

Du SOS à la remise en question de la mission. Distinction entre les notions d'urgence et de crise et essai de typologie des crises

Par François Miville-Deschênes, le 6 juillet 2014



Catastrophe de Lac Mégantic, Québec, le 6 juillet 2013

Magazine de la Communication de crise et sensible © Juillet 2014

www.communication-sensible.com

Editeur : Observatoire International des Crises (OIC)



ISSN 2266-6575

Du SOS à la remise en question de la mission. Distinction entre les notions d'urgence et de crise et essai de typologie des crises

Les crises arrivent. Elles surgissent, parfois de façon inattendue, le plus souvent à la suite d'une série de circonstances et d'incidents divers. Il est cependant une question qu'on se pose moins souvent : dans quel lieu sociologique se produisent-elles ? Il est clair qu'en de nombreuses occurrences, elles se produisent au sein d'organisations : une grève, une faillite, une contamination, un accident majeur (explosion ou incendie). Mais quand survient une catastrophe naturelle, quand se produit un accident polluant, à qui la chose arrive-t-elle ?

Pour répondre à la question, nous proposons ici d'aborder la question de la crise non pas par sa genèse, qu'il s'agisse d'un acte déclencheur, tel que rapporté notamment par Maisonneuve, Lamarche et Saint-Amand ¹, ou d'un processus, comme le propose Roux-Dufort ² mais par ses impacts. Nous suggérons de sortir de la liste taxonomique habituelle des crises proposée par Lagadec et Roux-Dufort ³ pour explorer l'aval de la crise.

Nous cherchons à opérationnaliser la réponse aux crises pour paver la voie à la gestion des conséquences plutôt qu'à poursuivre sur la lancée de l'annihilation des causes. En termes plus clairs, après avoir éteint le feu, il faut ramasser les cendres et remplacer ce qui a brûlé. Cette approche nous amènera d'abord à distinguer plus précisément les notions d'urgence et de crise. Non seulement la cause doit-elle la plupart du temps être « stoppée » mais encore y a-t-il urgence à le faire. Le nettoyage et la reconstruction semblent parfois moins urgents, moins pressants, mais ils restent néanmoins tout aussi critiques et importants. Selon Roux-Dufort, la crise est un épisode cosmogonique, et « L'événement vu comme un épisode cosmogonique signifie qu'il éclaire autant sur ses prolongements que sur ses origines. » ⁴

Roux-Dufort met de l'avant deux types de processus de crises : d'une part « l'incident de trop dans le prolongement logique de ce qui s'est tramé

précédemment» et d'autre part, donnant comme exemple la sécheresse de 2003 en France, le «catalyseur des déséquilibres et de l'ignorance » qui révèle ses défaillances à toute une société ⁵. En considérant la crise sous l'angle de ses conséquences, il n'importe pas tant de connaître lequel des deux processus a généré la crise que de ramener l'ordre, un ordre ancien ou nouveau, dans la société touchée. Or la responsabilité de ramener l'ordre, dans toute société le moins organisée, est inscrite dans la mission d'au-moins l'une de ses organisations.

Notre démarche n'exclut ni ne renie, bien au contraire, les actions posées ou à poser en amont de la crise, celles qui préviennent les causes justement. Nous considérons simplement qu'il s'agit plutôt de gestion du risque que de gestion de crise. Les communicants appuieront cette gestion du risque par la mise en œuvre de la communication d'acceptabilité, fondée sur le principe de la *Social Licence to Operate*, cet «ensemble de méthodes et moyens destinés à faire connaître et accepter une activité, généralement contestée, par des groupes sociaux, qui seront autant de remparts en situation de crise» ⁶.

Notre propos sera illustré par des exemples, plus particulièrement celui de la catastrophe survenue dans la municipalité de Lac-Mégantic au Québec (Canada) le 6 juillet 2013 alors qu'un train transportant du pétrole brut a déraillé en plein cœur de la ville après s'être mis en marche seul, pour ensuite s'embraser et causer un gigantesque incendie causant la mort de 47 personnes et ravageant le petit centre-ville.

Définitions

Urgences

Le ministère de la Sécurité civile du Canada définit comme suit l'urgence : «*Incident présent ou imminent requérant la coordination rapide des actions, des personnes et des biens, pour protéger la santé, la sécurité et le bien-être des personnes ou limiter les dommages aux biens ou à l'environnement*» ⁷. C'est bien entendu cette même définition qui est reprise dans la *Politique de communication du gouvernement du Canada* ⁸ et qui guide les interventions des communicateurs gouvernementaux canadiens en cas d'urgence. On notera que, dans cette définition, la cause est évacuée. L'urgence est considérée comme un événement qui porte, ou risque de porter, atteinte aux personnes, aux biens ou à l'environnement. Pour notre part, nous allons un peu plus loin, en précisant que l'incident dont il est question constitue une perte de contrôle. Nous proposons donc la définition suivante de l'urgence:

Perte de contrôle qui demande un correctif immédiat afin de prévenir des dommages à la vie ou à la santé des êtres humains ou des animaux, à l'environnement, à la bonne marche des opérations économiques ou à la survie des organisations.

Notre approche est simple : le bon fonctionnement de la société est fondé sur des infrastructures et des façons de faire et ce, dans tous ses aspects, qu'il s'agisse de

prévention des épidémies, de circulation aérienne, de protection de la qualité de l'eau, de terrorisme, etc. La clé de notre définition réside dans cette notion de contrôle et, conséquemment, de sa perte. Dans une société fonctionnelle, le contrôle ne peut véritablement être exercé que s'il inclut des outils ou instruments permettant de le reprendre advenant le cas où on le perdrait. Il s'agit des pompiers, des policiers, des hôpitaux, des lois et règlements, des tribunaux, bref de tous ces corps constitués ou de ces mécanismes vers lesquels on se tourne ou que l'on utilise lorsque ces incidents surviennent.

