symboles et idées qui émergent alors des catastrophes serviront de normes pour guider les comportements des gestionnaires et autres personnes engagées dans la prise de décisions. Leur institutionnalisation permet à la structure sociale de se stabiliser et ainsi, facilite le retour à un environnement plus "normal". Par ailleurs, l'environnement externe, comme par exemple, les autres paliers gouvernementaux impliqués dans le règlement de la catastrophe ou les médias, exerce des pressions sur l'organisation. Nous considérerons également ces pressions comme étant des normes émergentes puisqu'elles ne sont pas entièrement prévisibles.

Il se pourrait que l'on constate qu'au sein même de l'organisation, il existe des gens qui se réfèrent à la règle formelle alors que d'autres adoptent des comportements en marge des règles. Cela se traduira, selon Hélène Denis, par des styles différents d'intervention, à savoir ceux qui ont été appelés les "pousseurs-de-crayon", par opposition aux "cow-boys"¹⁴.

De quelle façon une organisation comme la Sécurité civile, c'est-à-dire une organisation bureaucratique dont les actions sont fondées sur des règles formelles, procède-t-elle face à l'émergence de normes? Y a-t-il un code de procédures concernant ces normes? Est-ce qu'elles sont prévues? Accepte-t-on que les décideurs dérogent aux procédures normales pour intégrer ou pour contrer les normes émergentes? Si oui, de quelle façon est-ce fait?

¹⁴ DENIS, (1993), op. cit, p. 97.

En temps de catastrophe, il doit nécessairement y avoir de la place pour de l'improvisation, tout n'étant pas prévisible et des actions devant être prises rapidement. Cette improvisation est la conséquence d'une des caractéristiques de la catastrophe, soit le haut degré d'incertitude. De plus, "l'autorité ne peut plus être fondée sur une seule expertise puisque, étant donné les interdépendances, de nombreuses connaissances spécialisées doivent être intégrées pour parvenir à une décision commune."¹⁵ Il peut donc arriver que les rapports hiérarchiques ne soient pas respectés et qu'il y ait court-circuitage. L'importance de la hiérarchie est une des composantes principales des organisations bureaucratiques. À première vue, cela semble incompatible avec la gestion des catastrophes.

Comment cela est-il vécu? De quelle façon arrive-t-on à contourner la hiérarchie? Est-ce que cela est prévu dans les normes et procédures de la Sécurité civile? Comment les membres de l'organisation qui doivent transgresser les règles hiérarchiques traditionnelles vivent-ils ce phénomène? Quelle place, au niveau formel, permet-on à l'improvisation d'occuper?

La majorité des auteurs traitant de la gestion des catastrophes ont noté que la plupart des gestionnaires des organisations, en période de catastrophe, étaient portés à centraliser davantage la prise de décisions. 't Hart et al. définissent la "centralisation de la prise de décisions" en faisant référence à trois phénomènes: la concentration du pouvoir dans les mains d'un nombre limité de décideurs, la concentration du pouvoir décisionnel au sein du gouvernement central par rapport à la province, ou à la ville, par exemple; ou encore, le fait de s'en remettre à un leadership fort pour mener les opérations. Ces trois phénomènes, quoique distincts, sont tout de même interreliés¹⁶. Ces auteurs jugent que la centralisation peut être dangereuse et que chacun de ces phénomènes entraîne des pathologies à éviter. Nous y reviendrons dans une section subséquente, mais précisons pour l'instant qu'il existe

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ 't HART, Paul, ROSENTHAL, Uriel et Alexander KOUZMIN, *Crisis decision making. The centralization thesis revisited*, in *Administration and Society*, vol. 25, no 1, mai 1993, p. 14.

des solutions de rechange à la centralisation.

Est-ce que la prise de décisions à la Sécurité civile lors d'une catastrophe est centralisée? De quelle façon est-ce vécu? Peut-on envisager une ou des alternatives dans le cas précis qui nous intéresse?

Finalement, notons que les différents auteurs consultés remarquent que la circulation de l'information devient problématique en temps de catastrophe. D'une part, on constate un surplus d'information. Ces informations ne sont pas toujours valables ou valides car, bien souvent, elles sont alimentées par des rumeurs ou la panique des intervenants. Lorsqu'elle suit le réseau officiel et hiérarchique de l'organisation, l'information est souvent censurée ou filtrée selon les perceptions de chacun. Il arrive donc que lorsqu'elle aboutit chez les décideurs, elle ait été considérablement modifiée. Cela a pour conséquence que l'information est rendue insuffisante pour permettre une décision satisfaisante. D'autre part, il arrive fréquemment, en temps de catastrophe, que l'on ait affaire à un événement sans précédent. Dans ce cas, l'information disponible peut s'avérer fort limitée.

Encore une fois, il existe des solutions de rechange à ces méthodes dites "traditionnelles" de transmission de l'information. On peut maintenant compter sur des méthodes technologiques très poussées qui permettent de contrer ce genre de problèmes. Là n'étant pas notre propos, nous nous en tiendrons à vérifier la façon dont la Sécurité civile vit cette problématique. De quelle façon l'information est-elle transmise? Respecte-t-on les réseaux hiérarchiques? Comment discerne-t-on la rumeur du fait?

Voilà donc quelques questions auxquelles nous tenterons de répondre dans le cadre de cette étude.

2. Méthodologie

Notre étude est divisée en trois parties: la première présente trois familles de modèles différents de prise de décisions; la seconde décrit la gestion de crise pratiquée à l'occasion de l'incendie du dépôt de pneus de Saint-Amable; la troisième conclut notre étude en mettant en relation le cadre théorique et le cas étudié.

Le cadre théorique a été construit à partir d'une revue de la littérature. Nous avons débuté nos recherches par des ouvrages dits "classiques" dans le domaine de la prise de décisions: Mintzberg, Simon, Cyert et March¹⁷. Nous avons par la suite, poussé nos recherches au domaine de la prise de décisions en temps d'incertitude ainsi qu'à plusieurs ouvrages traitant de la gestion de catastrophe et de crise en général (voir bibliographie). Il est à noter que les ouvrages traitant de la prise de décisions en temps de catastrophe ou de crise sont plutôt rares, d'où l'intérêt de pousser nos recherches dans ce domaine. Finalement, nous avons également consulté des ouvrages traitant du comportement humain et/ou cognitif en temps de catastrophe et lors du processus de prise de décisions.

En ce qui concerne notre cas pratique, une très courte¹⁸ revue de la littérature journalistique a été menée, de façon à nous familiariser avec la problématique. La majeure partie de la cueillette de données a été faite en entrevues semi-structurées auprès de membres de la Direction générale de la Sécurité civile, de la municipalité de Saint-Amable et de différents ministères provinciaux présents lors de la catastrophe. Ces intervenants étaient au nombre de treize et ont été identifiés à partir de la liste de tous les intervenants ayant participé à la résolution de la catastrophe. Certains de ces intervenants étaient

¹⁷ MINTZBERG et al., op. cit, p. 253.

SIMON, Herbert A., Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization, New York, The Free Press, 1976.

CYERT, R. M. et J. G. MARCH, A behavioral theory of the firm, 2e édition, Oxford, Basil Blackwell, 1992, 252 p.

¹⁸ En effet, les articles scientifiques traitant de l'incendie de Saint-Amable sont inexistantes. Par contre, il en existe quelques-uns sur les dangers du site avant le sinistre et sur les répercussions qu'a eues cet accident.

présents sur le site de l'incendie alors que d'autres sont intervenus de leur bureau de Québec. Nous avons également étudié les dossiers de certaines de ces organisations de manière à compléter des informations techniques.

Les entrevues semi-structurées nous ont servi de support afin de compléter et de préciser les différentes données obtenues dans les documents des organisations concernées. Elles constituent le tissu principal de notre étude de cas. Nous avons favorisé cette méthode de collecte des données puisqu'elle nous permettait d'aller chercher de l'information sur la façon dont la résolution de la catastrophe a été vécue par chacun; ces données ne se retrouvant pas dans des documents.

Nous avons, finalement, comparé notre cadre théorique et notre cas pratique, afin d'examiner la réalité à travers le prisme de la théorie.

Deuxième partie: Cadre théorique de la prise de décisions en temps de crise/catastrophe

3. Cadre théorique de l'étude

L'élaboration d'un modèle théorique de prise de décisions en temps de catastrophe s'avère une tâche très difficile à laquelle peu d'auteurs se sont risqués. Il peut difficilement y avoir de modèles normatifs puisqu'à chaque catastrophe correspond une multitude de caractéristiques qui lui sont propres. On peut cependant recourir à des modèles descriptifs, qui simuleront aussi fidèlement que possible le comportement du décideur.

Le présent cadre théorique est divisé en trois parties. Dans la première partie, nous identifierons les caractéristiques spécifiques de la prise de décisions en temps de catastrophe, c'est-à-dire que nous verrons en quoi cela se différencie du processus "normal" de prise de décisions. Ensuite, nous identifierons trois familles de modèles de prise de décisions de façon à voir laquelle de ces familles, s'il y a lieu, correspond le mieux au modèle utilisé implicitement par les intervenants de la Sécurité civile. Finalement, nous aborderons les facteurs contingentiels qui influencent à différents niveaux la prise de décisions en temps de catastrophe. De façon générale, le présent cadre théorique a pour but de mettre en lumière les différentes variables dont nous nous servirons pour l'analyse subséquente. Il s'agit donc essentiellement d'un outil d'analyse et de description.

3.1 Caractéristiques de la prise de décisions en temps de catastrophe

Il y a plusieurs facteurs différents de ceux que l'on rencontre en période "normale" qui affectent la prise de décisions des organisations en temps de catastrophe. Ces facteurs auront, dans bien des cas, pour conséquence de diminuer l'efficacité des acteurs.

Pour Smart et Vertinsky, les différences entre les deux types de prise de décisions se manifestent principalement par des "...sharp discontinuities requiring realignments of resources, roles, and functions, thus interrupting regular communication networks."¹⁹

Les caractéristiques de la prise de décisions en temps de catastrophe sont plus nombreuses et plus complexes. En voici dix sur lesquelles nous élaborons:

3.1.1 La centralisation du processus

Pour la majorité des auteurs, il ne fait aucun doute que la prise de décisions en temps de catastrophe, est un phénomène centralisé, mené par un collectif²⁰. Ce phénomène s'explique par le manque de temps dont disposent les autorités qui doivent résoudre la catastrophe. Ainsi, il devient impossible de procéder à des consultations auprès des organes législatifs et des autres groupes importants²¹. Même à l'intérieur de l'organisation, on remarquera que ce sont des experts ainsi que des administrateurs professionnels qui se verront accorder les pouvoirs²². Ces personnes à qui l'on confère beaucoup de pouvoirs font généralement partie des échelons supérieurs de l'organisation et ont la confiance personnelle du président ou du sous-ministre de l'organisation²³. On peut donc affirmer que les décisions se prenant en situation de catastrophe, sont essentiellement d'ordre stratégique. En contrepartie, nous posons l'hypothèse que plus la catastrophe est un

¹⁹ SMART, Carolyne et Ilan VERTINSKY, *Designs for crisis decision units*, in Administrative Science Quartely, vol. 22, décembre 1977, p. 646.

²⁰ MACK, Ruth P., Planning of uncertainty. Decision making in business and government administration, New York, Wiley-Interscience, 1971, p.9. SMART et al., op. cit, p. 643. 't HART, Paul, *Gérer les études de cas comparatives en Administration publique: l'exemple de la gestion de crises*, in Revue Internationale des sciences Administratives, vol. 56, no. 2, 1990, p. 285.

²¹ HOLSTI, Ole R., *Crise, tension et décision*, in Revue Internationale des Sciences Sociales, vol. 23, no. 1, 1971, p. 74.

²² PETAK, William J., *Emergency management: a challenge for public administration*, in Public Administration Review, Numéro spécial 1985, p. 5.

²³ SMART et al., op. cit, p. 645.

phénomène familier, plus les décisions pourront se prendre à un niveau opérationnel et donc de façon décentralisée.

La centralisation du pouvoir n'est pas sans entraîner des problèmes. En effet, on constate que la concentration du pouvoir entre les mains d'un nombre restreint de dirigeants a pour conséquence de rendre la prise de décisions beaucoup plus informelle que ce qu'elle serait en temps normal. Le nombre restreint de décideurs aura pour effets d'affaiblir la condition physique et mentale des intervenants et ce, à cause de la grande fatigue qu'ils éprouvent et du stress. De plus, la grandeur, la composition et la performance du groupe en seront moins optimales. Enfin, il existe une possibilité de surcharge d'information et de données²⁴.

3.1.2 Les normes émergentes et les règles bureaucratiques

En situation de catastrophe, la majorité des auteurs affirment que les exceptions aux règles et aux procédures se font nombreuses. Ainsi, les règles bureaucratiques cèdent le pas aux processus informels et à l'improvisation. En temps de catastrophe, cela se traduit par ce que l'organisation est préparée à faire en cas d'urgence; alors que ce qui émerge comme étant les attentes de la population et surtout, des victimes de la catastrophe, représente les normes émergentes. On comprend donc facilement que les règles bureaucratiques sont, dans bien des cas, inadéquates face aux réalités que vivent les victimes car elles sont incapables de prévoir complètement leurs réactions.

Par ailleurs, en situation de catastrophe, Denis affirme que "contrairement à la tradition de secret de la bureaucratie, le travail de l'expert en gestion de catastrophe se fait sur la place publique, face aux questions des sinistrés, des médias, du politique, etc."²⁵ L'organisation doit donc faire face à ce genre de situations qui ne sont pas nécessairement prévues dans

²⁴ 't HART et al., op. cit, p. 15.

²⁵ DENIS, (1993), op. cit, p. 96.

ses règles et ses procédures.

En gestion de catastrophe, les termes de productivité, d'objectifs organisationnels, de structure formelle et de procédures bureaucratiques qui, entre autres, caractérisent la bureaucratie semblent incompatibles avec les contraintes que vivent les décideurs parce que de par leur nature, ils résistent fortement au bouleversement que provoque la ou les crises. En effet, ces caractéristiques de la bureaucratie sont intégrées, au-delà des règles formelles, dans les attitudes des membres de l'organisation et ainsi, dans leur façon de travailler. Ces employés auront donc de la difficulté à s'adapter à l'émergence de normes dictées de l'extérieur à moins qu'ils y soient préparés.

3.1.3 *Le temps limité*

Nous l'avons répété à plusieurs reprises, en situation de catastrophe, le temps presse! La vitesse de réponse de l'organisation est dépendante de deux variables, soit la rapidité avec laquelle la menace risque d'affecter des vies ou des propriétés et, la quantité de temps à la disposition des dirigeants pour planifier et mettre en place une réponse²⁶. En d'autres mots, ce sont ces deux variables qui définissent l'urgence de la situation. Généralement, le décideur sentira une pression temporelle lorsqu'une situation nécessite une attention immédiate. En outre, plus la tension relative à la catastrophe augmentera, plus l'importance attachée au facteur temps augmentera aussi.²⁷

Lorsque les décideurs ressentent trop la pression du temps, ils essaient de trouver des délais qui contribueraient à réduire la pression: ils essaient "d'acheter du temps" en temporisant, en "bluffant" ou en trouvant des solutions temporaires au problème. Or, l'urgence peut être l'aboutissement ou la contrepartie d'une longue période d'escalade progressive ou d'absence

²⁶ ANSOFF, H. Igor, *Managing strategic surprise by response to weak signals*, in California Management Review, vol. 18, no. 2, hiver 1975, p. 23.

²⁷ HOLSTI, Ole R., *Crise, tension et décision*, in Revue Internationale des Sciences Sociales, vol. 23, no. 1, 1971, p. 69.

de prise de décisions.²⁸ Les moyens détournés employés par les décideurs peuvent, dans ces conditions, nuire au processus de prise de décisions plutôt que d'aider.

Lorsque la pression temporelle est perçue comme étant élevée, les structures formelles apparaissent inadéquates. On adopte plutôt un mode "ad hoc" de prise de décisions alors que lorsque la pression temporelle est faible, des procédures formelles et des réponses planifiées peuvent être appliquées.²⁹

3.1.4 La menace

La menace que laisse planer une catastrophe concerne généralement l'ampleur des dégâts ainsi que les conséquences à long terme que ces dégâts auront ou peuvent avoir sur les gens, l'environnement, la propriété, etc. La menace est d'autant plus importante qu'elle est imprévisible, ou du moins, qu'elle l'est très difficilement. En effet, comment peut-on prévoir quelles seront les conséquences d'une inondation, par exemple, alors qu'on ne sait même pas jusqu'où l'inondation s'étendra et quelle sera l'ampleur des dégâts? On sait, par contre, que les dégâts seront beaucoup plus importants dans une région habitée que dans une région qui ne l'est pas.

Dans certains cas, une catastrophe naturelle qui semblerait, au premier coup d'oeil, assez inoffensive, pourrait entraîner une crise technologique beaucoup plus grave et surtout, plus lourde de conséquences. Il est donc essentiel de maintenir une perspective à plusieurs acteurs car les différents groupes d'acteurs impliqués dans une catastrophe peuvent percevoir la situation de façon fort différente et à des niveaux d'amplitude bien différents.

²⁸ 't HART, Paul, *Gérer les études de cas comparatives en Administration Publique: l'exemple de la gestion des crises*, in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 56, no. 2, 1990, p. 290.

²⁹ 't HART et al., op. cit, p. 32.

3.1.5 L'incertitude élevée

L'incertitude face à une catastrophe peut se manifester de plusieurs façons mais surtout à différents niveaux: par rapport aux objectifs, aux enjeux, aux répercussions, à la complexité de la situation, ou encore au manque d'expertise que l'organisation possède dans la résolution du problème. Nous aimerions nous attarder sur deux de ces éléments soit, la complexité et le manque d'expertise.

En ce qui concerne la complexité, il existe deux aspects qui sont source d'incertitude, soit le côté multidimensionnel du problème, et la multiplicité des acteurs engagés dans le processus.³⁰

Quant au manque d'expertise, l'incertitude résulte souvent d'une absence de mise sur pied d'un plan d'urgence avant une catastrophe. On a qu'à penser à une catastrophe comme le feu dans l'entrepôt de BPC de Saint-Basile-le-Grand où les autorités faisaient face à un problème nouveau et dont les incertitudes étaient à la fois d'ordre technique, météorologique, toxicologique et organisationnel³¹. De plus, le manque d'expertise peut se manifester dans la mauvaise interprétation, lorsqu'il y en a, des signes annonciateurs de la crise³².

L'incertitude peut être vécue différemment selon les individus et ce, à cause de la perception que chacun a de l'événement. Pour le décideur, les objectifs de l'intervention seront organisationnels alors que pour les victimes, l'objectif aura trait au bien-être collectif ou individuel. Il peut y avoir incompatibilité lorsque les objectifs d'une organisation ne correspondent pas avec ceux d'une autre organisation comme par exemple, l'Environnement

³⁰ FORGUES, Bernard, *La décision en situation de crise*, in Revue Française de Gestion, no. 86, novembre-décembre 1991, p. 42.

³¹ DENIS, (1990), op. cit, p. 22-29.

³² FORGUES, op. cit, p. 42.

et les Affaires municipales. Les élus, quant à eux, percevront les objectifs, les enjeux et surtout, les répercussions, en terme de bulletins de votes à une prochaine élection. Pour chacun de ces groupes, il y a des degrés différents d'incertitude présente. Les processus décisionnels vont varier selon la nature et l'étendue du consensus social.³³ Ainsi, l'incertitude peut se manifester comme étant le manque de consensus entre les différents acteurs.

Pour Lapierre, "l'incertitude commence, dans la pratique, dès que la théorie autorise à admettre que l'improbable n'est pas impossible."³⁴ Un des problèmes majeurs de l'incertitude en situation de catastrophe est que lorsqu'elle est accompagnée de tension, certaines personnes en viennent à penser qu'une mauvaise décision vaut mieux que pas de décision du tout. Ce genre de décisions se prend généralement de manière informelle et "ad hoc". En effet, on remarquera que plus le degré d'incertitude est élevé, moins la réconciliation avec les procédures bureaucratiques est facile et on essaiera, par un moyen détourné ou au grand jour, de les contourner.

3.1.6 Le surplus ou le manque d'information

En période de catastrophe, le volume des communications tend à s'accroître. Dans bien des cas, on constate l'émergence de rumeurs qui peuvent déranger le processus de prise de décisions. Les décideurs doivent pouvoir compter sur de l'information de qualité, éliminer les rumeurs et les informations inutiles. La quantité d'erreurs est en relation directe avec l'augmentation de la quantité d'information. Le problème, tel que défini par Schott, c'est que:

"... we pay attention not only to information reaching us through our senses but to thoughts, memories, and fantasies which percolate into awareness from

³³ PFEFFER, Jeffrey, SALANCIK, Gerald P. et Huseyin LEBLEBICI, *The effect of uncertainty on the use of social influence in organizational decision making*, in *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, juin 1976, p. 229.

³⁴ LAPIERRE, Jean-William, *L'analyse des systèmes politiques*, Paris, P.U.F., 1973, p. 182.

our subconscious. Concentrated, sustained attention to an information source is often an arduous task."³⁵

Les décideurs doivent donc, à cause des surplus d'information, recourir à des moyens de communication parallèles, surtout à l'échelon supérieur des groupes ou des organisations en cause, plutôt qu'au niveau des cellules, des organes subalternes ou des individus.³⁶ En cas de manque d'information, ils sont portés à compléter les trop rares informations par des analogies et des références historiques³⁷. Cette méthode est utilisée fréquemment lors de crises en politique étrangère.

La qualité de l'information dépend de la capacité du système d'absorber efficacement les flux d'informations, de façon à prévenir les surcharges dans les réseaux de communications. L'information est très souvent sujette à une censure hiérarchique que ce soit en qualité ou en quantité. Sur le terrain, les querelles d'experts nuisent parfois à la sélection d'information nécessaire à une bonne prise de décisions.

Notons finalement, que la surcharge ou le manque d'informations sont des causes importantes de stress chez les décideurs³⁸.

3.1.7 De la place pour de l'improvisation

Tous les experts s'entendent sur le principe selon lequel, en temps de catastrophe, il doit nécessairement y avoir de la place pour de l'improvisation parce que tout n'est pas prévisible. En effet, "même les meilleurs plans d'urgence ne peuvent tout prévoir, et des

³⁵ SCHOTT, Richard L., *Administrative and organization behavior. Some insights from cognitive psychology*, in *Administration and Society*, vol. 23, no. 1, mai 1991, p. 57.

³⁶ MILLER cité in HOLSTI, op. cit, p. 75-76.

³⁷ 't HART, op. cit, p. 285.

³⁸ SMART et al., op. cit, p. 644.

zones grises vont apparaître entre les juridictions³⁹. Hélène Denis ajoute que "...des contingences situationnelles⁴⁰ feront en sorte que, des tâches non prévues surgissant, les intervenants devront procéder à de nombreux ajustements ad hoc quant au partage de leurs responsabilités, sur le terrain."⁴¹

Ainsi, les dirigeants impliqués dans ce genre de processus ne doivent pas s'astreindre à des plans trop rigides ou inflexibles. "...a crisis is a fluid process that requires a similarly fluid decision-making process."⁴²

3.1.8 De la flexibilité par rapport à la solution choisie

En gestion de catastrophe, il faut comprendre qu'il n'existe pas, ou qu'il existe très rarement, de solution miracle. Comme le note Simon, il faut donc, dans la majorité des cas, se contenter d'une solution satisfaisante. Nous y reviendrons. Pour l'instant, il est important de souligner que quelle que soit la solution choisie, il subsistera toujours un risque. Toutes les catastrophes ne peuvent être prévenues. Mais l'augmentation de l'expertise et des connaissances dans le domaine de la gestion de catastrophe facilite désormais la résolution des catastrophes. Le degré d'incertitude qui en découle atteint tout de même un niveau assez élevé. Il faut donc comprendre qu'il subsistera toujours un risque et que cela fait partie du défi à relever par les gestionnaires. La vitesse avec laquelle doivent se prendre les décisions empêchent, effectivement, qu'on réduise les risques à zéro et ce, puisqu'il arrive parfois que les décideurs doivent prendre des décisions avec une connaissance imparfaite de la situation.⁴³

³⁹ DENIS, (1993), op. cit, p. 95.

⁴⁰ Nous reviendrons sur ces contingences situationnelles propres à la gestion de crise dans la section 3.3 de la présente étude.

⁴¹ DENIS, (1993), op. cit, p.95.

⁴² FINK, Steven, Crisis management. Planning for the inevitable, New York, Amacon, 1986, p. 85.

⁴³ ANSOFF, op. cit, p. 23.

3.1.9 *Le chevauchement des responsabilités*

En temps de catastrophe, et surtout lors d'un accident technologique, il est rare qu'une seule organisation soit appelée à intervenir. La plupart du temps, on retrouvera diverses organisations gouvernementales (ministères, organismes) et des organisations non-gouvernementales, comme par exemple, la Croix rouge ou des regroupements de citoyens bénévoles. En ce qui concerne les ministères, dans certains cas, l'expertise ou la juridiction de plus d'un ministère est en cause. Le rôle de l'organisation en charge (la Direction générale de la sécurité civile du Québec ou Protection civile Canada) est donc de superviser l'ensemble de ces intervenants et de coordonner leurs interventions de façon à ce que l'intervention de chacun soit bénéfique.

3.1.10 *La transmission de l'information*

En temps de catastrophe, nous l'avons vu, il y a souvent une surcharge d'informations. En fait, le volume et la vitesse des communications vers le haut et vers le bas s'accroissent considérablement. Les réseaux bureaucratiques qui servent généralement de filtre, sont contournés. On met de côté les communications écrites pour utiliser presque essentiellement les communications verbales. Le réseau formel de communications, tel que prévu dans la structure de l'organisation, laisse sa place à un système de communications informelles basées sur les relations sociales qui se développent au sein de l'organisation. 't Hart affirme, dans ce sens, que les décideurs ont tendance à se fier à des sources sûres et appréciées⁴⁴. Ainsi, le nombre de canaux utilisés pour la cueillette et la distribution d'informations se voit diminué.

Il reste que les gens ont tendance à filtrer l'information chaque fois qu'elle est renvoyée à une autre personne. Les informations disponibles peuvent donc être erronées (biais personnels et stéréotypes), ne pas être dirigées vers le bon interlocuteur, ou encore, être

⁴⁴ 't HART, op. cit, p. 285.

contradictoires (à cause des querelles d'experts).

3.2 Les modèles de prise de décisions

Nous venons de décrire les particularités de la prise de décisions en temps de catastrophe par rapport à la prise de décisions en période "calme". Les modèles traditionnels de prise de décisions ne prennent pas en considération l'ensemble des variables que nous venons d'identifier. Ils ne sont toutefois pas entièrement rejetables. Chacun d'eux renferme des éléments de la prise de décisions en temps de catastrophe. Il nous semble donc important de poser un regard sur ces modèles avant de passer à la description du cas proprement dit. Ainsi, la prochaine section de notre étude a pour but d'identifier trois grandes familles de modèles traditionnels de façon à voir comment le modèle appliqué lors de la catastrophe se distinguera ou se rapprochera de ces modèles.

3.2.1 *Le modèle rationnel*

La rationalité réfère au choix d'une alternative qui maximisera les gains à l'intérieur de contraintes spécifiques. Une décision est dite "rationnelle" si elle nous permet d'obtenir les résultats voulus, d'être efficace. La rationalité est ici fondée sur la clarté des objectifs et sur l'identification des priorités et des valeurs.⁴⁵

Le modèle rationnel propose que pour prendre une décision, les décideurs doivent tout d'abord identifier toutes les stratégies envisageables ainsi que chacune de leurs conséquences. Le décideur possède donc une fonction de valeur d'usage (ordre de préférence) qui lui permet de classer les stratégies et les conséquences des meilleures au moins bonnes vis-à-vis l'atteinte de ses objectifs. Ces valeurs représentent une fonction, une utilité, une préférence ou encore, un bénéfice. Ensuite, les décideurs devront comparer les

⁴⁵ CÔTÉ, Nicole, ABRAVEL, Harry, JACQUES, Jocelyn et Laurent BÉLANGER, Individu, groupe et organisation, Boucherville, Gaëtan Morin éditeur, 1986, p. 239.

résultats et choisir la meilleure solution proposée c'est-à-dire la solution optimale qui apportera le maximum de gain au décideur en fonction de ses critères d'utilité, de ses bénéfices et de ses préférences.⁴⁶ L'efficience est souvent un critère important qui guide une décision.

La prise de décision rationnelle peut être efficace dans trois circonstances. Premièrement, lorsqu'il y a consensus quant aux objectifs fixés. Le milieu organisationnel et social dans lequel se trouve la personne qui prend une décision détermine les conséquences auxquelles elle s'attendra et celles auxquelles elle ne s'attendra pas; les possibilités de choix qu'elle prendra en considération et celles qu'elle laissera de côté.⁴⁷ Deuxièmement, lorsque la nature de l'objectif est claire. Et finalement, lorsqu'il existe plusieurs solutions possibles parmi lesquelles on peut choisir.⁴⁸

La popularité de la méthode rationnelle "s'explique par l'importance accordée à l'analyse d'un grand nombre d'options et à des critères de choix qui permettent d'optimiser l'efficience et le rendement des investissements."⁴⁹

Ce modèle a été rejeté par la majorité des auteurs parce qu'il n'est pas possible pour l'être humain d'identifier toutes les stratégies possibles face à un problème et encore moins toutes les conséquences qu'elles peuvent entraîner. En réalité, les connaissances et l'imagination de l'être humain sont bien trop insuffisantes et fragmentaires pour pouvoir offrir l'éventail de choix et de conséquences possibles.⁵⁰ Le monde est, et de loin, beaucoup plus compliqué dans sa structure que ce que notre pensée est capable de saisir.

⁴⁶ SIMON, (1976), op. cit.

⁴⁷ MARCH, J.G. et H.A. SIMON, Les organisations, Paris, Dunod, 1969, p. 136.

⁴⁸ CÔTÉ, et al., (1986), op. cit., p.243.

⁴⁹ GORTNER, Harold F., MAHLER, Julianne et Jeanne BELL NICHOLSON, La gestion des organisations publiques, Sainte-Foy, P.U.Q., 1993, p. 305.

⁵⁰ SIMON, (1976), op. cit, p. 81.

3.2.2 *Le modèle psycho-cognitif*

À l'opposé du modèle rationnel se trouve le modèle psycho-cognitif ou ce que certains auteurs appellent le modèle social.⁵¹ Contrairement au premier modèle, celui-ci se situe dans un environnement d'incertitude totale où une lecture de l'ensemble de la situation est impossible et où les interrelations sont nombreuses. On y insiste sur les notions d'intuitions, de valeurs, de perceptions et de jeux d'influence.⁵² Ce modèle met donc l'accent sur les côtés affectifs et non-rationnels, voire même irrationnels, du comportement individuel.

Les psychologues cognitivistes vont jusqu'à dire que les humains ne perçoivent pas et ne traitent pas l'information de façon logique. Les humains ont tendance à sélectionner l'information qui va dans le sens de leurs convictions et à ne pas considérer l'information qui les contredirait. Ils ne considèrent pas les inconvénients possibles d'une solution, même s'ils disposent de l'information nécessaire pour le faire.⁵³ Par ailleurs, les préjugés et les préférences inconscientes influencent la prise de décision.

3.2.3 *La rationalité limitée*

Simon⁵⁴ fut l'un des principaux critiques du modèle rationnel, pour les raisons citées ci-haut. Il proposa de lui substituer un modèle dit de la "rationalité limitée". Ce modèle soutient qu'étant donné l'impossibilité d'identifier l'ensemble des solutions et des conséquences possibles d'un problème, le décideur se contentera d'opter pour une solution, selon son point de vue, satisfaisante.⁵⁵ Ainsi, la solution qui sera finalement choisie ne

⁵¹ CÔTÉ, Nicole, BÉLANGER, Laurent et Jocelyn JACQUES, La dimension humaine des organisations, Boucherville, Gaétan Morin éditeur, p. 290.

⁵² Ibidem.

⁵³ FORGUES, op. cit, p. 42.

⁵⁴ Tout comme Cyert et March au début des années 1960. CYERT et al., op. cit.

⁵⁵ SIMON, (1976), op. cit, p. 6.

permettra jamais l'atteinte parfaite et complète des objectifs de l'organisation même si cette solution constitue le meilleur choix possible selon les circonstances. Le décideur possède suffisamment d'information pour identifier et même tester certaines solutions mais généralement la recherche d'options qu'il effectue implique une sélection parmi un large éventail de possibilités. Il connaît certaines possibilités et non toutes les possibilités et se limite à celles qu'il connaît. Sa recherche d'options s'arrêtera lorsqu'il aura trouvé une solution se rapprochant de son univers cognitif.⁵⁶ La décision finale est basée sur un seul facteur prédominant.

Le modèle de Simon met l'accent sur les divergences entre le décideur parfaitement rationnel, tel que présenté par la théorie économique classique, et le comportement humain tel qu'observé dans la réalité, mais il est incomplet pour être utilisé entièrement dans un contexte de crise.

3.3 Les facteurs de contingence

En gestion de catastrophe, tout comme dans les autres domaines de la prise de décisions, il y a des facteurs de contingence qui viennent influencer la décision. On peut difficilement les représenter sur un modèle puisqu'il est assez difficile de voir à quel endroit ou à quel moment ils interviennent. Nous savons pourtant que leur influence peut être capitale sur la résolution du problème. De plus, ces facteurs de contingence ne sont pas indépendants; ils sont interreliés. Il faut prendre en compte les interactions entre les différents facteurs. Les voici:

3.3.1 L'existence d'un plan préalable

Les différents auteurs consultés s'entendent pour dire que l'existence d'un plan préalable

⁵⁶ SIMON, Herbert A., Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution, Edward Elgar Publishing Company, 1992, p. 6.

à une catastrophe peut faciliter grandement l'adoption de pratiques efficaces quant à la résolution de la catastrophe. Ainsi, les organisations possédant de tels plans auront moins de difficulté à s'adapter aux différents événements. La principale source d'information servant à la préparation de ce type de plan est sans aucun doute la documentation concernant les expériences passées de l'organisation ou d'organisations ayant vécu les phénomènes susceptibles de se produire dans l'environnement de l'organisation.

Cependant, l'existence d'un plan préalable ne constitue pas une assurance tout risque contre une catastrophe et les surprises qu'elle implique. En effet, il est impossible de tout prévoir, même avec le meilleur des plans. Il ne faut pas oublier que la réponse à une catastrophe implique plusieurs groupes d'acteurs et que les comportements de ceux-ci ne sont pas toujours prévisibles.

Par ailleurs, une bonne préparation n'est pas une garantie contre le sentiment de ne pas maîtriser la situation que peuvent éprouver les décideurs. Il se peut qu'il soit impossible de maîtriser parfaitement une situation. L'objectif personnel du décideur sera alors d'acquiescer et d'exercer le plus de contrôle possible selon les circonstances.

3.3.2 La composition du groupe

Selon la définition du mot "groupe", celui-ci est composé de deux personnes ou plus, qui ont nécessairement des objectifs communs. Ces derniers peuvent être plus ou moins bien définis ou compris, mais il est fondamental qu'ils existent⁵⁷. De plus, il doit y avoir une interdépendance et des interactions entre les membres du groupe en vue d'atteindre les objectifs fixés. Il faut que chaque membre se perçoive comme un élément du groupe et ayant un rôle à jouer au sein du groupe.

⁵⁷ Ibidem, p. 193.

Or, répétons-le, il existe différents types d'intérêts à l'intérieur même du groupe. La plupart du temps un intérêt émergera des autres mais, parfois, les intérêts peuvent s'opposer; d'où l'homogénéité ou la diversité à l'intérieur d'un groupe. Une décision suppose une réconciliation de cette opposition. En temps de crise, une réconciliation des oppositions n'est pas toujours possible et parfois, il revient au décideur (ou coordonnateur) d'imposer une décision et ainsi de forcer une certaine homogénéité. Cela est particulièrement vrai lorsque le groupe oeuvrant à la résolution d'une crise comprend des gens provenant de différents ministères et donc, ayant des intérêts différents découlant de la loyauté qu'ils éprouvent envers leur organisation d'appartenance. Ces intervenants évalueront les conséquences d'une décision selon l'impact qu'elle aura sur leur ministère et sur leurs collègues de travail.

Il est important que le groupe de résolution de crises soit relativement stable. Smart et al., ont en effet remarqué que les groupes permanents performaient mieux que les groupes "ad hoc"⁵⁸. Cependant, certaines catastrophes sont si rapides qu'il reste peu de temps pour prendre des décisions de groupe durant les phases critiques.

3.3.3 *Le leadership*

Le leader est "un individu qui exerce un pouvoir en vue d'influencer la direction de l'activité du groupe"⁵⁹. Dans un milieu centralisé, il faut y faire attention car un leadership fort peut se transformer rapidement en autoritarisme. Un leadership dominant a été à plusieurs reprises, reconnu comme étant un élément menant à l'erreur dans le processus décisionnel.⁶⁰

⁵⁸ SMART et al., op. cit, p. 655.

⁵⁹ WORCHELL et al., cités in CÔTÉ et al., op. cit, p. 243.

⁶⁰ Ibidem.

Dans le domaine de la gestion de catastrophe, la connaissance, l'expertise est source de pouvoir. Le supérieur hiérarchique, lui-même expert, nomme des experts pour l'entourer. Il devient ainsi, plus difficile pour les membres de l'organisation de contrecarrer les normes hiérarchiques traditionnelles de déférence au leader puisqu'ils sentent qu'ils doivent leur position à ce supérieur.

En fait, les membres du groupe se retrouvent confrontés à l'autorité traditionnelle, hiérarchique, mais également à une forme d'autorité charismatique associée aux normes émergentes, les liaisons latérales devenant cruciales à cause du manque de temps pour intervenir.

Nous posons l'hypothèse, qu'en temps de catastrophe, le leader prend lui-même les décisions, mais se soucie d'en informer ses collègues et d'obtenir leur adhésion.

3.3.4 Le stress

Le stress est nécessaire, en quantité mesurée, pour que l'homme soit productif. Cependant, il est clair qu'en situation de catastrophe, le niveau de stress sera très élevé. Il est parfois tellement élevé qu'il provoque des comportements dysfonctionnels. Moins un événement est familier, plus le niveau de stress des décideurs sera élevé. Les événements non-prévus mais familiers seront également sources de stress mais à un moindre niveau que ceux étant à la fois non familiers et parsemés d'incertitude. Le stress augmente donc selon la perception de l'individu face à la catastrophe. Plus la menace est grande, que ce soit concernant la vie ou la santé de gens ou concernant la position de l'individu au sein de l'organisation, plus le stress sera grand. Les décideurs sont, en effet, très préoccupés par le fait qu'une mauvaise décision pourrait entraîner des conséquences graves et qu'ils pourraient en être tenu responsables. Plus la taille du groupe de décideurs diminue, plus le stress augmente puisque chaque membre ressent plus de responsabilités face à un échec possible.

