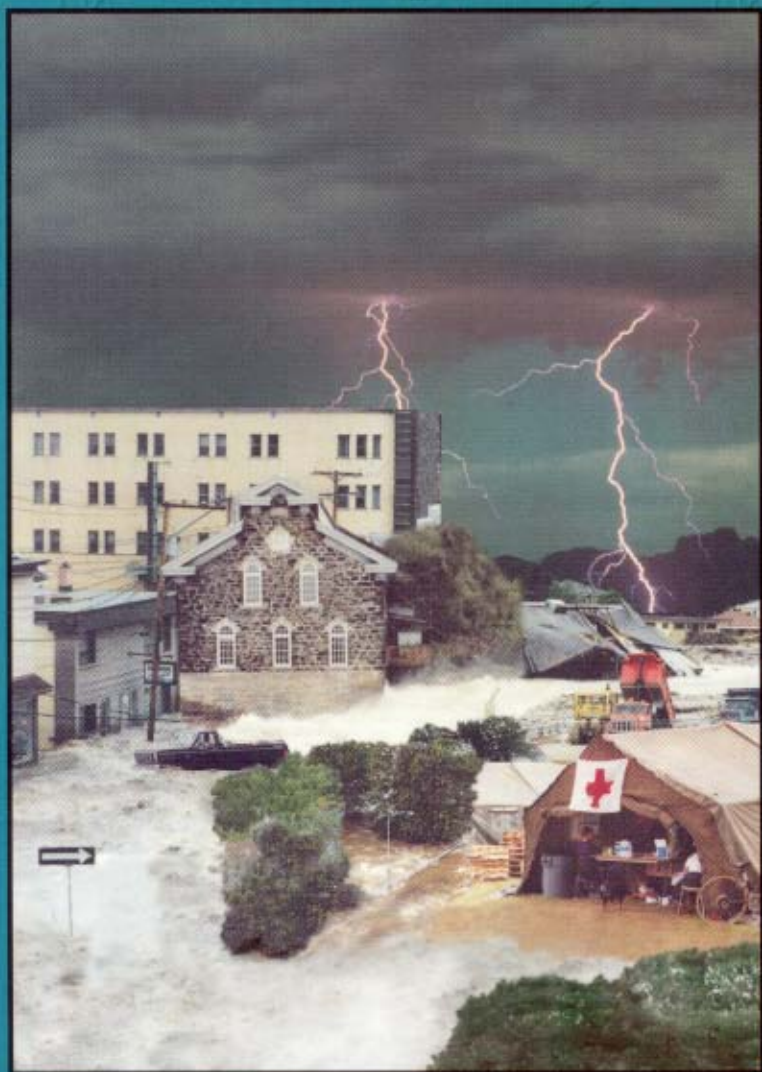


Sous la direction de **Marc-Urbain Proulx**

Une région dans la turbulence



Presses de l'Université du Québec

Une région
dans la turbulence

DANS LA COLLECTION SCIENCE RÉGIONALE

Le phénomène régional au Québec
Sous la direction de Marc-Urbain Proulx

Les défis et les options de la relance de Montréal Sous la
direction de Luc-Normand Tellier

Territoires d'avenir

Bruno Jean

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

2875, boul. Laurier, Sainte-Foy (Québec) G1V 2M3 Téléphone :

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

secretariat@puq.quebec.ca Catalogue sur Internet :

<http://www.uquebec.ca/puq>

Distribution

CANADA et autres pays

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

845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas

(Québec) G7A 3S8

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

Télécopieur: (418) 831-4021

FRANCE

LIBRAIRIE DU QUÉBEC À PARIS

30, rue Gay-Lussac, 75005 Paris, France

Téléphone: 33 1 43 54 49 02

Télécopieur: 33 1 43 54 39 15

BELGIQUE

S.A. DIFFUSION-PROMOTION-INFORMATION

Département la Nouvelle Diffusion

24, rue de Bosnie, 1060 Bruxelles, Belgique

Téléphone : 02 538 8846

Télécopieur: 02 538 8842

SUISSE

GM DIFFUSION SA

Rue d'Etraz 2, CH-1027 Lonay, Suisse

Téléphone : 021 803 26 26

Télécopieur: 021 803 26 29



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des oeuvres 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 ».

Une région dans la turbulence

Sous la direction de
Marc-Urbain Proulx

Préface
Roger Nicolet

Postface
Jules Dufour

1998



Presses de l'Université du Québec
2875, boul. Laurier, Sainte-Foy (Québec) G1V 2M3

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre Une région dans la
turbulence

(Science régionale) Comprend
des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-1003-4

1. Inondations - Québec (Province) - Saguenay-Lac-Saint-Jean.
2. Aménagement du territoire - Québec (Province) - Saguenay-Lac-Saint-Jean.
3. Bassins hydrographiques - Québec (Province) - Saguenay-Lac-Saint-Jean - Gestion. 4.
Inondations - Aspect social - Québec (Province) - Saguenay-Lac-Saint-Jean. 5. Gestion de la
crise - Québec (Province) - Saguenay-Lac-Saint-Jean. I. Proulx, Marc-Urbain. II. Collection.