Pour le reste, les deux définitions s'équivalent – la nôtre est d'ailleurs inspirée de celle du gouvernement canadien – et mettent l'accent sur la nécessité de stopper immédiatement la perte de contrôle afin de prévenir les impacts négatifs sur les humains, les animaux, l'environnement et les institutions car leur survie est en danger.

En cette nuit du 6 juillet 2013 à Lac-Mégantic, les urgences consistaient à :

- Éteindre le feu
- Secourir les personnes prises dans l'incendie
- Leur prodiguer des soins
- Évacuer les personnes du quartier à risque
- Les héberger
- Arrêter l'écoulement de pétrole dans le système d'égout et l'environnement

Crises

Puisque/ nous considérons la crise comme étant liée à l'organisation, nous la relierons aux racines même de celle-ci : sa mission. Car pour trouver le «lieu» de la crise dans cette organisation vue comme l'unité fonctionnelle de base de la société considérée comme un engrenage qui la fait se mouvoir, il faut regarder du côté de l'inaccompli, des lieux où «la raison d'être ne démontre pas qu'elle a raison d'être».

Pour poser un diagnostic de crise, on se demandera donc si les opérations sont toujours menées selon la planification et, et le cas échéant, si elles peuvent l'être selon les processus et le déroulement prévus en cas de rupture. On se demandera si l'organisation a perdu des clients, qui n'auraient plus accès à ses services, qui n'en seraient plus satisfaits ou qui auraient perdu confiance en elle. La crise peut aussi être considérée du point de vue de la gouvernance. Par exemple, les opérations peuvent être menées de façon efficace et cohérente parce que les processus sont bien rodés et que les employés peuvent suivre une planification qui aura été bien diffusée au sein de l'organisation. Mais si la structure de gouvernance est inefficace ou dysfonctionnelle, on arrivera à la fin du cycle prévu dans la planification sans qu'il ne soit relancé ou, s'il se présente des failles ou des ruptures dans les processus, sans que personne ne puisse y remédier, l'organisation fera face à une crise certaine.

En poussant plus loin la réflexion, on constate que le dénominateur commun à ces «lieux de crise» est l'incapacité de l'organisation à remplir sa mission. Cette incapacité, c'est le résultat de toute crise, celui qui la définit quelles que soient ses

causes. Car si la crise est une rupture si cruciale, si fondamentale, c'est qu'elle affecte la fondation même de l'organisation, c'est-à-dire sa raison d'être, sa mission.

Il y a une distinction à faire entre la cause, qui appelle une gestion de l'urgence, et les conditions de son avènement qui détermineront, quant à elles, les stratégies de gestion de la crise engendrée et dont l'urgence sera le symptôme. Considérons un incendie. Il y a certes urgence à l'éteindre, comme ce fut le cas à Lac-Mégantic, et ce, qu'il soit accidentel ou intentionnel. En cas d'accident, pour prévenir la crise, on s'assurera que les conditions favorables à l'éclosion d'un incendie ne se reproduisent plus. Dans le second cas, l'incendie intentionnel, on tentera d'arrêter les responsables pour éviter les récidives. Dans un cas comme dans l'autre, une fois l'urgence passée, la menace d'autres impacts négatifs mène à la crise. Dans l'un et l'autre cas, ce ne seront pas non plus ceux qui ont mis fin à l'urgence (pompiers) qui mettront fin à la crise. Ce seront d'autres intervenants œuvrant à la sécurité des installations ou à la lutte au crime qui seront habilités à désamorcer la menace.

Nous proposons donc la définition suivante de la crise :

«Une situation dans laquelle une organisation se retrouve dans l'incapacité, en tout ou en partie, de remplir sa mission ou menacée de l'être ».

Notre définition n'est pas sans rappeler celle de Seeger, Sellnow et Ulmer: «A specific, unexpected, and non-routine event, or series of events, that create high levels of uncertainty and threaten, or are perceived to threaten, an organization's high priority goals». ⁹

La politique du gouvernement canadien en matière de communication, pour sa part, affirme que : «Une « crise » est une situation qui porte atteinte en quelque sorte aux convenances, aux traditions ou aux valeurs, à la sécurité ou à la protection du public, ou encore à l'intégrité du gouvernement» ¹⁰. Bien qu'assez peu précise, cette définition est aussi fondée sur les impacts de la crise plutôt que sur ses causes.

Mais revenons à l'exemple de Lac-Mégantic pour décortiquer la crise qui a suivi l'urgence.

Parmi les organisations incapables de remplir leur mission, en tout ou en partie, on trouvera la municipalité, qui doit fournir aux commerçants et aux résidents du centre-ville dévasté un lieu de vie et d'opérations commerciales, des espaces de lotissement, un système routier, l'eau courante, l'électricité, bref les commodités urbaines.

La compagnie Montreal, Maine and Atlantic (MMA), propriétaire et opératrice du train qui a déraillé, fait face à une crise de confiance, résultant de sa défaillance opérationnelle et du drame qui en a résulté. Tant les clients que les autorités qui légifèrent (en l'occurrence Transport Canada) lui ont effet retiré leur confiance.

Transport Canada, pour sa part, a dû prendre des mesures concrètes afin de respecter sa mission de sécurité des transports et ainsi éviter la crise.

