



LA COMMUNICATION DES RISQUES

UN NOUVEAU DÉFI



Sous la direction de
Danielle Maisonneuve



Presses de l'Université du Québec

**LA COMMUNICATION
DES RISQUES**
UN NOUVEAU DÉFI

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450

Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2

Téléphone: (418) 657-4399 • Télécopieur: (418) 657-2096

Courriel: puq@puq.ca • Internet : www.puq.ca

Distribution :

CANADA et autres pays

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.

845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8

Téléphone: (418) 831-7474 / 1-800-859-7474 • Télécopieur: (418) 831-4021

FRANCE

DISTRIBUTION DU NOUVEAU MONDE

30, rue Gay-Lussac, 75005 Paris, France

Téléphone: 33 1 43 54 49 02

Télécopieur: 33 1 43 54 39 15

SUISSE

SERVIDIS SA

5, rue des Chaudronniers, CH-1211 Genève 3, Suisse

Téléphone: 022 960 95 25

Télécopieur: 022 776 35 27



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

LA COMMUNICATION DES RISQUES

UN NOUVEAU DÉFI

***Sous la direction de
Danielle Maisonneuve***

2005



Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450
Sainte-Foy (Québec) Canada G1V 2M2

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Vedette principale au titre:

Un nouveau défi: la communication des risques

(Collection Communication, relations publiques)

Textes présentés lors d'un colloque organisé par le Centre Weber Shandwick d'innovation en relations publiques, sous l'égide de la Chaire en relations publiques de l'Université du Québec à Montréal et tenu en mars 2004.

ISBN 2-7605-1339-4

1. Communication du risque – Québec (Province) – Congrès. 2. Protection civile – Québec (Province) – Congrès. 3. Relations publiques – Québec (Province) – Congrès. 4. Gestion du risque – Québec (Province) – Congrès. 5. Protection civile – Droit – Québec (Province) – Congrès. 6. Communication du risque – Congrès.
I. Maisonneuve, Danielle, 1949- . II. Université du Québec à Montréal. Centre Weber Shandwick d'innovation en relations publiques. III. Université du Québec à Montréal. Chaire en relations publiques. IV. Collection: Collection Communication en relations publiques.

T10.68.N68 2005 658.4'08'09714 C2005-940067-6

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

Mise en pages : CARACTÉRA PRODUCTION GRAPHIQUE INC.

Couverture : RICHARD HODGSON

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2005 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 2005 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2005

Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada

Imprimé au Canada

Le travail de relationniste et de communicateur est habituellement associé à la présentation d'un profil favorable des organisations, par la diffusion d'information le plus souvent positive au regard des activités et de la réputation institutionnelles. La conséquence de cette pratique est l'association entre le travail des relationnistes et la publication d'information promotionnelle, centrée uniquement sur les aspects positifs. Comme le prouve l'étude du chercheur australien Ray Moynihan (Moynihan *et al.*, 2000), qui a étudié le contenu des communiqués de presse publiés par l'industrie pharmaceutique, ces documents sur les nouveaux médicaments étaient toujours optimistes à tout prix : ils présentaient des informations incomplètes sur les médicaments et en taisaient les effets négatifs. Or, avec l'adoption de nouvelles législations et réglementations, au Québec et au Canada, le travail de relations publiques dans les organisations prend une nouvelle dimension : tenues de divulguer les risques inhérents à leurs activités, les organisations ont maintenant à gérer les répercussions d'une transparence liée à la diffusion d'une information souvent moins favorable mais davantage responsable socialement. Plutôt que d'infantiliser le public en ne lui servant que de l'information rassurante et édulcorée, on communique maintenant, ou on devrait le faire, en fonction du bien commun plutôt que du seul intérêt des organisations. On est ainsi bien loin de Richelieu qui déclarait : « Seuls les ministres savent distinguer les choses qui doivent être tues et celles qu'il faut donner au public » (Wolgensinger, 1989, p. 31). Aujourd'hui, la population, la société civile, les groupes de pression et les médias réclament qu'on communique toute l'information, incluant celle qui présente les risques, surtout lorsque ces risques touchent de près la vie des citoyens.

Pour faire la lumière sur ce sujet, le colloque *Un nouveau défi : la communication des risques* a été organisé par le Centre Weber Shandwick d'innovation en relations publiques, sous l'égide de la Chaire en relations publiques de l'Université du Québec à Montréal, en mars 2004. Y étaient invités plusieurs experts du milieu universitaire ainsi que des représentants du secteur gouvernemental, des entreprises, des organismes publics et parapublics.

Pour situer en quoi la nouvelle législation québécoise change les règles du jeu quant à la communication des risques, le ministre de la Sécurité publique du gouvernement du Québec présente les incidences de la Loi sur la sécurité civile sur les modalités de divulgation des risques à la population. Considérée sous l'angle technologique, la communication des risques et la sécurité des populations est ensuite abordée par le Dr Albert Nantel, médecin et consultant au Centre Anti-Poison du Québec. Le Dr Nantel rappelle la corrélation étroite entre les divers enjeux de la gestion des risques et la sécurité des citoyens. Ce souci d'assurer le bien public, notamment dans les réseaux de soutien à la vie, est abordé par Benoît Robert, Ph. D., professeur au Département de mathématiques et génie industriel de l'École polytechnique de Montréal et directeur du centre de recherche sur l'intégration des risques dans l'évaluation de la performance des réseaux de support à la vie, et par Jean-Pierre Sabourin, consultant et chargé de cours à l'Université du Québec à Trois-Rivières et à l'Université du Québec à Montréal. Sabourin est également chercheur-fondateur du Centre d'études sur les communications municipales de la Chaire en relations publiques de l'Université du Québec à Montréal et associé de recherche au Centre risque et performance de l'École polytechnique de l'Université de Montréal.

Le colloque a également permis d'évoquer l'épineuse question des secrets industriels, en vertu du droit à l'information. Ce sujet complexe est traité par Michel Deschênes, doctorant en droit et chargé de cours à la Direction de la formation continue de l'Université Laval. Son texte suscite une réflexion fort pertinente sur la dimension légale de la communication des risques, présentée sous un éclairage particulièrement intéressant, puisque les recherches de Deschênes permettent d'appréhender diverses situations à risques et leurs incidences sur la gestion des communications auprès de la population. Selon lui, les nouveaux mécanismes d'information à la population représentent une reconnaissance du droit des citoyens d'être informés sur les risques et les mesures de protection adoptées par les autorités publiques, selon une approche qu'il qualifie de démocratie participative.

D'ailleurs, lorsqu'il est question des besoins d'information de la population, en particulier sur les risques la touchant directement dans son milieu de vie, il ne faut pas oublier le premier niveau de démocratie dans notre société, soit la municipalité qui est, du moins en principe, le lieu du dialogue social au plus près des intérêts de tous les citoyens. Ces notions de responsabilité et d'imputabilité sont mises en relief en fonction du principe de précaution qui devrait être

tenu en compte, selon Bernard Dagenais, ARP, professeur titulaire au Département d'information et de communication de l'Université Laval. Directeur du Centre d'études sur les communications municipales de la Chaire en relations publiques de l'Université du Québec à Montréal, Dagenais problématise la communication des risques au regard de la nouvelle législation, en fonction des deux questions suivantes : Peut-on faire confiance aux petites municipalités pour gérer les risques sur leur territoire ? et Peut-on croire que, par la magie d'une législation, l'habitude d'une communication opaque, fréquente dans les petites municipalités, se métamorphosera en dialogue ouvert ?

Les réponses qu'apporte Dagenais à ces questions constituent des pistes de réflexion fort pertinentes pour les municipalités de toute taille, et en particulier pour les petites villes. D'ailleurs, la place de la communication des risques doit être envisagée de manière systématique, comme le rappelle Michel C. Doré, Ph. D., président de Stratégies Multi Risques et chargé de cours à l'Université du Québec à Montréal, au Collège de la protection civile et à l'École Polytechnique de l'Université de Montréal. Les expériences d'intervention du Docteur Doré ainsi que les résultats de ses nombreuses recherches sur le sujet mettent en lumière la complexité de la communication des risques qui réside essentiellement dans la difficulté de transcender les approches bureaucratiques de la gestion des risques. Doré rappelle qu'il faut éviter les faux-fuyants du recours au silence qui maintient la population dans l'ignorance des risques, de peur de nuire à l'image de l'entreprise ou de faire fuir les investisseurs.

En fait, le colloque sur la communication des risques a réussi à documenter non seulement les aspects de la nouvelle loi québécoise mais également les incidences de la législation canadienne telle que présentée par Claude Rivet, lors de la table ronde, et par Robert Bégin, directeur régional pour le Québec, Sécurité publique et Protection civile Canada, protection des infrastructures essentielles et de la protection civile. Également président de l'Association de sécurité civile du Québec (ASCQ), le volet québécois de l'Association canadienne de protection civile, Bégin a présenté le point de vue fédéral sur la communication des risques et a souligné l'importance d'une approche concertée avec les provinces. La synergie est, selon lui, de toute première importance pour une intervention d'urgence efficace, et la coordination entre les experts des différents milieux ne peut se faire sans l'établissement d'un processus de communication flexible.

En fait, la divulgation des risques ne constitue pas un choix, mais une obligation pour tout groupe, entreprise ou organisation, comme le rappelle Alain Laramée, Ph. D. professeur en sciences de la communication à la Télé-université de l'Université du Québec. En tant qu'animateur de la table ronde du colloque, Laramée met en évidence les principes qui sous-tendent la communication citoyenne dans le cas de divulgation des risques à la population. La table ronde a permis de comparer les législations et les pratiques françaises, américaines et canadiennes sur ce sujet, présentées successivement par Nathalie de Marcellis-Warin, Ph. D. en sciences de gestion de l'École normale Supérieure de Cachan (France), professeure à l'École polytechnique de Montréal, Michel C. Doré, Ph. D., président de Stratégies Multi Risques et Claude Rivet, chef de section aux urgences environnementales pour le Québec, Environnement Canada.

Le dernier volet du colloque approfondit le rôle de la communication au regard des problématiques concrètes vécues dans divers milieux québécois. Ainsi, un nouveau projet de communication des risques industriels dans l'Est de Montréal a été présenté par Pietro Frattolillo, ing. M.Sc.A., directeur de l'Association industrielle de l'Est de Montréal et Stéphane Boutin, M.A., conseiller en planification au Centre de sécurité civile de Montréal, chargé de cours à l'Université de Montréal au Département de santé environnementale et de santé au travail. Cette expérience semble tracer la voie à l'émergence de dialogues entre les acteurs sociaux, pour une meilleure gestion de l'information dans un souci d'assurer la sécurité du public et la prévention des crises par la détermination des risques. En outre, un projet de vigie multirisques a été présenté par le Docteur Richard Lessard, médecin spécialiste en santé communautaire, directeur de la santé publique de Montréal et professeur agrégé de clinique au Département de médecine sociale et préventive de l'Université de Montréal et de l'Université McGill. Il s'agissait d'une présentation conjointe faite avec Jean-Bernard Guindon, directeur du Centre de sécurité civile de la Ville de Montréal. D'autre part, François Beaudoin, directeur régional de Communication-Québec pour la Mauricie et le Centre-du-Québec du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, a présenté les diverses étapes de la planification des mesures d'urgence nucléaire qui existent au Québec depuis les débuts de la production de l'énergie nucléaire à Gentilly-2.

La conclusion de ce colloque a permis de mieux connaître la position d'un organisme public sur la communication des risques, présentée par Yves Filion, président de TransÉnergie. Rappelant que

communication des risques et responsabilité civile vont de pair, M. Fillion évoque la responsabilité des organismes d'État dans la divulgation des risques inhérents à leurs activités.

En définitive, ce colloque aura cerné plusieurs dimensions de la communication des risques sous un même vecteur d'amélioration : permettre l'expression des risques selon une approche de respect du public et d'imputabilité collective. Le mérite d'avoir contribué à la réflexion sur ce sujet d'importance vitale revient à tous les conférenciers que nous remercions pour leur généreuse contribution. Nous remercions également les commanditaires et partenaires qui ont rendu possible la tenue de ce colloque : Aéroports de Montréal, Association de sécurité civile du Québec, Centre de sécurité civile de la Ville de Montréal, CN, Hydro-Québec, Michelin, le gouvernement du Québec (ministère de la Sécurité publique, ministère de la Santé et des Services sociaux, ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration), Mouvement québécois de la qualité, Somum et Stratégies Multi Risques.

Enfin, notre reconnaissance s'adresse également à tous les collaborateurs, membres du comité organisateur dont nous tenons à souligner le dévouement pour l'organisation de ce colloque : Michel Dumas, directeur du Centre Weber Shandwick d'innovation en relations publiques de la Chaire en relations publiques de l'Université du Québec à Montréal et maître de cérémonie du colloque, ainsi que Valérie Archambault, Pierre Bérubé, Ève-Marie Boutet, Velma Boal, Émilie Bruneau, Valérie De Gagné, Annie Dumoulin, Marie-Ève Francœur, Anick Gagné, Julie Gosselin, Fernand Jean-Louis, Anne-Sophie Hamel, Martine Hébert, Maryse Lemay, Christian Leray, Jonathan Martel, Catherine Ménard, Denis Milette, Catherine Mudie, Anne Pelletier, Stéphane Prud'homme, Valérie Puglisi, Catherine-Ève Roy, Tania Trottier-Pérusse. Leur travail était dirigé par Judith Goudreau, étudiante à la maîtrise en communication de l'Université du Québec à Montréal. Elle a également contribué à la préparation des actes de ce colloque dont les textes ont été colligés sous sa coordination très appréciée.

Danielle Maisonneuve, Ph. D.
Titulaire
Chaire en relations publiques
Université du Québec à Montréal

Avant-propos	vii
--------------------	-----

PARTIE I

Sécurité

CHAPITRE 1

<i>La Loi sur la sécurité civile et la communication des risques</i>	3
Jacques Chagnon	

CHAPITRE 2

<i>La communication des risques technologiques et la sécurité des populations</i>	11
Albert Nantel	
2.1. La nature du risque	13
2.2. La perception du risque	13
2.3. La population impliquée	14
2.4. Le moment	15
2.5. Le messenger	16
2.6. Les partenaires	16

CHAPITRE 3

<i>Infrastructures essentielles : la communication des risques et les réseaux de support à la vie</i>	19
Benoît Robert et Jean-Pierre Sabourin	
3.1. Causes anthropiques	21
3.2. Effets domino	23
3.3. Interrelations	23
3.4. Communication des risques	25

PARTIE II

Transparence

CHAPITRE 4

<i>Communication des risques, secrets industriels et droit à l'information, un équilibre à établir</i>	33
Michel Deschênes	

4.1. La mission de l'État et la collecte des informations sur les risques	34
4.2. La communication des risques et le droit à l'information en situation d'urgence	40

CHAPITRE 5

<i>Le risque d'une communication bloquée dans les municipalités locales</i>	47
Bernard Dagenais	

5.1. Les municipalités à risque	48
5.1.1. La gestion des déchets	49
5.1.2. Les mégaporcheries	51
5.2. Les municipalités inconscientes	51
5.3. La logique du monde municipal	52
5.3.1. La mécanique de la décision	53
5.3.2. La monarchie municipale ou la personnalisation du pouvoir	54
5.3.3. La connivence et les conflits d'intérêts	55
5.3.4. Un trop grand risque	56
5.4. Le mythe de la démocratie municipale	56
5.4.1. Le gouvernement le plus près des citoyens	58
5.4.2. L'absence de participation	60
5.4.3. Le leurre de la proximité	61
5.4.4. La politisation des maires	62
5.4.5. Des responsabilités accrues	63
5.5. La Loi sur la sécurité publique et la communication des risques	67

CHAPITRE 6

<i>La place de la communication dans un système global de gestion des risques</i>	69
Michel C. Doré	
6.1. Les grandes tendances en gestion des risques	70
6.2. La communication des risques	71
6.3. Les risques et les différentes perspectives	71
6.3.1. Le générateur de risques	72
6.3.2. Le protecteur	73
6.3.3. Le citoyen	74
6.4. Les opportunités de communication des risques	75
6.4.1. Ajuster les perceptions	75
6.4.2. Ajuster les attentes	75
6.5. Les éléments du dialogue	76
6.5.1. Un processus dynamique	76
6.5.2. Un processus multidimensionnel	77
6.6. Les défis que pose la communication des risques	77

PARTIE III

Législation

CHAPITRE 7

<i>La sécurité publique et la protection civile : un double défi communicationnel</i>	81
Robert Bégin	

CHAPITRE 8

<i>L'obligation de divulgation des risques : des enjeux et des défis communicationnels à partager</i>	87
Alain Laramée	
8.1. La logique sociale du risque comme <i>a priori</i>	88
8.2. Théorie sociale et représentation du risque	90
8.3. La société du risque comme représentation du social historique	92
8.4. Quelques caractéristiques dominantes de la société du risque	94

8.5.	Les composantes communicationnelles de la société du risque	96
8.5.1.	La composante institutionnelle	97
8.5.2.	La composante politique	97
8.5.3.	La composante interactive	98
8.5.4.	La composante interprétative	98
8.5.5.	La composante systémique	99
8.6.	De la théorie à la pratique : vers une organisation participative apprenante	100

CHAPITRE 9

<i>Législation et pratiques françaises en matière de prévention et de communication des risques industriels majeurs</i>	105
---	-----

Nathalie de Marcellis-Warin

9.1.	Communication des risques au public et législation française avant l'accident de Toulouse en 2001	107
9.1.1.	Responsabilité administrative des acteurs impliqués dans la gestion des risques industriels ...	107
9.1.2.	Les dispositions légales et réglementaires en matière de communication des risques	111
9.1.3.	Mécanismes mis en place pour favoriser la communication des risques	114
9.2.	La catastrophe de Toulouse en septembre 2001	116
9.2.1.	Rappel des faits	116
9.2.2.	Les grandes questions de l'« après-catastrophe » et les premières solutions	117
9.3.	Après Toulouse : prévention et communication des risques industriels	119
9.3.1.	Évolution des lois et règlements pour renforcer la prévention des sites industriels à risque	119
9.3.2.	Évolution des lois et règlements pour la communication des risques : un effort majeur de transparence, d'information et de concertation	121

CHAPITRE 10

<i>Législation et pratiques canadiennes</i>	125
---	-----

Claude Rivet

PARTIE IV

Projets

CHAPITRE 11

<i>Le projet de communication des risques industriels dans l'Est de Montréal</i>	135
Pietro Frattolillo et Stéphane Boutin	
11.1. La mise en place des conditions propices à la communication des risques industriels en milieu urbain	137
11.2. La mise en place d'un processus de gestion des risques d'accidents industriels majeurs en milieu urbain	140
11.3. La mise en place d'un processus de communication sur la gestion des risques	142
11.4. Conclusion : la tâche est-elle achevée?	145

CHAPITRE 12

<i>Un projet de vigie sur les risques majeurs à Montréal</i>	147
Richard Lessard et Jean-Bernard Guindon	
12.1. Intervention de Richard Lessard	148
12.2. Intervention de Jean-Bernard Guindon	152
12.2.1. Diagnostic	152
12.2.2. Exemples	154
12.2.3. Première étape de réalisation	155
12.2.4. Perspective	156

CHAPITRE 13

<i>Communication des risques et information préventive en cas d'urgence nucléaire à Gentilly-2</i>	157
François Beaudoin	
13.1. Contexte général	158
13.2. Objectifs de communication	159
13.3. Contraintes	159
13.4. Mission	160
13.5. Nouvelle loi	161
13.6. Principes directeurs	161
13.7. Décision de procéder	161

13.8. Partenaires	161
13.9. Grandes activités	162
13.10. Réussites et pistes d'amélioration	164

CHAPITRE 14

<i>Le point de vue d'un organisme public sur la communication des risques</i>	167
Yves Filion	
Bibliographie	171

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Schéma des conditions pouvant mener à la diminution de l'efficacité d'une mission	22
Figure 2 : Schématisation d'un transfert d'aléas entre deux RSV	24
Figure 3 : Le droit à l'information sur les risques et la Loi sur la sécurité civile	39
Figure 4 : Critères limitant la divulgation d'informations confidentielles (sous réserve du texte législatif applicable)	43
Figure 5 : Plan de communication et droit à l'information sur les risques	45
Figure 6 : Les organismes publics et le droit à l'information sur les risques en situation d'urgence	46

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Correspondance entre l'ampleur du risque et le classement ICPE ou Seveso	110
Tableau 2 : Extrait des articles du décret 90-918	112
Tableau 3 : Annexe V de Seveso II concernant les éléments d'information à communiquer au public	113

P A R T I E

I

SÉCURITÉ

C H A P I T R E

1

LA LOI SUR LA SÉCURITÉ CIVILE ET LA COMMUNICATION DES RISQUES

Jacques Chagnon
Ministre de la Sécurité publique,
gouvernement du Québec

La notion de défi appliquée à la communication des risques évoque, à la fois, un constat de la nécessité d'agir et tout le travail de développement qui reste à faire sur cette question. Le principal objectif à poursuivre est de faire évoluer les mentalités et les approches afin de communiquer les risques aux populations exposées, de façon systématique dans tous les milieux.

Pour mieux comprendre le contexte et les motifs qui devraient nous inciter à communiquer les risques, il convient d'abord de situer cet aspect parmi l'ensemble des mesures destinées à réduire les risques de sinistre et de considérer les nouvelles réalités et perspectives relatives à la sécurité civile.

Nous devons prendre conscience des profonds changements qui ont marqué le domaine de la sécurité civile depuis quelques décennies, et ce, non seulement au Québec mais un peu partout dans le monde. Par le passé, l'accent était mis principalement sur la réponse au sinistre. Les nouvelles perspectives en sécurité civile amènent à se préoccuper davantage de la gestion des risques. On cherche ainsi à agir en amont des sinistres, pour les prévenir lorsque c'est possible, ou pour atténuer leurs effets potentiels. Ce faisant, l'un des principaux buts visés est la réduction de la vulnérabilité des communautés aux divers phénomènes ou événements pouvant survenir.

L'approche qui se développe est proactive et beaucoup plus globale que par le passé. Elle privilégie, notamment, la prévention et renvoie à la véritable signification de la notion de sécurité, soit l'esprit confiant et tranquille d'une personne à l'abri de tout danger.

Incidentement, cette nouvelle approche conduit à aborder la sécurité civile dans une perspective de développement durable. La prise en compte des risques de catastrophe dans le développement des communautés doit être considérée comme un moyen d'assurer la sécurité des citoyens, la pérennité des investissements passés et futurs, et la protection du milieu naturel. Nous devons viser un développement et un aménagement durables du territoire, qui ne soit pas périodiquement remis en cause par les sinistres. Cette relation d'interdépendance est relevée par de nombreux spécialistes et organisations dans le monde. L'une des conclusions du Sommet mondial pour le développement durable, tenu à Johannesburg en septembre 2002, fut d'ailleurs de reconnaître que la réduction des risques et des sinistres constitue un élément central du développement durable.

Toutes ces nouvelles préoccupations amènent évidemment une évolution dans les façons de concevoir et d'organiser la sécurité civile. Ce domaine ne peut plus être considéré comme l'« affaire » d'une seule organisation ou l'apanage des intervenants d'urgence tels les pompiers, les policiers et les ambulanciers. Comme le reconnaît la Loi sur la sécurité civile du gouvernement du Québec (L.R.Q., c. S-2.3), il s'agit d'une responsabilité qui doit être partagée au quotidien entre tous les acteurs et organisations d'une communauté. Pour ce faire, cette responsabilité doit être abordée dans une perspective qui sort du cadre fermé dans laquelle elle s'inscrivait dans le passé.

La nouvelle sécurité civile se présente comme un domaine multidisciplinaire, dans lequel la consultation et la communication entre les différents acteurs et organisations prennent une place fondamentale. Cette dynamique, qui demeure à établir dans plusieurs milieux, est susceptible de jouer un rôle déterminant dans l'efficacité des mesures de réduction des risques et de réponse aux sinistres.

On aura compris, dans cette perspective, que la communication des risques à la population ne doit pas être considérée comme un processus isolé mais doit plutôt s'inscrire dans un cadre de communication et une démarche beaucoup plus larges. Les mécanismes mis en place doivent favoriser le dialogue entre l'ensemble des acteurs de la communauté à toutes les étapes du processus de gestion des risques. Ils doivent notamment encourager l'établissement d'un partenariat, et l'instauration de modalités de concertation et de collaboration entre les divers acteurs.

Certes, plusieurs pourraient être tentés de questionner la nécessité d'impliquer la population et de diffuser aux citoyens des informations sur les risques auxquels ils sont exposés. La réponse à ces interrogations doit apparaître évidente : le dialogue et la communication des risques contribuent directement à prévenir ou à atténuer les conséquences des sinistres. Le niveau de prise de conscience des risques est un facteur qui influe – positivement ou négativement – sur le degré de vulnérabilité d'une personne ou même d'une communauté. On peut dire, sans trop craindre de se tromper, que les populations sont davantage vulnérables quand elles ne sont pas conscientes des dangers qui les menacent. Il serait regrettable de continuer de prétendre, comme le vieil adage, que « ce que l'on ne sait pas, ne fait pas mal ». Dans le cas des risques, tout particulièrement, il faut plutôt dire que le fait de ne pas les connaître peut occasionner bien des ennuis.

On peut même ajouter que la prévention commence par l'information. Pour inciter des gens ou des organisations à mettre en place des mesures de réduction des risques, à adopter des comportements plus sécuritaires ou encore à agir de façon à assurer leur sécurité dans les situations de sinistre, il est nécessaire d'abord de les informer sur les risques auxquels ils sont exposés et de les sensibiliser aux enjeux en cause. À titre d'exemple, comment s'assurer de l'efficacité des mesures de secours planifiées telles que le déclenchement d'une sirène d'alerte, l'évacuation ou la mise à l'abri de citoyens exposés à un danger si, au préalable, les populations concernées n'ont pas été informées des risques et des consignes à suivre en cas de sinistre ?

La Loi sur la sécurité civile reconnaît, dans plusieurs de ses dispositions, l'importance du partenariat entre les divers acteurs, ainsi que la nécessité d'établir des mécanismes d'échanges avec les citoyens. Ces mécanismes doivent permettre la consultation de la population et la divulgation d'information, notamment, sur la nature des risques, sur les conséquences prévisibles qui leur sont associées ainsi que sur les mesures en place ou à mettre en œuvre pour atténuer les effets des sinistres. La loi établit ainsi un cadre favorisant la communication des risques.

L'échange entre les acteurs et l'information du public constitue une condition préalable à l'application de certaines dispositions de la loi. À titre d'exemple, la loi indique que « toute personne doit faire preuve de prévoyance et de prudence à l'égard des risques de sinistre majeur ou mineur qui sont présents dans son environnement et qui lui sont connus ». Pour rendre cette disposition applicable et inciter les divers acteurs à assumer pleinement cette responsabilité, il est nécessaire que les renseignements sur les risques et sur les dispositions à la portée des citoyens pour réduire leur vulnérabilité soient communiqués.

Au-delà du cadre légal, on constate que la communication des risques, par ses implications, est de nature à placer les citoyens devant leurs responsabilités à l'égard des risques. Que ce soit la perspective de communiquer publiquement les risques associés à ses activités pour un générateur de risques ou la réception de cette information par les acteurs du milieu, cela génère un contexte favorable à une meilleure gestion des risques. En ce sens, la communication des risques constitue un levier important pour la mise en place de mesures de réduction des risques.

Sur la base de renseignements s'appuyant sur des données précises et des éléments concrets, les citoyens sont mieux à même d'apprécier l'importance des risques auxquels ils sont exposés. Ils sont alors plus en mesure de juger de la pertinence des actions, déjà mises en place ou à établir, pour réduire leur vulnérabilité.

L'acceptabilité des risques par le milieu se trouve généralement influencée par les perceptions qu'en ont les citoyens. Ces perceptions peuvent être fort différentes d'un individu ou d'un groupe à l'autre. Elles sont généralement conditionnées par plusieurs facteurs : les valeurs, les croyances et surtout les connaissances dont les personnes ou les groupes disposent sur les risques. En échangeant avec les citoyens et en leur communiquant des informations pertinentes à leur situation, on contribue à faire en sorte que leurs perceptions et, dans bien des cas, leur degré d'acceptabilité, soient plus conformes à l'importance réelle des risques en présence.

La communication des risques apparaît donc aujourd'hui comme une dimension incontournable de la sécurité civile. À l'échelle internationale, au cours des dernières décennies, plusieurs législations ont reconnu cette situation, en même temps qu'elles confirmaient le droit des citoyens de connaître les risques auxquels ils sont exposés. Mentionnons, entre autres, le *Right-to-Know-Act* adopté aux États-Unis en 1986, la directive européenne *Seveso* adoptée en 1982 et révisée en 1996, ainsi que deux lois françaises : l'une sur la sécurité civile adoptée en 1987 et l'autre, promulguée l'an dernier, relative à la prévention des risques technologiques et naturels.

Par les diverses expériences menées au cours de la dernière décennie et par la Loi sur la sécurité civile, le Québec s'inscrit dans cette tendance. Tout récemment, à la fin du mois de février 2004, dans l'Est de Montréal, s'est tenue une activité de communication des risques impliquant divers acteurs industriels, municipaux, communautaires et gouvernementaux. Cette activité a été couronnée de succès. On peut citer également la démarche, entreprise à l'automne 2003, visant à diffuser aux citoyens concernés des régions de la Mauricie et du Centre-du-Québec des informations sur les risques posés par la centrale nucléaire de Gentilly.

Ces expériences et d'autres qui ont été réalisées au Québec dans les dernières années se sont avérées positives et ont été bien accueillies par les milieux concernés. Elles ont contribué à démontrer qu'il est possible de communiquer les risques aux populations exposées lorsque cela est fait de façon structurée, à l'intérieur d'une démarche impliquant tous les intéressés. D'autres expériences du

genre sont prévues dans les prochains mois telles les activités publiques organisées par le Comité mixte municipalité-industrie (CMMI) visant à informer les citoyens des risques auxquels ils sont exposés.

On constate donc qu'il y a de plus en plus d'initiatives du genre un peu partout au Québec. Toutefois, malgré les différentes expériences menées jusqu'à maintenant et les récentes dispositions légales, on doit admettre que beaucoup reste à faire en matière de communication des risques.

Ce nouveau défi interpelle tous les acteurs de la société québécoise. Il convient d'insister sur le fait que cette responsabilité ne peut et ne doit pas être assumée uniquement par les autorités municipales. Ce sont tous les intéressés qui doivent relever le défi. Qu'il s'agisse de responsables d'entreprises dont les activités génèrent des risques ou d'acteurs gouvernementaux, tous doivent se sentir concernés et assumer leurs responsabilités.

On peut même aller jusqu'à dire que, nous tous, en tant que citoyens, devons faire preuve d'ouverture et de pragmatisme en acceptant notamment le fait que le risque zéro n'existe pas. Comme citoyen, il importe d'adopter un comportement responsable face aux risques. Mais pour communiquer le risque, on doit d'abord bien le connaître. Des efforts doivent donc être menés au Québec pour développer cette matière première de la sécurité civile qu'est la connaissance des risques.

L'actuel processus d'élaboration des schémas de couverture de risques en sécurité incendie par les municipalités régionales de comtés (MRC) et les municipalités, entrepris en vertu de la Loi sur la sécurité incendie, et la mise en branle prochaine des schémas de sécurité civile, découlant de la Loi sur la sécurité civile, sont l'occasion d'accroître de façon significative cette connaissance des risques. Assurons-nous que ces démarches, sans aucun précédent au Québec, constituent également les assises d'un véritable processus de communication entre tous les acteurs de la sécurité civile, dans une perspective de gestion des risques. Plus largement encore, je crois que le développement d'une « culture de sécurité civile » au Québec passe inévitablement par le développement de la communication des risques. J'estime que, depuis le dépôt du *Rapport de la Commission scientifique et technique* chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998 (Nicolet, 1997), qui mettait en évidence la nécessité d'établir cette culture, beaucoup de travail a été accompli en ce sens. Toutefois, encore bien des efforts doivent être consacrés à cette mission.

Les différentes campagnes menées au Québec pour réduire la consommation de cigarettes, pour contrer l'alcool au volant, pour inciter au port de la ceinture de sécurité en automobile ou pour encourager le recyclage, sont de bons exemples d'initiatives qui ont conduit au fil des années à l'établissement d'une véritable culture collective en ces domaines. L'énergie investie a permis, effectivement, soit de réduire des risques touchant les citoyens, soit d'améliorer des situations sociales problématiques. Les changements d'attitudes de la population face à ces questions, qui se sont ensuite traduits par des changements de comportements, ont été acquis par la persévérance, au bout de plusieurs années d'efforts récurrents à réitérer un message constant.

À nous, donc, de relever le défi d'établir au Québec une culture de sécurité civile, en insistant notamment sur le développement de la communication des risques. Nous disposons, à n'en pas douter, des capacités et des ressources pour atteindre la cible fixée.

C H A P I T R E

2

*LA COMMUNICATION
DES RISQUES TECHNOLOGIQUES
ET LA SÉCURITÉ
DES POPULATIONS*

Albert Nantel
Médecin conseil
Institut national de
santé publique du Québec

La communication du risque en santé publique représente l'un des principaux défis auxquels les professionnels de ce secteur ont à faire face. En effet, leur responsabilité sur le plan de la protection de la santé des populations les oblige à un maximum de vigilance et de transparence sans toutefois provoquer des craintes inutiles de la part de citoyens et des réactions exagérées de la part des décideurs. De plus, leur crédibilité sera proportionnelle à la qualité de leurs interventions publiques.

Les enjeux de la communication du risque en santé publique varient en fonction :

- **de la nature du danger.** Le danger se définit comme un risque potentiel alors que le risque représente la probabilité d'être exposé à ce danger. Par exemple, un ouragan de force quatre représente un danger certain. Cependant, s'il survient au milieu de l'océan, loin de tout trafic maritime, il ne présente aucun risque. En santé publique, les principaux dangers technologiques envisagés concernent principalement les incendies, les explosions, les déversements de produits dangereux, les contaminations de l'eau, de l'air ou des sols, ainsi que les actions terroristes.
- **du niveau d'exposition potentiel de la population.** Par exemple, lors d'un incendie de matières dangereuses, l'on devra tenir compte de la nature du panache de fumée, puis de sa dispersion au-dessus de zones habitées. On parle alors de niveaux d'exposition légers, modérés ou sévères.
- **de la durée de l'exposition.** Selon la nature de l'incident, on peut devoir faire face à une exposition de courte durée (exemple : un nuage de chlore provenant d'un camion citerne accidenté), de durée moyenne (exemple : un incendie dans un entrepôt), ou de longue durée (exemple : la contamination des sols causée par un déversement de substances toxiques).
- **de la probabilité que des personnes soient exposés.** Par exemple, un wagon-citerne peut se renverser et laisser fuir du chlorure de vinyle, une substance cancérigène. Cependant, comme cette substance est très volatile, seuls ceux qui se trouveront à sa proximité immédiate risqueront d'être exposés.

Les responsables de la santé publique devront, avant d'établir leur plan de communication, prendre en considération les nombreux facteurs qui vont déterminer le degré de complexité de cette communication : la nature du risque, la perception du risque, la population impliquée, le moment où se fera cette communication, le message, les partenaires.

2.1. LA NATURE DU RISQUE

Certains types de risques, tels ceux reliés à la radioactivité, soulèvent plus de craintes chez les gens que d'autres qui leur sont plus familiers, comme les risques d'incendie. La distinction entre le danger et le risque n'est pas toujours facile à expliquer. Par exemple, une population qui apprend subitement qu'une grande quantité de matières dangereuses est entreposée près de leur résidence acceptera difficilement les explications selon lesquelles le risque est faible compte tenu de la nature sécuritaire de l'entreposage. En santé publique, nous savons par expérience que certains types de risques suscite une résonance particulièrement sensible auprès des populations ; en outre, pour un même type de risque, on observe des différences de sensibilité chez la population. Par exemple, le cancer du sein soulève plus d'inquiétude que le cancer du colon. De même, parce qu la nature du virus était inconnue au début, l'épidémie de SRAS a soulevé beaucoup plus d'inquiétude qu'une épidémie de méningite.

La réaction du public aux fausses alertes de colis suspects possiblement contaminés par des spores d'anthrax était grandement disproportionnée par rapport au risque réel. De même, les craintes générées par les émanations d'un incinérateur sont toujours plus grandes que dans le cas d'une contamination plus importante des sols.

2.2. LA PERCEPTION DU RISQUE

Un autre facteur qui a fait l'objet de nombreuses études et publications scientifiques concerne l'aspect subjectif de la perception du risque :

- Un risque que l'on choisit volontairement est toujours plus acceptable que celui qui nous est imposé.
- Un risque susceptible de survenir dans un avenir proche soulève généralement moins d'anxiété que celui qui doit survenir dans un futur mal défini.

- Un risque qui nous est familier nous apparaît comme plus acceptable que celui qui nous est inconnu.
- Le degré de contrôle que nous croyons pouvoir exercer sur un risque affecte aussi notre perception de sa gravité.
- Si les dommages qui sont susceptibles de survenir sont réversibles, le risque sera mieux accepté que s'ils sont irréversibles.
- Il existe une très grande variabilité de réaction selon les individus lorsqu'un risque est perçu comme pouvant les affecter personnellement ou collectivement.
- Le degré d'incertitude scientifique réel ou perçu par la collectivité va aussi influencer grandement le niveau de crainte.
- Les risques qui touchent les enfants de même que ceux qui risquent d'avoir un impact sur les générations futures soulèvent généralement beaucoup de crainte (exemple : les risques tératogènes ou foëto-toxiques).

Enfin, un élément extrêmement important concerne la notion d'acceptabilité du risque. Par le passé, la majorité des organismes officiels tenaient pour acquis que seuls les experts étaient en mesure de définir pour le public à quel niveau un risque devenait socialement inacceptable. On allait même jusqu'à établir une valeur numérique qui déterminait ce niveau de risque acceptable (exemple : un excès de cancer de 10^{-6}). De plus en plus, ce concept a évolué et l'on considère maintenant que le rôle des experts consiste à illustrer dans un langage compréhensible ce que représente ce risque tout en laissant à la population qui aura à subir ce risque le soin de décider si elle le juge acceptable ou non. L'évaluation scientifique du risque ne représente qu'une seule des étapes qui mènent à la définition de l'acceptabilité du risque. Par la suite, les notions de risque / bénéfice et de coût / bénéfice entrent en ligne de compte. En termes simples, ce sont ceux qui prennent le risque qui doivent juger de son acceptabilité.

2.3. LA POPULATION IMPLIQUÉE

L'approche que l'on choisit dans la communication du risque devra tenir compte de la nature des populations auxquelles on s'adresse. Ceci ne veut nullement dire que le contenu du message variera en fonction de ces populations mais uniquement que la façon de transmettre le

message sera modulée de façon telle qu'il sera perçu de manière juste. Par exemple, la perception des risques technologiques générés par une industrie qui est l'unique employeur dans la région sera influencée par la crainte de la perte d'emplois. De la même façon, les travailleurs d'une entreprise et les membres de leur famille n'auront pas la même perception que leurs voisins n'ayant aucun lien d'emploi avec cette entreprise. Qu'on le veuille ou non, le niveau socioéconomique d'une population a aussi une influence sur le degré d'acceptabilité d'un risque. La recherche du risque zéro se retrouve généralement dans des communautés bien nanties. Enfin, certaines communautés se mobilisent plus facilement que d'autres en face d'un enjeu communautaire et vont rapidement mettre sur pied des comités de citoyens avec lesquels il faudra savoir composer.

2.4. LE MOMENT

La communication du risque dans le contexte de l'évaluation environnementale d'un projet en développement présente certains avantages puisqu'elle se fonde sur des données techniques théoriques définies par une étude d'impact. Nous demeurons alors dans le domaine des calculs de probabilité, ce qui ne soulève généralement pas trop de réactions émotives. Le sujet devient déjà plus sensible lorsqu'il est question de l'agrandissement d'une usine préexistante, car les citoyens ont déjà une perception plus concrète des risques reliés à ce projet. La découverte d'un site contaminé par des matières dangereuses soulève plus ou moins d'émotions en fonction de la proximité des sites résidentiels.

Lorsque la population apprend l'existence d'un site d'entrepôt de déchets dangereux dans son environnement immédiat, la réaction est généralement assez rapide et négative. Ceci représente un exemple du risque imposé que l'on a caché à la population. Le niveau d'acceptabilité du risque sera alors près de zéro dans la plupart des cas. De la même façon, une population vivant depuis longtemps à proximité de réservoirs de grandes dimensions dont elle ignorait le contenu aura une réaction parfois imprévisible si elle apprend, par exemple par le biais d'une nouvelle réglementation, que ceux-ci représentent un risque d'accident technologique significatif.

Dans tous ces cas, la réaction de la population sera fortement influencée par les expériences antérieures de contamination environnementale ou d'accident technologique dans leur milieu.

2.5. LE MESSENGER

La réception par la population du message sur le risque sera grandement influencée par la personne qui sera chargée de le leur transmettre. De nombreuses études ont été réalisées sur le degré de crédibilité que la population accorde aux représentants des diverses professions, métiers ou occupations. Elle réagira donc différemment à la communication d'un risque si le messager est un professionnel de la santé, un fonctionnaire, un politicien, un promoteur ou son consultant, un expert conseil indépendant, un universitaire, un responsable des communications ou un représentant du milieu. Quand plusieurs personnes sont susceptibles de participer à la communication du risque, l'ordre dans lequel elles vont intervenir affectera aussi la réaction publique.

2.6. LES PARTENAIRES

La communication du risque dans une société industrialisée implique le plus souvent un grand nombre de partenaires qui, idéalement, devraient harmoniser leurs messages à la population afin d'éviter de générer de la confusion, puis de la méfiance. Malheureusement, la majorité des cultures organisationnelles, qu'elles soient du secteur public ou privé, ne favorisent généralement pas une telle transparence et un niveau élevé de collaboration. L'esprit de compétition est beaucoup plus fréquent, même s'il est parfois difficile de comprendre quels en sont les véritables enjeux. Selon le dossier qui est traité, le nombre de partenaires sera plus ou moins élevé. Parmi ceux-ci, on peut trouver : les divers paliers de gouvernements, plusieurs ministères, une ou plusieurs municipalités, divers organismes publics et parapublics, des firmes de consultants, des experts universitaires, des groupes sociaux et des associations environnementales, et, évidemment, les médias.

Dans le domaine de la communication du risque, celui des risques technologiques présente des défis particuliers :

- Dans un grand nombre de cas, il est difficile même pour des experts de quantifier le niveau de danger surtout si aucune expérience passée ne comporte les mêmes circonstances. Ceci peut être relié à la nature même des substances impliquées et à leurs propriétés toxicologiques, surtout dans un contexte d'incendies ou d'explosions. En effet, dans de

tels cas, en plus des interactions chimiques entre les diverses substances, il faut compter avec la production de nouvelles substances par décomposition thermique ou pyrolyse.

- Le calcul de la probabilité de survenue d'un accident implique un nombre parfois important de données inconnues. En effet, même après avoir effectué un calcul avec une certaine fiabilité, la réalité pourra faire varier la probabilité en fonction de plusieurs autres facteurs: la qualité des installations physiques, l'entretien préventif des installations, la formation continue du personnel ou encore l'existence et le maintien d'un plan d'urgence fonctionnel.
- La capacité de réponse et d'intervention des premiers répondants tant à l'intérieur de l'industrie que dans la communauté voisine ont une importance primordiale.

En conclusion, la communication du risque technologique présente un niveau de défi qui devrait attirer l'attention de ceux qui sont actuellement en formation dans les divers domaines susceptibles d'être impliqués dans ce secteur d'activité. C'est en effet à cette étape même précoce de leur formation qu'ils doivent commencer à apprendre l'art et la science de la collaboration multidisciplinaire, du respect mutuel, et de la rigueur scientifique et sociale.