GB1399.5.C3R44 1998

363.34'93'0971414

C98-940891-4

Les Presses de l'Université du Québec remercient le Conseil des arts du Canada
et le Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition du Patrimoine canadien pour
l'aide accordée à leur programme de publication.

Couverture

Illustration : DANIELLE GERMAIN Conception
graphique : RICHARD HODGSON

Composition typographique : CARACTÉRA PRODUCTION GRAPHIQUE INC.

Révision linguistique : GISLAINE BARRETTE

123456789 PUQ 1998 987654321

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés
© 1998 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal - 3e trimestre 1998
Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada
Imprimé au Canada

Préface

Quelques réflexions en marge de la Commission

Roger Nicolet

*Commission scientifique et technique sur
la gestion des barrages*

1. LE CONTEXTE

Les médias, et particulièrement la télévision, ont permis à tout le Québec de suivre d'heure en heure le déroulement des crues de juillet 1996. C'est ainsi qu'un immense courant de solidarité est né de cette participation - à distance - aux événements dramatiques causés par les précipitations extraordinaires qu'ont connues le Saguenay-Lac-Saint-jean, la Haute-Côte-Nord, Charlevoix et la Mauricie. Toutefois, quiconque n'a pas traversé, sur place, cette épreuve d'une ampleur inimaginable jusque-là ne peut véritablement mesurer l'impact qu'elle aura eu sur le sinistré, sur l'individu.

C'est donc, je crois, une évidence que d'affirmer que c'est aux régions elles-mêmes qu'il appartient ultimement de démystifier l'enchaînement des événements. Dans ce processus, la reconstruction revêt une importance particulière. Il ne peut en effet y avoir discussion de partis d'aménagement sans rappel d'un patrimoine, d'une histoire, effacés, détruits par le sinistre. La relation entre toute démarche de reconstruction et un rappel de l'héritage du passé prévaut, que l'échelle du projet soit celle d'une collectivité, d'un quartier ou d'une famille... Le choix d'options de reconfiguration d'une trame urbaine, de reconstruction d'une résidence, voire d'un chalet, ne peut se faire sans revivre la catastrophe, sans comprendre l'implacable logique

VIII Une région dans la turbulence

qui en a multiplié les séquelles. Tout comme le processus d'évaluation d'un aménagement ne peut se concevoir sans une grille de référence que l'histoire de la collectivité impose.

La réflexion, l'analyse des options et le débat public qui en découle constituent un préambule à des choix collectifs qui orienteront la vie de la société régionale pour les générations suivantes.

Reconstruire est un pari sur l'avenir. Mais cela ne peut se faire qu'après avoir tourné la page sur les événements de juillet 1996, avec l'assurance que les correctifs nécessaires ont été ou seront apportés.

Ce livre est donc doublement important. D'une part, il est résolument l'apanage de la société régionale. C'est l'Université du Québec à Chicoutimi qui prend avec détermination la direction d'une démarche qui concerne son milieu. D'autre part, il permet d'approfondir la réflexion et d'analyser un ensemble de facteurs et de considérations qui ont dû être subordonnés aux impératifs de certaines interventions urgentes sur le terrain.

Dans une perspective essentiellement personnelle, je tiens à souligner que j'apprécie vivement l'occasion que m'offrent les auteurs de ce livre d'élaborer certaines réflexions qui n'ont malheureusement pas vraiment pu être approfondies dans le cadre du rapport de la Commission que j'ai eu l'honneur de présider. Principalement parce qu'il aurait fallu faire des digressions importantes sur le thème de son mandat, mais aussi parce que l'étendue des questions à traiter aurait amené, pour leur faire justice, l'élaboration d'un programme d'étude irréalisable dans les délais impartis.

2. LES DOMMAGES ENVIRONNEMENTAUX

L'impact environnemental des crues de juillet 1996 est probablement l'aspect du sinistre qui est le plus difficile à évaluer, à mesurer, à quantifier. Ce n'est qu'en matière de pollution du Saint-Laurent et du Saguenay que l'équipe d'INRS-Océanologie, dirigée par le professeur Émilien Pelletier, a pu faire un constat encourageant: aucune trace de polluants. Par contre, les témoins entendus par la Commission qui ont abordé la question des dommages environnementaux l'ont fait avec circonspection, par recoupement avec d'autres considérations traitées dans leur présentation, et cela de façon qualitative seulement. Il ne faut pas s'en étonner. Ce ne sera qu'après plusieurs années d'observations minutieuses qu'il sera possible de tirer des conclusions fondées sur du concret, du tangible.