Le stress "négatif" d'un temps de catastrophe, c'est-à-dire trop fort, aura des répercussions sur la santé des acteurs, entraînant de la fatigue et une diminution de la capacité de percevoir le problème de façon précise et de classer l'information pertinente au détriment de l'information non-pertinente. Le décideur sous grande tension aura tendance à chercher à résoudre les enjeux à court terme plutôt que ceux à long terme; il deviendra moins tolérant face à l'ambiguïté et sa capacité de raisonner s'en verra également diminuée.

Puisqu'il ne peut l'éviter, le décideur doit donc profiter du stress. Un plan préalable ainsi qu'un entraînement à la résistance au stress devraient faire partie de ses préoccupations en temps calme. Il doit apprendre à contrôler son stress de façon à se maintenir dans la zone de stimulation optimale plutôt que dans la zone de surstimulation⁶¹. Il doit aussi apprendre à éviter la zone de sous-stimulation qui peut être tout aussi néfaste que la zone de surstimulation.

La figure 1 représente les trois zones de stress que peut vivre l'être humain. Le décideur doit tenter de maintenir son niveau de stress au point optimum, tel qu'illustré.

⁶¹ Le terme de "surstimulation" fait référence à la zone 3 de la figure 1 (page suivante) et correspond à un surplus de stress tandis que le terme de "sous-stimulation" est un manque de stress et fait référence à la zone 1.

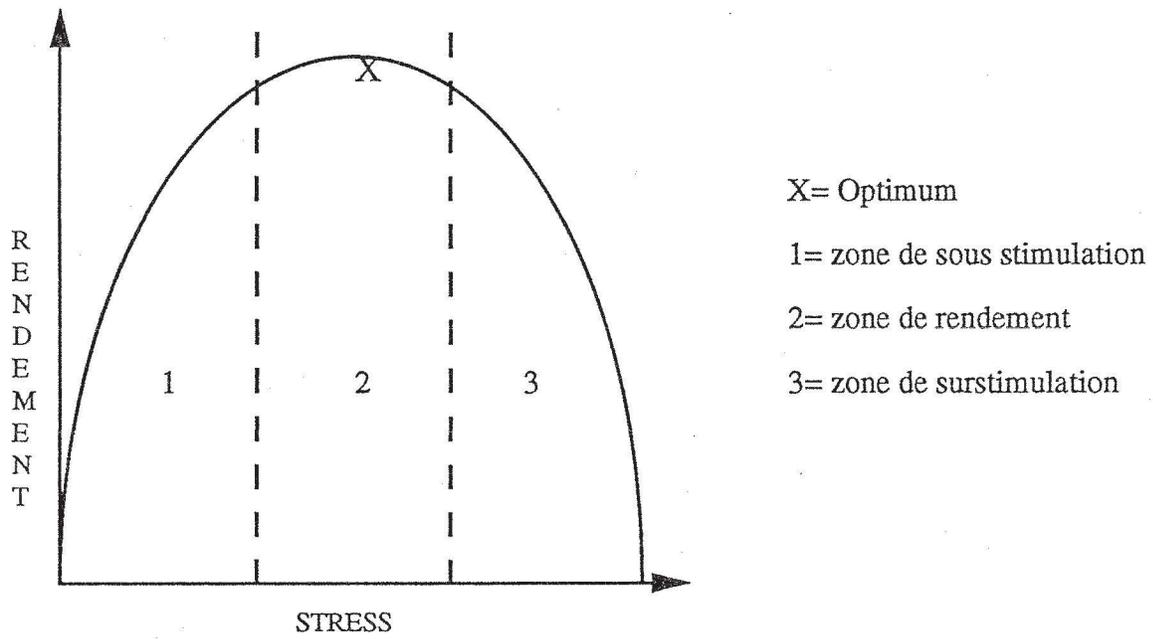


FIGURE 1: LE STRESS

SOURCE: adaptée de FINK, S., 1986,
et de COTÉ et al., 1993.

3.3.5 La disponibilité des ressources

En temps de catastrophe, comme en temps calme, la prise de décisions implique la consommation de ressources. Le décideur qui doit prendre une décision doit s'assurer qu'il a à sa disposition les ressources financières, humaines et matérielles requises.

En ce qui concerne les ressources financières, elles ne sont généralement pas un problème pour les organisations gouvernementales qui, malgré une enveloppe budgétaire limitée, ont accès à une avance de capitaux plus rapidement que le citoyen normal. Là où il peut y avoir des complications c'est dans l'obtention de ressources humaines. Il peut arriver qu'une catastrophe nouvelle nécessite l'intervention d'experts dans un certain domaine. Il n'est pas toujours évident de rendre ces gens disponibles. En contrepartie, lors de catastrophe, il y a généralement une mobilisation de la population environnante qui offre ses services à titre de bénévoles. Ces derniers ne sont certes pas à négliger mais soulignons seulement que n'étant pas préparés, ils ont besoin d'une plus grande supervision.

Quant aux ressources matérielles, l'organisation doit faire vite dans leur collecte afin de pouvoir intervenir le plus rapidement possible. Le gouvernement fédéral met à la disposition du gouvernement québécois et de son délégué en matière de résolution de catastrophe, les ressources financières, humaines et matérielles: armée, garde côtière, spécialistes de l'énergie nucléaire ou des matières dangereuses, programme d'aide financière, etc⁶².

Le cadre théorique de la prise de décisions en temps de catastrophe est maintenant élaboré. Nous y avons vu que certaines caractéristiques différencient le processus de prise de décisions en temps de catastrophe du processus de prise de décisions en temps calme. De

⁶² Ministère de la Sécurité publique, Direction générale de la sécurité civile, Service de la formation, La sécurité civile au Québec, Manuel de base, Sainte-Foy, 2 mars 1994, p. 12.

plus, nous avons posé un regard sur trois familles de modèles afin de déterminer si le modèle utilisé implicitement par les intervenants lors de la catastrophe de Saint-Amable correspond à un de ces modèles. Finalement, nous avons explicité des facteurs de contingence qui ont une influence fort importante sur le processus de prise de décisions en temps de catastrophe. L'élaboration de ce cadre théorique a pour but de mieux comprendre la prise de décisions en temps de catastrophe en servant de grille d'analyse. Nous allons maintenant passer à l'étude d'un cas pratique, c'est-à-dire la résolution de la catastrophe de l'incendie du dépotoir de pneus de Saint-Amable.

Troisième partie: Cas pratique

4. Présentation de la sécurité civile au Québec

Avant de passer à la narration des faits et des perceptions des différents acteurs ayant participé à l'intervention lors de la catastrophe de Saint-Amable, nous présenterons d'abord le fonctionnement de la sécurité civile au Québec. Pour ce faire, nous définirons, dans un premier temps, la sécurité civile ainsi que le concept de "sinistre". Dans un deuxième temps, nous examinerons l'évolution de la sécurité civile au Québec, son historique. Cette évolution nous permettra d'ailleurs de mieux comprendre la mission de la Direction générale de la Sécurité civile, qui est l'organisation responsable de la planification, de la mise en oeuvre et de la coordination des mesures d'urgence sur le territoire québécois. Finalement, nous examinerons le fonctionnement proprement dit de la sécurité civile.

La sécurité civile est l'ensemble des mesures qui:

- visent à éviter qu'un sinistre ne se produise ou tendent à en diminuer les effets;
- en cas de sinistre, permettent de protéger les personnes et de sauvegarder les biens;
- à la suite d'un sinistre, favorisent le retour à la vie normale.

Par "sinistre", la Direction générale de la Sécurité civile (DGSC) entend:

"Une situation provoquée par un événement qui porte atteinte à l'intégrité physique ou psychologique d'une ou de plusieurs personnes ou qui cause des dommages aux biens matériels et dont la gravité est telle que les ressources et les procédures normales d'une organisation pour en contrer les effets sont inadéquats. Cet événement peut être causé par un phénomène naturel, par une défaillance technique ou par une intervention humaine."⁶³

Selon la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*, le gouvernement peut décréter l'état d'urgence dans l'ensemble ou dans une partie du Québec pour une

⁶³ Ministère de la Sécurité publique, (1994), op. cit, p. 4.

période qu'il indique mais qui ne peut excéder trente jours. Le ministre peut aussi, en pareil cas, exercer un pouvoir pour une seule période n'excédant pas deux jours.⁶⁴

4.1 Historique:⁶⁵

L'arrivée de la guerre froide, après la seconde guerre mondiale, force les autorités à appréhender la possibilité d'une guerre nucléaire. Afin de contrer cette menace, le gouvernement canadien crée en 1948, un comité de planification de la défense civile. En 1958, ce comité devient l'Organisation des mesures d'urgence.

De son côté, le gouvernement du Québec, invité par le gouvernement fédéral à se doter d'une législation relative à la défensive civile, adopte, en 1951, *La loi de la protection civile* dont la responsabilité revient au ministre de la Jeunesse et du Bien-être social du Québec.

Au début des années 1960, on incite les provinces à planifier diverses interventions en cas de guerre nucléaire: soins aux blessés, sauvetage, évacuation, réintégration.

La Protection civile du Québec naît en 1961, avec l'aide financière du gouvernement du Canada.

La loi de 1951 sera amendée en 1964 pour qu'elle tienne compte des possibilités de sinistres en temps de paix et pas seulement en temps de guerre. De 1964 à 1970, cette loi relèvera du ministère des Affaires municipales.

En 1970, le gouvernement canadien retire son soutien financier et matériel parce que les gouvernements provinciaux ne partagent pas son orientation que certaines villes préparent

⁶⁴ Gouvernement du Québec, Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre, chapitre P-38.1, 1er mars 1993, p. 3.

⁶⁵ Ministère de la Sécurité publique, (1994), op. cit, pp. 8-10.

un plan d'urgence en cas de guerre. Québec juge que les municipalités doivent préparer des plans d'urgence en temps de paix.

En 1971, la Protection civile passe aux mains du ministère de la Justice.

En 1979, est adoptée la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* en remplacement de la *Loi sur la protection civile*. La nouvelle loi crée notamment le Bureau de la protection civile du Québec.

En 1988, le conseil des ministres forme le Comité de Sécurité civile du Québec. Celui-ci a formé à son tour, cinq groupes de travail interministériels.

En 1989, est créée la Direction générale de la Sécurité civile par la fusion du Bureau de la Protection civile et de la Direction générale de la prévention des incendies. Cette nouvelle direction rejoint le ministère de la Sécurité publique créé en 1986. Sa mission est alors d'assurer la protection de la population contre le crime et les menaces à sa sécurité.

4.2 Mission de la Direction générale de la Sécurité civile:

La Direction générale de la Sécurité civile est responsable de l'administration de la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* (L.R.Q., c. P-38.1) et de la *Loi sur la prévention des incendies* (L.R.Q., c. P-23).

En vertu de ces lois, la Direction a pour tâches:

- d'élaborer et de proposer des mesures de prévention des sinistres et des mesures d'urgence à prendre en cas de sinistre;
- de favoriser la prévention des incendies;
- de privilégier la mise en place de mesures en vue de contribuer à un rétablissement rapide de la situation;

- de supporter la préparation de plans locaux, régionaux et nationaux de prévention des sinistres et d'intervention;
- d'assumer la coordination des intervenants lors d'un sinistre qui requiert l'action de plusieurs ministères et organismes;
- d'effectuer des analyses sur les risques de sinistre, sur les moyens de les prévenir ou de les atténuer et également des études relatives à l'amélioration de la protection contre l'incendie dans les municipalités;
- de définir les besoins en matière de formation des divers intervenants et d'assumer l'élaboration et l'organisation de cours et d'exercices;
- de préparer, suite à un sinistre, les programmes définissant l'aide financière à octroyer aux corporations municipales, aux personnes ou aux entreprises qui ont subi un préjudice ou ont apporté leur aide;
- d'informer la population sur les moyens préventifs à déployer afin de prévenir les sinistres, sur les mesures d'urgence à mettre en place et, le cas échéant, sur les programmes d'assistance financière adoptés par le gouvernement à la suite d'un événement catastrophique;
- d'assurer la protection des populations autochtones sur son territoire de même que la sauvegarde de leurs biens.⁶⁶

⁶⁶ Ministère de la Sécurité publique, (1994), op. cit, p. 12

4.3 Fonctionnement de la Direction générale de la Sécurité civile

La Direction générale de la Sécurité civile, sous la responsabilité directe du ministre de la Sécurité publique⁶⁷, est l'organisation répondante auprès du gouvernement du Québec en matière de sécurité civile. Elle est responsable d'assurer la coordination de l'utilisation des ressources gouvernementales en cas de sinistre.⁶⁸ Elle exerce un leadership, offre une expertise et assure une coordination des activités ou des interventions en matière de sécurité des personnes et de sauvegarde des biens sur l'ensemble du territoire québécois, et ce, avant, pendant et après un sinistre.⁶⁹

Au Québec, la sécurité civile est organisée de façon décentralisée. Cette décentralisation vise à permettre à chacun d'assumer ses responsabilités en matière de sécurité civile.⁷⁰ La figure 2 illustre cette décentralisation.

⁶⁷ L'annexe 1 représente un organigramme simplifié du ministère de la Sécurité publique, comprenant la Direction générale de la Sécurité civile ainsi que l'Organisation et le Comité s'y rattachant.

⁶⁸ Ministère de la Sécurité publique, Direction générale de la Sécurité publique, Plan d'urgence de l'Organisation de Sécurité civile du Québec, Sainte-Foy, 1 septembre 1994, p. 3.

⁶⁹ Ministère de la Sécurité publique, (1994), op. cit, p.11.

⁷⁰ Ibidem, p. 12.

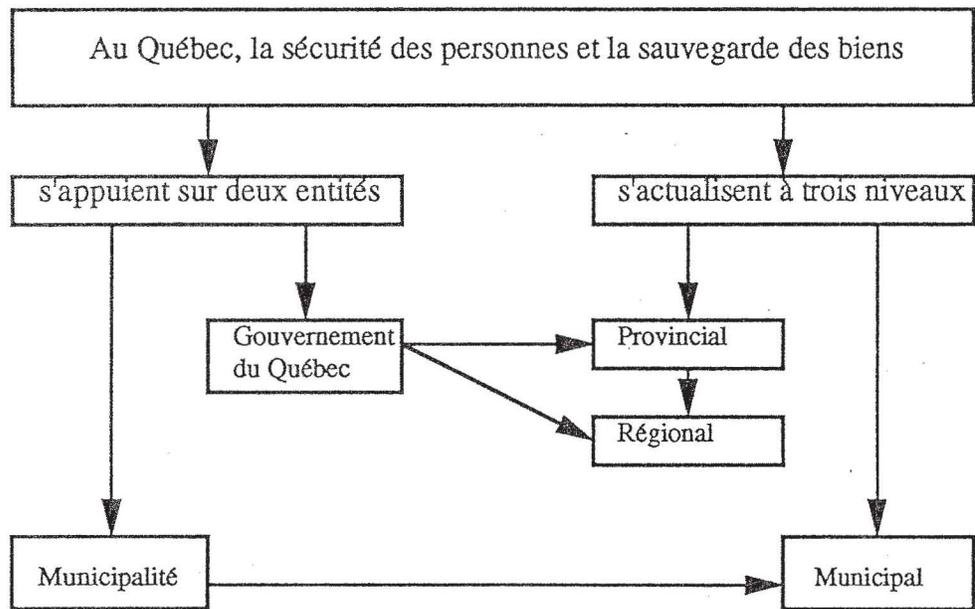


FIGURE 2: MODÈLE DE FONCTIONNEMENT DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Source: Manuel de base, Direction générale de la sécurité civile, mars 1994, p. 13.

4.3.1 Le fonctionnement municipal

La figure 3 illustre le modèle de fonctionnement municipal. Il faut retenir que la gestion des interventions en cas de sinistre *sur un territoire municipal*, au regard des fonctions de décision et de coordination, demeure la responsabilité exclusive de la municipalité.⁷¹ La responsabilité de la planification de la sécurité civile peut être confiée à la MRC. Cette dernière a compétence sur les territoires non organisés.

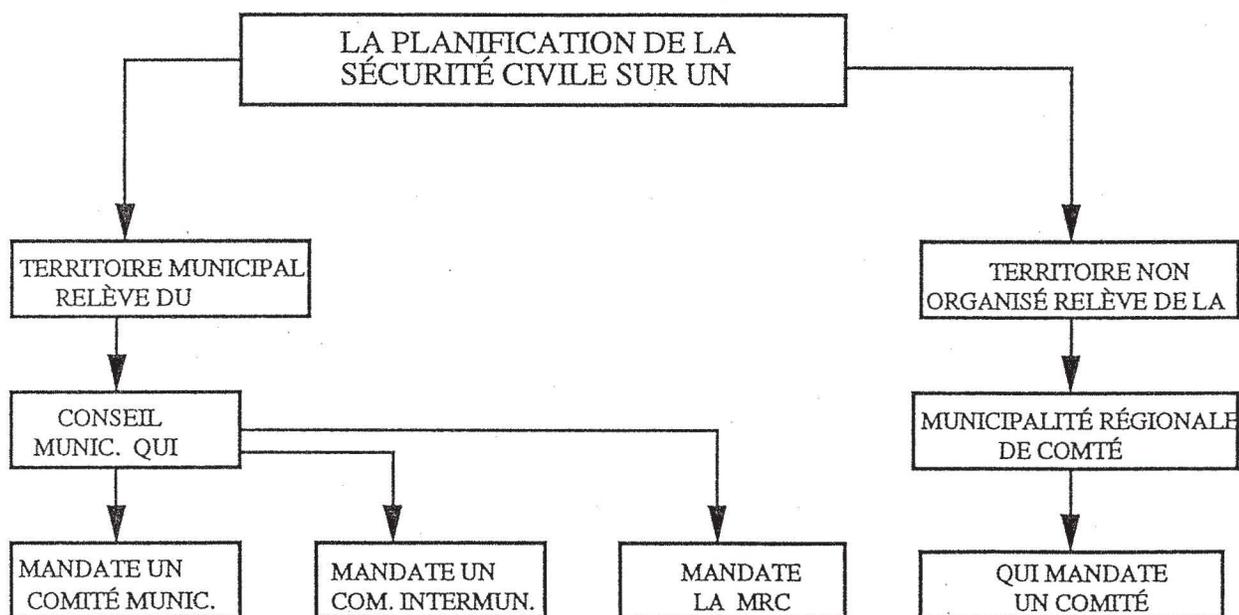


FIGURE 3: MODÈLE DE FONCTIONNEMENT MUNICIPAL

Source: Manuel de base, Direction générale de la sécurité civile, mars 1994, p. 15.

⁷¹ Ibidem, p. 15.

4.3.2 Le fonctionnement régional

Aux régions administratives du gouvernement du Québec correspondent les directions régionales des divers ministères du gouvernement du Québec. La Direction *régionale* de la Sécurité civile a le mandat de s'assurer de la planification de la sécurité civile sur son territoire. Pour ce faire, elle préside un Comité régional de Sécurité civile. La figure 4 illustre le mode de fonctionnement régional de la Direction générale de la Sécurité civile. Lors d'un sinistre, la Direction régionale peut former une organisation qui mobilise des représentants des ministères et organismes membres du Comité régional de Sécurité civile dont le personnel est appelé à intervenir. Cette organisation régionale soutient les municipalités dans leurs activités.⁷²

Lors d'un État d'alerte⁷³ à la Direction régionale, le centre des opérations est ouvert vingt-quatre heures sur vingt-quatre et les contacts avec les municipalités touchées sont plus fréquents.

⁷² Ibidem, p. 16.

⁷³ Phase pendant laquelle l'ensemble des actions prises pour informer les autorités, les intervenants de même que la population d'un danger réel ou appréhendé est déclenchée.

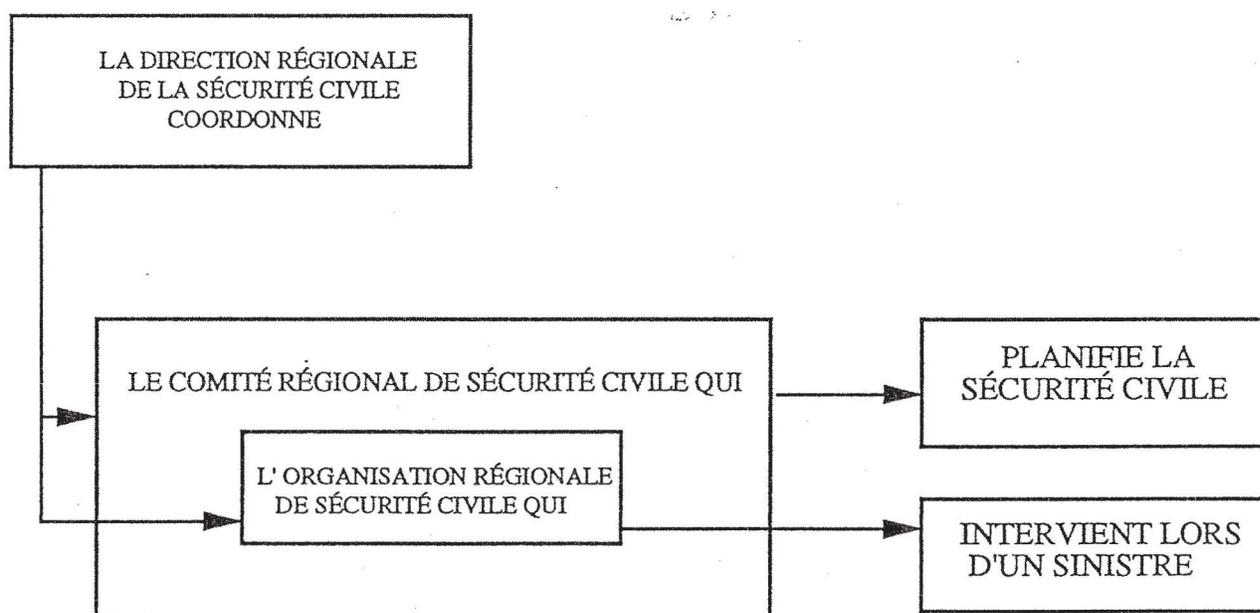


FIGURE 4: MODÈLE DE FONCTIONNEMENT RÉGIONAL

Source: Manuel de base, Direction générale de la sécurité civile, mars 1994, p. 17.

4.3.3 Le fonctionnement provincial

Il y a, exceptionnellement, des situations d'urgence qui surviennent dans des endroits où aucune autorité locale n'existe, ou l'autorité locale est rendue inopérante par le sinistre, ou encore, dont l'ampleur ou la nature excède de façon évidente les ressources de la municipalité. C'est alors la Direction *générale* de la Sécurité civile qui assume la direction des opérations d'urgence en plus d'en assurer la coordination.⁷⁴

La DGSC est secrétaire du Comité de Sécurité civile du Québec (CSCQ). Celui-ci conseil le gouvernement en matière de planification. Il est présidé par le secrétaire général du Conseil exécutif et il est composé des sous-ministres des ministères appelés à intervenir lors d'un sinistre. Ces ministères sont:

- les Affaires municipales;
- le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation;
- le ministère du Conseil exécutif;
- le ministère des Ressources naturelles;
- le ministère de l'Environnement et de la Faune;
- le ministère de la Santé et des Services sociaux;
- les Services gouvernementaux (Secrétariat du Conseil du trésor);
- le ministère de la Sécurité publique
 - La Direction générale de la Sécurité civile,
 - La Sûreté du Québec;
- le ministère des Transports.

Si la réponse à une situation d'urgence implique que des décisions soient prises par les sous-ministres membres du Comité de Sécurité civile, le ministre ou, le sous-ministre associé de la DGSC à titre de coordonnateur provincial, peut les réunir ainsi que tout autre sous-ministre concerné.

Quant à l'Organisation de Sécurité civile (OSCQ), elle est un sous-ensemble du CSCQ et est formée par la DGSC, lors d'un sinistre, en mobilisant les représentants des membres du

⁷⁴ Ibidem, p. 12.

Comité et dont le personnel est appelé à intervenir. Cette organisation soutient les organisations régionales de sécurité civile dans leurs interventions auprès des municipalités. Sa tâche est de rendre opérationnelles les décisions qui ont été prises. La figure 5 illustre le modèle de fonctionnement provincial.

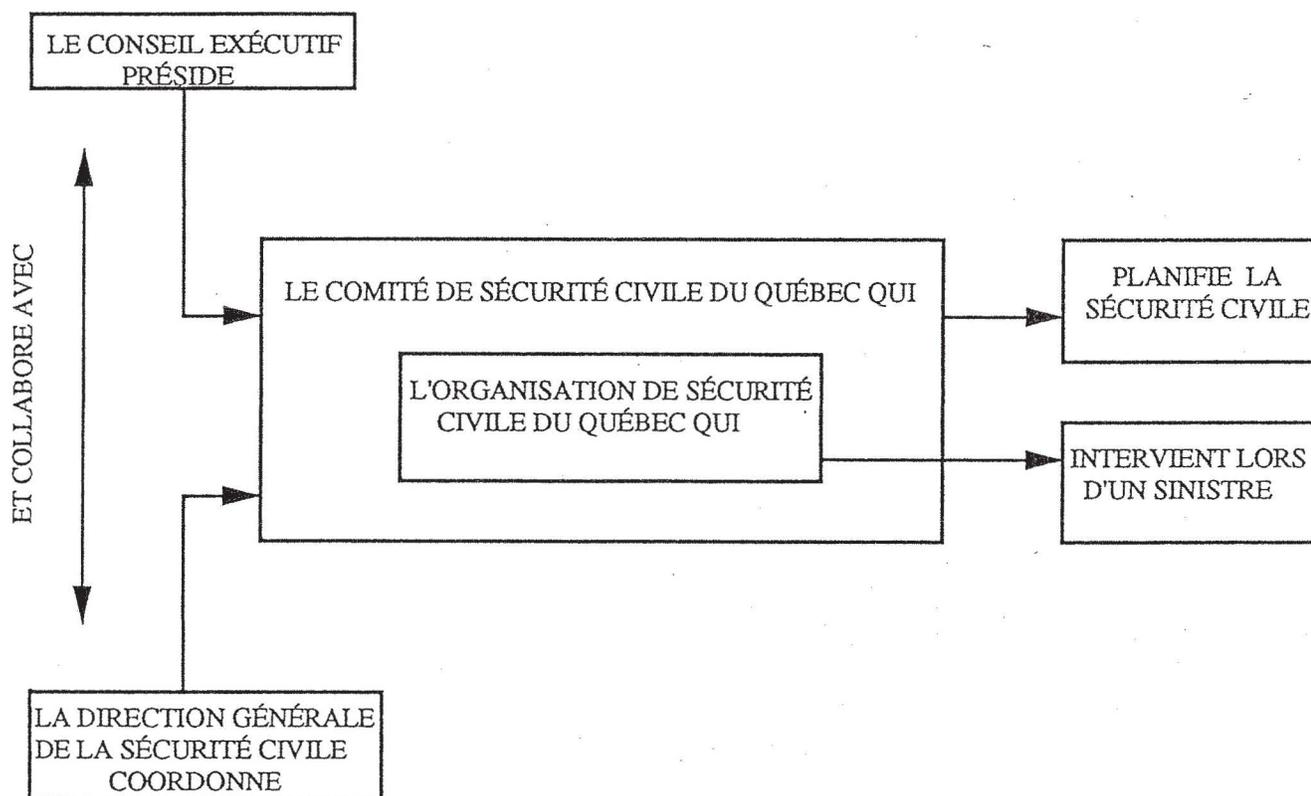


FIGURE 5: MODÈLE DE FONCTIONNEMENT PROVINCIAL

Source: Manuel de base, Direction générale de la sécurité civile, mars 1994, p. 19.

La DGSC active l'OSCQ lorsque:

- les ressources de plus de deux ministères sont requises;
- le sinistre touche plus d'une région administrative;
- la nature des interventions exigées par le sinistre dépasse la capacité à réagir de l'Organisation régionale de Sécurité civile;
- la nature du sinistre exige l'apport des ressources du gouvernement canadien;
- le sinistre a ou peut avoir des répercussions à l'échelle provinciale.⁷⁵

En situation de catastrophe, les ministères et organismes de l'OSCQ conservent la pleine responsabilité de l'application des lois et règlements sous leur juridiction respective et de la gestion de leurs propres ressources humaines, informationnelles, budgétaires et matérielles.

Normalement, sont membres de l'OSCQ:

- la plus haute autorité de l'organisme (par exemple, le Conseil exécutif);
- le coordonnateur des interventions;
- les responsables des différents champs d'intervention dans lesquels les personnes-ressources de l'organisme interviennent et pour lesquels des ressources externes sont sollicitées;
- des personnes-ressources dont l'expertise pourrait s'avérer utile dans le cas d'un sinistre donné;
- les ressources d'exécution de l'organisme.⁷⁶

La figure 6 illustre l'organigramme de l'Organisation de la Sécurité civile. Il montre les liens d'autorité ou les liens fonctionnels entre les différents intervenants.

L'annexe 2 présente de façon plus précise le plan d'urgence lors du sinistre de Saint-Amable.

⁷⁵ Ibidem, p. 20.

⁷⁶ Ibidem, p. 46.

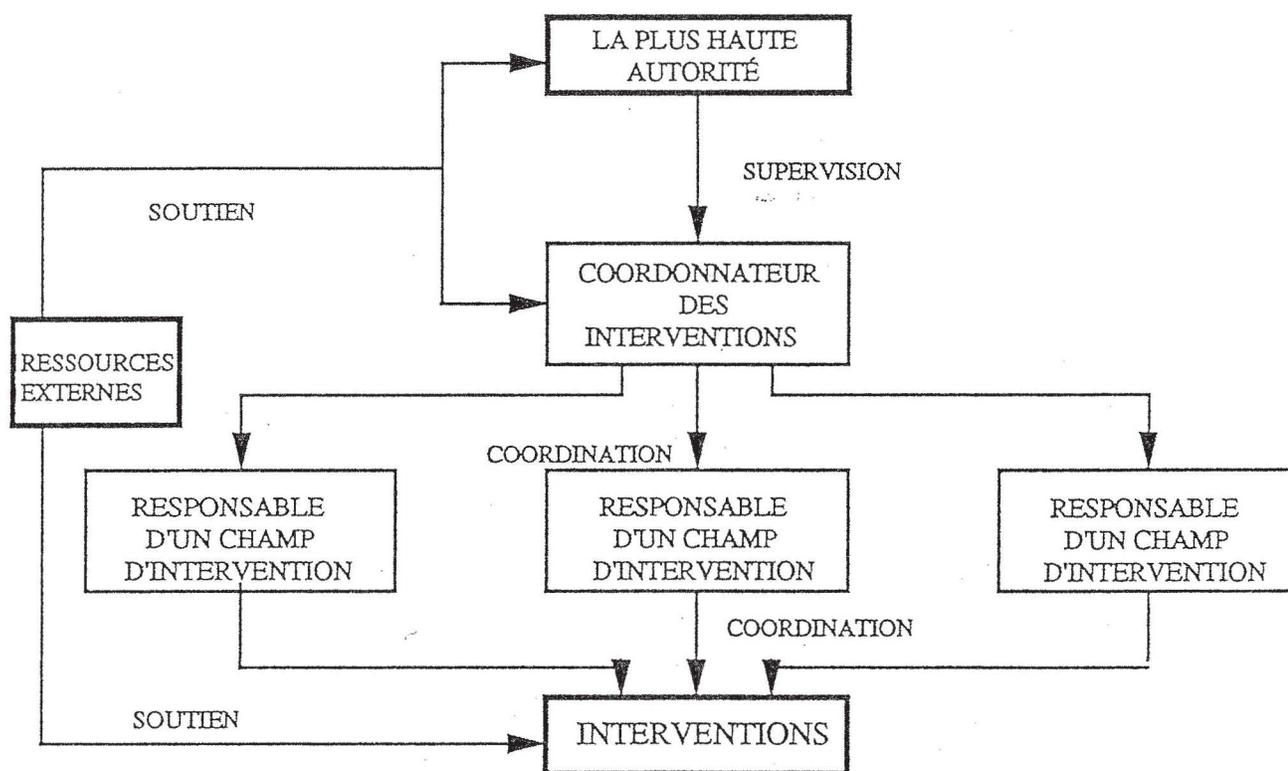


FIGURE 6: CADRE D'INTERVENTION DE L'ORGANISATION DE SÉCURITÉ CIVILE

SOURCE: Direction générale de la Sécurité civile, manuel de base, 1994, p. 47.

Il existe d'autres ressources publiques, privées ou bénévoles qui ne relèvent pas de l'organisme et dont il faut négocier l'éventuelle participation (ex. entrepreneur, fournisseur,...). Cette négociation doit faire l'objet d'une entente officielle.

Au niveau formel, les intervenants qui sont appelés à prendre des décisions peuvent s'aider du tableau présenté ci-après. Il sert à évaluer l'ensemble de la situation et à trouver des solutions.

TABLEAU 2: LES "5 Q"

Qui?	Qui sont les sinistrés? Sont-ils blessés ou morts? Les a-t-on secourus? Doit-on prévoir ou non une évacuation? Si oui, celle-ci doit-elle se faire immédiatement, à court terme, à moyen terme ou encore plus tard? D'autres personnes peuvent-elles être menacées?
Quoi?	De quel événement s'agit-il? Quel est le problème? Quelles stratégies ou quels moyens ont été mis en place pour le résoudre? Est-ce efficace et suffisant? Les ressources sont-elles suffisamment compétentes et assez nombreuses?
Quand?	À quel moment cet événement est-il survenu? Peut-on prévoir la durée? Les ressources actuelles pourront-elles intervenir aussi longtemps que nécessaire?
Quel endroit?	Où est-ce arrivé? Dans quels secteurs du territoire est-ce arrivé? Cet événement peut-il s'étendre à d'autres secteurs? S'il doit y avoir évacuation, vers quels secteurs du territoire ou vers quels territoires devra-t-elle se faire? Devons-nous prévoir des services de transport et d'hébergement?
Quelles raisons?	Pourquoi est-ce arrivé? Quelles peuvent être les causes de cet événement? phénomène naturel? défaillance technique? intervention humaine?

Source: Manuel de Base de la Direction générale de la sécurité civile du Québec, mars 1994, p. 99.

Le manuel propose également un cadre dans lequel se trouve une personne lors d'un sinistre ainsi que des pistes pour composer avec les caractéristiques de ce cadre. En ce qui concerne la prise de décisions, le tableau 3 illustre ce cadre et ces pistes.

TABLEAU 3: CADRE ET PISTES DE LA PRISE DE DÉCISION LORS D'UN SINISTRE

CADRE	PISTES POUR COMPOSER AVEC LES CARACTÉRISTIQUES DE CE CADRE
<p>PRISE DE DÉCISION</p> <ul style="list-style-type: none"> - les décisions prises dans les dix premières minutes d'une intervention sont souvent le fruit d'automatismes plutôt que le résultat d'une réflexion consciente; - les décisions doivent être prises rapidement tout au long de l'évolution du sinistre; - il est difficile de faire des choix sans émotivité; - les problèmes à résoudre sont complexes (problèmes moraux, d'éthique, sociaux, politiques, administratifs, scientifiques, techniques, etc.) et il y a beaucoup d'incertitude. 	<p>PRISE DE DÉCISION</p> <ul style="list-style-type: none"> - centraliser les décisions importantes; - décentraliser d'autres décisions; - consulter dans la prise de décision; - s'allouer du temps pour analyser la situation; - développer de l'habileté à gérer l'incertitude et la confusion; - tenir des exercices de simulation, etc.

Source: Manuel de base de la Direction générale de la sécurité civile, mars 1994, p. 101.

5. Étude de cas: L'incendie de pneus de Saint-Amable

L'étude de cas suivante a pour but d'illustrer de façon concrète et réelle *comment se passe la gestion d'une catastrophe en pratique*. En bout de ligne, notre préoccupation est de pouvoir comparer la théorie et la pratique.

5.1 Le contexte

Le 16 mai 1990, vers 15h00, un feu est signalé dans le dépôt de pneus de monsieur Jean-Paul Mireault à Saint-Amable, une municipalité sur la Rive-Sud de Montréal qui compte environ 5500 habitants. Le site de Saint-Amable contient entre 3 et 4 millions de pneus et s'étend sur une superficie de 10 acres; il s'agit du principal dépotoir de pneus du Québec. La plupart des incendies ayant eu lieu dans des dépotoirs de pneus, particulièrement aux États-Unis dans les années 80, étaient d'origine criminelle. Toutefois, les résultats de l'enquête menée par la Sûreté du Québec démontrent que, dans le cas de Saint-Amable, il s'agirait plutôt d'un accident⁷⁷.

On estime que la fabrication d'un pneu exige approximativement 26 litres d'huile brute ainsi que plusieurs autres éléments chimiques⁷⁸. Chaque pneu a un haut degré de combustibilité; son potentiel calorifique est supérieur à celui du charbon! Lors de la combustion, il y a émission de substances chimiques toxiques dans l'air, le sol, l'eau et, probablement, la nappe phréatique. Ces émanations, en plus de toucher l'environnement, peuvent affecter la santé des gens et des animaux. Les impacts peuvent être d'une triple nature:

- 1) une exposition au nuage de fumée des personnes combattant l'incendie, de la

⁷⁷ Un incendie ne peut se déclarer spontanément dans un dépôt de pneus à moins que ce dernier contienne des substances inflammables. Ceci n'exclut toutefois pas qu'un incendie d'origine accidentelle ou naturelle (foudre) puisse survenir. TURGEON, op. cit, p. 3.

⁷⁸ À ce propos, consultez le tableau présentant la composition d'un pneu (Annexe 3).

population environnante et de la vie animale peut avoir des conséquences à court et à long terme sur la santé;

2) l'écoulement d'huile provenant de la combustion et d'eau utilisée pour éteindre les flammes peut toucher l'environnement et les humains;

3) les cendres se répandant dans l'air peuvent contaminer des surfaces autres que celles directement touchées par le sinistre.

On retrouve parmi les émissions des substances telles que de l'oxyde de carbone, de l'acide sulfureux, de l'azote, du zinc, du plomb, du noir de carbone, d'autres oxydes de métaux lourds ainsi que bien d'autres. Certains produits peuvent s'avérer cancérigènes mais généralement, ils provoqueront des nuisances aux yeux et à la gorge, des maux de tête, des problèmes de respiration et des vomissements⁷⁹.

Selon les experts, lors d'un incendie de ce genre, il est important de tenir compte des caractéristiques différentes de chaque emplacement. Ainsi, la nappe phréatique de la région de Saint-Amable est très fragile parce qu'elle est peu profonde et que le sol est sablonneux. De plus, ont dû être pris en compte la proximité de centres urbains relativement importants: Boucherville, Sainte-Julie, Varennes, Repentigny et même Laval jusqu'où la fumée s'est rendue. La population environnante est évaluée à 3 500 000 dans un périmètre de 60 km et à 1 875 000 dans un périmètre de 30 km.

L'annexe 4 présente une chronologie très précise des événements.