3

INFRASTRUCTURES ESSENTIELLES

La communication des risques et les réseaux de support à la vie

Benoît Robert

Ph. D., professeur au Département de mathématiques et génie industriel de l'École Polytechnique de Montréal et directeur du centre de recherche sur l'intégration des risques dans l'évaluation de la performance des réseaux de support à la vie (Centre risque et performance)

Jean-Pierre Sabourin

Consultant, chargé de cours à l'Université du Québec à Trois-Rivières et à l'Université du Québec à Montréal, directeur du Centre d'études sur les communications municipales de la Chaire en relations publiques de l'Université du Québec à Montréal et associé de recherche au Centre risque et performance de l'École polytechnique de l'Université de Montréal

Les Réseaux de support à la vie (RSV) sont des structures essentielles en raison de leur taille importante et de leur nature indispensable pour l'ensemble de la société. En effet, ces systèmes soutiennent le déroulement des activités socio-économiques des sociétés. De plus, à cause des progrès de la technologie, les RSV sont de plus en plus interconnectés, formant des réseaux de réseaux de plus en plus complexes (Rinaldi *et al.*, 2001 ; Mili *et al.*, 2004). De ce fait, il apparaît nécessaire pour une société de maintenir ses RSV fonctionnels autant sur une base d'activité quotidienne qu'en situation de dysfonctionnement, d'urgence ou de crise.

Les RSV sont constitués d'un ensemble de composantes fortement reliées les unes aux autres. Dès qu'une composante connaît un dysfonctionnement, les conséquences sur le système dépendent non seulement de l'importance de cette composante mais également de l'importance des éléments qui lui sont directement liés. De plus, les composantes de plusieurs réseaux peuvent être interreliées, entraînant des défaillances à répercussions multiples par le biais d'effets domino (Plate, 1996 ; Allen, 1997 ; Moses, 1998 ; Lemperiere, 1999 ; Gheorghe et Mili, 2004). La défaillance d'un RSV peut donc entraîner de graves conséquences non seulement pour la société actuelle, mais également pour les autres réseaux qui en dépendent.

Une bonne connaissance de la dynamique de ces réseaux est essentielle afin d'éviter que des dysfonctionnements bénins ne se transforment en situation de crise. Ainsi, deux réseaux interreliés devront se communiquer réciproquement des informations concernant les interfaces qui les relient concrètement ou potentiellement. Cet élément prend toute son importance dans la mesure où les conséquences issues de la défaillance du premier réseau ont de grandes chances de créer un impact sur les activités du second réseau.

Puis, les gestionnaires de réseaux devront également prendre en compte les mécanismes de transferts d'aléas dans leurs modes d'évaluation des défaillances. Ils devront aussi décider conjointement du type d'information qu'ils devront s'échanger mutuellement. Cette approche et la précédente s'inscrivent dans le cadre d'une démarche de prévention des risques reliés aux effets domino.

Enfin, les gestionnaires de réseaux interreliés devront élaborer un protocole d'échange d'informations dans un contexte de communication des risques. Cet échange d'informations reposera alors sur une approche dite structurée se traduisant par un *modus operandi* issu, cette fois, d'une démarche de planification des mesures d'atténuation et des mesures de rétablissement.

3.1. CAUSES ANTHROPIQUES

Du point de vue de l'évaluation des risques, l'analyse des catastrophes passées indique que les méthodes actuelles ne reflètent qu'en partie le risque réel de défaillance des réseaux. Il est de plus en plus admis que l'origine des accidents combine des événements naturels à des dysfonctionnements techniques et à des interventions humaines (Gheorghe et Vamanu, 2004). De fait, la vulnérabilité d'un réseau résulte généralement plus de la combinaison de plusieurs défaillances mineures que d'un dysfonctionnement grave ou d'un événement exceptionnel (Robert, 2004; Phadke, 2004).

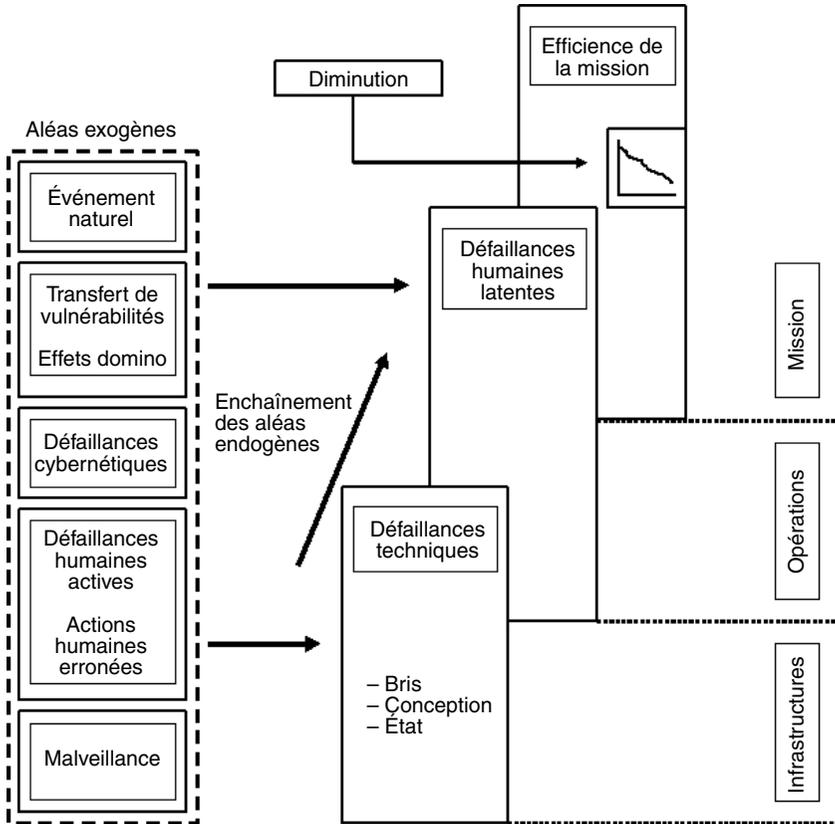
L'ensemble des facteurs anthropiques, soit la combinaison d'événements naturels, technologiques, humains et informatiques, qui mènent à la diminution d'efficacité des composantes d'un réseau (missions, opérations, infrastructures) regroupent à la fois des aléas exogènes (ou externes) et des aléas endogènes (ou internes). La figure 1 schématise l'organisation des conditions pouvant mener à la diminution d'efficacité d'une mission, où l'efficacité d'une mission correspond à l'évaluation du niveau de réalisation de cette dernière.

Les *aléas exogènes* agissent comme déclencheurs en affectant le réseau à la fois au niveau de ses opérations et de ses infrastructures. Ils peuvent être différenciés en cinq groupes :

1. les événements naturels ;
2. les effets domino ;
3. les défaillances cybernétiques ;
4. les défaillances humaines actives ;
5. la malveillance.

Pour ce qui est des causes dites naturelles (1), il convient de considérer l'ensemble des événements naturels sans se limiter aux phénomènes exceptionnels. Les erreurs humaines actives (2) tiennent plus souvent qu'autrement à un manque de formation ainsi qu'à un manque de connaissance des pratiques à mettre en œuvre. Parmi les modes de défaillances humaines actives, la malveillance (3) est à considérer de manière indépendante. De même, les défaillances cybernétiques (4) sont à étudier de façon indépendante en raison de leur grande complexité ; ce type de défaillance combine à la fois des défaillances techniques et humaines. Quant aux effets domino (5), ils correspondent à une succession d'aléas technologiques externes.

FIGURE 1
Schéma des conditions pouvant mener à la diminution de l'efficacité d'une mission



Les *aléas endogènes* n'ont, pour leur part, que deux origines :

1. technique ;
2. humaine.

Les dysfonctionnements techniques internes (1) agissent exclusivement au niveau des infrastructures. Les erreurs humaines latentes (2) résultent d'actions menées en condition de fonctionnement habituel du réseau. Ces erreurs, qui sont liées à l'entretien, à la gestion et au contrôle des réseaux, passent inaperçues jusqu'au

moment où leur combinaison avec d'autres événements mène au dysfonctionnement du réseau. Elles ont tendance à se multiplier avec l'augmentation de la complexité des technologies.

3.2. EFFETS DOMINO

Les effets domino correspondent à une chaîne d'événements (ou aléas) répercutés de réseau en réseau. Cet enchaînement est alimenté par les conséquences d'un aléa subi par un premier réseau, qui sont ensuite répercutées sur un second réseau (Khan et Abbasi, 2001).

L'origine de ces aléas peut être externe ou interne au premier réseau affecté. La vulnérabilité des réseaux vis-à-vis des aléas dépend autant du type que de l'ampleur des événements.

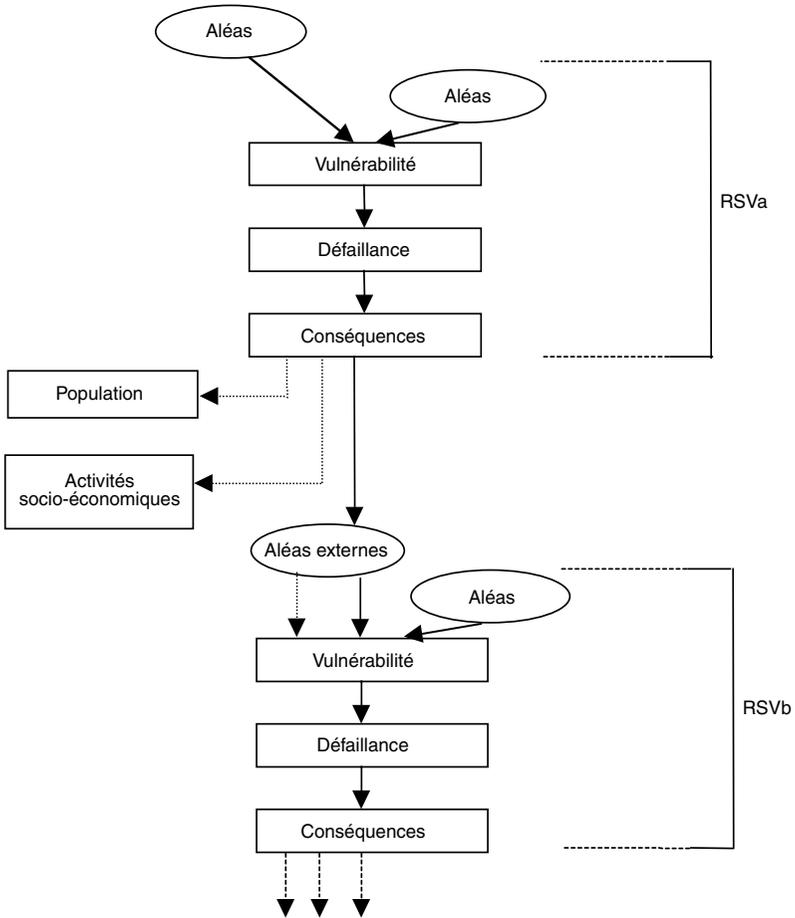
Un réseau entre en défaillance dès que son seuil de vulnérabilité est atteint, c'est-à-dire à partir du moment où le réseau ne remplit plus, en totalité ou en partie, une des missions pour lesquelles il a été conçu. Cette défaillance génère plusieurs conséquences qui peuvent potentiellement avoir un impact sur les activités économiques, sur la population ou une partie de la population, ou sur d'autres RSV.

Après avoir transité à travers un premier réseau, l'aléa déclencheur, en combinaison avec d'autres, est donc en partie transféré, en raison des conséquences qu'il a déclenchées par effet domino, à un autre réseau sous la forme d'un nouvel aléa (aléa technologique externe). La combinaison de cet aléa avec d'autres aléas provoque à son tour la défaillance éventuelle d'un second réseau, et ainsi de suite. La figure 2 démontre de manière schématique cette progression de l'aléa déclencheur à travers le processus d'effet domino entre deux RSV.

3.3. INTERRELATIONS

Les interrelations entre les RSV jouent un rôle majeur dans le transfert d'aléas, c'est pourquoi il est essentiel pour les gestionnaires de deux réseaux interreliés de recenser de façon exhaustive toutes les interfaces qui les unissent. Une hiérarchisation subséquente de ces interfaces permettra de déterminer un ordre d'importance des missions respectives de chacun des réseaux. Pour ce faire, il devient primordial de procéder à la caractérisation des RSV en termes de missions, d'opérations, d'infrastructures.

FIGURE 2
Schématisation d'un transfert d'aléas entre deux RSV



Les interrelations entre RSV sont multiples et variées. En effet, des réseaux peuvent partager des infrastructures ou des services mais aussi utiliser des mailles appartenant à d'autres réseaux. Pour fonctionner, ils ont besoin de matière ou d'énergie distribuée par d'autres RSV. Cette matière ou cette énergie peut déborder et potentiellement affecter les autres réseaux. Une évaluation systématique de ces problématiques a permis d'établir trois types d'interrelations avec les interfaces permanentes, les liens temporaires et les cyberliens.

La reconnaissance des interrelations représente une phase essentielle et primordiale de l'étude des transferts d'aléas, car les liens supportent ce transfert et en déterminent la nature et, par là même, la modélisation.

Les RSV ont différentes possibilités d'interrelations. Certaines sont voulues, planifiées et nécessaires au bon fonctionnement du RSV; ce sont les interfaces permanentes. Un câble électrique alimentant une usine de filtration d'eau potable est un exemple d'interface permanente, ainsi que les rails ou les routes utilisés par des transporteurs. D'autres relations n'ont pas été planifiées et sont engendrées par la défaillance initiale d'un RSV, qui crée une relation avec d'autres RSV pouvant alors potentiellement entrer en défaillance: ce sont les liens temporaires. Une conduite d'eau potable qui éclate, et l'eau qui s'en échappe affectant des câbles électriques ou une conduite de gaz enfouis dans la même tranchée routière est un exemple de liens temporaires. Avant la défaillance, ces liens n'existent pas, ils n'apparaissent que lors de la défaillance. Le but, ici, n'est pas d'évaluer les défaillances générées par ces interrelations mais bien de définir ces interrelations proprement dites.

Les cyberliens établissent des relations avec des réseaux cybernétiques. Ils représentent une problématique de plus en plus importante avec le niveau d'informatisation et d'automatisation des RSV. L'évaluation des transferts d'aléas en matière de fiabilité humaine sera primordiale pour la détermination de ces liens essentiels aux opérations des réseaux interreliés

3.4. COMMUNICATION DES RISQUES

De manière générale, la communication des risques est considérée comme un échange (Covello, 1994: 498; Leiss, 1989, v; Leiss, Krewski, dans Leiss, 1989, p. 90) bilatéral (Association canadienne de normalisation, 1997) ou interactif (U.S. National Research Council, 1989), d'informations, de perceptions, d'opinions et de préoccupations entre parties concernées, à l'occasion de la mise en œuvre d'un processus de gestion des risques naturels, anthropiques et/ou socio-technologiques, menaçant l'environnement, la santé et les biens, et tenant compte de l'acceptabilité de ces risques dans un contexte social, politique, économique et technologique.

Ce processus implique généralement de nombreux interlocuteurs et exige, pour être efficace, une approche structurée et systématique. La démarche est structurée précisément en fonction d'objectifs devant faire l'objet d'un consensus de la part des interlocuteurs. La communication, dans ce contexte, joue un rôle de médiation au service de l'ensemble des parties concernées (générateurs de risques, représentants des différents paliers gouvernementaux, experts et représentants du public), où chacune aura avantage à s'intégrer à cet espace de médiation si elle désire faire connaître son point de vue et exercer une influence sur le processus global de gestion des risques. Un comité de gestion des risques, généralement connu au Québec sous le vocable de Comité mixte municipal-industriel (CMMI), constitue cet espace de médiation.

En tant que discipline, la communication des risques vise à permettre une compréhension adéquate des processus de communication dans le domaine du risque, compréhension qui tient compte de sa complexité, ainsi que de l'éventail des participants impliqués. Concrètement, la communication des risques cherche à améliorer la mise en œuvre de ces processus, permettant de réduire la méfiance entre les participants. L'objectif ultime est de contribuer à l'établissement d'un consensus raisonnable au sein de la société contemporaine sur la manière d'évaluer et de gérer le risque (Traduction libre, Leiss, 1989, page 91).

Dans le cadre de notre recherche, nous travaillons spécifiquement sur la communication devant être établie entre deux RSV lorsqu'il y a transfert possible d'aléas de l'un à l'autre. Cette communication vise à «réduire les risques d'effets domino entre réseaux ou, tout au moins, à augmenter la prise en compte de leur potentialité tout en permettant la mise en œuvre d'un mode de gestion optimisé» (Robert *et al.*, 2004). Notre but est de proposer aux RSV une démarche systématique qui tient compte des objectifs et des contraintes de chacun.

Suivant les principes généraux de communication des risques (CR) reliés aux effets domino et aux transferts d'aléas, définis par Robert *et al.* (2004), la première étape de communication entre deux RSV en est une d'identification des interrelations. En effet, deux RSV interreliés doivent, selon ces principes, définir leurs interfaces permanentes ainsi que leurs liens temporaires.

L'identification des interfaces permanentes se prête à une démarche de CR classique, puisque les informations à échanger sont établies par le RSVa et peuvent être caractérisées. La démarche de CR

porte alors sur la notion d'essentialité (objectifs communs, catégorisation de l'environnement, conséquences acceptables) dans le but de hiérarchiser et de prioriser ces liens.

Pour les liens temporaires, on se heurte cependant à des problèmes de communication spécifiques du fait qu'ils sont beaucoup plus difficiles à définir et à valider que les interfaces permanentes, et qu'il existe une grande incertitude concernant leur existence. La démarche de CR vise donc à déterminer conjointement les liens et le type de défaillance que chacun pourra potentiellement générer. La communication des risques relative à la détermination de ces liens sous-entend l'établissement d'une synergie entre les deux RSV afin d'entreprendre une démarche conjointe d'acquisition de connaissances ou de certitudes menant d'abord à la désignation et à la validation de ces liens, puis à une démarche de prévention.

La problématique des transferts d'aléas est établie en fonction de l'importance des interfaces permanentes et des liens temporaires entre RSV dans le processus des effets domino, puisque c'est à travers eux que vont se propager les aléas technologiques. Les gestionnaires doivent comprendre le principe du transfert d'aléas : une conséquence devient un aléa.

Quelques-unes des caractéristiques de la démarche de communication envisagée dans le cadre de notre recherche indiquent que :

- les RSV pouvant être vulnérables (RSVb) à la défaillance d'un autre RSV (RSVa) sont clairement désignés grâce à une analyse de conséquences réalisée au préalable par le RSVa (public ou privé) ;
- lorsque l'étude de conséquences d'un RSV indique qu'en cas de défaillance un autre RSV se verra transférer des aléas, un comité conjoint doit être mis sur pied afin de mettre en place un processus formel de communication et de médiation. Les résultats attendus des travaux de ce comité sont les suivants :
 - mise en place d'un processus permanent d'échanges ;
 - caractérisation des interfaces permanentes et détermination des vulnérabilités qui y sont associées ;
 - désignation et caractérisation des liens temporaires possibles ;
 - description des aléas qui seront transférés par effet domino (processus de corrélation) ;

- désignation du point de rupture provoquant une défaillance du RSVb (seuil d'acceptabilité);
 - hiérarchisation et priorisation des interrelations entre RSV en fonction d'objectifs communs de planification et de gestion des mesures d'urgence;
 - désignation et codification des informations requises par le RSVb lors d'un transfert réel ou potentiel d'aléas, en situation de veille, d'alerte, d'intervention et de rétablissement. Ces codes sont conçus en fonction des informations devant être transmises par le RSVa, des besoins du RSVb afin de diminuer sa vulnérabilité, et doivent être facilement utilisables par le RSVb;
 - mise en place des moyens de communication, et des protocoles d'utilisation et d'entretien afférents, permettant l'échange des informations codifiées (ex. : cyberliens) entre les RSV;
- par ailleurs, le débat portant sur l'acceptabilité sociale du risque intervient en présence des acteurs sociaux concernés dans un contexte plus large de comité de gestion du risque, et à partir de la description des conséquences d'une défaillance sur la population et les activités socio-économiques du milieu;
- l'expertise requise par le processus de communication est multidisciplinaire et implique gestionnaires, experts et techniciens.

Plusieurs contraintes et difficultés se posent à la CR entre réseaux et doivent être traitées de manière prioritaire.

1. Chacun des deux réseaux doit accepter l'interrelation et ce qu'elle implique au niveau social, politique, financier et technologique. Cette contrainte d'acceptation doit aller au-delà des notions de responsabilité et de confidentialité, deux notions intimement liées.
2. L'information fournie, et qui doit être combinée, origine de plusieurs disciplines variées et se présente sous des formes différentes (qualitative ou quantitative), formulées, comprises et interprétées différemment (technique ou social). Ceci implique qu'il faut:
 - proposer une démarche systématique pour corrélérer les deux RSV (Robert *et al.*, 2004);

- déterminer un mode de transmission de façon à ce que l'information transmise soit claire, tangible, comprise et perçue de la même façon par les deux réseaux en relation. Cet élément concerne la difficulté de transmission de l'information ;
- modéliser la relation conséquences/aléas transférés tout en considérant la gestion de données tant qualitatives que quantitatives. À cet égard, un des défis sera de trouver un référentiel pour la modélisation. Cet élément se rapporte, cette fois, à la difficulté de définition de l'information à transmettre.

La problématique majeure réside dans le fait que l'information doit être comprise par les deux RSV. De manière générale, les gestionnaires doivent comprendre l'information échangée tout en respectant des contraintes de confidentialité. Il faut donc éviter le principe de boîte noire où l'origine de l'information obtenue et les conséquences inhérentes aux causes demeurent l'apanage du réseau émetteur. L'information doit être compréhensible en termes de sens, d'ampleur et d'acceptation. Ceci implique une uniformisation des principes d'évaluation des vulnérabilités, des études de conséquences et des démarches de prévention, sans référence à des scénarios précis. L'essentiel de la démarche de communication entre réseaux est d'établir une confiance et une acceptation mutuelle et bilatérale des principes généraux.

En conclusion, la prise en compte des effets domino dans les mesures d'urgence est une démarche récente mais essentielle pour maintenir les activités socio-économiques fonctionnelles. L'approche proposée est centrée sur la détermination précise des interrelations entre plusieurs Réseaux de support à la vie. C'est pourquoi, il devient important d'inciter les gestionnaires de RSV, ainsi que les différents intervenants en mesures d'urgence, à bien caractériser leur réseau au regard des effets domino.

L'étude des transferts d'aléas propres aux effets domino nécessite une évaluation exhaustive des conséquences pouvant affecter potentiellement les interfaces critiques entre deux réseaux. L'approche préconisée par le Centre risque et performance de l'École polytechnique de l'Université de Montréal¹ mise sur l'évaluation de l'ensemble des conséquences affectant un premier réseau (initial) et l'ensemble des

1. Le Centre risque et performance relève du Département de mathématiques et génie industriel de l'École Polytechnique de l'Université de Montréal.

vulnérabilités potentielles découlant de ces conséquences sur un second réseau (final). De ce fait, la communication entre réseaux devient un élément indispensable à cette approche qui s'inscrit dans une démarche de prévention axée délibérément sur les conséquences plutôt que sur l'évaluation de quelques scénarios. Une telle démarche contribue à amener les différents intervenants à échanger de l'information utile de façon proactive (et non de façon réactive) et donc à améliorer la communication tant en période de prévention et de préparation aux mesures d'urgences qu'en période de gestion d'urgences.

Cette méthode de gestion de risques associée au principe de précaution et à une démarche de prévention est d'ailleurs de plus en plus préconisée par les experts internationaux (Schneider, 2004 ; Gheorghe et Mili, 2004).

P
A
R
T
I
E

II

TRANSPARENCE

4

*COMMUNICATION DES RISQUES,
SECRETS INDUSTRIELS
ET DROIT À L'INFORMATION,
UN ÉQUILIBRE À ÉTABLIR*

Michel Deschênes

Doctorant en droit et chargé de cours
à la Direction de la formation continue,
Université Laval
et au Département des communications
Université du Québec à Montréal

La communication des risques est une activité appréhendée différemment par le droit selon le contexte dans lequel elle se réalise et les changements qui surviennent dans sa finalité. Assurer le bien-être des citoyens dans le cadre de leur vie quotidienne, ou préserver leur santé et leur sécurité lors d'un sinistre majeur, constituent des finalités différentes qui commandent l'application de règles différentes. Les nombreuses dispositions législatives qui délimitent le droit d'accès à l'information ont notamment pour objet de permettre aux décideurs d'établir, selon les circonstances, l'équilibre nécessaire entre les impératifs liés à la sécurité des personnes et ceux découlant de la protection des intérêts commerciaux dans une société moderne et démocratique. Avec l'adoption récente de la Loi sur la sécurité civile du gouvernement du Québec (L.R.Q., c. S-2.3), le législateur québécois clarifie davantage les critères devant guider l'action des décideurs en matière de communication des risques. Il introduit aussi les premières règles définissant un véritable droit des citoyens à l'accès à l'information concernant les risques majeurs.

Compte tenu de ce contexte, nous établirons une distinction entre la notion de la communication des risques et le droit à l'information sur les risques. En effet, dans sa dimension juridique, la communication des risques se manifeste avant tout par un ensemble de mécanismes législatifs dont la fonction est de permettre à l'État de recueillir les informations qui lui sont nécessaires pour assurer sa mission de régulation des activités sociales et économiques. C'est ce que nous exposerons en première partie. Nous poursuivrons ensuite en expliquant de quelle façon le droit régit la communication des risques et l'accès à l'information en situation d'urgence.

4.1. LA MISSION DE L'ÉTAT ET LA COLLECTE DES INFORMATIONS SUR LES RISQUES

Pour assumer sa fonction de régulation des activités humaines et le fonctionnement harmonieux de la société, l'État doit intervenir dans des domaines variés et il doit le faire de façon à ce qu'un certain équilibre soit maintenu entre des enjeux sociaux et économiques très divers. L'État doit favoriser le développement social et économique en établissant un cadre de fonctionnement suffisamment souple pour stimuler l'initiative individuelle et l'expression des idéaux démocratiques mais, en même temps, il doit aussi exercer un rôle de gendarme en préservant l'ordre public, la sécurité des personnes ainsi que la protection de l'environnement.

Pour assurer l'équilibre entre ces divers enjeux, l'intervention de l'État repose sur un ensemble de lois qui définissent les droits et les responsabilités des différents acteurs sociaux : ministères et organismes publics, entreprises privées, regroupements de personnes et citoyens. Pour mener leurs activités, ces acteurs doivent respecter des exigences formelles telles que l'obtention de permis, d'autorisations ou de certificats délivrés par l'État ou les autorités municipales. Cette forme de contrôle est le plus souvent accompagnée de pouvoirs complémentaires d'inspection et d'enquête par ces mêmes autorités dans le but de vérifier si les personnes concernées se conforment à la loi.

Outre les informations générales sur l'identité des administrateurs, propriétaires ou exploitants et la nature des activités d'un organisme, d'autres données plus spécifiques sont recueillies concernant sa situation financière, les biens et les services produits, les procédés de fabrication, les substances utilisées, les brevets, les licences, etc. Ces informations sont recueillies par les ministères et les organismes publics des paliers fédéral et provincial, qui exercent leur mission de contrôle en matière de santé publique, de protection de l'environnement, de sécurité industrielle, de fiscalité, etc. L'usage de ces renseignements par chacun des organismes publics est en principe limité à l'objet et à la portée de la loi qui en autorise la collecte, ou encadré par plusieurs lois qui régissent un domaine d'activité particulier.

Au Québec, par exemple, la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2) et la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (L.C. 1999, c. 33) permettent de recueillir un grand nombre de données utiles au contrôle des activités humaines susceptibles d'entraîner l'émission de contaminant dans l'environnement afin de pouvoir contrôler les sources de pollution. Par ailleurs, d'autres lois prévoient la collecte de données sur les agents biologiques ou chimiques susceptibles de provoquer une épidémie ou une intoxication massive chez la population (Loi sur la santé publique, L.Q., 2001 c. 60); sur les sources d'incendie (ou d'explosion) et la présence de matières inflammables (Loi sur la sécurité incendie, L.Q., 2000, c. 20); sur la présence de produits ou d'équipements dangereux dans les entreprises (Loi sur la santé et la sécurité au travail, L.R.Q., c. S-2.1); ou encore, sur toutes matières dangereuses importées ou produites au pays par une entreprise (Loi sur les produits dangereux, L.R.C., 1985, c. H-3). Beaucoup d'informations recueillies en vertu de ces lois sont confidentielles et ne peuvent être rendues publiques,

alors que d'autres peuvent être accessibles au public sous la forme et aux conditions prévues dans chacune de ces lois (registres, fiches signalétiques, etc.).

Par exemple, l'article 62.3 de la Loi sur la santé et la sécurité au travail impose à un employeur l'obligation de faire connaître les produits dangereux utilisés dans ses installations ou ceux dont il ignore les propriétés toxicologiques, à l'aide d'une fiche signalétique indiquant la dénomination chimique de ce produit et la concentration de tout ingrédient de ce produit. Mais cette même loi permet aussi à l'employeur de se soustraire, après en avoir reçu l'autorisation, à cette exigence en gardant confidentielles les sources de renseignements relatifs aux données toxicologiques du produit, à sa dénomination commerciale ou à son fournisseur (art. 62.7).

Cette exemption vise à protéger les informations que l'entreprise veut garder confidentielles afin de maintenir sa position concurrentielle ou pour respecter les conditions de confidentialité incluses dans un contrat qui la lie à un fournisseur. D'ailleurs, le régime commun d'accès à l'information détenue par les organismes publics, qui a été mis en place par le législateur, protège les renseignements de cette nature, tant au Québec qu'au fédéral.

La protection de ces renseignements est spécifiquement prévue dans la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels¹, qui s'applique aux organismes publics du Québec. L'article 23 de cette loi statue « [qu'] un organisme public ne peut communiquer le secret industriel d'un tiers ou un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical de nature confidentielle fourni par un tiers et habituellement traité par un tiers de façon confidentielle, sans son consentement. » Par ailleurs, une protection semblable existe dans la Loi sur l'accès à l'information², qui s'applique aux organismes publics fédéraux. En effet, l'article 20 de cette loi prévoit que :

20 (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu, sous réserve des autres dispositions du présent article, de refuser la communication de documents contenant :

- a) des secrets industriels de tiers ;
- b) des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers.

1. L.R.Q., c. A-2.1 (ci-après, LAD).

2. L.R.C., c. A-1 (ci-après, LAI).

En outre, ces lois disposent que cette protection s'étend aux renseignements susceptibles de nuire à la compétitivité de ce tiers ou de lui causer des pertes financières³. Soulignons ici que cette protection s'applique aux renseignements fournis par un tiers, que ce dernier soit une entreprise privée ou un organismes public⁴. Mais, aucune de ces lois ne définissant expressément la notion de secret industriel, c'est plutôt en s'appuyant sur la doctrine⁵ et la jurisprudence⁶ qu'il nous est possible d'établir les critères pouvant permettre de définir cette notion. Selon ces sources, un renseignement peut être qualifié de secret industriel lorsqu'il présente les caractéristiques suivantes :

- il provient des activités de recherche et de développement d'une entreprise ;
- il présente un caractère technique et est nécessaire à la commercialisation d'un procédé permettant un résultat industriel concret ;
- il est toujours traité comme confidentiel par l'entreprise ;
- il a été transmis avec l'assurance raisonnable qu'il ne serait pas divulgué ;
- sa divulgation pourrait causer un préjudice économique à l'entreprise.

3. LAD, art. 24 ; LAI, par. 20(1) c).

4. Les renseignements confidentiels appartenant à un organisme public sont aussi protégés : LAD, art. 22 ; LAI, par. 18a) et b).

5. Voir notamment : Racicot, Marc-Aurèle (2003). « Renseignements commerciaux confidentiels et accès à l'information : un guide pour s'y retrouver », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'accès à l'information*, n° 188, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 11 et suiv. ; Doré, Lyette (2002). « La législation canadienne en matière d'accès à l'information gouvernementale et de protection des renseignements personnels a 20 ans... ou la jeunesse du cœur ! », dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'accès à l'information*, n° 173, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 111 et suiv. ; Borgeat, Louis et René Dussault (1986). *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. 2, Québec P.U.L., p. 1043-1044 et 1053-1054.

6. DeKalb Canada inc. c. Canada (Ministre de l'Agriculture), [1999] A.C.F. n° 1960 (QL) (C.F. 1^{re} instance), confirmé A-665-99, 8 janvier 2001 (C.A.F.) ; Société Gamma c. Canada (Secrétaire d'État), (1994) 79 F.T.R. 42, 45 ; Cyanamid Canada Inc. c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social), (1992) 45 C.P.R. (3d) 390 (C.A.F.) ; Maislin Industries Ltd c. Canada (Ministère de l'Industrie et du Commerce), [1984] 1 C.F. 939.

Donc, afin de protéger les renseignements de cette nature, les ministères et les organismes publics qui les recueillent auprès d'entreprises dans le cadre de leurs activités régulières, doivent préserver leur caractère confidentiel si l'entreprise concernée le demande, à moins qu'une loi ne permette expressément leur divulgation. C'est le cas, par exemple de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) :

53 (3) [Le ministre de la santé] examine la demande de confidentialité à la lumière des motifs invoqués ; s'il les juge fondés, il doit, avant de statuer sur la demande, examiner si la communication des renseignements est dans l'intérêt de la santé ou de la sécurité publiques ou de la protection de l'environnement et déterminer si cet intérêt l'emporte sur les pertes financières importantes ou le préjudice porté à la position concurrentielle de la personne qui les a fournis ou au nom de qui ils l'ont été et sur le préjudice causé à la vie privée, la réputation ou la dignité de toute personne.

Cette disposition expose clairement l'équilibre que tente d'établir le cadre légal entre les intérêts souvent divergents qui existent dans une société. Il est probable qu'en situation normale, en l'absence de menace potentielle à la santé ou à l'environnement, la défense des intérêts commerciaux constituera un enjeu dominant pour le ministre.

Par ailleurs, la Loi sur la sécurité civile (L.R.Q., c. S-2.3) a introduit plusieurs mécanismes d'information publique sur les risques majeurs (figure 3). Elle laisse néanmoins entrevoir que cet accès sera limité aux renseignements contenus dans le plan de sécurité civile municipal (ou intermunicipal) et le schéma de sécurité civile de la MRC. Il s'agit là d'un progrès considérable en matière d'information publique sur les risques au Québec, puisque les citoyens seront en droit d'être informés sur la présence de risques majeurs dans leur milieu, sur la nature et la source de ces risques, ainsi que sur les moyens de protection mis en place par les autorités publiques pour contrer les effets de sinistres potentiels reliés à ces risques. Mais cette avancée du droit ne remet pas en question la protection légale accordée aux renseignements de nature confidentielle, que les ministères et organismes gouvernementaux ou les municipalités auraient recueillis auprès des entreprises privées ou d'autres organismes publics (par exemple Hydro-Québec).

En effet, les informations qui seront recueillies par les autorités municipales dans les déclarations de risque et les renseignements contenus dans les rapports d'inspections effectuées par des représentants

FIGURE 3
Le droit à l'information sur les risques
et la Loi sur la sécurité civile*

Mécanismes d'information publique	Responsabilité
Demandes d'information sur les risques notoires auprès des services municipaux, notamment lors d'une demande de permis avant d'entreprendre des travaux (art. 6)	Citoyen
<ul style="list-style-type: none"> • Conservation permanente à la mairie du plan municipal, du schéma régional et du Plan national de sécurité civile pour consultation publique (art. 40) • Participation à des comités et à des sessions d'information publiques (art. 55) • Diffusion d'informations sur les mesures de protection (art. 55) 	Municipalité
<ul style="list-style-type: none"> • Séance(s) de consultation publique avant l'adoption du schéma de sécurité civile (art. 26) • Publicité dans les journaux et diffusion d'un résumé du schéma (art. 32, 40) • Participation à des comités et à des sessions d'information publiques (art. 55) 	MRC
Diffusion d'informations sur les risques et les vulnérabilités des communautés et sur les mesures de protection des ministères et organismes du gouvernement (art. 71)	Ministère Sécurité publique

* Adaptation d'un support visuel tiré du document suivant : Deschênes, Michel (2002). *Obligations et responsabilités des municipalités en matière de sinistres au Québec*, Programme de formation sur mesure produit conjointement par l'Université Laval, le Collège Ahuntsic et l'Union des municipalités du Québec.

municipaux sur les sites visés par la loi seront alors protégées par les articles 23 à 25 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels⁷.

7. Voir à ce sujet, les propos du ministre de la Sécurité publique : Québec, Assemblée nationale, Commissions parlementaires, Commission permanente des institutions (25 mai 2001).

Cette protection visant à maintenir la position concurrentielle des entreprises privées et de certains organismes publics en situation normale peut être partiellement levée lorsque le contexte change, comme c'est le cas lorsque survient un sinistre.

4.2. LA COMMUNICATION DES RISQUES ET LE DROIT À L'INFORMATION EN SITUATION D'URGENCE

Lors d'un sinistre ou d'une situation d'urgence, les règles habituelles qui protègent la confidentialité de certains renseignements et des secrets industriels peuvent devenir des obstacles à une intervention efficace des autorités publiques responsables d'assurer la protection des citoyens. Le législateur a donc introduit des dispositions particulières qui prévoient la levée partielle de cette protection en permettant la transmission de renseignements indispensables à certains intervenants bien déterminés.

Par exemple, la Loi sur la santé et la sécurité au travail, que nous avons évoquée précédemment, précise à l'article 62.20, « qu'un employeur est tenu de divulguer toute l'information qu'il possède concernant un produit contrôlé à un médecin qui lui en fait la demande aux fins de poser un diagnostic ou, de traiter une personne dans une situation qu'il estime urgente [ainsi qu'] à un infirmier qui lui en fait la demande aux fins de donner les premiers secours dans une situation d'urgence ». Toutefois, en même temps, le législateur a pris bien soin de limiter l'accès à ces renseignements à ces seuls intervenants: « Les personnes qui obtiennent une information en vertu du présent article sont tenues d'en assurer la confidentialité ».

De même, une loi fédérale, la Loi sur le contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses (L.R.C., c. H-2.7), qui concerne les renseignements portant sur les matières dangereuses recueillis dans le cadre de la Loi sur les produits dangereux mentionnée plus haut et du Code canadien du travail (L.C. 1985 c. L-2), permet la divulgation de renseignements confidentiels « [...] à un médecin, ou à tout autre professionnel de la santé désigné par règlement, qui en fait la demande afin de poser un diagnostic médical à l'égard d'une personne qui se trouve dans une situation d'urgence ou afin de traiter celle-ci ». (par. 46 (3)). La loi soumet aussi ce professionnel à l'obligation de ne pas divulguer ou rendre accessible à une autre personne l'information ainsi obtenue (par. 46 (4)).

D'autres dispositions semblables existent dans différentes lois fédérales et québécoises, elles définissent un cadre de référence que le gestionnaire d'un organisme public doit prendre en considération lorsqu'il décide de transmettre ou non des renseignements confidentiels dans certaines situations particulières. On constate que ce genre de disposition impose des critères déterminant les conditions susceptibles de justifier la transmission de données confidentielles et les limites imposées à celle-ci. Dans les deux exemples précédents, on constate avant tout que la divulgation de renseignements confidentiels n'est permise que dans une situation urgente; ensuite, l'objectif de la divulgation doit être de protéger la santé d'une personne qui nécessite des soins médicaux; enfin, seuls les professionnels de la santé directement impliqués dans le traitement de la personne atteinte peuvent obtenir et utiliser cette information. D'autres critères peuvent aussi être imposés selon que l'objet des lois concernées vise la sécurité des personnes, la protection de l'environnement, etc.

En l'absence, dans une loi québécoise, d'une disposition particulière relative à la divulgation d'informations confidentielles en situation d'urgence, c'est le régime commun fondé sur la LAD⁸ qui s'applique. Or, l'article 26 de cette loi qui concerne la divulgation d'informations confidentielles en situation d'urgence est mal adapté à cette réalité, puisqu'il maintient l'obligation d'aviser préalablement l'entreprise concernée et ne précise pas si le responsable de l'organisme public doit attendre la réponse de cette dernière avant de divulguer les renseignements confidentiels. Il semble même que la pratique établie pour l'application de l'article 26 implique un délai pour attendre la réponse de l'entreprise⁹. Au fédéral, le régime commun établi par la LAI¹⁰ permet la divulgation d'informations confidentielles pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publique, sauf dans le cas des secrets industriels¹¹.

Avec l'entrée en vigueur de la Loi sur la sécurité civile, les autorités publiques québécoises concernées peuvent compter sur une disposition mieux adaptée aux situations d'urgence. En effet, l'article 54

8. Précitée, note 1.

9. Doray, Raymond (1998). «L'accès à l'information en situation de crise: un régime juridique inadapté et inefficace ainsi que quelques pistes de solution», Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Les catastrophes naturelles et l'état du droit*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 136.

10. Précitée, note 2.

11. *Id.*, par. 20 (6). En effet, ce paragraphe exclut des renseignements transmissibles ceux de l'alinéa 20 (1)a) relatifs aux secrets industriels.

de la loi permet de déroger à la protection des secrets industriels et autres renseignements confidentiels dans certaines circonstances :

Lorsque la vie, la santé ou l'intégrité des personnes est menacée par un sinistre majeur, réel ou imminent, toute personne désignée à cette fin par l'autorité responsable de la sécurité civile peut : dans le ressort de l'autorité, requérir de tout spécialiste, de toute personne tenue à la déclaration de risque ou de toute personne dont les activités ou les biens sont menacés ou touchés par le sinistre et comportent un risque d'aggravation du sinistre, des renseignements scientifiques, techniques ou autres et avoir accès au lieu de l'activité ou du bien ou au lieu sinistré afin de connaître et de comprendre les effets du sinistre sur ce risque ou, s'il s'agit du lieu sinistré, les causes, le développement et les effets potentiels de ce sinistre ; divulguer, aux personnes concernées, les renseignements obtenus et nécessaires à la protection des personnes. L'autorité responsable de la sécurité civile et la personne qu'elle a désignée ne peuvent être poursuivies en justice pour un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de ces fonctions.

Cette disposition reconnaît donc à une autorité responsable de la sécurité civile (qui devrait généralement être une municipalité, une régie intermunicipale ou une MRC)¹² le pouvoir d'obtenir auprès d'une entreprise des renseignements complémentaires de nature scientifique, technique ou autres qui, selon toute vraisemblance, entreraient dans la catégorie des secrets industriels. De plus, elle autorise la divulgation de ces renseignements dont la confidentialité est normalement protégée par la loi, mais elle impose en même temps les critères limitant la portée de cette dérogation au droit commun.

En premier lieu, l'article 54 précise bien que son application repose sur la présence d'un contexte particulier : soit la présence d'un sinistre majeur réel ou imminent, présentant une menace à la vie, la santé ou l'intégrité des personnes. En second lieu, ce n'est pas l'ensemble des renseignements recueillis par l'autorité responsable de la sécurité civile qui peut être divulgué par celle-ci, puisque seuls les renseignements qui sont nécessaires à la protection des personnes peuvent faire l'objet d'une divulgation.