«Le Ministère est en contact avec les représentants locaux et avec Chemin de fer Montréal, Maine & Atlantique... Le Bureau de la sécurité des transports du Canada mène une enquête approfondie afin de déterminer les causes de l'incident. Un observateur ministériel a été nommé et me tiendra au courant des progrès de l'enquête. Si des lacunes sont décelées, nous n'hésiterons pas à prendre les mesures nécessaires », déclarait le ministre des Transports dès le 7 juillet ¹¹. Le lendemain, il ajoutait « Nous collaborons pleinement à l'enquête du Bureau de la sécurité des transports du Canada. Un observateur ministériel a été nommé et me tiendra au courant des progrès de l'enquête. Je n'hésiterai pas à prendre des mesures immédiates si des lacunes sont décelées sur le plan de la sécurité » ¹², en plus d'une litanie d'affirmations amenées comme autant de preuves que le Ministère remplissait bel et bien sa mission. Le 23 juillet, c'est une injonction ministérielle qui rappelait aux compagnies ferroviaires leurs obligations en vertu de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* ¹³. Le 17 octobre, le Ministère resserre certaines normes de sécurité relatives au transport des marchandises dangereuses ¹⁴; le 10 janvier 2014, il émet de nouvelles normes sur les wagons-citernes ¹⁵.

Quant à la MMA, elle a fait bien piètre figure en publiant notamment un communiqué dont la version française n'avait aucun sens tant la traduction de l'anglais en était mal faite et dans lequel elle affirmait avoir mené sa propre enquête, collaborer à celle des autorités publiques et avoir envoyé du personnel à Lac-Mégantic pour aider la population. Aucune explication, aucune intention manifestée de revoir ses processus ¹⁶. D'ailleurs, la MMA n'a jamais pu sortir de la crise. En dette de 90 millions de dollars, elle s'est rapidement placée sous la protection de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers* ¹⁷ pour finalement être vendue, marquant ainsi son incapacité à remplir sa mission.

Autre organisation dont la mission a été remise en question : le corps de pompiers. Il risque d'être jugé inadéquat parce que trop petit ou mal entraîné pour éteindre un incendie d'envergure «normale» (ou habituelle), planifiable (ex. l'incendie d'une résidence) ou si l'incendie prend des proportions insoupçonnées, donc non planifiée), à laquelle la structure sociale ne peut offrir de réponse adéquate, c'est alors potentiellement la crise car la structure sociale n'est plus en mesure de remplir sa mission (ex. La municipalité n'est pas en mesure d'assurer la sécurité des citoyens parce que ses pompiers sont trop peu nombreux ou non préparés à affronter ce qu'ils combattent). On se référera ici au feu de forêt de 2013 à Prescott (Arizona) au cours duquel 19 jeunes pompiers volontaires ont perdu la vie.

À Lac-Mégantic, comme à Prescott, c'est la deuxième possibilité qui s'est produite. L'incendie avait tellement de force que les pompiers de la municipalité n'ont pas pu le contrôler assez rapidement pour sauver la vie des victimes. Nous verrons plus bas que certaines mesures à cet effet ont été prises dans le cadre d'initiatives plus larges. Mais il y a plus encore. La localisation de la plupart des victimes dans un même établissement du centre-ville à proximité de la voie ferrée (le désormais

fameux Musi-Café) fait qu'il n'aurait de toute façon peut-être pas été possible de sauver ces vies. Du coup, la crise change de registre, touchant non pas la capacité de la municipalité à éteindre l'incendie mais celle des autres ordres de gouvernement d'assurer un transport ferroviaire sécuritaire des matières dangereuses dans les villes traversées par des rails. Les mesures de Transport Canada mentionnées plus haut démontrent bien cet aspect.

Responsabilités organisationnelles et personnelles

On pourra rétorquer avec raison que les responsabilités organisationnelles consistent en la délégation de responsabilités personnelles à une organisation justement. Il convient en effet d'analyser cet aspect. La responsabilité première de protéger sa vie et celle des êtres ou du patrimoine naturel dont on a la charge, revient à l'individu. Cela dit, depuis que l'homme s'est doté de structures sociales, la responsabilité de la protection a été déléguée à une entité organisationnelle. Dans le système féodal, le seigneur devait théoriquement protéger ses sujets qui, en retour, devaient faire fructifier ses terres. À notre époque où les structures sociales sont beaucoup plus complexes et élaborées, cette responsabilité est déléguée à des composantes institutionnelles très souvent distinctes mais néanmoins intégrées à une forme quelconque de gouvernement. Bien que le citoyen ait la responsabilité première d'éteindre le feu dans sa demeure, il a aussi la responsabilité d'appeler les pompiers à la rescousse car la responsabilité d'éviter que le feu ne se propage à l'ensemble de la collectivité leur est dévolue. Dans ces circonstances, lorsqu'une urgence devient incontrôlable faute de ressources institutionnelles adéquates, l'institution concernée entre en crise car elle ne peut plus assurer sa mission d'assurer la sécurité. Dans le cas d'un incendie, si les pompiers municipaux et les forces de l'ordre sont en mesure d'éteindre le feu et de protéger ceux et ce qui doit être protégé dans un délai planifiable et planifié, il n'y a pas crise. Il y a simplement une urgence contrôlée. À l'inverse, il y a crise au sein de ces institutions civiles et, par extension dans l'environnement social dans lequel elles s'insèrent, lorsqu'elles perdent le contrôle de l'urgence.

Quoi qu'il en soit, la frontière reste floue entre responsabilité individuelle assumée par l'individu et la responsabilité individuelle collectivement déléguée à une organisation.

À preuve, la Province de Québec poursuit trois employés de la MMA pour négligence criminelle extrayant ainsi des individus de leur environnement organisationnel et les obligeant, comme pour boucler la boucle, à faire face à leurs responsabilités personnelles¹⁸.