Le feu a été "officiellement" éteint le 19 mai à 23h05. Néanmoins, il y a eu consommation au moins jusqu'à la mi-juin⁸⁰. En effet, les pneus se consomment de façon intense pendant quelques jours mais mettent plusieurs semaines voire même plusieurs mois avant de

⁷⁹ MORRISON, Helen et Jean-Luc BOURDAGES, Hagersville: L'incendie survenu dans un dépôt de pneus, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, avril 1990, p. 6.

⁸⁰ Une étude de sondes thermiques effectuée entre le 9 et le 12 juillet 1990, démontre effectivement que les chaleurs mesurées sont insuffisantes pour provoquer la combustion des pneus. (Voir annexe 5).

s'éteindre complètement.

Les travaux de restauration du site effectués entre la mi-août 1992 et octobre 1992 ont coûté aux contribuables québécois, par l'intermédiaire des ministères de l'Environnement et de la Sécurité publique, dix millions de dollars. Quant aux dépenses encourues par les ministères, elles se chiffrent à un peu plus de deux millions de dollars, et se répartissent comme suit:

TABLEAU 4: DÉPENSES ENCOURUES PAR LES MINISTÈRES

Ministère de la Sécurité publique:	
D.G.S.C.	3100\$
S.Q.	198 400\$
Ministère de l'Environnement	1 735 000\$
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec	70 900\$
Ministère de la Culture et des Communications du Québec	33 900\$
	TOTAL: 2 041 300\$

Source: TREMBLAY, Sylvain, Intervention du Gouvernement du Québec à l'occasion de l'incendie de pneus usagés survenu à Saint-Amable le 16 mai 1990, DGSC, août 1991, pp. 13-14.

Comme il a été mentionné plus tôt, les caractéristiques de l'emplacement sont importantes lors d'une catastrophe puisque les décideurs doivent en tenir compte lors du choix, par exemple, du moyen d'extinction du feu. Les différents intervenants doivent aussi prendre en considération les caractéristiques agricoles d'une région afin d'orienter leur prise de décisions de façon à ne pas nuire à cet environnement. Lors de la catastrophe de Saint-Amable, les décideurs, et spécialement ceux du MAPAQ, ont dû tenir compte de ces facteurs.

Saint-Amable, tout comme la municipalité voisine de Sainte-Julie, comporte plusieurs sortes de dépotoirs pouvant contenir différents matériaux usagés tels que des autos, des métaux, des matériaux de construction,...

Malgré ces terres décapées, la région offre des produits agricoles qui en font sa réputation: asperges, pommes de terre et céréales. Il y a également un développement continu de l'horticulture que ce soit maraîcher ou ornemental.

Si l'agriculture est relativement importante, en revanche, le nombre d'animaux est peu élevé sur ce territoire. On compte tout de même quelques propriétaires d'animaux de ferme du secteur alimentaire.

Les boisés situés autour du site sont constitués essentiellement d'érables à sucre, d'érables rouges et d'autres essences mélangées.

Nous venons de voir que les caractéristiques agricoles d'une région touchée par un sinistre doivent être prises en compte. À Saint-Amable, il n'y a pas que ces caractéristiques qui ont eu une influence sur la prise de décisions. En effet, les contextes politique et administratif de la gestion de crise au Québec ont aussi influencé l'intervention.

À l'époque de l'incendie de Saint-Amable, le gouvernement du Québec était à mettre en place sa toute nouvelle structure de coordination des mesures d'urgences. L'incendie d'un

entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand, quelques temps auparavant, avait mis en lumière plusieurs ratés quant à l'intervention gouvernementale. Saint-Amable était donc la première occasion de mettre en application une nouvelle structure améliorée.

Comme nous l'indiquait un des acteurs présents lors du sinistre:

"Après Saint-Basile, il y avait eu un *post mortem* qui avait mis en évidence l'état de désorganisation de l'appareil gouvernemental face à ce type de crise. Une des conclusions était qu'il fallait se donner une structure de coordination de la gestion de crise. À la suite de cela, il y a eu un modèle d'intervention qui a été développé et présenté au gouvernement." (un directeur)

Cette nouvelle structure est donc une structure de coordination et elle ressemble à:

"Cette structure identifiait un responsable opérationnel et un responsable au niveau des communications. Cette structure était complétée d'interlocuteurs désignés dans chacun des ministères concernés ainsi que d'une structure d'organisation locale qui repose sur le gouvernement."

"Il y a donc trois niveaux de gens qui interviennent: le politique (en haut), qui valide le rôle des gens et qui valide les cas problèmes. Ensuite, il y a des responsables opérationnels au niveau gouvernemental, et des gens sur le terrain qui sont sous l'autorité opérationnelle du maire."

Cette nouvelle structure d'intervention de crise fonctionnait alors en deux groupes. Il y avait une table décisionnelle formée des sous-ministres du Comité de Sécurité civile du Québec et une table décisionnelle locale formée des représentants régionaux des différents ministères présents sur les lieux du sinistre. Le rôle du coordonnateur provincial est alors de faire le lien entre les deux tables. Il doit également favoriser la coordination entre les différents acteurs de façon à maximiser la transmission d'information nécessaire à la prise de décisions.

"On a du intervenir à plusieurs ministères. Le plan d'intervention du Québec prévoit que lorsque plusieurs ministères sont mis en cause, c'est la DGSC qui coordonne l'intervention." (un sous-ministre)

Les différents ministères se présentent sur les lieux lorsque leur juridiction est touchée par le sinistre ou lorsque leur expertise est nécessaire. Par exemple,

"Le ministère de l'Environnement est à l'intérieur du groupe puisqu'évidemment un feu de pneus est un produit qui, lorsqu'il brûle à mauvaise température, dégage des toxiques. Il va donc y avoir des produits toxiques dans l'air; dans les eaux souterraines, et un peu partout. Si la température de combustion n'est pas la bonne, les molécules qui vont se dégager vont être des molécules toxiques. Alors notre rôle à nous c'était de s'assurer que le feu était pour flamber intensément." (un représentant de l'Environnement)

Chaque ministère a un rôle à remplir. Ces rôles ont évolué à la suite d'autres crises. Depuis Saint-Basile, le ministère des Finances fournit une aide lorsque les gens doivent être évacués et relocalisés. Tous les domaines autres que la relocalisation des sinistrés sont pris en charge par les ministères concernés; les Finances ne sont plus concernées. Le ministère des Finances était à Saint-Amable pour voir à l'aide financière en cas d'évacuation. Toutefois, ils n'ont pas eu à intervenir et ce ne fut qu'un aller-retour.

"Lorsqu'on évacue une population, ce n'est pas tout le monde qui a un bas de laine pour aller dans les hôtels et se nourrir. C'est pour cela que le gouvernement a décidé d'apporter une aide financière aux gens. Le Conseil des ministres a décrété qu'il payerait les chambres d'hôtels et donnerait le *per diem* équivalent à 32 dollars par jour pour les repas, par personne. Les gens peuvent donc à tous les jours venir chercher leur allocation."

Nous venons de survoler le rôle de deux ministères qui étaient présents lors de l'incendie de pneus. Il est maintenant important d'examiner plus en profondeur la position et le rôle spécifique de chaque organisation présente lors du sinistre.

5.2 Les acteurs⁸¹

Ministère de la Sécurité publique (DGSC):

- coordonner des ressources gouvernementales tel que le prévoit l'organisation des mesures de sécurité civile provinciales;
- offrir un support à la municipalité, qui a fourni son expertise pour aider au choix de la méthode d'intervention. Le sous-ministre associé à la Sécurité civile a agi comme coordonnateur provincial sur les lieux mêmes du sinistre;
- prise en charge de l'administration du programme d'aide financière mis en place par une décision gouvernementale;
- du 9 au 12 juillet, elle a effectué des essais de température sur le site de l'incendie permettant de conclure à l'absence de combustion;

En théorie, la Sécurité civile doit seulement apporter son aide à la municipalité. Elle ne doit pas prendre les décisions à sa place.

"C'était la ville qui coordonnait les opérations. Traditionnellement, ce n'est pas à nous de superviser ça, c'est toujours le rôle de la municipalité avec son plan d'urgence soit par son directeur général ou son chef d'incendie. Nous, on vient en appui avec les ressources provinciales. Jamais on tente de prendre leur place à moins qu'ils nous disent qu'ils débarquent." (un membre de la DGSC)

Toutefois, la réalité politique révèle bien souvent des pratiques autres. Ainsi, un intervenant nous raconte que:

"Les autorités avaient peur d'un autre Saint-Basile. C'est pour cela que la Sécurité civile, sur l'ensemble de l'opération, n'a pas joué son rôle. Elle commandait plus qu'elle supportait ou coordonnait la municipalité. C'est nous autres qui disions à la municipalité ce qu'elle devait faire. Au maire, nous commandions le moment des réunions et ce qui devait se dire lors des conférences de presse. On ne voulait pas un autre Saint-Basile alors on

⁸¹ TREMBLAY, Sylvain, Intervention du gouvernement du Québec à l'occasion de l'incendie d'un dépôt de pneus usagés survenu à Saint-Amable le 16 mai 1990, Rapport-synthèse, Direction générale de la Sécurité civile, août 1991, pp. 12-17.

dépassait notre rôle."

Ministère de l'Environnement du Québec:

- exercer une surveillance constante des dangers de contamination de l'environnement;

- prise de mesures concrètes pour préserver l'environnement:

- échantillonnage des eaux de surfaces souterraines, des sols, des cendres et de l'air;
- creusage de tranchées pour contenir le dispersement des huiles et eaux contaminées;
- détournement d'un ruisseau sur le site;
- récupération de 3 millions de litres de contaminants.

De façon plus précise, les tâches du ministère de l'Environnement sont:

"On a à faire le monitoring de l'environnement pour déterminer quels sont les dommages potentiels sur le plan environnemental. Est-ce que ça peut affecter la vie des humains ou de la faune dans les environs directs? Évidemment, il faut voir les conséquences à court terme. Est-ce qu'on doit poser des gestes immédiats? Et les conséquences à long terme? Est-ce qu'il y a une présence de contaminants qui peuvent être persistants dans l'environnement? Exposons-nous les gens et la faune à des choses qui sont inacceptables et qui peuvent causer préjudice à leur santé?"

"Il y avait une équipe qui faisait la modélisation des émissions atmosphériques. Elle devait, par les vents dominants, déterminer où le panache s'en allait, sa hauteur et si on devait recommander l'évacuation? Le panache était-il dans une direction qui faisait que les citoyens allaient respirer de la fumée? Est-ce qu'elle serait à une hauteur qui ferait que les animaux peuvent la respirer? Ou si le panache serait suffisamment haut pour qu'on ne le respire pas? Sur le plan direct, à court terme, y avait-il un problème? Une équipe a fait de la modélisation durant quatre jours parce que les vents ont variés durant tout ce temps. Le monitoring se fait par satellites et l'information entre par Environnement-Canada."

"L'autre partie du travail a été fait par notre équipe d'éco-toxicologues. Ils font le monitoring de la présence d'un contaminant dans l'environnement. Au niveau de l'eau (par la condensation dans les pneus ou par les pompiers), les gens faisaient tous les calculs pour être capables de déterminer les concentrations et pour déterminer si elles étaient à un niveau tel que nous

avons un problème de toxicité dans l'air, ou dans l'eau. Notre rôle c'était de fournir de l'information et de confronter nos hypothèses."

"Notre rôle comme coordonnateur ministériel, c'est d'être capable de prendre les informations, de les vulgariser et de faire les recommandations."
(Environnement)

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec:

- procéder continuellement à des échantillonnages et des contrôles des aliments, des animaux et des terres arables dans un objectif de protection de la santé et de la ressource;
- mise en place d'une ligne téléphonique pour répondre aux interrogations des agriculteurs.

"Protéger la santé des consommateurs dans les aliments et aussi de procéder, s'il y a eu dommage, à la restauration des terres agricoles (ex: champs d'asperges). Nous sommes intervenus dès le moment où le feu a pris et que le panache de fumée s'est élevé. À partir de là, et comme il y avait des animaux de pâturage, il a fallu dire aux producteurs d'entrer les bêtes à l'intérieur. Ensuite, nous avons commencé à échantillonner les cultures pour voir s'il y avait des dommages causés par les retombées du nuage de fumée."
(un sous-ministre)

Ministère des Finances du Québec:

- émission des chèques pour les frais de subsistances des personnes et familles ayant dû quitter temporairement leur résidence.

Sûreté du Québec:

- délégation d'un important contingent de policiers sur place dès le début de l'événement;
- contrôle du périmètre de sécurité et veiller à la bonne circulation des véhicules d'urgence;
- mise en place au Chalet des loisirs de Saint-Amable, d'un centre d'accréditation des personnes pour contrôler l'accès au site.

Ministère des Communications du Québec:

- doit assurer les bonnes relations avec la presse et les médias électroniques;
- a émis dix-huit communiqués de presse et ouvert un bureau de presse à la salle municipale;
- a reçu, guidé et informé plus de deux cents professionnels de l'information;
- a mis, à la disposition des intervenants gouvernementaux, des moyens extraordinaires de communication et de télécommunication.

Plus précisément, le rôle des Communications est de répondre aux interrogations suivantes:

"Comment peut-on, dans un contexte de cafouillis, alimenter correctement l'ensemble de la population à la fois par l'intermédiaire des médias (beaucoup de demande de contenu), et par d'autres moyens comme des services de renseignements ou des imprimés? Nous avons également mis en place toute la structure de coordination des communications qui faisait qu'on définissait ce qu'on devait dire, qu'on validait et qu'on vérifiait les moyens de le dire."

Ministère de la Santé et des Services Sociaux du Québec:

- supporter son réseau de santé et des services sociaux:
 - Conseil régional de la santé et des services sociaux de la Montérégie: coordination des ressources régionales et locales,
 - l'Hôpital Charles Lemoyne: surveillance de la santé publique et préparation de messages aux citoyens concernant les précautions à prendre
 - Le CLSC de la Seigneurie: mise en place d'un service info-santé pour la population, planification conjointe des procédures d'évacuation et de relogement temporaire.

"Au niveau de services psycho-sociaux, nous devons nous assurer que les sinistrés aient le support psycho-social nécessaire, qu'il y ait une prise en charge des personnes dépendantes. Nous devons également offrir le support de retour à la vie normale. À Saint-Amable, on n'a pas eu besoin de le faire. L'impact sur la population ne justifiait pas un programme de retour à la vie normale."

Normalement, le coordonnateur municipal doit réunir, dans son plan d'urgence, les responsables des trois champs d'application du réseau de la santé (Voir graphique page

suivante). Le ministère vient se greffer à eux pour coordonner et gérer les activités générales du réseau. Quand un organisme gouvernemental vient appuyer une municipalité, la DGSC fournit les ressources provinciales. Par contre, l'intervention du ministère et du réseau de la santé implique que sont utilisées, à la fois, des ressources locales et gouvernementales. Dans chaque Régie régionale de la Santé et des Services sociaux, il y a une personne qui est responsable de coordonner les mesures d'urgence. Cette personne doit s'assurer que dans un sinistre, toutes les expertises nécessaires soient utilisées et que les gens qui sont identifiés pour jouer ce rôle, le fassent et le fassent en coordination avec les autres.

Le réseau de la Santé et des Services sociaux avait prévu le pire lors de la catastrophe. On voulait que la réponse d'intervention soit rapide en cas d'événement majeur.

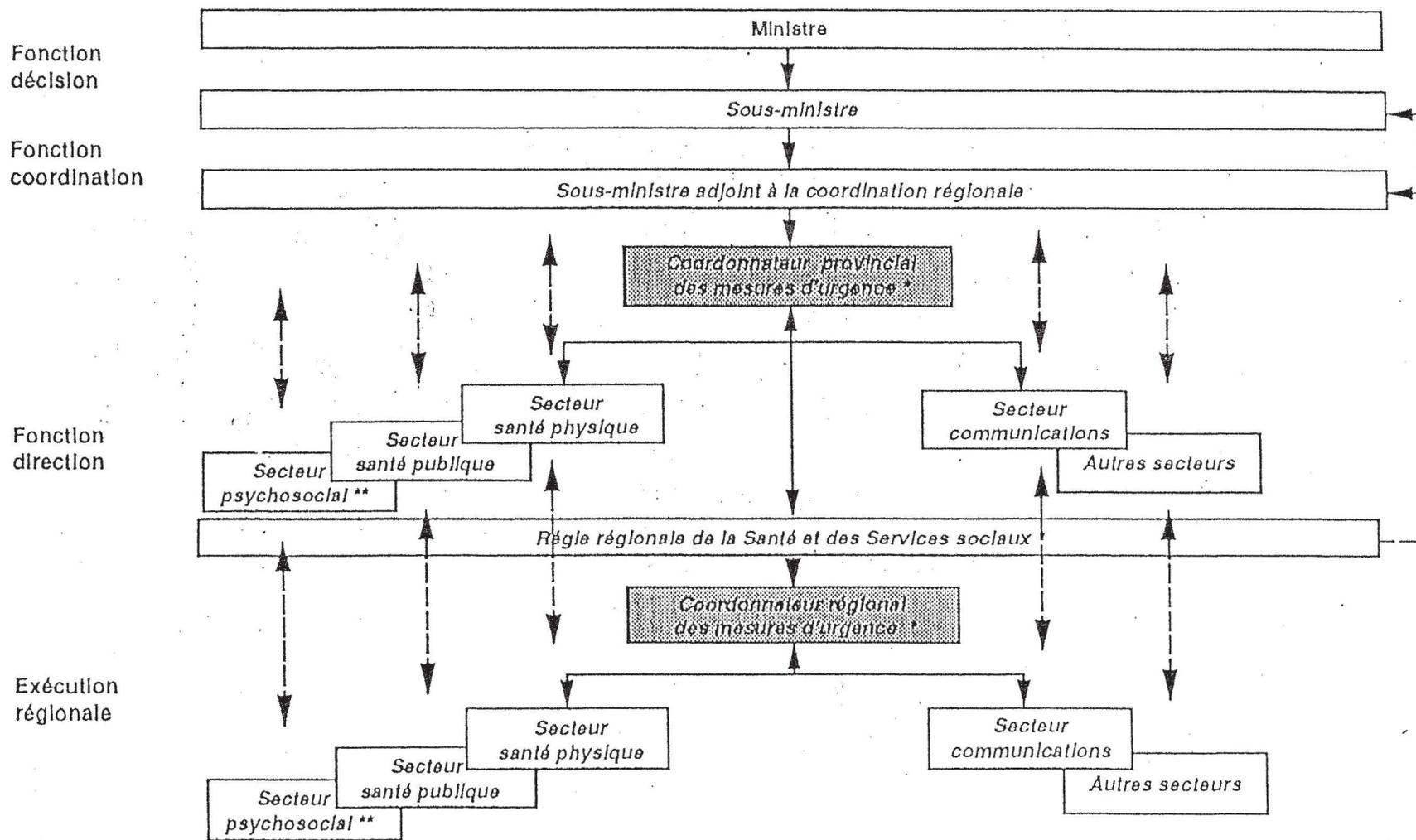
"Le CLSC, le DSC de l'hôpital Charles-Lemoyne et le pré-hospitalier étaient mobilisés. Le pré-hospitalier n'est pas intervenu de façon pratique mais simplement au niveau de la planification. Il y a eu des ambulances près du site "au cas où" et ils étaient en alerte parce que dépendamment du vent, il aurait peut-être fallu évacuer des centres d'accueil. Il n'y a pas eu de blessés comme tel. Heureusement. Mais s'il y en avait eu les ambulances étaient prêtes."

Le rôle des intervenants de Santé publique ne se limite pas aux sinistrés. Ils doivent également voir au bien-être des travailleurs.

"En santé publique, les tâches sur le terrain sont de donner constamment une expertise en santé publique (impact de la fumée) pour les travailleurs et la population. Nos intervenants ne prennent pas d'échantillons. Les analyses sont faites soit par Environnement-Québec, Environnement-Canada ou le MAPAQ. Nous devons interpréter les résultats et faire des recommandations."

SCHÉMA 1

ORGANISATION DES MESURES D'URGENCE DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX LIGNES DE COMMUNICATION



—— Fonction

- - - Soutien

M.S.S.S.
Juillet 1993

* Le M.S.S.S. et la R.R.S.S.S. coordonnent et gèrent les activités générales du réseau. En tout temps, ils s'assurent de la participation active et de l'expertise des ressources requises.

** Les services sociaux comprennent : l'inscription et les renseignements, l'alimentation, l'hébergement, l'habillement et les services psychosociaux. Le réseau se reconnaît un rôle direct au niveau des services psychosociaux.

Ministère des Transports du Québec:

- supporter les efforts des pompiers combattant l'incendie en mettant à leur disposition deux avions-citernes de type CL-215 (1 avec eau, 1 avec mousse);
- ont permis le transport aérien d'urgence du coordonnateur provincial.

Protection civile du Canada:

- coordonner la planification entre les ministères fédéraux (Environnement Canada, l'armée, Environnement atmosphérique, Météo Canada,...) et avec les ministères provinciaux;
- faire la liaison avec les organismes provinciaux;
- répondre aux questions du public et des médias;
- gérer des programmes financiers. Saint-Amable n'a pas généré de dépenses suffisamment importante pour nécessiter de l'aide financière.

5.3 La description des événements:

Maintenant que nous avons fait le tour de certaines caractéristiques spécifiques du site, du contexte entourant la résolution de la catastrophe et des rôles joués par les différents organismes gouvernementaux, nous pouvons passer à la chronologie des événements qui se sont produits. Pour reconstituer ces événements, nous nous sommes principalement basés sur les témoignages de différents acteurs. Dans certains cas, il sera particulièrement intéressant d'observer les oppositions ou les perceptions différentes.

1) L'alerte:

Un jeune employé du dépotoir de pneus de Saint-Amable, Éric Délisle, signale l'incendie vers 15h15, le 16 mai 1990. La Ville de Saint-Amable qui possède un émetteur à l'Hôtel de ville, entend la réponse des pompiers qui se rendent immédiatement sur les lieux. Une conseillère municipale et le secrétaire-trésorier de la municipalité se rendent également sur

les lieux.

Il y a peu de routes qui donnent accès au site et celles-ci sont vite congestionnées par l'afflux de curieux et par l'arrivée massive des différents intervenants.

"Déjà à ce moment, les voies d'accès étaient bloquées par le trafic, il était donc difficile de se rendre sur les lieux." (un employé municipal)

Certains intervenants ont, toutefois, réussi à se rendre sur le site assez rapidement.

"Sur place, il y avait déjà un représentant de l'Environnement qui avait donné des directives ayant trait au cours d'eau qui passe à travers le site (ruisseau Parent), et de fermer les fossés."

Vers 15h45, monsieur Denis Leclerc, directeur général de la ville de Varennes, prévient la DGSC-Montréal de l'incendie. L'information est vérifiée immédiatement auprès de la municipalité qui confirme l'incendie. Pendant ce temps à Québec, le ministère de l'Environnement est alerté mais, par un autre moyen:

"On a eu un appel de la Sûreté du Québec de façon assez traditionnelle. L'alerte est entrée sur *Urgence Environnement*, notre service 24hrs par jour sept jours par semaine, qui nous permet d'intervenir sur les différents événements et qui nous a permis d'envoyer notre personnel d'intervention terrain (direction de la Montérégie) sur le site. Celui-ci a constaté qu'il y avait un feu de pneus. Le feu était sur le début du tas et les vents allaient vers le fond. On avait évidemment un problème. Notre rôle c'était de conseiller comment gérer ce feu-là."

Très tôt après l'alerte une épaisse fumée noire s'élevant bien au-dessus du sol, peut être vue du centre-ville de Montréal. Un vent de l'est pousse alors le panache en direction de Laval. L'épaisse fumée est visible à plusieurs kilomètres à la ronde. Certains intervenants n'auront pas le temps d'être alertés de façon traditionnelle; ils verront le sinistre de leurs propres yeux.

"J'étais déjà en tournée de voyage. Je revenais de Sherbrooke vers Montréal. En approchant, on a aperçu une colonne de fumée vers le nord-est. Comme Saint-Amable était dans les médias, il y a un passager de ma voiture qui a dit "Regarde bien ça si c'est pas Saint-Amable qui passe au feu". Effectivement,

c'était Saint-Amable. Après vérification auprès de la DGSC-Montréal, j'ai pris la route en direction du site." (un intervenant gouvernemental)

Pour les gens du Réseau de la Santé et des Services sociaux, l'alerte se passe de la même façon.

"On a comme mandat d'être pro-actif, de ne pas attendre que les gens nous appellent mais de répondre. C'est de cette façon que ça s'est passé à Saint-Amable. D'abord la Régie a vu la fumée au loin. Elle s'est informée et elle s'est rendue sur les lieux. Ils n'ont pas attendu. Ils ont été mobilisés dans la première heure." (un conseiller en mesures d'urgence)

À Québec, les dix sous-ministres du Comité de Sécurité civile du Québec, présidé par le secrétaire général du Gouvernement, monsieur Benoît Morin, et dont faisait partie le sous-ministre adjoint à la Sécurité civile, monsieur Jean-Jacques Paradis, étaient en réunion lorsqu'ils ont appris le feu de Saint-Amable. Les sous-ministres se dirigent alors dans le "bunker"⁸² ministériel où se trouve un appareil de télévision qui leur permet de suivre les événements.

Une heure après la première alerte, un conseiller de la DGSC-Montréal, Jean Arseneault, qui se trouvait dans la municipalité voisine de Saint-Ours, arrive sur les lieux pour mettre en marche l'organisation des mesures d'urgence et pour prévoir avec le maire de Saint-Amable, monsieur Jacques Doyon, une conférence de presse le plus tôt possible en soirée. Le maire, qui travaillait à Montréal arrive sur place au même moment, c'est-à-dire vers 16h30.

À l'arrivée du maire, il y a déjà sur place des intervenants gouvernementaux qui ont débuté leur intervention et ce, même si aucune demande formelle n'a été formulé. Comme nous l'indique un employé de la municipalité:

"En plus du représentant de l'Environnement, un représentant de la Sécurité civile s'est présenté sur place sans qu'on le demande. Pour que la Sécurité

⁸² Édifice abritant le bureau du Premier ministre.

civile intervienne dans les décisions, le maire doit en faire la demande mais ils peuvent être présents sur le site dès qu'ils le veulent. Ils nous disaient que normalement c'était le maire qui devait prendre en charge les opérations et prendre les décisions."

Toutefois, les acteurs présents sur le site sont déjà en contact avec les autorités à Québec et les décisions commencent à se prendre. L'intervention commence à bouger.

"Dès le début, Arseneault (conseiller de la DGSC) était en contact avec Paradis (sous-ministre adjoint à la DGSC); ils se parlaient au téléphone. Il y avait aussi des discussions sur place à savoir si la Sécurité civile devait être impliquée. C'est le maire qui suite à des discussions a décidé de faire appel à Paradis. En fait, Paradis avait déjà été nommé par "plus haut"." (un observateur)

En théorie, une municipalité doit faire une demande d'aide pour que les paliers supérieurs interviennent. En pratique, les choses se passent beaucoup plus rapidement et de façon moins formelle.

"Dans le cas de Saint-Amable, la municipalité n'a jamais demandé d'aide. Cela s'est passé de façon informelle." (un coordonnateur régional)

Pendant ce temps, le feu gagne de l'ampleur. Il a d'abord pris dans la partie sud-ouest du dépôt de pneus et le vent souffle toujours en direction de Laval. Les différents courants maintiennent le panache de fumée à deux mille pieds de hauteur. On constate qu'il y a peu de particules solides qui retombent sur les productions agricoles et les boisés des environs. Le MAPAQ demande tout de même à quelques producteurs de ne pas commercialiser leurs produits en attendant que des résultats d'analyse prouvent qu'il n'y a pas de contamination.

2) La mobilisation:

Rapidement après l'alerte, les différents représentants des organismes s'organisent et se mobilisent. On constate l'ampleur des dégâts et on fait appel à d'autres ressources lorsque nécessaires. Ainsi,

"En arrivant sur le site, j'ai rencontré le chef des pompiers, un gars d'Environnement Québec et un d'Environnement-Canada qui étaient déjà là. On a fait le tour de la situation pour voir s'ils avaient besoin d'autres ressources. On a su que le chef des pompiers de Saint-Amable connaissait bien le chef des pompiers de la base de Saint-Hubert et qu'il avait déjà fait appel à lui. J'ai laissé à Environnement-Canada le soin de mobiliser le matériel de communication s'ils le jugeaient nécessaire." (un coordonnateur)

Le directeur régional (par intérim) de Montréal, monsieur Robert Lapalme dépêche aussitôt à Saint-Amable un deuxième conseiller, monsieur Claude Belhumeur, avec de l'équipement de télécommunications, dans le but de seconder le conseiller de la DGSC déjà sur les lieux.

La question des communications est au coeur des préoccupations.

"J'ai contacté Bell Canada pour leur faire faire quelque chose d'unique, c'est-à-dire nous prêter des téléphones cellulaires, qu'ils installent là-bas un relais cellulaire et qu'ils nous prêtent le bureau 2000 (une camionnette très bien équipée pour faire la réunion de coordination). De plus, sachant que lorsque ce genre de moyens est surutilisé, il peut tomber; on a établi une autre première dans le domaine de la coordination des mesures d'urgence: le réseau des radios amateurs du Québec (RAQI) nous avaient offert leur collaboration. Je me suis arrangé avec le responsable du RAQI pour qu'ils installent une base à Saint-Amable au cas où les cellulaires tombent. Ce qui s'est produit le soir même. On avait donc ce qu'il fallait pour continuer les communications." (un coordonnateur régional)

La phase de la mobilisation est importante. On doit analyser ce qui a été fait, ce qui reste à faire, organiser le site au niveau logistique. C'est le rôle de la DGSC que d'aider la municipalité à mettre sur pied les infrastructures nécessaires.

"À l'origine, j'y allais comme support, comme renfort pour aider la municipalité à monter sa structure d'opérations, son centre de coordination, les modules opérationnels que cela prend. Il faut voir en arrivant ce qui ne va pas, ce qu'il reste à faire, dans quel état les choses se trouvent,... On avait demandé, de Montréal, les ressources: véhicule mobile de Bell Canada. Je devais donc m'assurer que ces choses-là arrivent à bon port; trouver un endroit pour le centre de coordination, l'installer, préparer des lignes téléphoniques, un lieu pour les réunions d'intervention et de concertation. Au besoin même, identifier un centre d'hébergement par lequel les citoyens peuvent transiger. Évaluer ce qui se passe. Amorcer une certaine forme de concertation interministérielle. On s'assure de mobiliser sur les lieux les

ministères qui devraient y être, les faire intervenir selon les besoins." (un conseiller en mesures d'urgence)

Lors d'un sinistre se pose parfois la question à savoir si la présence de tous les intervenants est requise sur le site. Au ministère de l'Environnement, par exemple, on préfère ne faire travailler sur le site que les gens qui doivent prélever des échantillons ou analyser la direction des vents. Ceux dont la présence n'est pas requise travaillent de Québec. On croit qu'ainsi ils sont plus efficaces et qu'ils évitent d'ajouter de la confusion à la situation. Pour certaines autres tâches de coordination opérationnelle, il n'est pas non plus toujours nécessaire d'être sur les lieux.

"Le directeur régional de la Sécurité civile avait le problème suivant à savoir s'il devait demeurer à son bureau au centre-ville de Montréal pour y coordonner les activités de son personnel? ou s'il devait se déplacer sur le terrain pour travailler avec les autres intervenants gouvernementaux? Il est finalement demeuré à son bureau."

Le principal intéressé explique cette situation de la façon suivante:

"Paradis a voulu que je me rende sur les lieux vers 5h30-6h00. Pour avoir vécu quelques urgences déjà, je savais que si je quittais mon bureau à ce moment-là pour aller là-bas, il faut replacer les choses dans leur contexte: à ce moment-là, la Sécurité civile n'avait pas de véhicules identifiés, les directeurs n'avaient pas de téléphones cellulaires. Si je partais sans ces moyens, on me perdait pour deux heures. Je trouvais que je ne pouvais pas faire cela, il y avait trop de choses à organiser dont j'étais le seul qui savait qu'il fallait organiser. Tant que Paradis n'était pas arrivé c'était moi qui était en charge."

Pour d'autres intervenants, la pression est tellement forte qu'ils doivent absolument se rendre sur place.

"Ça aurait pu être coordonné de Québec. Toutefois, la pression politique était trop forte à cause de la crainte et de l'appréhension d'un autre Saint-Basile ou d'Hagersville! De plus, les sites comme Saint-Amable avaient été dénoncés par des gens au Québec... Politiquement, le gouvernement était dans l'eau chaude et très craintif de se faire critiquer d'où la pression pour qu'il y ait une intervention rapide et forte." (un directeur)

Très rapidement après l'alerte, la majorité des ministères et organismes gouvernementaux concernés dépêchent des représentants sur le site de l'incendie. Les organisations présentes sont:

- Environnement-Québec
- Environnement-Canada
- La Sûreté du Québec
- La Direction générale de la Sécurité civile

Des représentants de Communication-Québec, du CLSC des Seigneuries, du CRSSS de la Montérégie et du DSC de l'Hôpital Charles-Lemoyne se rendent à Saint-Amable dans le courant de la soirée. Agriculture-Québec (MAPAQ) ne fera son apparition que le lendemain matin.

Vers 17h00, le Comité de Sécurité civile téléphone au maire qui accepte l'aide du gouvernement provincial. Vers l'heure du souper le chef de cabinet du premier ministre Bourassa, John Parizella, demande au coordonnateur provincial et sous-ministre associé à la Sécurité civile, monsieur Jean-Jacques Paradis, compte tenu de l'ampleur du sinistre, de se rendre à Saint-Amable accompagné d'un représentant du bureau central.

"On a décidé, l'accident prenant de l'ampleur, d'envoyer quelqu'un de plus en autorité sinon le fouillis allait prendre. On envoie donc Paradis comme coordonnateur provincial."

Monsieur Paradis nolisé un avion et part en compagnie du directeur de Communication-Québec, monsieur André Dorval. Les neuf autres sous-ministres demeurent à son entière disponibilité et sur le "qui vive". Monsieur Paradis arrive sur les lieux à 21h15.

Pendant ce temps à Québec, le directeur de la Sûreté du Québec, monsieur Robert Lavigne, se voit assigner les responsabilités de monsieur Paradis en son absence. C'est également la SQ qui s'occupe d'aller chercher monsieur Paradis à l'aéroport de Saint-Hubert et de le conduire sur le site.

André Dorval (directeur des communications) a reçu un appel en fin de journée pour lui dire qu'il y avait un incendie à Saint-Amable. Ensuite, il a reçu un appel de Cécile Cléroux, sous-ministre adjointe à l'Environnement, "qui voulait savoir si elle devait émettre un communiqué sectoriellement ou si on intégrait plutôt l'information dans une démarche concertée." La sous-ministre aux communications de monsieur Dorval le rejoint au même moment pour lui dire qu'il y a une conférence téléphonique à laquelle il doit participer avec plusieurs ministres et sous-ministres.

"Ce fut, en quelque sorte, la première rencontre où on a jeté des balises. C'était piloté par le chef de cabinet du P.-M.. Il a été convenu lors de cette conférence de la nécessité de partir, d'aller sur place. J'ai donc pris l'avion avec Paradis."

Il y aura bien d'autres personnes mobilisées lors du sinistre. Les pompiers de Varennes, Boucherville, Sainte-Julie et Beloeil, se joignent à ceux de Saint-Amable pour leur prêter main-forte. Les conseillers municipaux et les employés de soutien de la municipalité sont aussi mis à contribution. On sent dès le début de l'intervention un grand désir de collaboration malgré un manque de coordination des différentes ressources.

"Tout le monde voulait collaborer sauf que c'était bien évident qu'entre 4h30 et 6h00, chacun voulait faire quelque chose qui n'était pas nécessairement ce que l'autre voulait faire." (un représentant de la municipalité)

C'est ainsi que chaque ministère commence son intervention-terrain sans pour autant qu'une décision soit validée par l'ensemble des intervenants. L'Environnement veut laisser brûler les pneus tandis que les pompiers et la Sécurité civile préfèrent arroser le brasier qui se consume rapidement.

"Au départ, il y a eu des opérations qui ont été faites avec l'Environnement: bloquer les cours d'eau et couper le tas de pneus à certains endroits de façon à ce que le feu ne s'étende pas à l'ensemble des pneus. Les pompiers ont travaillé plus dans les premières heures à faire ça qu'à essayer d'éteindre le feu avec de l'eau. De toute façon, l'Environnement ne recommandait pas d'arroser que ce soit avec des boyaux ou avec des avions. Il y a eu des discussions sur le site et les gens de la Sécurité civile voyaient la solution en arrosant."

Ainsi, chaque organisation s'entête sur une option qui n'a pas été validée. C'est la municipalité qui devait trancher parmi les différentes options. Les premières heures furent difficiles.

"C'est à la municipalité que revenait la décision. Chacun essayait de convaincre monsieur le maire du bien fondé de sa position. Cela a créé des tensions assez fortes. Les autres intervenants sur le site devaient prendre en charge sur le terrain les opérations des services-incendie, coordonner les activités des autres qui venaient des municipalités voisines. Ce fut difficile de faire le lien entre tout ce monde-là."

En début de soirée, Transports Canada interdit à quiconque de survoler le site de l'incendie. Cette interdiction est maintenue jusqu'au dimanche soir sauf pour certaines personnes autorisées préalablement qui peuvent survoler le site à partir du vendredi soir.

Dès leur arrivée, messieurs Arseneault et Belhumeur (conseillers à la DGSC-Montréal) constatent une grande confusion dans les environs. En effet, de nombreux curieux stationnés en bordure de la route ainsi que l'arrivée massive des différents intervenants bloquent les voies d'accès au site. Les déplacements sont très lents et difficiles; l'information véhiculée étant de mauvaise qualité. L'établissement d'un périmètre de sécurité par la SQ n'aide que très peu alors que leur façon d'attribuer des laissez-passer est arbitraire.

"On a vite remarqué le problème de l'accréditation. En arrivant aux barricades, même si j'avais une identification sur ma voiture, même si j'avais des cartes d'identification, les gars de la SQ n'étaient pas habilités à laisser passer qui que ce soit. Il m'a donc fallu me présenter au centre d'accréditation, ce qui a retardé l'histoire." (le coordonnateur provincial de Protection civile du Canada)

La transmission de l'information, nécessaire à la prise de décisions, sur le site se fait aussi difficilement dans les premières heures.

"On s'était entendu pour faire un compte-rendu au maire parce que c'était la seule personne qui pouvait en bout de ligne prendre les décisions. Il devait donc avoir toute l'information. Mais dans un contexte comme celui-là même s'il y a cinq personnes qui parlent en même temps à une personne, cela n'aboutit à rien. Il n'était pas en mesure d'absorber toute l'information que

tout le monde voulait lui donner en même temps."

Pour remédier à la situation, on tente de s'organiser en adoptant un centre de coordination temporaire.