Enfin, c'est aussi en fonction de l'objectif à atteindre que la loi définit quels seront les destinataires de ces renseignements confidentiels. Si l'on adopte une interprétation large de cette disposition,

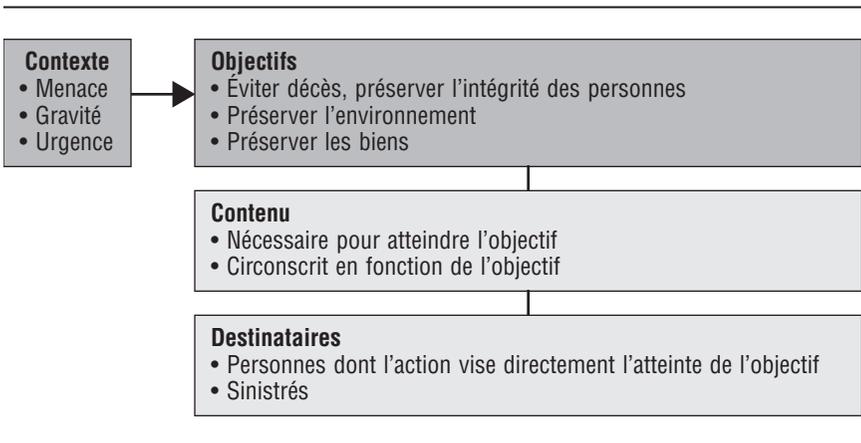
12. Soulignons ici que l'article 72 de la loi confère les mêmes pouvoirs au ministre de la Sécurité publique.

il pourrait alors s'agir des intervenants dont l'action vise à assurer la protection des personnes ainsi que les sinistrés eux-mêmes, puisque toutes ces personnes sont concernées par cet objectif.

On peut constater que les quelques dispositions législatives que nous venons de présenter autorisant la communication de renseignements confidentiels dans certaines situations d'urgence s'opposent à l'idée que ceux-ci soient accessibles au public. En effet, de façon générale, la législation fédérale et provinciale en vigueur au Québec balise étroitement la transmission des renseignements confidentiels détenus par les organismes publics de façon à les rendre accessibles exclusivement aux intervenants professionnels issus des services publics ou privés. Elle ne permet cette transmission que dans un contexte particulier, soit en présence d'une menace suffisamment grave et imminente nécessitant une action urgente pour contrer cette menace. De plus, l'information divulguée et le choix des destinataires sont établis sur la base de l'objectif à atteindre. S'agit-il de protéger des personnes et de sauver des vies? Le contenu des informations divulguées et le choix des destinataires s'effectueront en fonction de cet objectif. Doit-on plutôt protéger la faune, les écosystèmes ou les biens? Le contenu de l'information divulguée ainsi que le choix des destinataires seront alors différents dans chacun des cas. La figure 4 illustre cette démarche.

FIGURE 4

Critères limitant la divulgation d'informations confidentielles (sous réserve du texte législatif applicable)

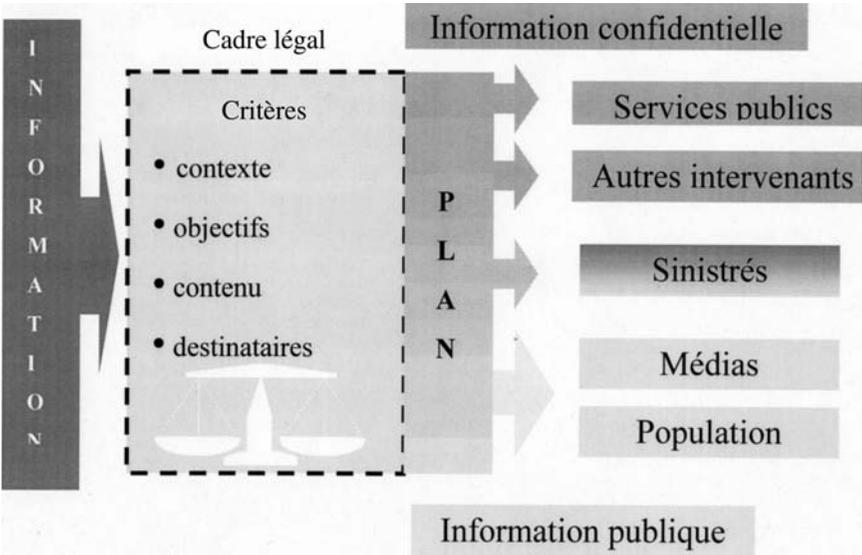


L'application simultanée de plusieurs lois québécoises et fédérales rend la gestion des informations entre les organismes publics et privés plus complexe en situation de sinistre majeur. Cette complexité peut avoir pour conséquence la transmission induite d'informations normalement protégées à des tiers non assujettis à l'obligation de confidentialité. Étant donné les exigences du cadre légal relativement à la protection des renseignements confidentiels, même en situation d'urgence, le responsable d'un organisme public doit pouvoir protéger le mieux possible les informations confidentielles. La personne qui sera désignée pour exercer les pouvoirs de l'article 54 de la Loi sur la sécurité civile en situation de sinistre devra assurer cette protection. Car, il faut garder à l'esprit que la protection légale accordée par le dernier alinéa de l'article 54 de la Loi sur la sécurité civile aux responsables agissant de bonne foi dans ces circonstances n'a pas pour effet de les libérer de leur responsabilité d'agir en prenant les précautions raisonnables et nécessaires afin d'empêcher les préjudices économiques éventuels causés par la divulgation non justifiée d'informations confidentielles.

Les gestionnaires des organismes publics qui intègrent à leur plan de communication en situation d'urgence les critères imposés par le cadre juridique sont plus susceptibles de déterminer correctement les publics cibles et la pertinence des informations confidentielles qui seront transmises. Idéalement, la segmentation des informations qui en résulte doit permettre la divulgation d'informations confidentielles aux seuls intervenants concernés, et la limiter au contenu absolument nécessaire pour atteindre l'objectif qu'ils poursuivent (traitement médical, sécurité publique, lutte contre incendies ou matières dangereuses, protection de la faune et des habitats, etc.).

En outre, une attention particulière doit être portée à la transmission d'information confidentielle aux intervenants n'appartenant pas aux services publics et aux sinistrés, puisque ceux-ci ne sont pas soumis aux mêmes exigences de confidentialité. En ce qui concerne les sinistrés, dans certains cas, ceux-ci pourraient obtenir des informations confidentielles indispensables pour l'application de consignes de protection en cas d'exposition à un agent biologique ou à une substance toxique, notamment lors de leur traitement médical. La figure 5 à la page suivante illustre sommairement cette segmentation de l'information.

FIGURE 5
**Plan de communication
et droit à l'information sur les risques**

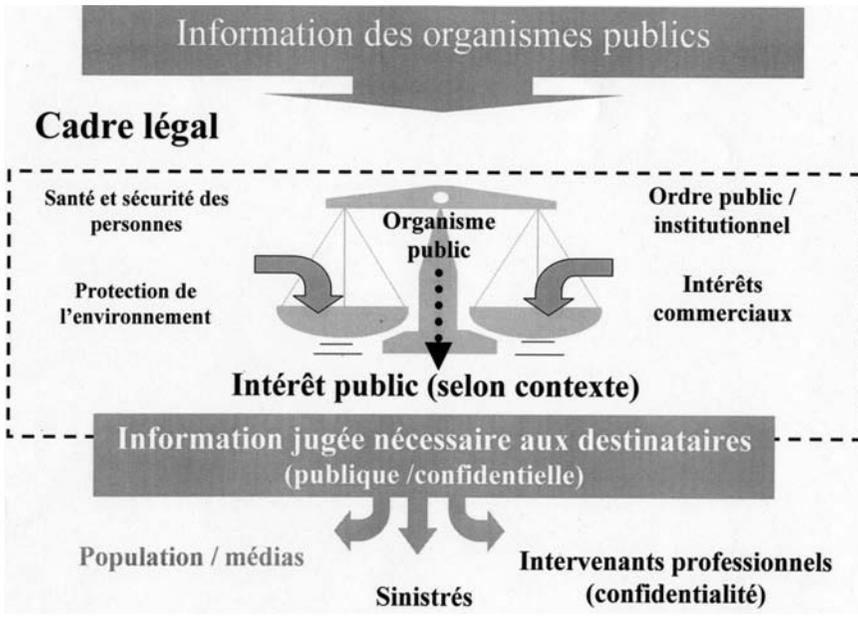


Dans sa recherche d'un équilibre entre la préservation du secret industriel et l'accès public à l'information pertinente sur les risques, le législateur a adopté une position médiane qui permet aux autorités gouvernementales et locales d'exiger toute l'information qui leur est nécessaire, même celle relevant du secret industriel, afin d'agir au mieux des intérêts de la population, quel que soit le contexte.

Toutefois, le législateur a en même temps conféré aux autorités publiques un devoir de fiduciaire qui oblige les gestionnaires des organismes publics à disposer de cette information de façon à empêcher les atteintes injustifiées aux intérêts commerciaux. Ceux-ci doivent donc accepter de communiquer les informations confidentielles qu'ils détiennent, en autant que celles-ci soient nécessaires pour assurer la santé et la sécurité des personnes ou la protection de l'environnement, et de façon à limiter le plus possible les préjudices économiques éventuels que cela pourrait entraîner. En situation d'urgence, le gestionnaire doit obligatoirement déterminer quels sont les intérêts qui l'emportent, compte tenu de l'intérêt public et

FIGURE 6

Les organismes publics et le droit à l'information sur les risques en situation d'urgence



du contexte existant. Il devra alors, en s'appuyant sur les règles juridiques applicables, déterminer quelle partie de l'information relève du domaine public, et quelle autre doit demeurer confidentielle et être transmise aux seuls destinataires concernés. La figure 6 illustre cette réalité.

En dépit des avancées du droit qui permettront bientôt aux citoyens d'être informés sur la présence de risques dans leur milieu et sur les mesures de protection dont ils pourront bénéficier, il reste au législateur à introduire des mécanismes subtils qui permettraient aux citoyens d'accéder à de l'information jugée confidentielle sans provoquer de déséquilibre entre les intérêts en jeu. Il s'agirait alors d'un pas de plus en faveur de la démocratie participative et d'une implication plus éclairée des citoyens au côté des élus, lorsque vient le moment de définir les enjeux liés à la prévention des risques majeurs et de déterminer quel est le niveau de risque acceptable pour une collectivité.

*LE RISQUE
D'UNE COMMUNICATION
BLOQUÉE DANS LES
MUNICIPALITÉS LOCALES*

Bernard Dagenais

ARP, professeur titulaire au Département d'information
et de communication de l'Université Laval

Une nouvelle approche de la sécurité publique privilégie la gestion du risque plutôt que la gestion de la crise. Dans le premier cas, on prévoit les inconvénients possibles d'une situation critique et on édifie des scénarios de vigilance. Dans le deuxième cas, on subit la crise et, pendant qu'elle se déroule, on se demande comment l'appréhender. Le premier relève du principe de précaution ; le second du contrôle des dommages.

On peut donc se demander à quelle enseigne loge la nouvelle Loi de la sécurité publique qu'a adoptée le gouvernement du Québec, en décembre 2001, puisque celui-ci refile à un palier de gouvernement inférieur, soit les municipalités, des responsabilités, qui dans le cas de plusieurs petites municipalités, cadrent mal avec leurs inquiétantes habitudes de gestion.

Deux questions se posent autour desquelles s'articule le texte suivant :

- Peut-on faire confiance aux petites municipalités pour gérer les risques sur leur territoire ?
- Peut-on croire que, par la magie d'une législation, l'habitude d'une communication opaque, fréquente dans les petites municipalités, se métamorphosera en dialogue ouvert ?

5.1. LES MUNICIPALITÉS À RISQUE

Sans vouloir généraliser le cas meurtrier de la ville de Walkerton en Ontario, où, en 2000, l'eau contaminée a causé la mort de sept personnes, rendu 2300 autres citoyens malades et entraîné des dommages évalués à 155 millions de dollars, tout cela causé par la négligence des autorités municipales, et sans vouloir nier la vigilance exceptionnelle d'élus municipaux dans la recherche de la sécurité des citoyens un peu partout au Québec, on doit reconnaître que, dans plusieurs circonstances, non seulement les municipalités locales sont mal préparées à gérer de façon efficace les risques que la nature, les accidents ou les négligences des entreprises peuvent causer sur leur territoire, mais dans quelques cas, ce sont les municipalités elles-mêmes qui sont responsables des situations de risque qu'elles doivent maintenant contrôler.

Au lendemain du dépôt du budget du ministre des Finances du gouvernement du Québec, en avril 2004, où le ministère de l'Environnement voyait son budget amputé de plusieurs millions de

dollars, le ministre prévoyait, pour combler ce manque à gagner, de faire payer ceux qui sont en même temps responsables de grande pollution et en même temps délinquants à répétition envers la loi sur l'environnement. Et il montrait du doigt de façon spécifique les sites d'enfouissement sanitaire et les mégaporcheres. Or, ce sont là justement deux secteurs où certaines municipalités rurales ont été partenaires et complices des dégâts qu'elles devront maintenant prévenir et surveiller.

5.1.1. LA GESTION DES DÉCHETS

À titre d'exemples, voici quelques cas médiatisés de sites d'enfouissement sanitaire qui illustrent ces propos. Le conseil municipal de la ville de Toronto approuvait en août 2000 le projet d'enfouissement de ses déchets dans la mine Adams située au sud-est de la ville de Kirkland Lake dans le nord de l'Ontario, à quelque 30 km du Québec. De nombreux groupes environnementaux ont dénoncé ce projet, tant en Ontario qu'au Québec. En Ontario, le promoteur a fait valoir dans ses plans, et a été soutenu par le gouvernement, que les eaux usées adopteraient par magie le parcours qu'on leur destinait. Du côté québécois, les groupes environnementalistes craignaient que les «lixiviats hautement toxiques du dépotoir Adams n'atteignent un jour les eaux du lac Témiscamingue, puis l'Outaouais» (Francœur, 2000, p. A4). Or, les ministères de l'Environnement de l'Ontario et du Québec ont endossé le projet, le Québec faisant valoir que, selon un comité interne, le projet ne «comporte pas d'impact environnemental significatif». Voilà donc une municipalité et deux ministères de l'Environnement endossant un projet inacceptable qui fut en dernier recours abandonné sous la pression des groupes de protection de l'environnement. Les autorités ont toutes failli à leurs obligations.

Deux ans plus tard, c'est le projet d'installer un incinérateur de produits contaminés, encore à Kirkland Lake et toujours appuyé par le conseil municipal de cette ville qui refait surface. «Le comité environnemental du Collège des médecins de famille de l'Ontario qualifiait... le projet d'incinérateur de Bennett, d'attaque directe à la santé des habitants de cette région nordique» (Francœur, 2002, p. A1). Trois médecins de la ville ont démissionné et quitté la région devant la volonté des élus de recycler leur municipalité dans des activités aussi dangereuses. Francœur rappelle que «Bennett a été autorisé à construire un incinérateur de déchets du même type à Saint-Ambroise, au Saguenay, dans le cadre d'une saga administrative où

les règles de l'évaluation environnementale et d'éthique de la consultation en avaient pris un coup en raison d'interprétations juridiques byzantines du ministère québécois de l'Environnement » (Francœur, 2002, p. A1). L'incinérateur de Kirkland Lake serait construit à environ 20 km de la frontière québécoise, qui se trouve sous les vents dominants de la région. Les Consultants Baek International ont conclu, après avoir passé en revue les aspects connus du projet Bennett, qu'il faisait problème et qu'il y avait un risque significatif potentiel associé à ce projet susceptible d'affecter la viabilité de l'agriculture au Témiscamingue.

Ces situations ambiguës où les autorités prennent de mauvaises décisions se répètent depuis des décennies. Il y a une vingtaine d'années, la municipalité de Saint-Nicéphore, comptant quelque 10 000 personnes, dans la région Centre-du-Québec, soit la deuxième ville en importance de la MRC de Drummond, voyait sa quiétude perturbée par un site privé d'enfouissement sanitaire. Ce site émet aujourd'hui plus de 56 000 tonnes de polluants atmosphériques industriels par année, surtout des dioxydes de carbone (CO²), il accueille chaque jour quelque 250 camions et il est devenu une source principale du brouillard industriel qui couvre la région (CRECQ, 2001 et ministère des Régions, 2001, p. 7). Or, la décision d'accepter ce site a été prise sans que les autorités municipales n'aient prévenu la population de la quantité des importations de déchets prévues ni des risques à la santé que constituait l'implantation de cette usine. Règle générale dans ces cas, l'information municipale se limite à des avis légaux que personne ne comprend et qui sont exposés dans des endroits peu fréquentés. Lorsqu'ils sont commentés sur la place publique, c'est pour parler des avantages financiers que retirera la municipalité avec l'arrivée d'une nouvelle entreprise et des possibilités d'emplois qu'elle va engendrer, sans que l'on précise si ces emplois seront donnés aux gens de la région ou à des spécialistes venus d'ailleurs. Habituellement, les médias locaux rapportent fidèlement les propos des élus, sans plus d'investigation, et de ce fait accèdent la thèse d'une décision éclairée. Lorsque la décision finale est prise, il est trop tard pour les comités de citoyens et les groupes de protection de l'environnement de faire valoir leurs objections. Il s'agit alors d'entreprendre de longues et dures luttes pour empêcher le mal de se répandre.

5.1.2. LES MÉGAPORCHERIES

Le cas des mégaporcheries relève d'une autre logique, soit celle des conflits d'intérêts. Les élus des municipalités rurales sont souvent des agriculteurs. Ce sont donc eux-mêmes qui autorisent l'agrandissement de leur ferme ou l'implantation de nouvelles fermes alors même qu'ils ne peuvent gérer adéquatement le lisier de porc des installations existantes.

Ce qui est inquiétant dans l'univers des porcheries, c'est l'absence totale de scrupules. Nous en voulons pour preuve l'article de Marc Saint-Pierre dans *Le Soleil* (2002). Il précise qu'en 2002, « huit des neuf porcheries visitées dans la région de Chaudière-Appalaches par des inspecteurs du ministère de l'Environnement abritaient des cheptels illégaux. Au total, en un peu plus d'un an et demi, 25 éleveurs, sur les 31 qui ont eu droit à une visite, ont été surpris avec un troupeau qui dépassait du tiers ce qu'ils étaient autorisés à produire. Or, malgré les mises en demeure reçues de se conformer à la réglementation sur la protection de l'environnement, 75 % des éleveurs pris en défaut en 2002, étaient toujours délinquants un an plus tard ».

5.2. LES MUNICIPALITÉS INCONSCIENTES

Au-delà de ces deux secteurs, il faut savoir que presque toutes les municipalités ont sur la conscience des décisions prises à l'encontre du bien-être de la collectivité. Les événements d'Oka, en 1990, qui ont entraîné mort d'homme et la paralysie pendant des semaines de tout un tronçon de routes publiques, ont été provoqués par la décision du conseil municipal de faire fi de l'opposition des autochtones et d'autoriser l'agrandissement d'un golf sur les lieux d'un ancien cimetière.

À Beauport, dans la banlieue de Québec, la municipalité et le ministère de l'Environnement avaient contourné toutes les règles pour permettre à Alcan l'implantation d'une usine de cokéfaction sur les lieux d'une ancienne cimenterie désaffectée. Il aura fallu encore une fois des groupes de protection de l'environnement pour sensibiliser la population à tous les risques que cette nouvelle entreprise pouvait entraîner, pour pousser Alcan à dévoiler les véritables impacts de son projet et pour faire avorter le projet.

Les exemples sont nombreux où les autorités supérieures imposent des décisions inacceptables parfois avec la complicité active des élus locaux, parfois contre leur avis. Le plus grand scandale de cette

nature est certes l'implantation d'un aéroport dans la région de Mirabel, où des centaines d'hectares de bonnes terres agricoles ont été sacrifiés pour rien. La construction de l'usine Magnolia, qui était contestée à cause de son impact environnemental, a été imposée au milieu pour s'avérer un éléphant blanc, sans aucune utilité. La construction de la centrale thermique du Suroît, rejetée par la municipalité de Beauharnois, verra-t-elle le jour ? Le premier ministre du Québec a affirmé qu'il forcera Beauharnois à accueillir le Suroît (Dutrisac, 2004). Dans ce cas, Hydro avait déjà établi son plan de construction avant même que la Régie de l'Énergie et le gouvernement n'aient accepté le projet (Couture, 2004). À Beaumont, dans la région de Québec, le conseil municipal semble prêt à accepter l'implantation d'un port méthanier, sans aucune consultation avec ses citoyens (Saint-Pierre, 2004).

5.3. LA LOGIQUE DU MONDE MUNICIPAL

Il ne faut pas voir systématiquement, derrière ces faits et gestes, de la malhonnêteté chez les élus municipaux, mais plutôt la conjugaison de quatre facteurs. Le premier, c'est cette logique si répandue dans toutes les municipalités rurales qui veut que plus une municipalité compte de résidents et d'entreprises, plus elle est prospère. La quête de nouvelles sources de taxation devient alors l'obsession de la gestion municipale et entraîne une dynamique aveugle de développement. Mais on oublie le coût social et financier de ce miroir aux alouettes. Car les entreprises exigent des services nouveaux, perturbent la quiétude des résidents, causent souvent des torts à l'environnement, sans compter les risques divers qu'elles entraînent avec leur arrivée. Quant aux nouveaux résidents, leur arrivée provoque toujours une demande accrue de services. Dans les deux cas, ce que l'on gagne en revenus, on le perd en qualité, et on hérite en prime, de nouveaux inconvénients.

Le deuxième facteur se traduit par la mauvaise foi des promoteurs qui font miroiter aux yeux des élus des horizons prometteurs. Ceux-ci ne disposent pas toujours du recul nécessaire ni de la compétence pour mettre en perspective les avenues qu'on leur propose et sont plutôt enclins à faire confiance à leurs interlocuteurs. De plus, ils peuvent être séduits par cette sensation de pouvoir que procure l'intérêt à leur endroit d'investisseurs de haut niveau. Il est difficile de ne pas céder à l'orgueil de traiter avec les puissants.

Le troisième facteur provient ou dépend de l'absence de l'expertise utile dans ces milieux municipaux ruraux, qui souvent ne comptent comme personnel qu'un secrétaire trésorier à mi-temps. Il ne faut pas oublier que les trois quarts des municipalités du Québec ont une population de moins de mille cinq cents habitants. Sans une fonction publique qualifiée et spécialisée, un gouvernement municipal peut difficilement statuer sur des questions aussi complexes que l'environnement, la sécurité civile, le développement durable. À la lumière de ces chiffres, la population devrait s'inquiéter lorsque le gouvernement provincial, invoquant la proximité avec les citoyens pour garantir la qualité des services futurs, octroie de nouvelles responsabilités aux municipalités. Car même si le maire et son conseil s'acquittent avec dévouement de leur tâche, la complexité croissante des enjeux auxquels ils font face les placeront tôt ou tard face à l'incapacité de résoudre ces enjeux ou en situation de conflits d'intérêt, et ce, d'autant plus facilement que la municipalité est de petite taille. Lorsque le gros bon sens prend le dessus sur l'analyse critique, tous les écueils sont possibles.

Le quatrième facteur concerne ou touche la dimension humaine des contacts dans les milieux ruraux. On aura beau doter les élus municipaux de toutes les grâces, il leur sera toujours impossible de faire abstraction de leurs amitiés et inimitiés, de leurs liens familiaux empreints de grande sollicitude, ou de haines profondes à l'endroit de voisins avec lesquels ils entretiennent des relations de complicité ou de rejet.

5.3.1. LA MÉCANIQUE DE LA DÉCISION

Lorsqu'un changement est requis dans la réglementation municipale pour permettre l'implantation d'un projet qui n'est pas réglementaire, la mécanique légale oblige à une certaine transparence, mais dans les faits elle permet la plus grande opacité. En effet, lorsqu'il y a nécessité de changement de réglementation, la municipalité adopte un avis de motion à une séance du conseil et précise qu'à la séance suivante un règlement sera adopté. Or, la loi exige que cet avis de motion soit affiché à l'extérieur de la mairie et dans un lieu public. On affiche donc ces avis écrits de façon très juridique dans des présentoirs discrets devant la mairie ou à l'église, procédure que personne ne connaît, et on est ainsi assuré que personne ne verra venir la nouvelle réglementation. À la séance suivante, on adopte le règlement et c'est après son adoption, pendant la période de questions souvent placée à la fin de l'assemblée que les citoyens pourront faire valoir leur

opposition. Mais il est déjà trop tard. Les groupes de citoyens qui ont compris ce jeu juridique doivent donc être très vigilants à toutes les séances du conseil pour surveiller les faux pas de leurs élus. Dans ces conditions, les maires apprennent vite à passer n'importe quoi, à rabrouer tout citoyen qui vient se plaindre, à faire passer les industriels pour des mécènes et à accuser les gens qui critiquent d'être des destructeurs de la vie municipale. Ceux qui insistent trop risquent même de se faire interdire l'accès aux séances municipales (Couvelaire et Maël, 2003).

5.3.2. LA MONARCHIE MUNICIPALE OU LA PERSONNALISATION DU POUVOIR

À l'Anse Saint-Jean, aux confins de Charlevoix et du Saguenay, pour attirer le tourisme et donner une personnalité à son village, Denys Tremblay a décidé, en 1997, de créer la première monarchie municipale en se faisant couronner roi (Bouchard, 2004). Il s'agissait là certes d'une façon d'attirer l'attention des médias et du public sur ce petit village. Nombre de municipalités sont toutefois de véritables monarchies, sans en porter le nom.

Dans certaines municipalités en effet, le pouvoir se caractérise par la mainmise du maire sur les principales orientations de son milieu de vie. Le maire est non seulement le porte-parole des décisions du conseil mais, s'il est majoritaire au conseil, il est aussi le seul décideur. Sur la place publique, il est souvent le seul élu connu par l'ensemble de la population. Le maire devient donc le principal notable et, s'il contrôle une partie de l'économie locale, il devient tout-puissant, car la vie de plusieurs citoyens du village peut dépendre de ses décisions.

En effet, ce « personnage le plus et le mieux connu de ses administrés [...] éclipse souvent les autres membres du conseil municipal tout comme les autres personnalités de la collectivité » (Souhard, Wahnich, 1995, p. 30). En ce sens, il devient une figure de proue, surtout en ce qui a trait à ce que les auteurs considèrent comme le côté « présidentiel » de son image, ce qui lui confère une image de responsabilité plus importante que celle attribuée à l'institution qu'est le gouvernement local. Cela revient à considérer le maire comme la personne « responsable de toute action touchant sa municipalité » (*idem*, p. 32).

Il existe donc une vision particulièrement monarchique de la fonction de maire. Entre deux périodes d'élections, les maires apparaissent comme étant particulièrement indépendants à l'égard de la

volonté des électeurs. Ils ne sont en effet généralement pas concurrencés dans leur monopole d'interprétation de la volonté générale par des modes d'existence de l'opinion publique, tels que des sondages ou la presse d'opinion, comme peut l'être le pouvoir central. Contrairement au rôle historique des journaux dans la constitution d'un espace public national, la presse quotidienne régionale ne joue généralement pas un rôle de contre-pouvoir, de critique, de porte-parole de l'opinion publique ou d'une partie de l'électorat. La presse quotidienne régionale se veut en effet neutre, non politisée, conçue comme un service public rendant compte des événements quotidiens. De plus, l'étude de son contenu révèle toujours plus ou moins un soutien implicite aux maires, notamment par la mise en scène de leur image et le relais non critique de leur discours officiel (Blondiaux *et al.*, 1999, p. 50-51).

Sans verser dans la généralisation abusive, les maires, surtout dans les petites villes, ont depuis longtemps la réputation de gérer «leur» ville comme s'il s'agissait de leur carré de sable.

5.3.3. LA CONNIVENCE ET LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

S'il est vrai que, la plupart du temps, les élus municipaux agissent de bonne foi et avec intégrité, les exemples sont si nombreux de mauvaise foi et de conflits d'intérêt que la ligne de partage entre, d'une part, la naïveté et la probité et, d'autre part, la corruption et la malhonnêteté est souvent ténue. Nous en voulons pour preuve les éléments suivants :

« Selon les jugements publiés par la Société québécoise d'information juridique... 40 jugements de la Cour supérieure ont disposé d'accusations de conflits d'intérêts, d'abus de confiance ou d'inconduite contre des maires et des conseillers municipaux, au cours des dix dernières années » (Berger, 1999a, p. A5). Comme tous les jugements ne sont pas retenus dans ce document, « il faut multiplier par au moins trois le nombre de dossiers, estime le juriste Jean Hétu, de la faculté de droit de l'Université de Montréal... Ce sont ainsi quelque 120 causes pour conflits d'intérêts qui peuvent avoir été amenées devant le tribunal » (Berger, 1999a, p. A5). « On estime qu'une municipalité québécoise sur dix a pu connaître un problème de conflit d'intérêts chez les élus locaux, depuis dix ans » (Berger, 1999a, p. A5). « Au moins une dizaine de maires et une vingtaine de conseillers municipaux ont été condamnés pour conflit d'intérêts au cours des dernières années... » (Berger, 1999b, p. A1).

Il faut aussi compter les accusations qui sont tombées après la démission des élus impliqués, comme cela a été le cas du maire de Gatineau en 1994 ou de Granby en 1999. Selon la loi, l'élu qui possède un intérêt, direct ou indirect, doit non seulement le déclarer publiquement, mais il doit aussi s'abstenir de participer aux débats et aux prises de décision du conseil municipal quand ces intérêts sont en jeu.

Dans les petites municipalités, la connivence entre l'entreprise responsable des risques et le corps municipal est, dans une majorité de cas, inévitable. En effet, lorsque la survie d'une municipalité dépend d'une seule entreprise, et que le maire et quelques conseillers y travaillent, il est difficile pour eux d'être objectifs.

5.3.4. UN TROP GRAND RISQUE

Comment expliquer que l'on s'apprête à confier à ce palier de gouvernement fragile des responsabilités qui dépassent ses capacités? Le groupe de travail mis sur pied par le Canada et les États-Unis pour étudier les causes de la mégapanne d'électricité d'août 2003 avançait comme principale recommandation qu'il fallait «contraindre les sociétés de service public, à se conformer à des normes de fiabilité, parce que l'autodiscipline – par laquelle les sociétés se conforment sur une base volontaire – n'est plus adéquate» (Presse canadienne, 2004). Peut-on s'imaginer que le maire d'un village de mille ou mille cinq cents habitants va pouvoir faire la police devant des entreprises importantes qui ont démontré par le passé leur peu de souci pour protéger l'environnement et pour prévenir les risques des dangers qu'elles pourraient provoquer?

5.4. LE MYTHE DE LA DÉMOCRATIE MUNICIPALE

D'où vient cette confiance inébranlable en la capacité du palier municipal de pouvoir accueillir de nouvelles responsabilités? Il provient d'une argumentation qu'a utilisée le gouvernement du Québec au cours des 25 dernières années pour refiler à un autre palier les responsabilités qu'il ne pouvait plus facilement gérer.

En effet, tout le mouvement de la décentralisation, qui a commencé avec la décroissance de l'État québécois, s'est articulé en glorifiant le milieu municipal. Pour mieux faire accepter ce transfert des pouvoirs, on a développé le mythe de la démocratie municipale comme étant l'idéal de la démocratie.

Les quatre extraits suivants sont tirés d'allocutions faites par des ministres des affaires municipales à propos de la décentralisation.

[...] c'est au niveau des municipalités que se retrouvent les conditions fondamentales de la vie démocratique d'une société. C'est le niveau de gouvernement le plus près des citoyens qui traduit clairement les problèmes réels de la population et les solutions qui s'imposent (ministère des Affaires municipales, 1978).

[Cette conférence] constitue, de ce fait, pour nous, le premier jalon d'un dialogue continu visant la revalorisation des institutions politiques les plus proches des citoyens du Québec (Secrétariat des conférences socio-économiques, 1978, p. 3).

[L]es municipalités occupent une place importante et irremplaçable dans l'aménagement public de la vie collective. Elles constituent la première structure de regroupement des citoyens, celle qui est la plus proche d'eux et qui est appelée en conséquence à leur fournir un grand nombre de services de base (Gouvernement du Québec, 1990, p. 11-12).

Les instances municipales sont des institutions politiques de premier plan. En raison de leur proximité avec leur population, elles sont très souvent mieux placées pour décider des actions à entreprendre et des services à offrir (Fournier, 2003, p. 5).

Le discours tenu par les dirigeants provinciaux magnifie donc le rôle du gouvernement municipal en insistant sur sa relation de proximité avec le citoyen et sur son autonomie financière. Selon ce point de vue, ces deux caractéristiques feraient des élus municipaux les personnes les plus à même d'agir en fonction des besoins et des intérêts de la population.

Au-delà de ce discours valorisant, on se méfie dans les faits des municipalités. Le gouvernement, pour mieux contrôler les municipalités à qui il refile de nouvelles responsabilités, a créé des instances intermédiaires qui tiennent leur mandat du pouvoir central : les MRC, les ATR, les régies régionales, les conseils de la culture et des loisirs, la Sûreté du Québec et la Sécurité publique évoluent entre les deux paliers. Le gouvernement rejette sur les régions et les municipalités les activités qu'il ne sait plus gérer, mais en créant ces instances intermédiaires qui ont davantage de devoirs que de pouvoirs, il garde le contrôle, sans en assumer les responsabilités, de tout l'édifice social.

Baccigalupo et Rhéaume (1984, p. 941) apportent cette distinction : « La ville est le berceau de la démocratie. Cette formule qui prend sa source dans l'antiquité grecque est une vérité connue de tous. Toutefois, il ne suffit pas de créer une ville pour que, parallèlement, fleurisse la démocratie ».

Revoyons quelques-uns des éléments qui renforcent ou contredisent ce mythe.

5.4.1. LE GOUVERNEMENT LE PLUS PRÈS DES CITOYENS

Il est vrai que les élus municipaux ont une relation de plus grande proximité avec leurs concitoyens que celle existant entre les élus provinciaux ou fédéraux et la population qu'ils desservent. En côtoyant jour après jour leurs concitoyens, en vivant dans le même milieu qu'eux, les élus municipaux sont en mesure de prendre des décisions « en toute connaissance de cause ». Ceci est particulièrement vrai dans le cas de petites municipalités où tout le monde se connaît : « La vie locale est très tôt une vie de débats et d'échanges, parce que la proximité des enjeux suscite la participation » (Souchard et Wahnich, 1995, p. 173).

Comme le souligne Philippe Garraud, « être à l'écoute de la population » est une dimension essentielle du métier du maire et « l' élu est contraint d'intérioriser cette norme s'il veut manifester son aptitude à représenter la collectivité locale et espérer conserver le pouvoir municipal » (Blondiaux *et al.*, 1999, p. 49).

Dans une étude de l'International city management Association portant sur la pratique de l'administration municipale, on avançait la thèse selon laquelle les gouvernements des villes sont plus importants que le gouvernement national et que ceux des états (Banovetz, 1978, p. 32). Les arguments soutenant cette thèse tiennent principalement au caractère de proximité du gouvernement municipal avec les citoyens. Le gouvernement municipal est près des gens et de leurs problèmes : il est susceptible d'être particulièrement sensible aux besoins et aux aspirations de la population, et il est le mieux placé pour répondre rapidement et efficacement aux problèmes et aux changements qui surviennent dans l'environnement urbain.

Plus récemment, en 2000, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, à l'occasion de la Semaine de la municipalité, abondait dans le même sens dans le texte qu'il présentait dans sa revue *Municipalité* (avril-mai 2000, p. 5) :

Les municipalités, ce sont avant tout des gens qui offrent une vaste gamme de services à leurs concitoyennes et concitoyens ; ce sont des gens... tout près des gens. Élus, cols blancs ou cols bleus, ces femmes et ces hommes partagent tous un même objectif : assurer la qualité de vie des membres de leur communauté. Sur la première ligne de service, ce sont eux qui sont appelés à répondre aux besoins fondamentaux de la collectivité.

Dans un ouvrage intitulé *Urbanité et citoyenneté*, Bernard Crozel (1998, p. 102) explique que la municipalité, parce qu'elle est le fruit d'une communauté de vie, est la première structure d'intégration entre la société et l'individu vers la nation. Selon ce dernier, ce qui rend particulièrement intéressante l'institution municipale, c'est qu'elle est capable de synthétiser l'image d'une population et d'un lieu dans des rapports de proximité, et d'offrir un lien d'appartenance-reconnaissance à toutes les couches sociales de la ville.

Cette appartenance-reconnaissance, repose, elle aussi, sur la proximité physique, sociale et culturelle entre les citoyens d'abord, et aussi entre les citoyens et les élus. C'est cette communauté de vie qui permettrait aux élus municipaux d'être davantage sensibles aux besoins et aux aspirations de la population.

Les démocraties locales semblent être le lieu idéal pour l'exercice de pratiques démocratiques qui mettent l'accent sur la quotidienneté partagée avec les habitants et sur l'écoute des citoyens. Par exemple, Pierre Mazet (1999, p. 87) a relevé, dans une étude portant sur la démocratie locale dans la ville de La Rochelle, en France, différentes pratiques devant permettre aux élus de se rapprocher des citoyens. Cette proximité s'opère notamment par la permanence tenue par l' élu, plusieurs demi-journées par semaine. Cette permanence permet à ce dernier de recevoir les habitants afin de s'informer de leurs problèmes et de leurs attentes. Il démontre ainsi sa présence et son accessibilité. Ce type de pratique permet d'abolir la distance symbolique qui existe entre un élu et les citoyens, et de créer une certaine familiarité (Mazet, 1999, p. 87).

Pour Wolton, (2000, p. 89), « le local ; c'est la communauté de base, les rapports sociaux simplifiés [...]. On se retrouve à l'échelle humaine, sans la distance du pouvoir et l'opacité de l'opinion publique. À l'échelle locale, on se connaît, on se comprend. C'est authentique. C'est la société, mais en plus petit, en plus simple, en moins complexe. À l'échelle humaine, c'est bien connu tout est compréhensible ».

Ainsi, selon ces auteurs et élus, la municipalité constitue l'instance politique auprès de laquelle le citoyen est le plus en mesure d'exercer un contrôle sur les questions qui concernent sa vie quotidienne. Le palier municipal forme l'assise de base d'une société démocratique. Or, au-delà des discours généreux, la réalité sur le terrain est tout autre.

5.4.2. L'ABSENCE DE PARTICIPATION

D'abord, le citoyen démontre un parfait détachement de la chose municipale. Les dossiers les plus chauds, tels la santé ou les services sociaux, sont sous la responsabilité des paliers de gouvernement supérieurs. Les problèmes d'égout du voisin ne provoquent la passion que chez une poignée de personnes, souvent celles directement touchées par le problème. Les enjeux n'y étant pas très élevés, la population se désintéresse de la politique municipale, avec pour résultat « que plus de la moitié des maires et des conseillers sont régulièrement élus sans opposition » (*L'observatoire du Québec*, 2000, p. 4). La pratique est tellement courante que, dans certaines municipalités, on décourage les éventuels candidats en leur reprochant d'engager la municipalité dans des frais d'élections inutiles.

Lorsqu'il y a élection malgré tout, c'est le palier de gouvernement où le taux de participation des citoyens est le plus bas. Christian Le Bart (1992, p. 185) rappelle que « la participation électorale est ambiguë, elle est autant expression que délégation de pouvoir (et donc renoncement) ». En s'abstenant d'aller voter, le citoyen renonce à contrôler son milieu.

Par ailleurs, les citoyens fuient les délibérations des conseils municipaux. Dans une analyse de la démocratie municipale en Europe, Le Bart (1992, p. 184) constate : « Si, selon le mythe démocratique, le citoyen s'intéresse, par nature, à la chose publique, et porte en lui de façon quasi innée le sens de l'intérêt général, le constat sociologique se révèle bien désenchanté. On a déjà mentionné le peu d'intérêt des habitants d'une ville moyenne pour les séances ordinaires du Conseil municipal. La gestion locale présente peu d'attraits [...] ».

Ceux qui osent venir au Conseil municipal pour obtenir des informations ou formuler des doléances doivent s'armer de courage et de patience. Enfermés dans une logique de pouvoir absolu, les élus, qui dans 50 % des cas n'ont pas subi l'élection, ont tendance à rejeter toute critique, à ne voir que des bienfaits dans toutes les décisions qu'ils prennent, et à repousser du revers de la main tout argument qui pourrait ébranler leur certitude. Ou alors, c'est le régime de l'opacité. On répond vaguement, et lorsque les citoyens insistent pour en savoir davantage, on souligne que l'on a déjà répondu à la question.

Pour les groupes de citoyens qui se sentent piégés par certaines décisions, la loi, dans quelques circonstances permet la tenue d'un référendum. « La possibilité de tenir une consultation populaire est

aujourd'hui surtout réservée aux amendements au règlement de zonage et aux règlements d'emprunt. Dans le premier cas, les personnes habilitées à voter sont en général peu nombreuses, puisque la consultation se limite aux "zones" immédiatement touchées par l'amendement projeté.» Louise Quesnel (1986, p. 91) poursuit en donnant l'utilité, en pratique, du procédé: «Le référendum est ainsi surtout une "menace" puisque le fait de réunir un nombre minimal de signature de résidents opposés à un projet et demandant la tenue du référendum suffit dans la plupart des cas à retarder, à modifier ou à retirer le projet» (Quesnel, 1986, p.91).

5.4.3. LE LEURRE DE LA PROXIMITÉ

Nous constatons donc que les discours portant sur la démocratie municipale tendent à confondre l'implication directe d'un maire avec l'approche de la démocratie directe. Évidemment, le maire est plus accessible. Cela ne rend pas ses décisions plus représentatives de la volonté d'une municipalité. De là le dilemme entre la proximité et l'impartialité. Être près peut aussi signifier que l'on manque de recul. C'est l'arbre qui cache la forêt.

Par ailleurs, cette démocratie de contact, fondée sur une communication personnelle et directe, écarte toute notion de sphère publique indépendante, dissociée d'une sphère privée. Cette imbrication des sphères publiques et privées est, de plus, consolidée par la nature même des affaires publiques locales. La proximité n'est pas seulement physique. Elle est censée être également compréhensive. À ce propos, Colette Fortier, porte-parole de l'Union des municipalités régionales de comté du Québec, remarque que «dans les petites municipalités, ce sont souvent les mêmes personnes qui sont engagées dans les affaires et dans l'administration publique» [...] «Ça prend de l'argent pour se lancer en politique municipale et il faut aussi avoir du temps libre, déclare Mme Fortier. Souvent, seuls les notables déjà bien établis disposent de ces deux ressources indispensables à la politique municipale» (Berger 1999a, page A5). Les condamnations pour conflits d'intérêts démontrent que la passerelle est étroite entre bien public et bien privé.

Cette proximité entraîne aussi des luttes fratricides, des animosités, des conflits de personnalité et des mesquineries. «Dans les petites collectivités, les grands enjeux étant définis ailleurs, la vie municipale s'organise en grande partie autour des rivalités de clans et de familles, ou d'égoïsme exacerbé» (Dagenais, 1994, p.101).

Enfin, la proximité gêne l'expression du pluralisme. Comme tout le monde se connaît, les citoyens peuvent avoir tendance à rechercher le consensus, parce qu'il est intégrateur, et par crainte d'être isolés. La force des liens communautaires peut devenir contraignante. « Le local se prête volontiers au jeu de la production d'utopies démocratiques parce qu'il évoque la proximité, c'est-à-dire l'immédiateté de la communication interpersonnelle ainsi que la petitesse et l'autonomie d'une enceinte idéalement close » (Maigret, 2000, p. 99).

5.4.4. LA POLITISATION DES MAIRES

Il se livre sur le plan local des luttes partisans cruelles d'exclusion d'individus, de rejet de toute proposition qui vient de l'autre parti. Il y a des maires rouges et des maires bleus, des indépendantistes et des fédéralistes. Toute la vie associative d'un milieu peut être corrompue par cette quête du pouvoir et du contrôle des instances locales par les principaux partis politiques provinciaux ou fédéraux. Cela passe par les commissaires d'écoles, les conseils d'administration des Caisses populaires, les clubs sociaux comme Richelieu ou Chevaliers de Colomb. Dorénavant, les décisions sont prises en fonction de la couleur politique.

Dans son ouvrage *La politisation des mairies*, Stéphane Dion (1986) exprime bien toute la logique malsaine qui s'installe en milieu municipal lorsque la ligne du parti prime sur la réalité locale. Même si sa démonstration repose sur la politique française et sur le comportement du parti communiste en particulier, on peut facilement transposer le fruit de ses recherches au milieu municipal québécois.