Plusieurs organismes et porte-parole de regroupements de pêcheurs ont, par ailleurs, décrié les effets négatifs sur les frayères de certaines espèces qu'ont entraînés les politiques de gestion des niveaux d'eau des

bassins placés sous la garde du MEF. Tout en reconnaissant le bien-fondé de plusieurs observations en ce sens, la Commission n'a pas jugé primordial, donc opportun, de mettre l'accent sur cette dimension de la gestion des barrages. En effet, l'ensemble des orientations à retenir pour assurer la sécurité publique nous semblait prioritaire. Il ne faut pas pour autant conclure que, dans l'éventuel bilan environnemental des rivières et bassins endommagés par le sinistre, il ne soit pas nécessaire de revoir cet aspect.

Plus globalement, ce sont les écosystèmes que sont ces rivières et bassins endommagés par les crues de juillet 1996 qui devront être étudiés sur plusieurs années. Pour ne parler que des cas les plus frappants, rapportons quelques exemples concrets.

La rivière Ha! Ha! est un cours d'eau fondamentalement modifié aujourd'hui. Les crues ont creusé un nouveau lit qui, en plusieurs secteurs, n'est pas stabilisé. Selon les simulations d'INRS-Eau, ce sont plus de 9 000 000 mètres cubes de sédiments qui ont été charriés en juillet 1996. Il s'agit de quantités transportées en quelques heures, qui correspondent à des phénomènes d'érosion qui se mesurent à une échelle de temps géologique. Ces volumes de sédiments se retrouvent maintenant en proportion importante dans l'exutoire de la rivière, soit dans le Saguenay.

Tant bien que mal, on a creusé un passage pour la crue de la fonte des neiges du printemps 1997. On a évité le pire sans aucun doute. Par contre, qu'en est-il de la stabilisation du lit de la rivière, de la sécurité des nouvelles berges ? Par voie de conséquence, quelles incidences peut-on prévoir sur l'habitat faunique, sur la flore ? Quel peut être l'impact à moyen terme de telles reconfigurations de rivières et de leurs embouchures sur les salmonidés de la rivière à Mars, pour ne mentionner que celle-là ?

L'érosion du lit de la rivière revêt également une ampleur considérable. De plus, la passe à saumons a été complètement emportée. Toutefois, les biologistes d'INRS-Océanologie affichent un certain optimisme. Ils parlent de l'aptitude des saumons à retrouver la chimie des eaux et ils envisagent le rétablissement d'un nouvel équilibre biologique dans l'espace de quelques années. Avons-nous des précédents qui permettraient de conforter ces espoirs ? Les fondements scientifiques permettent-ils de tirer des conclusions dans un cas aussi extraordinaire que le sinistre de juillet 1996 ?

Cette interrogation pourrait se poursuivre rivière par rivière, bassin par bassin. Il faut toutefois se garder d'en sous-estimer l'importance pour toute la région. Le rapport de la Commission n'a consacré à ce chapitre qu'une recommandation qui a pu passer inaperçue (section 5.9, p. 11.11). Elle vise essentiellement à inviter le ministère de l'Environnement et de la Faune à mettre sur pied un groupe de travail ad hoc, pour poursuivre l'étude de l'ensemble des phénomènes reliés au saccage environnemental causé par

X Une région dans la turbulence

la crue et de proposer les correctifs nécessaires. Le concept même de développement durable de reconstruction doit être redéfini dans une telle perspective.

3. LA GESTION DU DOMAINE BÂTI

Le travail réalisé par la Commission en automne 1996 a mis en évidence un constat qui oriente toute l'analyse de la gestion du domaine bâti en aval des ouvrages de retenue des eaux. Elle note, en effet, que des événements extraordinaires comme les crues de juillet 1996 ont un taux de récurrence extrêmement faible, qui s'établit en milliers d'années. Pour saisir la compréhension publique de phénomènes extrêmement rares, il faut se rappeler comment l'individu acquiert une perception du risque et des circonstances qui l'occasionnent.

L'expérience vécue par les populations affectées par des sinistres se définit et se mesure selon une tout autre échelle de temps. La perception humaine ne dépasse guère l'espace d'une vie ou, dans certains cas, des quelques générations précédentes qui ont transmis leur compréhension des problèmes virtuels. Les risques associés aux incidents météorologiques extrêmes ne sont donc souvent que des abstractions : des données rapidement écartées que l'on évacue parce qu'elles ne sont pas jugées considérations significatives et ne sont donc pas pertinentes. Les probabilités, même infimes, constituent toutefois une réalité qui ne peut être ignorée.