"Vers 17h00, on s'est dit: on va se trouver un coin sur le site pour être capable de faire des petits meetings auxquels participeront les représentants de l'Environnement, de la Sécurité civile, le chef pompier... On a essayé de, physiquement, s'organiser. Le centre de coordination, sur le site même, c'était la roulotte de l'Environnement (en place depuis quelques mois) mais ce n'était pas vraiment adéquat."

3) Les stratégies pour combattre l'incendie:

- L'arrosage:

Les premiers pompiers se présentent sur le site dix minutes après le déclenchement de l'alerte. Ils commencent aussitôt à arroser le brasier. Deux camions-mousse (de Saint-Hubert et de IBM-Bromont) sont retenus aussi en début de soirée mais finalement ils ne seront pas utilisés.

Des entrepreneurs locaux sont mis à contribution rapidement dans le champ voisin du dépotoir de pneus, pour creuser une tranchée où s'écouleront les huiles usées, créées par la combustion des pneus. On veut ainsi éviter une contamination des cours d'eau environnants.

"L'initiative de couper le tas en deux était supportée par le maire. Il trouvait que c'était la meilleure solution possible parce qu'on n'avait pas les équipements (pas assez d'eau) pour pouvoir l'éteindre. On ne pouvait pas s'approcher suffisamment du brasier, de toute façon." (un coordonnateur)

Pendant ce temps, de l'avion dans lequel il prend place, monsieur Paradis donne son accord pour que deux avions-citernes CL-215 du gouvernement du Québec soient nolisés. Ils seront maintenus à l'aéroport de Saint-Hubert en attendant que l'on décide de les utiliser.

De ces deux avions, l'un est plein d'eau et l'autre rempli de mousse. On attend le feu vert du maire pour arroser.

"Jusqu'à ce que la Sécurité civile insiste en faveur de la solution d'arroser avec les avions, on supportait l'action de couper le tas en deux. Par contre, quand ils ont convaincu le maire que la seule solution était d'arroser le feu et d'aller à l'encontre des recommandations de l'Environnement, il a demandé que les avions soient dirigés vers le site." (un coordonnateur)

Il n'y a pas que l'Environnement qui n'est pas d'accord avec la solution d'arroser. Au sein même de la DGSC, il y a des contestations. Un directeur croit que l'ilotage est une bonne solution et qu'il faut laisser les pompiers procéder. Il devra toutefois se plier aux ordres de ses supérieurs.

"Sur le terrain, on faisait une intervention classique, c'est-à-dire on faisait de l'ilotage et on semblait réussir avec un certain succès alors qu'à Québec des soi-disant experts en intervention lors de feux de pneus tenaient absolument à ce qu'on arrive là avec des CL-215 et qu'on déverse de la mousse. Moi, jusqu'à la dernière minute j'ai essayé d'éviter cela parce que ça se passait bien sur le terrain et qu'ils étaient en train de réussir à iloter. Un moment donné, j'ai eu un appel de François Côté qui m'a dit: "Écoute, on a pris notre décision à Québec. Tu n'as pas le choix, les CL-215 sont partis et si tu ne fais pas évacuer les pompiers...". Alors j'ai téléphoné sur le terrain et j'ai transmis cette information-là. J'ai exigé que les pompiers s'enlèvent de là parce que les avions arrivaient et qu'ils déchargeraient leur contenu." (un directeur)

Tout le temps que les pompiers travaillaient à iloter les pneus et à arroser le maire se trouvait sur le site même du sinistre alors que normalement il aurait dû se trouver au centre de coordination. Les membres de la Sécurité civile ont dû lui faire comprendre que là n'était pas sa place.

"Le maire ne voulait pas quitter le feu pour discuter des différentes options à l'Hôtel de ville. L'arrivée des avions lui a fait changer d'avis..."

L'arrivée des CL-215 a eu comme résultat que les pompiers ont été obligés d'arrêter d'iloter.

"Quand les avions sont arrivés, on attendait l'ordre du maire pour arroser. Il y avait des pompiers puis d'autres travailleurs sur le site et qui continuaient

à enlever les pneus. On leur a demandé à plusieurs reprises de sortir de là parce que l'avion ne pouvait pas décharger tant que les travailleurs n'étaient pas évacués."

À ce moment, l'obstination n'est toujours pas terminée entre l'Environnement et la Sécurité civile. L'Environnement prétend que si on envoie de grandes quantités d'eau sur le dépotoir, cela créera une masse d'eau contaminée difficile à gérer. Finalement, l'Environnement réussit à convaincre la Sécurité civile de telle sorte que lorsque les CL-215 arrivent au-dessus du site, ils ne déversent pas leur contenu.

"Il a fallu que je convainque les gens au téléphone-conférence qu'ils ne laissent pas les CL-215 déverser leur contenu et de laisser brûler. Il fallait être très insistant parce que le réflexe spontané lorsqu'on a un feu c'est de mettre de l'eau même si l'eau n'est pas le meilleur moyen pour tous les feux."
(un sous-ministre)

La décision de ne pas arroser est prise surtout entre la Sécurité civile, l'Environnement et le bureau du Premier ministre. Les autres ministères ne sont pas ou très peu impliqués.

"Le MAPAQ est autour de la table de coordination mais dans ce cas-là, il n'avait pas de poids dans la décision." (un sous-ministre)

"Le directeur général du CLSC et le directeur régional de la Santé publique étaient à la table des décideurs. Ce n'était pas aux gens de Santé publique de dire "on arrose, on n'arrose pas"." (un conseiller)

Les pompiers peuvent alors se rapprocher du dépotoir mais celui-ci est complètement en feu. L'ilotage n'est plus possible.

"Lorsque le maire a donné l'ordre de ne pas utiliser les avions, cela a permis au feu de progresser. Les pneus brûlaient très rapidement. Le feu avait même sauté de l'autre côté de la tranchée faite par les pompiers. Tout brûlait." (Un coordonnateur)

Les pompiers mécontents de devoir se plier à un ordre de l'organisation gouvernementale, que de surcroît, ils ne comprennent pas, mettent leurs mains dans leurs poches et

contemplant l'évolution du feu. En fait, les pompiers étant des pompiers volontaires, ils ne possédaient pas l'expertise nécessaire à l'extinction d'un feu de pneus.

"Le chef-pompier avait le réflexe d'arroser avec de l'eau. Il ne connaissait pas cela plus qu'il faut. C'était un expert dans son domaine mais tout le monde a ses limites." (un coordonnateur)

Marc Lavallée (responsable des opérations régionales) est appelé par monsieur Paradis pour venir, de Québec, le conseiller sur la question de la technologie à utiliser.

"On a fait le tour de la situation en se rencontrant dans une roulotte qui était proche. Quant à moi, on avait douze heures pour enterrer le feu. Les vents étaient confirmés dans la direction pour douze heures, après cela ils pouvaient tourner vers le village."

L'Environnement veut laisser brûler les pneus plutôt que de les arroser. On craint, en effet, que l'arrosage et incidemment l'eau utilisée pour éteindre le feu répande les huiles formées par la combustion des pneus ce qui accroîtrait les risques de contamination de l'environnement.

"De plus, l'eau prolonge le temps du feu. Il n'y avait pas de capacité d'eau dans la région puisqu'il n'y avait qu'une seule borne fontaine. La pression nécessaire pour éteindre un tel feu aurait provoqué une montée de sable dans les résidences autour." (un sous-ministre)

"Si les pompiers continuaient à mettre de l'eau sur le feu, nous avons deux problèmes. Premièrement, nous avons une température de combustion inadéquate et donc un dégagement de toxiques. L'autre problème c'était qu'il fallait récupérer ces eaux-là parce qu'elles étaient contaminées et les traiter." (un sous-ministre)

- Le sable:

Une nouvelle proposition émerge du groupe pour que soit utilisé du sable pour recouvrir le feu et ainsi, l'étouffer. Pour ce faire, il faut utiliser des camions qui déchargeront leur contenu sur le brasier.

"Après consultation, Paradis, conjointement avec le maire, a décidé d'utiliser le sable et d'étouffer le feu. Au centre de coordination on s'était demandé si on ne devait pas essayer quelque chose de nouveau. C'est à ce moment que l'utilisation du sable a été décidé." (un coordonnateur)

Une tentative d'étouffer un feu de pneus avec du sable avait été expérimenté à Hagersville. Les résultats avaient été plutôt concluants. C'est de cette expérience qu'est venue l'idée d'utiliser cette méthode. Le coordonnateur provincial aurait alors penché pour cette décision.

"Paradis avait été mis au courant de l'expérience d'Hagersville et c'est lui qui a décidé que c'était le meilleur moyen pour étouffer le feu. Paradis avait dit à ce moment-là, si on l'étouffe, le sable ne pollue pas (parce que ça ne se répand pas) donc on met du sable." (un sous-ministre)

La solution proposée sourit à une majorité d'intervenants, même si elle n'est pas parfaite, car elle permet d'éviter l'évacuation du village. De plus, à partir du moment où tout était en feu, l'enterrement par le sable était la meilleure solution. Il subsistera tout de même quelques inconvénients avec lesquels il faudra vivre.

"Tout le monde aura un problème avec lequel on devra vivre. Si on enterre le feu, ensuite, il faut récupérer tout le tas. On ne sait pas ce qu'il en coûtera mais si on laisse brûler les pneus, il faut récupérer les huiles qui en découlent et il y a un coût à ça aussi." (un conseiller)

L'argument ultime qui fait accepter la décision d'étouffer le feu avec du sable est le bien-être de la population environnante.

"On ne pouvait pas attendre que les personnes soient menacées. C'est donc à partir de cette base qu'on a décidé d'enterrer. Pensons à la population en premier. C'est la population qui primait dans la décision."

La compagnie Sanivan, suite à des soumissions, est engagée par le MENVIQ en soirée du mercredi et les jours qui suivent, pour récupérer les huiles usées, toxiques qui s'échappent des pneus qui brûlent.

De nouveaux effectifs de la DGSC-Montréal sont mis à contribution jeudi matin. Pour éviter que les employés présents ne fassent de trop longues heures, des représentants du bureau central de Québec ainsi que de la DGSC-Hull se joindront à l'équipe. Parmi ces employés, il y a monsieur Roger Lafontaine.

"Au début, c'était les gens de Montréal qui étaient sur place. Après quelques temps, ils en avaient assez de travailler autant parce qu'après plusieurs heures, on ne pense plus de la même façon, on répond moins vite et de façon plus stressée. À partir de là, mon directeur m'a demandé si je voulais y aller."

Un feu de pneus non arrosé, peut atteindre 1800 degrés Celsius. Cette chaleur intense provoque un ramollissement des pneus et incidemment un abaissement de la montagne de pneus. Cet abaissement permet l'utilisation de moyens mécaniques pour isoler le foyer de l'incendie et ainsi combattre plus efficacement l'incendie.

La disponibilité des ressources matérielles ne pose pas problème dans la région.

"Il y avait des quantités énormes de sable dans les environs. Ensuite, les camionneurs, il y en avait partout, l'accès au site était raisonnablement facile. Tout ça mis ensemble, la décision par le sable a été prise." (un coordonnateur)

Une route est construite le jeudi afin que les béliers mécaniques et les camions de sable aient accès au site dès le vendredi.

Tout au long de la catastrophe, une attention constante est portée, par le MAPAQ, à la qualité de l'air ainsi qu'aux eaux de surface des environs où pourraient s'abreuver des animaux de ferme, ou qui pourraient servir d'irrigation aux productions végétales.

Vendredi, des tonnes de sable sont déversées sur le feu qui perd rapidement de son intensité. Tard dans la journée, la direction du vent change vers une zone où une contamination potentielle pourrait avoir des conséquences beaucoup plus graves.

On élimine complètement le panache de fumée samedi en soirée. En effet, vers 23h00, le brasier est complètement recouvert de sable. Environ mille voyages de sable ont été nécessaires pour y arriver. On annonce alors officiellement que le feu est éteint.

"Le samedi soir, il a été décidé qu'on annoncerait que le feu était éteint même s'il ne l'était pas. Il n'y avait plus de flammes mais il y avait de la combustion sous le sable. On a annoncé ça parce que le dossier était très politique et que ça aurait pu avoir des effets."

Même après le recouvrement du feu avec du sable, des mesures préventives sont maintenues pour pouvoir parer une recrudescence du feu. Ces moyens sont:

- un bélier mécanique qui circule et compacte l'amoncellement de pneus en combustion;
- la permanence d'un camion d'incendie et deux pompiers sur le site;
- la présence de deux agents de sécurité, nuit et jour, à partir du 22 mai;
- le creusage d'un bassin tampon et le reprofilage du fossé;
- le maintien d'une surveillance continue sur le site.

4) La coordination:

Les deux représentants de la DGSC-Montréal arrivés les premiers sur les lieux se donnent pour mission de réunir les différents intervenants municipaux et gouvernementaux déjà présents pour commencer la coordination. Toutefois, cette coordination prend un certain temps à s'organiser.

"Au niveau des ministères, c'était évident au début que personne ne voulait se faire contrôler par un autre."

Une fois l'organisation de la coordination mise en place, on pourra constater une grande amélioration. Les différents intervenants s'entendent sur certains paramètres comme l'autorité.

"Chacun a eu son bureau et ils se sont mis à se parler et les réunions faisaient en sorte qu'ils se rencontraient et se parlaient. Tout le monde était d'accord

pour dire que celui qui prenait les décisions finales, c'était le maire. Ils se sont donc entendus au moins là-dessus et le maire a joué le rôle qu'on attendait de lui. Il a fait en sorte d'arrêter les discussions entre les ministères." (un coordonnateur)

Pour favoriser la coordination, la mise en place d'un centre de coordination est cruciale; et cela le plus tôt possible. Les représentants de la Sécurité civile s'assurent de la localisation de ce centre dans un endroit névralgique: le sous-sol de l'Hôtel de ville de Saint-Amable. Un centre de presse est également mis sur pied à un endroit facile d'accès. Communication-Québec doit dès lors, prévoir l'ajout de lignes téléphoniques aux deux endroits.

Les réunions de coordination se tiennent de façon ponctuelle. Les principales organisations sont présentes à ces rencontres et transmettent à l'ensemble du comité l'information disponible. Le comité de coordination peut alors prendre les meilleures décisions possibles quant aux actions à poser pour l'extinction du feu. Le mandat de la DGSC à ces réunions est principalement de favoriser la communication et de confronter les différents points de vue des organisations en cause.

La première journée, il y a eu quatre réunions de coordination d'organisées entre l'alerte et la fin de la journée. La première rencontre a eu lieu à 17h45 et elle fut menée par le maire de Saint-Amable et le représentant de la DGSC. Elle s'est tenue dans la roulotte mobile du ministère de l'Environnement, déjà présente sur les lieux avant le sinistre. Cette réunion a permis aux participants de constater l'ampleur du sinistre et de présenter un survol des différentes expertises impliquées dans son règlement. Environnement-Québec, Environnement-Canada, la Sûreté du Québec et un représentant des services d'incendie y étaient présents.

Une deuxième rencontre de coordination, toujours dirigée par le maire, se tient à 21h45, dans le véhicule de Bell Cellulaire. Des représentants de Communication-Québec, d'Environnement-Québec, de la DGSC ainsi que monsieur Paradis y assistent.

Une troisième rencontre a lieu à 23h00 au sous-sol de l'Hôtel de ville. La plupart des ministères et organismes provinciaux sont présents sauf le MAPAQ. On constate que le nombre d'intervenants y est beaucoup trop élevé. Les discussions sont difficiles. Le coordonnateur provincial décide donc de réduire la taille du groupe et de limiter l'accès au comité décisionnel à deux personnes par organisation. Un groupe de planification est également créé afin d'opérationnaliser les décisions. Le premier mandat du comité de planification est de prévoir un scénario d'évacuation.

Finalement, la dernière réunion de coordination du 16 mai a lieu à minuit. Seulement les membres du comité décisionnel sont présents. Les séances de coordination auront lieu à l'avenir deux fois par jour, soit à 9h00 et 18h00 et chaque rencontre sera suivie d'une conférence de presse. Lors de ces rencontres monsieur Paradis signifie que: "Tout doit être sur la table." Il fait évidemment référence à l'information que chaque organisation possède.

5) Les communications:

Une des principales préoccupations de la catastrophe de Saint-Amable, pour le gouvernement du Québec, était la question de l'anarchie dans les communications. Dès les premiers instants, on a voulu éviter que le maire donne une conférence de presse trop rapidement. Il l'a fait parce que le directeur des communications n'a pas été capable de le rejoindre de l'avion dans lequel il prenait place. Il a été rapidement convenu de faire une autre conférence de presse le soir même afin de corriger les erreurs ou les mauvaises informations qui auraient pu se glisser dans la première. C'est à partir de ce moment que les communications ont été plus coordonnées. L'obligation de coordonner les communications force en amont une coordination des actions. Cela oblige donc les gens à régler un certain nombre de choses. C'est un des intérêts d'une bonne coordination des communications.

Par ailleurs, plusieurs bénévoles offrent leur service lors de l'incendie de Saint-Amable. Ils seront essentiellement mis à contribution lors d'un porte-à-porte dont le but est d'informer

les citoyens susceptibles d'être touchés par une évacuation potentielle. Les bénévoles, accompagnés d'agents de la Sûreté du Québec, visitent les citoyens le jeudi soir et le vendredi soir. Ainsi, les citoyens sont renseignés sur le déroulement des événements avant qu'une annonce générale soit faite à la population.

Une rencontre d'information est tenue le jeudi soir, 17 mai, à la Maison des Jeunes. Il s'agit d'un autre moyen pour informer les citoyens sur l'évacuation volontaire, dépendamment des conditions météorologiques. Des représentants des organismes impliqués et de la municipalité sont là pour répondre aux questions de la population.

Afin de répondre aux interrogations de la population, des services tels qu'un service d'information-santé du CLSC des Seigneuries, un service de renseignements téléphoniques du MAPAQ à l'intention particulière des agriculteurs et un service de renseignements généraux de Communication-Québec à l'intention des médias et de la population, sont mis en place. L'accessibilité à ces services est largement diffusée lors des conférences de presse.

Un centre d'information pour la population et les médias est organisé par Communication-Québec, dès le mercredi soir, à un endroit désigné par la DGSC, la salle municipale de Saint-Amable. Les deux premières conférences de presse du mercredi soir se tiennent, exceptionnellement, à 20h30 et 23h30, ce qui fait rater les nouvelles de l'heure du souper et celles de fin de soirée. Les jours suivants, la situation est corrigée et les réunions se tiendront à 10h00 et 19h00, soit tout de suite après les réunions de coordination. Chaque conférence de presse est suivie d'une période de questions à l'intention des citoyens. Les journalistes peuvent intervenir seulement lorsque les citoyens ont terminé.

6) L'évacuation:

La municipalité de Saint-Amable est située très près du dépotoir de pneus. L'incertitude quant à la toxicité des produits dégagés et propagés par le panache de fumée laisse penser qu'une évacuation de la population doit être envisagée. Les vents favorables du début,

puisqu'allant dans le sens contraire des résidences, peuvent tourner, poussant de ce fait le panache de fumée vers la zone habitée. Les résultats d'analyses fournis par le MENVIQ et le MAPAQ, démontrent rapidement que la fumée ne menace pas la santé et la sécurité des citoyens et des animaux de la région. Ainsi, les ministères concernés ne recommandent pas l'évacuation.

"Deux facteurs d'intérêt ont amené à la décision d'éviter le plus possible l'évacuation des habitants. Non seulement à cause de ce que ça coûte mais à cause des inconvénients que leur réinsertion demande." (un conseiller)

Si la direction des vents devait changer, on recommande d'éviter d'inhaler de la fumée inutilement, de fermer les portes et les fenêtres, de s'abstenir de sortir à l'extérieur ou de faire fonctionner un système d'air climatisé. Les prévisions météorologiques indiquent que le vent tourne très lentement et prévoient que le panache de fumée sera au-dessus des résidences des rues Hervé et Williams, vendredi en fin de journée.

"C'est la météo qui a fait pencher d'un bord ou de l'autre."

Malgré l'inexistence de dangers, le groupe de planification tient une réunion jeudi après-midi, dans le but d'opérationnaliser une évacuation potentielle. Les prévisions de la météo demeurent stables. On recommande alors de procéder à l'évacuation des familles qui seraient incommodées par la fumée.

Lors de la réunion où il est décidé d'évacuer les gens incommodés par la fumée, on ne sait pas très bien qui doit trancher. D'une part, il y a les gens qui pensent que c'est le maire qui doit décider et que le coordonnateur provincial ne doit pas intervenir.

"Une décision critique revenait au maire. C'est la question de l'évacuation. Les gens avaient peur de décider, il y avait un vide. Paradis agissait comme animateur. En aucun temps, lors de cette prise de décision je n'ai senti que Paradis avait influencé quoi que ce soit. Il est resté très neutre, il renvoyait les différentes perceptions. Il a dit très clairement qu'il n'était pas là pour décider. Il a donc joué son rôle de coordonnateur ministériel." (un conseiller)

D'autre part, il y a des acteurs qui pensent que c'est la Sécurité civile en concertation avec le Conseil exécutif qui doit décider de l'évacuation.

"C'est toujours une décision du Conseil des ministres qui en accord avec la Sécurité publique décide s'il y a évacuation ou non."

Après le rejet, par la table décisionnelle locale, d'une évacuation systématique, une décision d'évacuer les citoyens incommodés par la fumée mais sur une base volontaire est prise par le comité de coordination. Ainsi même si les risques pour la santé semblent minimes, les autorités ne veulent pas prendre de chance. C'est le maire qui, sensibilisé au problème par un autre acteur, propose l'évacuation volontaire. Cette proposition est acceptée par l'ensemble des intervenants.

"Moi, si j'étais maire, je n'oserais pas prendre la décision de ne pas évacuer parce que si jamais il y a le moindre retour, si jamais le moindre chercheur dit que peut-être il y a un tout petit risque, tu ne pourras pas vivre avec ça." Le maire a répondu, "c'est vrai, je ne peux pas prendre de risque" c'est là qu'ils ont proposé l'évacuation volontaire tout en offrant d'aider les gens qui décideraient d'évacuer." (un directeur)

Pour que les citoyens n'apprennent pas cette décision par les journalistes, il est convenu que l'annonce sera faite à la fois par du porte-à-porte et par une réunion d'information. Les représentants des différents ministères accompagnent le maire, qui dirige cette réunion, pour répondre aux questions de la population. On insiste sur le fait que l'évacuation se fait sur une base volontaire. La fumée n'est pas toxique mais elle risque tout de même d'incommoder certaines personnes plus sensibles aux produits irritants. Six familles, représentant au total vingt-deux personnes, sont évacuées soit chez des parents ou amis, soit à l'hôtel. Les évacués qui ont choisi de résider dans les hôtels n'auront pas à payer pour la location de chambres; la municipalité prendra en charge cette dépense.

"En ce qui concerne les évacuations volontaires, c'est la Sécurité publique qui a géré cette partie-là." (un conseiller)

L'aspect logistique et la coordination de l'action des intervenants sont organisés par les membres de la DGSC, du CLSC et d'un conseiller municipal lors d'une rencontre spéciale.

Le centre de rassemblement est situé à la Maison des Jeunes. Des réservations sont faites dans les hôtels environnants. Un représentant de la DGSC est présent au centre de rassemblement 24h par jour.

Le vendredi, à la réunion de coordination, on recommande de visiter les quelques résidents qui sont sous le panache de fumée. La visite des lieux confirme que plusieurs résidences se trouvent entourées de fumée. Les résidents sont donc invités, à nouveau, à se prévaloir des possibilités d'évacuation. Quatorze familles, soit quarante-sept personnes acceptent l'invitation. Le samedi, la situation est stable et le combat contre l'incendie se poursuit. L'avis d'évacuation volontaire est maintenu.

Cet avis sera levé le dimanche vers 10h15. Un total de soixante-neuf personnes se sont prévalus de leur droit à l'évacuation. On avise les gens qu'ils peuvent réintégrer leur résidence, les risques étant éliminés.

Des échantillons de petite faune (vers de terre, souris, rats, grenouilles, ...) ont été récoltés à plusieurs stations autour du site du feu pour des analyses en laboratoire. Les résultats de ces analyses ont démontré qu'il y avait eu peu de contamination.

Nous avons établi la chronologie des événements s'étant produits à Saint-Amable en mai 1990. Cette chronologie comportait différentes phases telles que l'alerte, la mobilisation et l'action ou, comme nous l'avons appelée, les stratégies d'extinction du feu. Nous avons également abordé différents thèmes comme la coordination, les communications et l'évacuation. Ce faisant, nous désirions mettre en évidence les deux décisions stratégiques qui ont été prises lors de cette catastrophe ainsi que les décisions opérationnelles qui ont été nécessaires comme supports à l'intervention. Cependant, cette partie de l'étude de cas,

ne couvre pas l'ensemble des variables que nous avons mis en lumière dans le cadre théorique et dont nous avons besoin pour analyser l'ensemble du processus de prise de décisions. C'est pourquoi nous allons maintenant compléter ces informations en abordant plusieurs thèmes qui seront essentiels à l'analyse subséquente.

5.4 Les autres variables:

1) L'autorité:

L'autorité sera vécue de façon différente selon les acteurs et selon le pouvoir formel qu'on consentira à chacun. Il ne fait aucun doute que cette autorité est différente de l'autorité habituelle. À Saint-Amable, le personnage en première autorité est le coordonnateur provincial, Jean-Jacques Paradis. Le maire aussi possède une grande autorité formelle. En fait, le coordonnateur provincial est le "chien de garde" du maire.

"Je me mets au service du maire s'il est dépassé."

"Ma première préoccupation fut de procéder à l'arrimage entre le maire dépaysé ou dépassé et un haut fonctionnaire. Je suis devenu son ombre. Le maire n'était pas préparé pour ce type d'événements." (Paradis)

Il faut, par ailleurs, comprendre que le maire et le coordonnateur ont des rôles différents. Le maire est le coordonnateur des opérations. À ce titre, il peut prendre toutes les initiatives. Il peut engager toutes les ressources municipales voulues.

"Le maire possédait les ressources. Lorsqu'on a dit à la municipalité qu'on enterrait, la Ville a appelé ses fournisseurs, a engagé un "bull". C'est elle qui assumait les factures, commandait les matériaux, réservait les équipements." (un conseiller)

"La décision de la coordination des ressources municipales, ainsi que la décision de l'ensemble de la réaction pour le bénéfice de ses citoyens, relevaient du maire." (un coordonnateur)

Malgré cette autorité conférée au maire, il n'en demeure pas moins qu'il est conseillé par des intervenants ministériels. Monsieur Paradis, qui coordonne les interventions gouvernementales, lui dit:

"C'est vous qui avez le choix en dernier ressort mais moi je vais vous transmettre ce que mes conseillers me disent."

"Le maire peut prendre toutes les décisions mais il faut d'abord qu'il soit avisé et conseillé. Dans certains cas, il est aidé de plusieurs intervenants possédant des expertises différentes. Le maire a pris la plupart des décisions importantes." (un conseiller)

Le maire doit être conseillé parce qu'il ne possède pas les connaissances suffisantes à une bonne prise de décisions dans des domaines hautement techniques.

"Comment attaquer un feu, creuser un fossé, redresser un camion, ce n'est pas le maire qui peut décider ça." (un coordonnateur)

Le maire a senti de l'ingérence de la part du gouvernement au sujet de la façon d'éteindre le feu. Techniquement, il s'agit d'une question embêtante que l'extinction d'un incendie de pneus. Il peut y avoir plus d'une opinion sur la façon de faire. De plus, les autorités gouvernementales se donnent un droit de regard sur les fonds qu'elles engagent:

"Il est du ressort de la municipalité de gérer l'intervention sur le site sauf qu'une municipalité comme Saint-Amable est incapable de regarder un événement comme celui-là et de prendre des décisions. Si on les abandonnait à eux-mêmes, ils seraient privés de tout ce qu'on peut apporter comme gouvernement à cause évidemment de la quantité de ressources qu'on peut mettre à contribution. On est là pour les conseiller mais à un certain moment, le type de décisions qu'ils prennent peut avoir des retombées (parce qu'une ville va demander de l'assistance financière au gouvernement, des ressources). Comme c'est le gouvernement qui fournit ces ressources-là, il se réserve aussi le droit de prendre des décisions lorsqu'il peut prévoir des retombées importantes." (un sous-ministre)

Selon les intervenants, c'est tout de même le maire qui doit prendre la décision finale, mais il ne fait aucun doute qu'il a besoin de l'appui de monsieur Paradis et de ses conseillers.

"Je ne suis pas sûr que le maire aurait été capable de passer au travers si

Paradis n'avait pas été là." (un conseiller)

"En pratique, l'incapacité du maire à assumer ses responsabilités peut dépendre de son manque de compétence, de motivation ou tout simplement parce qu'il se sent dépassé."

Ainsi,

"Même si le maire possédait l'autorité, il devait se fier aux gens qui avaient les connaissances et donc, dans la majorité des cas, aux fonctionnaires." (un coordonnateur)

Quant à Jean-Jacques Paradis, il détient son autorité directement du Conseil exécutif. Dans le cadre d'une crise moins spectaculaire, il ne serait probablement pas intervenu. À Saint-Amable, l'événement est tellement médiatisé que sa résolution par un directeur régional, quoique possible, poserait probablement problème.

"Dans un cas comme ça, ce qui prime, c'est un grand contrôle, une bonne harmonisation des ressources. Seul quelqu'un possédant beaucoup d'autorité peut y arriver." (un conseiller régional)

"En principe, il est exceptionnel d'envoyer Paradis; ça aurait dû être le directeur régional ou le responsable des directeurs régionaux à la Sécurité civile. L'appareil gouvernemental n'était pas prêt à ce moment à accepter ça. Il n'est pas évident que l'intervention d'un coordonnateur ou d'un sous-ministre d'un autre niveau aurait donné de bons résultats."

"La structure n'est pas encore prête; mais ça viendra. Dès qu'on se retrouvera à nouveau dans un cas où il y a de l'inconnu, un sinistre à caractère technologique, il faudra recourir à quelqu'un avec plus d'autorité pour intervenir." (un directeur)

Ceci nous est confirmé par un second intervenant:

"Dans des cas aussi médiatisés que Saint-Amable, c'est normal que Québec intervienne. À cette époque-là, la crise autochtone n'était pas arrivée. Saint-Amable était donc un gros événement après Saint-Basile."

Ainsi, le coordonnateur de l'intervention gouvernementale, qui qu'il soit, doit posséder suffisamment d'autorité formelle pour pouvoir assumer ses décisions et contrôler les

divergences.

"L'important c'est d'avoir quelqu'un qui a de l'autorité et qui sera capable de contrôler l'après-crise aussi. Pas de l'autorité directive mais plutôt au sens hiérarchique: la personne a le pouvoir pour diriger pendant la crise et un pouvoir pour t'appuyer dans l'après-crise. Il faut que quelqu'un t'appuie dans ta démarche parce qu'il se peut que tes collègues te tiennent un peu à l'écart ou critique la décision. L'autorité est importante. Paradis avait une autorité et un niveau de crédibilité suffisants pour appuyer les choix faits sur le terrain." (un conseiller)

D'ailleurs, pour pouvoir assumer ses décisions, un coordonnateur centralise généralement la prise de décisions. Ensuite, il doit se préoccuper de l'adhésion de tous à la décision.

"La décision a été assez centralisée. C'est Paradis qui, une fois son choix fait, a un peu imposé la solution. Imposé est un grand mot parce que la municipalité n'a pas été dure à convaincre. Parmi les ministères présents, il a fallu faire l'unanimité. Il a eu à convaincre l'Environnement. Il y a eu un petit conflit temporaire mais finalement c'est la DGSC avec l'appui du CE qui a dit "OK, c'est ça; on y va."" (un sous-ministre)

Pour un des sous-ministres rencontrés, ce n'est pas monsieur Paradis qui était à la tête des décisions mais plutôt l'ensemble des sous-ministres concernés par la catastrophe. Selon cette personne, toutes les décisions importantes se prennent à Québec, par téléphone-conférence. Monsieur Paradis ne serait que la "courroie de transmission".

"Les décisions dans un événement de l'ampleur de Saint-Amable ne sont pas prises là-bas, elles sont prises à Québec. Le local n'a pas la capacité de tout intégrer l'information disponible, et de le faire froidement. Ils sont émotivement pris. Nous avons l'avantage, en étant loin, de perdre cette émotivité qui est tout à fait normale, mais qu'il faut perdre pour pouvoir prendre de bonnes décisions."

Il a fallu rallier certains dissidents lors de la prise de décision concernant l'extinction du feu. Peut-on alors parler de consensus dans le processus de prise de décisions? Les points de vue divergent. En effet, pour certains, l'atteinte d'un consensus est possible en temps de catastrophe; Saint-Amable en est la preuve.

"Paradis, pour prendre ses décisions, consultait les autres intervenants. Il y avait inévitablement des divergences mais on réussit assez bien à trouver un

consensus en "insatisfaisant" un peu tout le monde. Tout le monde met un peu d'eau dans son vin. Il y a eu des tensions. Chaque ministère est sorti de son côté pour repenser sa stratégie et vendre sa salade. Toutefois, si on ne fait pas un choix rapide, l'impact va être tellement grand que je vais en subir les conséquences. On finit donc par établir un consensus, en-dessous de la table. Il faut vivre avec la décision même si on n'est pas tous d'accord, et ça les gens l'acceptent." (un conseiller)

"Consensus: oui. Tellement bon que je ne me mettrais pas la tête sur la bûche que le prochain (règlement de sinistre) serait aussi bon, et dans les deux cas (arrosage, évacuation)." (un autre conseiller)

"Oui au consensus, mais pas d'unanimité. Il y a des dissidents mais quand un consensus est majoritaire, on roule avec et on peut parler de consensus. Ce fut le cas à Saint-Amable." (un sous-ministre)

Alors que pour d'autres, l'atteinte d'un consensus n'est pas possible même s'il y a des efforts de concertation.

"Il y a eu des rencontres avec des membres de la municipalité et ils ont discuté des options potentielles et des inconvénients de chaque option. Comme ce n'est jamais tranché au couteau, il y a eu des discussions hors table. En bout de ligne, quand les gens n'arrivent pas à s'entendre, ça prend quelqu'un pour prendre la décision et en supporter les conséquences. C'est Paradis qui l'a fait après avoir discuté, à son niveau, avec madame Cléroux et après avoir discuté avec les autorités du ministère. En bout de ligne, quelqu'un doit trancher mais il y a eu des efforts de coordination derrière ça." (un coordonnateur)

"On ne peut pas dire qu'il y a eu un consensus naturel. Il y a quelqu'un qui a dû se rallier car il y avait deux points de vue (laisser brûler ou enterrer)."

"Paradis n'aurait pas pu dire, sans s'asseoir avec le monde, "on enterre point!". Il y a eu un effort de concertation."

"On ne peut pas parler de consensus. Il a fallu que quelqu'un tranche. Paradis avait l'autorité du cabinet du Premier-ministre; c'est lui qui a pris, à ce moment-là, la décision de trancher. Parfois, en situation d'urgence, on est obligé de faire face à cette situation. Il y a des moments où plusieurs options sont possibles et il faut que quelqu'un décide laquelle prendre. La décision se prend par la personne qui a l'autorité." (un coordonnateur)

"Le coordonnateur prend les décisions seul mais il ne peut travailler seul. Il est impossible d'en venir à un consensus à cause du manque de temps et ce, même si certains ne sont pas d'accord avec les décisions qui sont prises. On ne vote pas en gestion de crise." (un sous-ministre)

"On ne peut pas parler de consensus même si beaucoup de personnes se sont ralliées. On disait à Paradis "Écoute, si tu te baisses, tu te baiseras". C'est Paradis qui a pris la décision finale. Même le palier politique n'était pas absolument certain de l'intervention. Il a donc porté sur lui sa décision pendant les 24 premières heures." (un sous-ministre)

2) Le leader:

Si le maire possède une certaine autorité formelle que la majorité des intervenants lui reconnaisse, il n'a par contre pas beaucoup de leadership. De ce point de vue, Jean-Jacques Paradis le détrône largement. C'est d'ailleurs une des raisons pour laquelle il a été envoyé sur place, pour son charisme.

"D'une part, Paradis a un physique qui impose. D'autre part, dans la structure actuelle, tout le monde savait qu'il avait le OK, l'aval du Conseil exécutif, ce qui donne beaucoup de poids."

"On a envoyé Paradis parce qu'on le connaissait et qu'on savait qu'il y aurait peu de fonctionnaires qui auraient osé lui tenir tête."

Tous les intervenants ne sont pas nécessairement d'accord avec la très grande place qu'il occupe.

"Sur les lieux, on avait de la misère à déterminer qui était en charge. Paradis était toujours là, comme une tache mais ce n'était pas lui dans le fond qui était responsable. Il prenait trop de place par rapport au maire. Il contrôlait vraiment l'affaire." (un conseiller)

Le maire s'en remet, en quelque sorte, à J.-J. Paradis et reconnaît *de facto* son autorité. En reconnaissant le leadership de monsieur Paradis, il s'assure le soutien financier du gouvernement québécois et met ainsi fin à une de ses principales préoccupations.

"Le maire s'est beaucoup appuyé sur Paradis. Dans ce genre de situation, les gens deviennent très terre à terre. Il se disait "ça va coûter cher. Qui va payer? Il n'avait pas d'argent. Paradis a confirmé que le gouvernement couvrirait les frais. Soulagement pour le maire. Il était donc évident que le maire penchait dans l'organisation de Paradis, conséquence inévitable." (un conseiller)

"L'intervention gouvernementale implique l'assistance financière après le sinistre. Dans ce contexte-là, c'est le maire qui prend la décision qui lui a, cependant été "fortement suggérée" par d'autres." (un directeur)

"C'est vrai que le maire est en autorité sauf que la Sécurité civile aussi a une certaine responsabilité vis-à-vis l'argent qu'elle engage. C'est toute la province qui dépensait de l'argent." (un conseiller)

"Si le maire nous avait dit d'aller chez le diable, on aurait eu des façons de lui faire comprendre que ce n'était pas lui qui payait!"

"Le type qui paye le violoniste choisit son morceau de violon." (un conseiller)

Si le maire accepte de s'en remettre à Jean-Jacques Paradis aussi rapidement, c'est qu'il n'est pas préparé à ce genre de situation. D'ailleurs, les intervenants dénotent une nette différence entre le moment où monsieur Paradis arrive sur les lieux et le moment où le maire était seul. Il était complètement débordé, il ne s'avait plus que faire. Avec monsieur Paradis, il sent un appui.

"Les gens affectés à ces tâches-là sont des gens très responsables et capables de faire leur travail en sachant où commencer et où arrêter." (un sous-ministre)

Quand Jean-Jacques Paradis se présente en soirée, cela aide énormément. Il donne de nombreux conseils au maire. C'est monsieur Paradis qui l'avertit, entre autres, des dangers d'écouter les uns et les autres, et d'en écouter trop à la fois. La différence est visible.

"C'est Paradis qui avait à convaincre le maire quand le maire était hésitant." (un sous-ministre)

D'ailleurs, monsieur Paradis et monsieur le maire Doyon s'entendent très bien et les acteurs affirment qu'ils travaillent en concertation l'un avec l'autre.