Ainsi, Dion démontre que le mode d'intervention municipale communiste relève moins d'une approche participative que de la mobilisation militante. Les forces du parti sont ainsi mobilisées dans le but de consolider des places fortes imprenables, des préfigurations de la société communiste, « des fiefs autonomes » (Dion, 1986, p. 33). La municipalité représente dès lors un quartier général idéal pour organiser les manifestations et les luttes. Elle est également distributrice de ressources de toutes sortes (emplois, logements, aide sociale, subventions) qui peuvent être utilisées dans une finalité clientéliste, de façon à fidéliser le maximum d'électeurs et de sympathisants.

5.4.5. DES RESPONSABILITÉS ACCRUES

Malgré la fragilité et l'absence de compétence évidentes dans les municipalités locales, les ministères continuent de jeter dans leur cour tout ce qu'ils ne savent plus comment gérer. Mais cela s'accompagne de deux contraintes paradoxales. La première relève du code municipal qui « interdit d'interdire ». Si des activités nuisibles se présentent sur le territoire de la municipalité, celle-ci doit les gérer, mais ne peut pas les refuser. Donc, il est impossible à une municipalité, par exemple, d'interdire l'implantation d'une mégaporcherie, d'un incinérateur ultra-polluant, d'une usine nucléaire. Elle ne peut que décrire les conditions que doivent respecter ces usines pour s'implanter. Et elle doit le faire avant la demande d'implantation. Or, les multinationales polluantes ont vite compris qu'elles n'avaient qu'à prendre connaissance des règlements des municipalités locales qui n'ont pas prévu le pire et imposer leurs usines.

La deuxième contrainte paradoxale est particulièrement odieuse. Car lorsqu'une municipalité a pris toutes les mesures pour gérer de façon intelligente les risques que court sa population face à certaines implantations d'usine, le gouvernement du Québec est le premier à changer les règles du jeu et à imposer ces implantations. Les exemples du projet d'Hydro-Québec de la ligne Hertel-Des Cantons, de l'usine du Soroît encore d'Hydro-Québec, de l'incinérateur Bennett au Saguenay, de l'usine de cokéfaction d'Alcan de Beauport, et des mégaporcheres, témoignent du peu de cas que le gouvernement fait de la gestion des risques.

Et voilà que, par magie, les municipalités locales vont s'élever au-dessus de leurs préoccupations quotidiennes de l'enlèvement des ordures ménagères et des chiens en liberté qui viennent perturber la vie de toute basse-cour, pour gérer des problèmes de qualité de vie et de protection de l'environnement...

Une communication bloquée

C'est sur cette toile de fond que vont maintenant s'élaborer les plans de communication de risques des entreprises que devront gérer les municipalités.

Un milieu mal informé où règne le secret

Un sondage effectué en 1984 révélait que 77 % des personnes interrogées considéraient l'échelon municipal comme étant le niveau de gouvernement le plus proche des citoyens et exprimaient un taux de

satisfaction élevé. Elles admettaient cependant, par la même occasion, que le milieu municipal était aussi celui sur lequel elles étaient le moins bien informées (Thériault 1991, p. 268). On comprend à travers ce sondage que les citoyens ont intériorisé le mythe de la démocratie municipale, tellement il leur a été répété, mais qu'en même temps, ils ont la certitude qu'ils ne participent pas à la prise de décision.

La preuve de cette situation se matérialise dans la présence de nombreux comités de citoyens et de groupes de pression qui ont décidé de ne plus laisser aux élus seuls le soin de gérer le bien public de la municipalité. Ce sont ces groupes, dont nous reparlerons, qui imposent une nouvelle parole publique aux élus. Par leur présence et leur détermination, ils poussent les élus dans des retranchements inconfortables. Toutefois, lorsqu'un maire occupe son poste depuis plusieurs années, il a habituellement appris à affronter ces groupes et à opposer une langue de bois à toute critique adressée à son administration.

Un milieu consulté tous les quatre ans

Les élus ne prennent le pouls de la population qu'aux quatre ans, au moment des élections. Ce que les élus savent de l'état de l'opinion relève « de l'intuition, de l'expression de certaines passions déchaînées, ou des intrigues de groupes d'intérêt » (Dagenais 1994, p. 94). Le pouvoir local se contente donc de construire le profil de l'opinion publique à partir des échos qui lui parviennent et des bruits qui circulent. Et comme les élections suscitent peu de participation, ce sont des élus qui fonctionnent en vase clos.

Une information à sens unique

Pour les élus, l'information reste toutefois un instrument de pouvoir. « L'information municipale cherche avant tout à juger, expliquer et vanter les réalités locales » (Langenieux-Villard, 1985, p. 9). Lavigne (1994, p. 70), en citant d'autres auteurs (Lagroye, 1980, Montergnole, 1980), souligne que « l'information municipale tend à maintenir le consensus et à légitimer les actions entreprises localement par l'administration et les élus. L'objectif premier est souvent de convaincre les électeurs qu'il y a bien une politique municipale et que les réalisations ne sont pas le fruit du hasard ». Selon Rangeon, cité par Lavigne (1994, p. 70), « le danger est alors celui d'une communication se

contentant de proclamer la légitimité des élus à travers leurs réalisations, sans engager un dialogue avec les électeurs sur les questions de fond » (Rangeon, 1991, 110).

Les différentes études sur les bulletins municipaux en arrivent toutes aux mêmes conclusions : ce sont des outils de valorisation des maires.

Les groupes de pression

Les groupes de pression représentent la véritable dynamique sociale de tout milieu. Ils savent pourquoi ils combattent, ils se sentent investis d'une mission et ils se battent soit pour un renouveau qu'ils jugent souhaitable, soit pour empêcher un changement qu'ils jugent inopportun.

Chaque fois que des abus ont pu être évités dans les municipalités, que des changements radicaux ont pu être écartés, ce sont ces groupes qui ont fait front aux élus municipaux. Ils exercent une vigilance et une surveillance étroites sur les faits et gestes des élus, et à ce titre constituent une véritable force d'opposition.

Plus que jamais, c'est vraisemblablement le terrain associatif qui semble être le lieu le plus propice au dialogue. Le monde associatif connaît une réelle expansion depuis quelques années et exerce parfois un véritable lobby auprès des équipes municipales. Dans les exemples cités plus haut où des projets de nature à créer des inconvénients à la santé publique ou à l'environnement ont été bloqués, ce fut grâce à l'action de ces groupes.

Pour Josephe et Muret (1983, p. 166), la démocratie municipale ne serait pas complète sans cet apport. « [L]es associations apparaissent comme des interlocuteurs privilégiés des communes et plus généralement des pouvoirs publics » (Josephe et Muret, 1983, p. 166). Les objectifs des associations sont de « transmettre des revendications aux responsables locaux ». Ces organisations cherchent aussi à sensibiliser la population à la vie municipale, à l'aide de consultations, de débats, d'interrogations.

Habituellement, ces groupes reçoivent au départ un accueil plutôt froid, si ce n'est agressif des autorités municipales. Plutôt que de les écouter, on les accuse de dénigrer le travail honnête des élus, de vouloir créer une dynamique négative dans le village, d'être des « faiseurs de troubles », des « chiâleux » perpétuels. Le maire de Beauport avait trouvé le mot dérisoire d'« oiseaulogues », pour qualifier les opposants à la construction d'une autoroute sur les lieux

même de passage des milliers d'oies blanches. Et on ira même jusqu'à utiliser le mot « terrorisme écologique » pour critiquer les amoureux tenaces de la nature.

Le corollaire de cette situation c'est que, dans certaines circonstances, alors que les changements proposés par les élus sont souhaitables pour le bien-être d'une municipalité, les maires ont compris qu'il vaut mieux céder à la pression populaire que de se lancer dans des combats où la raison a cédé sa place à la colère. En effet, comme le pouvoir local n'aime pas la controverse, il cède généralement à ces pressions sous couvert d'un discours de conciliation, alors qu'il ne s'agit que d'une simple capitulation devant le bruit public.

Et l'effet pervers qui en découle, c'est que ce sont les intérêts privés, et particulièrement les entreprises privées, qui participent le plus intensément à la vie publique. Elles s'informent, communiquent et savent se battre, car elles ont des intérêts concrets en jeu. Par leur participation, leur lobby et par ce que l'on appelle les douces fréquentations, elles ont donc plus de poids sur les décisions des élus locaux : « Dans certaines sphères professionnelles, la maîtrise d'informations sur la gestion locale peut être particulièrement "rentable", parce qu'elle conditionne l'accès à des réseaux urbains très fermés » (Le Bart, 1992, p.184-185).

Certains chercheurs ont par ailleurs confondu les groupes d'intérêts privés et les défenseurs de causes sociales ou environnementales. Ainsi, Vincent Lemieux conclut, après la lecture de *La participation contre la démocratie* de Jacques T. Godbout (1983), « que la participation [peut] être contraire à la démocratie, notamment lorsque des minorités "organisées" cherchent à se substituer à la majorité des citoyens » (Proulx, 1995, p. 58).

Mais si la majorité est silencieuse et si les élus (souvent sans élection) se disent porteurs de la volonté populaire alors qu'ils ne sont que des représentants d'intérêts privés, la corruption du système démocratique vient de ceux qui abusent de leur pouvoir plutôt que de ceux qui le contestent.

5.5. LA LOI SUR LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET LA COMMUNICATION DES RISQUES

Nous avons commencé notre réflexion avec la phrase suivante : « Une nouvelle approche de la sécurité publique privilégie la gestion du risque plutôt que la gestion de la crise ». Que conclure maintenant après cet exposé sinon que le ministère de la Sécurité publique a bien géré les risques d'être tenu responsable de toute atteinte à la sécurité publique en refilant aux municipalités la surveillance d'un complexe industriel de plus en plus dangereux, et en pratiquant un angélisme désolant sur la capacité des deux tiers des municipalités du Québec à faire face adéquatement à ces risques.

Par son incapacité à gérer les crises majeures au Québec, comme celles que l'on a connues depuis une décennie, en désignant d'office un autre responsable, la loi place la population du Québec dans une situation de crise permanente. Comme l'écrivait Alexis de Tocqueville (1986, p. 655) : « Je ne sache donc pas de pays où les révolutions soient plus dangereuses que les pays démocratiques, parce que, indépendamment des maux accidentels et passagers qu'elles ne sauraient jamais manquer de faire, elles risquent toujours d'en créer de permanents et, pour ainsi dire, d'éternels ».

6

LA PLACE DE LA COMMUNICATION DANS UN SYSTÈME GLOBAL DE GESTION DES RISQUES

Michel C. Doré

Ph. D., président de *Stratégies Multi Risques*
et chargé de cours à l'Université du Québec à Montréal,
au Collège de la protection civile
et à l'École Polytechnique

La réponse organisationnelle aux événements majeurs comme les sinistres sollicite les décideurs et attire l'attention des chercheurs depuis maintenant plus d'un demi-siècle. De cette expérience émergent les limites d'une approche réactive, centrée sur la capacité à intervenir. La gestion usuelle des organisations ne suffit pas à limiter les pertes et les dommages.

Les approches bureaucratiques de la gestion des risques s'avèrent coûteuses et peu efficaces. On limite la gestion des risques à des structures publiques qui légifèrent sans trop connaître l'effet de telles mesures. Sous prétexte d'éviter la panique, on maintient la communauté dans l'ignorance des risques, sans parler de la peur de nuire à l'image ou de faire fuir les investisseurs. Pourtant, les nombreux succès en gestion des risques abordent ce défi dans une perspective plus large, plus communautaire.

Depuis plusieurs années déjà, on tente de promouvoir la gestion des risques de manière soutenue et globale. Nonobstant les craintes et prémisses qui justifient l'application de l'approche bureaucratique, plusieurs démarches plus transparentes ou communautaires ont démontré leur efficacité. Remarquons les effets positifs des campagnes visant à réduire l'alcool au volant, à promouvoir l'usage du siège d'auto pour enfant, du port du casque dans le sport ou des condoms dans les pratiques sexuelles. Face à des défis complexes, à ces risques diffus, on mise dorénavant sur la communication du risque plutôt que sur les approches bureaucratiques et la réglementation.

Tenant compte de la dualité des approches existantes en gestion des risques, une question demeure d'actualité : quelle est la place de la communication dans un système global de gestion des risques ? La recherche d'une réponse à cette question constitue l'essence du présent article.

6.1. LES GRANDES TENDANCES EN GESTION DES RISQUES

Face à la diversité des situations pouvant affecter la sécurité et le bien-être des populations, on applique avec de plus en plus d'efficacité une stratégie sociétale. Au défi collectif, on recherche une solution collective. On cible une stratégie où l'on reconnaît aux individus la capacité d'assumer une part importante des responsabilités en matière de gestion des risques. Ainsi, tout au long du processus, on renseigne, on responsabilise et on outille.

Dans un premier temps, on renseigne. Les individus et les communautés reçoivent des informations quant à l'existence des dangers et quant à leur exposition. Ainsi, l'individu devient conscient de sa propre vulnérabilité et peut amorcer sa réflexion quant à l'acceptabilité de ce risque. Cette délibération ne se limite pas au syndrome du « pas dans ma cour », mais prend plutôt la forme d'un confort ou d'un inconfort personnel face au danger. L'inconfort se traduira par la recherche de mesures de protection.

Dans un second temps, on responsabilise. Sachant que le réflexe premier des individus consiste à solliciter la protection des ressources de la communauté, il importe de clarifier la gamme et l'étendue des services que la communauté peut offrir face à ce danger. Il devient très souvent nécessaire de définir de part et d'autre les services que la communauté pourra offrir et ceux que l'individu devra assumer.

Dans un troisième temps, on outille. On fournit aux individus et aux collectivités les informations nécessaires à une protection accrue. On leur indique les moyens par lesquels ils pourront assurer leur propre sécurité. Il s'agit maintenant de rechercher le juste équilibre entre les mesures d'autoprotection de la population et la capacité des services collectifs de répondre aux besoins résiduels.

6.2. LA COMMUNICATION DES RISQUES

Dans cet univers de la gestion des risques émerge le volet de la communication du risque. Bien que plusieurs y voient une spécialité à part entière, la communication du risque doit d'abord et avant tout s'inscrire comme un catalyseur positif dans la démarche plus globale de la gestion des risques. Pour ce faire, abordons quatre dimensions qui peuvent servir d'assises à la communication.

Ces dimensions sont : les risques et les différentes perspectives, les opportunités de communication des risques, les éléments du dialogue et les défis que pose la communication des risques.

6.3. LES RISQUES ET LES DIFFÉRENTES PERSPECTIVES

Plusieurs dimensions cohabitent, pour ne pas dire, s'affrontent en communication des risques. L'ignorance de ces perspectives peut transformer l'urgence ou le sinistre en une véritable crise. Il apparaît

donc essentiel de considérer ces différentes perspectives afin d'éviter de polariser les acteurs, ce qui aurait pour effet d'éloigner l'objectif d'une plus grande sécurité. Parmi ces différentes perspectives, on trouve le générateur de risques, le protecteur et le citoyen.

6.3.1. LE GÉNÉRATEUR DE RISQUES

Le vocable générateur de risques s'applique généralement aux industries et aux gestionnaires privés d'importantes infrastructures essentielles. Toutefois, le secteur public peut aussi faire partie des générateurs de risques. Il suffit de considérer les usines de filtration et de traitement de l'eau, les barrages, les ponts et tunnels, les aéroports, les centres de recherche et laboratoires publics, pour réaliser l'importance des risques que constitue l'exploitation des organisations publiques.

Bien que la nature et l'ampleur du risque varient, les gestionnaires se doivent d'assurer une administration sécuritaire de leur organisation. Ainsi, pour toutes les organisations dont les actifs ou les opérations peuvent constituer des risques, on doit considérer l'impact des notions de rendement, de crédibilité et de probabilité.

L'organisation se centre sur le rendement avant tout. On évalue l'efficacité d'une organisation à sa capacité de réaliser sa mission première. Le risque se noie alors dans un ensemble de contraintes à l'organisation qui n'attire que trop peu l'attention des gestionnaires. L'importance de l'indicateur financier dans le tableau de bord du gestionnaire réduit sa capacité à prévoir les contingences.

L'image publique et la crédibilité de l'organisation tiennent une grande place dans les enjeux des décideurs. Cette crédibilité se manifeste par de meilleures parts de marché, une plus grande satisfaction de la clientèle, des usagers ou des électeurs. Par conséquent, l'analyse de l'image tient compte des éléments actuels, mais tend à sous-estimer l'impact des risques potentiels.

La grande majorité des gestionnaires reconnaissent l'existence de menaces pouvant affecter leur juridiction ou être liées à l'exploitation de leur entreprise. Toutefois, face à la compétition entre les diverses priorités, celles associées à des événements hypothétiques se retrouvent largement défavorisées. Ainsi, dans un contexte de contraintes budgétaires, les ressources financières se trouvent attribuées aux enjeux immédiats de l'organisation et on se fie à la pensée magique pour éloigner les événements indésirables.

6.3.2. LE PROTECTEUR

La seconde perspective organisationnelle est celle du protecteur. Ce type d'organisations vise généralement la protection des personnes, des biens, de l'environnement et des organisations. Cette étiquette se trouve principalement attribuée aux services d'urgence, aux organisations publiques, aux municipalités. Toutefois, le secteur privé possède aussi beaucoup de ressources pouvant contribuer à protéger les communautés. Il participe avec le secteur public aux efforts collectifs de sécurité civile et de protection des infrastructures essentielles, des ressources humaines, des voisins, en fournissant ressources, équipements et expertises.

Afin d'assurer la protection des personnes, des biens, de l'environnement et des organisations, on mise sur une combinaison harmonieuse et efficace de ressources et d'expertises provenant de l'ensemble des composantes d'une communauté. Dans la perspective du protecteur, on trouve les notions de surveillance, de services à la communauté et de responsabilité.

La notion de surveillance repose sur la capacité des organisations à déceler de manière précoce les situations dangereuses et à en aviser celles et ceux qui peuvent et doivent prendre des mesures. On interpellera d'abord les services d'urgence, mais aussi les entreprises privées et la communauté, afin de réduire les conséquences associées à de tels événements.

La notion de services à la communauté prend une forme nouvelle. On fait une place importante aux partenariats qui viennent s'ajouter aux efforts consentis par le secteur public. Des partenariats, tel le Comité mixte municipal-industriel (CMMI), illustrent cette notion et promettent d'importants bénéfices dans la mesure où leur existence dépasse la simple promotion symbolique.

La notion de responsabilité vient troubler l'équilibre des forces dans la perspective du protecteur. Le secteur public se sent responsable de fournir les services de protection et d'encadrer la compensation que devrait fournir le générateur de risques. Le secteur privé se reconnaît responsable de ses installations et produits, aussi d'une capacité à en réduire les conséquences. En l'absence d'un dialogue préalable, cette négociation des responsabilités s'effectuera dans le tumulte de l'événement perturbant, ouvrant la porte à la crise ou à l'affrontement des perceptions.

6.3.3. LE CITOYEN

La troisième perspective regroupe le collectif des citoyens préoccupés ou affectés par le risque. Dans la foulée des premières études sur le comportement des foules, on attribue à tort une âme aux populations. La population ne constitue pas une masse uniforme, anonyme et inculte, mais plutôt un ensemble de résidents, d'usagers, d'employés, bref, d'acteurs de la communauté. Les décideurs et gestionnaires appartiennent avant tout au groupe de citoyens et ils en partagent les principales caractéristiques.

La perspective du citoyen se distingue des autres perspectives par son souci fondamental d'un milieu de vie assurant survie, bien-être et sécurité. À cette perspective, on associe les notions d'exposition, de vulnérabilité et de dépendance.

La notion d'exposition inclut la connaissance de l'existence du risque et de vivre dans sa zone d'impact ou d'influence. Le citoyen réagit très négativement à l'annonce d'un nouveau risque et à la prise de conscience de l'existence d'un risque déjà présent dans son environnement. Dans le premier cas, le citoyen désire s'exclure de tout risque dont les bénéficiaires profitent à un grand ensemble (syndrome du « pas dans ma cour »). Dans le second cas, le citoyen déplore son incapacité à considérer ce facteur dans son processus décisionnel au moment de choisir un domicile ou un emploi à proximité de ce risque. Les éléments de transparence, d'éthique et d'équité influencent grandement la notion d'exposition et son acceptabilité.

La notion de vulnérabilité combine la perception d'exposition et celle de la capacité à assurer l'intégrité, la sécurité et le bien-être du citoyen. Face à une perception de vulnérabilité, le citoyen souhaite bénéficier de la protection des services de la communauté. Bien que la communauté puisse se sentir apte à gérer les conséquences collectives, le citoyen recherche d'abord l'immunité face à ses conséquences individuelles.

La notion de dépendance constitue une perception faussement répandue selon laquelle le citoyen s'en remet uniquement aux informations et aux services publics pour gérer le risque avant, pendant et après un sinistre. Les agissements des organisations publiques tendent trop souvent à renforcer cette image de dépendance du citoyen. Il s'ensuit une multitude d'écarts dans les attentes entre les parties.

6.4. LES OPPORTUNITÉS DE COMMUNICATION DES RISQUES

La gestion des risques se réalise souvent dans une démarche linéaire, couronnée par la communication du risque. Les spécialistes des organisations tant privées que publiques conviennent des activités d'analyse du risque et de la vulnérabilité, de la détermination des mesures de prévention, d'atténuation et d'intervention. La communication du risque s'amorcera au moment de l'implantation des mesures prévues pour tenter d'en améliorer l'acceptabilité. Les responsables manquent ainsi plusieurs opportunités de bénéficier des retombées positives d'une communication précoce.

6.4.1. AJUSTER LES PERCEPTIONS

Nul n'apprécie apprendre l'existence d'un risque. La compréhension du risque requiert une notion de relativité. Face à un nouveau risque, chacun souhaite positionner cette nouvelle connaissance ou cette perception d'un risque par rapport à d'autres risques connus. Cette comparaison doit pouvoir s'effectuer sur la base de la probabilité, mais aussi selon les paramètres des conséquences, de la capacité de chacun d'assurer sa propre protection, du contrôle sur le futur, etc.

Une communication précoce du risque permet donc de relativiser le risque et de mobiliser les acteurs du milieu dans un processus conscient et positif de gestion de ce risque. Nul ne possède l'autorité en matière de communication des risques. Il s'agit plutôt de chercher un leadership du processus. Une animation des échanges favorisera un ajustement des perceptions de chacun, facilitant ainsi l'adhésion des acteurs du milieu à un processus qui assurera la satisfaction des besoins de chacun.

6.4.2. AJUSTER LES ATTENTES

La communication des risques exige une grande transparence. Il faut admettre les limites de nos connaissances et de nos décisions. Ici entre en jeu la dimension de la capacité réelle d'intervention des instances gouvernementales et privées. Le dialogue sur les risques, les moyens et leurs limites entre les acteurs de la communauté permet l'ajustement des attentes et optimise les partenariats possibles.

Évidemment, le citoyen exprimera plusieurs attentes, tant envers le gestionnaire du risque qu'envers les autorités responsables d'assurer la sécurité de la communauté. Toutefois, le dialogue permet

aussi aux gestionnaires du risque et aux autorités responsables d'exprimer leurs attentes à l'égard des citoyens. Ainsi l'efficacité des mesures prévues s'accroîtra par une meilleure compréhension des attentes de chacun et par la complémentarité des actions.

Les acteurs de la gestion des risques envisagent trop facilement le recours aux ressources militaires pour les sortir du pétrin, mais celles-ci requièrent habituellement 72 heures pour une mobilisation d'envergure. S'il faut compter en heures et en jours le temps requis pour mobiliser l'ensemble des ressources requises pour un sinistre majeur, qui assumera initialement les services ? Le citoyen, celui à qui on a peur de dire qu'il doit être autonome pendant les 72 premières heures, de peur qu'on perçoive ce genre de demande comme un aveu d'incompétence. Retenons que le citoyen constitue le premier intervenant dans la grande majorité des sinistres majeurs. L'autonomie et la capacité de réaction du citoyen expliquent fort bien la très faible proportion de gens qui dépendent des services publics, même lors d'importantes évacuations.

6.5. LES ÉLÉMENTS DU DIALOGUE

L'établissement d'un dialogue exige la reconnaissance de deux éléments fondamentaux : la communication des risques consiste en un processus dynamique, et sa matérialisation dans différents milieux relève d'un processus multidimensionnel.

6.5.1. UN PROCESSUS DYNAMIQUE

La communication des risques doit sortir du registre des activités ponctuelles et marginales. Elle appartient plutôt au registre des mesures soutenues et continues. Ce processus doit s'arrimer aux gestes posés, à la démarche de gestion courante, aux efforts déployés en gestion des risques. Il importe de retenir que la réciprocité représente une variable très importante dans le partage des informations.

La communication sert de lien parmi un ensemble souvent difficilement compatible d'expertises, d'approches et de techniques. Le processus de communication du risque immunise les acteurs contre l'ignorance des enjeux dominants et un potentiel gaspillage d'énergies. L'évaluation périodique du processus de communication des risques permet non seulement de revoir l'état du dialogue mais aussi l'efficacité et l'acceptabilité de la démarche globale de gestion des risques établie pour l'ensemble des acteurs de la communauté.

6.5.2. UN PROCESSUS MULTIDIMENSIONNEL

La communication des risques se veut un processus multidimensionnel. Le dialogue doit inclure l'ensemble des acteurs : générateurs de risques, protecteurs et citoyens. Il s'établit non seulement entre les organisations, mais aussi au sein de ces organisations. Rappelons que les dirigeants, gestionnaires et employés font partie intégrante du collectif des citoyens. À ce titre, ils constituent le plus grand groupe de sources crédibles d'information dans la communauté. L'ensemble du personnel de l'organisation, ignorant des initiatives de celle-ci en gestion des risques, pourra neutraliser les efforts des meilleurs communicateurs. Même les organisations s'impliquant activement dans la communication des risques perdent parfois de vue l'importance de faire circuler cette information au sein de leur structure.

Une fois le dialogue établi au sein de l'organisation, il doit s'étendre aux acteurs du milieu pour ensuite s'élever au niveau sociétal. L'établissement d'un dialogue sociétal sur le risque promeut la transparence, l'objectivité et la fiabilité de la démarche de gestion des risques.

6.6. LES DÉFIS QUE POSE LA COMMUNICATION DES RISQUES

Pour permettre à la communication des risques de prendre son essor, il devient nécessaire de revoir nos assises. Il convient de remettre en question nos hypothèses de gestion et, surtout, de s'attaquer aux mythes sur lesquels repose notre démarche collective.

- Mythe 1 : l'incurie des gestionnaires
La croyance : Les gestionnaires sont des individus irresponsables et incompetents.
Les faits : Les gestionnaires gèrent habituellement de manière responsable les risques que présente leur organisation. Par contre, ils les gèrent en fonction de leurs connaissances, qui sont parfois limitées. De plus, la gestion du risque se trouve très souvent déléguée à des gestionnaires ou professionnels en marge des opérations courantes, à qui il est plus difficile d'obtenir l'attention des gestionnaires supérieurs.
- Mythe 2 : la population panique
La croyance : La population est complètement désorganisée en situation de sinistre et a besoin d'être contrôlée (*command and control*).

Les faits : La population s'avère beaucoup plus autonome que ne le croient plusieurs organisations. Le phénomène se trouve très bien documenté depuis de nombreuses années. Par exemple, on peut se questionner sur l'ampleur des efforts consentis à l'hébergement en situation de sinistre quant on sait que seulement de 7 à 10% de toutes les personnes affectées par un sinistre ont recours à ce service.

- Mythe 3 : l'efficacité des interventions

La croyance : Lors de sinistres, les interventions sont couronnées de succès.

Les faits : Les organisations ont tendance à surestimer l'efficacité des interventions en situation de sinistre. La réalité ne rejoint que très rarement le niveau annoncé. Les plans d'urgence, d'évacuation, de continuité des affaires se présentent comme des initiatives peu arrimées, ce qui ajoute à la complexité de la gestion des événements exceptionnels.

En conclusion, la communication des risques reste trop souvent un processus unidirectionnel qui est déployé en fin de course et qui vient couronner les efforts déployés par les générateurs de risques. Bien que la tendance consiste à confiner la communication des risques à la fin du processus de gestion des risques, il est primordial de reconnaître les bénéfices d'une communication dynamique et précoce.

Plusieurs gestionnaires ne se considèrent pas prêts pour le dialogue. Même disposés à communiquer, ils justifieront leur retenue par le manque de préparation de leurs partenaires ou par l'incapacité du citoyen à comprendre. Il faut donc vaincre le cercle vicieux de l'inertie pour bientôt récolter le fruit des nombreux efforts qui ont été déployés.

Enfin, parmi les moyens de se surpasser dans ce dialogue, on trouve l'écoute, le porte-parole crédible et l'implication réelle de l'organisation dans un processus proactif de gestion des risques. Il faut donc retenir qu'au lieu de créer des forums de communications, on doit tenter de joindre les gens là où ils se trouvent.

P
A
R
T
I
E

I
I
I

LÉGISLATION

7

**LA SÉCURITÉ PUBLIQUE
ET LA PROTECTION CIVILE**
Un double défi communicationnel

Robert Bégin

Directeur régional pour le Québec,
Sécurité publique et Protection civile Canada
et président de l'Association de Sécurité civile du Québec (ASCQ),
volet québécois de l'Association canadienne de protection civile

À la réflexion sur la communication des risques, voici une contribution en quatre parties : dans un premier temps, des informations sur l'Association de sécurité civile du Québec (ASCQ) ; en second lieu, le point sur la structure de Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC) ; ensuite, un aperçu des conséquences des transformations gouvernementales sur les juridictions ; et enfin, des précisions quant à l'approche de communication du gouvernement du Canada.

Présentons tout d'abord l'ASCQ, volet québécois de l'Association canadienne de protection civile. Cette association a pour but d'améliorer la gestion des risques et des urgences en favorisant l'information, l'enseignement, la recherche et la concertation entre les gens du milieu. Elle se veut également une plateforme qui assure la mise en commun des expertises et des ressources afin d'améliorer la sécurité du public. Par exemple, l'ASCQ travaille à la création d'une certification canadienne en mesures d'urgence, incluant un volet francophone ancré au Québec. Le site Internet de l'ASCQ (www.ascq.org) est aussi un bel exemple d'outil permettant d'établir un lien de communication entre les partenaires du milieu des mesures d'urgence. Ils peuvent trouver sur ce site des renseignements sur l'ASCQ ainsi que sur le large éventail d'événements, d'outils et de références qui leur permettront d'élargir leurs connaissances et d'étoffer leur réseau de contacts dans le secteur de la sécurité civile.

Le 11 septembre 2001 a changé la façon d'aborder la sûreté et la sécurité au Canada. Pour la première fois, les gens se sont rendu compte que leur sécurité individuelle et la prospérité économique du pays sont étroitement liées à la sécurité du Canada, de l'Amérique du Nord et à la collectivité globale.

Le 11 septembre a également provoqué un moment de réflexion au sein du gouvernement du Canada et a créé de nouveaux défis. Il s'opérait depuis déjà plusieurs années une revue complète de la manière dont le gouvernement du Canada abordait la sécurité publique et les autres questions de sécurité. Les attaques terroristes et les événements ultérieurs ont accéléré et intensifié ce processus.

Par ailleurs, les Canadiens s'attendent à ce que leur gouvernement continue à assurer leur sécurité. Cela doit se faire tout en respectant leurs droits au sein de notre société, ouverte et démocratique. La globalisation du terrorisme, conjuguée aux tendances actuelles d'attaquer les citoyens civils, rend l'atteinte de cet équilibre d'autant plus complexe. Une meilleure coordination entre les ministères et les agences responsables de la sécurité publique est donc devenue essentielle.

Auparavant, les fonctions gouvernementales touchant la sûreté et la sécurité étaient réparties dans plusieurs agences et ministères du gouvernement du Canada. Le 12 décembre 2003, le gouvernement a fusionné tous les organismes en un seul portefeuille, celui de la Sécurité publique et de la Protection civile. Avec plus de 50 000 employés et un budget de cinq milliards de dollars, le SPPCC comprend le Ministère et les six organismes suivants : la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), le Service correctionnel Canada (SCC), la Commission canadienne des libérations conditionnelles (CNLC) et l'Agence des services frontaliers du Canada. Cette dernière est le point central de partage de l'information entre les partenaires chargés de l'immigration et de l'application de la loi pertinente.

Les secteurs de responsabilité de SPPCC sont la protection, la préparation et l'intervention en cas de catastrophe naturelle, d'accident majeur, de terrorisme et d'attaque cybernétique; la sécurité nationale; les services policiers et d'application de la loi. De plus, le Centre national de prévention du crime fait partie du noyau du Ministère, avec son programme de recherche et ses activités de sensibilisation à la réduction du crime.

Ce portefeuille est le fruit d'une profonde réflexion visant à harmoniser les autorités, l'expertise, et les plans de gestion des crises et des conséquences sous un solide leadership. Quels sont les impacts de ces changements?

L'efficacité du Ministère en tant que « tout » est bien meilleure qu'en tant que « somme de ses parties ». Une définition simplifiée du mot synergie pourrait être : un plus deux égale quatre. Nous pouvons maintenant mieux coordonner et surveiller les questions entourant la sûreté et la sécurité publique. Les questions de sécurité nationale, de sécurité du renseignement ainsi que les inquiétudes liées à la santé publique et à la circulation aux frontières prennent maintenant une place majeure et permanente.

Les communications sont de première importance pour favoriser une intervention d'urgence efficace, et la coordination entre les différents paliers du gouvernement est nécessaire pour assurer la dissémination rapide des faits et pour maintenir la confiance du public. Évidemment, tout ceci se fait dans un contexte où des organisations, de par leur fonction – pensons par exemple à la GRC –, auront tendance à vouloir protéger certaines informations. Le mot clé est ici « collaboration » afin que nous puissions bien servir le public tout en respectant le mandat de chacun des intervenants.

Les sinistres sont habituellement gérés et coordonnés par l'organisation de gestion des urgences de la province/du territoire, qui est également responsable de gérer les crises en communication et de voir à ce que les médias et le public soient informés correctement. Les activités de communication des ministères fédéraux et des agences se poursuivent à l'intérieur du cadre des accords de communications de crise de la province et sont coordonnées par le ministre directeur fédéral, s'il y en a un. Ce concept fédéral de ministre directeur est défini à l'intérieur du Plan national de soutien. C'est un concept important de la gestion des mesures d'urgence au gouvernement du Canada.

Le Cabinet peut décider qu'un sinistre est d'une telle importance ou qu'il touche un si grand nombre de ministères que les communications publiques d'urgence devraient être sous la responsabilité du Bureau du conseil privé (BCP). En temps d'urgence nationale, le Bureau du premier ministre prend en main le leadership global et joue le rôle de coordonnateur, avec le Bureau du conseil privé en appui. Sécurité publique et Protection civile Canada permet de faciliter l'échange d'information entre les groupes de communications des agences et ministères; d'aider à coordonner les activités de communication fédérales dans les provinces et les régions touchées; d'assurer la liaison avec les intervenants provinciaux en communication, d'assurer l'homogénéité des messages publics et leur rapidité de diffusion.

Pour sa part, notre partenaire Travaux publics et Services gouvernementaux Canada peut offrir une gamme étendue de services de communication, y compris la surveillance et l'analyse des médias, les sondages d'opinion publique et le site Internet du Canada (www.gc.ca).

Considérons les rôles et les responsabilités répartis entre les différentes compétences gouvernementales, en cas de catastrophe majeure multi-juridictionnelle, qui concerne plusieurs ministères. Les intervenants qui doivent être mis à contribution sont ceux qui ont des responsabilités en matière d'intervention ainsi que les organisations sociales et bénévoles, telle la Croix-Rouge canadienne.

Les responsabilités de l'agence directrice provinciale sont: la gestion globale, incluant la gestion des procédures de communications de crise et de la diffusion de conseils et d'information essentiels au public; le maintien de plans et d'accords complets pour l'information du public en cas d'urgence; l'établissement de mécanismes visant à offrir de l'information ponctuelle et factuelle; la mise sur

piéd d'installations permettant aux responsables des communications du secteur privé, des municipalités, des provinces et du gouvernement fédéral de travailler ensemble; la désignation de porte-parole; l'assurance d'une liaison continue avec les autres gouvernements et les divers intervenants touchés.

Jetons maintenant un coup d'œil aux responsabilités du gouvernement du Canada et de son ministère ou agence chargé au premier chef. Le directeur des communications devient le conseiller en chef pour les communications de l'équipe responsable des communications de crise du ministère directeur. À ce titre, il doit :

- activer le plan ministériel des communications d'urgence, lorsqu'il en est informé;
- désigner le porte-parole fédéral principal dans la région de la capitale nationale et au site de l'urgence, si nécessaire;
- former et présider le Groupe des affaires publiques composé de représentants ministériels fédéraux pour faciliter la coordination des communications et présenter un aspect cohérent du rôle du gouvernement du Canada;
- assurer la liaison avec les organisations de gestion des urgences et les responsables fédéraux au centre médiatique et au centre d'information du public;
- s'assurer de la production d'une analyse des médias et d'une analyse de l'environnement public;
- offrir de l'information et des conseils stratégiques au(x) ministre(s);
- tenir le BCP au courant des développements.

Des ministères et des agences de soutien travaillent également sous la coordination et la direction générale du ministère directeur pour fournir des porte-parole et les experts nécessaires, et pour appuyer les opérations provinciales sur le terrain.

Ces principales actions posées par le gouvernement du Canada ont pour but de composer avec l'importance plus grande qu'occupent maintenant, au Canada comme partout dans le monde, les questions de sécurité publique et de protection civile. En décembre 2003, le gouvernement du Canada a procédé à une réorganisation en profondeur du portefeuille lié aux questions de sécurité et de protection civile. L'un des principaux changements fut la création du nouveau ministère, Sécurité publique et Protection civile Canada. Cette réorganisation

répond au besoin d'améliorer la coordination, la cohérence et le partage de l'information en matière de sécurité nationale et de sécurité publique. Dans un contexte où la sécurité du public est en jeu, la communication à tous les niveaux devient primordiale. On a trop souvent tendance à penser que la communication des risques se limite aux relations avec les médias.

Pour bien gérer la communication des risques, il faut avant tout savoir gérer l'information, bien connaître les responsabilités de chaque intervenant mais aussi savoir mobiliser chacun d'eux en vue d'un effort concerté. Il faut surtout veiller à ce que la gestion de l'information ne devienne pas elle-même un problème. Voilà pourquoi, au gouvernement fédéral, nous favorisons une approche et des accords de communication axés sur la concertation. Les communications doivent représenter un élément de stabilisation dans une situation de crise et permettre d'assurer une diffusion de l'information efficace, précise et à jour, pour le bénéfice de toutes les Canadiennes et de tous les Canadiens.

C H A P I T R E



***L'OBLIGATION
DE DIVULGATION
DES RISQUES
Des enjeux et des défis
communicationnels à partager***

Alain Laramée

Ph. D., directeur, Unité d'enseignement
et de recherche – Travail, économie et gestion
et professeur titulaire en sciences de la communication
à la Télé-université de l'Université du Québec

Dans un récent article du *Nouvel Observateur* rapportant les résultats d'une enquête en France sur la question de la santé socialement normée, par Anne Fohr et Isabelle Monnier (2004), on pouvait lire l'interrogation suivante :

Trembler, se faire peur, se sentir minable. Compter ses verres, ses calories, ses clopes. Écouter le flux continu des mises en garde, prescriptions, préceptes, conseils, recommandations, avertissements. Et céder sous l'avalanche permanente de chiffres. Un horizon de plomb. Partout, la même chose dans le monde dit développé [...] Les mauvais comportements, sanctionnés partout par une société qui entend minimiser partout les risques, pourraient se muer en transgressions beaucoup plus graves... des experts craignent que de la diabolisation des produits ou des comportements, on ne passe à la stigmatisation des consommateurs.

Voilà qui campe assez bien une partie importante du contexte social dans lequel doit se situer la nouvelle loi du gouvernement du Québec sur la Sécurité civile, la loi 173, qui impose aux municipalités de divulguer les informations relatives aux risques encourus par ses citoyens sur son territoire.

Dans la pratique, cette nouvelle responsabilité implique beaucoup plus que de la simple divulgation d'information car l'information n'étant pas neutre ni dépourvue de potentiel interprétatif, sa divulgation devient une opération relevant davantage du niveau stratégique que du niveau opérationnel. Toute approche naïve et positiviste en la matière verrait les bienfaits anticipés de cette loi contrecarrés par des conséquences qui pourraient engager les administrations dans des voix difficiles à maîtriser, dans des opérations de communication fort coûteuses mais inefficaces, ou à poser des gestes ayant des répercussions sociales et politiques contreproductives et conflictuelles pour la population. Au moment où la réglementation est encore sur la table à dessin, il importe de cerner la complexité de cette problématique afin d'en discerner les enjeux complexes, et de choisir les moyens à utiliser, les méthodes à élaborer et les mesures à mettre en place afin de la gérer le plus adéquatement possible, le défi étant de parvenir à une planification raisonnée de la communication des risques.

8.1. LA LOGIQUE SOCIALE DU RISQUE COMME A PRIORI

Le risque se définit comme un danger probable auquel une population pourrait être exposée. Il constitue une menace à la sécurité, connue et établie et, par déduction, à la stabilité d'un ordre, géophysique,

social ou économique. Sa provenance est diverse, soit de sources naturelles (ouragans, inondations, tremblement de terre, avalanche...) ou de causes humaines multiples (empoisonnement alimentaire, bris de barrage hydroélectrique, radiations, stress dû à l'usage de technologies inadéquates, déversements de pétrole d'un navire échoué...), l'avènement d'un sinistre constituant la réalisation du risque. Dans certains cas, cette situation est due à des erreurs de prévision, de précaution, de décodage, de perception, de représentation, de communication; dans les autres cas, à la méconnaissance relevant de l'incapacité de prévoir par manque de connaissances scientifiques ou par l'inadéquation des instruments d'investigation

Pour qu'il y ait perception de menace, il doit d'abord y avoir connaissance des facteurs de danger, évaluation et estimation relativement à leur probabilité d'occurrence et d'impacts. Cette connaissance provient de l'analyse de données colligées au moyen d'une instrumentation fournie et utilisée par une science spécifiée et instituée. Sur un même phénomène, plusieurs savoirs peuvent s'appliquer, voire se concurrencer. Dans un cas comme dans l'autre, chaque savoir, pour devenir pertinent et efficace, doit construire sa crédibilité, sa validité et sa légitimité auprès de l'agrégat d'individus exposés au danger.

Par ailleurs, les rapports que les acteurs sociaux établissent avec leur environnement relèvent non seulement de l'usage et de l'utilisation des ressources mais aussi de transformations par la fabrication de nouveaux produits en fonction de leurs besoins et de leurs désirs. Ces produits proviennent de procédés qui sont de plus en plus déterminés par de nouvelles connaissances technoscientifiques valorisées sous forme d'industries nouvelles et de composantes de moins en moins matérielles (par exemples, les transformations génétiques).

On peut également évoquer deux tendances opposées (Passet, 1995) dans la dialectique risque-développement. D'un côté, la tendance de l'entreprise vers l'expérimentation et la transformation-production constante de nouveaux produits à capitaliser, de l'autre, la tendance qui freine cette poussée, sous couvert de précaution, par les craintes relatives aux effets non contrôlés ou non connus de ces procédés de transformation sur l'environnement et la population qui y vit. Une précaution vise toujours à définir les mesures ou le comportement à adopter dans un état d'incertitude qui ne porte pas uniquement sur la relation de causalité entre une activité, un acte, et ses conséquences mais aussi sur les dommages réels. La logique de précaution vise surtout l'incertain et non le risque comme tel.

En ciblant cette incertitude, elle suppose que la science n'a pas convaincu les publics de la validité suffisante de ses résultats pour en éliminer le doute sur les effets appréhendés de ses applications.