Essai de typologie des crises

Nous avons postulé que le lieu sociologique où se situe la crise est l'incapacité, totale, partielle ou appréhendée, pour une ou plusieurs organisations de remplir sa mission. En gardant le cas de Lac-Mégantic comme exemple principal, examinons maintenant les types d'impacts provoqués par cette incapacité. Ce faisant, nous pousserons encore plus l'analyse du concept de crise laquelle peut toucher

différents aspects de l'expérience humaine allant de la survie pure et simple à la protection des droits de la personne

Type 1 : menace à la vie et à la sécurité

Les crises du premier type sont celles qui mettent en péril la vie et la santé des humains et/ou des animaux et de l'environnement. Les situations d'urgence qui peuvent les provoquer sont d'ordres divers, allant des catastrophes naturelles aux attaques terroristes en passant par les incendies, les contaminations bactériologiques ou par déversement de produits toxiques. C'est le type de crise qui se confond le plus souvent avec l'urgence car lorsque la cause disparaît (tempête, crue des eaux) ou est stoppée (incendie), la gestion de crise consiste à redonner aux humains et autres organismes vivants la santé et conditions de vie assurant cette santé.

Dans le cas de Lac-Mégantic, on peut mesurer cet aspect de la gestion de crise à la capacité des instances municipales et provinciales à prodiguer des soins médicaux aux blessés, à procurer abri et nourriture à ceux qui avaient été évacués ou dont le domicile avait brûlé ainsi qu'à nettoyer les sols et les eaux contaminés par le pétrole s'écoulant des wagons déraillés. Si la catastrophe avait eu lieu en janvier plutôt qu'en juillet, si les blessés avaient été très nombreux, la gestion de cet aspect de la crise en aurait été rendue beaucoup plus difficile.

C'est d'ailleurs dans un esprit d'amélioration de l'efficacité des corps de pompiers en régions, et donc de diminution des risques, que certains chefs de pompiers militent en faveur de regroupements des unités locales en structures plus larges et plus performantes¹⁹. C'est aussi dans la même veine que le gouvernement du Québec, dans son budget déposé le 4 juin 2014, réserve des fonds pour la mise en place d'un programme pour la formation des pompiers volontaires et à temps partiel dans les municipalités, ce qui signifie les petites municipalités²⁰.

Type 2 : menaces au bon déroulement des opérations socio-économiques

Ce deuxième type ne concerne plus les crises qui mettent en péril la vie ou menacent la sécurité. Il couvre plutôt les événements qui nuisent aux opérations courantes d'une société et qui occasionnent des pertes économiques ou sociales. Citons comme exemples les pannes de réseaux informatiques ou électriques, les grèves, le manque de liquidités et les faillites, les manifestations populaires (blocages de routes, occupation de locaux, brouillage d'ondes, etc.) et les pénuries. Dans la plupart des cas, les impacts seront soit des pertes de revenus, pour les organisations qui ont comme mission d'en générer, et l'incapacité de livrer ce qui doit être livré, comme des biens et services ou des programmes. Quant aux causes, certaines restent les mêmes que pour le premier type, allant des catastrophes naturelles aux actes terroristes, tandis que s'y ajoutent d'autres qui relèvent de la «gestion du contrat social» (contestations menant à la grève ou à la désobéissance civile). À propos de ces dernières, on notera le concept de services essentiels en vertu duquel, en cas de grève, certains postes dans les hôpitaux, les corps de police

et de pompiers, ne peuvent jamais être en grève afin de ne pas mettre en péril la sécurité des citoyens et éviter ainsi les crises de type 1.

Dans le cas de Lac-Mégantic, le type 2 est illustré par les pannes de courant, par l'incapacité des commerçants à commercer (faute de locaux disponibles), par la fermeture des artères du centre-ville, et autres. Autrement dit, la ville ne pouvait plus remplir sa mission de fournir des espaces aux commerçants et autres gens d'affaires pour y exercer leurs activités ce qui fait que ces derniers ne pouvaient remplir leur mission de vendre leurs biens et services.

Et cette crise peut perdurer. En mai 2014, les commerçants se plaignaient du dédale bureaucratique dans lequel ils avaient dû se hasarder, ce qui a ralenti la reconstruction, notamment pour ceux dont le local n'avait pas été rasé par l'incendie ²¹. Déjà, il avait fallu attendre jusqu'au 6 avril 2014 pour qu'un passage permettant aux piétons et cyclistes de traverser la rivière Chaudière, qui sépare la ville en deux, soit rétabli, facilitant ainsi les opérations quotidiennes. C'est aussi au cours de cette même période que la mairesse Roy-Laroche a organisé des tables de discussion aux quelles les citoyens étaient invités à penser ensemble l'avenir de leur ville ²².

Type 3 : menace à la capacité de gouverner

Suite logique ou corollaire du type 2, le type 3 se caractérise par une incapacité pour les instances gouvernantes d'exercer leur pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire. Ce sont les opérations de gouvernance qui sont menacées ou paralysées.

C'est une crise de ce type qu'a frôlé l'Allemagne en février 2014, lorsque la survie de la coalition formant le gouvernement a été mise en péril à la suite du scandale dans lequel a été impliqué le ministre Hans-Peter Friedrich et qui a mené à sa démission. On notera que ce n'est pas la démission qui a provoqué la crise (il existe des mécanismes permettant de remplacer facilement un ministre) mais bien la nature des actes qui lui étaient reprochés, lesquels mettaient en jeu le bien-fondé même de la Coalition ²³.

Le Liban vit présentement ce type de crise alors que les partis formant le gouvernement n'arrivent pas à s'entendre sur un candidat et que le mandat du président sortant s'est terminé. La crise n'est pas à son paroxysme puisqu'un mécanisme permet la nomination d'un président intérimaire mais elle est assez importante pour qu'une demande d'amendement à la Constitution, modifiant les règles de l'élection, soit proposée ²⁴.