"Les deux: le maire et Paradis ont travaillé main dans la main. Ils auraient été pour le même organisme que ça n'aurait peut-être pas été mieux." (un conseiller)

La majorité des intervenants ont souligné que malgré la forte prise en charge de la situation par monsieur Paradis, le maire n'abandonne pas pour autant les tâches qui lui revenaient.

"Ce que j'ai trouvé intéressant c'est que le maire n'a pas abdicqué. Il se fiait sur les intervenants présents mais il prenait ses responsabilités de maire, il convoquait les réunions, par exemple." (un conseiller)

3) L'autonomie:

L'autonomie des acteurs en temps de catastrophe est généralement assez élevée. Le coordonnateur provincial, de par sa position, possède une très grande autonomie et ce, même s'il est lié au Conseil exécutif. Au niveau des dépenses, il peut engager les fonds qu'il croit nécessaires sans pour autant que ces dépenses soient validées par une plus haute instance comme elles le seraient en temps normal.

"Du côté financier, j'ai carte blanche de la part du gouvernement. Je peux ordonner des dépenses. Mon pouvoir de dépenser est sans contrôle. Techniquement, on devrait suivre un processus. Toutefois, les décisions financières sont prises selon ce qu'on croit avoir besoin parce que le temps presse."

Les autres intervenants deviennent aussi plus autonomes qu'en temps normal, durant les heures régulières, par exemple.

"Les gens sur place étaient capables de prendre des risques et de les assumer." (un directeur)

"L'événement permet des initiatives qui ne sont pas nécessairement possibles au bureau, tous les jours. Le degré d'autonomie peut être jugé comme étant élevé." (un conseiller)

Par exemple, les représentants de la DGSC-Montréal détiennent toute l'autonomie requise pour pouvoir aménager les lieux et les structures nécessaires. En fait, l'autonomie est

grande pour les décisions opérationnelles.

"On ne pouvait pas aller à l'encontre des décisions de Paradis et du maire mais sur la façon d'aménager les lieux nous avons assez de latitude pour procéder sans avoir à communiquer avec le central. Dans la mesure où ça marche, il n'y a pas de problèmes." (un conseiller)

Au ministère de l'Environnement,

"On travaille à fixer des limites, une vraie patinoire. Ensuite, les intervenants et le directeur régional ont l'autonomie. Ils peuvent prendre des décisions opérationnelles comme faire les contrats pour les entrepreneurs." (un sous-ministre)

Si l'autonomie semble infinie, ce n'est pourtant pas le cas. Dans certains domaines, il faut apporter quelques nuances. Ainsi, en ce qui concerne la transmission d'informations, tous les communiqués et les réponses à la population ou aux médias, doivent d'abord passer entre les mains des gens de Communication- Québec.

"Par rapport aux communications, les ministères avaient peu d'autonomie. Les différents ministères ne pouvaient émettre de communiqués sectoriels, ils étaient tous émis globalement." (un directeur)

Pour le responsable des Finances, son autonomie deviendra opérationnelle dès que les décisions stratégiques relatives à l'évacuation seront prises.

"Une fois qu'on a le OK du Conseil exécutif et que les règles du jeu sont établies avec la Sécurité civile, nous émettons les chèques. Nous sommes surtout opérationnels et non décisionnels. Mon autonomie, c'est l'installation, les gens avec qui je vais travailler, les horaires de travail (très flexibles),..." (un conseiller)

Dans des domaines techniques ou scientifiques, la marge d'autonomie est plus limitée.

"Dans un ministère à retombée scientifique, les gens ne peuvent pas s'en aller et se mettre à décider ce qu'ils vont faire; ils ont besoin d'avoir une assistance technique." (un sous-ministre)

Bref, l'autonomie est assez élevée lors de décisions opérationnelles mais elle est plutôt limitée pour tout ce qui entoure les décisions stratégiques.

4) Les objectifs:

Pour les membres de la DGSC, l'objectif est le même: éteindre le feu le plus rapidement possible en faisant le moins de dégâts possibles. Cet objectif est partagé et ne pose aucun problème.

"Notre objectif était de mettre fin au sinistre le plus vite possible. J'ai senti que l'intérêt de chacun était de faire bien les choses, rapidement. C'était très tangible." (un conseiller)

Pour la municipalité, l'objectif est tout aussi clair:

"Trouver le moyen de contenir et d'éteindre le feu."

Évidemment, si pour la DGSC et la municipalité, l'objectif est facilement identifiable et de nature générale, les autres intervenants ont des objectifs plus spécifiques et se rattachant d'avantage à leur mission. Pour les Communications et son directeur, le problème se pose donc différemment.

"Notre objectif était la nécessité d'assurer une information régulière, cohérente; faire en sorte qu'il n'y ait pas de cacophonies, que les grandes lignes de notre plan soient respectées. C'était partagé par l'ensemble des gens sur place parce que c'était une bonne façon de mettre en pratique ce qu'on planifiait depuis un certain temps." (le directeur)

Pour l'Environnement aussi l'objectif est partagé.

"Nous partageons le même objectif et il n'y avait pas de dissensions à l'intérieur du groupe. Il n'y avait pas de problèmes quant à la décision de laisser brûler ou sur le type de travail." (un sous-ministre)

5) Les résistances:

De la formulation des objectifs, il est ressorti une grande harmonie. Ceci ne veut toutefois pas signifier qu'il n'y a pas eu de résistances lors de l'intervention. Bien sûr, l'amélioration est grande depuis Saint-Basile. On accepte désormais la concertation et la coordination. Toutefois, il arrive que certains intervenants n'acceptent pas une décision à laquelle ils ne croient pas ou qui va à l'encontre de la mission de leur organisation.

"Les fonctionnaires commencent à apprendre à travailler ensemble. À Saint-Basile, c'était le fouillis; les fonctionnaires n'étaient pas capables de se parler. C'est depuis ce temps-là que le Comité de la Sécurité civile a été mis sur pied. On savait qu'il y aurait probablement des réticences non pas par rapport à l'autorité mais par rapport à une décision." (un coordonnateur)

Ainsi, certains intervenants veulent arroser le brasier alors que d'autres préfèrent le laisser brûler. Une fois cette épineuse question réglée, il y a encore des résistances parce que certains veulent toujours laisser brûler les pneus et que d'autres veulent les enterrer avec du sable. Le problème, dans le premier cas, c'est que les pompiers ressentent une très grande frustration parce qu'on ne respecte pas leur expertise. Ils sont fort mécontents de la tournure des événements.

"La perception majeure c'était que les services d'incendie, et avec raison, avaient beaucoup de rancœur vis-à-vis les intervenants gouvernementaux. Ils ne faisaient pas la différence entre les intervenants gouvernementaux. Ils avaient donc l'impression que ce qu'ils voulaient faire et ce que les autres faisaient étaient contradictoires; ils se sentaient isolés." (un directeur)

Même au sein des représentants des ministères, la décision d'enterrer le feu avec du sable n'est pas acceptée de tous. On doit faire intervenir des supérieurs hiérarchiques pour mettre fin aux dissensions.

"Il y a eu des rappels à l'ordre par des sous-ministres car certains intervenants ne voulaient pas accepter la décision. Les personnes concernées n'ont pas apprécié d'être rappelées à l'ordre mais elles se sont pliées."

6) L'efficacité:

Tous les acteurs sont unanimes; le règlement de la catastrophe de Saint-Amable fut efficace. Le sable est le meilleur moyen dans les circonstances. En effet, en trois jours, il n'y a plus de flammes. Par ailleurs, si on considère que le critère numéro un est la santé de la population, c'est une réussite. Il n'y a pas de blessés ou de malades et on évite l'évacuation systématique et par le fait même le déclenchement d'une crise sociale. Mais malgré cette réussite, il y a quelques conséquences négatives pour l'Environnement qui doit récupérer le tas et décontaminer le site.

"Dans les circonstances, le sable était ce qu'il y avait de mieux à faire. La crise s'est réglée rapidement. On a ménagé la population même s'il y a eu des conséquences environnementales qui ont coûté de l'argent." (un coordonnateur)

"Si on prend comme premier critère la santé de la population, la résolution de la crise a été efficace. Évidemment, l'Environnement a dû assumer des coûts, par la suite, pour récupérer le goudron. Il y a eu des coûts à ça mais de toute façon si on avait laissé brûler au complet, il y en aurait eu aussi." (un conseiller)

"À Saint-Amable, il n'y a pas eu de crise parce qu'on a contrôlé l'affaire. Ce fut efficace." (un conseiller)

"La décision d'étouffer le feu avec du sable était meilleure que la position de l'Environnement de laisser brûler alors que ça aurait pu brûler pendant une semaine ou deux. Cette solution aurait forcé l'évacuation quasi certaine de la population à un moment ou à un autre selon les directions du vent." (un coordonnateur)

"Éteindre un feu de cette proportion en trois jours ne s'était jamais vu. Ça relève de l'exploit." (un conseiller)

L'efficacité de la résolution de la catastrophe n'empêche pas les acteurs concernés d'identifier quelques ratés qui auraient pu être évitées si la municipalité avait été mieux préparée à cette éventualité.

"Si c'était à refaire, on éviterait la situation de panique du début. La mise en

place des personnes qui contrôlent la circulation aurait dû se faire en dedans de quinze minutes. Ça aurait permis aux intervenants de se rendre sur le site plus facilement et donc, plus rapidement. Des bons moyens de communications auraient évité toute la congestion des lignes. Dès 4h00, il était impossible de communiquer par téléphone."

"Ce fut efficace malgré la controverse du départ qui était essentiellement au niveau de l'expertise."

7) Le stress:

Les catastrophes sont toujours génératrices de stress. Le sommeil est réduit pour tout le monde durant cette période car les intervenants sont craintifs. Ils sont particulièrement craintifs au début du sinistre, alors qu'il y a une bonne part d'incertitude. Saint-Amable ne fait pas exception puisqu'on ne connaît pas très bien la toxicité des produits dégagés dans l'environnement.

"C'était un événement parmi les pires parce qu'il y avait des matières dangereuses d'impliquées et qu'il y avait un haut degré d'incertitude. Tant que les risques pour la santé ne sont pas connus, c'est stressant. Tu te demandes toujours ce que tu feras si le vent tourne... À partir du moment où les intervenants en Santé publique ont conclu qu'il n'y avait pas de risques majeurs pour la santé, ça nous a enlevé une bonne dose de tension."

"Les choses se déroulent à une vitesse folle. On prend un nombre de décisions incalculables, majeures en un rien de temps. Tu dois être au maximum de tes capacités pendant des heures et des heures. Tu ne peux faire d'erreurs parce que les erreurs ont des conséquences importantes pour la population et les collègues. Le niveau de tension est très élevé. Et la pression des médias..." (un conseiller)

Le point de référence, à l'époque de Saint-Amable, est toujours Saint-Basile. Le stress n'y échappe pas. On constate à ce niveau, comme à tous les autres, une nette amélioration.

"Il y avait moins de stress qu'à Saint-Basile parce que les gens étaient plus organisés. Il y avait aussi une meilleure coordination parce que Paradis a joué un rôle déterminant dans la gestion de cette crise-là."

Chaque individu vit son stress de façon différente selon les enjeux qui le préoccupent ou sa position dans son organisation. Ainsi, le maire doit vivre avec trois phénomènes qui lui sont particuliers: des élections prochaines, la responsabilité d'une population et le non respect de son budget. En revanche, le fait qu'il soit lui-même un fonctionnaire et qu'il connaisse donc la structure gouvernementale, l'ont aidé.

"Le maire pense premièrement à sa population. En deuxième lieu, il pense à son budget qu'il défonce dans le temps de le dire. Il n'a jamais dépensé autant d'argent de sa vie! Étant lui-même fonctionnaire et connaissant un peu la structure gouvernementale, il ne fut pas impressionné par les fonctionnaires." (un conseiller)

Les représentants des ministères aussi sont stressés par la situation mais à un autre niveau. Ils ne pensent pas seulement à la situation actuelle mais aussi à ce qui s'en vient; ce qu'il faudra faire après le sinistre. Pour le directeur régional de l'Environnement, son stress est double puisqu'en plus de devoir vivre avec l'après-crise, il doit faire face à un rappel à l'ordre parce qu'il n'est pas d'accord avec la solution adoptée.

"Les fonctionnaires étaient stressés parce que philosophiquement ils n'étaient pas tous d'accord avec les décisions qui ont été prises. Le fonctionnaire est stressé pour ce qui s'en vient: la décontamination du site par l'Environnement." (un sous-ministre)

Pour les pompiers, la situation devient tout aussi stressante puisque d'une part, ils sont dépassés par les événements et, d'autre part, parce qu'ils se font tasser rapidement.

"Les pompiers ont été très stressés parce qu'ils faisaient affaire à une situation peu habituelle." (un coordonnateur)

Le gouvernement également vit un stress de catastrophe alors qu'il est dans "l'eau chaude" pour ne pas avoir écouté les mises en garde à la suite du feu d'Hagersville.

Avec un certain recul, un des intervenants se permet pourtant d'affirmer que le stress généré par le feu du dépotoir de pneus est exagéré par rapport aux enjeux.

"La crise a été exagérée; elle a été médiatisée. Plus c'est médiatisé, plus tu crées une vraie crise. Bref, c'est le propre des crises de générer leur propre amplification." (un directeur)

8) L'incertitude:

Les catastrophes à caractère technologique renferme presque toujours une part d'incertitude. C'est le cas à Saint-Amable malgré le fait que le phénomène ne soit pas totalement imprévu. En effet, les dirigeants de la municipalité et le gouvernement québécois ne sont pas préparés à une telle catastrophe pourtant nombre fois décriée.

"On manque d'expérience face à un événement comme celui-là; ça n'arrive pas à toutes les deux semaines ou à tous les ans. C'était difficile d'évaluer les conséquences des différentes options puisqu'on ne l'avait jamais vécu. La prochaine fois, on n'hésiterait pas." (un coordonnateur)

9) La consultation:

Les ministères et organismes touchés par un sinistre ne possèdent pas toujours toutes les compétences pour intervenir. Parfois, ils ont besoin d'informations supplémentaires que seul un expert peut leur fournir ou encore, qui relève d'un champ de compétence fédéral comme, par exemple, la météo.

"Les ministères ont la possibilité, en urgence, d'appeler à l'aide leur vis-à-vis fédéraux sans faire appel à la DGSC ou en passant par le centre de coordination de la crise. Les ministères fédéraux venant en aide ne siègent toutefois pas autour de la table de coordination."

10) La ligne hiérarchique:

En temps de catastrophe, on adopte une nouvelle structure d'intervention. Cette structure prévoit un coordonnateur des ressources provinciales. Normalement, ce coordonnateur est le directeur régional de la DGSC. Toutefois, dans des cas comme celui de Saint-Amable, le directeur régional doit laisser sa place à une autorité supérieure, en l'occurrence, le sous-

ministre adjoint à la Sécurité civile. Celui-ci peut prendre toute la place qu'il veut sur le terrain puisqu'il devient le "chef-pompier" de l'opération.

"Lapalme a dû laisser sa place quand Paradis est arrivé parce qu'il était son supérieur hiérarchique. Cela se fait de façon informelle: le supérieur arrive, il peut prendre toute la place qu'il veut. Il faut que ça se passe comme ça. Compte tenu de la préoccupation, la technique d'extinction, le débat se faisait à un niveau hiérarchique assez élevé. C'est donc normal que Paradis ait pris la place autour de la table." (un conseiller)

Sur le terrain, on accepterait que les conseillers de la DGSC s'adressent directement au coordonnateur de l'intervention même si celui-ci n'est pas leur supérieur direct. En réalité, les conseillers préfèrent passer par leur supérieur hiérarchique même s'il n'est pas sur place. Le directeur régional de la DGSC est, en effet, demeuré à son bureau de Montréal.

"Mes subordonnés qui étaient là ont compris très rapidement que quelqu'un venait de Québec pour régler la situation. Mais ils savaient très bien que lorsqu'ils avaient un problème, ça ne leur servait à rien de s'adresser à cette personne, alors ils me téléphonaient. Ils pouvaient s'adresser directement à Paradis puisqu'il était sur place comme coordonnateur de l'événement sauf que ça n'aurait pas donné grand chose." (le directeur régional)

"Jamais je n'aurais pensé m'adresser à Paradis. On aurait accepté que je m'adresse à lui mais moi, si j'avais eu quelque chose à dire, je me serais adressé à mon supérieur hiérarchique et non au sous-ministre." (un conseiller)

Le coordonnateur régional du ministère de l'Environnement reçoit ses ordres uniquement de sa sous-ministre postée à Québec. Cela pose problème dans la mesure où ce directeur n'accepte pas les décisions qui viennent, par exemple, de la DGSC. Le coordonnateur provincial doit donc s'adresser à son vis-à-vis à Québec, madame Cléroux, qui elle, transmet ses instructions à son directeur.

"M. Fontaine, le coordonnateur régional sur place, recevait ses ordres de moi seulement. Il a vécu des minutes difficiles en attendant la prise de décision. Il n'y avait personne d'autre que moi qui donnait des ordres à Fontaine ou au reste du staff de l'Environnement." (un sous-ministre)

La même chose se fait au MAPAQ alors que la coordonnatrice régionale reçoit ses ordres de son sous-ministre à Québec. Dans ce cas, par contre, elle n'a pas à être rappelée à l'ordre par son supérieur.

"Madame Dagenais, qui était sur le terrain, avait pour rôle d'assurer la coordination du MAPAQ sur le terrain. Elle me rendait des comptes régulièrement par téléphone. À toutes les heures ou aux deux heures, et je lui donnais mes instructions à ce moment-là."

11) Le court-circuitage:

Les opinions varient en ce qui concerne les court-circuitages de la ligne hiérarchique. Pour deux des sous-ministres présents lors de l'événement, le court-circuitage est carrément impossible!

"Le système ne permet pas aux subalternes d'outrepasser la ligne hiérarchique."

"C'est inacceptable. Jamais personne n'aurait pu s'adresser à moi sans passer par mon directeur régional ou ses substituts."

Sans être aussi radical, un conseiller pense également que ce n'est pas possible mais aussi parce que les intervenants respectent trop la structure hiérarchique.

"Je pense que dans la culture gouvernementale, les fonctionnaires tiennent beaucoup à la structure hiérarchique et, Paradis étant très proche physiquement du Conseil exécutif, personne n'aurait osé se braquer sur l'orientation qu'il prônait. Je pense qu'encore aujourd'hui ce serait pareil."

À l'opposé, certains intervenants croient que le court-circuitage est possible dépendamment des situations.

"En urgence, il faut comprendre qu'une personne qui est responsable n'a pas toujours le temps de suivre la démarche hiérarchique habituelle; elle doit surtout prendre les décisions et poser les gestes qu'il faut. Elle consulte les bonnes personnes le plus directement possible, quand c'est nécessaire." (un conseiller)

"C'est normal qu'en situation d'urgence, on s'adresse à un supérieur plus haut gradé sans passer par son propre supérieur hiérarchique. C'est normal et accepté qu'il y ait ce genre de "by-pass". De cette façon là on s'assure un bon fonctionnement car la transmission de l'information doit se faire rapidement. Pourquoi passer par 5-6 circuits quand tu peux y aller directement?" (un autre directeur)

"On accepterait qu'en crise il y ait des court-circuitages de la ligne hiérarchique. Il le faut. Si la ligne ne répond pas, il faut passer à côté. Quand ça me prend une réponse, si la ligne ne me répond pas, ma job c'est d'aller chercher la réponse là où elle est." (un sous-ministre)

"Les court-circuitages sont tolérés. Cette tolérance existe parce que les gens savent qu'en temps de crise, ça se joue vite et qu'il faut réagir rapidement sinon tu manques le bateau." (un directeur)

Ce directeur nous donne un exemple d'un court-circuitage qu'il a fait:

"Théoriquement, j'aurais dû faire valider les communiqués par ma sous-ministre et même au niveau politique. En pratique, quand je sais que c'est vrai (ex: on est rendu à telle étape de l'extinction du feu) et que ça n'a aucun impact alors je le prends sur moi. Et de fait, il n'y a pas eu de problèmes."

Si ces intervenants sont d'accords pour dire que les court-circuitages sont possibles, il n'est toutefois pas évident qu'il y en a eu lors de l'intervention de Saint-Amable. Ainsi,

"Si il y a eu des court-circuitages de la ligne hiérarchique, ce n'était pas évident. Je pense qu'à ce niveau-là, ça s'est assez bien déroulé mais il faut dire que la majorité des ministères avaient des gens d'autorité sur place. Tous ces gens avaient leur "boss" avec eux; ils n'avaient pas besoin de "by-pass" la structure hiérarchique, leur boss était là." (un conseiller)

"Ce n'est pas si évident qu'il y ait eu des court-circuitages. Ça aurait été accepté dans la mesure où ça correspond aux règles de fonctionnement en urgence. Par exemple: il aurait été accepté qu'un directeur régional pose des gestes et prenne des décisions sans consulter son sous-ministre. Ça c'est admis car il faut que ça fonctionne. Il est donc possible qu'il pose des gestes qu'en temps normal il aurait posé après avoir consulté toute la hiérarchie." (un conseiller)

12) L'improvisation:

De façon générale, l'improvisation est acceptée par les intervenants lors d'une intervention en mesures d'urgence. Pour certains, elle est indispensable alors que pour d'autres, elle est "nécessaire". Cependant, la place qu'on lui accorde est habituellement informelle.

"L'improvisation est acceptée dans les mesures d'urgence car on ne peut pas tout prévoir d'avance. Ce n'est pas écrit noir sur blanc." (un conseiller)

"Il y en a toujours. Il faut qu'il y en ait. Il faut improviser une certaine sécurité, par exemple, pour que les chèques soient sous clé durant la nuit, la signature du sous-ministre y étant imprimée." (un autre conseiller)

"Il y a de la place pour de l'improvisation. On a beau avoir les plus beaux plans d'urgence, la rivière ne coule jamais comme c'est écrit dans le livre. On finit toujours par improviser. Il faut que ça soit accepté par l'organisation." (un sous-ministre)

"On ne peut planifier nos mesures d'urgence de sorte que les gens deviennent des automates. Il y aura toujours de la place pour le jugement avant de prendre une décision. Nos règles le permettent." (un conseiller)

Si la majorité des intervenants favorise l'utilisation de l'improvisation lors d'une intervention, il y a par contre certains domaines où ce n'est pas possible: les communications et le travail scientifique.

"L'endroit où il faut essayer de minimiser l'improvisation c'est dans le fonctionnement des communications auprès de la population."

"On ne peut pas faire de l'improvisation dans un travail scientifique comme le nôtre. Nous avons un rôle très rigoureux. En science, l'improvisation amène des points de vue qui s'opposent. Mais c'est possible dans d'autres ministères."

13) L'information:

La transmission de l'information pose fréquemment problème lors d'une catastrophe. Dans les premières heures, les réseaux habituels ne fonctionnent plus, à cause de l'effet de

surprise et du manque de temps, et il faut alors recourir à des réseaux informels.

"Il y a confrontation entre le réseau formel et le réseau informel des communications: le formel prévoit toutes les étapes de validation alors que pour l'informel, cette validation n'est plus possible, en terme de temps. Alors, dans certains cas, le gros bon sens a encore sa place." (un directeur)

De façon générale, et tout au long de l'événement, les intervenants passent d'un mode de transmission à l'autre.

"L'information était à la fois formelle et informelle." (un sous-ministre)

"Pendant la mobilisation, le réseau formel de transmission de l'information est complètement éclaté. À partir du moment où tout est organisé, ça redevient formel mais il demeure qu'on est encore en mesures exceptionnelles d'urgence." (un directeur)

Il peut donc arriver que, même si le réseau formel s'est stabilisé, certains intervenants utilisent toujours le réseau informel de transmission d'informations. Cela se produit généralement lorsque les règles ne sont pas très bien établies ou qu'elles sont mal comprises. La structure est tolérante et les autorités acceptent cela. En revanche, la transmission informelle sera plutôt mal vue lorsqu'utilisée chez des intervenants de niveau supérieur.

"Il peut y avoir des réseaux informels qui se forment mais pas au niveau de la coordination supérieure. Nous avons des réseaux formels déjà établis. En fait, nos réseaux sont prévus pour être capable de fonctionner durant ces temps-là." (un coordonnateur)

Si on adopte un mode de transmission formelle, cela ne veut toutefois pas dire que tous les intervenants présents sur le site seront mis au courant des décisions selon la structure formelle. Le manque de temps ne permet, effectivement pas, de transmettre toutes les informations à tous les acteurs. Trois intervenants nous racontent:

"J'étais au courant des décisions de façon informelle: dans le champ, je voyais comment ça se passait!" (un conseiller)

"On veut savoir ce qui se passe fréquemment et rapidement sauf que lorsque

tu es en urgence tu n'as pas le temps d'être sur le téléphone car il faut s'assurer que les choix qui ont été faits se réalisent. Tu n'as pas le temps d'appeler tout le monde pour les "updater". (un coordonnateur)

"Je n'étais pas au courant de ce qui se passait en haut. Dans ce type d'événement, il est impossible d'informer tous les niveaux sur toutes les stratégies." (un conseiller)

Pour les intervenants de niveau opérationnel, le réseau formel est pratiquement inexistant.

"On accorde peu d'importance à la structure formelle car on sentait que c'était un groupe de travail qui voulait trouver des solutions." (un conseiller)

"Informelle: du bouche à oreille. Téléphoner à Québec était le plus formel. Je rencontrais Paradis pour voir quelle décision il avait prise." (un conseiller)

Le réseau de transmission de l'information en temps de catastrophe, même s'il est relativement formel, est différent du réseau formel régulier. La transmission se fait de la façon suivante:

"Les directions régionales font le ménage de l'information technique et la transmettent lors des réunions du comité de coordination. L'information stratégique et politique revient au coordonnateur provincial." (un sous-ministre)

"C'est la municipalité qui parle à ses citoyens avec l'aide de la DGSC. Cela s'est fait un petit peu de façon informelle. Par exemple, on considérait que le panache de fumée allait dans telle direction..." (un coordonnateur)

"Chaque ministère traitait son information du centre de coordination. Communication-Québec donnait un coup de main à un peu tout le monde." (un coordonnateur municipal)

Communication-Québec voit donc au professionnalisme de la transmission de l'information. Une certaine rigueur doit être observée. Depuis Saint-Basile, les erreurs ne sont plus acceptables. Les autorités ne veulent plus de désinformation de la population ou des médias.

"Il faut être certain que la bonne histoire soit maintenue par tout le monde. Par "bonne histoire", je veux dire, les bons faits replacés dans la bonne

perspective. Pour être certain qu'ils vont être bien compris aussi bien par les autres intervenants qui sont à l'extérieur, que les personnes des médias, les politiciens, les citoyens." (un coordonnateur)

Il arrive parfois que la quantité d'informations, sur le site d'une catastrophe, soit trop importante ou insuffisante. Dans le cas qui nous intéresse, il ressort des témoignages que l'information était, règle générale, suffisante.

"L'information était suffisante sauf sur les impacts environnementaux de la solution et sur la toxicité. Pour les conditions de la météo c'était ok." (un coordonnateur)

"L'information était suffisante mais le problème était de savoir qui était le plus crédible." (un directeur)

"Moi, j'avais l'information nécessaire pour remplir mon mandat puisque j'étais en possession de données constantes d'un événement à l'autre." (un conseiller)

Évidemment, il y a toujours des gens qui font l'exception. Ainsi,

"L'information était insuffisante parce qu'il n'y avait pas de briefing. J'aurais aimé voir une carte des environs à cause du phénomène du vent, pour pouvoir se situer (pour ceux qui ne connaissent pas le région). On a travaillé au pif." (un conseiller)

La qualité des informations véhiculées peut parfois être douteuse. Les gens des communications doivent donc s'assurer de distinguer les faits des rumeurs. À Saint-Amable, il semble y avoir eu très peu de rumeurs. La qualité de l'information a été jugée plutôt bonne.

"Dans les domaines techniques, des rumeurs, il n'y en a pas beaucoup." (un sous-ministre)

"L'information lors des réunions de concertation était de qualité." (un coordonnateur)

"Suffisante et de bonne qualité." (un directeur)

"On a besoin d'experts en relation avec les médias, en relation publique pour assurer la qualité de l'information et pour que la précision soit là." (un coordonnateur)

14) Les attentes de la population:

Quel que soit le type de catastrophe, la population sinistrée demande trois réponses à ses interrogations. Les gens veulent connaître la durée de l'événement, son danger pour leur santé et ils veulent qu'on les traite en priorité sur les autres enjeux.

"La population veut savoir deux choses lors d'une crise "quand ça va finir?" et "est-ce que c'est dangereux pour moi?"." (un sous-ministre)

"La population avait besoin de se sentir appuyée et de passer en priorité avant l'environnement." (un coordonnateur)

Dans ce cas précis, la population demandait également à:

"Ne pas consommer d'aliments contaminés et que les sols ne soient pas contaminés." (un sous-ministre)

15) Les attentes du Conseil exécutif:

Seuls les sous-ministres adjoints, lors d'une catastrophe, sont au courant des attentes du Conseil exécutif et du Cabinet. Ainsi, même le directeur régional de la DGSC n'est pas au courant de ces attentes lors du feu de Saint-Amable.

"Je n'avais aucun contact avec les autorités. C'est une particularité de cette urgence-là. Dans tous les autres cas, j'avais des contacts avec le sous-ministre de telle sorte que je connaissais les attentes du CE."

"Les attentes du Conseil exécutif et du Premier-ministre relevaient du domaine de Paradis!" (un conseiller)

Malgré un certain mystère, les mandats des sous-ministres (ce qui correspond aux attentes du Conseil exécutif) sont plus que clairs: éviter un deuxième Saint-Basile.

"Mon mandat, par le Premier-ministre, était de régler la crise le plus vite possible. Pour cela, il fallait trouver la source du problème et éviter une crise politique comme à Saint-Basile." (un sous-ministre)

"Comme on en était à nos premières crises après Saint-Basile, les crises qui ont suivi attiraient l'attention bien particulière du CE et des autorités du ministère de la Sécurité publique." (un coordonnateur)

"Paradis avait reçu une commande claire du bureau du Premier-ministre pour qu'il n'y ait plus de Saint-Basile." (un conseiller)

16) Les règles:

Si le rôle du gouvernement est de légiférer, lors d'un sinistre, il y a certaines limites qui rendent la chose difficile. En effet, l'incertitude qui caractérise les crises, empêche de tout prévoir. La loi en vigueur est d'ailleurs le reflet de cette incertitude.

"Il est impossible pour le gouvernement de tout écrire dans les lois, d'ailleurs tout n'est pas prévisible. Il n'y a pas de procédures d'exceptions dans les règles. Il faut changer la loi. La loi P-38.1 ne s'adresse qu'aux sinistres naturels; elle ne tient pas compte des accidents technologiques majeurs comme Saint-Amable." (un sous-ministre)

La perception de chaque intervenant par rapport aux règles, varie en fonction du ministère d'appartenance et de la mission de celui-ci. Pour certains de ces acteurs, les règles sont inexistantes.

"Tout au pif! Nous n'avions pas de règles. Nous nous servions de l'intuition, de l'improvisation. Nous possédions des scénarios opérationnels qui décrivaient plutôt les situations alors que nous aurions eu besoin d'une marche à suivre." (un conseiller)

"Il n'y a pas de règles concernant les crises. Tout se fait au pif! On arrive là et on regarde ce qu'il y a à faire. La crise n'est jamais la même; le site n'est jamais pareil. Même les mesures de sécurité ne seront pas les mêmes. On doit s'adapter à la situation." (un autre conseiller)

Au ministère de l'Environnement et au MAPAQ, par contre, les règles sont très précises et essentielles.

"Règles précises. Nous ne sommes pas dans une dynamique militaire mais nous sommes rigoureux." (un sous-ministre)

"Les règles et les procédures sont là pour les prélèvements. Il s'agit juste d'aller plus vite." (un autre sous-ministre)

17) La dérogation aux règles:

La dérogation aux règles semble assez bien acceptée. Toutefois, certains acteurs apportent des nuances. Selon un coordonnateur l'acceptation de la dérogation dépend des personnes.

Ainsi,

"Selon le tempérament des gens ou leur expérience sur le terrain, les règles ne sont pas toujours respectées sur le terrain alors qu'une fois au bureau, il faut les respecter. Ceux qui n'ont jamais fait de terrain trouvent qu'on ne devrait pas accepter ça; ils ont même de la difficulté à comprendre que dans le bain, tu n'as pas le choix, il faut s'adapter."

Les intervenants comprennent et acceptent la dérogation aux règles parce qu'ils savent que le manque de temps ne permet pas de suivre un cadre aussi formel qu'au bureau alors que ce cadre consume énormément de temps.

"On ne s'enfarge pas dans les fleurs du tapis, dans les procédures. Il y a une pression sur la machine. Paradis a tout fait "sur la gueule". Ensuite il disait à Parizella "il faut que ça marche". Il fallait que ça se passe de même: tout sur la gueule. Nous ne pouvions pas remplir des procédures en trois exemplaires ou faire des appels d'offre." (un directeur)

"Ce n'est pas possible de suivre des règles formelles. Elles ne sont donc qu'un canevas qui guide l'action et dans lequel tu espères être capable de travailler. Tu ne peux pas suivre ça à la lettre. Il faut s'adapter aux différentes situations. Chaque situation étant différente, tu es obligé de t'adapter, de vivre en fonction des circonstances." (un coordonnateur)

Par ailleurs, il semble que l'appareil gouvernemental soit tolérant face à ce phénomène dans la mesure où il n'y a pas d'abus.

"C'est déjà arrivé qu'on aille jusqu'à une suspension d'une journée, une

rétractation de commentaires, un blâme. C'est assez mineur. L'organisation est généralement assez tolérante car on est conscient de la situation." (un conseiller)

"Il y a toujours une possibilité de poursuite contre le gestionnaire de crise pour illégalité administrative. Il existe donc un haut risque pour celui-ci. Toutefois, cela ne s'est jamais vu et ça serait plutôt surprenant puisque son autonomie vient avec la confiance qu'on octroi au gestionnaire de crise." (un sous-ministre)

À Saint-Amable, on ne peut pas vraiment dire qu'il y a eu des dérogations importantes.

"Il y a peut-être eu des entorses mais je ne dirais pas des irrégularités." (un conseiller)

Même dans les ministères traditionnellement conservateurs, la dérogation à certaines règles est tolérée. Cela dépend toutefois du type de dérogation.

"Si quelqu'un ne demande pas de soumissions, c'est probablement la dernière urgence qu'il va gérer. La société actuelle n'accepte pas, même en urgence, qu'on ne signe pas de contrat. S'il y a dérogation aux règles et que ça influence le travail d'un autre, ça ne sera pas accepté non plus." (un sous-ministre)

18) Les normes informelles:

Il y a quatre normes informelles qui émergent de la catastrophe de Saint-Amable et qui font consensus chez les acteurs rencontrés. La première de ces normes est une plus grande collaboration.

"L'attitude des gens sur le terrain lors d'un sinistre n'est pas de s'imposer mais plutôt de collaborer. Comment ferait-on pour s'entendre et pour régler la situation de la meilleure façon possible? Il faut s'entendre sur la manière de gérer la crise. À Saint-Amable, on sentait que les gens recherchaient cette collaboration." (un coordonnateur)

"À Saint-Amable, il y avait une immense bonne volonté de tout le monde afin d'aplanir les difficultés qu'on pouvait rencontrer. Tous étaient enchantés d'avoir collaboré avec les autres. Il y avait une atmosphère d'entraide, de camaraderie." (un coordonnateur municipal)

La deuxième norme informelle est de maximiser l'information s'adressant aux médias.

"Alimenter régulièrement les médias, de façon concertée et cohérente: se valider auprès de ses collègues, ne pas faire poirotter les journalistes,..." (un directeur)

"L'information aux médias. Tu as l'air plutôt "niaiseux" si tu réponds aux journalistes que tu ne peux pas répondre; tu réponds donc de façon à ne rien dévoiler de nouveau ou à ne rien dévoiler de ce que nous ne devrions pas dévoiler." (un conseiller)

Une troisième norme fort importante et spécifique à la catastrophe de Saint-Amable, est le désir d'éviter une gestion aussi mauvaise que lors de l'intervention de Saint-Basile.

"Les événements de Saint-Basile étaient toujours un point de référence pour tous les ministères." (un coordonnateur)

Finalement, on reconnaît, informellement, le pouvoir de la Sécurité civile et de son sous-ministre adjoint comme maître d'oeuvre de l'intervention auprès des autres ministères.

"Ce qui est nouveau par rapport à l'événement précédent c'est que la Sécurité civile coordonne l'intervention ministérielle. Le manuel n'était pas sorti à l'époque, ce n'était donc pas écrit ou diffusé au large." (un coordonnateur)

"On se plie aux normes de la Sécurité civile; ce sont eux qui ont le contrôle. Quant à nous, on se plie à leurs exigences." (un conseiller)

"La chose qui n'était pas écrite mais que tout le monde a reconnu en dedans d'une période de 24 heures, c'est le niveau d'autorité de Paradis à son arrivée sur le site." (un coordonnateur)

19) Les comportements:

La gamme de comportements qu'on peut observer lors d'une catastrophe est très large. En effet, on remarque:

"Les mêmes comportements que dans la société, c'est-à-dire de "très conservateur" à "prêt à se jeter à l'eau"." (un coordonnateur)

D'ailleurs, ces différents types de comportements entraînent parfois des confrontations.

"Il peut arriver lors d'un événement qu'on retrouve dans une même organisation des personnalités qui ne vont pas ensemble. Cela génère parfois des petits problèmes qui peuvent causer des problèmes de fonctionnement momentané. Ce fut le cas à Saint-Amable alors que certaines personnes fortes de leur statut, de leur autorité ont essayé de l'imposer à d'autres qui ne l'acceptaient pas." (un conseiller)

À propos du comportement que devraient adopter les intervenants, un conseiller nous dit:

"Il ne faut pas que l'approche soit trop formelle, trop bureaucratique. On ne devrait pas porter de cravate; on doit porter des jeans. Dans le champ, il faut s'adresser aux gens de façon plus terre à terre et non pas comme un fonctionnaire!"

Voilà donc qui conclut notre étude de cas. Nous avons en effet parcouru l'ensemble des indicateurs. Nous passerons maintenant à l'analyse de ces faits.

Quatrième partie: Analyse

6. L'analyse des faits

De façon générale, il existe peu de règles et de procédures concernant les catastrophes technologiques. Le cadre est très général et il s'adapte à tous les types de crises. On n'entre pas dans les détails ou dans les particularités de chaque type de sinistre. On laisse à chacun la possibilité d'utiliser de son "gros bon sens". Les règles, du moins celles de la Sécurité civile, prévoient l'implication des médias et de la population lors d'un sinistre, mais elles ne proposent qu'un cadre très général. Il ne peut en être autrement puisqu'à chaque crise les pressions et les événements modifieront la situation. Il y a donc peu de formalisation en ce domaine. Peut-on alors parler d'exceptions ou de dérogations aux règles? Nous tenterons de répondre à cette question dans cette partie de notre étude.