Cette dialectique implique une communication et une interaction entre les différents savoirs, entre les acteurs-entrepreneurs, entre ceux qui fabriquent et influencent les perceptions et les opinions, et entre ceux qui ont le pouvoir de décider et d'influencer les décisions. Ainsi, selon les cas, cette communication sera stratégique, informationnelle, tactique, éducative ou persuasive (Laramée, 1997). Mais ce qu'il importe de saisir, c'est son importance dans cette nouvelle dynamique d'absorption et de contrôle de l'incertitude, dynamique déjà familière aux communications mais davantage complexifiée par la notion de risque.

8.2. THÉORIE SOCIALE ET REPRÉSENTATION DU RISQUE

Les définitions du risque et les actes qu'elles commandent ne sont jamais pris hors d'un contexte de représentation globale du fait social. Tout acteur s'inscrit dans de multiples réseaux sociaux dynamiques qui constituent et réfléchissent son univers social historique (Castoriadis, 1975), et sa représentation de cette inscription ainsi que la vision du monde qu'il acquiert, quoique souvent de manière inconsciente, déterminent à la fois ses manières de penser un objet ou un concept et, parfois de manière conséquente mais pas toujours, ses manières d'agir (Schön, 1983). Les rapports que nous établissons conceptuellement, scientifiquement, spirituellement et pragmatiquement avec notre environnement social et naturel sont toujours médiatisés, dans une moindre mesure, par des composantes plus ou moins partagées collectivement de ces visions multiples du monde qui nous englobe.

Cette vision du monde varie selon les individus et les cultures et selon les différents lieux d'appartenance identitaire mais, même dans les régimes sociaux où l'intégration sociale est la plus complète et où la soumission aux normes est la plus intériorisée, des parcelles d'autonomie de la pensée subsistent toujours dans ce magma de significations (Castoriadis, *op. cit.*) et, tout en guidant implicitement les actions, elles contribuent à en construire le sens.

Cette dynamique intrinsèque à chaque société devient particulièrement importante pour les sociétés dites modernes et complexes. En effet, plusieurs théoriciens du social ont fait ressortir de

manière convaincante l'avènement d'une compétence théorique nouvelle chez les acteurs sociaux de ces sociétés. En conséquence du développement accéléré de l'éducation, de l'accroissement du niveau d'instruction des populations, de la multiplication des lieux de connaissances et d'information équivoques, du développement fulgurant des technologies de médiatisation et de télécommunication rendant accessibles des informations autrefois réservées à des élites, de la multiplication des canaux d'expression de la participation sociale et politique – notamment par ceux des mouvements sociaux –; et, enfin, de la laïcisation des institutions sociales et politiques, on a vu apparaître, au cours du vingtième siècle, non seulement une conscience critique plus articulée de l'acteur social mais surtout une compétence nouvelle à théoriser le social, rivalisant de plus en plus avec celle, jusque-là dominante, des institutions productrices de savoirs et de normes.

Cette dynamique, fort bien décrite dans des travaux de nombreux penseurs du social comme Giddens (1984; 2000), Denzin (1997), Dey (1999), Strauss et Corbin (1996) et Weick (1995), implique que nous ne pouvons plus circonscrire une pensée univoque du social autour d'une théorie normative. Le social doit désormais se penser dans sa dimension constructiviste (Potter, 1996; Schwandt, 1994), dynamique, autoréflexive et évolutive, et ce, dans tous les aspects des savoirs et des actes qui le constituent. Il ne faut pas croire pour autant que ce constructivisme aboutit au relativisme absolu. Les théories du social (vision du monde) ne se valent pas toutes en fécondité, exhaustivité, puissance et pertinence. Toutefois, tout acte social se fonde et se justifie au minimum de manière réflexive et subjective, dans une représentation heuristique du social. Légiférer et réglementer les activités concernant le risque sont des actes de normalisation et de contrôle sociétaux qui doivent nécessairement se comprendre dans une représentation du social qui puisse en rendre compte. À ce titre, la perspective théorique constructiviste du sociologue allemand Ulrich Beck sur la société contemporaine nous apparaît la plus adaptée à prendre en compte la complexité des enjeux sociaux, politiques et communicationnels de la problématique du risque.

8.3. LA SOCIÉTÉ DU RISQUE COMME REPRÉSENTATION DU SOCIAL HISTORIQUE

Dans ses travaux multiples sur la société du risque, Ulrich Beck (1992, 1994, 1997 ; 2003), a développé trois idées-forces majeures que nous résumons, certes, trop brièvement ici, mais dont la teneur convient à l'objet de notre propos :

- L'industrialisation massive et les transformations artificielles et technologiques exponentielles des ressources naturelles, caractéristiques du vingtième siècle, ont créé, de manière implicite, une quantité phénoménale et toujours croissante d'effets technologiques pervers incontrôlés, inconnus et dangereux, inscrits dans le processus même d'industrialisation (dans la pensée comme dans la technologie), d'où la notion de risques permanents et inhérents à ce processus. On parle ainsi d'industrialisation à risque.
- La modernisation (au sens de la modernité) des sociétés, de pair avec la rationalité techno-sociale de l'industrialisation, a déplacé les multiples lieux de sécurité sociale des groupes traditionnels, des savoirs et références spirituelles (religieuses) vers ceux d'un État-providence qui, malgré son haut degré d'institutionnalisation et de bureaucratisation, ne peut pas absorber l'inconnu autant que le pouvait le lien social typique des groupes traditionnels. D'où diminution de capacité sociale d'absorption de l'angoisse issue des risques croissants, atomisant l'individu face à une offre de service de contrôle de l'angoisse. On parle donc de modernisation à risque.
- La conjugaison des deux premiers postulats en forme un troisième : le processus de développement techno-économique, qui engendre de plus en plus de risques pour des acteurs sociaux vivant dans une société dont la modernisation des institutions produit une organisation sociale de moins en moins compétente à en absorber les effets, produit ainsi une société du risque.

Pour Beck, le procès d'industrialisation se conjugue de pair avec celui de la modernisation. Ce processus s'appuie sur une démarche rationnelle positiviste de recherche et de développement scientifique mettant à profit les connaissances et des innovations technologiques au service d'un progrès socio-technico-économique, et ce, de manière de plus en plus rapide mais générant des effets de moins en moins

connus et de plus en plus étranges sur les environnements physiques et sociaux. La science produit ainsi plus de doutes et de risques que de sécurité et de garantie. Les impacts se vivent de manière de plus en plus étendue, moins contrôlée et plus dévastatrice. Cette logique s'appuie sur un développement économique sans limites, un déploiement exponentiel des surplus du capital engendré par une capacité technoscientifique de production virtuellement illimitée.

Par contre, ces dangers étant peu ou pas pris en compte par les entreprises de cette technoscience ou par ceux qui en assurent la diffusion des produits, ils doivent donc paradoxalement être assumés, presque toujours en situation de catastrophe, par un État devenu bouc émissaire des reflux de responsabilités de ces entreprises productrices. Bon nombre de ces dangers latents constituent des risques qui, en plus de n'être pas apparents, ne sont pris en charge par aucune institution sociale ou étatique. La modernisation et l'industrialisation avancées ont donc construit une société hautement à risque, dans ces processus d'organisation et de transformation de la matière. Cette modernisation et cette industrialisation produisent une atomisation du processus d'absorption et de gestion des angoisses conséquentes. L'acteur social est désormais socialement seul avec son angoisse, et doit se tourner vers le secours d'un État qui, en Occident, gouverne dans une perspective plutôt néolibérale et le renvoie à un marché de services multiples pour calmer ses angoisses. En guise de consolation, on lui offre une panoplie de services de consultation psychosociologiques devenus eux-mêmes partie intégrante du cercle économique, puisque œuvrant sur une base également marchande.

Cette perspective de la société de risque rejoint donc, plusieurs années plus tard, celle de Castoriadis (1975) en ajoutant aux effets sociaux de la société bureaucratique les perspectives de la société du risque produisant davantage d'hétéronomie, de la menace permanente, en diminuant, en proportion, l'autonomie du social historique pour en absorber les conséquences. Le marché de la « santé mentale », devenant le soin palliatif, a donc de beaux jours devant lui. Cette modernité industrielle suppose une réflexivité qui fonctionne de manière paradoxale et en forme de spirale complexe, produisant des savoirs techno-scientifiques qui causent eux-mêmes les problèmes justifiant son heuristique de production. Voyons, dans les pages qui suivent, quelques-unes de ses caractéristiques dominantes.

8.4. QUELQUES CARACTÉRISTIQUES DOMINANTES DE LA SOCIÉTÉ DU RISQUE

Les principales caractéristiques de la société de risques peuvent se résumer de la manière suivante :

- Dans la société industrielle, la logique de la répartition des richesses domine la logique de la répartition du risque ; dans la société du risque, le rapport s'inverse. Les risques ne sont plus cantonnés en un espace et un lieu déterminés.
- Le nouveau destin des sociétés modernisées est celui de la peur et non de la misère. Les risques modernes ne sont plus perceptibles par les sens mais sont dans les substances mêmes. Les risques ne peuvent être réduits à des énoncés sur les faits mais ils comportent aussi des éléments théoriques et normatifs constitutifs, où il peut y avoir des controverses scientifiques.
- Avec les risques, la société devient autoréférentielle : c'est la société industrielle qui, en exploitant économiquement les risques qu'elle déclenche, produit des situations de menace et le potentiel de la société du risque.
- Le potentiel politique du risque se situe dans le cadre de la diffusion d'une connaissance des risques.
- L'opinion publique et la politique s'introduisent directement au cœur du management d'entreprises (planification, production...).
- La société du risque a tendance à générer un totalitarisme « légitime » de la prévention.
- Dans les systèmes politiques, l'idéologie du progrès a remplacé le scrutin, puisque peu d'options politiques s'y opposent fondamentalement. Seule une partie des compétences de décisions fondatrices de la société est intégrée au système économique et soumise aux principes de la démocratie parlementaire. L'autre est déléguée à la liberté d'investissement. L'évolution de la société se transforme ainsi en effets induits.
- D'un côté, on assiste à une scientification croissante des décisions politiques, basée sur des expertises scientifiques, et d'un autre côté, à des décisions prises de manière aléatoire sur la simple base d'articles de journaux influents ou

de commentateurs (scientifiques ou non) médiatiques bénéficiant d'une influence certaine. Dans un cas comme dans l'autre, le politique est dépossédé des fondements de sa légitimation. Le politique se réduit alors à justifier, à compenser ou solutionner les problèmes causés par les effets secondaires produits par l'application des résultats de la science produits ailleurs que dans son espace d'action concrète.

- On voit apparaître de nouvelles communautés et contre-communautés dont les conceptions du monde, les normes et les présupposés se construisent au beau milieu de ces menaces invisibles ; au centre de ces communautés, la peur.
- Dans la société du risque, la gestion de la peur et de l'incertitude finit par constituer une qualification culturelle essentielle, tant dans le domaine de la biographie que dans celui de la politique. Former les capacités nécessaires dans ce contexte devient désormais l'une des tâches principales qui incombent aux institutions pédagogiques.
- Pour pouvoir s'affirmer dans cette concurrence inter- et intraprofessionnelle des experts, il ne suffit plus de prouver le caractère représentatif d'une découverte, il faut aussi se présenter soi-même, et être convaincant. Dans ce contexte de scientificisation réflexive, la production (ou la mobilisation) de la croyance devient une source centrale d'affirmation sociale des prétentions à la validité.
- Dans la mesure où la croyance entre en jeu dans le choix des arguments scientifiques, elle pourrait bien en prendre la domination, mais en se présentant comme science et non comme croyance. Les intérêts les plus divers peuvent s'y immiscer.
- Nous assistons à une pluralisation spécifique des offres de savoir : différenciation accrue ; magasins en libre-service pour des commanditaires financièrement solides et demandeurs d'argumentation... Les acheteurs d'opportunités peuvent sélectionner leurs experts.

En somme, ce paradigme révèle cette face cachée de la « société virtuelle du savoir » et de la « société de l'information », soit son côté organisationnel et matériel. Nous sommes de plus en plus conscients du pouvoir quasi illimité de la technoscience, de la responsabilité également infinie qui nous incombe dans nos choix de développement

mais, paradoxalement, des limites extrêmes de ce même savoir à en prévenir et contrôler les effets et les impacts. La transversalité de ce nouveau regard conduit à repenser les *a priori* sur lesquels se sont édifiées les institutions et les pratiques de la gouverne du social.

En se construisant sur un résidu du savoir incertain, mais de plus en plus transversal et horizontal, la société du risque suppose que la science n'a pas la capacité suffisante de convaincre de la validité exhaustive de ses résultats pour en éliminer le doute sur les effets appréhendés de ses applications. Il y a donc un doute qui fait redouter. Un savoir qui suppose également un non-savoir. Le risque s'insère ainsi dans le doute. Son acceptation relative devient enjeu de débat et de choix politique à l'intérieur duquel la science n'a plus le monopole du savoir.

Ces changements sont majeurs car il s'agit d'un double changement d'épistémè et de culture. Les faits quémandent un changement de perspectives qui doit évoluer d'une position positiviste à une position « interprétative », « constructiviste » et « participative » à l'intérieur de laquelle le débat social et politique occupe une place centrale.

Parler de débat suppose donc qu'il y ait communication. Quelles sont les caractéristiques de cette communication? Pour les fins de notre exercice, nous les avons regroupées sous cinq grandes composantes.

8.5. LES COMPOSANTES COMMUNICATIONNELLES DE LA SOCIÉTÉ DU RISQUE

Plusieurs typologies peuvent être construites autour de la communication des risques et plusieurs modélisations également. Celle que nous proposons schématiquement ici vise à donner uniquement des indications sur la manière dont une pragmatique de la communication, un agir communicationnel (Habermas, 1988), pourrait être configuré dans la perspective théorique développée par Beck. Nous avons regroupé les dimensions de la communication de risque à l'intérieur de cinq composantes: institutionnelle, politique, interactive, interprétative et systémique.

8.5.1. LA COMPOSANTE INSTITUTIONNELLE

La communication des risques repose sur une distribution de rôles plus ou moins réglementés de même que sur l'attribution de responsabilités institutionnalisées. En ce sens, dans la société de droit, toutes les activités relatives aux responsabilités, aux devoirs et aux compétences sont régies par un ordre juridique et politique qui traduit en droit les valeurs priorisées par la collectivité. L'enjeu principal est celui de la légitimation de cet ordre institué et des pouvoirs respectifs qui sont conférés à des catégories spécifiées d'acteurs sociaux. Cet enjeu met également en évidence la crédibilité des références reconnues comme étant compétentes pour tenir les discours et faire respecter l'ordre par la législation et la réglementation de même que les capacités égalitaires de faire valoir ses droits dans le système juridique sur lequel repose cet ordre, le premier de ces discours étant celui du judiciaire, les lois et leurs règlements. La question principale est la suivante : Dans quelle mesure acceptons-nous de faire confiance à ceux qui assument la responsabilité de ces lois et règlements ? Et la seconde question : Quels sont les fondements de vérité, de morale et d'intérêt respectifs de ces textes de lois ?

8.5.2. LA COMPOSANTE POLITIQUE

La communication des risques, en s'inscrivant dans un contexte politique et dans un système d'actions collectives concret (Crozier et Friedberg, 1976 ; Friedberg, 1997 ; Deetz, 1992 ; Beck, 2003 ; Wolton, 1997), est fortement influencée par la structure du capital de pouvoir (Bourdieu, 1984) accumulé par différents corps sociaux, et par la dynamique et les stratégies de pouvoir élaborées par les différents groupes qui les constituent. Ces groupes d'acteurs, n'étant évidemment pas égaux en compétences et en capacités de faire valoir leurs intérêts et leurs points de vue, ne cherchent pas nécessairement à coopérer mais veulent plutôt participer à la décision, à la gestion tout en promouvant ou en défendant leurs intérêts en vue de maintenir ou d'accroître leur capital social, politique et symbolique. Cet enjeu est un des plus importants, puisque les règles du jeu rarement explicites, les réseaux de communication et d'influence rarement transparents et les compétences communicationnelles jamais réparties également. Une démarche de négociation d'un espace précède souvent celle de la négociation du sens. L'enjeu en est un d'adaptation et d'ajustement perpétuel de l'agir communicationnel en fonction de ce contexte politique mais surtout de son évolution

constante. La question principale à se poser peut ainsi être formulée de la manière suivante : Quelles sont les références et les représentations les plus partagées pouvant servir de base à la construction d'un consensus autour de la problématique du risque ? La seconde questions : Que faire avec celles qui en seront forcément exclues ?

8.5.3. LA COMPOSANTE INTERACTIVE

La communication des risques implique des interactions multiples, complexes, faisant intervenir de nombreuses catégories d'acteurs sociaux dans des contextes différents et changeants. C'est dire qu'elle implique autant un faire qu'un dire, des actes que des discours et, par le fait même, des choix et des décisions. L'enjeu est donc l'impartialité, l'objectivité et l'adéquation entre le dire et le faire, et ce, d'autant plus que l'acte même de communiquer fait intervenir de nombreux intermédiaires, de l'expert aux médias, en passant par les juristes, les décideurs, les citoyens. On insistera particulièrement sur la correspondance, la cohérence entre les actes posés, à commencer par ceux de légiférer et de réglementer, en passant par ceux de concevoir, de structurer et de mettre en œuvre, et les discours qui les accompagnent tant en amont, pendant, qu'en aval de ces actes. Trop souvent, en communication, les uns sont coupés des autres, et la communication est réduite à l'information ou au commentaire. Les actes parlent autant que les paroles agissent. Les pratiques de gestion du risque vont de pair avec celles de sa communication. La question principale est donc : Qui fait quoi en disant quoi à qui ? La seconde concerne la concordance et la consonance signifiante entre les dire et les faire.

8.5.4. LA COMPOSANTE INTERPRÉTATIVE

La communication des risques s'inscrit dans une dynamique interprétative fort complexe faisant intervenir des références plus ou moins expérientielles, plus ou moins scientifiques et plus ou moins imaginaires ainsi que des degrés de conscience fort différenciés. Elle s'appuie sur de multiples niveaux et catégories de savoirs comme les connaissances scientifiques, les théories conflictuelles, les idéologies, les rituels, les préjugés, les imaginaires multiples... Elle doit composer avec les débats entourant les controverses scientifiques (Limoges, 1993 ; Burgess *et al.*, 1991 ; Hansen, 1991 ; Harré *et al.*, 1999) sur un même fait ou objet, et se positionner en relation avec d'autres problématiques adjacentes parmi lesquelles celles du développement durable et de la

perspective écologique militante sont dominantes. De plus, contrainte non négligeable, la communication des risques doit faire face au processus dialectique inévitable d'amplification (surestimation-dramatisation) / atténuation (sous-estimation – dédramatisation) sociale de l'événementiel (Pidgeon *et al.*, 2003) en fonction des visions du monde et des intérêts, processus fort complexe et inhérent à l'univers de l'opinion publique beaucoup plus à l'aise avec la pensée analogique, celle de la métaphore et de la simplicité, qu'avec la pensée digitale, celle du calcul mathématique et de la complexité. L'enjeu en est un de cadrage des contenus (au sens de Gofman, 1974) et de gestion éclairée des perceptions, des accusations et des stigmatisations en vue d'atteindre une compréhension commune ou à tout le moins suffisamment acceptable et satisfaisante des événements pour permettre d'intervenir concrètement. La question principale est la suivante : Quel savoir et quel ton sont les plus susceptibles d'être mobilisés de manière dominante pour faire comprendre le sens et faire prendre conscience de manière pertinente et efficace du risque ? La seconde question : Comment éviter de faire contaminer le contenu avancé par des idées mobilisant des composantes imaginaires menaçantes pour l'interprétation souhaitée ?

8.5.5. LA COMPOSANTE SYSTÉMIQUE

La communication des risques s'effectue en superposition sur un système socio-politico-économique qui la détermine partiellement mais qui en est également dépendant. Elle s'insère dans un ensemble d'autres activités, de réseaux, de lois et d'habitus (Bourdieu, *op. cit.*) préexistants. La dynamique des systèmes multiples qui composent une société fait en sorte que ses sous-systèmes n'agissent pas toujours en coopération ni en concordance mais souvent en concurrence autour d'un même objet. L'enjeu principal devient celui du jugement, de la mesure en vue d'équilibrer les forces centripètes et centrifuges du système tout en encadrant le plus possible les effets de ce que Yves Barel (1990) appelait des stratégies doubles, phénomène inévitable mais tout de même susceptible d'être balisé par le discours juste. La question principale est : Quelle tension modifiera ou provoquera l'intervention ou le discours dans le système social ? La seconde : Comment éviter de construire trop de marginalité, d'entropie, par les réorganisations nécessaires du système ?

En résumé les défis sont multiples mais les plus importants, au plan communicationnel, sont : la crédibilité des discours et la confiance en ceux qui portent la parole de « vérité » sur les risques et

leurs enjeux; la fidélité de ces paroles aux actes et gestes posés; l'harmonisation des tensions systémiques; la maîtrise de l'espace et des agendas médiatiques et politiques; le degré d'intégration démocratique de la participation citoyenne dans les débats concernant tant les causes, la gestion, l'évaluation que la distribution des risques. À l'ère où les controverses scientifiques pullulent sur nos écrans quotidiennement, où les institutions de la démocratie politique sont ébranlées par une société civile qui se mobilise davantage pour des causes ponctuelles que pour des programmes politiques ou des projets de société à long terme et par des mouvements sociaux spontanés qui disparaissent souvent aussi vite qu'ils apparaissent plutôt que par les organisations politiques partisans, où les discours à saveur impressionniste, portés par des célébrités des mondes artistiques et journalistiques, ont davantage le statut de vérité dans l'opinion publique et suscitent davantage la mobilisation citoyenne que ceux des scientifiques et des représentants politiques ou de l'État, les défis à relever en communication des risques sont énormes.

8.6. DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE : VERS UNE ORGANISATION PARTICIPATIVE APPRENANTE

Le paradigme de la société du risque présente une transformation des représentations qui n'est pas facilement évidente dans la pratique. Les pratiques de conception, de gestion et de communication du risque sont encore fortement déterminées par une culture occidentale rationaliste positiviste – comme le démontrent juste à propos Jaeger, Renn, Rosa et Webler (2001) – à l'intérieur de laquelle trône le paradigme de l'acteur rationnel, régi par la rationalité comme vision du monde, comme théorie générale et comme théorie spécialisée. C'est ce paradigme qui sous-tend les mesures normatives et qui structure le marché, les lois gouvernementales, le système d'éducation, la sécurité internationale, le management industriel, l'administration de la santé, etc. (Jaeger *et al.*, 2001 : p 23). Or les multiples événements internationaux imprévisibles qui ont eu cours et les phénomènes qui sont apparus au cours du vingtième siècle, notamment le processus accéléré de la mondialisation des échanges de biens et de capitaux, et de la circulation des personnes, les effets de moins en moins contrôlés et de plus en plus néfastes sur l'environnement physique planétaire de la modernisation industrielle ainsi que les conflits mondiaux, ayant comme fondements les appartenances identitaires

et religieuses, ne nous permettent plus de considérer le paradigme rationaliste comme étant la voie à suivre dans la conception et la planification du progrès.

Le paradigme de la société du risque, celui de la structuration de Giddens, présente une option de travail intéressante à l'intérieur de laquelle on ne parle plus d'une rationalité mais d'un équilibre à établir entre de multiples rationalités, comme entre une confiance mesurée et consciente en la techno-science et l'acceptabilité sociale du risque. Le système d'actions concret qui en découle devra nécessairement se transformer de manière à intégrer les différentes rationalités à l'œuvre dans la société, que nous avons appelées précédemment les différentes visions du monde et les théories du social. Nous devons mettre en œuvre une pratique de l'expression de la controverse et de la gestion des conflits et des compromis socio-scientifiques qui en découleront. On comprend donc que tout le savoir, l'expertise et la compétence communicationnels prendront une importance majeure dans ce nouveau paradigme. Plus que jamais, les rôles de médiateur, de négociateur et de relais du professionnel adaptés à la communication du risque, tels que modélisés par Schön (1983), prennent tout leur sens pratique à savoir celui d'aide à la construction d'un compromis réflexif et conscient entre la théorie sur laquelle se fonde l'action et celle qui sert dans l'action (*Espoused theory and theory in use*). La complexité des composantes communicationnelles liées à celle de la société du risque social nécessite également une redéfinition de l'organisation sociale.

En effet, il est à prévoir qu'on verra au cours d'un avenir plutôt rapproché une prise de conscience accrue de la problématique transversale du risque dans toutes les sphères organisées et instituées de la société, de la même manière que cette conscientisation s'est effectuée au cours des dernières décennies du vingtième siècle pour la question environnementale. Ce rattrapage pourra se faire par substitution, intégration mais aussi, peut-être, en opposition avec la question environnementale d'autant plus que, du moins dans les questions de mondialisation économiques, les risques socio-économiques deviennent de plus en plus significatifs dans la balance contre les risques environnementaux. La sécurité d'emploi contre la sécurité physique. Les risques mondiaux contre les risques locaux, etc. Penser ainsi milite donc pour l'élaboration d'une perspective de conscientisation globale, pour l'acquisition d'une vision du monde multirisques mais adaptée aux réalités jugées acceptables par le système d'action concret des acteurs sociaux. Les décisions relatives à l'acceptabilité des risques,

basées sur des savoirs plus ou moins certains, issus de connaissances produites par des sciences concurrentielles, portant sur des intérêts différenciés, ayant des impacts potentiels à de multiples échelles, devront, pour diminuer la prolifération de conflits sociaux dégénérant en poursuites judiciaires ou en rapports de force politique, être prises le plus en amont et de la manière la plus consentie possible.

Ce contexte décisionnel milite donc pour une structure organisationnelle où la participation démocratique aux différentes étapes du processus par le plus grand nombre d'acteurs sociaux possibles sera privilégiée. Participation aux débats sur les controverses mais aussi aux décisions qui en résultent. Le résultat consenti sera un facteur non seulement de légitimation de la décision mais également d'apprentissage social et de l'acceptation partagée du niveau de risque souhaité et, en cas de sinistre ou de catastrophe, d'implication accrue dans les solutions à appliquer, le risque ayant été distribué par consensus en amont.

En fait, il s'agit du modèle organisationnel idéal mais, dans la réalité, peut-être le plus difficile à appliquer, d'autant plus que l'écart entre les savoirs et les cultures technoscientifiques des différents acteurs est grand, que les perspectives scientifiques sur le même événement ou phénomène à risque sont éloignées et que les intérêts en jeu sont également opposés. Tout un défi d'éthique et de conscientisation pour l'éducation ; de modestie, d'ouverture et de multidisciplinarité pour les institutions scientifiques ; de collectivisme pour les acteurs sociaux plutôt individualisés dans le paradigme de la rationalité postmoderne.

Par ce bref exposé, on aura compris que la problématique de la communication des risques dépasse largement celle de la simple divulgation de l'information ponctuelle et conjoncturelle, qu'elle englobe beaucoup d'autres responsabilités que celles relatives à l'information, et qu'elle transcende la plupart des rôles des différents acteurs de l'organisation. Cependant, les agirs communicationnels, les responsabilités informationnelles et les rôles organisationnels dominants reviennent évidemment aux communicologues, qui doivent relever les défis de trouver le discours, le ton, le mot, l'image, le temps et l'espace pertinents pour permettre à la collectivité de relever ces défis. En paraphrasant ironiquement Beck, les « pompiers » de l'argumentation, les « ouvriers » de l'opinion, les « charpentiers » de l'argumentation ont de beaux jours devant eux.

Il est donc à souhaiter que la réglementation qui découlera de cette nouvelle loi en matière de communication des risques ainsi que les mesures qui seront adoptées et les moyens qui seront mis à la disposition des différents acteurs, prendront en compte la complexité et l'équivocité de la société du risque. On devrait y parvenir en attribuant une place prépondérante à la participation citoyenne (Renn *et al.*, 1995) comme contrepuvoir (Beck, 2003) nécessaire à la planification raisonnée du risque et à sa distribution socialement équitable (Comfort, 1999), démocratique (Williams *et al.*, 1995) et solidaire.

C H A P I T R E

9

***LÉGISLATION ET PRATIQUES
FRANÇAISES EN MATIÈRE
DE PRÉVENTION ET
DE COMMUNICATION
DES RISQUES INDUSTRIELS
MAJEURS***

Nathalie de Marcellis-Warin

Ph. D. en sciences de gestion
de l'École normale supérieure de Cachan (France),
professeure à l'École polytechnique de Montréal
et chercheure au CIRANO (Centre interuniversitaire de recherche
en analyse des organisations)

La catastrophe de l'usine AZF de Toulouse, en septembre 2001, a suscité différentes réactions et de nombreuses interrogations à la fois sur la place des risques industriels dans notre société et sur la responsabilité des différents acteurs impliqués dans la gestion de tels risques.

En premier lieu, un constat. Actuellement, le service de l'information du public fonctionne mal. Que doivent donc faire les entreprises industrielles? Y a-t-il danger à ne pas communiquer? Qu'entend-on par communication? Aujourd'hui, la communication du risque apparaît de plus en plus comme la clé en matière de gestion des risques. Ces dernières années, elle a pris une importance accrue. Peu de domaines de l'activité humaine y échappent. Les enjeux de la communication des risques sont grands: éviter de communiquer sur les risques n'est pas efficace et peut devenir très coûteux à long terme; les parties prenantes peuvent écartier les décisions sur les risques prises sans leurs suggestions et commentaires; les citoyens ont le droit d'être impliqués dans des décisions qui les touchent et estiment que le processus de prise de décision devrait leur être accessible; impliquer les parties prenantes permet de construire une meilleure acceptabilité et permet d'avoir des idées constructives.

Ainsi, en ce qui concerne la politique de prévention des risques en milieu industriel, l'accent n'est plus uniquement porté vers la formation et vers l'information mais vers une prise de conscience des multiples visages de la communication et de l'impact, conscient ou non, des messages véhiculés par elle. La communication des risques se doit d'être un processus interactif et multilatéral qui engage tout autant les citoyens que les autres intervenants, face à un risque d'accident industriel majeur. Les décideurs doivent tenir compte du niveau de connaissance, des préoccupations, fondées ou non, et des perceptions du public face à une situation donnée.

Pour illustrer notre propos, nous allons présenter les législations et les pratiques françaises en matière de communication des risques *avant* et *après* la catastrophe de Toulouse. Dans une première partie, nous étudierons les responsabilités administratives des différents acteurs impliqués dans la gestion des risques industriels en France. Puis, nous nous pencherons, d'une part, sur les dispositions légales et réglementaires en matière de communication des risques et, d'autre part, sur les mécanismes mis en place pour favoriser cette communication. Dans une deuxième partie, nous rappellerons brièvement les faits de la catastrophe de Toulouse pour bien préciser le contexte dans lequel des changements ont été amorcés. Dans une

troisième partie, nous examinerons les changements effectués à la suite de cette catastrophe en matière de gestion des risques industriels majeurs, et plus spécifiquement concernant la communication des risques et la volonté de concertation.

9.1. COMMUNICATION DES RISQUES AU PUBLIC ET LÉGISLATION FRANÇAISE AVANT L'ACCIDENT DE TOULOUSE EN 2001

9.1.1. RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE DES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LA GESTION DES RISQUES INDUSTRIELS

D'une manière générale, la France dispose depuis longtemps d'une législation spécifique permettant de réglementer le fonctionnement des établissements industriels présentant des inconvénients ou des dangers pour l'environnement : la législation des Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), basée sur deux textes fondamentaux (la loi du 19 juillet 1976 et son décret d'application du 21 septembre 1977) et la réglementation Seveso.

Cette réglementation donne lieu à un classement des entreprises concernées selon trois régimes :

- Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) : La Loi sur les installations classées pour la protection de l'environnement du 19 juillet 1976, dite loi ICPE, concerne toute activité ou stockage pouvant générer des nuisances ou des risques pour l'environnement.
- Les installations soumises à déclaration (D) : en principe, ces installations ne présentent pas de risques majeurs pour l'environnement. Le chef d'établissement déclare auprès du préfet les installations visées par la nomenclature de la loi ICPE en montrant que les prescriptions générales correspondantes sont respectées.
- Les installations soumises à autorisation (A) : pour ces installations présentant plus de dangers, l'exploitant doit produire des études très détaillées des nuisances engendrées par son activité en fonctionnement normal (étude d'impact), ainsi qu'une étude très précise des risques liés à son activité en fonctionnement accidentel (étude de danger). L'étude de danger décrit entièrement le site, les activités, les dangers,

les conséquences possibles, les moyens de prévention, les moyens d'intervention en cas d'accident, avec si nécessaire les grandes lignes du plan de secours interne (décret 77-1133 du 21/9/1977 modifié, pris en application de la loi ICPE). Ce dossier sera étudié par les services de l'État et fera l'objet d'une enquête publique. À l'issue de cette procédure (d'une durée d'environ un an), l'autorisation d'exploiter pourra être délivrée par le préfet avec des contraintes spécifiques si nécessaire.

- Les installations soumises à Autorisation et Servitude d'utilité publique (AS) : ces installations présentent une potentialité à générer un risque ou des nuisances pour l'environnement qui est très élevée. On les trouve référencées AS, dans la nomenclature (loi 87-565 du 22/7/1987 modifiant la loi ICPE, décret 89-837 du 14/11/89 et décret 99-1220 du 28/12/99). Elles sont soumises à des obligations supplémentaires (servitude d'utilité publique).

La directive européenne dite Seveso

À Seveso en Italie, en 1976, un emballement thermique a provoqué la rupture d'un disque utilisé comme dispositif de sécurité. Ceci a entraîné un dégagement de dioxine. La prise en compte insuffisante des conséquences de cette dérive réactionnelle, le manque d'information de la population avant, pendant et après cet accident, la bataille d'experts en guise de gestion de crise, tous ces facteurs ont alerté la Communauté économique européenne. Celle-ci a donc souhaité harmoniser la politique communautaire en matière de risques industriels, et a donné naissance en 1982 à la directive Seveso, modifiée et abrogée en 1996 par la directive dite Seveso II. Contrairement à la loi sur les ICPE, l'objectif de cette nouvelle réglementation est de prévenir les accidents industriels majeurs. Cette fois-ci, c'est uniquement la potentialité à générer un risque important pour l'environnement qui est visée par le législateur. Elle ne traite pas la question des nuisances. Or, les directives européennes s'appliquent aux États et non aux citoyens. Cette directive a été transcrite en droit français dans plusieurs textes de loi, le principal texte étant l'arrêté ministériel du 10 mai 2000.

La directive « Seveso II » renforce la nature des dispositions de la directive Seveso de 1982 et étend son champ d'application. Ses grands principes sont :

1. Prise en compte des effets domino dans les études de danger : c'est-à-dire que lorsque l'industriel étudie les risques d'accidents pouvant être générés par son activité, il doit étudier les conséquences d'un accident dans un atelier donné sur les autres installations du site et sur les installations des entreprises voisines.
2. La réduction du risque à la source : on voit se déployer des Systèmes de gestion de la sécurité (SGS), qui sont un aspect culturel très important à développer dans les entreprises. Les directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE) doivent faire des inspections régulières dans les installations à risque avec la possibilité d'une tierce expertise.
3. La maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques : au travers notamment de la servitude d'utilité publique, le préfet porte à la connaissance des collectivités locales l'intensité, la nature et l'étendue sur le territoire des différents risques présentés par l'installation autorisée. À partir de ces informations, les collectivités doivent adapter leurs documents d'urbanisme dans les zones les plus exposées.
4. L'information préventive des populations : cette information se situe à deux niveaux. Le premier concerne l'information préventive sur les risques majeurs. Le second, spécifique aux sites classés Seveso seuil haut (risque majeur), prévoit une information des populations dans la zone à risques sur la nature de ces derniers et les consignes à appliquer. Cette information doit être renouvelée tous les cinq ans (article 13 de la Directive 96/82/CE).
5. L'organisation des secours : les industriels doivent structurer les moyens qu'il leur faudrait mettre en œuvre si un accident survenait.
 - Organisation interne : si les conséquences sont circonscrites à l'intérieur de l'établissement, le chef d'établissement établit un Plan d'opération interne (POI).

- Organisation externe : si l'accident dépasse les limites de l'établissement et fait courir un risque aux habitants, à l'environnement et/ou aux biens, le préfet met en œuvre les moyens de secours publics planifiés dans le Plan particulier d'intervention (PPI) préparé par les services de l'État.

Cette réglementation introduit deux seuils de classement : les « seuils bas » (SB) de la directive Seveso et les « seuils hauts » (SH) ou les établissements dits A.S. – Autorisation avec servitudes.

Des exigences différentes sont associées à chaque catégorie d'établissement (Risques Infos, 2001) notamment pour la mise en place de mesures de prévention spécifiques pour les établissements SH et SB. Certaines dispositions sont applicables à tous les établissements visés par l'arrêté. D'une part, l'exploitant procède au recensement régulier des substances ou préparations dangereuses susceptibles d'être présentes dans l'établissement (nature, état physique et quantité) et relevant d'une rubrique figurant en annexe de l'arrêté ou d'une rubrique A.S. Un recensement annuel est transmis au préfet avant le 31 décembre de chaque année. D'autre part, l'exploitant tient les exploitants d'I.C.P.E. voisines informés des risques d'accidents majeurs relevés dans son étude de dangers, dès lors que les conséquences de ces accidents majeurs sont susceptibles d'affecter lesdites installations. Il transmet copie de cette information au préfet.

TABLEAU 1
**Correspondance entre l'ampleur du risque
et le classement ICPE ou Seveso**

Nature du risque ou de la nuisance	Classement ICPE	Classement Seveso
Nuisance ou risque assez important	Déclaration	–
Nuisance ou risque important	Autorisation	–
Risque important	Autorisation	Seuil bas
Risque majeur	Autorisation avec servitude d'utilité publique	Seuil haut

Le contrôle des établissements à risque

La DRIRE est chargée de l'application des dispositions de la directive Seveso II, par la prescription de mesures de prévention strictes, notamment sur la base de l'examen des études des dangers approfondies, et le contrôle des établissements concernés. Ces contrôles s'inscrivent dans un plan pluriannuel d'inspections des sites que la DRIRE met en place.

9.1.2. LES DISPOSITIONS LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES EN MATIÈRE DE COMMUNICATION DES RISQUES

Les différentes législations présentées plus haut ont été accompagnées de textes relatifs à la communication des risques et à l'information des populations. À la suite des efforts fournis par des entreprises ou des filiales d'industrie, certains mécanismes ont été mis en place pour favoriser cette communication.

Les textes relatifs à l'information des populations

- L'article L124-2 du code de l'Environnement (ancien article 21 de la loi du 22 juillet 1987) sur les risques majeurs a réaffirmé le droit à l'information des citoyens sur les risques auxquels ils sont exposés et sur les mesures de sauvegarde qui sont prises.
- Le décret 90-918 du 11/10/1990, pris en application de cet article, définit les conditions du droit à l'information et les mesures de sauvegarde. Pour les risques technologiques, le décret précise que l'information s'applique dans les communes où il y a un plan particulier d'intervention (PPI) et éventuellement dans certains lieux liés à un risque majeur particulier. L'efficacité des plans de secours repose largement sur une information préventive auprès des populations avoisinantes. Pour cela les riverains des établissements à risques doivent mieux connaître ces établissements et les risques qu'ils présentent, savoir reconnaître le signal d'une éventuelle alerte et connaître les consignes à suivre en cas d'accident. L'objet de l'information préventive est de renseigner la population sur les risques qu'elle encourt dans le cadre de ses différents lieux de vie et d'activité. En lui faisant connaître les dangers auxquels elle est exposée, l'information préventive contribue à préparer chaque citoyen en

cas de réalisation du risque à adopter un comportement responsable. Ce décret 90-918 définit un schéma d'information de la population (voir tableau 2).

- L'article 9 du décret du 6/5/1988 prévoit les modalités de publicité des PPI, ainsi que la publication de brochures (éditées au frais de l'exploitant) pour donner des consignes aux populations demeurant dans la zone d'application du plan. En liaison avec l'exploitant, le préfet fait donc établir les documents d'information des populations comprises dans la zone d'application du plan. Ces documents sont composés au minimum d'une brochure et d'affiches. La brochure vise à faire connaître à la population l'existence et la nature du risque ; ses conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement ; les mesures prévues pour alerter, protéger, secourir. Les affiches précisent les consignes de sécurité à adopter en cas d'urgence. Ces documents sont mis à la disposition des maires des communes situées dans la zone d'application du plan qui assurent la distribution de la brochure à toutes les personnes résidant dans cette zone ou susceptibles d'y être affectées par une

TABLEAU 2

Extrait des articles du décret 90-918

« Art. 3 : L'information donnée aux citoyens sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis comprend la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets.

Elles est consignée dans un dossier synthétique établi par le préfet et reprenant notamment les informations essentielles contenues dans les documents mentionnés à l'article 2. Sont exclues de ce dossier les indications susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale ou aux secrets de la fabrication, ainsi que celles de nature à faciliter des actes de malveillance ou à faire obstacle à l'application des mesures prévues dans les différents documents. Le dossier est transmis au maire avec les documents mentionnés à l'article 2.

Le maire établit un document d'information qui recense les mesures de sauvegarde répondant au risque sur le territoire de la commune, notamment celles de ces mesures qu'il a prises en vertu de ses pouvoirs de police. Il fait connaître au public l'existence du dossier synthétique et du document d'information par un avis affiché en mairie pendant deux mois.

Le dossier synthétique, le document d'information et les documents mentionnés à l'article 2 peuvent être librement consultés en mairie.

Art. 4 : Les consignes de sécurité figurant dans le document d'information et celles éventuellement fixées par les exploitants ou les propriétaires des locaux et terrains mentionnés à l'article 6 sont portées à la connaissance du public par voie d'affiches.

situation d'urgence, sans que ces personnes aient à en faire la demande, et procèdent à l'affichage prévu à l'article 4 du décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs. Les documents sont diffusés à chaque mise à jour de la brochure et au moins tous les cinq ans.

Élargissement de l'information du public par la directive Seveso II

La directive Seveso II élargit considérablement la participation du public à différentes procédures : accessibilité du public aux informations contenues dans le rapport de sécurité, avis du public sur l'implantation d'un nouvel établissement, mise à disposition de l'inventaire des substances dangereuses présentes dans l'établissement. L'article 13 de la directive 96/82/CE du conseil du 9 décembre 1996 concernant les mesures de sécurité exige que « Les États membres veillent à ce que les informations concernant les mesures de sécurité à prendre et la conduite à tenir en cas d'accident soient fournies d'office aux personnes susceptibles d'être affectées par un accident majeur prenant naissance dans un établissement. [...] Elles doivent être mises en permanence à la disposition du public. L'intervalle maximal entre deux renouvellements de l'information destinée au public ne doit en aucun cas dépasser cinq ans. [...] Les informations contiennent au moins les renseignements énumérés à l'annexe V » (voir tableau 3).

TABLEAU 3

Annexe V de Seveso II concernant les éléments d'information à communiquer au public

[...]

4. Explication, donnée en termes simples de la ou des activités de l'établissement
5. Dénomination commune ou, dans le cas de substances dangereuses relevant de l'annexe I partie 2, nom générique ou catégorie générale de danger des substances et préparations se trouvant dans l'établissement qui pourraient donner lieu à un accident majeur, avec indication de leurs principales caractéristiques dangereuses
6. Informations générales sur la nature des risques d'accidents majeurs, y compris leurs effets potentiels sur la population et l'environnement
7. Informations adéquates sur la manière dont la population concernée sera alertée et tenue au courant en cas d'accident majeur
8. Informations adéquates sur les mesures que la population concernée doit prendre et sur la conduite qu'elle doit tenir en cas d'accident majeur [...]
11. Précisions relatives aux modalités d'obtention de toute information pertinente, sous réserve des dispositions relatives à la confidentialité prévue par la législation nationale.

9.1.3. MÉCANISMES MIS EN PLACE POUR FAVORISER LA COMMUNICATION DES RISQUES

Des initiatives régionales et locales intéressantes ont permis de mettre en place des mécanismes pour favoriser la communication des risques (dans certains cas, ces initiatives ont eu lieu avant même les dispositions légales).