En outre, dans le cas des ouvrages de retenue des eaux, cette lecture biaisée des phénomènes physiques est encore renforcée par une caractéristique qui leur est propre. Il n'est, en effet, pas possible d'expliquer autrement le désordre de l'aménagement du bassin Kénogami. Et cet exemple n'est utilisé que pour rendre l'exposé plus concret. À preuve, s'il était nécessaire d'en présenter, le témoignage d'un responsable des barrages du réservoir Kénogami qui, devant la Commission, s'enorgueillissait d'avoir, au fil des ans, réussi à réduire progressivement le volume maximal des crues annuelles évacuées par les deux rivières concernées. Comme quoi, lorsqu'un problème est mal posé, il ne faut pas s'attendre à obtenir de bonnes réponses !

Tout réservoir qui n'est pas strictement et exclusivement géré en fonction d'un objectif de contrôle des crues en aval ne peut être considéré comme un mécanisme infaillible dans le réseau de protection d'une vallée; il se compare plutôt à un fusible qui ne fonctionnerait que dans une marge limitée. Dans la mesure où des niveaux d'eau élevés sont maintenus dans le but d'assurer l'alimentation d'équipements industriels pour les périodes d'étiage anticipées, le réservoir perd son plein potentiel de stockage. Lors

d'un événement météorologique grave, dès que le réservoir est plein, l'opérateur n'a d'autre choix que d'évacuer directement les apports à plein volume. Aucune atténuation de la crue n'est alors possible sans risques de débordements et de dommages conséquents beaucoup plus importants.

Un tel réservoir utilisé à plusieurs fins procure donc un faux sentiment de sécurité puisqu'il « lamine » les volumes jusqu'à un certain niveau de précipitation au-delà duquel il perd toute utilité dans la gestion de l'écoulement des eaux. Il s'agit d'une situation qui prévaut presque pour tous les bassins exploités où la population a choisi de s'établir.

Du point de vue de l'aménagement des vallées, il n'y a donc d'autre choix que de revoir fondamentalement la définition des zones inondables. En conséquence, la Commission a choisi de recommander une nouvelle définition de celles-ci en aval des ouvrages de retenue. Les limites devraient en être déterminées non pas en fonction d'une crue laminée, comme le prévoit le programme Canada-Québec, mais, au contraire, elles devraient être fixées comme si le cours d'eau avait été laissé à l'état naturel (section 6.1, p. 11-11).

Le choix de limites d'occupation du territoire fixées en fonction de récurrences de 0 à 20 ans et centennales a fait l'objet de discussions dans plusieurs milieux depuis que ces critères forment la base même de la politique gouvernementale. Nombreux sont les spécialistes qui s'interrogent sur la prudence de ces choix. Par ailleurs, les crues de juillet 1996 ont mis en évidence l'importance de l'écart qui peut exister entre une crue centennale et une crue catastrophique, en l'occurrence, la crue de rupture d'ouvrages.

La Commission a tenté, pour les fins de sa réflexion, de remettre cette problématique en perspective dans la lancée de l'analyse de la catastrophe du Saguenay-Lac-Saint-jean. Sans reprendre les détails du rapport, il est important de souligner que la Commission a jugé préférable d'inscrire ses recommandations dans une démarche de bonification d'un cadre réglementaire de l'occupation du territoire déjà entré dans l'usage, plutôt que de remettre en question les paramètres qui ont présidé à l'élaboration des politiques de gestion du territoire, du moins dans la mesure où la sécurité publique n'est pas mise enjeu.

En d'autres termes, un choix de critères de référence, en l'occurrence, des périodicités de 0 à 20 ans et centennale, en vaut probablement un autre, pour peu que la population concernée en comprenne la signification. Ce qui importe, par contre, c'est le respect le plus rigoureux et conséquent des règles qui en découlent. Par ailleurs, il faut préciser la signification à conférer aux limites de la crue de rupture d'ouvrages dans les bassins aménagés. Les commentaires recueillis en audiences publiques ont principalement

XII Une région dans la turbulence

porté sur le manque d'information et, dans certains cas, de transparence des opérateurs d'ouvrages de retenue des eaux qui ont effectué des simulations permettant d'établir les limites d'inondation dans le cas de telles catastrophes.

Fondamentalement, il faut donc en conclure que l'opinion considère implicitement les ouvrages de retenue des eaux comme sécuritaires et que, dans ce contexte, le scénario de rupture ne constitue qu'une contingence qui ne devrait pas intervenir dans la détermination de paramètres d'aménagement du territoire.