Dans la deuxième partie, nous présentions le cadre théorique de la prise de décisions et de la gestion de crise alors que dans la troisième partie, nous avons établi la chronologie des faits et la perception des composantes de la gestion de catastrophe lors d'un sinistre et ce, tel que vécu par différents intervenants. Nous en sommes maintenant à mettre en relation ces deux parties de façon à pouvoir examiner l'étude de cas à travers le prisme du cadre théorique.

Cette analyse suivra donc le même plan que notre cadre théorique, c'est-à-dire que nous examinerons, dans un premier temps, les spécificités de la prise de décisions en temps de catastrophe, dans un deuxième temps, les modèles théoriques et, finalement, les facteurs de contingence.

6.1 Les caractéristiques de la prise de décisions en temps de catastrophe

1) La centralisation du processus

S'il existe une variable dans cette étude qui fait l'unanimité auprès des intervenants que nous avons rencontrés et qui ressort clairement des témoignages de l'étude de cas, c'est bien la centralisation du processus de prise de décisions en situation de catastrophe. En effet, tous s'accordaient à dire que ce processus fut très centralisé en ce qui concerne les deux décisions stratégiques, soit le moyen d'éteindre le feu et la question de l'évacuation des sinistrés. Par centralisation, nous entendons, rappelons-le, la concentration du pouvoir dans les mains d'un nombre limité de décideurs, la concentration du pouvoir décisionnel dans l'administration centrale (dans ce cas-ci le provincial) par rapport à la région, ou à la ville; et, finalement, la tendance à s'en remettre à un leadership fort pour mener les opérations.⁸³

En contrepartie, on constate une décentralisation de la prise de décisions quant aux décisions opérationnelles comme l'organisation des lieux et l'organisation de la coordination: l'établissement du centre de coordination, du centre de presse, du centre d'hébergement, des opérations, etc. Les intervenants régionaux de la Sécurité civile ont pu organiser les lieux avec une grande autonomie de façon à ce que le terrain soit prêt pour l'arrivée du coordonnateur de l'opération. Ce type de décisions peut être décentralisé puisqu'il n'aura pas d'impact sur l'aboutissement de l'événement, si ce n'est qu'il permet de faciliter les choses. Ces décisions n'ont pas de répercussions sur le cœur du problème.

Certains intervenants ont laissé entendre que les décisions stratégiques n'étaient pas le fruit d'un seul homme mais plutôt d'un collectif. Les témoignages recueillis nous portent cependant à croire que la décision relative au moyen d'éteindre le feu, même si elle ne fut pas aisée, a été prise par le coordonnateur provincial. Un tel mode de fonctionnement avait

⁸³ 't HART et al., op. cit, p. 14

été réclamé à la suite de l'incendie de Saint-Basile, en particulier pour des décisions qui ne faisaient pas l'unanimité. Il fallait dorénavant que quelqu'un prenne la décision et en soit responsable. Les décisions hautement stratégiques doivent recevoir l'appui de la table décisionnelle gouvernementale composée des membres du Comité de Sécurité civile du Québec lorsque ces décisions exigent des approbations hors des normes régulières de fonctionnement. Les différents ministères détiennent des rôles clairs et une action ordonnée. Toutefois, une coordination est nécessaire entre ces ministères. Le coordonnateur provincial à Saint-Amable devait favoriser cette coordination. Son arrivée et le début de cette coordination ont d'ailleurs mis un terme à la confusion des premières heures qui régnait entre les intervenants. La DGSC-Montréal a tenté de prendre les choses en main mais les autres intervenants gouvernementaux ne lui reconnaissaient pas l'autorité d'action.

Le coordonnateur devait aussi transmettre l'information entre la table gouvernementale et les intervenants sur les lieux du sinistre et s'assurer de la mise en oeuvre de chaque décision. Son rôle devenait d'autant plus important dans la prise de décisions qu'il était le seul à travailler à la fois sur le terrain et à participer à la table décisionnelle gouvernementale.

Il apparaît que la prise de décisions, telle que vécue à Saint-Amable, n'a pas suivi le cours "normal" d'une prise de décisions dont les étapes auraient été les suivantes:

- la reconnaissance qu'une situation nécessite une décision concernant l'action à entreprendre;
- l'identification et le développement de solutions;
- l'évaluation des solutions et de leurs conséquences;
- le choix d'une solution;
- l'implantation de la solution adoptée;
- l'évaluation.⁸⁴

⁸⁴ NEWMAN, op. cit, p. 18.

Si les différents intervenants s'entendaient sur le besoin d'entreprendre une action pour combattre l'incendie, ils ne s'entendaient toutefois pas sur la solution à adopter. Chaque organisation défendait une option. Les différentes solutions possibles au problème ainsi que leurs conséquences n'avaient pas été identifiées dès le début. En effet, la Sécurité civile et la municipalité de Saint-Amable (incluant les pompiers) avaient eu le réflexe naturel de dire "Il y a un feu, il faut arroser" alors que cette solution aurait pu avoir des conséquences écologiques relativement graves. Le ministère de l'Environnement est alors intervenu, en provoquant une remise en question de cette solution. Ensuite seulement a-t-on considéré différentes propositions: laisser brûler ou enterrer le feu avec du sable, ainsi que leurs conséquences. Plusieurs facteurs ont alors amené à la décision d'étouffer le feu plutôt que de le laisser brûler. Ces facteurs étaient:

- les expériences d'Hagersville et des États-Unis;
- l'étendue du feu, son ampleur;
- la configuration du site;
- les voies d'accès routier;
- la proximité de la municipalité, de la forêt et des résidences;
- la disponibilité des équipements et de la machinerie lourde;
- les approvisionnements en eau, sable et mousse;
- la température du brasier;
- les dangers de contamination pour l'environnement;
- les menaces à la santé de la population;
- les conditions météorologiques⁸⁵.

Ainsi, on ne peut parler de consensus entre les différents intervenants qu'à partir du moment où la décision d'arroser le brasier a été rejetée. Ce consensus a été un peu forcé dans la mesure où certains intervenants n'étaient pas d'accord et qu'ils ont dû quand même se rallier. Ces intervenants étaient les représentants de l'Environnement et les pompiers. L'Environnement, nous l'avons déjà dit, aurait préféré, pour des raisons écologiques, qu'on laisse brûler les pneus, tandis que la résistance des pompiers provenait du fait qu'ils se sentaient dépossédés de leur responsabilité première, la lutte contre l'incendie. Selon eux, le rôle du pompier était d'éteindre le feu et non de le laisser brûler. Ils pensaient aussi que

⁸⁵ TREMBLAY, op. cit., p. 7.

s'ils avaient eu l'équipement nécessaire, ils auraient pu éteindre le feu dans les premières heures.⁸⁶ Puisqu'un consensus n'était pas possible, il a fallu qu'une personne, en l'occurrence le sous-ministre adjoint à la Sécurité civile, tranche et impose la décision à adopter.

Quant à la décision relative à une évacuation potentielle, le consensus a été établi beaucoup plus facilement. Très rapidement, les intervenants en sont venus à accepter l'évacuation volontaire des citoyens plutôt que l'évacuation systématique de tous les citoyens touchés par la fumée. Les raisons ayant motivé cette décision étaient:

- les coûts élevés de la relocalisation et de la surveillance des maisons;
- les problèmes qu'entraînent le réinsertion des gens dans leur maison;
- l'incertitude quant à la toxicité de la fumée et des retombées.

Si l'évacuation volontaire fut bien acceptée des intervenants, on a senti toutefois un certain malaise de la part des sinistrés. Le concept d'évacuation volontaire était difficile à faire accepter dans la mesure où il laissait des profanes décider de leur situation alors qu'ils n'avaient pas toute l'information leur permettant de juger du danger. Ces personnes croyaient que c'était le rôle des experts de décider du danger de la situation et non le leur. Il nous semble que cette résistance dénotait un manque de confiance envers les autorités gouvernementales, alors que ces dernières offraient à la population toute l'information requise. La population savait qu'elle ne courait pas de risque pour sa santé mais on semblait se méfier du discours des intervenants.

La tâche du coordonnateur provincial, lors de l'intervention de Saint-Amable, avait été facilitée d'une part, parce que tout le monde savait qu'il avait l'appui inconditionnel du Conseil exécutif et du Premier-ministre et d'autre part, à cause de la force de son leadership. En effet, sa très forte personnalité, sa réputation d'homme capable de prendre

⁸⁶ Il n'y avait aucun équipement d'urgence sur place. Les pompiers affirmaient avoir demandé au ministère de l'Environnement de l'aide à cet effet, sans succès, le refus étant justifié par le gardiennage du site.

les choses en main et même, sa carrure physique, ont contribué à sa crédibilité auprès des intervenants et ont fait de lui un homme respecté sur le terrain et ce, malgré son peu d'expérience.

En théorie, le maire aurait dû être le leader de l'intervention. En pratique, il ressort des entretiens que le rôle du maire en fut plutôt un de façade. Il n'a jamais abandonné ses responsabilités mais il se trouvait dans une situation où il lui était impossible de prendre une décision stratégique relevant de domaines techniques dépassant son expertise. Il ne possédait pas les connaissances nécessaires et il s'est vite retrouvé dépassé par la masse des intervenants (neuf cent) présents sur le site. De plus, comme il n'avait pas les ressources financières nécessaires à cette intervention, il lui était plus facile de s'en remettre au pallier supérieur qui prendrait en charge les frais à encourir. Le maire a tout de même continué de s'adresser à ses citoyens, ainsi qu'aux journalistes; c'est lui qui a fait part au public de toutes les décisions prises lors de l'intervention. Pour cette raison, nous ne pouvons parler d'un rôle complètement effacé mais plutôt d'une façade par rapport au leader de l'intervention.

Dans le cadre théorique, nous posons l'hypothèse que "plus la catastrophe est un phénomène familier, plus les décisions pourront se prendre à un niveau opérationnel et donc de façon décentralisée". On peut penser qu'au contraire, moins la catastrophe est un phénomène familier, plus les décisions devront se prendre à un niveau stratégique et donc, de façon centralisée. Cette dernière hypothèse se confirme dans le présent cas. En effet, malgré quelques expériences similaires aux États-Unis et à Hagersville en Ontario, le sinistre de Saint-Amable comportait une bonne part d'incertitude quant aux conséquences et à la toxicité du panache de fumée. Il y a toujours un caractère mystérieux rattaché à des produits chimiques en fusion et ce, même si des études ont prouvé la non toxicité du produit. L'incertitude est très caractéristique des catastrophes technologiques. Par conséquent, on peut penser que tous les sinistres à caractère technologique et donc, non familiers, seront pris en main par le niveau politique jusqu'à ce que le système actuel soit éprouvé.

La Direction régionale de Montréal aurait-elle pu prendre les choses en main? Cette question soulève deux problèmes. D'une part, la région, contrairement au niveau central, n'avait pas le pouvoir de décider des mesures à prendre, notamment lorsque celles-ci impliquaient des sommes budgétaires importantes, ce qui était évidemment le cas dans la lutte contre l'incendie. Seul le sous-ministre adjoint de la DGSC, en ayant l'aval du CE, avait carte blanche concernant ces dépenses. D'autre part, il est peu probable que la région aurait eu l'influence et le pouvoir nécessaires, à cette époque, pour convaincre les autres représentants de ministères de la solution à adopter. Dans les premières heures alors que la Direction régionale était en charge, un fouillis extraordinaire caractérisait l'intervention. On a alors cru à une reprise de Saint-Basile et ce, même s'il y avait déjà eu Hagersville⁸⁷. Aujourd'hui, le problème se poserait différemment puisque ce mode de fonctionnement, accepté de tous, a prouvé son efficacité.

2) Les normes émergentes et les règles bureaucratiques

Les normes qui émergent lors d'une catastrophe, se manifestent, entre autres, par les attentes de la population. Ces attentes concernent généralement la durée de l'événement (on veut savoir quand l'incendie se terminera) et le danger que ces personnes courent. Dans le cas de Saint-Amable, la fin du sinistre fut rapidement perceptible. L'extinction du feu par le sable fut une réussite, et la menace quant aux dangers pour la santé s'estompa très vite. On savait que le sinistre prendrait fin rapidement. Les intervenants ont eu, et donc ont pu transmettre, des réponses rapidement concernant la toxicité du panache, ce qui a évité une panique de la population. Ce phénomène a facilité le travail des intervenants, puisqu'ils n'ont pas eu à composer avec des comportements négatifs. À la suite de l'événement, il n'y a pas eu non plus de comportements négatifs. Cela s'explique, dans un premier temps, parce que les décideurs sont intervenus avec comme première préoccupation le bien-être de la population. Il ne pouvait en être autrement, mais si les décideurs avaient

⁸⁷ Pierre Gravel du journal La Presse prédisait, le 20 février 1990, que l'incendie des pneus de Hagersville risquait fort de demeurer pour nous (Québécois) un spectaculaire fait divers. Il avait parfaitement raison! Comme si Hagersville était survenu trop loin pour qu'on puisse profiter des leçons qui s'en dégagent!

pourtant opté pour la solution de l'Environnement, soit de laisser brûler les pneus, l'efficacité de l'intervention aurait été jugée mauvaise par la population touchée et on aurait alors probablement eu une crise sociale⁸⁸. En effet, la population se serait, fort probablement, révoltée envers les dirigeants si ceux-ci avaient adopté une solution les reléguant au second rang.

Dans un deuxième temps, nous croyons que le fait qu'il n'y ait pas eu de répercussions ou de conséquences négatives pour la population et que, finalement, on ait réglé le problème aussi rapidement (3 jours), a contribué à éviter une crise sociale qui aurait miné l'efficacité et la réussite de l'intervention.

Cette première norme concernant les attentes de la population, tout comme la prochaine norme, a émergé à la suite des événements de Saint-Basile. L'incendie de l'entrepôt de BPC de Saint-Basile a eu le mérite (!) de faire apparaître des failles béantes dans les procédures de gestion des catastrophes et plus particulièrement, des déchets dangereux. Les normes en vigueur à Saint-Amable avaient donc pour but d'éviter qu'on ne reproduise ces ratés.

La deuxième norme, tout aussi prévisible que la première, concernait la pression constante exercée par les médias qu'il fallait régulièrement tenir au courant du déroulement des événements. La consigne informelle était de ne pas faire attendre inutilement les journalistes. Les communications, l'un des points faibles de Saint-Basile, avaient contribué énormément au constat d'échec de l'intervention gouvernementale. Les autorités voulaient à tout prix éviter que cela se reproduise à Saint-Amable. Comme les journalistes n'avaient pas accès au site, il fallait leur fournir un maximum d'informations et de la meilleure qualité possible car:

⁸⁸ Cela est d'autant plus vrai que l'Environnement était déjà fortement blâmé pour ne pas être intervenu plus rapidement dans la prévention du sinistre. En effet, malgré des recommandations de ses fonctionnaires vieilles de cinq ans, le ministre de l'époque, Pierre Paradis, a avoué ne pas leur avoir donné suite.

"si tu ne donnes pas d'information aux journalistes, ils iront de toute façon chercher de l'information ailleurs. S'ils décident qu'il y a un risque, ils vont chercher l'opinion des spécialistes et ils peuvent ainsi, soulever un débat. Mais si tu les nourris bien, ils vont s'alimenter à toi." (un directeur)

De plus, en fournissant des informations validées, on permet d'éviter que des groupes d'intérêt, tel Greenpeace, viennent semer la controverse dans le but de se positionner dans les médias.

Il existait aussi une troisième norme qu'on avait peut-être moins prévue mais qui découlait directement de la catastrophe de Saint-Basile: c'était la pression du niveau politique qui, tout comme le ministère de l'Environnement, se trouvait dans "l'eau chaude". Le gouvernement provincial, au même titre que le ministère de l'Environnement, dont nous avons parlé précédemment, n'était pas intervenu dans un dossier nombre de fois décrié. À l'annonce du déclenchement de la catastrophe, il ne fallait donc pas se surprendre de lire dans les journaux que la catastrophe de Saint-Amable était:

"une ode à la bêtise humaine, à l'incompétence et à l'irresponsabilité." (Alain Dubuc, La Presse)

Le politique avait tout intérêt, pour préserver ce qu'il lui restait de crédibilité en matière d'intervention d'urgence, à ce que la catastrophe soit réglée rapidement et que l'intervention soit faite dans le meilleur intérêt des citoyens de la municipalité.

En plus des normes émergeant de la population et des pressions externes, et qui sont présentes dans toutes les crises, on remarque certaines normes qui sont propres, spécifiques à chaque catastrophe. Il ressort des témoignages que les intervenants présents à Saint-Amable, recherchaient la collaboration de tous et de chacun contrairement à Saint-Basile où il régnait un fouillis extraordinaire parce que chacun travaillait de son côté et essayait de divulguer le moins d'information possible aux autres ministères; il y avait un manque important de collaboration. À Saint-Amable selon la consigne non écrite mais connue et respectée de tous, on devait éviter un deuxième Saint-Basile! La comparaison était facile

puisque dans les deux cas, il s'agissait d'un accident technologique soudain, de grande ampleur et dont les conséquences pouvaient être potentiellement graves.

Une dernière norme qui a émergé à Saint-Amable, comme apprentissage de Saint-Basile, était la reconnaissance, désormais, du pouvoir d'intervention de la Direction générale de la Sécurité civile et incidemment le niveau d'autorité de son sous-ministre adjoint dont le rôle, en plus de ses tâches de coordonnateur provincial, était d'asseoir la nouvelle structure d'intervention. Cette règle informelle n'était écrite nulle part. Toutefois, la volonté de collaboration dont nous avons parlé plus tôt a fait en sorte que les intervenants voulaient adhérer à une nouvelle structure qui avait pour but de faciliter et ainsi, de bonifier l'intervention d'urgence. Par ailleurs, les intervenants pour qui l'implantation de cette structure revêtait peu d'importance, savaient que malgré leur absence physique, des membres du Conseil exécutif exerçaient une surveillance constante sur le déroulement des opérations. Le non respect de ce type de règles, quoique informelles, pouvait donc avoir comme conséquence pour eux de ne plus participer à des interventions d'urgence.

C'est ainsi qu'à Saint-Amable, les différents acteurs n'ont pas eu de difficulté à s'adapter à l'émergence de normes. Selon nos interlocuteurs, les intervenants qui travaillent en mesures d'urgence sont choisis, justement, pour leur capacité d'adaptation à l'émergence de contraintes qui ne sont pas nécessairement choses courantes dans le travail régulier. Cette capacité d'adaptation se traduit en un style d'intervention que Hélène Denis qualifie de "cow-boys" en opposition à "pousseux-de-crayon". Ces derniers recourent à la règle formelle. Le style "cow-boys" d'intervention est caractéristique de la phase de la lutte dans l'urgence alors que les "pousseux-de-crayon" prendront leur revanche dans l'après-catastrophe.⁸⁹

Si le style d'intervention est plus permissif en temps de catastrophe qu'en temps normal; il demeure, par contre, une possibilité de poursuite pour irrégularité administrative envers le

⁸⁹ DENIS, (1993), op. cit, p. 97.

gestionnaire et le personnel oeuvrant en gestion de crise. Toutefois, ce risque est peu important. Jamais dans l'histoire de la gestion de crise au Québec un gestionnaire n'a été poursuivi. Quant au personnel de plus bas échelon, la sanction la plus importante fut une suspension de quelques jours. Les punitions se font donc très rares car on tolère qu'il y ait certains manquements sur le terrain; on accepte l'erreur. Il n'en est pas de même pour le travail régulier au bureau et cela, les intervenants le comprennent.

Certains ministères tolèrent plus facilement que d'autres, que leurs employés contournent les règles lors de la gestion d'une urgence. Par exemple, au ministère de l'Environnement on ne tolère pas l'absence de soumission ou d'appel d'offres pour l'obtention d'un contrat alors que dans d'autres ministères cette pratique est tolérée. Pour les membres de la DGSC, il faut d'abord régler le problème et ensuite, on s'occupe des formalités administratives. Cette tolérance s'explique, en majeure partie, par le fait que les règles concernant les catastrophes technologiques sont inexistantes. Ce vide juridique laisse, par conséquent, une marge d'autonomie aux ministères quant à leur fonctionnement administratif lors d'urgence. Pour les ministères dont la culture et la mission correspondent à des impératifs d'urgence, il va de soi qu'une règle ne soit pas respectée. Tandis que pour un ministère à vocation autre, une dérogation au fonctionnement administratif est difficilement acceptable.

Malgré ces réticences, il y a des occasions où la dérogation est inévitable parce que le temps disponible contraint les intervenants à agir de la sorte. La dérogation est alors acceptée dans la mesure où elle ne nuit pas au travail des autres membres de cette organisation.

Lors de catastrophes technologiques, les règles valables pour les catastrophes naturelles sont remises en cause par les autorités, les sinistrés accusant le gouvernement d'être responsable de l'événement. Les autorités sont alors plus enclines à fermer les yeux sur des dérogations qui permettent une accélération du processus. Il y a des domaines où une dérogation n'accélère pas nécessairement le processus et au contraire peut entraîner des erreurs. À Saint-Amable, des règles précises existaient concernant des domaines hautement techniques

comme par exemple, la prise d'échantillons, l'interprétation des données, etc. Dans ces cas, les règles étaient respectées à la lettre et on n'acceptait aucune dérogation.

Bref, en temps de catastrophe, on continue de gérer normalement ce qui peut être géré normalement et on adopte des mesures exceptionnelles pour des événements de nature exceptionnelle.

Nous avons dit que les règles, en urgence, étaient générales et que, dans bien des cas, elles n'offraient qu'un canevas, c'est-à-dire qu'elles étaient applicables quel que soit le type de catastrophe. Une de ces règles, fort importante, concernait la structure de l'organisation des mesures de sécurité, la ligne hiérarchique. Les résultats d'entrevue démontrent clairement que les intervenants vouaient un grand respect à cette ligne hiérarchique, car l'autorité y était jugée nécessaire. La ligne hiérarchique change de forme quand les organisations bureaucratiques la composant doivent coopérer entre elles et intégrer leurs actions au sein de la "méga-organisation"⁹⁰ de l'urgence.

Les intervenants acceptaient *de facto* cette structure d'intervention d'urgence. Cependant, par manque de temps, il arrivait parfois que des situations rendent les court-circuitages de la ligne hiérarchique nécessaires. C'est alors la culture du ministère d'appartenance des intervenants qui dictait l'acceptation ou non de ces court-circuitages. À l'Environnement, il ne pouvait y en avoir tandis qu'à la DGSC, on était beaucoup plus tolérant dans la mesure où les court-circuitages correspondaient aux règles d'urgence. Pour la transmission d'information, on permettait par exemple, qu'un conseiller s'adresse directement au coordonnateur provincial. Par contre, on n'accepterait pas qu'un directeur régional passe par-dessus le coordonnateur provincial pour s'adresser au cabinet du Premier-ministre. De façon générale, les intervenants s'accordaient pour dire que ce qui importait à Saint-Amable, ce n'était pas le titre d'un intervenant mais bien la fonction qu'il ou elle occupait.

⁹⁰ C'est Hélène Denis qui a donné le nom de "méga-organisation" à l'organisation responsable de la coordination des mesures d'urgence. DENIS, (1993), op. cit, p. 97.

3) Le temps limité

Les vents de début d'incendie n'obligeaient pas de prendre une décision précipitée puisqu'ils n'allaient pas en direction du village. Ainsi, ils ne menaçaient pas la santé de la population, ce qui donnait du temps aux décideurs pour prendre des décisions réfléchies. Néanmoins, les intervenants ne pouvaient se permettre d'étirer ou de perdre du temps inutilement parce que la menace de voir le vent tourner était constante.

Même dans la pire des éventualités, c'est-à-dire si le vent avait soufflé en direction des habitations, la vie des citoyens de Saint-Amable n'aurait pas été menacée. Cependant, à ce moment, le doute quant à la toxicité du nuage de fumée n'était pas dissipé et on craignait toujours pour la santé et l'intégrité des propriétés. Les intervenants voulaient éviter le plus possible d'avoir à évacuer un village complet. Les intervenants connaissaient précisément le temps dont ils disposaient avant que le vent tourne en direction du village: ils avaient douze heures. Une période plus courte aurait sans aucun doute contribué à augmenter le stress et l'importance rattachée au facteur "temps". En ayant douze heures devant eux, les décideurs n'avaient pas à se préoccuper trop de ce facteur; ils n'avaient pas besoin de trouver des délais, de "bluffer" ou de trouver des solutions temporaires, des moyens détournés.

En revanche, le politique a exercé une pression importante sur le coordonnateur provincial pour que la catastrophe soit réglée rapidement. Cette pression a diminué la marge de manoeuvre de cet intervenant et a augmenté la pression qu'il pouvait ressentir quant au facteur "temps". Il mettait donc à son tour une pression sur les autres intervenants. Dans un moment pareil, une répercussion est tangible pour tous les intervenants: la diplomatie et la politesse sont mises de côté de façon à aller rapidement à l'essentiel. Chaque intervenant comprenait ce phénomène et l'acceptait.

Donc, en conclusion, le facteur "temps" a eu un impact de moyenne importance sur l'organisation de la prise de décisions.

4) La menace

La combustion d'un produit chimique revêt souvent un caractère mystérieux puisqu'on en connaît rarement les conséquences. À Saint-Amable, ce mystère fut vite élucidé, le dépotoir étant à ciel ouvert. Les incertitudes scientifiques, puisqu'on connaissait la matière qui brûlait, ne se posaient pas avec la même acuité qu'à Saint-Basile. En effet, les produits chimiques dégagés par le feu n'avaient rien de comparables avec ceux produits par l'incendie de Saint-Basile. Les décideurs savaient qu'il y avait peu de dégâts matériels possibles, si ce n'était que les maisons entourées de fumée pouvaient être un peu salies. Des consignes avaient d'ailleurs été formulées dans le but de minimiser cet impact: fermer les fenêtres et ne pas faire fonctionner l'air climatisé. La vie des citoyens de Saint-Amable n'était en aucun cas menacée par l'incendie.

La menace n'était toutefois pas complètement absente. Les vents favorables du début, puisque allant en sens inverse, menaçaient de tourner en direction du village. Cela aurait eu pour conséquence l'évacuation du village. L'ampleur des dégâts dépendait donc, en partie, de la direction des vents. Les dégâts n'auraient alors pas été de nature matérielle, mais l'expérience antérieure de Saint-Basile laissait croire qu'une évacuation massive du village pouvaient entraîner une crise sociale. Il faut également se rappeler que, dans les premières heures du sinistre, les conséquences à long et à court termes sur la santé, l'agriculture et sur l'environnement, n'étaient pas très bien connues. Des réponses rapides ont eu vite fait de réduire l'incertitude et de minimiser les réactions négatives de la population. Il est apparu rapidement que le plus grand danger de cette catastrophe était l'infiltration d'huiles usées dans la nappe phréatique, ce qui pouvait avoir comme conséquence la contamination de l'écosystème.

Un autre facteur qui a contribué à réduire la menace: le fait que la catastrophe de Saint-Amable n'était pas entièrement imprévisible. Ce type de catastrophe était connu à cause, entre autres, des incendies des États-Unis et de Hagersville. La menace quant à la

probabilité qu'un feu se déclare à Saint-Amable était donc "annoncée" depuis un certain temps. Elle n'avait juste pas été prise assez au sérieux par les autorités gouvernementales et municipales. Le plan d'urgence de la municipalité était inadéquat et ne prévoyait aucune mesures à prendre pour ce type de catastrophe, pourtant très prévisible. Quant au gouvernement, les mises en garde fusaient de toutes parts depuis plus de cinq ans. Même à l'intérieur du ministère de l'Environnement un rapport faisait état de la situation et du risque encouru⁹¹.

5) L'incertitude

L'incendie de Saint-Amable était caractérisé par une absence d'incertitude en ce qui concerne les objectifs à atteindre. L'objectif principal était clair et partagé par l'ensemble des intervenants: éteindre le feu le plus rapidement possible et en provoquant le moins de dégâts. Comme l'identification du problème ne posait pas de difficultés, les intervenants ont pu rapidement se mettre au travail. Il n'est cependant pas rare de constater, en cours de processus, l'émergence d'objectifs secondaires. Ce fut le cas à Saint-Amable, alors que les décideurs voulaient éviter l'évacuation de la population. Ces deux objectifs étaient les objectifs principaux de l'événement. Il existait également des objectifs spécifiques aux organisations participant à la résolution de l'urgence, de leur mission. Pour Communication-Québec, l'objectif était d'assurer une information régulière et cohérente à la population et aux médias. Même si cet objectif était l'objectif principal des gens des communications, il était également partagé par la DGSC, la municipalité et le niveau politique mais comme étant un objectif secondaire. Pour le MAPAQ, l'objectif de l'intervention était de ne pas laisser passer d'aliments contaminés dans la chaîne alimentaire. Quant au MENVIQ, son objectif était de réduire au minimum les risques pour l'environnement. Pour les représentants du réseau de la Santé et des Services sociaux, l'objectif était "le risque zéro" pour la population et le devoir d'assurer un support psychosocial aux sinistrés, si nécessaire. Les objectifs secondaires ont eu une influence importante

⁹¹ TREMBLAY, op. cit., p. 7.

sur l'objectif principal de l'intervention puisque ce sont ces objectifs qui ont provoqué la décision de l'extinction par le sable plutôt que de laisser les pneus brûler ou encore, de les arroser.

S'il n'y a pas eu d'incertitude quant aux objectifs de l'intervention, il y a, par contre eu d'autres sources d'incertitude. La première de ces sources concernait le manque d'expertise que l'organisation possédait dans la résolution du problème, des moyens à utiliser. L'organisation manquait d'expérience. Jamais n'avait-on eu à éteindre un feu de pneus de cette ampleur au Québec. En effet, au Québec, les catastrophes sont peu fréquentes et le gouvernement n'intervient que depuis peu de temps, d'où un manque d'expérience qui fait apparaître des failles dans son fonctionnement lors d'événements soudains et complexes. Par surcroît, on ne s'était pas préparé à cette éventualité et ce, malgré les nombreuses mises en garde. En revanche, on connaissait les expériences américaines et ontarienne pour en avoir entendu parler. La réconciliation des données disponibles avec les paramètres de l'événement a donc pu se faire rapidement et sans difficulté apparente.

Deuxièmement, il y a eu de l'incertitude dans les premières heures à cause de la multiplicité des acteurs et des points de vue. Lequel de ces points de vue était le meilleur, le plus crédible? Il a d'ailleurs fallu diminuer le nombre de personnes présentes lors de la troisième réunion de coordination de façon à réduire la confusion au minimum. La structure d'urgence du gouvernement du Québec ne prévoit pas, à l'heure actuelle, quelle organisation, possédant l'expertise nécessaire pour contrer un sinistre donné, devrait avoir de l'autorité sur les autres organisations. Il s'agit d'une lacune importante. Nous y reviendrons.

De plus, les intervenants devaient vivre avec l'incertitude de la municipalité dont le plan d'urgence était inadéquat dans les circonstances. La municipalité, n'étant pas préparée à ce type de sinistre, devait donc s'en remettre à la DGSC afin qu'on lui dise comment procéder. La municipalité ne possédait ni l'expertise technique ni les ressources matérielles et financières nécessaires pour intervenir d'elle-même.

Finalement, les décideurs ont eu à maîtriser l'incertitude du début, quant aux effets sur la santé, sur l'agriculture et/ou sur l'environnement et donc, par le fait même sur les moyens à utiliser pour minimiser les conséquences. À défaut de ne pouvoir éliminer complètement les conséquences négatives de chaque juridiction concernée et représentée par un ministère, les intervenants ont dû établir une priorité: le bien-être de la population et prendre leurs décisions en fonction de cette priorité.

6) Le surplus ou le manque d'information

On a beaucoup appris du sinistre de Saint-Basile sur la façon de mieux contrôler l'information. Depuis cette crise, chaque ministère ou direction régionale doit filtrer l'information technique qui le concerne. À Saint-Amable, l'information était principalement véhiculée lors des réunions de coordination, ce qui permettait une confrontation des différents points de vue. Le coordonnateur provincial a beaucoup insisté pour que toutes les informations soient mises sur la table lors de ces réunions. On essayait aussi de contrôler la transmission informelle d'information mais il demeurait impossible de procéder à la validation de toutes les informations, à cause du manque de temps.

L'information fut suffisante et de bonne qualité à Saint-Amable, sauf dans les premières heures en ce qui concernait les effets de l'incendie et les impacts environnementaux de la solution. Nous avons déjà largement abordé le sujet mais il nous apparaît important d'insister sur le fait que ce manque d'information a contribué à la lenteur de l'intervention en vue de l'extinction du feu. En ce qui concerne les décisions opérationnelles, l'information était largement suffisante puisque permanente dans la majorité du temps. En effet, d'une catastrophe à l'autre, les données sont les mêmes quant aux installations et aux besoins logistiques. Le centre de coordination, par exemple, est toujours situé à l'hôtel de ville. Dans ce domaine, les rumeurs n'existent pas.

Au niveau supérieur, il n'existe pas non plus, ou du moins très peu, de rumeurs. Les rumeurs arrivent par le bas et les directions régionales des différents ministères doivent

s'assurer de les filtrer pour ainsi maximiser l'information nécessaire à la prise de décisions. La rumeur la plus répandue lors des événements de Saint-Amable concernait la démission éventuelle du ministre de l'Environnement, Pierre Paradis et était colportée dans les journaux. Cette rumeur n'a pas eu d'influence sur la prise de décisions.

Le volume des informations à traiter est important, lors d'un sinistre, à cause des différences d'opinions, des querelles d'experts. La structure d'urgence prévoyait ce phénomène et c'est pourquoi chaque organisation devait d'abord filtrer l'information relevant de son expertise.

7) De la place pour de l'improvisation

Les intervenants de Saint-Amable étaient tous d'accord pour dire qu'il fallait improviser, sauf dans les domaines techniques et dans les communications auprès de la population et des médias. On ne pouvait pas tout prévoir, même avec la meilleure préparation qui soit.

En pratique, la part réelle qu'a joué l'improvisation était très grande. Comme nous le disions plus tôt, les règles concernant les catastrophes technologiques sont pratiquement inexistantes. Ce vide normatif obligeait donc les différents intervenants à se servir de leur jugement et à improviser. Les exemples sont extrêmement nombreux. En effet, aucune règle ne prévoit qu'en cas d'incendie, on mobilise des avions CL-215 pour arroser. Les pompiers n'avaient pas de directives leur disant d'iloter les pneus qui brûlent pour essayer de contenir le feu. Aucune règle ne permettait non plus d'établir l'opportunité pour le maire de donner rapidement une conférence de presse ou, d'utiliser la roulotte déjà sur place de l'Environnement comme centre de coordination.

Dans d'autres domaines, par contre, on ne pouvait tolérer l'improvisation. Par exemple, ce qui devrait être dit lors des conférences de presse était préparé d'avance lors des réunions de coordination. Ces conférences étaient toujours à la même heure et au même endroit.

L'improvisation était plus importante dans les premières heures, alors qu'on essayait de s'organiser et d'organiser la logistique des lieux. Par la suite, elle a continué à jouer un rôle important de façon à ce qu'on néglige le moins d'aspects possibles de l'intervention.

8) De la flexibilité par rapport à la solution choisie

Les décideurs lors de la catastrophe de Saint-Amable ont dû faire preuve de flexibilité par rapport à leur décision initiale qui était d'arroser, quand on s'est rendu compte que ce n'était pas la décision appropriée. Ils sont revenus sur cette décision. La solution finalement adoptée, de recouvrir le brasier de sable, comportait sa part de risque, même si elle s'annonçait très efficace. En effet, la consommation des pneus s'est continuée sous le sable provoquant un écoulement d'huiles. Ces huiles usées ont requis une présence quasi permanente de surveillants sur le site, car le mandat était de les récupérer tant qu'il y aurait des risques de contamination pour l'écosystème. Il fallait que les décideurs vivent avec cette conséquence, spécialement ceux de l'Environnement qui devaient traiter ses déchets. Il n'y avait pas de solution "parfaite" qui aurait réglé entièrement le problème. Il existait seulement une solution "satisfaisante" et correspondant à l'objectif premier de l'organisation d'éteindre rapidement l'incendie.

Par ailleurs, les décideurs ont dû composer avec le fait qu'une décision devait être prise avec une connaissance imparfaite de la situation. Dans les premières heures, rappelons-le, les effets du panache de fumée sur la santé n'étaient pas très bien connus. L'organisation manquait d'expérience dans ce type de sinistre et, en plus, elle devait venir en aide à la municipalité qui, elle non plus, ne possédait pas l'expérience ou l'expertise nécessaires. Les décideurs ne savaient pas très bien à qui se référer pour obtenir une expertise sur le meilleur moyen à appliquer. Une décision devait tout de même être prise, et rapidement. Le coordonnateur devait prendre la responsabilité d'une décision tout en sachant très bien que celle-ci n'était peut-être pas infaillible.

Grâce à la rapidité avec laquelle les informations furent transmises, les décideurs ont eu

assez rapidement, un portrait fidèle de la situation, confirmant ainsi le bien-fondé de leur décision d'étouffer le feu avec du sable.

En ce qui concerne la décision de préconiser l'évacuation volontaire plutôt que l'évacuation systématique, les décideurs nous apparaissent tout aussi flexibles puisque, encore une fois, ils ont accepté de revenir sur leur décision. Après avoir été convaincu du caractère inopportun de l'évacuation, un intervenant a réussi à convaincre le maire que, malgré la preuve scientifique de la non toxicité du panache, il subsistait toujours un doute et qu'il était préférable de se dégager de ce type de décision en la retournant à la population. C'est ce qui a effectivement été fait.

9) Le chevauchement des responsabilités

Plusieurs organisations sont intervenues lors de ce sinistre avec des expertises différentes et chacune selon sa juridiction. Laquelle de ces organisations possédait l'expertise la plus valable? La DGSC avait pour rôle de coordonner et de superviser l'intervention de chacune mais, comme à Saint-Basile, elle pouvait aussi participer à la prise de décision et elle l'a fait. En avait-elle le choix? Les différents points de vue entraînent assurément des résistances par rapport à une décision. Ainsi, les pompiers se sont révoltés (devant les médias) parce qu'ils n'acceptaient pas qu'on leur dise quoi faire... ou plutôt quoi ne pas faire! La DGSC s'est également retrouvée en conflit avec le représentant régional du MENVIQ, qui n'acceptait pas la décision de la DGSC et du coordonnateur provincial. Il a dû y avoir des rappels à l'ordre de supérieurs hiérarchiques. Ces résistances retardent l'action alors que les premières heures de lutte contre un sinistre sont toujours les plus cruciales. Ces premières heures, à Saint-Amable, ont été caractérisées par un fouillis organisationnel. Dans un contexte différent, ce fouillis aurait pu avoir des conséquences dramatiques.