Associations de communication spécialisées

Comme nous venons de le voir, les entreprises assujetties sont tenues par la loi d'informer le public au moyen de brochures. Diverses associations ou comités secondent les entreprises pour, par exemple, créer des brochures explicatives, organiser des journées portes ouvertes, etc. On peut citer, entre autres, les commissions locales d'information et de surveillance (CLIS), associées aux sites de traitement des déchets, les commissions locales d'information (CLI) spécifiques au domaine des grands équipements énergétiques comme les installations nucléaires ou encore les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI).

Les SPPPI permettent de définir les orientations de la politique locale de prévention des pollutions industrielles et des risques. Ils réunissent l'ensemble des parties intéressées (élus et collectivités locales, industriels, services de l'État, associations et personnalités qualifiées). Depuis 30 ans, des SPPPI ont participé à l'amorce d'une démarche d'information autour des sites à risques. Ils ont été mis en place entre autres pour favoriser la communication des risques et la participation du public. Le plus souvent, ils sont dirigés par des préfets et ceux-ci ne traitent pas seulement des risques industriels, mais également de pollution de l'air, de pollution de l'eau, de bruit, etc. Les résultats considérables obtenus par les SPPPI de l'Étang de Berre et de Basse-Seine, créés respectivement en 1971 et 1978, ont conduit à la mise en place de 9 autres SPPPI en France (il y en a actuellement 13).

L'exemple du SPPPI de la région de Strasbourg

La présente section a été écrite à la suite d'une rencontre de l'une de mes collaboratrices au CIRANO, Ingrid Peignier, avec Hubert Deetgen, qui a été un expert pour la commission franco-germano-suisse sur les

risques technologiques dans les années 1990-1992 et qui œuvre aujourd'hui dans le SPPPI de Strasbourg (Est de la France).

Organisation et fonctionnement du SPPPI de Strasbourg :

À Strasbourg, des problèmes industriels très importants venaient s'ajouter à un phénomène de « ras-le-bol » de la part de la population. C'est pourquoi en 1992, le SPPPI de l'agglomération de Strasbourg a été créé. Le président (un universitaire – mais habituellement, il s'agit d'un préfet) est en charge du conseil d'orientation. Le secrétariat technique du SPPPI est assuré par la DRIRE d'Alsace qui met à sa disposition un ingénieur. Des moyens logistiques (salles de réunion, moyens de reprographie...) sont également fournis par la DRIRE. La zone géographique couverte comprend le territoire de la Communauté urbaine de Strasbourg (27 communes) qui compte environ 450 000 habitants. Dans la zone concernée se trouvent 192 établissements ICPE soumis à autorisation, ainsi que 11 établissements Seveso seuil haut et 1 établissement Seveso seuil bas. La composition du Conseil d'orientation est fixée par l'arrêté préfectoral instituant le SPPPI et comporte 70 membres environ. Des sous-commissions sont créées en fonction des besoins. Par exemple, au sein du SPPPI de Strasbourg, il y a quatre commissions techniques : air et bruit, eau et déchets, information et communication sur les risques, risque technologique.

Actions entreprises par le groupe de projet « Information et communication sur les risques » du SPPPI de Strasbourg :

Dans les périmètres PPI, on trouve une population que l'on peut classer en deux catégories : les populations « normales » et les populations « sensibles » (écoles, hôpitaux, etc.). Diverses actions ont été menées par le SPPPI en fonction de ces deux types de population. Pour les populations dites normales, des réunions publiques et des débats ont été organisés. De plus, l'information ne devant être renouvelée que tous les 5 ans, les industriels ont souhaité la compléter par la distribution aux habitants de la Robertsau (quartier se trouvant dans le périmètre PPI) d'un bulletin de liaison périodique, chacun d'eux comprenant la présentation d'une entreprise et d'un sujet d'actualité tout en rappelant la conduite à tenir en cas d'accident majeur.

Concernant les populations « sensibles », différentes activités ont été organisées. Par exemple, en milieu scolaire, plusieurs animations mettant en œuvre une malle pédagogique « Port aux pétroles » se sont déroulées dans les classes. Toutes ces activités ont été encadrées bénévolement par des membres du SPPPI. Les « jeunes », enfants scolarisés, adolescents et étudiants, représentent en général un public intéressant (parce qu'intéressé) pour les diffuseurs d'informations. Pour le SPPPI, les enfants sont donc un vecteur de transmission de l'information par effet ricochet.

Certaines actions ont été aussi entreprises en milieux hospitaliers; en effet, de nombreux problèmes se posent dans les hôpitaux lorsque l'accident survient. Par exemple, si l'hôpital doit être confiné, on peut se demander comment la relève fait pour arriver, comment les « provisions » de médicaments font pour rentrer à l'hôpital. Ainsi, des réunions entre la Direction de « l'Hôpital de la Robertsau » et le secrétariat du SPPPI ont permis de dégager une possible stratégie de confinement d'un pavillon en particulier.

Ces exemples montrent bien que de nombreux efforts ont été fournis en matière de communication des risques au public. Nous en avons présenté un exemple avec le SPPPI de Strasbourg. Toutefois, pour le reste du territoire, ces efforts ont été relativement inégaux et surtout pas systématiques. De plus, ils ont souvent visé des spécialistes et des décideurs plutôt que le grand public (ministère de l'Écologie, 2002).

9.2. LA CATASTROPHE DE TOULOUSE EN SEPTEMBRE 2001

9.2.1. RAPPEL DES FAITS

Une quantité estimée entre 40 et 80 t de résidus de nitrate d'ammonium (20 à 40 t éq. TNT) détone en masse le 21 septembre 2001 dans l'usine Grande Paroisse de Toulouse, entraînant des effets dévastateurs sur le site et bien au-delà de l'établissement. L'explosion a eu lieu dans le hangar 221 qui est utilisé pour le stockage de nitrates agricoles et industriels « déclassés » en particulier pour des raisons de granulométrie et de composition chimique non conforme. Au moment de l'accident, ce hangar contenait 300 à 400 t de nitrate d'ammonium. Depuis les différents ateliers, ces rebuts sont amenés dans un sas d'entrée par trois sous-traitants.

Lors de l'explosion, 266 employés de l'usine et 100 agents d'entreprises sous-traitantes étaient présents sur le site. De nombreuses victimes sont à déplorer : 21 sur le site d'AZF, 1 sur le site de la SNPE et 8 personnes à l'extérieur (dont 2 en milieu hospitalier) tuées lors de l'explosion ou décédées les jours suivants, 29 blessés très graves dont 21 resteront hospitalisées plus d'un mois (300 plus de 6 jours). Des milliers de personnes ont été hospitalisés; la préfecture de Haute-Garonne recense 2 442 personnes au total le 17 octobre 2001. Une grande partie des 70 ha de l'usine AZF est dévastée. Sur la plateforme chimique hors Grande Paroisse, l'explosion provoque également des dommages importants dans les établissements chimiques situés de l'autre côté de la Garonne et relevant eux aussi de la

directive Seveso II : SNPE et ISOICHEM, filiale de SNPE. Environ 27 000 maisons ou appartements sont détruits ou fortement endommagés par l'explosion.

Après l'accident, plusieurs enquêtes et expertises ont été effectuées : enquête judiciaire, enquête administrative diligentée par le ministre en charge de l'environnement avec le concours de l'INERIS, enquête interne ATOFINA, enquête du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) avec le concours d'un cabinet d'expertise.

9.2.2. LES GRANDES QUESTIONS DE L'« APRÈS-CATASTROPHE » ET LES PREMIÈRES SOLUTIONS

Après le 21 septembre 2001, les questions d'information, d'échange entre les acteurs (industriels, État, collectivités locales, associations, organisations syndicales) et de transparence des procédures, sont apparues comme essentielles. Des groupes de travail ont été créés et les premières solutions locales ont été mises en place. Puis, rapidement il y a eu une volonté du gouvernement français à engager une réflexion sur l'ensemble des moyens de maîtrise des risques industriels liés aux installations fixes : législatifs, réglementaires et organisationnels. Une concertation nationale menée à la fin de l'année 2001 sous forme de tables rondes régionales puis nationale, réunissant l'ensemble des acteurs intéressés, a permis d'établir des voies de renforcement de ces moyens. Cette première réflexion a été ensuite approfondie à travers des contacts techniques avec les principaux partenaires concernés.

La création des CLIP

Les débats organisés sur les risques industriels majeurs ont alors fait émerger de la part des populations des revendications en matière d'information, de transparence, de participation au débat et à la prise de décision, une volonté d'adopter une approche plus globale des problématiques. Pour satisfaire ces attentes, il a alors été proposé un réaménagement du dispositif SPPPI mais aussi la création de commissions locales d'information et de prévention (CLIP) pour chaque site ou groupe de sites présentant un potentiel de problèmes ou de risques technologiques (SPPPIInfo, mars 2003). Ainsi, une CLIP pour le pôle chimique de Toulouse a été installée par le préfet le 10 septembre 2002. Elle est présidée par le professeur Jean Mahenc, ancien président du SPPPI de Toulouse. L'actuel président du SPPPI de Toulouse,

André Savall, est associé aux travaux de cette CLIP. Créée dans le contexte particulier de l'après AZF, la CLIP s'est inscrite dans le prolongement des travaux de la commission Fiterman (dont l'objet était de trancher la question de la réouverture ou non des entreprises du groupe SNPE et d'améliorer l'information du public sur les nuisances). Les sujets abordés lors des premières réunions ont été nombreux: activités des entreprises du pôle chimique Sud, incidents s'étant produits sur les sites, retour d'expérience sur la catastrophe AZF, avancement des études de sols, élaboration du PPI (réglementation, mise à disposition du public, contenu), réhabilitation du site AZF, présentation d'un projet favorisant la mise en œuvre d'une chimie alternative sur le site de Toulouse.

Enquête ATOFINA sur l'état de l'opinion et les questions que se pose la population

De son côté, ATOFINA – frappée directement par la catastrophe – a décidé d'engager un programme d'actions et d'information sur la sécurité de ses sites. Afin de préparer ces programmes, une enquête – confiée à la Sofres¹ – permet de cerner l'état de l'opinion et les questions que se pose la population en matière de risque industriel. L'explosion de l'usine AZF à Toulouse a eu d'importantes répercussions, puisque les trois quarts des Français se disent plus sensibles au risque industriel depuis la catastrophe. Toutefois, le risque industriel est une préoccupation qui reste loin derrière la délinquance des jeunes, la violence en milieu urbain, le chômage ou la pollution. L'enquête a révélé un important déficit d'information des riverains des sites comme de l'ensemble de la population, puisqu'ils ne sont jamais plus d'un tiers à s'estimer bien informés. Les médias sont la principale source d'information sur les questions de sécurité industrielle (64 %), et les pompiers sont ceux en qui les Français placent majoritairement leur confiance (95 %), suivis des associations locales (77 %), des salariés de l'usine (76 %) et de la mairie (67 %). De plus,

-
1. Cette enquête réalisée du 2 au 10 avril 2002 comporte deux volets:
 - un volet national, comprenant un échantillon de 1004 personnes, représentatif de la population française âgée de 15 ans et plus, et deux sur-échantillons de 250 personnes chacun représentatifs des populations toulousaine et lyonnaise.
 - un volet local, réalisé auprès de 18 échantillons représentatifs des populations âgées de 15 ans et plus, résidant à proximité de sites industriels ATOFINA (2770 personnes).

les Français ne sont que 25 % à s'estimer bien informés sur la conduite à suivre en cas d'accident, et c'est logiquement sur ce thème qu'ils attendent le plus d'informations.

9.3. APRÈS TOULOUSE : PRÉVENTION ET COMMUNICATION DES RISQUES INDUSTRIELS

9.3.1. ÉVOLUTION DES LOIS ET RÈGLEMENTS POUR RENFORCER LA PRÉVENTION DES SITES INDUSTRIELS À RISQUE

Le rapport de la commission d'enquête parlementaire (Loos F. et J.-Y. Le Déaut, 2002) a proposé, au début l'année 2002, quatre-vingt-dix mesures pour améliorer la prévention des risques. Ainsi, sept ans après la parution de la directive Seveso II, et directement inspirée des « retours d'expérience » qui ont suivi les catastrophes technologiques et naturelles récentes, la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages est publiée le 31 juillet 2003, et vise à compléter les dispositifs législatifs existants².

La présentation qui est faite ci-après des principales dispositions du texte reprend uniquement la partie relative aux risques technologiques. Les actions de réduction à la source du risque et l'amélioration continue de la sécurité en impliquant plus largement les salariés, sous-traitants et le grand public, demeurent fondamentales et prioritaires pour éviter des accidents comme celui de Toulouse. Les dispositions législatives relatives à la maîtrise du risque à la source sont jugées suffisantes³, mais les constats faits suite à l'accident de Toulouse permettent cependant de déterminer quatre domaines dans lesquels des améliorations de nature législative doivent être apportées, et qui ont été intégrés largement dans la nouvelle loi de juillet 2003 :

- Nécessité d'informer le public et de l'associer plus largement à la prévention : la « conscience du risque » est insuffisamment développée au sein de la population, et doit être

2. Le texte de la loi est disponible sur <www.legifrance.gouv.fr>.

3. L'article L. 514-7 du code de l'environnement, notamment, permet de prononcer par décret en Conseil d'État, la fermeture ou la suppression de toute installation qui présente des dangers tels que les mesures prises au titre de la police des installations classées ne puissent les faire disparaître. Cette mesure n'est toutefois mise en œuvre que de manière très exceptionnelle.

augmentée en favorisant une meilleure information des riverains et un débat autour de l'acceptation du risque ;

- Maîtrise de l'urbanisation : l'insertion des usines de Toulouse au sein d'un environnement très largement urbanisé a fortement marqué les esprits et a révélé les limites des instruments actuels de maîtrise de l'urbanisation, qui ont tous pour objectif de ne pas aggraver les situations existantes. Elle sera facilitée à l'avenir par deux outils permettant de préserver l'avenir et de résorber progressivement les situations historiques d'usines enclavées en milieu urbain :
 - Des servitudes d'utilités publiques indemnisées par l'exploitant à l'origine du risque, instituées pour tout risque nouveau engendré par l'extension ou la création d'une installation industrielle à hauts risques qui nécessiterait une restriction supplémentaire de l'utilisation des sols,
 - La mise en œuvre de plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Ces plans ont pour effet de limiter l'exposition de la population aux conséquences des accidents, dont l'impact est notamment appréhendé au travers des études de danger réalisées par l'industriel. Les PPRT délimitent des zones à l'intérieur desquelles des prescriptions peuvent être imposées aux constructions existantes et futures, et à l'intérieur desquelles les constructions futures peuvent être réglementées. Ils définissent également les secteurs à l'intérieur desquels l'expropriation est possible pour cause de danger très grave menaçant la vie humaine.
- Participation des salariés à la prévention : notamment en élargissant les missions et les pouvoirs des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), la formation des personnes intervenant sur les sites à risque et la coordination des actions de prévention entre entreprise utilisatrice et sous-traitants. Les entreprises et salariés sous-traitants doivent bénéficier, au même titre que les employés de l'entreprise à l'origine du risque, de formation, de représentation dans un conseil d'hygiène et de sécurité élargi au site.
- L'insuffisance du dispositif assurantiel actuel pour assurer l'indemnisation rapide des victimes de dommages matériels causés par une catastrophe technologique de grande ampleur : pour combler ce manque, révélé par la catastrophe de Toulouse, la loi introduit tout d'abord la notion de catastrophe technologique, constatée par l'autorité

administrative; dès lors, les assurés qui ont souscrit une police d'assurance dommage devront être indemnisés dans les trois mois suivant la déclaration ou de la date de remise des dommages, moyennant une procédure simplifiée, tandis que les personnes non assurées seront indemnisées par un fonds de garantie. L'idée est d'éviter d'obliger les sinistrés à se retourner directement contre l'industriel à l'origine de l'accident, cette démarche étant réalisée par leur assurance.

9.3.2. ÉVOLUTION DES LOIS ET RÈGLEMENTS POUR LA COMMUNICATION DES RISQUES : UN EFFORT MAJEUR DE TRANSPARENCE, D'INFORMATION ET DE CONCERTATION

La catastrophe survenue à Toulouse a souligné la nécessité d'accroître de façon systématique l'information et la concertation avec les riverains des installations industrielles pour élaborer une culture commune du risque et instaurer un dialogue. Le sentiment le plus répandu aujourd'hui est qu'il s'agit de passer à une communication de l'entreprise vers son environnement, régulière, accessible, bien ciblée, portant sur tous les aspects de sa vie et de son rôle. Ce choix correspond à un intérêt réciproque.

Nouvelles perspectives : les CLIC

Il est donc tout indiqué d'aller de l'information « unilatérale » au dialogue et à l'implication, les plus larges possibles. C'est pourquoi, par circulaire du 12 juillet 2002, Mme Bachelot, alors ministre de l'Écologie et du développement français en France, demandait aux préfets d'expérimenter la mise en place de groupes de concertation. Ces groupes sont la préfiguration des comités locaux d'information et de concertation (CLIC) prévus par la loi du 30 juillet 2003. Le CLIC peut faire appel aux compétences d'organismes experts extérieurs. Il donne un avis dans le cadre des enquêtes publiques préalables aux autorisations d'exploitation. Plus généralement, les sociétés informent, au travers de leurs rapports annuels, sur leurs politiques de prévention des risques et leurs capacités à couvrir leur responsabilité civile. Enfin, lors de transactions immobilières et foncières, les vendeurs ou bailleurs devront informer les acheteurs ou locataires potentiels des risques auxquels le bien est exposé. Il existe, à ce jour, 60 comités, et près de 70 sont en cours de création. Fin 2003, environ 70% des établissements classés SEVESO seuil haut étaient couverts par près de

130 CLIC et SPPPI. La mise en œuvre de ces comités porte sur des échelles très variables, d'un bassin industriel à un site industriel. Cette expérimentation a permis en particulier de préciser l'articulation de ces comités avec les SPPPI existants. On a ainsi une organisation à 3 niveaux :

- Échelon local = CLIC. Assemblée plénière constituée des cinq collèges suivants: 1) les collectivités territoriales, les groupements de communes compétents; 2) les industriels et les salariés; 3) l'État; 4) le monde associatif, les riverains; 5) les personnalités qualifiées. Les thèmes abordés s'articuleront autour de la problématique des risques industriels, des pollutions et nuisances environnementales engendrées par ces installations.
- Échelon régional = SPPPI interdépartemental ou inter-régional. Coordonne les actions des CLIC et en assure la cohérence. Il prendrait en charge, le cas échéant, la démarche de dialogue auprès des sites SEVESO isolés. Le SPPPI se positionne en tant que support d'action sur les sujets transversaux de portée régionale, voire nationale, et intéressant plusieurs CLIC.
- Échelon national = fédération des SPPPI. Ces instances pourraient être fédérées pour instituer une culture de réseau entre les SPPPI. Une rencontre annuelle des SPPPI en tant que fédérateur des CLIC permettrait des échanges d'information et d'expérience entre les différentes instances, ainsi que le dialogue entre ces entités et le Ministère.

Bilan de la phase d'expérimentation des CLIC

Au vu des débats sur le choix du président de CLIC et la faible représentativité des personnalités qualifiées, il pourrait être opportun d'ouvrir la présidence à d'autres acteurs, tels que les élus, ou de permettre aux membres du CLIC de proposer au préfet un candidat à la présidence. De même, les dépenses engagées par les associations participant au CLIC pourraient, selon les cas, être prises en charge par les établissements publics concernés (DRIRE) ou le ministère de l'Écologie, à l'instar des commissions locales d'information et de surveillance (*cf.* Arrêté ministériel du 21 juillet 1995).

Certains CLIC expérimentaux n'ont pas hésité à mettre en place des partenariats financiers pour assurer le fonctionnement et les investissements. Ces initiatives méritent d'être encouragées, en

particulier pour le financement de projet décidé par les comités, l'État assumant le financement du fonctionnement courant. Les membres du comité définissent et s'accordent sur un plan de financement des projets y compris le recours aux compétences d'experts reconnus ; à défaut les projets seront financés à part égale entre les collectivités territoriales compétentes ou leurs groupements compétents, dès lors qu'ils perçoivent la taxe professionnelle dans le périmètre couvert par le comité, les exploitants à l'origine du risque et l'État.

Le nombre d'instances locales de concertation et d'information autour des établissements Seveso (CLIC + SPPPI) est en constante augmentation. Il a augmenté de 57 % entre juin et septembre 2003, et de 36 % entre septembre et décembre 2003 (Source : ministère de l'Écologie et du Développement durable français, 2003).

En conclusion, au cours des 30 dernières années, les lois et les directives sur les risques se sont succédé à intervalles réguliers, témoignant à la fois de l'actualité de ce thème et de sa rapide évolution. Bon nombre de situations sur le terrain illustrent les manquements et les erreurs en matière de communication et, trop fréquemment encore, ils sont à l'origine d'incidents, voire d'accidents. Récemment, pour des raisons diverses, la communication a pris une importance accrue. Les chercheurs ne considèrent plus la communication comme un problème de transmission de l'information mais comme un processus d'interaction et d'échange entre les diverses parties en cause. On est passé de l'information au dialogue et à la concertation.

La tradition veut que les autorités publiques et les tribunaux aient seuls, à toutes fins utiles, la charge de réguler les activités industrielles qui posent des risques à la santé et à l'environnement. Or, nous venons de constater que la nouvelle tendance, illustrée par exemple par la « Directive Seveso II » en Europe ou la nouvelle loi de juillet 2003 en France, confère aux citoyens eux-mêmes une responsabilité significative en la matière. Des règlements similaires sont en voie d'être adoptés un peu partout, y compris au Québec. Certains n'hésitent pas à qualifier cette nouvelle approche de « troisième vague » en matière de régulation environnementale, après « la commande et le contrôle », et la mise à contribution des forces du marché. En effet, la prise de conscience de la présence de risques et sa communication aux autorités et populations touchées devraient déclencher des pressions sur l'industrie. L'opinion joue ici un rôle très important, et qui ne cessera de grandir.

10

LÉGISLATION ET PRATIQUES CANADIENNES

Claude Rivet

Chef de section aux urgences environnementales
pour le Québec,
Environnement Canada

On peut composer avec une situation d'urgence de trois façons différentes, diamétralement opposées :

- 1988 : les BPC de Saint-Basile brûlent
Nous ne sommes pas prêts à communiquer avec ceux qui sont affectés. Le pollueur est irresponsable. Comme l'évoque Alain Laramée (voir p. 87), il y a rupture entre l'action et le discours. Résultat : nous assistons à une crise majeure.
- 1989 : les pneus de Saint-Amable brûlent aussi
Nous sommes davantage disposés à communiquer et nous adoptons une attitude un peu plus ouverte. Le propriétaire est absent. La crise appréhendée est contenue et les résultats sont intéressants.
- 1989 : déraillement de 20 wagons dont 4 wagons de chlore et 8 de soude caustique à Saint-Léonard d'Aston (entre la caserne de pompiers et l'église)
Nous sommes préparés et nous prenons le pari de la transparence. La partie responsable joue un rôle actif dans l'événement. Que se passe-t-il ? La population applaudit.

Les conséquences environnementales à Saint-Basile et à Saint-Amable sont à peu de choses près comparables. Faute de communication, nous avons assisté à une crise à Saint-Basile tandis qu'à Saint-Amable, les efforts de communication, mieux orchestrés, ont permis de maîtriser la situation. En d'autres mots, une urgence peut vite dégénérer en crise si la communication est inefficace ou, pire, inexistante.

Dans la foulée de ces exemples, je présenterai des tests sur la qualité de la communication des risques pour illustrer comment ils s'appliquent à ces cas.

Deux autres constats préliminaires :

- Premier constat : les crises vécues à la Section des urgences environnementales sont générées par des désastres naturels ou provoqués par l'action humaine. Parfois, des gens sont blessés ou perdent la vie, et souvent des biens publics ou privés sont endommagés.
- Deuxième constat : la fonction de communication est étroitement liée à l'ensemble du processus de gestion des urgences ou des situations de crise.

D'abord, faisons un bref survol de la législation canadienne en vigueur et de ce qu'on entend par la communication des risques. Nous nous pencherons ensuite brièvement sur les lignes directrices qui encadrent cette communication et nous terminerons par un aperçu du *Guide de gestion des risques d'accidents industriels majeurs* et la mise en application prévisible.

En 1992, le gouvernement fédéral sanctionne la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale qui a été révisée en octobre 2003.

Son préambule reflète bien l'intention du législateur :

[...] le gouvernement fédéral s'engage à favoriser la participation de la population à l'évaluation environnementale des projets à entreprendre par lui ou approuvés ou aidés par lui, ainsi qu'à fournir l'accès à l'information sur laquelle se fonde cette évaluation.

Ce n'est donc pas d'hier que la communication fait partie intégrante de la gestion environnementale. Peut-on aujourd'hui concevoir un projet sans évaluation environnementale et sans audience publique? Serait-il trop controversé de mentionner la centrale du Suroît à Beauharnois?

La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale et le mode de communication qui s'y trouve inscrit a pris de la vigueur, si je puis dire, avec l'adoption, en 1999, de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, la LCPE.

En sus de la participation de la population à l'évaluation environnementale, la Loi canadienne sur la protection de l'environnement ajoute l'obligation de communiquer au public les risques ou les préjudices qu'une situation d'urgence pourrait lui causer.

Avec ce nouvel instrument, le législateur vise principalement à :

1. Reconnaître la nécessité, quand survient un accident, de prendre toutes les décisions en tenant compte des facteurs environnementaux, économiques et sociaux. En ce sens la stratégie de développement durable est appuyée.
2. Définir les responsabilités des producteurs et des utilisateurs de substances toxiques et, de ce fait, adopter le principe du pollueur payeur.

Le développement durable

On entend généralement par développement durable la possibilité de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité des générations futures de satisfaire les leurs.

La notion de développement durable recouvre trois aspects qui interagissent les uns sur les autres :

1. les facteurs économiques (que le banquier se charge de faire respecter) ;
2. les facteurs environnementaux que les ministères fédéral et provincial de l'Environnement encadrent par leurs lois et leurs règlements respectifs ;
3. les facteurs sociaux qu'on ne peut concevoir sans dialogue avec les personnes touchées.

Attardons-nous maintenant à l'article 201 de la LCPE qui présente un intérêt puisqu'on y précise qu'en cas d'urgence environnementale mettant en cause une substance inscrite sur la liste réglementaire, le pollueur doit :

1. alerter les autorités et faire un rapport ;
2. prendre toutes les mesures d'urgence utiles et compatibles à la protection de l'environnement et la sécurité publique ;
3. et, ce qui est nouveau, avertir les membres de la population à qui l'urgence pourrait causer un préjudice.

Environnement Canada encourage vivement les personnes qui préparent un plan d'urgence à inclure la communauté, les groupes militants et les responsables locaux tout au long du processus, et ce, de l'élaboration du plan jusqu'à sa mise en œuvre s'il devenait nécessaire de le faire.

Mentionnons que la communication des risques n'est pas exclusive aux situations de crise ou d'urgence. Elle est aussi un outil de prévention formidable auprès de la population. Plus celle-ci sera informée, plus elle sera vigilante et capable d'agir de façon efficace en cas d'urgence. La communication permet par ailleurs de dissiper des craintes excessives face à des risques faibles ou inexistants.

Rhétorique de fonctionnaire que tout cela me direz-vous, pourtant ce n'est pas le cas! Tout cela est tiré des lignes directrices du Règlement sur les urgences environnementales. Et d'où provient ce règlement? Du *Guide de gestion des risques d'accidents industriels majeurs*, fruit d'un consensus qui a exigé plus de dix ans de dialogue entre des partenaires des secteurs privé et public et des représentants des citoyens. Cette longue démarche consensuelle s'est amorcée après la sévère leçon tirée de la tragédie de Bhopal, en 1984, où 3 000 personnes ont péri et quelque 30 000 autres ont été atteintes plus ou moins gravement. Une catastrophe humaine et écologique qui a fouetté la planète entière.

La communication est la colonne vertébrale de la gestion des risques industriels majeurs. L'exercice de communication n'est pas une activité que l'on fait une fois pour toutes en se donnant bonne conscience. Il doit plutôt s'agir d'un processus continu sous forme de dialogue. Son but : sensibiliser les personnes concernées, et celles qui devraient l'être, aux risques et à sa gestion. On rejoint ici la notion d'espace de médiation. Ce processus permettra, en outre, à ceux qui pourraient être touchés par un éventuel accident, d'acquérir les bons réflexes de protection.

Premier test de qualité

Comment reconnaître la bonne décision de gestion de risque, sous la lentille de la communication ?

Le test le plus simple, celui que nous prescrivons à nos officiers d'urgence qui sont les porte-parole désignés d'office : Êtes-vous prêts à communiquer l'état d'urgence ?

La communication, intégrée au processus même de la gestion, garde vivante et actuelle l'information sur les mesures de sécurité. À défaut d'une communication claire, précise et continue, les raisons de la mise en place des mesures de sécurité peuvent, au fil des ans, se perdre dans l'oubli, comme ce fut le cas à Tchernobyl.

Le personnel de la centrale nucléaire, en place au moment de la tragédie en 1987, avait retenu des communications formelles et informelles selon lesquelles un accident semblable, malgré l'abandon de plusieurs mesures de sécurité, demeurerait impossible. Quelques minutes d'arrêt de certaines de ces procédures de sécurité auront suffi à prouver, de bien triste mémoire, le contraire.

En d'autres mots, communiquer a un effet d'entraînement et contribue à susciter la réflexion. Si le personnel de Tchernobyl avait dû expliquer, de façon régulière, les raisons qui présidaient à la mise en place de l'éventail des mesures de sécurité au moment de la construction de la centrale, auraient-ils même pensé à remettre en question ces mesures? Plus près de nous, demandez aux représentants de Shell Canada ce qui se passe chez les opérateurs qui doivent dialoguer avec ceux qui pourraient être affectés par un incident écologique.

Cela dit, comment mesurer le succès de vos démarches de communication dans la communauté? Premier indicateur, le dialogue soutenu avant l'accident, alors que – bien sûr – toutes les dispositions pour qu'il ne survienne jamais ont été prises.

Second test de qualité de communication

Si, en dépit du respect de toutes les mesures, l'accident survenait, le meilleur indice d'une communication efficace sera d'entendre les membres de la communauté dire: nous étions bien préparés et nous avons bien réagi. Voilà un test important que nous devons appliquer.

Revenons un moment à l'obligation du propriétaire de substances dangereuses de communiquer les risques. On se souviendra du principe « pollueur-payeur » inscrit dans la loi. Le respect de cette obligation repose sur une maîtrise approfondie des notions de risques. Cette responsabilité appartient en totalité au propriétaire et il doit en assumer tous les coûts afférents. Une partie de la solution réside dans les municipalités locales.

Le gouvernement quant à lui est toujours disposé à guider la communauté dans sa démarche de communication. Cela ne soustrait pas Environnement Canada à son obligation propre: celle de faire respecter la loi par des inspections, des enquêtes et, dans les cas de violation, par des procédures pénales.

À cet égard, lorsque survient l'accident, l'infraction n'est pas l'accident lui-même mais la communication des risques – ou plutôt son absence – qui a induit en erreur la communauté, en minimisant la gravité de l'accident. Vous souvenez-vous du test de la qualité de la communication? En cas d'échec, ce test lors d'une urgence environnementale grave, nous devrions être en mesure d'entreprendre des procédures pénales.

Le législateur prévoit que le magistrat imposera des peines d'emprisonnement proportionnelles à la gravité de la faute commise et à l'ampleur de la catastrophe. Elle peut être de six mois à cinq ans, et ce, sans parler du recours aux peines associées à la négligence criminelle.

Globalement, il s'agit d'un défi de communication qui peut paraître complexe mais qui est et doit demeurer simple. Même si, dans les situations de crise, nos plus beaux principes peuvent être mis à rude épreuve, en cas d'accident grave, on doit absolument éviter de court-circuiter le principe de la communication ouverte.

Je me rappelle avoir déjà dit aux membres de l'Association des fabricants de produits chimiques que, placé devant une situation grave, le gouvernement choisira entre deux options possibles. Il estimera premièrement que le système de gestion de risques en vigueur ne fonctionne pas et ordonnera de le changer. Madame De Marcellis a évoqué à cet effet l'explosion de Toulouse (chapitre 9 du présent ouvrage). L'autre option sera de croire que la gestion de risques et sa communication ont été mal gérées par une personne présumée avoir commis un acte criminel.

Par ailleurs, il ne faut pas craindre d'annoncer les nouvelles, les bonnes comme les mauvaises. Il ne faut pas non plus hésiter à reconnaître que nous n'avons pas toutes les réponses ou même les solutions immédiates. Il faut aviser les journalistes qu'ils seront informés au fur et à mesure, mais au moment et à l'endroit qui nous conviendront.

Avant de conclure, un bref mot sur une gestion de crise exemplaire: Tylenol dans les années 1990. Le président intervient sur-le-champ et annonce que tous les produits sont retirés immédiatement. Peu après, on annonce à grands frais le nouvel emballage du produit, plus sécuritaire encore. Tylenol n'a enregistré aucune perte financière. Au contraire, Tylenol s'en tire avec les honneurs de la guerre.

Non seulement il n'y a eu aucune secousse sismique, mais on peut même dire que l'entreprise a amélioré son image. La population a pensé: voilà des gens qui savent prendre leurs responsabilités, des gens dignes de confiance.

En terminant, rappelons aux communicateurs qu'il y a des faits à communiquer et qu'il est primordial de le faire. Mais il y a davantage: nous devons considérer l'intention de bonne gestion ou, si vous préférez, la notion de bonne foi chez les parties concernées,

un principe qui doit sous-tendre toute démarche de communication des risques. Voilà le nouveau défi de la communication des risques : agir pour établir la confiance, ce qui représente une responsabilité qui incombe à plusieurs acteurs sociaux.

P A R T I E

IV

PROJETS

11

*LE PROJET
DE COMMUNICATION
DES RISQUES INDUSTRIELS
DANS L'EST DE MONTRÉAL*

Pietro Frattolillo

Ing. M.Sc.A.,
directeur de l'Association industrielle
de l'Est de Montréal

Stéphane Boutin,

M. Sc., CA, conseiller en planification
au Centre de sécurité civile de la Ville Montréal
et chargé de cours à l'Université de Montréal
au Département de santé environnementale
et de santé au travail

Septembre 1994. À la suite d'une série d'études sur les conséquences d'accidents industriels majeurs, effectuées dans le cadre des travaux du comité MUPEM¹, ses membres sont informés de l'intention du directeur de l'AIL², animateur des réunions du comité, de proposer à son conseil d'administration un projet pour la mise en place d'un système d'alerte à la population, en cas d'accident industriel pouvant affecter la communauté. Bien que tous les membres du comité comprennent le bien-fondé d'une telle initiative et y souscrivent, ils ne peuvent s'empêcher de ressentir un profond malaise. En effet, le système d'alerte deviendrait la première manifestation visible de tout le travail technique effectué entre partenaires, derrière des portes closes...

Comment la communauté à laquelle ce système serait destiné réagirait-elle? Pourrait-elle seulement comprendre les processus qui ont mené à une telle décision lorsqu'il s'agit de concepts aussi «nébuleux» que le risque, les fréquences d'occurrence, l'incertitude, etc.? Remettrait-elle en question notre «science»? Se questionnerait-elle sur le pourquoi d'une telle préoccupation et pourquoi maintenant? Pourrait-elle aller jusqu'à remettre en question l'existence même de nos opérations? Les questions qu'on risquait de nous poser n'étaient pas toujours des questions d'ordre technique auxquelles les ingénieurs que nous étions pouvions apporter une réponse, plus ou moins simple, mais somme toute rassurante. Il s'agissait d'amorcer un dialogue qui risquait de nous dépasser car, à beaucoup de ces questions, nous n'avions pas de réponses définitives.

À la lumière de ces constats, on comprend plus facilement les hésitations... et le directeur général de l'AIL, ne poursuivit pas, en 1994, son projet de système d'alerte.

-
1. Mesures d'urgences pour l'Est de Montréal. Créé en 1985, à l'instigation de Pétromont (ex-Union Carbide), ce comité comprenait, à l'origine, quatre établissements industriels de l'Est de l'île de Montréal, la ville de Montréal-Est ainsi que la Sécurité civile. Sa mission était de coordonner et d'harmoniser les processus de gestion de l'urgence entre les entreprises et les autorités locales. La décision de mettre en place un tel comité résultait du plus grave accident industriel à avoir jamais eu lieu, soit celui de Bhopal (Inde), en décembre 1984.
 2. Pierre Frattolillo, à l'époque directeur général de l'Association industrielle Laval, une association industrielle fondée en 1960, dans l'Est de Montréal et dont la mission première était la mesure physico-chimique de la «pollution» et de ses effets sur le milieu physique et humain. Sa dénomination provenait du nom du comté (en 1960) dans lequel elle était établie : le comté de Laval, antérieur à la ville de Laval.

11.1. LA MISE EN PLACE DES CONDITIONS PROPICES À LA COMMUNICATION DES RISQUES INDUSTRIELS EN MILIEU URBAIN

Intuitivement, nous réalisons qu'au-delà du strict échange d'information, la communication des risques interpelle les interlocuteurs au plan de leurs valeurs. Nous savions aussi que tout le processus ne serait viable que s'il était basé sur la confiance mutuelle. En effet, l'étude des divers scénarios d'accidents, l'utilisation de modèles pour en estimer les conséquences, tout ce qui nous permet de prévoir les fréquences d'occurrence et d'évaluer les risques, tout cela est du domaine de l'incertain. Or, comment faire confiance à des organisations qu'on ne connaît pas, lesquelles très souvent sont perçues comme une source de « nuisance » ?

Il a donc été décidé, en 1995, de revoir de façon fondamentale la mission de l'AIL pour y intégrer le volet « liaison communautaire ». Notre démarche n'était pas désintéressée et, pour des raisons d'éthique et de crédibilité, il fallait que cela soit clair : l'Association a toujours présenté sa décision d'investir pendant de longues années à établir des ponts avec sa communauté, comme le résultat d'une analyse rationnelle et comme un investissement qui nous est imposé par la réalité sociale d'aujourd'hui. Nous espérions que cet investissement nous permettrait, un jour, de pouvoir aborder avec nos voisins la question de la sécurité des sites industriels, avec une certaine « probabilité » qu'ils nous entendent et peut-être même qu'ils nous écoutent. En bout de ligne, le succès de notre démarche de gestion du risque ne tiendrait pas uniquement aux activités de prévention, de préparation et d'intervention mises en place par les industries et les autorités mais aussi au fait que nous pourrions compter sur une communauté informée qui puisse adopter les comportements sécuritaires escomptés en période de sinistre.

Dans ce contexte d'effort d'intégration dans le milieu, le nom de l'organisation constituait la première difficulté qu'il fallait régler. En effet, comment expliquer, au milieu des années 1990, alors que ville de Laval existait depuis plus de trente ans, à des citoyens de Pointe-aux-Trembles et de Montréal-Est, qu'une organisation méconnue dénommée Association industrielle Laval travaillait à devenir un partenaire du milieu ? La stratégie consista donc à « apprendre » le milieu dans lequel nous évoluions et à nous donner, comme organisation, les outils nécessaires à une meilleure harmonisation avec son milieu social. Nous voulions utiliser le concept qui nous avait été

présenté par les responsables du projet Info-Santé³ à Trois-Rivières pour nous intégrer au « tissu social » et nous en servir, éventuellement, comme voie de rétention et de rediffusion de l'information dans notre communauté. C'est donc ainsi qu'en 1995 naissait la nouvelle Association industrielle de l'Est de Montréal (AIEM)⁴.

Parallèlement à cette démarche essentiellement industrielle, l'AIEM et l'ancienne ville de Montréal-Est décidèrent de faire évoluer le dossier de la gestion des risques industriels majeurs dans le secteur et mirent sur pied le Comité mixte municipal-industriel (CMMI) de gestion des risques d'accidents industriels majeurs pour l'Est de Montréal. La démarche qui a donné naissance au CMMI s'inspirait à la fois du processus APELL⁵ du Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE), du processus conjoint municipal et industriel de préparation aux mesures d'urgences préconisé par le Conseil canadien des accidents industriels majeurs (CCAIM)⁶ ainsi que de celui mis en place en Virginie Occidentale, dans la vallée de la Kanawha, inspiré celui-là du programme de Gestion Responsable^{MD} des Associations canadiennes et américaines des fabricants de produits chimiques.

Coprésidé par un représentant de la Ville de Montréal et de l'industrie, la caractéristique essentielle du CMMI de l'Est de Montréal fut la présence, dès le début, de citoyens engagés à tous les niveaux des délibérations. La motivation de la présence de citoyens à cette instance est multiple :

- Les choix qu'implique la gestion du risque sont fondamentalement une question de valeurs. Or, dans une société

-
3. Programme d'information et de formation mis en œuvre par le DSC du centre hospitalier Sainte-Marie de Trois-Rivières dans le cadre de la planification des mesures d'urgences de la centrale Gentilly-2, selon les informations obtenues lors d'échanges avec Raymond Corriveau (UQTR), Nadine Tremblay, André Guillemette et le docteur Gilles W. Grenier (RRSSS de la Mauricie et du Centre-du-Québec).
 4. Les membres actuels de l'AIEM sont au nombre de douze soit : les raffineries de pétrole de Petro-Canada et de Shell ; les usines pétrochimiques de Pétromont, de Coastal, d'Interquisa et de PTT Poly Canada ; les usines métallurgiques de Noranda-CCR, Nexans et Wolverine ; le dépôt pétrolier d'Ultramar ; l'usine de récupération de soufre de Marsulex ; l'usine LSR de GazMétro.
 5. Programme des Nations Unies pour l'Environnement, (APELL) (1998). *Information et préparation au niveau local*, Paris, 64 p.
 6. Conseil canadien des accidents industriels majeurs, (CCAIM) (1993). *Principes directeurs pour un processus conjoint municipal et industriel de préparation aux mesures d'urgence*, Ottawa, 12 p.

démocratique, il n'y a pas de façon acceptable de faire ces choix sans consulter les personnes qui en seront affectées.⁷

- La présence des personnes subissant de façon non volontaire les effets potentiels d'un accident à toutes les étapes des délibérations incite les organisations responsables (industries et municipalités) à adopter une approche plus préventive.
- Elle permet de sensibiliser les citoyens présents aux difficultés inhérentes à ce type de démarche et surtout de les rendre témoins de l'évolution et du chemin parcouru. Si on ne leur présente que l'aboutissement de la démarche, ils n'auront pas de perspective historique. Pour eux, « notre » point d'arrivée deviendra « leur » point de départ... Or, nous avons affaire ici à la loi des retours décroissants : le premier 80 % du travail de réduction et d'atténuation est relativement facile, le reste est plus complexe et onéreux.
- Elle leur permet une appropriation plus en profondeur d'une information technique complexe.
- Elle permet aux citoyens de percevoir le sérieux (ou l'inverse...) de la démarche et donc d'en être éventuellement témoin face à la population en général.
- Mais ce qui est le plus important, elle met en place les conditions nécessaires (mais non suffisantes...) à une relation de confiance avec nos « voisins ».

En fait, intuitivement, nous mettons en application, de façon limitée, un des préceptes importants de la norme ACNOR Q850-97⁸ repris par le CRAIM⁹ en 2001 : la communication des risques doit se faire tout au long du processus de gestion des risques.

Par ailleurs et pour compléter les efforts du CMMI, l'AIEM publia des articles dans les journaux locaux et produisit une brochure sur le sujet de la sécurité dans les établissements industriels de ses membres¹⁰. Cette brochure est actuellement disponible par le biais du site Internet de l'AIEM (<http://www.aiem.qc.ca>). De plus, le Service

7. Morgan, Granger (juillet 1993). « Risk Analysis and Management », dans *Scientific American*, p. 32-41.

8. Association canadienne de normalisation (ACNOR) (octobre 1997), *Gestion des risques : Guide à l'intention des décideurs*, Etobicoke, p. 57.