Et c'est pour éviter ce type de crise que le conseil municipal de Lac-Mégantic a demandé en juillet 2013 une dérogation à la loi obligeant les municipalités du Québec à tenir des élections à tous les quatre ans. Le vote était fixé au 3 novembre, la mairesse et les conseillers ont estimé qu'une élection pouvait être préjudiciable à la gestion de la crise ²⁵. En effet, d'une part, une campagne électorale aurait pris trop du temps des élus, temps qu'ils n'auraient pas pu consacrer à la gestion de la crise.

D'autre part, une nouvelle équipe au conseil municipal aurait perdu un temps précieux à se familiariser avec tous les aspects de la situation. Le report de l'élection a été approuvé par le gouvernement du Québec, et le conseil reste en place pendant deux années additionnelles sans avoir à se faire réélire. En novembre 2015 toutefois, la municipalité devra tenir des élections mais le mandat des élus ne sera que de deux ans de façon à tenir un autre scrutin en 2017 en même temps que le reste de la province.

Type 4 : crise idéologique ou menace aux droits et libertés

Ce quatrième type de crises nous amène à approfondir la notion de mission pour toucher les valeurs que défend cette dernière. Plus philosophique comme concept, il n'en comporte pas moins des impacts importants, primordiaux même, puisqu'ils remettent en cause les fondements de l'organisation sociale. Les crises idéologiques tirent le plus souvent leur origine de luttes pour acquérir certains droits ou pour abolir des exclusions. Longue lutte pour la reconnaissance et la mise en œuvre du principe d'égalité, l'histoire des africains-américains regorge d'exemples de crises du type 4.

En France, la loi Taubira sur le mariage pour tous modifie une partie de la mission de l'État français, lequel a la responsabilité de marier des couples ou, au besoin, de dissoudre des mariages. La question qui se pose ici est celle des valeurs qui sous-tendent cette responsabilité. Celle-ci existe-t-elle en vertu de la survie de l'espèce ou de l'importance de sceller civilement un lien interpersonnel privé (par opposition à professionnel ou civil)? Les diverses manifestations publiques qui ont eu lieu et se poursuivent, qu'elles appuient ou dénoncent la loi, ne sont que la pointe d'un iceberg et ne définissent pas la crise. Ce sont plutôt les tensions qui sont apparues, qui risquent de bouleverser le tissu social et qui génèrent une situation qui pourrait faire dire que le pays est en crise.

Dans le cas de Lac-Mégantic, l'une des options pour s'assurer que la crise de juillet 2013 ne se reproduira pas, serait de changer le tracé du chemin de fer pour lui faire contourner la ville au lieu de la traverser comme c'est le cas maintenant. Or la question que pose le ministre des Affaires municipales, Pierre Moreau, est la suivante : «Est-ce que le fait d'agir d'une façon à Lac-Mégantic constitue une iniquité pour l'ensemble des autres municipalités ou une obligation d'agir de la même façon? Auquel cas, vous avez une idée très rapide des coûts qui seraient engendrés». Car 500 autres municipalités du Québec sont traversées par une voie ferrée²⁶. La valeur en jeu est donc l'équité et le souci de la respecter démontre bien la distinction entre urgence et crise. Lorsque le déraillement s'est produit à Lac-Mégantic, occasionnant une catastrophe et des opérations d'urgence, personne n'a remis en question la nécessité de concentrer tous les efforts et les ressources possibles pour stopper les ravages. Plus tard, un consensus social tacite semble s'être établi sur le fait qu'il fallait aider la municipalité à reprendre ses opérations. Mais lorsque l'on en arrive aux actions préventives, il est logique de considérer tous les lieux où une crise est possible de survenir et non seulement le lieu où elle est effectivement survenue. La question est assez importante pour que le

gouvernement du Québec se donne le temps de bien évaluer les coûts et les risques avant de procéder à la construction de cette voie de contournement. On ne saurait mettre trop l'accent ici sur l'importance de la communication sensible qui devra s'établir entre le gouvernement, la municipalité de Lac-Mégantic et les autres municipalités potentiellement à risque.

Notes sur la «crise» d'image

Parmi les causes possibles à une incapacité ou une capacité diminuée à conduire ses opérations (crise de type 2), l'une se démarque des autres : la perte de confiance. Or, si la perte de confiance d'un individu envers une organisation n'a que peu d'impact, c'est le poids du nombre qui fait la différence. Ce nombre, cette masse critique, se constitue en quelque sorte par la communication vue ici comme l'acte social qui permet l'échange d'informations et d'opinions entre individus. Deux types de communications entrent ici en jeu : la communication médiatique et la communication interpersonnelle. Par la première, des organes de presse (journaux, radios, télévisions, sites web) relaient informations et opinions à une masse d'individus, contribuant ainsi à disséminer ces faits et jugements au sein d'une population donnée. Quant à la communication interpersonnelle, ses canaux de transmission sont plutôt le bouche à oreille (en personne ou par téléphone) et l'écrit (lettre, fax, email). Depuis l'avènement du web 2.0 cependant, elle inclut aussi les médias sociaux, qui par l'entremise des réseaux auxquels ils connectent l'individu, accroissent de façon exponentielle la vitesse de constitution d'une masse critique qui partage une même information et une même opinion. Si ces dernières véhiculent une image négative d'une organisation, celle-ci risquera sans nul doute de perdre la confiance de ladite masse, ce qui nuira à ses opérations (généralement la vente de produits ou la prestation de services).