Une bonne coordination entre les organisations participant à la résolution d'une catastrophe est importante mais il ne faut pas oublier que ce n'est qu'un aspect de la situation d'urgence. La structure d'urgence, mise en place par le gouvernement québécois et les

décideurs qui y prennent place, met beaucoup trop l'accent sur cette coordination au détriment de l'expertise au niveau décisionnel. Qui, en effet, possède les connaissances réelles permettant de décider ce qu'il y a de mieux à faire dans une situation donnée?

À Saint-Amable, le manque d'une autorité de compétence reconnue a posé problème alors qu'il y a eu de grosses discussions entre la Sécurité civile et le ministère de l'Environnement sur la façon d'éteindre un feu de pneus. Qui était le plus crédible quant à la bonne décision à prendre? La structure actuelle permet, mais ne prévoit pas, que ce soit le coordonnateur provincial qui tranche en cas d'oppositions. Dans le cas de Saint-Amable le dénouement de la catastrophe a été heureux mais il aurait pu en être autrement si la Sécurité civile s'était entêtée à vouloir arroser. Heureusement, l'idée d'arroser était vite devenue illusoire, une fois le feu propagé à l'ensemble des pneus, à cause des conditions du moment (par manque d'équipement et l'étendue de l'incendie). Dans le cas contraire, l'arrosage aurait sûrement été poursuivi et le feu aurait alors duré plusieurs jours, voire plusieurs semaines, et les dégâts pour la population et à l'environnement auraient été considérables.

Nous recommandons donc que l'expertise devienne l'aspect structurant de la catastrophe et déterminant de l'urgence plutôt que de la reléguer à un second plan derrière des impératifs de coordination. En d'autres mots, pour chaque type de catastrophe possible et identifiable, il y aurait une autorité de compétence reconnue qui aurait l'expertise nécessaire quant à la solution à adopter. Cette autorité de compétence devrait être reconnue par tous les intervenants, permettant ainsi d'initier plus rapidement les opérations. N'oublions pas que les décisions dans les premières heures et les actions qui y sont entreprises sont déterminantes pour l'évolution des crises. Par conséquent, et même si on considère que le règlement de l'urgence de Saint-Amable a été efficace (puisque le feu était éteint en trois jours), cela aurait pu être beaucoup plus rapide s'il n'y avait pas eu autant d'incertitude et d'obstination en début d'urgence.

10) La transmission de l'information

En catastrophe, l'écrit fait place à des modes de transmission orale de l'information sauf, évidemment, pour les communiqués. L'utilisation de téléphones cellulaires facilite la transmission des informations mais dans la mesure où les lignes ne sont pas surchargées. C'est ainsi qu'on a eu de gros problèmes à Saint-Amable lorsque le système de télécommunications est tombé en panne. Heureusement, le coup avait été prévu par les représentants de la DGSC-Montréal. Ces derniers avaient fait appel au Réseau de Radio Amateur (RAQI) pour contrer la possibilité que le réseau cellulaire fasse défaut pour cause de surcharge des lignes. Lorsque la panne est effectivement survenue, le RAQI a pris le relais et ainsi permis que les communications se poursuivent jusqu'à ce que le système cellulaire soit réparé.

Voilà le genre de situation qui peut survenir dans les premières heures d'une catastrophe et qui risque de faire éclater le réseau formel de communications. Il revient à la normale après la stabilisation de la situation. Ce nouveau réseau, quoique formel, est différent du réseau habituel puisqu'il existe un réseau formel de crise. Le nombre de canaux et d'échelons en est diminué de façon à diminuer le temps de transmission et de réponse.

Malgré l'existence de ce réseau de crise, il subsistait tout de même à Saint-Amable un réseau informel, car il demeurerait impossible de valider toutes les informations à transmettre, par exemple, en ce qui concernait la direction du panache. On sautait des étapes de validation jugées inutiles: scientifique, administrative,... De plus, il était impossible de mettre tout le monde au courant des décisions. Les intervenants apprenaient les décisions et ce qui se passait en le voyant de leurs propres yeux ou parce qu'une personne qui n'était pas nécessairement dans la structure les en avait informés. Ce sont les individus qui possédaient les réponses qui jouaient un grand rôle, d'où une transmission latérale des informations. Les court-circuitages étaient possibles. Les autorités les toléraient à cause du manque de temps et de l'urgence de la situation.

En ce qui concernait la transmission d'informations à la population ou aux médias, le recours à l'improvisation n'était pas possible car il ne devait pas y avoir de désinformation ou de contradictions. On laissait donc faire les experts pour cette question. Comme ceux-ci ne pouvaient pas toujours répondre, soit par incertitude ou par manque de temps, il existait d'autres moyens de faire passer des messages. C'est ainsi que le maire de Saint-Amable est intervenu en mangeant de la soupe aux asperges (de la région) devant les caméras des journalistes. Il voulait ainsi prouver, de façon informelle, que les asperges de la région n'étaient pas contaminées et que les gens ne couraient aucun risque à en manger.

6.2 Les modèles théoriques de prise de décisions

1) Le modèle rationnel

Pour qu'une prise de décisions soit dite "rationnelle", elle doit, tout d'abord, identifier toutes les stratégies envisageables ainsi que chacune de leurs conséquences. Le décideur de ce modèle attribuera ensuite une valeur à chacune des solutions en fonction des objectifs qu'il veut atteindre. Ces objectifs sont très importants dans tout le processus, puisque ce sont eux qui le structurent. Les valeurs accordées à chaque stratégie permettront au décideur de classer et de comparer les solutions. Il choisira finalement la solution optimale.

Le modèle implicitement utilisé par les intervenants lors du sinistre de Saint-Amable tient du modèle rationnel l'importance accordée à l'atteinte d'objectifs, à l'obtention des résultats voulus et à la recherche d'efficacité. Dès les premiers moments de l'intervention, les intervenants gouvernementaux, avec la collaboration de la municipalité, ont identifié des priorités à partir de la valeur qu'ils accordaient à chaque option.

C'est ainsi que le bien-être de la population et par le fait même, le désir d'éviter une évacuation ont été identifiés comme étant prioritaires à tout autre objectif. La préservation de l'environnement fut reléguée au second rang au grand dam du MENVIQ. Il ne pouvait en être autrement. Lorsque la santé d'individus peut être en cause, elle a toujours

préséance sur les autres problèmes.

Les divergences par rapport au modèle rationnel sont beaucoup plus nombreuses. Contrairement à ce que stipule le modèle rationnel, toutes les stratégies envisageables ainsi que chacune de leurs conséquences n'ont pas été identifiées dès le départ. Les décideurs ont voulu recourir à l'arrosage pour éteindre le feu dans les premières heures sans préalablement se questionner sur les conséquences que cet acte pourrait avoir. Il a fallu que le ministère de l'Environnement, qui connaissait ces conséquences, intervienne et insiste auprès de la DGSC pour que les avions ne déversent pas leur contenu. C'est à partir de ce moment que d'autres stratégies ont été envisagées. Il y a donc eu recherche d'options mais seulement après que le premier choix, qui était d'arroser, ait été rejeté. Par ailleurs, la recherche d'options fut très limitée alors que les décideurs se sont contentés de n'en analyser que deux: laisser brûler ou enterrer avec du sable.

Il ne semble pas, non plus, que la recherche de l'efficience ait joué un rôle prépondérant dans le processus de décision. Par exemple, des CL-215 ont été nolisés sans qu'on sache si on en aurait réellement besoin, alors que la location de ces avions coûtait extrêmement cher. Les décideurs, en l'occurrence le coordonnateur provincial, a pris sur lui de noliser ces avions alors que la décision qu'il avait implicitement prise n'avait pas été analysée ou même débattue. La priorité était de mettre fin à l'incendie le plus rapidement possible. Il n'apparaît donc pas que la question d'économie ou de restrictions budgétaires aient été au centre des préoccupations des décideurs. Par ailleurs, cette affirmation nous fut confirmée par une majorité d'intervenants qui jugeaient que pendant la catastrophe, il n'était pas possible de s'attarder à des questions d'argent et de demandes de soumissions. Il fallait d'abord régler le problème.

Ainsi, il n'est pas possible de traiter les problèmes relatifs à la gestion de crise selon une rationalité économique pure à cause de leur complexité et de l'incertitude. Nous croyons tout de même que l'autonomie financière des décideurs dépend du mandat qui leur a été confié. Une catastrophe de petite envergure ne nécessitant pas l'intervention du niveau

provincial devrait se régler à moindre frais qu'une catastrophe de grande envergure vers laquelle tous les regards de la population sont tournés.

De plus, le modèle rationnel ne tient pas compte du facteur temps mis à la disposition des décideurs. Ainsi,

"la nécessité de faire vite, la précipitation des événements vont empêcher toute réflexion approfondie, toute analyse détaillée de la situation et des conséquences des actions entreprises pour la maîtriser."⁹²

Il n'était donc pas possible de procéder à l'analyse d'un grand nombre d'options lors de la catastrophe de Saint-Amable. Avec un problème technique comportant une bonne dose d'incertitude, on ne pouvait analyser toutes les options puisque celles-ci n'étaient pas nécessairement connues. En effet, comment pouvait-on penser éviter des conséquences qui n'étaient même pas envisagées? Peut-être existait-il un moyen plus efficace et moins dommageable pour l'environnement que l'extinction d'un incendie de pneus par le sable. Seul l'avenir et la recherche le diront, puisque cela relève encore du domaine des hypothèses.

2) Le modèle psycho-cognitif

Le modèle psycho-cognitif peut être qualifié de modèle irrationnel de prise de décisions. Il fait référence à un environnement d'incertitude totale où seul le comportement individuel (intuitions, valeurs, perceptions et jeux d'influence) influence la prise de décisions.

Une des principales caractéristiques de la catastrophe de Saint-Amable, souvent associée au modèle psycho-cognitif, est le contexte d'incertitude où une lecture d'ensemble de la situation était impossible. Toutefois, contrairement à ce que suppose le modèle psycho-cognitif, cette incertitude n'était pas totale. Seulement quelques paramètres furent

⁹² FORGUES, op. cit, p. 41.

incertains (par exemple, la toxicité du panache) et seulement dans les premières heures du sinistre.

Tout comme dans ce modèle, les interrelations entre les acteurs étaient nombreuses puisque le nombre d'intervenants était considérable, près de neuf cents. Le fait que se soient manifestées des réticences quant à la solution à adopter a fortement contribué à augmenter le nombre d'interrelations entre les différents acteurs. Toutefois, à partir du moment où les réunions de coordination furent bien orchestrées, ces interrelations ont cessé de nuire au bon fonctionnement de l'opération alors qu'elles le faisaient dans les premières heures. Par ailleurs, la volonté de chacun de collaborer avec les collègues a également contribué à limiter les effets néfastes qu'auraient pu avoir de trop nombreuses interrelations.

À Saint-Amable, on permettait l'utilisation de l'intuition et du "gros bon sens". Chaque intervenant possédait assez d'autonomie pour pouvoir se servir de son jugement au moment opportun. La dynamique du groupe a eu pour effet de limiter les interventions personnelles qui auraient entraîné l'adoption de comportements dysfonctionnels ou de mauvaises décisions. On accordait une place importante aux valeurs, aux perceptions ainsi qu'aux jeux d'influence. C'est ainsi que l'Environnement, en utilisant son pouvoir dissuasif et son pouvoir d'expertise a réussi à convaincre la Sécurité civile qu'il ne fallait pas arroser le brasier.

Quant aux différences entre le modèle psycho-cognitif et le modèle implicite, "le cas Saint-Amable" a révélé que l'information véhiculée pendant la catastrophe était à la fois perçue et traitée de façon logique. Par rapport au sinistre de Saint-Basile et à cause des leçons qu'on en a tiré, il y a eu une amélioration notable du côté des communications, même s'il restait des points faibles à améliorer.

La deuxième différence que nous avons identifiée est que les décideurs ont accepté d'être contredits et ils sont revenus sur leur décision, par deux fois: une première fois, sur la question de l'arrosage, lorsqu'ils en étaient venus à la conclusion que ce n'était pas un bon

moyen et qu'il était préférable d'analyser d'autres options; et une seconde fois, lorsqu'il fut question d'évacuation. Tous les intervenants encourageaient l'évacuation systématique des gens touchés par la fumée alors qu'un des intervenants jugeait cela inutile, puisque le panache n'était pas toxique. Le maire décida donc de ne pas évacuer tous les gens touchés. Un autre intervenant a réussi pourtant à le convaincre de revenir sur sa décision. C'est à ce moment que l'évacuation volontaire fut proposée et adoptée par l'ensemble des décideurs.

Avec le modèle psycho-cognitif, les inconvénients d'une solution adoptée ne sont généralement pas considérés. Ce ne fut pas le cas à Saint-Amable, alors que les décideurs savaient parfaitement que la solution qu'ils adoptaient n'était pas parfaite et qu'elle comportait certains inconvénients. Il faudrait, entre autres, récupérer la masse de sable utilisée pour éteindre le feu et la décontaminer. Il faudrait aussi récupérer et décontaminer les huiles s'écoulant de la pyrolyse des pneus et qui se poursuivrait pendant quelques temps. La décision a été prise parce qu'on jugeait que ces inconvénients étaient moins graves que ceux d'une autre solution. Par exemple, si on avait laissé brûler les pneus, il aurait aussi fallu récupérer l'amont de débris des pneus ainsi que les huiles qui s'en seraient écoulées lors de la combustion, sans parler des inconvénients causés à la population qu'il aurait fallu évacuer.

Ainsi la première partie de la prise de décisions a suivi le modèle psycho-cognitif, puisque c'est par "réflexe" que les décideurs ont choisi d'arroser le brasier. Aucune autre solution n'avait alors été envisagée. Grâce à l'intervention d'autres intervenants, ce modèle a vite été rejeté pour faire place à des méthodes comportant une plus grande part de rationalité.

3) La rationalité limitée

Le modèle de la rationalité limitée stipule qu'il est impossible pour le décideur d'identifier l'ensemble des solutions possibles et de leurs conséquences à un problème. Le décideur adoptera donc une solution satisfaisante, à partir d'une recherche sélective portant sur

différentes options. La solution adoptée ne permettra que l'atteinte imparfaite des objectifs de l'organisation, même si elle représente souvent le meilleur choix dans les circonstances.

Le "cas de Saint-Amable" illustre bien le mécanisme d'adoption d'un choix "satisfaisant", c'est-à-dire le meilleur choix selon les circonstances, la connaissance du problème et selon la disponibilité des informations et des ressources. Une décision aurait été parfaite si la combustion des pneus s'était terminée dès l'extinction des flammes par le sable. Or, une telle méthode n'était pas connue au moment du sinistre. Les décideurs se sont contentés d'analyser les méthodes connues et disponibles. La meilleure de ces méthodes était l'étouffement par le sable même si une pyrolyse se poursuivait sous le sable provoquant un écoulement d'huiles contaminées.

Ainsi, il y a eu une recherche *sélective* d'options, après que la solution de l'arrosage fut éliminée, car les différentes possibilités étaient limitées. En effet, les solutions envisageables n'étaient qu'au nombre de deux: laisser brûler ou étouffer avec du sable. Dans les deux cas, les décideurs possédaient suffisamment d'information pour juger de l'opportunité de ces solutions, puisque les deux options avaient été adoptées aux États-Unis ou en Ontario.

Cependant et contrairement à ce modèle, la décision finale d'étouffer le feu avec du sable fut basée sur plus d'un seul facteur prédominant (voir p. 113). Plusieurs éléments ont été pris en compte pour parvenir à la décision et non un seul élément comme proposé dans le modèle de la rationalité limitée.

Aucune des trois familles de modèles que nous venons de présenter ne correspond parfaitement aux processus de décision et d'action dans le cadre de la gestion de catastrophe que nous avons étudiée. En effet, l'intuition et la rationalité s'alternaient et s'affrontaient. Nous retiendrons, à cette étape, que le modèle utilisé implicitement par les décideurs comportait certaines particularités:

- le problème à résoudre n'a jamais été perdu de vue (l'extinction de l'incendie en évitant l'évacuation);
- on a dû redéfinir le problème au fur et à mesure que le temps passait et que le vent tournait;
- les suggestions émises lors des réunions de coordination ont été prises au sérieux par les différents intervenants et elles ont influencé le cours des événements;
- on a défendu une option (sable et/ou évacuation volontaire) parce qu'elle résolvait de façon satisfaisante, et non parfaitement, le problème;
- on a évalué différentes options en même temps (laisser brûler ou enterrer);
- on a examiné et éliminé l'option inadéquate assez rapidement (laisser brûler).

Ces caractéristiques correspondent à la description que font Côté et al.⁹³ des décideurs étant reconnus comme des "intuitifs". Nous aimerions souligner également d'autres caractéristiques du modèle implicite utilisé lors de la catastrophe de Saint-Amable.

Dans la première de ces caractéristiques, le décideur de notre modèle n'est pas complètement "aléatoire", comme celui du modèle social, et il n'est pas non plus entièrement "probable"⁹⁴, comme celui du modèle de la rationalité limitée. En fait, il se situe à mi-chemin entre les deux, pour les raisons que nous avons données plus haut.

Deuxièmement, les témoignages d'intervenants provenant d'organisations différentes nous permettent de conclure que la lecture du problème dépendait, en grande partie, des perceptions et des enjeux des acteurs en cause. Ainsi, par exemple, les enjeux étaient différents pour les représentants du ministère de l'Environnement et pour ceux de la DGSC, parce que les premiers devaient anticiper l'après-catastrophe. Il en était de même des différentes perceptions: l'Environnement considérait le point de vue environnemental comme sa première préoccupation alors que pour les autres intervenants, le bien-être de la population était ce qu'il y avait de primordial.

La catastrophe met donc en lumière le fait que ni la science, ni la fonction publique ne sont

⁹³ CÔTÉ, et al., (1986), op. cit., p. 254.

⁹⁴ C'est Lucien Sfèz (cité dans Côté et al., (1993), op. cit, p. 290.) qui a surnommé le décideur du modèle social comme étant un homme "aléatoire" et celui du modèle rationnel comme étant "probable".

neutres. Toutes deux sont en effet porteuses de jugements de valeur correspondant soit aux impératifs de la politique au sens large, soit à la défense du pouvoir organisationnel⁹⁵. Par exemple, la nomination du coordonnateur provincial de l'intervention ne s'est pas faite en fonction de ses qualifications techniques ou de son expérience dans la résolution de sinistre. Sa nomination répondait à un double impératif politique: d'une part, le gouvernement du Québec voulait à la tête de l'intervention quelqu'un qui soit capable d'asseoir la nouvelle structure d'intervention; d'autre part, on voulait quelqu'un qui possédait le leadership nécessaire pour éviter un second Saint-Basile.

Les jugements de valeurs que véhiculent les décideurs peuvent être dangereux. D'où l'importance de ne pas limiter le groupe associé à la résolution à un nombre de personnes trop restreint; il est préférable de confronter quelques perceptions et des enjeux différents. Le gouvernement du Québec comprenait cela lorsqu'il a mis sur pied sa structure d'intervention de catastrophe. Le Comité de Sécurité civile est formé de tous les ministères concernés par les urgences. Ces organisations sont interdépendantes dans la résolution du problème, même si leur perception du problème est généralement fort différente. Ce n'est pas sans entraîner des confrontations ou des divergences d'opinions. À Saint-Amable, ces divergences d'opinions ont eu comme effet de retarder la prise de décisions et l'intervention. Il est bon qu'il y ait des divergences d'opinions; toutefois celles-ci doivent être bien orchestrées, ce qui ne fut pas le cas dans les premières heures de l'incendie du dépôt de pneus.

La catastrophe est un problème complexe qui touche beaucoup de gens ayant des objectifs bien différents, voire même antagonistes. Les décideurs ne peuvent éviter les conflits en ne favorisant que les préférences d'une majorité. Au contraire, ce genre d'attitude favorise l'émergence de comportements dysfonctionnels. Il n'est donc pas adéquat de résoudre un problème en temps de catastrophe de cette façon.⁹⁶

⁹⁵ DENIS, op. cit, p. 96.

⁹⁶ LINDBLOM, Charles E., The Intelligence of Democracy, New York, The Free Press, 1965.

En gestion de catastrophe, la fin ne justifie pas les moyens car se sont justement les moyens adoptés qui auront un impact sur le déclenchement ou non d'une crise sociale. Il faut accorder des valeurs aux différentes possibilités de façon à pouvoir établir des priorités. À Saint-Amable, les priorités furent faciles à établir puisque les décideurs étaient confrontés à des questions concernant le bien-être et la santé de la population, l'environnement et l'agriculture. Lorsqu'un choix s'impose entre le bien-être d'une population et la préservation de l'environnement, la priorité n'est pas difficile à établir; les décideurs optent sans la moindre hésitation pour la santé des gens. Si, par contre, il y avait eu des intérêts différents de deux populations, ces intérêts étant de même valeur aux yeux des décideurs, le problème se serait posé autrement. En effet, comment alors, un décideur peut-il établir l'importance relative de chaque valeur conflictuelle et essentiellement partisane? Saint-Amable n'était donc pas un problème social complexe.

En ce qui a trait à la formulation du problème, l'élaboration d'objectifs peut parfois s'avérer problématique. Il arrive que les intervenants s'attaquent à définir les objectifs secondaires et qu'ils négligent ainsi l'objectif premier de la décision formant l'intervention. Répétons-le, il existe un objectif primordial et des objectifs secondaires pour chaque décision stratégique que les décideurs doivent prendre. Cela est particulièrement vrai en situation de catastrophe alors qu'il existe plusieurs décisions concernant différents domaines. À Saint-Amable, il n'y a pas eu cette confrontation entre les objectifs parce que, d'une part, il n'y avait que deux décisions stratégiques importantes et, d'autre part, parce que les objectifs secondaires étaient des objectifs plus ou moins permanents et qui s'imbriquaient dans l'objectif primaire. L'ensemble des intervenants reconnaissait cet objectif et le partageait, sauf dans les premières heures de l'intervention.

Un autre problème émerge, spécialement en gestion de catastrophe, lorsque les enjeux peuvent être coûteux: le jugement des décideurs peut être faussé par différents facteurs, psychologiques et autres. Janis note effectivement que:

"When they (the executives) screen the potential problems, their judgments of how much might be at stake may be distorted by political, social and

personal psychological factors that come into play in the face of uncertainties about what might happen in the foreseeable future."⁹⁷

Ce fut particulièrement vrai à Saint-Amable alors que la médiatisation de l'événement et la pression du politique ont fait de l'incendie un événement extraordinaire, médiatisé au-delà de ses enjeux réels. En effet, l'aspect physique du panache (son ampleur, sa couleur et la densité de la fumée) a vite fait de semer l'inquiétude dans la population de la région déjà touchée quelques temps auparavant par la catastrophe de Saint-Basile. Saint-Amable était d'ailleurs le premier événement d'envergure après l'incendie de l'entrepôt de BPC. Finalement, l'insistance avec laquelle plusieurs personnes avaient mis en garde le gouvernement quant à la probabilité qu'un incendie se déclare à Saint-Amable a également contribué à en augmenter la pression. En fait, cette catastrophe était loin d'être aussi grave qu'elle pouvait en avoir l'air puisque les conséquences négatives étaient de peu d'importance, si ce n'était d'une légère contamination sur le site même de l'incendie.

6.3 Les facteurs de contingence

Lors de l'intervention de Saint-Amable, certains facteurs de contingence ont eu une influence sur le processus de prise de décisions. Comme dans les deux parties précédentes, nous aimerions confronter ces facteurs avec notre cadre théorique, de façon à mieux comprendre l'impact réel qu'ils ont eu. Voici ces facteurs:

1) Le plan préalable

Dans la deuxième partie de cette étude, nous affirmions que l'existence d'un plan préalable à une catastrophe peut faciliter l'adoption de pratiques efficaces quant à la résolution de la catastrophe. Les ministères présents lors de l'intervention de Saint-Amable avaient, de toute évidence, un plan d'urgence, puisqu'ils composent le Comité de Sécurité civile du

⁹⁷ JANIS, op. cit, p. 142.

Québec, responsable de conseiller le gouvernement du Québec en matière de planification des mesures d'urgence. Ces plans, rappelons-le, n'offrent qu'un cadre très général concernant les mesures à adopter. Ils prévoient une marge de manoeuvre, une autonomie nécessaire au bon fonctionnement des opérations, de façon à ne pas nuire aux besoins qui peuvent émerger de l'intervention. Les différents intervenants composent bien avec ces plans et semblent assez satisfaits même si parfois, ils les jugent incomplets en ce qui concerne les catastrophes à caractère technologique.

Il y a également une lacune importante dans la préparation de plan d'urgence chez les petites municipalités de l'envergure de Saint-Amable. Ces municipalités ne veulent pas investir ou ne ressentent pas le besoin de se munir d'un plan d'urgence, jusqu'au jour où une catastrophe surgit. Il aurait pourtant été facile pour cette municipalité de bénéficier des informations provenant des autres municipalités ayant vécu un incendie de pneus.

Par ailleurs, il faut souligner qu'à l'époque de Saint-Amable, le manuel de base servant maintenant à la préparation des plans d'urgence était en voie de réalisation, mais qu'il n'existait pas encore. Les intervenants en gestion de crise connaissait tout de même la structure de fonctionnement que l'on voulait implanter.

Bref, il n'existait pas de base écrite dont auraient pu se servir les décideurs concernant un incendie de pneus, alors pourtant que les informations nécessaires à la rédaction d'un tel plan étaient *facilement* accessibles auprès de municipalités déjà touchées.

Dans ce sens, nous recommandons qu'à la suite de chaque catastrophe, les intervenants de tous les ministères présents se rencontrent pour un "débriefing" plutôt que d'en faire de façon isolée comme ce fut le cas après Saint-Amable. Un rapport commun pourrait ensuite être rédigé pour mettre en lumière les forces et les faiblesses de l'intervention. Ce retour sur l'expérience se veut être une réflexion critique à vocation d'apprentissage sur la conduite globale de la réponse à la catastrophe: information interne, communications,

positionnements stratégiques, performances opérationnelles, etc.⁹⁸

2) La composition du groupe

Un des nombreux apprentissages hérité de la catastrophe de Saint-Basile était que les gens avaient appris à travailler ensemble. L'appartenance au groupe (sauf quelques exceptions comme un conseiller et les pompiers) était tangible. Le groupe partageait les mêmes objectifs et ses membres les avaient assimilés. On reconnaissait l'importance de travailler en harmonie, et non plus chacun de son côté comme il avait été fait auparavant. Les concepts d'interdépendance et d'interaction étaient compris et acceptés de tous.

Les intérêts que partageaient chaque intervenant lors du sinistre étaient tout de même différents. La loyauté des intervenants envers leur ministère d'appartenance était très forte. Ce qui a eu comme effet d'entraîner des réticences, des oppositions quant à la décision sur le moyen d'éteindre le feu et sur la question de l'évacuation. Finalement, dans le cas de l'extinction du feu, le règlement du problème par des supérieurs hiérarchiques, a provoqué une réconciliation des oppositions. La décision adoptée a, alors, pu être appliquée. D'ailleurs, une fois l'action entreprise, il n'y a pas eu d'autres manifestations, d'oppositions. Tous les intervenants ont fini par accepter les décisions et même dans l'après-catastrophe, personne n'est venu se plaindre du processus ou des décisions. Généralement, lorsqu'il y a des résistances pendant un processus d'intervention et que les personnes n'ont pas gagné leur cause, ils resurgissent dans l'après-catastrophe pour s'en plaindre. Dans ce cas, la solution adoptée a tellement bien fonctionné qu'il aurait été plutôt mal vu de la part des collègues que quelqu'un s'en plaigne, même si elle fournissait du travail supplémentaire aux représentants de l'Environnement.

En effet, les représentants des ministères évaluaient, à Saint-Amable, les conséquences des

⁹⁸ LAGADEC, Patrick, "Le retour d'expérience. De l'analyse des risques à l'analyse des crises", in *Préventique*, no. 44, mars-avril 1992, p. 15.

décisions selon l'impact que les décisions auraient sur leur ministère et donc, sur leur travail. C'est ainsi que, pour les intervenants de l'Environnement, par exemple, la décision d'étouffer le feu avec du sable allait affecter leur travail, puisqu'ils devraient récupérer les résidus et le sable et restaurer le site une fois l'incendie entièrement éteint.

Finalement, on constate une certaine stabilité au sein du Comité et de l'Organisation de Sécurité civile du Québec. Cette stabilité est importante et fort appréciée par les acteurs. On se connaît, on s'apprécie malgré les petites erreurs survenues en cours de route. La confiance passe par cette stabilité. Même si les relations ne sont pas toujours très diplomatiques, les intervenants se respectent malgré tout en sachant que c'est la situation qui exige ce genre d'attitudes.

3) Le leadership

Le coordonnateur provincial a fait preuve d'un leadership fort lors de la résolution de la crise de Saint-Amable. Ce type de comportement aurait pu être dangereux, car un leadership fort en temps de catastrophe se transforme facilement en autoritarisme. Mais heureusement, le coordonnateur était en contact permanent avec les neuf autres membres du Comité de Sécurité civile et il devait rendre des comptes au bureau du Premier-ministre fréquemment. Malgré la très grande autonomie qu'on lui a conféré en lui accordant le mandat de résoudre la crise, il ne fait aucun doute que ces derniers seraient intervenus s'ils avaient jugé que le coordonnateur outrepassait le "bon sens" et employait un leadership négatif.

Le coordonnateur provincial avait peu d'expérience en intervention-terrain, mais il connaissait la structure que l'on voulait implanter, puisqu'il en était l'un de ses instigateurs. Son expertise était peu reconnue par les différents intervenants mais son autorité naturelle et son pouvoir (autorité hiérarchique) compensaient pour son manque d'expérience. Il détenait son autorité directement du Conseil exécutif et tous les intervenants savaient que le coordonnateur avait des contacts suivis avec celui-ci. Personne n'aurait donc osé

contester son leadership ouvertement même si les intervenants présents ne lui étaient pas redevables de leur position. Le coordonnateur n'a pas eu à nommer ou à demander des intervenants. Chaque ministère s'en est occupé lui-même.

Dans le cadre théorique, nous posions l'hypothèse que "le leader prend lui-même les décisions, mais se soucie d'en informer ses collègues et d'obtenir leur adhésion." Cette hypothèse se confirme dans les faits. Le coordonnateur provincial, après avoir pris la décision d'étouffer le feu avec du sable, devait s'assurer de l'adhésion des intervenants à la mise en oeuvre de cette solution, même s'ils n'avaient pas eux-mêmes pesé sur la décision. S'il n'y a pas eu d'unanimité, il y a eu une concertation entre les différents acteurs de façon à ce que l'application de la solution soit bien faite.

On reconnaissait une certaine autorité "théorique" au maire. Personne n'aurait osé contredire le principe selon lequel le maire était le maître d'oeuvre et le patron de l'opération, même s'il avait accordé aux intervenants gouvernementaux toute la liberté d'action. Pour préserver l'image de respect de ce principe, les intervenants interrogés affirmaient que le maire était le leader. Toutefois, en poussant le questionnement, on s'aperçoit rapidement qu'en réalité les intervenants ne lui reconnaissaient aucun leadership. C'est ainsi que les intervenants pensaient que le maire était une marionnette plutôt qu'un leader. Il remplissait des fonctions de peu de conséquences, comme annoncer les décisions, mais chacun savait que ce n'était pas lui qui prenait les décisions. Il n'avait pas la capacité ou l'expertise nécessaire pour pouvoir prendre des décisions impliquant autant de ressources humaines, financières et matérielles. Il s'était retrouvé très rapidement dépassé par les événements puisqu'il n'était pas préparé.

Il faut cependant noter que la complicité entre le coordonnateur et le maire Doyon était très forte et que cela a beaucoup facilité les choses. S'ils n'avaient pas été d'accord, par exemple sur la décision d'étouffer le feu avec du sable, il n'est pas sûr que les événements auraient connu le même dénouement. La catastrophe aurait alors pu durer plusieurs jours,

voire plusieurs semaines.

4) Le stress

Du niveau de stress, nous pouvons dire qu'il fut relativement élevé puisque le gouvernement était dans "l'eau chaude" et qu'il s'agissait d'un événement très médiatisé. Ces deux phénomènes ont exercé une pression importante sur les décideurs en diminuant leur temps d'exécution et en favorisant l'expression de l'opinion publique; les curieux accouraient en grand nombre sur les lieux du sinistre. Par contre, le fait qu'il n'y ait pas eu de vies en danger a contribué à limiter le stress. En effet, on comprend facilement que lorsque des vies humaines (et même animales) sont menacées, l'importance du facteur "stress" augmente considérablement: aucun décideur ne veut qu'on l'accuse de négligence ayant causé la mort.

Le niveau de stress lors de la catastrophe de Saint-Amable était normal dans les circonstances: événement peu familier et comportant une part d'incertitude. Mais il était exagéré par rapport à l'enjeu. En effet, dans le pire des scénarios, une mauvaise décision aurait eu pour effet que le feu dure plus longtemps ou qu'il en coûte plus cher aux contribuables québécois (évacuation, restauration,...), mais cette décision n'aurait pas eu de conséquences dramatiques (morts, explosions,...). Cela a contribué à minimiser le stress. D'ailleurs, on n'a pas noté chez les décideurs de comportements dysfonctionnels attribuables au stress.

La taille du groupe a eu peu d'importance dans l'amplification du stress, si ce n'est pour le maire et les représentants municipaux, qui n'étaient pas habitués à gérer un groupe de neuf cents intervenants. Ce facteur est d'ailleurs une des causes pour laquelle le maire s'en est remis si rapidement au coordonnateur provincial.

Le stress augmente avec le niveau de responsabilités de chacun. C'est donc dire que le stress devait être très élevé pour le maire, d'une part à cause des fortes sommes en cause, d'autre part à cause des répercussions possibles sur sa population. Par ailleurs, le maire

allait devoir faire face à l'électorat peu de temps après le sinistre: une mauvaise gestion pouvait donc lui coûter sa réélection. Pour le coordonnateur provincial, le poids était tout aussi lourd, puisque sa position au sein de l'organisation en dépendait, la pression du politique étant forte.

Chaque intervenant vit son stress selon son degré d'implication et ses tâches au sein de l'organisation du sinistre. Par exemple:

Pour les pompiers, la situation était peu habituelle et dépassait leurs connaissances;
Pour l'Environnement, ils étaient plus ou moins d'accords avec la décision et ils appréhendaient l'après-crise...

Le stress, chez ces acteurs, a contribué à l'augmentation de la fatigue physique. Les principaux intervenants n'ont presque pas dormi pendant toute la durée de l'événement. Cette fatigue a généralement un impact sur la capacité de percevoir le problème de façon précise et de classer l'information selon sa pertinence. Toutefois, l'événement ayant été de courte durée, les capacités cérébrales des intervenants n'ont pas, semble-t-il, été diminuées.

Les facteurs suivants ont également eu une influence sur le stress des différents intervenants:

- la panique du début à cause des lignes téléphoniques et du chemin bloqué;
- la probabilité que le vent tourne;
- les risques pour la santé des matières dangereuses;
- la vitesse des événements et des décisions;
- la pression des médias et du CE;
- la position des intervenants par rapport à leur organisation.

Le stress vécu pendant la catastrophe a aussi eu un certain impact sur le retour au travail après la résolution de la catastrophe. Une période de décompression a été nécessaire avant de retourner à la vie normale du bureau. Un "débriefing" avec les différents intervenants a aussi beaucoup aidé.

5) La disponibilité des ressources

Le coordonnateur provincial avait carte blanche pour mobiliser les ressources dont il avait besoin et pour engager des fonds. Cette prérogative n'était pas applicable pour tous les intervenants. Un directeur régional ou même un sous-ministre d'un autre ministère n'auraient pu engager des fonds sans les faire valider auparavant, à moins d'une urgence exceptionnelle. En effet, les ministères formant le Comité de Sécurité civile du Québec n'ont pas de budget spécial pour les mesures d'urgence. Ils doivent rééquilibrer le budget qu'ils ont déjà en réaffectant leurs fonds. Par contre, lorsque le Conseil exécutif porte attention à une intervention et qu'il est préoccupé par une résolution rapide de la catastrophe, alors il devient plus facile pour un ministère de combler ses besoins financiers.

La disponibilité des ressources humaines n'a pas posé problème à Saint-Amable. Chaque organisation présente sur les lieux possédait les ressources humaines nécessaires et elles ont été rapidement mobilisées dès les premières heures suivant l'alerte. Les services de bénévoles ont aussi été offerts et utilisés rapidement. Toutefois, les bénévoles ne pouvaient intervenir sans une supervision. Ainsi, il a fallu que chaque bénévole soit accompagné d'un agent de la Sûreté du Québec pour faire le porte-à-porte d'information auprès des sinistrés.

Quant aux ressources matérielles, le sable était largement disponible dans les environs, tout comme la machinerie lourde (camions). Par contre, il y a eu des difficultés sur le plan des télécommunications (cellulaires) et des mesures d'identification des intervenants. Des modifications ont d'ailleurs été apportées depuis par la mise en place d'une carte d'accréditation permanente. Le gouvernement fédéral a apporté son aide dans certains domaines comme, par exemple, la météo. Cette forme d'aide s'obtient assez facilement puisque chaque ministère peut faire appel à son vis-à-vis sans avoir à passer préalablement par la tête de la structure, par le coordonnateur provincial. À Saint-Amable, les ministères fédéraux s'étaient présentés volontairement, leurs juridictions étant touchées.

Conclusion

Le but de la présente étude était de comprendre comment une bureaucratie peut être efficace, en terme de prise de décisions, lors d'un événement qui nécessite pourtant une intervention de type "ad hoc"? Afin d'apporter une réponse à cette question, nous avons identifié quatre variables qui ont structuré cette étude.

Avant d'aborder ces variables, précisons le caractère particulier de la structure de l'organisation que nous venons d'étudier. L'Organisation de Sécurité civile du Québec revêt un caractère particulier de par le type de structure qui la compose et qui en influence son fonctionnement. Cette structure est un hybride des structures adhocratique et bureaucratique. À première vue, cette organisation nous était apparue comme étant une organisation bureaucratique, puisqu'elle faisait partie d'un ensemble d'organisations bureaucratiques (les ministères du gouvernement du Québec). En la regardant de plus près, nous nous sommes aperçu qu'elle comportait toutefois certaines ressemblances avec la structure adhocratique. En effet, celle-ci "permet de fusionner les travaux d'experts appartenant à des disciplines diverses dans des groupes de projets constitués en fonction des besoins."⁹⁹. Une autre de ces ressemblances est le peu de formalisation du comportement des intervenants. Cependant, il ne nous était pas possible de conclure que la structure de l'Organisation de Sécurité civile n'était qu'adhocratique, l'influence bureaucratique y demeurant très forte.