9. Conseil pour la réduction des risques d'accidents industriels majeurs

10. Association industrielle de l'Est de Montréal (AIEM), Bulletin *PRÉSENT*, 1999, 8 p.

de la culture la ville de Montréal et l'AIEM réalisèrent une exposition technique sur La prévention des accidents industriels majeurs, qui se tint du 6 juillet au 30 septembre 2000 à la maison de la culture de Pointe-aux-Trembles. Cette exposition reçut au-delà de 1850 visiteurs sur une période de 3 mois.

11.2. LA MISE EN PLACE D'UN PROCESSUS DE GESTION DES RISQUES D'ACCIDENTS INDUSTRIELS MAJEURS EN MILIEU URBAIN

Évidemment, la bonne volonté, l'empathie, le sérieux et la participation de certains citoyens n'étaient pas les seuls gages de la réussite d'une telle démarche dans un milieu aussi complexe que celui de l'Est de Montréal. Il fallait aussi asseoir la démarche de gestion sur une technologie et une expertise « reconnues ». Ainsi, de façon consensuelle, nous décidâmes d'adopter, dans ses grandes lignes, la démarche du *Risk Management Program* (RMP) du US EPA¹¹, qui commençait à être appliquée précisément en 1996.

Cette démarche commune d'appropriation du RMP, qui se poursuivit sur une période de trois ans, donna des résultats inattendus et surprenants :

- Tout d'abord, elle permit de mettre à jour des différences marquées de compréhension et d'appréciation des concepts utilisés. Cela laissa tous les participants, surtout les citoyens, fort perplexes, et il fallut l'intervention de tierces parties et de US EPA elle-même pour clarifier les notions problématiques. Cet exercice eut pour effet de « relativiser » les résultats de cette science naissante et de faire réaliser à tous qu'il ne fallait pas leur accorder plus d'importance qu'ils en ont réellement : le voyage est plus important que la destination. C'est le fait de travailler ensemble à améliorer tous les aspects de notre gestion des risques qui rendront nos communautés plus sûres.
- Ensuite, elle permit de « bonifier » la méthodologie utilisée. En effet, dans un contexte non réglementé, volontaire et consensuel, le compromis est la règle. Des nouvelles substances (35), ayant des caractéristiques de dangerosité d'une nature différente de celles d'EPA, furent incluses dans la liste

11. US Environmental Protection Agency.

des matières visées, et des conditions météo pénalisantes, plutôt que moyennes, furent proposées dans les modélisations impliquant de la dispersion atmosphérique. Évidemment, cela nous causa des problèmes d'ordre technique mais, à notre avis, c'était un prix peu élevé pour maintenir la crédibilité de tout cet exercice. (Il est à noter que le volet technique du travail effectué par le CMMI de l'Est de Montréal a reçu la reconnaissance du Conseil pour la réduction de risques d'accidents industriels majeurs; celui-ci l'a en effet intégré dans son *Guide pour la gestion des risques d'accidents industriels majeurs*¹² qui lui-même a servi de base au Règlement fédéral sur les urgences environnementales, adopté en novembre 2003. Ce Guide est disponible sur le site Internet d'Environnement Canada ainsi que sur celui de l'AIEM. Il est aussi à noter que le Guide du CRAIM a reçu, dernièrement, la reconnaissance officielle du Programme des Nations Unies pour l'environnement dans le cadre de son processus APELL qui en fait la promotion sur son site Internet.)

- Mais de façon plus importante, le processus itératif et ouvert d'apprentissage collectif qui est celui du CMMI (et avant, celui de MUPEM) a permis des réalisations importantes d'élimination des dangers, de prévention des accidents et de réduction des risques de la part des «générateurs». Il a permis à des citoyens de se familiariser avec des concepts complexes (i.e. scénarios d'accidents normalisés, scénarios d'accidents alternatifs...) et d'influencer le cours des événements. Il a permis aussi aux autorités de l'arrondissement RDP/PAT/ME, des Services de sécurité incendie de Montréal (SSIM) ainsi que du Centre de sécurité civile (CSC) de Montréal de mieux saisir les attentes des citoyens dans le but de parfaire leur état de préparation pour faire face à des sinistres de toute nature. Évidemment, tout n'est pas terminé mais il s'agit d'un processus qui se poursuit dans la perspective d'une amélioration continue.

12. Conseil pour la réduction des risques d'accidents industriels majeurs (CRAIM) (juillet 2002). *Guide pour la gestion des risques d'accidents industriels majeurs*, Montréal, 401 p.

11.3. LA MISE EN PLACE D'UN PROCESSUS DE COMMUNICATION SUR LA GESTION DES RISQUES

Ouverte, intégrée et itérative, notre longue démarche de gestion des risques d'accidents industriels majeurs était caractérisée par :

- l'élaboration d'un langage commun et d'une méthodologie adoptée par voie de consensus ;
- la détermination des dangers attribuables aux opérations des membres industriels du CMMI présents dans notre milieu ;
- l'évaluation des conséquences hors site selon la méthodologie adoptée ;
- des mesures d'élimination des dangers, de prévention des accidents et d'atténuation des conséquences hors site ;
- la réévaluation des conséquences hors site en fonction des « risques résiduels » ;
- des activités de préparation en collaboration étroite avec les instances municipales et gouvernementales (toujours en cours) ;
- etc.

À la suite de ce cheminement, nous arrivons donc, en 2001, au même point qu'en 1994, du temps de MUPEM, alors que nous étions amenés à remettre en question notre processus : le système d'alerte à la population en cas de sinistre.

C'est dans ce contexte qu'avec les partenaires gouvernementaux (Sécurité civile du Québec et Protection civile du Canada), le CMMI de l'Est de Montréal a présenté et obtenu un projet conjoint de protection civile (PCPC) pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une campagne de communication sur la gestion des risques d'accidents industriels majeurs à la population de l'Est de Montréal.

Les premières activités publiques de communication découlant de ce projet, coordonnées par le Centre de sécurité civile de la Ville de Montréal, ont débuté à l'automne 2003 avec le lancement officiel de la campagne. Lors de ce lancement, quatre représentants du CMMI (i.e. les citoyens, l'Arrondissement, la Ville et l'industrie) ont expliqué leurs attentes et leurs perspectives face à ce projet ainsi que le déroulement de la campagne proprement dite.

La participation des citoyens est cruciale au sein du CMMI de l'Est de Montréal pour assurer une légitimité au processus ainsi que pour améliorer la crédibilité et la viabilité des actions qui sont posées.

De plus, les citoyens sont au cœur des préoccupations de communication des risques. Des citoyens engagés et mieux informés sont aussi des citoyens qui pourront mieux agir et réagir en situation d'urgence.

En 2003, le CMMI de l'Est de Montréal a donc mis en œuvre une campagne de communication des risques d'accidents industriels majeurs qui vise, entre autres, à doter certains secteurs d'un système d'alerte à la population en fonction de la présence de risques de relâchement de gaz toxiques.

Cette campagne est alignée sur des principes de base en matière de communication. Premièrement, il apparaît essentiel de travailler dans un souci constant de transparence avec les citoyens. Cette dimension est cruciale dans l'établissement du climat de confiance entre les partenaires. Deuxièmement, la culture propre au milieu se doit d'être intégrée dans la stratégie de communication et l'ouverture aux perceptions doit être présente dans les discussions.

Troisièmement, les stratégies et les contenus de la campagne doivent être validés par les représentants du CMMI afin d'assurer une communication qui, d'une part, ne prend personne par surprise et, d'autre part, est crédible et robuste.

Quatrièmement, il est nécessaire d'intégrer des partenaires et des porte-parole dont la crédibilité donne à la démarche un solide soutien et rassure la population. Ceux-ci doivent provenir du milieu concerné parce qu'ils reflètent les intérêts et préoccupations des citoyens, mais aussi parce qu'ils sont en mesure d'influencer positivement les comportements de la population.

Finalement, les outils et les actions développés dans la campagne doivent être durables. Une communication des risques industriels à la population ne doit pas s'interrompre subitement, mais s'inscrire dans la continuité des nouveaux développements de la gestion des risques industriels et de la protection des citoyens.

La campagne de communication dans l'Est de Montréal, lancée le 7 octobre 2003, vise principalement à installer un système d'alerte à la population en cas de relâchement de gaz toxique. Un secteur précis concernant une partie des quartiers de Mercier-Est et de Pointe-aux-Trembles ainsi que Montréal-Est a été ciblé. Bien qu'aucun accident industriel majeur n'ait affecté l'Est de Montréal, le CMMI de l'Est a toujours souhaité se diriger dans cette voie.

Évidemment, installer un tel système est fort complexe sur trois plans : a) technique (types d'équipements, raccordements, etc.), b) organisationnel (déclenchement de l'alarme, processus d'intervention du Service de sécurité incendie de Montréal, etc.) et c) communicationnel (p. ex. consignes aux citoyens).

Afin d'intégrer la population à ce projet, la campagne de communication a été divisée en trois dimensions qui forment un tout cohérent. La première vise principalement la préparation des citoyens afin de faire face à tout type de sinistre, dont celui d'un accident industriel. À cet égard, deux tournées de porte-à-porte ont été organisées avec la Croix-Rouge qui ont permis de rejoindre près de 12 000 résidences dans le secteur ciblé.

Brochures sur les risques et la préparation, carton-test avec stylo sur la préparation et invitations à des ateliers sur ce sujet ont été remis aux citoyens.

La deuxième dimension vise la communication de la gestion des risques d'accidents industriels majeurs dans l'Est de Montréal. Dans cette optique, le 28 février 2004 a eu lieu une journée de communication sur la gestion des risques d'accidents industriels majeurs dans l'Est de Montréal.

Environ 500 personnes ont assisté à cette activité qui se tenait au Centre récréatif Edouard-Rivest sur la rue Notre-Dame, dans l'ancien arrondissement de Montréal-Est, au centre d'un des quartiers ciblés par la campagne de communication en raison de la proximité d'industries à risque.

Lors de cette journée, 25 organisations avaient un kiosque et des représentants afin de répondre aux questions et préoccupations des citoyens. Outre les 12 industries membres du CMMI, il y avait également le Centre de sécurité civile, le Service de police et le Service de sécurité incendie de la Ville de Montréal, Urgences Santé, le CRAIM, la Croix-Rouge et les arrondissements de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles-Montréal-Est et Mercier-Hochelaga-Maisonneuve.

Chaque industrie avait développé une fiche d'information sur la gestion des risques d'accidents industriels majeurs qu'elle distribuait aux citoyens. Sur six panneaux, cette fiche présente l'industrie et ses opérations, les scénarios alternatifs et normalisés d'accidents industriels majeurs, les impacts potentiels sur la santé en cas d'accidents, les actions et outils de gestion des risques et, finalement, les consignes aux citoyens en cas d'accident.

Les organisations et les citoyens ont grandement apprécié cette journée qui a permis un contact direct entre eux. Selon un sondage réalisé à la sortie, la majorité des citoyens étaient très satisfaits de l'information fournie, des réponses reçues, de la qualité de la documentation et de l'organisation en général.

Tout au long de cette première phase (octobre 2003 à mars 2004), des articles ont été publiés dans les hebdomadaires locaux sur les deux premières dimensions de la campagne.

Les principales difficultés rencontrées lors de cette première phase de la campagne sont : a) la crainte normale des industries à communiquer, b) le sentiment de ne pas être prêt et c) les vives discussions sur quoi, quand et comment communiquer.

Les résultats atteints comprennent principalement la rupture de la résistance à communiquer, le cheminement vers une cohésion d'ensemble, le développement d'outils de communication et l'évolution parallèle des travaux sur la prévention, l'intervention et la communication.

La deuxième phase de la campagne, la mise en œuvre d'un système d'alerte à la population, devrait se mettre en œuvre à l'automne 2004.

Préalablement à ces activités, il y eut (fin 2002–début 2003) des activités ponctuelles d'information avec les élus et les fonctionnaires des arrondissements touchés (i.e. RDP/PAT/ME; Hochelaga-Maisonneuve-Mercier; Anjou) ainsi que des soirées d'échange avec les citoyens du secteur de PAT/ME, ces soirées prenant plutôt la forme de conférences de sensibilisation sur le processus du CMMI. Quant au milieu d'affaires local, c'est par l'intermédiaire des activités des diverses chambres de commerce locales qu'il fut stabilisé.

11.4. CONCLUSION : LA TÂCHE EST-ELLE ACHEVÉE ?

À cette question, on peut sans doute répondre que non, elle ne sera jamais tout à fait terminée. Comme tous les débats qui reposent sur des jugements de valeur, il faudra continuer à entretenir ce dialogue avec nos voisins car, comme le disait un intervenant français lors des tables rondes nationales qui ont suivi l'accident de Toulouse, en septembre 2001 : « L'acceptation du risque ne se décrète pas ! ». À ce cri du cœur, ajoutons la statistique suivante, symptomatique d'une situation qui ne nous est pas totalement étrangère : depuis 1999, en

France, il ne s'est construit aucune usine dite « Seveso »¹³. Ce constat nous impose de trouver des solutions socialement « acceptables » et qui s'inspirent du développement durable. Dans nos sociétés technologiquement avancées, il n'y aura de développement que s'il est durable et, inversement, il n'y aura de durabilité que s'il y a développement : nous y sommes condamnés.

Parallèlement à cette réalité des sociétés similaires à la nôtre, la Loi sur la Sécurité civile du Québec, dans un effort visant à « créer une véritable Culture de sécurité civile », donne une nouvelle responsabilité fondamentale au citoyen. Le citoyen est présumé accepter le risque qu'il connaît, une fois que les mesures raisonnables de mitigation auront été mises en place. À terme, il est clair que le citoyen exigera de connaître ces risques (qu'il est présumé accepter). La Loi exige aussi du générateur de risques la divulgation de ces risques aux autorités compétentes qui, dans le cadre d'une démarche transparente de consultation publique, devront produire des schémas de sécurité civile.

Finalement, la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) exige des générateurs de risques qu'ils s'efforcent « d'avertir les membres du public auxquels l'urgence pourrait causer un préjudice ». Il est clair qu'une information complète, avant l'urgence, est essentielle si on veut agir efficacement et minimiser l'impact sur ces membres du public. De plus, dans le contexte où l'on devra munir les communautés de systèmes pouvant les alerter en cas d'accident, il est évident que le public devra en comprendre non seulement le fonctionnement mais aussi l'analyse qui nous a amenés, collectivement, à proposer ces systèmes à la population.

Bien qu'un processus comme celui du CMMI ne soit pas la réponse magique à toutes les problématiques connues, il permet, à moyen terme, d'engager un dialogue constructif avec les communautés et peut s'avérer un outil fort utile dans le contexte décrit dans le présent exposé. Évidemment, il exige une constance et une perspective à long terme, dans un monde qui parfois privilégie le court-terme : mais avons-nous vraiment le choix ?

Avant de clore cet exposé, nous voulons profiter de l'occasion pour remercier les citoyennes et les citoyens qui, par leur persistance et leur dévouement, à titre de bénévoles, ont permis au CMMI de l'Est de Montréal de faire en sorte que notre milieu de vie soit plus sécuritaire et qui vont continuer, sans doute, à nous « inciter », avec le sourire, à aller plus loin.

13. Potentiellement couverte par la Directive Seveso de l'Union européenne : donc usine définie « à risque », selon les critères Seveso.

12

UN PROJET DE VIGIE SUR LES RISQUES MAJEURS À MONTRÉAL

Richard Lessard

Médecin spécialiste en santé communautaire,
Directeur de la santé publique de Montréal
et professeur agrégé de clinique
au Département de médecine sociale et préventive
de l'Université de Montréal et de l'Université McGill

Jean-Bernard Guindon

Directeur du Centre de sécurité civile
de la Ville de Montréal

12.1. INTERVENTION DE RICHARD LESSARD

La Loi de sécurité civile ou la Loi de santé publique donne le mandat à la Direction de la santé publique d'informer la population de son état de santé, des problèmes de santé prioritaires, des groupes les plus vulnérables, des principaux facteurs de risque et des interventions que nous jugeons nécessaires. À cette fin, j'utilise des rapports annuels publiés depuis 1998, par la Direction de la santé publique, notamment le rapport annuel 2003 intitulé : *Un filet de protection pour notre temps*. Pour consolider nos approches d'information, nous avons analysé 17 événements survenus à Montréal, en considérant la gestion des risques à la santé et tenté d'en dégager des conclusions.

Par risques à la santé de la population, nous entendons des menaces causées par des agents biologiques, chimiques ou physiques, qui sont susceptibles de causer une épidémie si aucune mesure n'est prise. La Loi de santé publique nous donne le pouvoir d'exercer une vigie sanitaire sur ces risques tout en intervenant lorsque la santé de la population est menacée. Donc, par risques, on entend : les risques entropiques (ceux créés par l'humain), les risques intentionnels (comme le bio-terrorisme), les risques environnementaux, la pollution de l'air intérieur et extérieur, les sols contaminés, la gestion de l'eau, mais aussi les risques naturels (comme le verglas, les inondations, ainsi que la canicule) et, enfin, les risques biologiques (comme le SRAS, le virus du Nil, etc.).

L'ensemble des partenaires régionaux, sans oublier les partenaires nationaux tels le ministère de l'Environnement et l'Agence canadienne, représente un filet de protection sociale fort complexe, puisque la gestion des situations critiques doit se faire en étroite coordination. Pour améliorer ce processus de coordination entre les partenaires, la Direction de santé publique de Montréal a analysé 17 histoires de cas dont : la récente fuite d'ammoniac dans une usine de l'Est de Montréal, incident ayant causé la mort d'une personne ; la qualité de l'air dans les arénas qui est un problème de gestion des resurfaçuses à glace ; la crise du verglas ; l'incendie dans une ancienne usine de peinture ; la crise de l'amiante dans les écoles ; la canicule depuis trois ou quatre années et notre programme *Quand il fait chaud pour mourir*, dont la pertinence sociale prend une dimension encore plus percutante avec les conséquences tragiques de la canicule survenue en France à l'été 2003. Nous devons également mentionner la rupture d'une conduite maîtresse d'eau potable dans l'Est de Montréal et le virus du Nil. Quant au SRAS, même s'il n'y a pas eu de cas à

Montréal, il a tout de même fallu mettre en quarantaine environ 400 personnes, une opération effectuée en collaboration avec divers partenaires.

Pour analyser ces 17 événements, dont quelques-uns viennent d'être énumérés, nous avons tenu compte de six variables :

- Notre état de préparation : À quel point connaissions-nous le danger ?
- Notre capacité de déceler le problème : À quel point étions-nous en mesure de détecter rapidement le problème ?
- Notre stratégie d'intervention : À quel point avons-nous mis en place une stratégie adéquate ?
- Nos activités de coordination : À quel point avons-nous pu coordonner les actions des membres du réseau de la santé, en collaboration avec les autres réseaux ?
- Notre stratégie et notre processus de communication : Comment avons-nous communiqué, et avec quel degré de succès cette communication s'est-elle effectuée en coordination avec les autres partenaires ?
- Notre approche de rétroaction : Quelles ont été nos activités de rétroaction et quelles conclusions en avons-nous tirées ?

Cette évaluation nous a permis de documenter 102 aspects différents dont nous pouvons tirer les constats suivants : 10 des 102 aspects évalués démontrent qu'il reste beaucoup de travail à accomplir pour améliorer la situation en matière de gestion des risques. Pour 50 % des autres éléments analysés, la situation est perfectible bien que satisfaisante. Pour un peu moins de la moitié des événements, nous constatons que nous avons atteint un niveau acceptable de réaction et de gestion des risques, bien que nous ayons identifié certains éléments à améliorer.

Rappelons que la gestion intégrée des risques comprend trois éléments : la prévention, la proaction et la réaction. Sur le plan de la prévention, la Direction de la santé publique de Montréal¹ œuvre

1. Cette Direction relève de l'Agence de développement de réseaux locaux, de services de santé et de services sociaux du ministère de la Santé et des services sociaux du gouvernement du Québec.

avec des professionnels de la prévention, permettant une coordination particulièrement efficace au sein du réseau de la santé au Québec. Pour ce qui est de la proaction, nous mettons en place des processus permettant d'anticiper les situations à risques. Quant au troisième élément, la réaction, nous mettons en action le processus d'intervention dès qu'une situation problématique surgit. Les niveaux de préparation couvrent les activités allant de la planification à la préparation de l'action. Par planification, nous entendons l'inventaire des risques et leur « priorisation » pour développer des plans d'intervention adéquats. La préparation inclut l'élaboration des plans alors que l'action à entreprendre relève du niveau opérationnel, incluant le volet collaboration entre les unités et entre les partenaires.

Mais pourquoi accorder une telle importance à la gestion intégrée des risques? Parce qu'il en va de la vie humaine, soumise aux aléas de nombreux risques. Plusieurs intervenants doivent collaborer pour prévenir les risques connus, améliorer l'état de préparation et être en mesure de faire face à l'imprévu.

Ce qu'il faut retenir de l'évaluation que nous avons faite des 17 événements à risques survenus sur le territoire de Montréal, c'est qu'au moment où un problème surgit, la Direction de la santé publique doit intervenir en même temps que les autres intervenants, en étroite collaboration avec, notamment, les pompiers et la Sécurité civile. Cette collaboration doit inclure la planification en amont, c'est-à-dire la planification stratégique réalisée avec l'ensemble des intervenants pour maximiser notre capacité d'anticipation. En fait, si notre analyse permet de constater qu'au moment d'une intervention, les acteurs travaillent relativement bien ensemble et que l'information circule bien, elle relève toutefois que la planification demeure problématique, donc que notre capacité d'anticipation est déficiente. En réglant ce problème, la coordination de nos interventions pourrait être nettement améliorée de même que l'harmonisation de nos initiatives touchant la communication des risques.

Nous n'avons pas encore appris comment harmoniser nos efforts pour communiquer les risques. Chacun veut faire sa propre communication, au nom de son organisation, pour diffuser sa ligne de presse. L'entreprise veut habituellement communiquer sa mission et défendre sa position lorsque survient une situation critique. Mais l'entreprise doit surtout œuvrer au bénéfice du bien commun, dans l'intérêt de la population. Au-delà de nos intérêts institutionnels, nous devons être en mesure de satisfaire le besoin d'information de la population. Enfin, il faut s'entendre sur une logique commune

pour prévenir, se préparer et réagir. Il faut arriver à se doter des moyens nécessaires pour être en mesure d'anticiper ensemble les situations à risques et les prévenir.

Pour ce faire, nous avons déterminé trois facteurs clés de succès :

1. Planifier la préparation autant avec nos partenaires du réseau de la santé que ceux qui œuvrent dans les autres réseaux ;
2. Privilégier une formule de type état-major : tous les responsables des organismes partenaires doivent se rassembler autour du maire de Montréal, la sécurité civile relevant de la Ville. En tant qu'élu, le maire est la personne qui détient le pouvoir moral pour rallier tous les responsables de la sécurité et de la gestion des risques. Ensemble, ils devront :
 - se doter d'un programme permettant de connaître les risques pour la santé des populations, sur l'île de Montréal,
 - définir les menaces jugées prioritaires,
 - se doter d'un plan de travail commun permettant de travailler progressivement sur certains risques de manière à obtenir une typologie d'intervention pour arriver à gérer la communication en réseau ;
3. Établir un système de vigie pour être en mesure de déceler les risques à Montréal. En santé, nous avons déjà certains systèmes d'information (par exemple, sur les maladies à déclaration obligatoire, pouvant se transformer en épidémie si on n'intervient pas rapidement). Mais d'autres systèmes de vigie et d'information pourraient être mis en œuvre. Ainsi, à l'instar du système nous permettant de connaître quotidiennement le nombre de naissances à Montréal, nous aurions besoin du même type d'information sur les mortalités, à savoir qui meurt chaque jour à Montréal et de quelle maladie. Ce système de vigie n'est actuellement pas disponible ; c'est pourquoi nous proposons un plan de vigie sanitaire commun, c'est-à-dire un observatoire qui mettrait en commun les systèmes d'information des différents partenaires en protection de la santé et en protection civile. Ainsi, nous pourrions anticiper les risques auxquels la population de Montréal est exposée ou pourrait être exposée, ce qui améliorerait la gestion de ces risques.

12.2. INTERVENTION DE JEAN-BERNARD GUINDON

Du point de vue du Centre de sécurité civile de Montréal, cette proposition de vigie multirisques est très pertinente puisqu'elle s'inscrit dans la foulée de nos efforts pour déterminer et analyser les risques, notamment d'un point de vue statique. Actuellement, nous ne disposons d'aucun système dynamique pour évaluer les risques de façon continue, ce qui permettrait la mise en place d'un réseau de communication entre tous les interlocuteurs. Mon propos consiste à démontrer comment on pourrait y arriver.

12.2.1. DIAGNOSTIC

Considérons quelques exemples. Établi dès 1996 et remis à jour en 2001, l'emplacement des industries lourdes et légères ainsi que leurs matières dangereuses donne un portrait statique du risque industriel majeur à Montréal. Par exemple, nous avons travaillé avec le CIRANO², sur des scénarios d'écrasement d'avion en déterminant, notamment, à quels endroits dans le ciel de Montréal il y avait eu, durant une période de 5 ans, des incidents aéronautiques qui auraient pu conduire à des écrasements d'avion si l'événement avait dégénéré. Il y a quelques années, nous avons aussi élaboré avec l'Université du Québec à Montréal un projet de cartographie d'inondations de risques majeurs pour l'île de Montréal, dans la foulée de l'application à Montréal de ce qu'auraient été les inondations du Saguenay de 1996. Le résultat de cette recherche nous a permis d'obtenir un portrait pour le pourtour de l'île de Montréal des inondations majeures qui surviendraient. D'autre part, avec l'Université McGill, nous avons étudié les risques sismiques sur les infrastructures, l'analyse des sols et sur d'autres données plus précises permettant de caractériser ce risque encore mal connu à Montréal. Et finalement, nous collaborons avec le Centre risque et performance de l'École polytechnique pour l'analyse des risques reliés aux systèmes de support à la vie, notamment, sur le plan des interdépendances.

Ces exemples d'analyse de risques illustrent des cas réels. Mais il est encore difficile de les prioriser et de les évaluer pour passer à l'action concrète suivant un plan opérationnel. Or, depuis décembre

2. Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations.

2001, la Loi sur la sécurité civile impose, entre autres, l'obligation d'élaborer un schéma de sécurité civile. Pour y arriver nous devons :

1. mettre à niveau nos analyses de risques afin d'être en mesure de dégager un portrait homogène de l'ensemble des risques ;
2. établir des objectifs de réduction de la vulnérabilité ;
3. améliorer notre état de préparation relativement aux risques que nous aurons décelés et analysés ;
4. effectuer la communication des risques tout au long du processus.

Pour le suivi sur l'état des risques, nous aurons besoin d'indicateurs de performance très rigoureux et surtout d'une vigie permanente sur les risques. Pourquoi une vigie ? Comme la loi le prévoit, le processus de schéma dure six ans et les deux premières années sont celles de l'élaboration. Nous allons vivre pendant les quatre années suivantes avec le portrait réalisé au cours des deux premières années. Il faut donc trouver moyen de demeurer fonctionnel et dynamique quant à l'état des risques pendant tout ce processus. Voilà pourquoi nous voulons créer le Centre de vigie multirisques de Montréal, regroupant tous les partenaires concernés.

La problématique actuelle repose sur le fait que les partenaires échangent de manière satisfaisante sur les plans de la préparation et de l'intervention, mais beaucoup moins sur les risques. Malgré des divergences d'objectifs particuliers selon les lois qui les gouvernent, tous les partenaires éprouvent un besoin commun d'information et surtout d'approche proactive.

On considère habituellement que les quatre composantes de la sécurité civile sont : la prévention, la préparation, l'intervention et le rétablissement. À cette liste, les Hollandais ont ajouté une cinquième dimension : la proaction qui permet d'intervenir en amont des causes pour éviter d'avoir à faire de la prévention. En conséquence, la proaction doit permettre de prendre des décisions publiques ou privées contribuant à réduire la manifestation des risques.

Par exemple, au Conseil municipal de Montréal, on arriverait à prendre des décisions à la lumière de risques anticipés si on pouvait les définir. Citons un cas simple : refuser la construction d'une école ou d'un hôpital le long d'une voie ferrée où sont transportées des matières dangereuses. La table de concertation de la vigie multirisques, présidée par le maire, pourrait alors faire des recommandations au Conseil municipal, sur des enjeux encore plus complexes et

moins évidents, grâce à l'analyse et au traitement en temps quasi réel des données portant sur de nombreuses catégories de risques et leurs interfaces, mêmes insoupçonnées. Ce Centre de vigie multirisques de Montréal serait semblable, en quelque sorte, au Service canadien du renseignement de sécurité, mais s'intéresserait aux risques de sinistres majeurs à l'échelle de Montréal.

Notre principal objectif est donc de mettre en place un système d'information sur l'ensemble des risques à la population pour jouer le rôle de plateforme proactive d'échanges et d'analyses d'informations multirisques entre les partenaires qui participeront à ce réseau. Les bénéfices escomptés sont :

- un schéma de sécurité civile non pas statique, mais dynamique ;
- une gestion intégrée des risques ;
- une capacité d'analyse multicritère et multivariée, plutôt qu'une approche en silo ;
- la possibilité de voir comment ces analyses se recourent de manière dynamique.

Ainsi, on pourrait mieux anticiper les dangers pour la santé ou la vie des citoyens ; ces dangers potentiels sont très difficiles à déceler par les méthodes dont nous disposons actuellement.

12.2.2. EXEMPLES

En 2003, le cas de la chaleur accablante en France a été éloquent : il a fallu trop de temps avant de constater qu'il s'agissait d'une vague de chaleur intense et persistante, créant une situation de décès massifs. Les indicateurs sont arrivés aux décideurs beaucoup trop tard, ne permettant pas une prise de décision éclairée, en temps opportun.

Lors des inondations sur la rivière des Prairies à Montréal, à l'hiver 2004, nous disposions d'instruments de mesure des niveaux d'eau, tout le long de la rivière, mais ils étaient gradués tantôt en mètres, tantôt en pouces, tantôt en pieds ; parfois, on en faisait la lecture de haut en bas, parfois, l'inverse. Le rapport de situation devenait très complexe à décoder. Nous avions le choix entre une conversion en mètres, selon une lecture ascendante (la norme généralisée), ou l'utilisation des rapports tels qu'ils nous étaient fournis. Nous avons opté pour la deuxième méthode pour éviter des erreurs

dans la conversion des données et surtout pour avoir des rapports en temps quasi réel. Si nous avions disposé d'un système de détection par satellite des niveaux d'eau, en certains points sur la rivière des Prairies, sur la rivière Outaouais, en amont des barrages et même dans les bassins d'Hydro-Québec, nous aurions obtenu une vision dynamique de l'ensemble de la situation.

Prenons aussi le cas des pannes électriques importantes, surtout en hiver. Lors de pannes prolongées, survenant à répétition en temps de grands froids (par exemple à l'hiver 2003), nous avons besoin d'information en temps réel sur la situation des clientèles subissant des pannes de courant, sur les conditions météo, sur la durée des pannes, etc. Avec l'accès à ces données, nous aurions été en mesure de mieux gérer les besoins des clientèles vulnérables, alors que les informations partielles, transmises uniquement par téléphone, trois heures après le début de l'événement, nous ont offert peu de possibilités.

En somme, ces exemples illustrent qu'une approche de gestion des risques en amont plutôt qu'en aval procure une meilleure information, et favorise une coordination plus efficace et une communication des risques plus stratégique. La communication dynamique sur les risques sera le nerf de la guerre dans ce projet de vigie multirisques.

12.2.3. PREMIÈRE ÉTAPE DE RÉALISATION

Pour réaliser une première étape dans le projet, le Centre de sécurité civile de Montréal et la direction de la Santé publique se sont associés à la Chaire de relations publiques de l'Université du Québec à Montréal pour amorcer le travail durant les derniers mois de 2003, afin de dresser un premier état de la situation. Ces travaux préparatoires à la création d'un Centre de vigie multirisques ont été réalisés grâce à la contribution des deux stagiaires en relations publiques : Marianne Leduc et Jonathan Martel. Leur travail a permis de réaliser une première cueillette de données sous la forme d'un rapport de 75 pages, fruit de nombreuses rencontres avec différents générateurs d'informations sur les risques. Cette cueillette de données donne déjà une première esquisse de la collaboration possible de la part de différents partenaires. Je ne vous parlerai pas du contenu des fiches sur chacun d'eux – ce serait trop lourd – mais je formulerai les premiers constats qui s'en dégagent.

Premièrement, peu de partenaires produisent des données en temps réel, c'est-à-dire des données que l'on peut saisir et analyser immédiatement. Deuxièmement, plusieurs problèmes de confidentialité

sont soulevés, et il s'agit là d'une situation à laquelle nous avons déjà été confrontés antérieurement, lors de nos diverses analyses de risques. Dans certains secteurs, on nous dit clairement : « Nous ne pouvons pas vous donner cette information car elle est confidentielle ». En fait, il ne s'agit pas toujours d'information nominative, mais plutôt de secrets industriels. Troisièmement, mentionnons une autre difficulté : l'incompatibilité des systèmes de cueillette de données, souvent trop disparates ou sans fil conducteur, qui met difficilement en lumière la pertinence des informations au moment de leur cueillette. Finalement, il faut également tenir compte du niveau d'intérêt, qui peut varier selon les partenaires potentiels (ils n'ont pas tous la volonté, qui procède de *l'Esprit des lois*, de servir le bien public, comme c'est le cas en santé publique ou en sécurité civile). Mais il y a tout de même des intérêts communs à partager, dans l'intérêt de la population. En ce sens, la création de ce Centre de vigie multirisques représente tout un défi!

12.2.4. PERSPECTIVE

Que reste-t-il à faire à présent? D'abord une invitation à tous les intéressés qui voudraient devenir partenaires du Centre de vigie multirisques. Ensuite, réaliser une première esquisse du tableau de bord sur les risques, à partir de quelques risques plus faciles à traiter : nous devons désigner des indicateurs pertinents pour pouvoir détecter les premiers dangers dans les champs des risques que nous aurons priorisés pour les analyser en temps quasi réel. Il est entendu que si nous désirons réaliser ce projet sous tous ses aspects, nous n'y arriverons pas car la tâche est trop vaste. Il faut plutôt opter pour une approche ciblée et itérative. À la lecture du rapport exploratoire sur les partenaires potentiels, l'ensemble des données à prendre en compte est vraiment très vaste. Nous procéderons donc par étapes, de manière systémique. Nous expérimenterons d'abord les risques dans certains champs, de façon exhaustive ; puis nous tenterons de déterminer, en évaluant la pertinence de ce qui aura fait, comment progresser vers de nouveaux champs d'analyse des risques, ce qui nécessitera plusieurs années de travail en étroite collaboration avec nos partenaires. Leur soutien est essentiel puisque la création de ce Centre de vigie multirisques passe d'abord par la mise en place d'un comité de vigie. Les divers partenaires qui travailleront à la réalisation de ce projet audacieux apporteront une contribution de premier plan à l'obtention des résultats préliminaires. Ce projet de vigie multirisques représente pour nous le point d'ancrage de ce que doit être une véritable gestion des risques sur un territoire de l'ampleur et de la complexité de la ville de Montréal.

13

*COMMUNICATION DES RISQUES
ET INFORMATION PRÉVENTIVE
EN CAS D'URGENCE NUCLÉAIRE
À GENTILLY-2*

François Beaudoin

Directeur régional de Communication-Québec
pour la Mauricie et le Centre-du-Québec,
ministère des Relations avec les citoyens
et de l'Immigration

La planification des mesures d'urgence nucléaire existe au Québec depuis les débuts de la production de l'énergie nucléaire à Gentilly-2.

Cependant, le contexte international a considérablement modifié la planification des mesures d'urgence. Les accidents de Three Mile Island et Tchernobyl ont poussé les autorités internationales qui régissent l'industrie nucléaire à faire pression auprès des gouvernements pour qu'ils revoient à la hausse les mesures de sécurité et de protection des populations, de concert avec l'industrie nucléaire.

Il va sans dire que ces malheureux accidents ont provoqué une chute considérable de la confiance de l'opinion publique face à l'industrie nucléaire, déjà très contestée par les groupes environnementaux, et face aux autorités publiques.

Cependant, nous avons pu en tirer de bonnes leçons. À la suite de l'accident de Tchernobyl, le gouvernement polonais a distribué des millions de comprimés d'iode aux enfants pour protéger leur glande thyroïde contre d'éventuels cancers dus aux retombées radioactives. Le résultat fut probant puisqu'aucun cas de cancer de la thyroïde ne fut documenté chez les enfants de Pologne au-delà de la moyenne normale. En Union soviétique, où aucune mesure ne fut prise, des milliers d'enfants furent atteints de ce cancer avec les résultats que l'on connaît, c'est-à-dire des déficiences physiques et intellectuelles importantes et des décès. Il est important de mentionner qu'il s'agit de la conséquence la plus importante et la mieux documentée sur les effets sur la santé d'un accident nucléaire.

Heureusement, au Québec, les risques que se produise un accident du type de celui de Tchernobyl sont extrêmement faibles parce que les centrales nucléaires canadiennes utilisent une technologie différente et qu'elles sont reconnues comme étant sécuritaires. De plus, elles sont contrôlées par la Commission canadienne de sûreté nucléaire.

13.1. CONTEXTE GÉNÉRAL

Il existe plusieurs études sur la perception du risque nucléaire. Dans le cas de Gentilly-2, il importe de souligner le travail remarquable qui a été réalisé en la matière depuis 1992 par l'ex-Régie régionale de la santé et des services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec, aujourd'hui devenue Agence, en collaboration avec le Département de communications sociales de l'Université du Québec à Trois-Rivières

et plus particulièrement avec le professeur Raymond Corriveau et ses étudiants. Mentionnons qu'en 2001, la Régie a procédé à une étude internationale sur les diverses façons de procéder à la distribution des comprimés d'iode.

Outre la perception engendrée par les accidents dont nous avons parlé précédemment, l'opinion publique pense qu'un accident nucléaire est inévitablement synonyme de catastrophe, voire d'explosion atomique. De plus, la production d'énergie atomique est complexe et demeure obscure pour le commun des mortels d'autant plus que le rayonnement est invisible, inodore et non palpable. Les études démontrent aussi que la population a tendance à vouloir fuir spontanément de sa maison ou de son lieu de travail en cas d'accident nucléaire. Il en va de même pour les parents qui voudraient aller chercher leurs enfants à l'école ou à la garderie. Ces deux comportements pourraient être néfastes pour la santé puisqu'il y a un risque de passer sous un nuage radioactif.

Toutefois, la population désire être informée des conséquences d'un accident nucléaire et des mesures à prendre pour se protéger.

13.2. OBJECTIFS DE COMMUNICATION

Conscient de cette problématique, le gouvernement du Québec a décidé de procéder, à l'automne 2003, à une campagne d'information sur le risque nucléaire, dont l'objectif principal était de faire connaître à chaque résident demeurant dans un rayon de 8 km autour de Gentilly-2, des mesures de protection améliorées, et notamment la distribution de comprimés d'iode, associée à la mesure de mise à l'abri. En effet, en cas d'accident nucléaire, les résidents pourront se mettre à l'abri et prendre leur comprimé d'iode sur recommandation des autorités publiques. Ils éviteront ainsi de risquer de fuir sous un nuage radioactif. La nature même de ces mesures exige que les citoyens se les approprient. Une campagne d'information à la population devenait indispensable.

13.3. CONTRAINTES

Outre les difficultés associées à la communication des risques, les communicateurs, dont je suis, ont dû en rencontrer d'autres. En effet, Hydro-Québec a démarré récemment des consultations sur

l'avant-projet de réfection de la centrale. Il fallait éviter qu'une campagne d'information sur le risque nucléaire, coordonnée par le gouvernement du Québec, soit perçue par la population et les groupes environnementaux comme un appui au projet de réfection de la centrale. Enfin, le gouvernement du Québec ne voulait pas qu'une campagne d'information de ce type engendre davantage de problèmes de perception dans la population.

Nous l'avons dit précédemment, il est difficile d'informer la population sur un sujet d'une nature aussi complexe que le nucléaire. Cela se complique davantage quand il faut expliquer pourquoi les experts du gouvernement du Québec en santé publique et en alimentation ont déterminé qu'il fallait planifier des mesures de protection de degrés différents dans deux zones, soit une zone de 70 km entourant la centrale pour les mesures de non-consommation d'aliments et d'embargo alimentaire, et une zone de 8 km pour davantage de mesures de protection comme la prise de comprimés d'iode, la mise à l'abri et l'évacuation contrôlée. Ces zones ont été calculées à partir de critères scientifiques, reconnus internationalement, et sont conformes aux exigences des organismes canadiens et internationaux qui gèrent l'industrie nucléaire. Elles ont, entre autres, été déterminées en fonction du type d'accident qui pourrait survenir à Gentilly-2.

13.4. MISSION

Avant qu'une décision soit prise concernant le type de campagne d'information à réaliser, une équipe d'experts des ministères de la Santé et des Services sociaux et de la Sécurité Publique du Québec s'est rendue en France et en Belgique, où on procède à de telles campagnes depuis plusieurs années pour vérifier ses hypothèses de travail. Cette démarche s'avérait d'autant plus nécessaire que l'approche de communication désirée allait constituer une première au Québec et une première en Amérique du Nord à plusieurs égards : par exemple la formation globale des partenaires et l'implication de tous dans le processus de communication, dont l'organisation des journées d'information.

L'équipe est revenue avec la conviction profonde que nous étions sur la bonne voie et que nos hypothèses de travail tenaient la route autant pour la prédistribution de comprimés que pour le plan d'information préventive à la population.

13.5. NOUVELLE LOI

Quelque temps plus tard, la nouvelle Loi de la Sécurité civile allait soutenir davantage notre approche puisqu'elle confirmait le désir du gouvernement du Québec de développer une culture de sécurité civile et, par conséquent, responsabiliser les citoyens à se préparer aux urgences potentielles.

13.6. PRINCIPES DIRECTEURS

Cette mission confirmait donc d'importants principes directeurs sur lesquels le plan d'information est basé, soit : un plan de communication quinquennal récurrent basé sur le rythme de remplacement des comprimés d'iode ; un plan basé sur des opérations d'information de proximité auprès de relayeurs d'information, c'est-à-dire avec les CLSC, les médecins, les pharmaciens, les écoles, les centres de la petite enfance, les employés municipaux (comme les policiers et les pompiers volontaires), et les intervenants d'urgence ; un plan qui vise l'appropriation des mesures de protection par la population ; un plan dont les messages et le matériel sont testés auprès des publics cibles.

13.7. DÉCISION DE PROCÉDER

La décision finale de procéder au plan fut prise par les autorités du gouvernement du Québec et d'Hydro-Québec en mai 2003, et elle était assortie d'une nouvelle contrainte. La première phase du plan devait être réalisée avant la fin de 2003 pour ne pas intervenir dans le processus de consultation qu'Hydro-Québec avait entrepris sur l'avant-projet de réfection de la centrale. Compte tenu de l'approche de la période de vacances, le calendrier d'organisation des événements comme la production des outils d'information ne donnait aucune marge de manœuvre ; l'échéancier était très serré.

13.8. PARTENAIRES

En plus des villes de Bécancour et de Trois-Rivières, et de la municipalité de Champlain, plusieurs directions régionales de ministères et organismes sont engagées dans le plan d'information, sous la coordination de Communication-Québec. Mentionnons aussi le soutien

des organisations centrales des ministères et, notamment, du comité de gestion nucléaire regroupant leurs coordonnateurs ministériels en mesures d'urgence.

Une des difficultés rencontrées dans le fonctionnement interministériel fut l'adaptation à des cultures organisationnelles différentes. Par exemple, il fut très difficile d'obtenir des validations pour les contenus de nos documents d'information dans les temps requis, compte tenu de notre échéancier serré. Le fonctionnement interministériel au gouvernement s'avère souvent plus complexe que prévu.