C'est cette image négative formée et diffusée à l'échelle planétaire à une vitesse qui frôle l'instantanéité que l'on nomme «*bad buzz*». Il importe de souligner ici que si la vitesse est ici un élément clé, elle ne définit pas la nature de la crise potentielle. Quelle que soit la vitesse à laquelle le *bad buzz* se forme et grandit, il ne constitue seulement qu'un signal que quelque chose ne tourne pas rond. C'est donc sur ce quelque chose qu'il faut agir pour prévenir ou stopper la crise. Ainsi, lorsqu'ils décrivent les actions à poser lorsque se produit l'un des trois types de «crises» susceptibles de se produire sur les réseaux sociaux (communicationnelles, structurelles, émotionnelles), Boussicaud et Dupin en viennent toujours à décrire des situations qui se situent hors des médias sociaux, tels le changement de logo de la compagnie Gap, la mauvaise qualité d'un produit ou un licenciement. Ces situations se seraient produites et auraient eu les mêmes conséquences avec ou sans les médias sociaux. Il ne faut donc pas confondre la part de la mission qui ne peut être remplie avec la vitesse à laquelle cette incapacité se produit ²⁷. Que l'opinion négative se forme dans les marchés publics, dans les cafés du coin ou sur Twitter, ne change rien à la nature de l'incapacité à remplir sa mission, si tel est le cas.

Conclusion

Que pouvons-nous, d'ores et déjà, tirer comme conclusions, ne seraient-ce que préliminaires, notamment à partir du cas de Lac-Mégantic?

Une première conclusion, assez évidente, est que nous vivons dans un environnement qui n'a pas été conçu pour ce que nous lui demandons. Ainsi, Lac-Mégantic a été fondée au milieu du 19^e siècle pour prendre son essor commercial et industriel en 1879, avec l'arrivée du chemin de fer qui lui ouvrait déjà la voie tant vers l'est du Québec que vers l'État américain du Maine²⁸. Et comme bien d'autres villes du monde occidental, elle grandira de part et d'autre de sa gare et des rails. Mais la situation a bien évolué depuis 136 ans. Les matières dangereuses, dont le pétrole brut, sont de plus en plus fréquemment transportées en même temps que la technologie s'est raffinée. Dans les dernières années uniquement, le transport ferroviaire de pétrole brut en Amérique du Nord, par les deux principaux transporteurs canadiens, est passé de 500 à environ 140 000 wagons-citernes comme nous l'indique une étude du Sénat canadien initiée le 28 novembre 2012, soit quelques mois avant la catastrophe de Lac-Mégantic²⁹.

Par ailleurs, les avancées technologiques permettent dorénavant de construire des wagons-citernes de type DOT-111, utilisés pour le transport du brut au Canada et aux États-Unis, qui soient plus sécuritaires que ceux qui ont déraillé à Lac-Mégantic, lesquels avaient été construits selon les anciennes normes et pas encore retirés de la circulation, la réglementation n'ayant pas suivi l'évolution technologique assez rapidement³⁰. L'une des recommandations du Sénat est d'ailleurs d'accélérer l'adoption de la nouvelle norme.

Le Sénat recommande aussi, et c'est peut-être encore plus important pour la prévention d'autres crises comme celle de Lac-Mégantic: *«Que le gouvernement fédéral prenne l'initiative d'une révision majeure et indépendante du régime de sécurité, des normes et des pratiques du secteur ferroviaire canadien afin d'améliorer sensiblement la sécurité du transport ferroviaire de matières dangereuses au Canada»*³¹. Plus loin dans le rapport, il décrit le principe qui, suppose-t-on, devrait guider le gouvernement à cet égard, soit l'obtention «contrat social», analogue à la *Social Licence to Operate* :

«L'obtention d'un permis social est essentielle pour permettre aux infrastructures prévues à cet effet de transporter des hydrocarbures ou tout autre type de produit dangereux...Mme Brenda Kenny, présidente-directrice générale de l'Association canadienne de pipelines d'énergie, a évoqué le fait que, dans le climat actuel, il ne suffit plus d'obtenir un permis de l'organisme de réglementation pour pouvoir réaliser des projets d'énergie. Il faut désormais comprendre que la sécurité publique n'est plus seulement un enjeu technologique; elle implique également la création d'un sentiment général de sécurité et de confiance à l'égard du fonctionnement des installations et des organismes qui réglementent leur exploitation. C'est pourquoi un système de sécurité solide, une volonté explicite de protéger l'environnement, la transparence, des consultations précoces et l'inclusion permanente du public

*constituent des conditions essentielles à l'obtention du « permis social » de construire ou d'exploiter des systèmes énergétiques*³².

Nous interprétons cette démarche comme une manière de dresser le bilan de ce qui existe parfois depuis longtemps comme équipements, infrastructures et façons de faire de façon à y adapter le commerce actuel, et notamment le transport, des produits pétroliers.

Par ailleurs, toujours dans notre monde où les changements se précipitent de plus en plus rapidement, il faut non seulement apprendre à identifier et à analyser les situations à risque mais aussi mieux organiser la réponse aux urgences et aux crises. Le plaidoyer des chefs pompiers évoqué plus haut pour un regroupement des forces régionales en est un signe. Et ce n'est pas le seul problème. Lors du Forum sur la sécurité incendie 2012, Michel Richer, directeur général de l'École nationale des pompiers, évoquait des problèmes de financement, une baisse des demandes d'admission et un manque d'infrastructures de formation et de qualification professionnelle³³. À un atelier du même forum, on évoquait par ailleurs, la baisse du nombre des pompiers volontaires, surtout présents dans les petites villes, ainsi que les problèmes de formation et de reconnaissance qu'ils rencontrent³⁴.

En ce qui concerne la réponse à la crise dans les opérations qui ont résulté du déraillement et de l'incendie, nous avons déjà mentionné les tracasseries paperassières et bureaucratiques auxquelles les commerçants et autres gens d'affaires se sont heurtés, signe du manque de préparation des institutions gouvernementales face à une situation de cette ampleur.

L'instauration par le gouvernement français, il y a quelques mois, de Zones de sécurité prioritaires pour lutter contre la délinquance, dont les manifestations sont susceptibles de générer, séparément ou en même temps, l'un ou l'autre des quatre types de crises, nous apparaît comme un effort de structuration de la réponse à un phénomène jugé critique³⁵.