En effet, malgré le caractère adhocratique de la méga-organisation de l'urgence, il ne faut pas oublier que cette organisation est constituée de bureaucraties qui s'unissent selon les besoins et les types de catastrophe, c'est-à-dire que cette organisation peut être montée et démontée à volonté selon les circonstances. Sa structure n'est pourtant pas "ad hoc". L'Organisation est un sous-ensemble du Comité de Sécurité civile qui est, elle, une structure

⁹⁹ MINTZBERG, Henry, Structure et dynamique des organisations, Paris, Les éditions d'Organisation, 1982, p. 376.

permanente. La structure de l'Organisation ne change pas même si elle n'est mobilisée que lorsque des catastrophes surviennent, seuls les intervenants la formant peuvent changer, mais ce n'est pas toujours le cas.

Les intervenants d'urgence sont, avant tout, membres de bureaucraties. Leur sentiment d'appartenance, leur loyauté vis-à-vis de leur ministère ou direction demeurent très forts, même lors d'une catastrophe. Ils sont imprégnés des caractéristiques et du fonctionnement de la bureaucratie: centralisation de l'autorité, style autocratique, accès limité à l'information, communications verticales, etc. Ils arrivent à vivre avec les contraintes de la catastrophe et de ses crises, par exemple, l'émergence de normes, parce qu'ils y sont préparés. Les autorités de ces organisations choisissent des gens possédant des aptitudes spéciales pour oeuvrer en temps d'urgence et ils les forment en conséquence (ex: mise en situation), même si leur organisation n'est pas une organisation dont la mission est une mission de "catastrophe". L'affrontement du style bureaucratique et du style adhocratique ne se fait pas pour autant sans problème. La catastrophe, par sa complexité exige une souplesse que certaines organisations composant la méga-organisation n'ont pas, ou du moins, pas encore.

Ce manque de souplesse n'a pas posé problème dans le cas de Saint-Amable puisque la gestion du sinistre fut vite terminée (3 jours) et qu'il n'y a pas eu de gestion de crise, mais seulement une gestion de catastrophe. En effet, la crainte d'assister à un second Saint-Basile ne s'est pas matérialisée, la gestion ayant été essentiellement dynamique et non bloquée. De plus, la réussite de la coordination et l'efficacité des communications ont contribué à la "non-crise" puisqu'ils ont fait leurs preuves malgré les aléas des premières heures: retards, panne, absence d'une autorité de compétence, etc.

En introduction, nous posons la question: de quelle façon une organisation comme la Sécurité civile, c'est-à-dire une organisation bureaucratique dont les réponses sont basées sur des règles formelles, procède-t-elle face à l'émergence de normes? Or, notre étude a

mis en lumière l'absence de règles précises concernant la gestion de catastrophes, et particulièrement, la gestion de catastrophes technologiques. Les seules règles existantes ne proposent qu'un cadre d'action, pour le moins général. Par surcroît, les normes qui ont émergé lors du sinistre de Saint-Amable n'allaient pas à l'encontre des règles. Au contraire, il nous apparaît que ces normes avaient pour but de combler un vide et ainsi, de faciliter un processus dont le but était l'atteinte des objectifs fixés.

Ainsi, il n'y avait pas de procédures concernant les normes émergentes lors d'une gestion de catastrophe. Les normes n'étaient pas prévues dans les règles des organisations. Toutefois, pour la majorité de ces organisations, les plans d'urgence prévoyaient la nécessité de demeurer souple dans la gestion d'un sinistre. D'où l'acceptation d'une grande autonomie des intervenants.

Comment donc pourrait-on parler de dérogation aux règles lorsque celles-ci sont inexistantes? Les autorités accepteraient que les décideurs dérogent aux procédures qui auraient cours en temps "calme" pour intégrer ou pour contrer des normes émergentes. Par contre, elles n'accepteraient pas que ne soit pas appliquée la règle générale qui consiste à suivre la structure d'intervention en urgence telle que proposée par la Direction générale de la Sécurité civile. Un Plan d'urgence et un Manuel de base, constituant l'essentiel du cadre d'intervention en urgence, ont d'ailleurs été adoptés depuis, formalisant davantage le processus d'intervention et ce, même s'il demeure encore très général.

Nous demandions également: comment la forte hiérarchisation est-elle vécue par les intervenants? La forte hiérarchisation n'est pas vécue, en catastrophe, puisque les intervenants participant à la gestion d'un sinistre forment une nouvelle structure d'urgence qui n'est pas aussi forte que la hiérarchisation habituelle.

En pratique, cette nouvelle structure était très bien vécue par les intervenants. La structure et les liens d'autorité qui la composaient étaient respectés et difficilement contournables à moins que les court-circuitages n'aient correspondu aux règles de l'urgence.

Les intervenants savaient que cette structure était différente des règles hiérarchiques traditionnelles et cela était très bien accepté. Lorsqu'ils étaient dans des situations où ils pouvaient contrecarrer la ligne, ils savaient que si cela était accepté en urgence, un court-circuitage ne serait pas nécessairement admis dans le quotidien. On permettait à l'improvisation de jouer un grand rôle, on permettait aux gens d'utiliser de leur "gros bon sens". Mais on parle alors de souplesse, de jugement, de bon sens plutôt que d'improvisation, ces termes ayant une connotation moins péjorative.

Il est ressorti des témoignages et de l'analyse du cas que la prise de décisions était très centralisée à la Sécurité civile en ce qui concernait les décisions stratégiques mais qu'elle était assez décentralisée pour les opérations, la logistique et l'organisation. Ces deux phénomènes étaient très bien vécus par les intervenants, sauf peut-être pour la question du manque d'une autorité de compétence reconnue par l'ensemble des intervenants. La centralisation s'est révélée efficace dans le cas de Saint-Amable mais, il pourrait en être autrement dans la gestion d'une autre catastrophe. Cette centralisation était nécessaire à cause de la diversité et du grand nombre de ressources qui devaient être coordonnées.

"Gérer une catastrophe, c'est gérer de nombreux intervenants qui, parfois, ne se connaissent pas, mais c'est aussi gérer leurs interdépendances, ce qui indique bien l'existence d'un besoin de coordination différent, davantage centralisé."¹⁰⁰

Dans l'étude du cas de Saint-Amable, il apparaît donc inutile d'envisager des alternatives à la centralisation. Lorsqu'il y avait des décisions importantes à prendre et qu'elles pouvaient avoir des retombées importantes autant pour un environnement, une population, etc., il fallait que quelqu'un prenne une décision et l'assume. Pour cela, il fallait quelqu'un possédant du pouvoir et de l'autorité, un certain autocratie. Le leadership, tel que vécu à Saint-Amable, remplissait ce rôle, mais sans toutefois être inflexible. Au contraire, il a démontré une flexibilité qui a été salutaire dans la résolution de la catastrophe.

¹⁰⁰ DENIS, H., (1990), op. cit, p. 28.

L'information fut transmise, lors de l'urgence, selon un réseau de crise différent du réseau habituel, c'est-à-dire comportant moins de canaux et d'échelons. On acceptait certaines dérogations dans la mesure où elles ne pouvaient avoir de conséquences importantes. On acceptait également que l'utilisation du réseau formel et du réseau informel s'entrecroisent continuellement, selon le temps que les décideurs avaient à leur disposition. À Saint-Amable, le temps, tout comme la menace et l'incertitude, ont eu peu d'influence sur la prise de décisions, sauf dans les premières heures, alors que l'ensemble de la situation était problématique. Les choses sont vite rentrées dans l'ordre et les décideurs ont pu procéder de façon plus rationnelle et plus structurée, c'est-à-dire en suivant le modèle d'intervention.

Il y a eu très peu de rumeurs puisque chaque organisation composant la base de la structure filtrait les informations de façon à ce que les autorités du niveau décisionnel reçoivent une information juste, pertinente et suffisante.

Le problème majeur de cette intervention concernait le chevauchement des responsabilités des organisations intervenantes, malgré une bonne coordination d'ensemble. En effet, le manque d'une autorité de compétence reconnue par tous les intervenants était à la source du fouillis qui a caractérisé les premières heures et qui a retardé, de façon notable, le temps de réaction.

Lors de l'analyse, nous avons constaté que les particularités de la catastrophe de Saint-Amable, obligeait les décideurs à être à la fois rationnels et intuitifs. Il ne pouvait en être autrement d'où l'impossibilité de présenter un modèle normatif concernant la gestion de catastrophe. L'intuition est encore trop importante mais dans ce cas précis, elle s'est révélée être efficace.

Les facteurs de contingence identifiés dans notre cadre théorique ont eu peu d'influence sur la prise de décisions, si ce n'est que l'absence d'un plan d'urgence municipal a retardé le début de l'intervention, la municipalité ne sachant quoi faire. Sinon, le groupe fut bien coordonné et l'esprit de collaboration, tout comme une quantité raisonnable de stress, une

transmission normale de l'information en temps de catastrophe et l'absence de problèmes quant à la disponibilité des ressources, n'ont pas nui au processus de prise de décisions. Au contraire, ces facteurs ont favorisé la prise de bonnes décisions.

Il ne faut pas oublier que le système de gestion de crise que le gouvernement du Québec était à implanter, en était à ses premiers tests réels; il n'était donc pas entièrement éprouvé. Il était donc normal que de petites failles surgissent en cours de processus. Étant donné les circonstances, la gestion de la catastrophe a été, somme toute, très efficace.

Que nous réserve l'avenir de la gestion de catastrophe au Québec? Peut-on tirer des leçons de cette affaire? Les conclusions que nous avons tirées de cette étude ne peuvent être généralisées à l'ensemble des catastrophes mais ne s'appliquent qu'à certaines catastrophes technologiques. Cependant, même s'il est impossible de généraliser, il demeure que si la question de l'autorité de compétence n'est pas réglée, le fouillis organisationnel des premières heures se reproduira dans d'autres circonstances. Il pourrait alors y avoir des conséquences beaucoup plus graves que ce qui a été observé à Saint-Amable, quel que soit le type de catastrophe. En effet, le chevauchement des responsabilités n'est pas une spécificité des catastrophes technologiques, mais une caractéristique de la prise de décisions en temps de catastrophe. Le problème peut donc se reproduire en tout temps, et il s'est d'ailleurs reproduit dans des catastrophes subséquentes, comme par exemple la crise amérindienne.

Dans un autre ordre d'idée, les gestionnaires de catastrophes qui auraient à vivre une catastrophe identique, c'est-à-dire un incendie de pneus, pourront facilement tirer profit de cette expérience pour réagir plus rapidement encore. L'étouffement par le sable a prouvé, sans l'ombre d'un doute, son efficacité. La prise de décisions entourant cette crise s'étant révélé efficace, il pourrait être sain de la reproduire, ou du moins de s'en inspirer, dans une même circonstance.

Bibliographie

ALLISON, Graham T., *Conceptual models and the Cuban missile crisis*, in The American Political Science Review, vol. 63, no. 3, septembre 1969, pp. 689-718.

ANSOFF, H. Igor, *Managing strategic surprise by response to weak signals*, in California Management Review, vol. 18, no. 2, hiver 1975, pp. 21-33.

CHAMPOUX, Louise et Nathalie PLANTE, Contamination de la faune locale suite à l'incendie de pneus de Saint-Amable (Québec), Série de rapports techniques No. 188, Service canadien de la faune, région du Québec, IX + 23 p.

CÔTÉ, Nicole, ABRAVEL, Harry, BÉLANGER, Laurent et Jocelyn JACQUES, Individu, groupe et organisation, Boucherville, Gaëtan Morin éditeur, 1986, 432 p.

CÔTÉ, Nicole, BÉLANGER, Laurent et Jocelyn JACQUES, La dimension humaine des organisations, Boucherville, Gaëtan Morin éditeur, 1993, 386 p.

DENIS, Hélène, Gérer les catastrophes. L'incertitude à apprivoiser, Montréal, P.U.M., 1993, 236 p.

DENIS, Hélène, La gestion de catastrophe. Le cas de l'incendie dans un entrepôt de BPC à St-Basile-le-Grand, Québec, Les publications du Québec, 1990, 115 p.

Direction générale de la Sécurité civile, Rapport annuel 1993-1994, Sainte-Foy, 27 p.

Dossier de presse des événements de Saint-Amable, 1990-1992.

FINK, Steven, Crisis management. Planning for the inevitable, New York, Amacon, 1986, 225 p.

FORGUES, Bernard, *La décision en situation de crise*, in Revue Française de Gestion, no. 86, novembre-décembre 1991, pp. 39-45.

GAGNÉ, Jean-Paul, *Vive la roulette russe et à la grâce de Dieu*, in Les Affaires, 26 mai 1990, p. 6.

GORTNER, Harold F., MAHLER, Julianne et Jeanne BELL NICHOLSON, La gestion des organisations publiques, Sainte-Foy, P.U.Q., 1993, 576 p.

Gouvernement du Québec, Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre, Chapitre P-38.1, 1er mars 1993, 10 p.

GROULX, Stéphane, *Saint-Amable: La gestion-santé d'un incendie majeur dans un dépôt de pneus*, in Travail et santé, vol. 7, no. 1, 1991, pp. 27-28.

HOLSTI, Ole R., *Crise, tension et décision*, in Revue Internationale des Sciences Sociales, vol. 23, no. 1, 1971, pp. 61-78.

HUGLO, Christian, *Les aspects internationaux de la prévention et du règlement des risques technologiques et naturels majeurs*, in Revue Française d'Administration Publique, no. 53, janvier-mars 1990, pp. 69-77.

JANIS, Irving L., Crucial Decisions. Leadership in Policymaking and Crisis Management, New York, The Free Press, 1989, 371 p.

KARTEZ, Jack D. et Michael K. LINDELL, *Planning for uncertainty*, in Journal of the American Planning Association, vol. 53, no. 4, 1987, pp. 487-498.

LAGADEC, Patrick, "Gestion des crises. L'audit des plans, l'auscultation des savoir-faire. Approches, méthodes et interrogations.", in Préventique, no. 48, novembre-décembre 1992, pp. 3-8.

LAGADEC, Patrick, La gestion des crises. Outils de réflexion à l'usage des décideurs, Paris, McGraw Hill, 1991, 312 p.

LAGADEC, Patrick, "Le retour d'expérience. De l'analyse des risques à l'analyse des crises", in Préventique, no. 44, mars-avril 1992, pp. 15-21.

LAPIERRE, Jean-William, L'analyse des systèmes politiques, Paris, P.U.F., 1973, 273 p.

LAPORTE, Todd R. et Paula M. CONSOLINI, *Working in practice but not in theory: theoretical challenges of high-reliability organizations*, in Journal of Public Administration Research and Theory, 1(1991), pp. 19-47.

LINDBLOM, Charles E., The Intelligence of Democracy, New York, The Free Press, 1965, 346 p.

LINDBLOM, Charles E., *The Science of "Muddling Through"*, in Public Administration Review, printemps 1959, pp. 79-88.

MACK, Ruth P., Planning on uncertainty. Decision making in business and government administration, New York, Wiley-Interscience, 1971, 221 p.

MARCH, J. G. et H. A. SIMON, Les organisations, Paris, Dunod, 1969, 206 p.

MCLOUGHLIN, David, *A framework for integrated emergency management*, in Public Administration Review, Numéro spécial 1985, pp. 165-172.

Ministère de la Sécurité publique, Direction générale de la Sécurité civile, Service de formation, La sécurité civile au Québec, Manuel de base, Sainte-Foy, 2 mars 1994, 137 p.

Ministère de la Sécurité publique, Direction générale de la Sécurité civile, Plan d'urgence de l'Organisation de Sécurité civile du Québec, Sainte-Foy, 1 septembre 1994, 41 p.

MINTZBERG, Henry, RAISINGHANI, Duru et André THEORET, *The structure of "unstructured" decision processes*, in Administrative Science Quartely, vol. 21, juin 1976, pp. 246-275.

MINTZBERG, Henry, Structure et dynamique des organisations, Paris, Les éditions d'Organisation, 1982, 418 p.

MITTROFF, Ian I., *Crisis management: cutting through the confusion*, in Sloan Management Review, vol. 29, hiver 1988, pp. 15-20.

MORRISON, Helen et Jean-Luc BOURDAGES, Hagersville: L'incendie survenu dans un entrepôt de pneus, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, avril 1990, 22 p.

NEWMAN, Joseph W., Management applications of decision theory, New York, Harper and Row, 1971, 207 p.

PARADIS, Jean-Jacques, Préface pour un gestionnaire de crise, document non-publié, janvier 1993, 8 p.

PETAK, William J., *Emergency management: a challenge for public administration*, in Public Administration Review, Numéro spécial 1985, pp. 3-6.

PFEFFER, Jeffrey, SALANCIK, Gerald P. et Huseyin LEBLEBICI, *The effect of uncertainty on the use of social influence in organizational decision making*, in Administrative Science Quartely, vol. 21, juin 1976, pp. 227-244.

QUARANTELLI, E.L., *Community crisis: an exploratory comparison of the characteristics and consequences of disasters and riots*, in Journal of Contingencies and Crisis Management, vol. 1, no. 2, juin 1993, pp. 67-78.

QUARANTELLI, E.L. (sous la direction de), Disasters. Theory and Research, Beverly Hills, Sage Publications Inc., 1978, 277 p.

SCHOTT, Richard L., *Administrative and organization behavior. Some insights from cognitive psychology*, in Administration and Society, vol. 23, no. 1, mai 1991, pp. 54-73.

SCHNEIDER, Sandra K., *Governmental response to disasters: the conflict between bureaucratic procedures and emergent norms*, in Public Administration Review, vol. 52, no. 2, mars-avril 1992, pp. 135-145.

SIMON, Herbert A., *Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization*, New York, The Free Press, 1976, 356 p.

SIMON, Herbert A., *Decision Making: Rational, Nonrational, and Irrational*, in Educational Administration Quarterly, vol. 29, no. 3, août 1993, pp. 392-411.

SIMON, Herbert A., *Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution*, Edward Elgar Publishing Company, 1992, 224 p.

SMART, Carolyne et Ilan VERTINSKY, *Designs for crisis decision units*, in Administrative Science Quarterly, vol. 22, décembre 1977, pp. 640-657.

SYMONS, Gladys, (sous la direction de), La culture des organisations, IQRC, 1988, 215 p.

't HART, Paul, *Gérer les études de cas comparatives en Administration Publique: l'exemple de la gestion des crises*, in Revue Internationale des Sciences Administratives, vol. 56, no. 2, 1990, pp. 281-300.

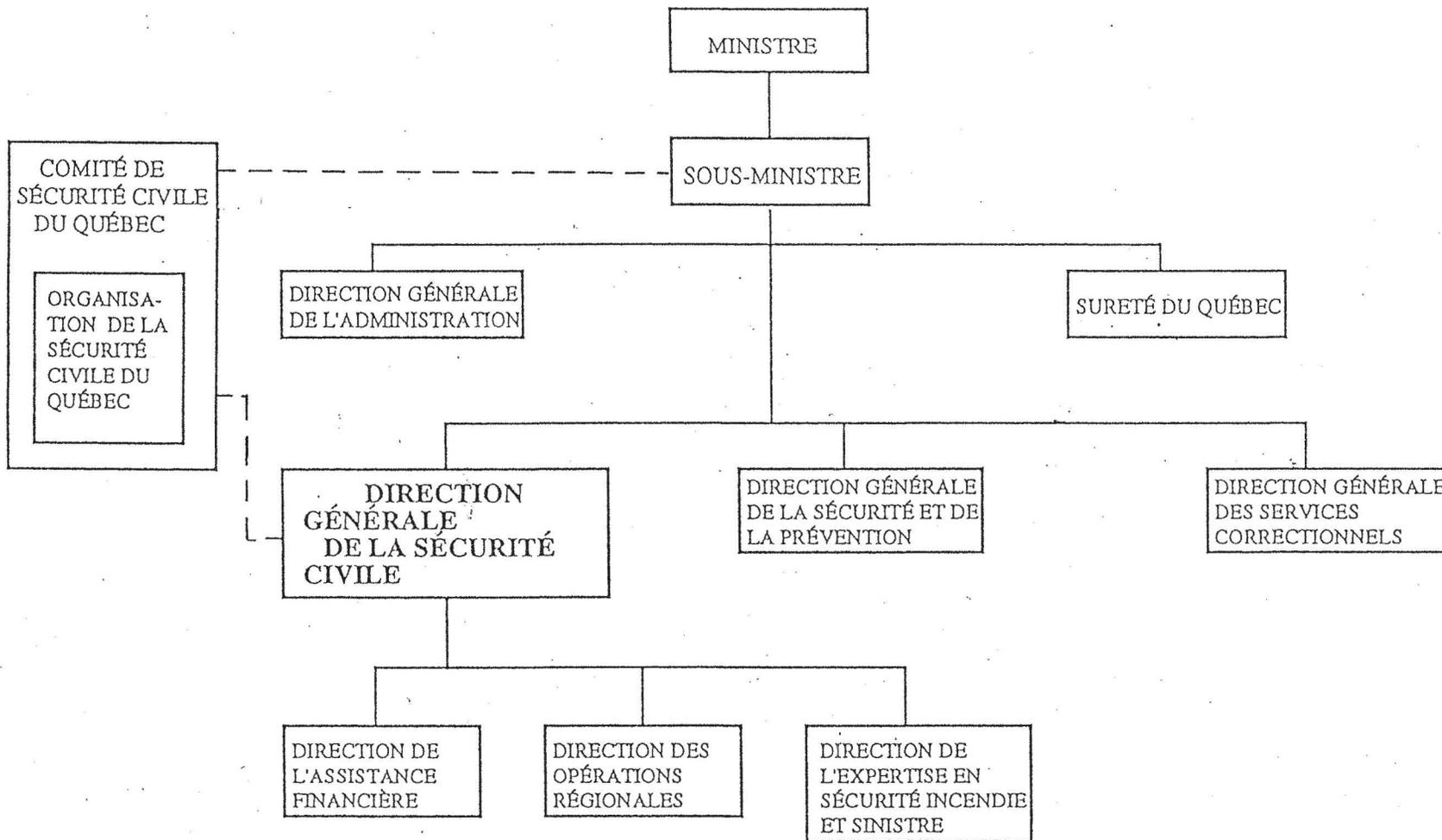
't HART, Paul, ROSENTHAL, Uriel et Alexander KOUZMIN, *Crisis decision making. The centralization thesis revisited*, in Administration and Society, vol. 25, no. 1., mai 1993, pp. 12-45.

THOM, René, *Point de vue de la crise*, in Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, La gestion de crise, La documentation française, Paris, 1991, pp. 9-11.

TREMBLAY, Sylvain, Intervention du gouvernement du Québec à l'occasion de l'incendie d'un dépôt de pneus usagés survenu à Saint-Amable le 16 mai 1990, Rapport-synthèse, Direction générale de la Sécurité civile, août 1991, 33 p.

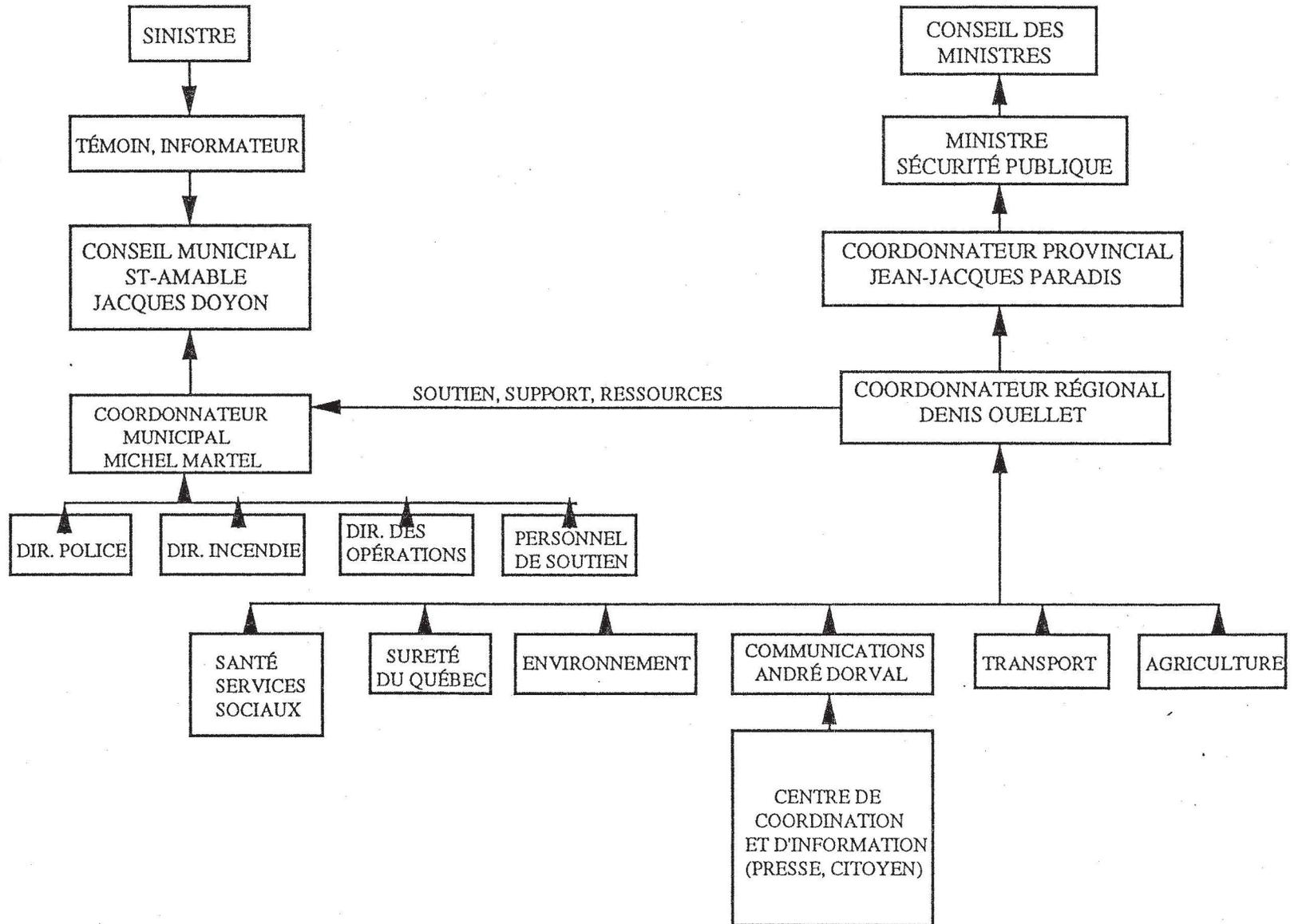
TURGEON, Martin, Risques environnementaux associés au dépôt de pneus de Saint-Amable, ministère de l'Environnement, 20 octobre 1988, 14 p.

WELSCH, Lawrence A. et Richard M. CYERT (sous la direction de), Management decision making, Penguin Books, 1970, 341 p.



ANNEXE 1: ORGANIGRAMME SIMPLIFIÉ DU MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

ANNEXE 2: PLAN D'URGENCE DE L'INCENDIE DE ST-AMABLE



ANNEXE 3

COMPOSITION D'UN PNEU D'AUTO

	%
SBR synthétique (Styrène-butadiène rubber)	26,0
Polybutadiène	8,7
Caoutchouc naturel ou isoprène	6,3
Butyle ou chlorobutyle	3,3
Noir de carbone	24,7
Huile (extendeur)	13,0
Fibres* (incluant la tringle)	13,3
Produits chimiques (oxyde de zinc, soufre, acide stéarique, ...)	4,7
	<hr/>
	Total: 100,0

* Inclus tissus pour pneus en fibres synthétiques et toile en fil métallique.

Source: TURGEON, Martin, Risques environnementaux associés au dépôt de pneus de St-Amable, ministère de l'Environnement, 20 octobre 1988, p. 5.

ANNEXE 4: La chronologie des principaux événements

16 mai 1990

15h15 Alerte d'incendie à la municipalité

15h25 Arrivée des premiers pompiers

15h45 Alerte à la DGSC et à Environnement Canada

16h45 Ouverture du centre de coordination de la C.U.M.

17h00 Début du creusage des tranches de retenues

Interdiction de vol de Transport Canada

17h45 Première réunion de coordination

18h00 Début des opérations du réseau d'urgence radio-amateur (RAQI)

18h30 Arrêt du combat de l'incendie en prévision de l'intervention des avions-citernes

19h00 Arrivée sur le site d'un camion-mousse de la Base militaire de St-Hubert et d'un véhicule d'urgence de IBM à Bromont muni d'applicateur de mousse

20h00 Reprise du combat de l'incendie

20h15 Première conférence de presse

21h15 Arrivée sur le site du coordonnateur provincial

21h45 Deuxième réunion de coordination "L'ensemble du site est en flamme"

22h00 Ouverture du centre de coordination à l'Hôtel de ville de St-Amable

23h00 Deuxième conférence de presse

24h00 Troisième réunion de coordination

17 mai 1990

02h00 Préparation du plan d'évacuation

05h00 Arrêt de tout combat de l'incendie

07h30 Début des travaux pour aménagement d'une route autour du site

Quatrième réunion de coordination

Ouverture d'un centre d'information santé

10h00 Troisième conférence de presse

17h00 Début du pompage des huiles et des eaux contaminées

18h00 Évacuation volontaire des rues Hervé et Williams

19h00 Quatrième conférence de presse

Début de l'opération visant à étouffer l'incendie avec du sable

21h00 Réunion d'information avec les personnes relocalisées

18 mai 1990

09h15 Cinquième réunion de coordination

10h00 Cinquième conférence de presse

18h00 Sixième réunion de coordination

19 mai 1990

07h30 Début des expertises alimentaires (MAPAQ)

09h10 Septième réunion de coordination

10h15 Sixième conférence de presse

15h00 Septième conférence de presse

18h00 Huitième réunion de coordination

23h00 Le feu est complètement recouvert de sable

20 mai 1990

08h00 Réintégration des citoyens relocalisés

09h30 Neuvième réunion de coordination

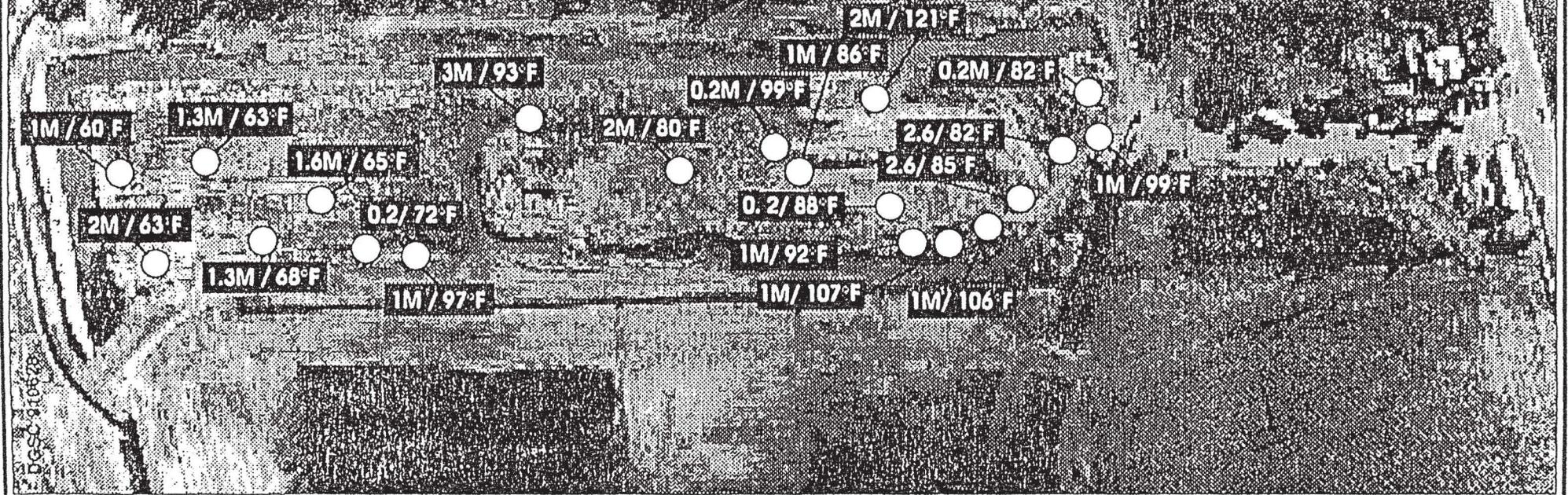
23 mai 1990

17h00 Conférence de presse concernant le programme d'aide financière décrété par le gouvernement (décret 723-90)

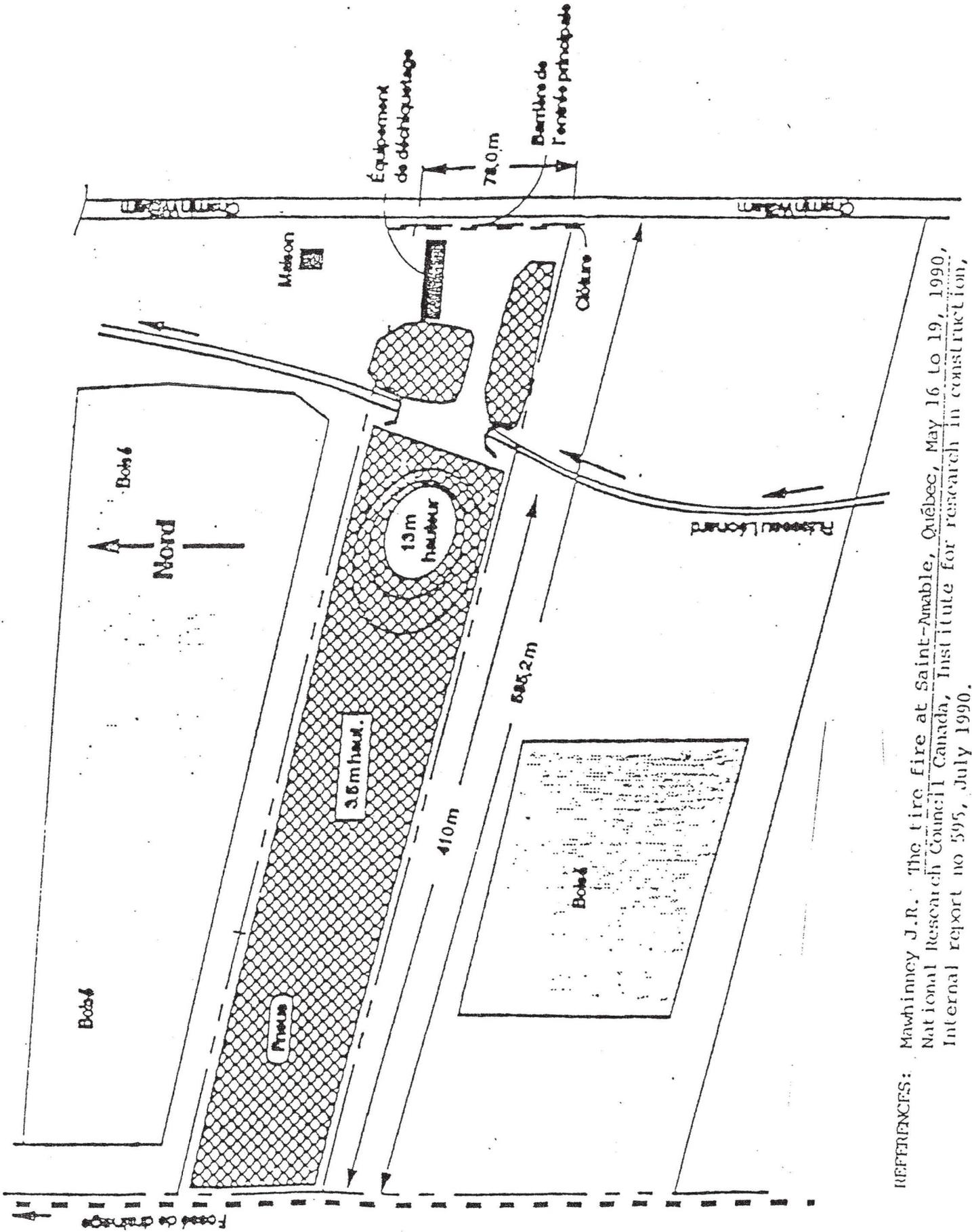
26 mai 1990

16h00 Fin des opérations sur le site

SITE DE PNEUS SAINT-AMABLE



Gouvernement du Québec
Ministère de la Sécurité publique
Direction générale de la sécurité civile



REFERENCES: Mawhinney J.R. The fire at Saint-Anable, Québec, May 16 to 19, 1990, National Research Council Canada, Institute for research in construction, Internal report no 595, July 1990.

ANNEXE 7 Grille d'analyse: Problématisation des variables

1) La centralisation du processus de prise de décisions: est-ce que la prise de décisions en temps de crise est plus centralisée qu'en temps normal?

- qui a l'autorité de décider lors d'une crise? sur quoi?
- est-ce que la composition du groupe affecte la décision?
le groupe partage t-il un objectif?
est-ce que les décisions sont prises par le groupe? ou est-ce plutôt le leader qui prend une décision et en informe les autres membres du groupe?
est-ce qu'il y a des perceptions différentes au sein du groupe?
- est-ce qu'il y a un leader qui se démarque des autres membres du groupe?
- est-ce que les acteurs sont perçus comme étant efficaces?
- est-ce qu'il y a une solution à la centralisation?
- est-ce que l'incendie dans le dépôt de pneus de St-Amable a généré du stress? à quel niveau? quel degré?
- quelles sont les réactions des membres de l'organisation vis-à-vis cette centralisation?
- dans quelle mesure consulte-t-on des organes législatifs? d'autres groupes importants? des experts?

2) La ligne hiérarchique

- est-ce qu'il y a une place pour l'improvisation: en pratique? en théorie?
- est-ce qu'il y a court-circuitage de la ligne hiérarchique? pour quelles raisons?
dans quelles circonstances est-ce accepté et ne l'est pas?
- quels sont les moyens pour contourner la hiérarchie?
- que prévoient les règles dans ce cas? comment les acteurs composent-ils avec ces règles?
- est-ce que les autres membres de l'organisation acceptent ce phénomène?

3) La transmission de l'information

- est-ce qu'il y a une confrontation entre le réseau formel et le réseau informel de communication lors d'une crise? quel type d'info suit chaque réseau?
- l'information est-elle suffisante à une bonne prise de décisions? l'info est-elle de bonne qualité? (sur quel critère peut-on juger si une info est de bonne qualité ou non?)
l'info est-elle pertinente?
- est-il possible de discerner la rumeur du fait? comment cela se fait-il lors d'une crise?

4) Les normes émergentes et les normes bureaucratiques

- est-ce que les attentes de la population étaient connues au début de l'intervention? comprises?

- est-ce que les attentes de la Direction, du Ministère, du Premier ministre étaient connues? comprises?

- quels sont les types de comportements adoptés par les membres de l'organisation?

- est-ce qu'une pression externe est ressentie? par qui? comment? quelle est la réaction face à cette pression? les conséquences?

- quelles sont les normes informelles respectées par l'organisation en temps de crise et que personne ne conteste? comment ces normes composent-elles avec les règles formelles?

- est-ce que la dérogation aux normes formelles est permise? par qui? quand? pourquoi? comment est-elle perçue?

- est-ce que la pression, qui fait passer d'un mode de fonctionnement à l'autre, est tangible? à quel moment? est-ce qu'il y a un signal ou est-ce que cela se fait de façon informelle?