13.9. GRANDES ACTIVITÉS

En somme, le plan d'information préventive à la population s'est articulé autour de l'organisation des grandes activités suivantes. Nous avons d'abord tenu des groupes de discussion dans les zones de 8 km et de 70 km. Cette opération s'est avérée essentielle au succès du plan car elle nous a permis de corriger les contenus et les contenants de nos outils de communication. Le document le plus important à produire fut une brochure d'information dont le but était d'expliquer les diverses mesures de protection, tout en distinguant celles qui s'appliquaient aux résidents de la zone de 8 km par rapport à celles de la zone de 70 km. En effet, comment faire comprendre à un citoyen de Trois-Rivières que le gouvernement du Québec ne lui distribuera pas gratuitement de comprimés d'iode parce qu'il réside à plus de 8 km de la centrale? Il est important de savoir que 10 000 personnes demeurent dans la zone de 8 km et 600 000 dans celle de 70 km, et que cette dernière comprend des villes importantes comme Trois-Rivières, Shawinigan, Drummondville, Victoriaville et Sorel.

Par la suite, une conférence de presse eut lieu le 10 octobre 2003 dans le but de faire le point sur le plan de mesures d'urgence et de lancer la campagne d'information. Compte tenu de tous les problèmes de perception soulignés au début de cette conférence, les autorités gouvernementales nous ont demandé de nous adresser d'abord aux médias régionaux, de faire ressortir la distinction entre le plan d'information préventive à la population et l'avant-projet de réfection de la centrale, et d'expliquer les nouvelles mesures de protection de façon transparente pour la population. Pour y arriver, il nous fallait réussir une préparation sans faille des porte-parole. Nous avons eu besoin de deux rencontres pour bien les former et éliminer les zones grises. De plus, nous avons décidé que la conférence de

presse serait précédée d'un *briefing* technique à l'intention des médias pour assurer une bonne compréhension de ce dossier complexe et pour permettre que les questions des journalistes soient ciblées sur la campagne d'information.

Le résultat a répondu à nos attentes. Les médias ont bien compris et bien relayé le message, et il n'y a pas eu de problèmes de perception dans l'opinion publique. Parallèlement à l'organisation de la conférence de presse se poursuivait l'organisation de quatre journées d'information et de distribution de comprimés d'iode en novembre et en décembre 2003, de concert avec les municipalités desservant la zone de 8 km. L'objectif de ces journées était d'attirer le maximum de résidents pour qu'ils s'approprient la mesure en s'informant systématiquement auprès de l'ensemble des partenaires qui auraient à intervenir en situation d'urgence nucléaire.

Encore là, la préparation de ces journées devait être sans faille. La formation des exposants demeurera dans mon esprit un des moments forts de cette opération. De nouveau, il a fallu éliminer toutes les zones grises.

Les citoyens ont été invités à participer aux journées d'information et de distribution de comprimés d'iode par une lettre signée de leur maire, accompagnée d'un coupon-réponse pour se procurer leurs comprimés d'iode. Les journées ont connu un succès de participation retentissant. En effet, plus de 50% des citoyens résidant dans la zone de 8 km s'y sont présentés... un succès sans précédent.

De plus, l'analyse de la couverture médiatique des journées nous a révélé très peu de distorsion dans les messages à livrer à la population.

Simultanément, nous avons aussi procédé à la distribution de la brochure d'information dans un rayon de 70 km de Gently-2, soit à 250 000 résidences. Cette brochure invite notamment les citoyens à téléphoner à Communication-Québec pour obtenir des renseignements généraux ou à faire appel aux réseaux téléphoniques spécialisés d'Info-Santé, d'Urgence Environnement et du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Elle fut aussi distribuée aux policiers de la Sûreté du Québec qui couvrent ce territoire.

L'objectif de la mise sur pied de ce réseau téléphonique était de permettre aux citoyens de faire le tour de la question et de corriger les mauvaises perceptions. On aurait pu s'attendre à des quantités

d'appels substantielles, mais nous n'en avons reçu que très peu. Il en va de même pour le site web que nous avons mis en ligne, qui n'a reçu à ce jour que de rares commentaires.

De plus, un des principes directeurs du plan consiste à réaliser des interventions d'information de proximité. Cela fut fait auprès des médecins et pharmaciens des régions concernées et de l'ensemble du Québec, par le moyen de bulletins internes d'information et de revues spécialisées. Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec a aussi réalisé des rencontres d'information auprès de la fédération des producteurs de lait du Québec et des fédérations régionales concernées de l'Union des producteurs agricoles du Québec. Le Ministère a aussi produit un dépliant à l'intention des producteurs agricoles. Une autre intervention a consisté à distribuer les comprimés dans les écoles et les garderies de la zone de 8 km.

Si les journées d'information nous ont permis de distribuer les comprimés d'iode à plus de 50 % de résidents, le reste du travail a été effectué par les municipalités au moyen d'opérations porte-à-porte. À ce jour, il reste à compléter la distribution dans les industries, les commerces, les services et les lieux publics.

Enfin, il est important de parler de l'évaluation de cette campagne. Divers moyens sont envisagés. Outre l'évaluation à l'interne, il nous faudra aussi mesurer la rétention de l'information par la population. Cette évaluation terminée, nous pourrons concevoir et mettre en œuvre la deuxième phase du plan qui se terminera en mars 2005.

13.10. RÉUSSITES ET PISTES D'AMÉLIORATION

Améliorations à apporter au plan d'information préventive :

- Premièrement, l'autorisation tardive de procéder au plan d'information préventive à la population a causé des problèmes d'échéancier importants. Nous n'avons pratiquement aucune marge de manœuvre dans l'organisation des activités du plan.
- Deuxièmement, les différences de culture entre les ministères et organismes ont souvent provoqué des lenteurs inacceptables dans l'approbation de contenus d'information du plan. Des mécanismes de validation clairs et rapides doivent absolument être établis dès le départ.

Parmi les réussites à souligner, je pense que la population semble avoir bien perçu les messages de la campagne. De plus, les résidents qui ont participé aux journées d'information sont ressortis très satisfaits de l'information reçue. Comme nous le disions précédemment, le taux de participation de plus de 50 % de la population à ces journées constitue aussi un succès. Autre élément positif, les médias ont fait la distinction entre le plan d'information et le projet de réfection de la centrale nucléaire. Nos centrales téléphoniques ont reçu très peu d'appels et leur contenu n'était pas négatif. Bref, la population a démontré qu'elle est capable d'entendre parler de risque sans réagir aussi négativement qu'on se l'imagine trop souvent. C'est une question de transparence et de qualité de l'information.

Le choix des contenus et des thèmes de la campagne a été fait de façon professionnelle en commençant par la mise sur pied de groupes de discussion, qui sont fondamentaux pour réussir une telle campagne. Bien choisi, le slogan « En cas d'urgence nucléaire, je sais quoi faire » invite la population à s'approprier les mesures à prendre. La qualité de la production visuelle de la campagne démontre qu'on peut présenter le risque avec du matériel attrayant.

En dernier lieu, je mentionnerais que l'organisation impeccable de la conférence de presse, en particulier la formation sans faille des porte-parole, le *briefing* des médias de même que l'excellente organisation des journées d'information et de la formation des exposants, ont grandement contribué à la réussite du plan d'information préventive à la population en cas d'urgence nucléaire.

Terminons en soulignant que la collaboration entre les divers partenaires ministériels, les municipalités de Trois-Rivières, de Champlain et de Bécancour, et Hydro-Québec a été soutenue. Cette collaboration représente un facteur essentiel de succès pour ce projet.

Enfin, la réalisation de ce plan n'aurait pas été possible sans le travail remarquable des communicateurs de la Mauricie et du Centre-du-Québec tels Marc Nolin et Nadine Tremblay de l'Agence de développement de réseaux locaux, des services de santé et des services sociaux; Guylaine Maltais et Catherine Chamberland de la direction régionale de la Sécurité civile; Bertrand Blanchette, Robert Corbeil, Nancy Hébert et Geneviève Thériault de la direction régionale de Communication-Québec.

14

*LE POINT DE VUE
D'UN ORGANISME PUBLIC
SUR LA COMMUNICATION
DES RISQUES*

Yves Filion
Président TransÉnergie

La communication des risques est un sujet complexe sur lequel j'ai tiré des leçons pouvant s'appliquer aussi bien aux situations normales qu'aux situations de sinistre. Tout d'abord, nous avons pu constater au cours des dernières années que les citoyens avaient des attentes de plus en plus grandes envers les organisations à l'égard de la déclaration des risques de même que pour la prévention et les mesures d'urgence.

Le gouvernement tant fédéral que provincial a aussi démontré une volonté d'agir et de légiférer en vue d'une atténuation des risques et d'une meilleure protection des personnes. En effet, la communication des risques peut avoir des incidences tant sur la santé et la sécurité du public que sur la vie économique et juridique des entreprises. En fait, la communication des risques est un défi en soi. Elle nous engage dans une démarche rigoureuse de réflexion collective sur l'acceptation et la maîtrise de risques inhérents à toute activité économique ou industrielle.

Les lois nous indiquent les principales balises de la communication des risques. En tant qu'entreprise responsable d'un service essentiel et de support à la vie sur un territoire dont l'étendue dépasse 1,5 million de kilomètres carrés, Hydro-Québec a contribué aux travaux législatifs concernant les lois québécoises.

Chez Hydro-Québec, la divulgation des risques est encadrée par quatre lois :

- La loi sur la sécurité des incendies
- La loi sur la qualité de l'environnement
- La loi sur la sécurité des barrages
- La loi sur la sécurité civile.

Hydro-Québec est partenaire à part entière du Plan national de sécurité civile et nous sommes en outre responsable de la Mission électricité. Notre plan d'urgence corporatif avec risques désignés existait déjà au moment où la Loi sur la sécurité civile a été promulguée. D'ailleurs, le déluge au Saguenay en 1996 et le grand verglas 18 mois plus tard avaient été riches en enseignement pour les autorités, notre entreprise et l'ensemble de la population. Chez Hydro-Québec, la communication des risques ainsi que les analyses de vulnérabilité en amont de cette communication concernent essentiellement nos activités de production, en particulier nos ouvrages hydrauliques et notre centrale nucléaire Gentilly-2.

En matière de risque industriel, pour ajuster les perceptions et prendre les bonnes décisions au moment de la conception d'un ouvrage ou encore, se préparer à d'éventuelles situations d'urgence, le dialogue avec les citoyens est essentiel. Cet exercice n'est pas facile compte tenu de la complexité des enjeux techniques, économiques et sociaux sur un horizon de long terme, mais il est néanmoins nécessaire.

Je ferai ici une parenthèse pour souligner à quel point il est important que les employés, et surtout le personnel des services à la clientèle, se sentent concernés. Ils sont en première ligne auprès du public lorsque surviennent des questions relativement aux risques perçus ou réels de nos installations, et cela est vrai aussi en cas d'incidents majeurs ou de sinistres.

La planification de la communication des risques doit prévoir la communication en situation d'urgence. Les événements climatiques que j'ai évoqués nous ont aguerris à la communication d'urgence et à l'importance d'entretenir des liens suivis avec toutes les parties prenantes dans la préparation des plans de communication des risques et dans les cas d'urgence. C'est un domaine où les ratés peuvent avoir des conséquences importantes sur la santé et la sécurité du public sans oublier l'image des entreprises et des autorités publiques. Un élément important de la communication des risques est donc de prévoir la mise sur pied de structures de communication efficaces en cas de sinistre. Ces structures doivent permettre de répondre aux besoins spécifiques des publics concernés :

- grand public
- autorités civiles
- élus
- municipalités
- différentes catégories de clients.

Même si les approches législatives varient selon les États, la préoccupation de la communication avec les divers interlocuteurs demeure une constante – un maillon essentiel dans le lien de confiance qui doit s'établir entre toutes les parties. C'est donc aussi une opportunité de communication et, à cet égard, la transparence et la pertinence sont de rigueur.

Une communication d'urgence mal gérée vient augmenter la perception de risque dans la population. Il deviendra alors d'autant plus difficile de trouver des consensus sur ce qui constitue un risque acceptable. Nous avons certainement tous en tête des exemples où la communication s'est avérée un succès et d'autres où elle s'est soldée par un échec. On peut penser à décembre 1999 en France où une tempête de vent dévastatrice a balayé le territoire, faisant des dommages presque comparables à ceux de notre verglas de 1998. Plus de 3 millions de clients ont été privés d'électricité pendant plusieurs semaines.

Le leadership exercé par Électricité de France en matière de communication a permis à toutes les parties concernées d'être au fait des événements, de prévoir les délais de rétablissement et d'agir en conséquence. À l'inverse, au cours de la même année, il y a eu naufrage du pétrolier Erika au large de la Bretagne avec déversement de pétrole lourd sur les côtes. Cela s'est traduit en fiasco sur la place publique. En dépit d'une année réussie sur le plan des résultats et bien que son président-directeur général ait été honoré par ses pairs pour ses qualités de gestionnaire, l'image de Total, propriétaire du Erika, a vu sa cote diminuée grandement.

Donc, selon mon expérience, et quelles que soient les circonstances, on peut affirmer que les composantes essentielles de la communication des risques sont :

- la rigueur au plan de l'évaluation des risques et des conséquences pour tous les partenaires ;
- la transparence quant à la volonté d'améliorer la sécurité que ce soit au moment de la conception d'un ouvrage ou en situation d'urgence, et ce, dans un langage accessible ;
- le respect des paroles données et engagements pris de sorte que le lien de confiance soit maintenu dans l'action ;
- le suivi des engagements.

N'oublions pas que les processus et les mécanismes de communication des risques ont nécessairement un caractère provisoire, puisqu'ils sont sujets à une amélioration continue. Chaque acteur doit constamment rechercher des pistes d'amélioration à l'intérieur de sa propre organisation.

OUVRAGES ET ARTICLES

- AGENCY FOR TOXIC SUBSTANCES AND DISEASE REGISTRY – U.S. Department of Health and Human Services, *A Primer on Health Risk Communication Principles and Practices*.
- ALLEN, H. (1997). « Making a business of dam safety », dans *International Water Power Dam Construction*, United Kingdom, n° 49, p. 20-21.
- ANDERSON, Alison (1997). *Media, culture and the Environment*, Piscataway, Rutgers University Press.
- ASSOCIATION CANADIENNE DE NORMALISATION (1991). *Exigences et guide pour l'analyse des risques*, CAN/CSA-Q634-91, Etobicoke, Association canadienne de normalisation.
- ASSOCIATION CANADIENNE DE NORMALISATION (1996). *Guide pour la participation du public*, CAN/CSA-Z764-96, Etobicoke, Association canadienne de normalisation.
- ASSOCIATION CANADIENNE DE NORMALISATION (1997). *Gestion des risques: Guide à l'intention des décideurs*, CAN/CSA-Q850-97, Etobicoke, Association canadienne de normalisation, 66 p.
- ASSOCIATION INDUSTRIELLE DE L'EST DE MONTRÉAL (AIEM) (1999). *PRÉSENT*, Montréal, 8 p.
- ATOFINA (2002). « Brochure 2002: Terrains d'entente® – résultats Sofres France ».
- BACCIGALUPO, Alain et Luc RHÉAUME (1984). *Les administrations municipales québécoises: des origines à nos jours*, Montréal, éditions Agence d'Arc, tome 2.
- BANOVETZ, James M. (dir.) (1978). *La pratique de l'administration municipale*, traduit et adapté par Robert J. Gravel, ministère des Affaires municipales, gouvernement du Québec.
- BAREL, Yves (1990). *Le paradoxe et le système*, France, Presses universitaires de Grenoble, 331 p.
- BECK, Ulrich (1992). *Risk Society*, Londres, Polity Press.

- BECK, Ulrich (1994). *Ecological Politics in an Age of Risk*, Londres, Cambridge, Ludwig-Maximilian University in Munich.
- BECK, Ulrich (1997). *The Reinvention of Politics; Rethinking Modernity in the Global Order*, Londres, Polity Press.
- BECK, Ulrich (2003). *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Paris, Éditions Aubier, collection Alto.
- BERGER, François (1999a). « Dix maires destitués depuis 91. Les élus municipaux sont de plus en plus poursuivis pour des conflits d'intérêts », *La Presse*, 12 avril, p. A5.
- BERGER, François (1999b). « Multiplication des conflits d'intérêts chez les élus municipaux », *La Presse*, Montréal, 12 avril, p. A1.
- BLONDIAUX, Loic *et al.* (1999). *La démocratie locale: représentation, participation et espace public*, colloque organisé conjointement par le CRAPS (Centre de recherches administratives politiques et sociales), URA 982 du CNRS, Lille 2 et le CURAPP (Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie), ESA 6054 du CNRS, Université de Picardie Jules Verne, les 5 et 6 février 1998, Amiens et Lille, Paris, Presses universitaires de France.
- BORGEAT, Louis et René DUSSAULT (1986, 2^e éd.). *Traité de droit administratif*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 913-1162.
- BOUCHARD, Alain (2004). « Il était une fois un roi municipal », *Le Soleil*, 29 mars 2004, p. A4.
- BOURDIEUX, Pierre (1984). *Questions de sociologie*, Paris, Minuit.
- BURGESS, Jacquelin *et al.* (1991). « Contested meanings: the consumption of news about nature conservation », dans *Media, Culture and Society*, vol. 13, p. 499-519.
- CASTORIADIS, Cornelius (1975). *L'institution imaginaire de la société*, Paris, éditions du Seuil.
- CHESS, C., B.J., HANCE et P.M. SANDMAN (1988). *Improving Dialogue with Communities: A Short Guide to Government Risk Communication*, New Jersey, Department of Environmental Protection.
- CONFÉRENCE FRANCO-GERMANO-SUISSE DU RHIN SUPÉRIEUR (1992-1993). « Premier rapport sur les risques industriels » et « Second rapport sur les risques industriels: l'information de la population ».

- COMFORT, Louise K. (1999). *Shared Risk; Complex Systems in Seismic Response*, New York, Pergamon Press.
- CONSEIL POUR LA RÉDUCTION DES RISQUES D'ACCIDENTS INDUSTRIELS MAJEURS (CRAIM) (2002). *Guide pour la gestion des risques d'accidents industriels majeurs*, Montréal, 401 p.
- COUTURE, Pierre (7 mai 2004). « Hydro désire construire le Suroît dès cet été », *Le Soleil*, p. A1.
- COUVELAIRE, Louise et Thierry MAËL (30 octobre 2003). « Un maire pas très net », dans *Le Nouvel Observateur*, Paris.
- COVELLO, V.T (1994). « Communicating risk information : A guide to environmental communication in crisis and noncrisis situations », dans Kolluru, R.K., *Environmental Strategies Handbook*, New York, McGraw-Hill Book Company, p. 497-537.
- COVELLO, V.T., J. MENKES et J. MUMPOWER (1986). *Risk Evaluation and Management*, New York et Londres, Plenum Press, p. 435-457.
- COVELLO, V.T, D. VON WINTERFELDT et P. SLOVIC (1986). « Risk Communication: A review of the literature », *Risk Abstracts*, n° 3, 4, p. 171-182.
- COVELLO, V.T. et F. ALLEN (1988). *Seven Cardinals Rules of Risk Communication*, U.S. Environmental Protection Agency, Washington, D.C., Office of Policy Analysis.
- CRECQ (CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DU CENTRE-DU-QUÉBEC) (2001). *Le portrait de l'environnement du Centre-du-Québec*, Drummondville, 170 p.
- CROZEL, Bernard (1998). *Urbanité et citoyenneté, Attention, démocratie urbaine*, Paris, L'Harmattan Inc., 229 p.
- CROZIER, Michel et P. FRIEDBERG (1976). *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, collection Point.
- DAGENAIS, Bernard (1994). « En milieu rural, la communication échappe au schéma classique », dans *Communication et organisation*, Bordeaux, n° 6, p. 93-122.
- DAIGNEAULT, Robert (1998). « Les matières dangereuses », dans *L'environnement au Québec*, Farnham, Publications CCH, p. 7,001.
- DANSEREAU, Pierre (1990). *L'envers et l'endroit: Le désir, le besoin et la capacité*, Montréal, Fides.

- DEETZ, Stanley (1992). *Democracy in a Age of Corporate Colonization: Developments in Communication and the Politics of Everyday Life*, New York, State University of New York Press.
- DELOFFRE, Corinne (2001). « Les évolutions de la directive Seveso », dans *Risques-Infos*, Grenoble, n° 12.
- DE MARCELLIS-WARIN, N.I. PEIGNIER et B. SAINCLAIR-DESGAGNÉ (2003). *La communication des risques industriels au public: les expériences aux États-Unis et en France*, Rapport CIRANO/ministère de la Sécurité publique/gouvernement du Québec.
- DENIS, H. (1998). *Comprendre et gérer les risques sociotechnologiques majeurs*. Montréal, Éditions de l'École Polytechnique de Montréal, 342 p.
- DENZIN, Norman K. (1997). *Interpretive Ethnography*, Londres, Sage Publications.
- DESCHÈNES, Michel (2002). *Obligations et responsabilités des municipalités en matière de sinistres au Québec*, Programme de formation sur mesure produit conjointement par l'Université Laval, le Collège Ahuntsic et l'Union des municipalités du Québec.
- DESJARDINS, Lucie (1999). « Les catastrophes naturelles et l'état du droit, Un encadrement juridique à repenser », dans *Le Journal du Barreau*, vol. 30, n° 2.
- DEY, Ian (1999). *Grounding Grounded Theory*, Londres, Academic Press.
- DION, Stéphane (1986). *La politisation des mairies*, Paris, Economica.
- DORAY, Raymond (1988). *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, texte annoté*, Montréal, SOQUIJ.
- DORAY, Raymond (1998). « L'accès à l'information en situation de crise: un régime juridique inadapté et inefficace ainsi que quelques pistes de solution », colloque organisé par le Service de la formation permanente, Barreau du Québec, dans *Les catastrophes naturelles et l'état du droit*, Cowansville, Éditions Yvon Blais.
- DORÉ, Lyette (2002). « La législation canadienne en matière d'accès à l'information gouvernementale et de protection des renseignements personnels a 20 ans... ou la jeunesse du cœur! », dans *Développements récents en droit de l'accès à l'information*, Service de la formation permanente, Barreau du Québec, n° 173, Cowansville, Éditions Yvon Blais.

- DOUGLAS, M. et A. WILDAVSKY (1982). *Risk and Culture*, Berkeley, California University Press.
- DUTRISAC, Robert (2004). « Charest forcera Beauharnois à accueillir le Suroît », *Le Devoir*, 6 avril, p. A3.
- DYNES, Russell S. (1994). « Community Emergency Planning: False Assumptions and inappropriate Analogies », dans *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 12, n° 2, p. 141-158.
- ECCLES, Robert G. et Nitin NOHRIA (1992). *Beyond the Hype; Rediscovering the Essence of Management*, Boston, Harvard Business School Press.
- ESSIG, Philippe (2002). *Débat national sur les risques industriels, Octobre – Décembre 2001, Rapport à Monsieur le Premier Ministre*, Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Toulouse.
- FERRY, Luc (1992). *Le nouvel ordre écologique – l'arbre, l'animal et l'homme*, Le livre de Poche, Paris, biblio essais.
- FISCHHOFF, B., S. LICHTENSTEIN, P. SLOVIC et D. KEENEY (1981). *Acceptable Risk*, Cambridge, Cambridge University Press, 185 p.
- FOHR, Anne et Isabelle MONNIER (2004). « Alcool, tabac, vitesse; un pays à consommation modérée. La France raisonnable », dans *Le Nouvel Observateur*, n° 2056, p. 4-10.
- FORESTER, John (1982). « Planning in the face of power », dans *APA Journals*, p. 67-80.
- FOURNIER, Jean-Marc (2003). « Pour un monde municipal plus autonome et performant », dans *Municipalité*, p. 4-5.
- FRANCŒUR, Louis-Gilles (2000). « Enfouissement des déchets de Toronto au nord de l'Ontario. Québec n'a rien contre le projet Adams », *Le Devoir*, 3 octobre, p. A4.
- FRANCŒUR, Louis-Gilles (2002). « 60 000 fois non aux déchets dangereux. Un projet d'incinérateur de produits contaminés mobilise tout le Témiscamingue », *Le Devoir*, 20 septembre, p. A1.
- FRIEDBERG, Erhard (1997). *Le pouvoir et la règle*, Paris, éditions du Seuil.
- GHEORGHE, A.V. et D.V. VAMANU (2004). « Complexity induced vulnerability », *International Journal of Critical Infrastructures*, vol. 1, n° 1, p. 76-85.

- GHEORGHE, A.V. et L. MILI (2004). « Editorial: In risk management, integrating the social, economic and technical aspects of cascading failures across interdependent critical infrastructures », dans *International Journal of Critical Infrastructures*, vol. 1, n° 1, p. 1-7.
- GIDDENS, Anthony (1984). *The Constitution of Society*, Berkeley, University of California Press.
- GIDDENS, Anthony (2000). *Runaway World: How Globalization is Reshaping our Lives*, Taylor and Francis, London.
- GODBOUT, Jacques T. (1983). *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions coopératives Saint-Martin.
- GOFMAN, Erving (1974). *Frame Analysis*, Boston, Harvard University Press.
- GOUVERNEMENT DU CANADA (2000a). *Cadre applicable aux avis en matière de sciences et technologies : Principes et lignes directrices pour une utilisation efficace des avis relatifs aux sciences et à la technologie dans le processus décisionnel du gouvernement*. Ottawa, Gouvernement du Canada, 21 p.
- GOUVERNEMENT DU CANADA (2000b). *Gestion du risque pour le Canada et les Canadiens, Rapport du Groupe de travail des SMA sur la gestion du risque*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 25 p.
- GOUVERNEMENT DU CANADA (2002). *En route vers une stratégie nationale d'atténuation des catastrophes – Document de travail*, Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile, Ottawa, 20 p.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1990). *Partage des responsabilités Québec-Municipalités : vers un nouvel équilibre*, Documents déposés à la Table Québec-Municipalités par le ministère des Affaires municipales.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1994). *La sécurité civile au Québec – Manuel de base*, ministère de la Sécurité publique, 149 p.
- GUTTELING, J.M. et O. WIEGMAN (1996). *Exploring Risk Communication*, University of Twente, Kluwer Academic Publisher, 213 p.
- HABERMAS, Jürgen (1988). *Théorie de l'agir communicationnel*, Tome I et II, Paris, Éditions Fayard, 480 p.
- HANCE, Billie Jo., C. CHESS et P.M. SANDMAN (1990). *Industry Risk Communication Manual: Improving Dialogue With Communities*, Floride, Lewis Publishers.

- HANSEN, Anders (1991). «The media and the social construction of the environment», dans *Media, Culture and Society*, vol. 13, p. 443-458.
- HANSEN, Anders (dir.) (1993). *The Mass Media and Environmental Issues*, New York, St. Martin's Press.
- HARRÉ, Rom *et al.* (1999). *Greenspeak; A Study of Environmental Discourse*, Londres, Sage Publications.
- HILLGARTNER, Stephen et Charles L. BOSK (1988). «The rise and fall of Social Problems: A public arenas Model», dans *American Journal of Sociology*, vol. 94, n° 1, p. 53-78.
- INSPQ (INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC) (2003). *Cadre de référence en gestion des risques pour la santé dans le réseau québécois de la santé publique*, Québec, INSPQ, 85 p.
- JAEGER, C. Carlo, Ortwin RENN, Eugene A. ROSA et Thomas WEBLER (2001). *Risk, Uncertainty and Rational Action*, Londres, Earthscan.
- JAGTENBERG, Tom et David MCKIE (1997). *Eco-impacts and the Greening of Postmodernity; New Maps for Communication Studies, Cultural Studies, and Sociology*, Londres, Sage Publications.
- JOHNSON, B.B. et V.T. COVELLO (1987). *The Social and Cultural Construction of Risk. Essays on Risk Selection and Perception*, Dordrecht / Boston / Lancaster / Tokyo, D. Reidel Publishing Company.
- JOSEPHE, Pascal et Jean-Pierre MURET (1983). *L'information, Communiquer avec les citoyens dans la commune*, Paris, Édition Syros.
- KAPERSON, R.E., O. RENN, P. SLOVIC, H.S. BROWN, J. EMEL, R. GOBLE, J.X. KAPERSON et S. RATICK (1987). «The social amplification of risk: A conceptual framework», dans *Risk Analysis*, 8, 2, p. 177-191.
- KAPERSON, R.E. et P.M. STALLEN (dir.) (1991). *Communicating Risk to the Public: International Perspectives*, Dordrecht, Kluwer Academic Press.
- KHAN, F.I. et S.A. ABASSI (2001). «An assessment of the likelihood of occurrence, and the damage of potential domino effect (chain of accidents) in atypical cluster of industries», dans *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*, vol. 14, p. 283-306.
- KONAR, S. et M.A. COHEN (1997). «Information as regulation: The effects of community right to know laws on toxic emissions», dans *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 32.

- KOURILSKY, P. et G. VINEY (1999). *Le principe de précaution : Rapport au premier ministre*, Paris, éditions Odile Jacob, 405 p.
- KUNREUTHER, H. et P. SLOVIC (1996). *Challenges in Risk Assessment and Risk Management*, The annals of the American Academy of Political and Social Sciences, Londres, Sage Publications.
- LANGENIEUX-VILLARD, Philippe (1985). *L'information municipale*, Paris, Presses Universitaire de France, collection « Que sais-je », n° 2245.
- LARAMÉE, Alain (1997). *La Communication environnementale de la problématique à l'évaluation*, collection Sciences de l'environnement, Sainte-Foy, Télé-université.
- LARAMÉE, Alain (2004). « La société du risque et la communication organisationnelle : un programme de recherche-action », dans *Communication et organisation*, sous presse prévu pour mai 2004, Université de Bordeaux.
- LASCOUMES, Pierre (1994). *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, La découverte.
- LATOUR, Bruno (2004). *Politiques de la nature, Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte.
- LAVIGNE, Alain (1994). « Information et démocratie municipale : les glissements de l'expérience québécoise », dans *Communication et organisation*, 2^e semestre, p. 69-85.
- LE BART, Christian (1992). *La rhétorique du maire entrepreneur*, Centre d'étude et de recherche sur la vie locale, série Vie locale, n° 13, éditions Pedone, 190 p.
- LEISS, William (1996). *Three phases in risk communication practice*. In annals of the Academy of Political and Social Science, Special Issue, Challenges in Risk Assessment and Risk Management, Thousand Oaks, Sage Publications.
- LEISS, William (dir.) (1989). *Prospects and Problems in Risk Communication*, Institute for Risk Research Waterloo, University of Waterloo Press, 216 p.
- LEISS, W. et C. CHOCIOLOKO (1994). *Risk and Responsibility*, Montréal/Kingston, McGill/Queen's University Press, 405 p.
- LEMPERIERE, F. (1999). « Risk analysis: What sort should be applied and to which dams? », dans *International Journal of Hydropower Dams*, n° 6, p. 128-132.

- LIMOGES, Camille (1993). « Expert knowledge and decision-making in controversy contexts », dans *Public understanding science*, vol. 2, p. 417-426.
- LOOS, F. et J.-Y. LE DÉAUT (2002). « Les leçons de Toulouse : 90 Propositions pour réduire, ensemble, les risques industriels », Rapport de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche, et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur.
- LUCKMAN, Thomas et Peter BERGER (1966). *The Social Construction of Reality*, Doubleday & Company.
- LUHMAN, Niklas (1989). *Ecological communication*, Chicago, University of Chicago Press.
- MAIGRET, Éric (2000). « La démocratie locale entre idéologies, identités et pratiques », dans *Hermès*, Paris, n° 26-27, p. 99-108.
- MAZET, Pierre (1999). *Participation des habitants et politiques publiques délibératives : pour une approche critique de la démocratie locale*, Espace public et engagement politique, Enjeux et logiques de la citoyenneté locale, Paris, L'Harmattan, p. 83-110.
- MICHEL-KERJAN, Erwann (Automne 1998). « Peut-on assurer le risque à grande échelle? », *Risques technologiques – Bulletin de liaison*, Montréal, Chaire Jarislowsky, École Polytechnique de Montréal et CIRANO, vol. 2, n° 2.
- MILI, L., Q. QUI et A.G. PHADKE (2004). « Risk assessment of catastrophic failures in electric power systems », dans *International Journal of Critical Infrastructures*, vol. 1, n° 1, p. 38-63.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1978). « La revalorisation du pouvoir municipal : Décentralisation, perspective communautaire nouvelle, 1 – Vue d'ensemble », dans *Conférences Québec-Municipalités*, Québec.
- MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2002). *Évaluation et gestion du risque toxicologique au Québec : Principes directeurs d'évaluation du risque toxicologique pour la santé humaine*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, 57 p.
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE FRANÇAIS (Février 2002). *Projet de loi tendant à renforcer la maîtrise des risques technologiques*.

- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE FRANÇAIS (Novembre 2003). *Catastrophe d'AZF: deux ans après*.
- MINISTÈRE DES RÉGIONS DU QUÉBEC (DIRECTION RÉGIONALE DU CENTRE-DU-QUÉBEC) (2001). *Bilan socio-économique*, (secteur « Environnement »).
- MONTERGNOLE, B. (1980). « Des collectivités locales à la recherche d'un pouvoir d'information: l'exemple de deux villes de l'agglomération grenobloise », dans Albert Malibeu et André-Jean Tudesq (dir.), *L'information locale*, Paris, Pedone, p. 87-92.
- MOYNIHAN, R. *et al.* (2000). « Coverage by the news media of the benefits and risks of medications », dans *New England Journal of Medicine*, vol. 342, n° 22, p.1645-50.
- MORGAN, Granger (juillet 1993). « Risk analysis and management », dans *Scientific American*, p. 32-41.
- MOSES, F. (1998). « Probabilistic-based structural specifications », dans *Risk Analysis*, n° 18, p. 445-454.
- NEUZIL, Mark (1996). *Mass Media and Environmental Conflict*, New Delhi, Sage Publications.
- NICOLET, Roger (1997). *Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages*.
- NOLIN, Marc (juin 2003). *Plan d'information préventive à la population PMUNE-G2, RRSSS Mauricie-Centre-du-Québec*.
- OCDE (1992). *Accidents chimiques: principes directeurs pour la prévention, la préparation et l'intervention; Orientation à l'intention des pouvoirs publics, de l'industrie, des travailleurs et d'autres parties intéressées*, Organisation de coopération et de développement économiques, OCDE/GD (92) 43, Paris, 130 p.
- OCDE (2002). *Société et énergie nucléaire: vers une meilleure compréhension*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 132 p.
- OECD (2003). *Guiding Principles for Chemical Accident Prevention, Preparedness and Response – Guidance for Industry (including Management and Labour), Public Authorities, Communities and other Stakeholders*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 209 p.

- OTWAY, Harry (1990). « Communicating with the public about major hazards: Challenges for european research », dans *Paper at European Conference: Communicating with the Public About Major Accident Hazards*, Londres, Elsevier Applied Science, 623 p.
- PAQUET, Martin (1998). « Le droit à l'information », dans *L'environnement au Québec*, Farnham, Publications CCH Itée, p. 12,007.
- PASSET, René (1995). « Un conflit entre deux logiques » dans *Éco-décision*, hiver 1995, p. 44-45.
- PHADKE, A.G. (2004). « Hidden failures in electric power systems », dans *International Journal of Critical Infrastructures*, vol. 1, n° 1, p. 64-75.
- PETTS, J. (1992). *Incineration Risks Perception and Public Concern: Experience in the UK Improving Risk Communication, Waste Management and Research*, n° 10, p.169-182.
- PIDGEON, N. et al. (dir.) (2003). *The Social Amplification of Risk*, Cambridge University Press, London.
- PLATE, E.J. (1996). « Dams and safety management at downstream valleys », dans *Proceedings International NATO Workshop Dams Safety Manage Downstream Valley*, Rotterdam, Betamio de Almeida and Viseu, p. 27-43.
- POTTER, Jonathan (1996). *Representing Reality; Discourse, Rhetoric and Social Construction*, Sage Publications.
- POWELL, D. (1996). *An Introduction to Risk Communication and the Perception of Risk*, University of Guelph.
- PRESSE CANADIENNE (2004). « La mégapanne était évitable », *Le Devoir*, 6 avril 2004, p. A2.
- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT, (APELL) (1998). *Information et préparation au niveau local*, Paris, 64 p.
- PROULX, Marc-Urbain (dir.) (1995). *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec (Actes du Forum régional sur la décentralisation)*, Groupe de recherche et d'intervention régionales, collection Développement régional, Chicoutimi, GRIR/UQAC, 422 p.
- QUESNEL, Louise (1986). « La démocratie municipale au Québec », dans *Politique*, n° 9, p. 61-97.

- RACICOT, Marc-Aurèle (2003). « Renseignements commerciaux confidentiels et accès à l'information : un guide pour s'y retrouver », dans *Développements récents en droit de l'accès à l'information*, Service de la formation permanente, Barreau du Québec, n° 188, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 1.
- RANGEON, F. (dir.) (1991). *La communication politique*, Paris, Presses universitaires de France, 214 p.
- RENN, Ortwin (1998). *The role of risk communication and public dialogue for improving risk management*, Risk Decision and Policy, Londres, Chapman & All, p. 3, 5-30.
- RENN, Ortwin, Thomas WEBLER et Peter WIEDMANN (dir.) (1995). « Fairness and competence in citizen participation », dans *Evaluating Models for environmental Discourse*, New York, Kluwer Academic Publishers.
- RINALDI, S.M., J.P. PEERENBOOM et T.K. KELLY (2001). « Identifying, understanding, and analysing critical infrastructure interdependencies », dans *IEEE Control Systems Magazine*, December 2001, p. 11-25.
- ROBERT, B. (2004). « A method for the study of cascading effects within lifeline networks », dans *International Journal of Critical Infrastructures*, vol. 1, n° 1, p. 64-75.
- ROBERT, B., J.-P. SABOURIN, M. GLAUS, F. PETIT, et M.-H. SENAY (2002). « A new structural approach for the study of domino effects between life support networks », dans *The Disaster Risk Management Working Paper Series*, World Bank, Washington, p. 276-310.
- ROBERT, B., F. PETIT, M.-H. SENAY et J.-P. SABOURIN (2004). *Modélisation des transferts de vulnérabilités entre des réseaux de support à la vie*, rapport BPIEPC, Québec.
- SAINT-PIERRE, Marc (2002). « Chaudières-Appalaches : Québec frappe les producteurs de porcs au noir », *Le Soleil*, 24 septembre, p. A1-A2.
- SAINT-PIERRE, Marc (2004). « Port méthanier à Beaumont : Étude d'impact exigée. Des citoyens manifestent leur vive opposition au cours d'une assemblée houleuse », *Le Soleil*, 6 avril.
- SCHNEIDER, R.O. (2004). *A Strategic Overview of the "New" Emergency Management* <<http://www.training.fema.gov/emweb/edu/high-papers.asp>>

- SCHÖN, Donald (1983). *The reflexive practitioner; how professionals think in action*, Basic Books, Harper Collins publication, New York.
- SCHWANDT, Thomas A. (1994). « Constructivist, interpretivist approaches to human inquiry », dans Denzin *et al.* (dir.), *Handbook of qualitative research*, Santa Barbara, Sage Publications, p. 118-138.
- SECRETARIAT DES CONFÉRENCES SOCIO-ÉCONOMIQUES (1978). « La revalorisation du pouvoir municipal », Rapport de la *Conférence Québec-Municipalités* tenue à Québec les 9-10-11 juin.
- SIBIEUDE G. (2000). *Communiquer: Pourquoi?, Comment?*, colloque Sociologie et impact de la communication en radioprotection, Aix en Provence.
- SINCLAIR-DESGAGNÉ, Bernard (Hiver 2002). « La régulation des risques industriels majeurs par l'information du public », dans *Risques technologiques – Bulletin de liaison*, Chaire Jarislowsky, École Polytechnique de Montréal et CIRANO, vol. 6, n° 1.
- SLOVIC, P. (1987). « Perception of risk », dans *Science*, n° 236 (4799), p. 280-285.
- SLOVIC, P. (1992). « Public perception of risk », dans *Risk Management*, vol. 39, p. 54-58.
- SLOVIC, P. (1993). « Perceived risk, trust and democracy », dans *Risk Analysis*, vol. 13(6), p. 675-682.
- SLOVIC, P., B. FISCHHOFF et S. LICHTENSTEIN (1981). *The Assessment and Perception of Risk*, Londres, The Royal Society.
- SOUCHARD, M. et S. WAHNICH (1995). *La communication politique locale*, Paris, Presses Universitaires de France.
- SPPPIINFO (2002). *Bulletin d'information*, Toulouse.
- STRAUSS, Anselm et Juliet CORBIN (1996). *Basics of Qualitative Research*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- STUART, Allan, Barbara ADAM et Cynthia CARTER (dir.) (2000). *Environmental Risks and the Media*, New York, Routledge.
- THÉRIAULT, Richard (1991). « La communication municipale au Québec », dans *Revue française d'administration publique*, n° 58, avril-juin, p. 267-270.
- TOCQUEVILLE (DE), Alexis (1986). *De la démocratie en Amérique, Souvenirs, L'ancien régime et la révolution*, Paris, Robert Laffont, 1178 p.

- TREICH, Nicolas (Hiver 1999). « Le principe de précaution », *Risques technologiques – Bulletin de liaison*, Chaire Jarislowsky, École Polytechnique de Montréal et CIRANO, vol. 3, n° 1.
- U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE (2001). *Chemical Risk Assessment: Selected Federal Agencies' Procedures, Assumptions, and Policies*, Report to Congressional Requesters, GAO-01-810, United States General Accounting Office, 229 p.
- U.S. NATIONAL RESEARCH COUNCIL (1989). *Improving Risk Communication*, Committee on Risk Perception and Communication, Washington D.C., National Academy Press.
- VAILLANCOURT, Jean-Guy *et al.* (dir.) (1999). *Les sciences sociales de l'environnement*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- VLEK, C.A.J. et G. CVETKOVICH (1989). « Social decision making on technological projects : Review of key issues and a recommended procedure », dans C.A.J. Vlek and G. Cvetkovich (dir.), *Social Decision Methodology for Technological Projects*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, p. 297-322.
- WEICK, Karl E. (1995). *Sensemaking in Organizations*, Newberry Park, Sage Publications.
- WILLIAMS, Bruce A. et Albert R. MATHENY (1995). *Democracy, Dialogue and Environmental Dispute*, New Haven, Yale University Press.
- WOLGENSINGER, J. (1989). *L'Histoire à la Une, La grande aventure de la Presse*, Paris, Gallimard.
- WOLTON, Dominique (1992). « Les contradictions de l'espace public médiatique », dans *Hermès*, Paris, n° 10, p. 95-117.
- WOLTON, Dominique (1997). *Penser la communication*, Paris, Flammarion.
- WOLTON, Dominique (2000). « Le local, la petite madeleine de la démocratie », dans *Hermès*, Paris, n° 26-27, p. 89-97.

SITES INTERNET

www.legifrance.gouv.fr

www.admi.net

www.inspq.qc.ca

www.prim.net

www.irma-grenoble.com/index.htm

www.urgencenucleaire.qc.ca

www.observatoire-quebec.qc.ca/telechargement/decentralisation.rtf

www.training.fema.gov/emiweb/edu/practitioner.asp

www.aiem.qc.ca

strategis.gc.ca

www.premier-ministre.gouv.fr/PM/RAPPORTS.HTM

www.msss.gouv.qc.ca/f/documentation/index.htm

www.gao.gov

www.ascq.org

www.csa.ca

atsdr1.atsDrcdc.gov:8080/atsdrhome.htmlATSDR

www.tns-sofres.com/etudes/corporate/030702_atofina.htm#secu
(SOFRES (2002). *Perception du risque industriel en France: Principaux résultats d'une enquête ATOFINA*).