L'essentiel du travail et des recommandations de la Commission porte sur l'établissement de critères de conception et de gestion qui garantissent la sécurité des barrages. Cet objectif atteint, de l'opinion de la Commission, la perception publique de la protection des populations contre d'hypothétiques ruptures des ouvrages est confortée et confirmée. Les recommandations du rapport ne font donc plus référence qu'à une interdiction d'implantation de site d'enfouissement et de dépôts de matières dangereuses (section 6.8, p. 11-12) dans ces zones.

Les incompatibilités des normes d'aménagement, du réservoir Kénogami jusqu'aux exutoires des deux rivières dans le Saguenay, doivent être rappelées puisqu'elles permettent de tirer divers enseignements. Il faut d'abord bien comprendre que l'implantation d'un usage de villégiature en bordure du réservoir et les projets de développement touristique ont substantiellement réduit le potentiel d'amortissement des crues estivales qu'il assumait. Ainsi, la construction de chalets et, dans certains cas, de résidences permanentes en bordure des rivières Chicoutimi et aux Sables, a gravement hypothéqué le potentiel d'évacuation de ces cours d'eau. Même les ouvrages de retenue des eaux en aval du réservoir ont été conçus en fonction de l'hypothèse erronée d'une capacité d'atténuation en amont qui s'avérerait entièrement performante, c'est-à-dire efficace en toutes circonstances. Il s'agit donc d'un cas patent d'une planification conçue en fonction d'une compréhension fautive des paramètres qui la régissent.

Aujourd'hui, il faut reprendre la réflexion pour l'ensemble du bassin. Personne ne pourra rendre au réservoir Kénogami sa fonction originale, c'est-à-dire le contrôle et le laminage des crues. Les chalets, tant en bordure du lac que le long des deux rivières exutoires, ne seront pas pour autant déplacés. La vocation comme lieu de villégiature de ce secteur, bien au contraire, se développera, car telle est la volonté de la population.

Les phénomènes météorologiques, l'ampleur des apports à prévoir, sont maintenant connus. Une nouvelle stratégie de gestion du bassin et d'évacuation de crues importantes doit donc être élaborée. Comme la Commission le suggère, il s'agira d'optimiser le choix d'une série de mesures

qui assureront la sécurité publique par une combinaison judicieuse de rétention et de distribution de volumes d'évacuation contrôlés. Il est encourageant de noter que des mesures correctives importantes sont d'ores et déjà en voie de réalisation.

4. LA COORDINATION DES ACTIONS PUBLIQUES

Les questions de gestion des bassins de rivières relèvent forcément de l'hydraulique, mais elles doivent également être étudiées au regard de leur implication sur l'aménagement du territoire. À ce titre, cette gestion devient une responsabilité politique. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme a bien consacré ce lien ! Les autorités politiques auxquelles il incombe d'intervenir pour faire les choix nécessaires et arrêter les partis appropriés sont celles qui représentent le plus directement les populations touchées par l'aménagement de la rivière, en l'occurrence, les municipalités. Cette relation primordiale qu'établit l'aménagement entre l'exploitation des rivières et l'autorité locale est à la base de la recommandation de la Commission qui vise la formation de comités de bassins, sous l'égide des MRC et des municipalités.

Il faut, toutefois, voir en ces comités un mécanisme de gestion publique de plus grande portée. La Commission a été frappée par l'absence totale de coordination entre les autorités locales, en leur qualité de porte-parole de la population et de responsables de la sécurité civile, les propriétaires et exploitants d'ouvrages de retenue des eaux et le ou les ministères québécois ayant juridiction sur l'exploitation de la ressource hydrique et la protection de l'environnement. En outre, il faut bien constater qu'il n'existe aucun lien formel entre municipalités voisines concernées par la gestion d'une même rivière. Les MRC, qui ont une responsabilité intermunicipale en matière d'aménagement, ne sont jamais intervenues dans ce type de problématique. À leur décharge, il faut souligner que c'est de toute évidence faute de compétence juridique selon la législation en vigueur.

Il aurait été possible, bien sûr, de remettre au gouvernement du Québec la responsabilité d'assumer la coordination intersectorielle et intermunicipale qu'exige une gestion prudente des rivières exploitées. Dans un même élan, la Commission aurait également pu demander au gouvernement d'assumer les fonctions de consultation de la population qui ont fait l'objet de nombreuses revendications entendues au cours des audiences de septembre et d'octobre 1997.

Le rapport préconise toutefois un autre choix. La Commission a, en effet, jugé que l'occasion devait être offerte à la région d'affirmer très

XIV Une région dans la turbulence

concrètement sa volonté de prise de contrôle sur les modes et les conditions d'exploitation de ses ressources naturelles. Le comité de bassin est une structure relativement légère, par opposition aux suggestions faites dans certains milieux en vertu desquelles on réclamait un transfert pur et simple de juridiction sur la ressource à une autorité qui restait à concevoir et à établir.