Le gouvernement canadien a, pour sa part, adopté une approche globale en mettant à la disposition de ses institutions et de leurs gestionnaires, un *Cadre stratégique de la gestion du risque*, entré en vigueur en août 2010³⁶. Jusqu'à quel point Transport Canada en a-t-il fait usage au cours des trois années ayant précédé la crise de Lac-Mégantic? Nous ne saurions le dire. Toutefois, et bien que ne faisant aucunement référence à ce cadre, le comité permanent sénatorial prône l'instauration d'une culture de la sécurité dont la définition a été élaboré par Transport Canada et à laquelle ont souscrit les deux principaux transporteurs ferroviaires canadiens, la compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et le chemin de fer canadien Pacifique limité³⁷. Ces documents et principes n'ont pas suffi pour éviter la tragédie de Lac-Mégantic car une culture ne s'implante pas en trois ans même si ses principes sont louables :

«La culture de sécurité d'une organisation est le produit des valeurs, des attitudes, des perceptions, des compétences et des modes de comportement individuels et collectifs qui déterminent l'engagement envers le système de gestion de la santé et de la sécurité de l'organisation, ainsi que le style et la compétence de l'organisation en cette matière»³⁸.

Nous semblons être sur la bonne voie cependant en mettant de l'avant une approche systémique pour adapter l'analyse et la mise en œuvre des opérations à une réalité qui semble trop souvent nous dépasser.

François Miville-Deschênes, le 6 juillet 2014

A propos

François Miville-Deschênes est Consultant en communication

Titulaire de deux maîtrises, l'une en Histoire et l'autre en Communications publiques, de l'Université Laval à Québec, François Miville-Deschênes a fait carrière dans la fonction publique canadienne où il a touché à tous les aspects de la communication organisationnelle, des relations de presse locales aux événements internationaux en passant par la communication interne et de crise. Il agit maintenant comme consultant et enseigne à temps partiel au programme de Communications sociales de l'Université Saint-Paul d'Ottawa.

Notes

1. Danielle Maisonneuve, Jean-François Lamarche et Yves Saint-Amand, *Les Relations publiques : Dans une société en mouvance*. 3^e édition. Presses de l'université du Québec. Québec, 2003. p 344-345.
2. Christophe Roux-Dufort, La vulnérabilité organisationnelle à la loupe : entre fragilité et ignorance. *Télescope*, vol. 16, no 2, printemps-été 2010, p. 1-21
3. Thierry Libaert, *La communication de crise*, Dunod, Paris, 2005, p. 26, fig. 1.2 et 1.3)
4. Christophe Roux-Dufort, «La vulnérabilité organisationnelle à la loupe : entre fragilité et ignorance», *Télescope*, vol. 16, no 2, p.16
5. Christophe Roux-Dufort, La vulnérabilité organisationnelle à la loupe : entre fragilité et ignorance. *Télescope*, vol. 16, no 2, printemps-été 2010. p. 18
6. Didier Heiderich et Natalie Maroun, «Relations publiques de crise. Une nouvelle approche structurelle de la communication en situation de crise». *Magazine de la Communication de crise et sensible*. Janvier 2014.
7. Site web de Sécurité publique Canada, <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/mrgnc-rspns-pln/index-fra.aspx#a60>, consulté le 22 février 2014
8. Site web du Secrétariat du conseil du Trésor du Canada <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12316§ion=text> consulté le 15 juin 2014
9. Matthew W. Seeger, Timothy L. Sellnow et Robert R. Ulmer. *Communications and Organizational Crisis*. Greenwood Publishing Group. 2003, p. 233
10. Site web du Secrétariat du conseil du Trésor du Canada, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12316§ion=text> consulté le 15 juin 2014
11. Communiqué de presse de Transport Canada *Déclaration du ministre Lebel relativement à un incident ferroviaire survenu à Lac-Mégantic (Québec)*, 7 juillet 2013. <http://news.gc.ca/web/article-fr.do?mthd=advSrch&ctr.page=11&ctr.dpt1D=6695&nid=756319> consulté le 21 avril 2014
12. Communiqué de presse de Transport Canada. Le ministre lebel fait une déclaration au sujet du déraillement survenu à Lac-Mégantic. 8 juillet 2013. <http://news.gc.ca/web/article-fr.do?mthd=advSrch&ctr.page=11&ctr.dpt1D=6695&nid=756329> consulté la dernière fois le 15 juin 2013)
13. Communiqué de presse. Transport Canada. 13 juillet 2013, *Transports Canada annonce une injonction ministérielle pour renforcer la sécurité ferroviaire* <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=831429> consulté le 21 avril 2014
14. Communiqué de presse. Transport Canada. 17 octobre 2013. *Le gouvernement Harper prend des moyens pour accroître la sécurité du transport des marchandises dangereuses* <http://news.gc.ca/web/article-fr.do?mthd=advSrch&ctr.page=7&ctr.dpt1D=6695&nid=781739> consulté le 21 avril 2014
15. Communiqué de presse. Transport Canada. 10 janvier 2014 *Transports Canada agit pour accroître la sécurité du transport des marchandises*