La constitution de ces comités ne remet aucunement en cause les équilibres parfois délicats entre les différentes autorités publiques. Par contre, ce mécanisme a l'insigne avantage de consacrer le dialogue entre la population régionale et les responsables de la gestion des ouvrages. Ce sera un premier pas, mais un pas très important. Il faut espérer que les responsables, tant locaux que gouvernementaux, partageront cette perception et s'impliqueront sans réserve à la formation de ces comités. Dans cette perspective, la démarche amorcée pour le bassin Kénogami est encourageante. Ce ne sera toutefois qu'à l'usage que les autorités concernées apprendront à pleinement tirer parti d'une coordination régionale des différentes fonctions associées à la gestion d'un bassin hydraulique.

Le souci, l'espoir d'une reprise en main par la société régionale des politiques d'aménagement du territoire et de développement du milieu sont bien servis par la publication des différentes réflexions regroupées dans le présent ouvrage. Ce n'est que par la conjugaison de démarches originales, largement fondées sur des consensus du milieu, que cette société régionale pourra vraiment prétendre avoir assimilé les enseignements des crues de juillet 1996 et pourra affirmer avoir jeté les bases de nouvelles orientations pour la reconstruction de son cadre de vie, dans le respect du caractère profond de son territoire.

Avant-propos

Christiane Gagnon

Université du Québec à Chicoutimi

Le bilan des catastrophes au Saguenay-Lac-Saint-Jean s'alourdit. Le grand feu de 1870: quelques heures suffisent pour embraser la forêt de Saint-Félicien à La Baie, laissant des centaines de familles sans abri et détruisant des vies. Saint-Jean-Vianney, mai 1971 : un glissement de terrain effroyable engloutit un village et 32 de ses habitants. Le 25 novembre 1989: un tremblement de terre de forte amplitude mais profond secoue la région. Les 19 et 20 juillet 1996: des pluies diluviennes s'abattent sur l'Est et le Nord du Québec causant des inondations dévastatrices, notamment dans les zones habitées de la rivière Ha! Ha! et de la rivière Chicoutimi ; deux jeunes enfants perdent la vie dans la maison familiale, à la suite d'un glissement de terrain.

Ces catastrophes, dites « naturelles », ont refaçonné à jamais le territoire, le paysage régional et se sont imprimées dans la mémoire des générations présentes et futures. Elles laissent toutes des traces indélébiles, à la fois matérielles et immatérielles. Et, surtout, elles nous renvoient à nous-mêmes, aux frontières de la connaissance, aux limites du possible, aux choix et non-choix de cette société, à l'exercice du jugement critique sur nos systèmes et nos techniques.

Or, une meilleure connaissance des causes ainsi que des impacts sociaux, économiques, culturels et environnementaux d'un tel phénomène représente un défi de taille tant pour la science que pour la société. L'évaluation des risques, des conséquences et des modes de gestion, tant a priori qu'a posteriori d'un événement ou d'un aménagement, constitue une pierre angulaire, un lieu incontournable de savoirs et d'apprentissages.

Le présent ouvrage participe de la construction de ces savoirs. Fruit d'un collectif multidisciplinaire, il brosse un portrait de l'éventail possible des facteurs et des incidences, tant à l'échelle locale (psychosociale, communautaire), régionale (économique) et provinciale (légale) qu'à l'échelle internationale (écologique). Qui plus est, les auteurs mettent en exergue le rôle fondamental des acteurs, tels l'État, les décideurs locaux, les organisations humanitaires (Croix-Rouge et Saint-Vincent-de-Paul) et les entreprises dans la gestion de la crise et de l'après-crise.

Le présent ouvrage témoigne d'un effort de systématisation, d'un suivi, d'une sorte d'observatoire du cas du déluge de 1996. Rappelons que le suivi en cours, tant de la part des scientifiques que des intervenants, constitue une innovation sociale importante afin d'améliorer les actions futures. De là, les décideurs pourront tirer certains enseignements, non seulement pour la région du Saguenay-Lac-Saint Jean mais, compte tenu de la tempête de verglas de janvier 1998, également pour l'ensemble du Québec.

C'est du moins un des objectifs que s'est fixés le chantier de recherche sur l'inondation du Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR), de l'Université du Québec à Chicoutimi. Dès les lendemains de l'événement, un sentiment de responsabilité et de solidarité sociales nous incitait à mettre en commun nos expertises, au-delà de nos agendas, de nos disciplines et de nos organisations.