- dangereuses*. <http://news.gc.ca/web/article-fr.do?mthd=advSrch&crtr.page=3&crtr.dptID=6695&nid=808769> consulté le 21 avril 2014
16. Presse canadienne dans *Les Affaires*, «Le nouveau propriétaire de la MMA prévoit le retour du pétrole sur les rails» <http://www.lesaffaires.com/secteurs-d-activite/transport/le-nouveau-proprietaire-de-la-mma-prevoit-le-retour-d-u-petrole-sur-les-rails/569005> consulté le 6 juin 2014
Geneviève Proulx, *Tragédie à Lac-Mégantic. Faillite de MMA : délai supplémentaire accordé*. Société Radio-Canada, 9 octobre 2013. <http://www.radio-canada.ca/regions/estrie/2013/10/09/002-faillite-mma-delai-accorde.shtml> consulté le 6 juin 2014)
17. Annabelle Blais, «La MMA et trois employés accusés au criminel», *La Presse*, 12 mai 2014. <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/tragedie-a-lac-megantic/201405/12/01-4766050-la-mma-et-trois-employes-accuses-au-criminel.php> consulté le 6 juin 2014
18. David Santerre, «Les pompiers militent pour se regrouper», *La Presse*, 30 janvier 2014. <http://www.lapresse.ca/actualites/dossiers/drame-a-lisle-verte/201401/30/01-4733836-les-pompiers-militent-pour-se-regrouper.php>, consulté le 6 juin 2014.)
19. Site web du ministère des Finances du Québec. Budget 2014-2015. <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2014-2015a/fr/documents/Planbudgetaire.pdf>
20. Maxime Bergeron, «Reconstruction de Lac-Mégantic: entre espoir et frustration», *La Presse*, 18 mai 2014, <http://affaires.lapresse.ca/economie/quebec/201405/16/01-4767484-reconstruction-de-lac-megantic-entre-espoir-et-frustration.php>, consulté le 18 mai 2014
21. Josée Boileau, *Le Devoir*, «Des nouvelles de Mégantic», 7 avril 2014. <http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/404836/des-nouvelles-de-megantic>, consulté le 7 avril 2014.
22. Erik Kirschbaum, *German coalition hurt by scandal but won't break*, Reuters, 17 février 2014, http://www.reuters.com/article/2014/02/17/us-germany-merkel-coalition-idUSBREA1G10F20140217?feedType=RSS&feedName=topNews&utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter&dlvrit=992637, consulté le 17 février 2014 et *Germany's Merkel to meet coalition leaders Tuesday as crisis looms*, Reuters, 16 février, http://www.reuters.com/article/2014/02/16/us-germany-merkel-coalition-idUSBREA1F0F720140216?feedType=RSS&feedName=topNews&utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter&dlvrit=992637 consulté le 16 février 2014.
23. Rita Sassine, « Même scénario, place de l'Etoile : pas de quorum, pas de président, nouveau report», *L'Orient Le Jour*, <http://www.lorientlejour.com/article/867374/meme-scenario-place-de-lettoile-pas-de-quorum-pas-de-president-nouveau-report.html>, consulté le 3 juin 2014

24. Martine Biron, «Québec reporte de deux ans le sélections à Lac-Mégantic, Société, Radio-Canada. <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/societe/2013/07/17/004-report-elections-megantic-elus-mandat.shtml> , consulté en dernier lieu le 3 juin 2014).
25. Simon Boivin, «Voie de contournement à Lac-Mégantic: le gouvernement craint l'iniquité», *Le Soleil*, 22 mai 2014. <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/transports/201405/22/01-4768742-voie-de-contournement-a-lac-megantic-le-gouvernement-craint-liniquite.php> , consulté le 22 mai 2014
26. Ronan Boussicaud et Antoine Dupin. *Tout savoir sur... La marque face aux bad buzz - Anticiper et gérer les crises sur les médias sociaux*. 1.5 Typologie des crises Collection dirigée par Henri Kaufman, Roubaix. Éditions Kawa. 2012
27. Site web de la municipalité de Lac-Mégantic, consulté le 11 juin 2014, <http://www.ville.lac-megantic.qc.ca/la-ville/portrait-de-la-ville/historique/> .
28. Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, *Transporter l'énergie en toute sécurité. Une étude sur la sécurité du transport des hydrocarbures par pipeline, navire-pétroliers et wagons-citernes au Canada*. Sénat du Canada, Ottawa. Août 2013, p. 39
29. Radio-Canada avec La Presse Canadienne, *Des normes plus sévères pour les wagons de train DOT-111*, 10 janvier 2014. <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/politique/2014/01/10/008-ottawa-transport-ferroviaire-normes-severes-construction-wagons-dot-111.shtml> , consulté le 12 juin 2014
30. Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, *Transporter l'énergie en toute sécurité. Une étude sur la sécurité du transport des hydrocarbures par pipeline, navire-pétroliers et wagons-citernes au Canada*. Sénat du Canada, Ottawa. Août 201, p. 2.
31. Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, *Transporter l'énergie en toute sécurité. Une étude sur la sécurité du transport des hydrocarbures par pipeline, navire-pétroliers et wagons-citernes au Canada*. Sénat du Canada, Ottawa. Août 2013, p.7
32. <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/securite-incendie/securite-incendie-quebec/forum-2012/actes-presentations/11512.html> , consulté le 12 juin 2014).
33. Actes du Forum sur la sécurité incendie 2012. <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/securite-incendie/securite-incendie-quebec/forum-2012/actes-presentations/10033.html> consulté le 12 juin 2014
34. Portail du gouvernement français <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/zones-de-securite-prioritaires-un-premier-bilan-encourageant> , consulté le 12 juin 2014
35. <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=19422§ion=text> consulté le 15 juin 2014
36. Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, *Transporter l'énergie en toute sécurité. Une étude sur*

- la sécurité du transport des hydrocarbures par pipeline, navire-pétroliers et wagons-citernes au Canada*. Sénat du Canada, Ottawa. Août 201, p.11
37. Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, Transporter l'énergie en toute sécurité. *Une étude sur la sécurité du transport des hydrocarbures par pipeline, navire-pétroliers et wagons-citernes au Canada*. Sénat du Canada, Ottawa. Août 2013, p.48 .
Voir aussi <http://www.tc.gc.ca/fra/securiteferroviaire/publications-640.htm> consulté le 12 juin 2014).