Bâtir une région viable requiert temps et efforts, a fortiori lorsque les calamités fondent sur les communautés. Les bâtisseuses et les bâtisseurs du Saguenay-Lac-Saint Jean ne se sont pas laissé abattre pour autant. Cet ouvrage, qui se veut un temps fort de réflexion, s'inscrit dans la foulée des efforts des bénévoles qui n'ont rien ménagé pour soulager la douleur d'autrui, préserver le patrimoine et renforcer le sentiment de solidarité collective.

Table des matières

Préface

Quelques réflexions en marge de la Commission	VII
<i>Roger Nicolet</i>	

Avant-propos	XV
<i>Christiane Gagnon</i>	

Introduction

Sciences et analyse des catastrophes naturelles	1
<i>Marc-Urbain Proulx</i>	

PREMIÈRE PARTIE: Au cœur de la turbulence

Chapitre 1

Le déluge et les inondations au Saguenay-Lac-Saint-jean	11
<i>Gilles Lemieux</i>	

Chapitre 2

La Sécurité civile au lendemain des inondations	25
<i>Christian Morency</i>	

Chapitre 3

L'action de la Croix-Rouge et de la Saint-Vincent-de-Paul: un travail colossal	41
<i>Mgr, Jean-Guy Couture</i>	

XVIII Une région dans la turbulence

Chapitre 4

La vision des décideurs dans la turbulence	61
--	----

Anne Simard

DEUXIÈME PARTIE: Réactions du milieu

Chapitre 5

L'impact des inondations sur l'organisation territoriale du développement	79
--	----

Marc-Urbain Proulx

Chapitre 6

L'éveil du milieu	101
-------------------------	-----

Ghislaine Larouche

Chapitre 7

Résultats du débat en atelier du Forum sur les inondations	117
---	-----

Chapitre 8

De la stupeur à l'adaptation le long parcours des sinistrés	129
--	-----

Danielle Maltais, Suzie Robichaud, Gilles Lalonde et Anne Simard

TROISIÈME PARTIE: Tirer des leçons

Chapitre 9

Leçons stratégiques pour la gestion de la Sécurité civile au Québec	153
--	-----

Pierre Cazalis et Thierry Pauchant

Chapitre 10

Commentaires sur certains aspects légaux de l'après-déluge	171
---	-----

Denis Bourque

Chapitre 11

Les catastrophes naturelles exogènes et l'effet de serre: quelques réflexions appliquées au déluge du Saguenay. .	197
--	-----

Jules Dufour

Chapitre 12

Réflexion en marge d'une catastrophe naturelle. <i>Histoire et développement des économies régionales.</i> <i>Gestion des ressources naturelles,</i> <i>gestion des catastrophes</i>	207
<i>Camil Girard et Gervais Tremblay</i>	

Les auteurs	227
--------------------------	-----

Postface

La prévention des catastrophes naturelles	233
<i>Jules Dufour</i>	

Introduction

Sciences et analyse

des catastrophes naturelles

Marc-Urbain Proulx
Université du Québec à Chicoutimi

Les pluies diluviennes de juillet 1996 et les conséquentes inondations du territoire du Saguenay (et des territoires limitrophes) représentent l'un des désastres naturels les plus importants de l'histoire du Québec 50 heures de pluies très abondantes et incessantes. Sont sorties de leur lit six rivières qui se déversent dans le Saguenay ainsi qu'une autre dans le lac Saint Jean. Quelques-unes ont même doublé leur largeur en certains endroits. Des millions de mètres cubes de matériaux et de sédiments ont été transportés par cette crue des eaux. Les dommages causés au cadre bâti furent considérables de même que les conséquences sociales pour les Saguenéens. Ce déluge possède toutes les caractéristiques d'une catastrophe naturelle de dimension moyenne (tableau 1).

À l'échelle planétaire, le drame saguenéen de l'été 1996 n'est certes pas un événement isolé. Ce type de grandes catastrophes causées par mère nature semble même en progression¹ au cours des dernières décennies. Les causes de cette progression sont nombreuses et encore mal comprises. Pour la seule année 1997, selon l'agence France-Presse

1. Voir O. DOLPHUS et R. D'ERCOLE, « Les mémoires des catastrophes au service de la prévision et de la prévention des risques naturels », dans BAILLY, A. (dir.). *Risques naturels, risques de société*, Paris, Economica, 1996, 103 pages.

2 Une région dans la turbulence

Tableau 1
Principales catastrophes naturelles depuis 1983

Année	Événement	Région	Pertes (milliards \$ US)
1983	Ouragan Alicia	États-Unis	1,650
1987	Coup de vent hivernal	Europe occ.	3,700
1989	Ouragan Hugo	Caraïbes - É.-U.	9,000
1990	Tempête hivernale Daria	Europe	6,800
1990	Tempête hivernale Herta	Europe	1,900
1990	Tempête hivernale Vivian	Europe	3,250
1990	Tempête hivernale Wiebke	Europe	2,250
1991	Typhon Mireille	japon	6,000
1991	Incendie de forêt	États-Unis	2,000
1991	Ouragan Andrew	États-Unis	30,000
1992	Ouragan Iniki	Hawaï	3,000
1993	Blizzard	États-Unis	5,000
1993	Inondations	États-Unis	12,000
1994	Tremblement de terre	États-Unis	30,000
1995	Tremblement de terre	Kobe, japon	10,000
1996	Inondations	Québec	0,600
1997	Inondations	Pologne	2,000
1998	Tempête de verglas	Québec	1,700

Source : *Revue de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles*, n° 23, hiver 1995
(sauf les données à partir de 1995 qui furent ajoutées par l'auteur).

qui se réfère à une étude de la Suisse réassurance, les catastrophes naturelles et techniques ont coûté la vie à 22 315 personnes et fait 28,8 milliards de dollars américains de dommages matériels. Les conséquences humaines s'avèrent évidemment multiples, difficilement mesurables pour une bonne partie.

Devant l'envergure de ce phénomène à l'échelle planétaire², l'analyse scientifique des catastrophes naturelles semble posséder un avenir certain. Il devient, en effet, très pertinent de mieux comprendre les

2. K. SMITH, en 1992, dans son ouvrage intitulé *Environmental Hazards* aux éditions Routledge, New York, indique un taux annuel d'accroissement de 6 % des dommages causés par les catastrophes naturelles au cours des dernières décennies. Il stipule aussi que les inondations représentent le type de désastre le plus fréquent avec 32 % de toutes les catastrophes naturelles. Elles causent ainsi des dizaines de milliards de dollars de dommages par année. Quelque 13 à 20 millions d'individus seraient décédés suite à une catastrophe naturelle depuis 1900. Plus d'un tiers de la population mondiale vit dans des zones à risques de catastrophes naturelles, notamment dans la région de l'océan Pacifique.

diverses facettes de ces événements naturels peu banals. Les sciences naturelles sont concernées au premier chef, mais l'élaboration d'un cadre d'analyse globale des catastrophes ne relève pas que de ces sciences. Ce sont des événements exceptionnels qui nécessitent une grille d'analyse globale construite grâce à la contribution de plusieurs disciplines scientifiques. Dès que des populations et des communautés sont touchées par les divers effets causés par les désastres naturels³, nous devons faire appel aux sciences humaines et sociales : leurs lumières sont indispensables. Elles nous aident à mieux saisir et à modéliser non seulement les causes mais aussi les conséquences sociales, économiques, psychologiques, culturelles, politiques et administratives reliées à de tels événements. Pour satisfaire ce besoin d'élargissement et d'enrichissement du cadre d'analyse scientifique, fut créée, en 1990, la *Décennie internationale de prévention des catastrophes naturelles*. Depuis, ce mouvement qui possède une importante dimension scientifique voit fleurir sous son large parapluie, en divers lieux et selon diverses méthodologies⁴, de nombreuses études sur divers phénomènes naturels qui s'inscrivent sous la forme de désastres.

Au Québec, la reconnaissance de la nécessité d'un examen plus profond des catastrophes naturelles est clairement exprimée en de nombreux lieux. Nous constatons notamment l'agitation déployée par plusieurs citoyens, certains groupes d'intérêt, des élus municipaux, des urbanistes, certains fonctionnaires, plusieurs universitaires et de nombreux journalistes. Nul doute que les pluies diluviennes de juillet 1996 dans l'Est du Québec, principalement au Saguenay, ainsi que la tempête de verglas dans le Sud du Québec, en janvier 1998, ont attisé ces revendications pour une meilleure compréhension du phénomène. Les questions sont nombreuses et l'on réclame des réponses articulées et crédibles.

Dans cet esprit de lumière, un groupe d'urbanistes et de chercheurs m'a demandé de coordonner la réalisation d'un ouvrage scientifique portant sur le déluge du Saguenay. Sans prétendre couvrir tous les aspects analysés et analysables de l'événement en question, l'ouvrage collectif que j'introduis ici est le résultat d'une vaste réflexion

3. Sécheresses, inondations, ouragans, tremblements de terre, glissements de terrain, cyclones, éruptions volcaniques, typhons, etc.
4. Les sessions spéciales dans les colloques se multiplient. Le Festival international de géographie tenu à Saint-Dié-des-Vosges, France, portait notamment sur ce thème en 1995. Notons aussi les quatre éditions du Latin American Symposium on Urban Geohazards ainsi que les II éditions de la World Conference on Earthquake Engineering.

4 Une région dans la turbulence

scientifique effectuée depuis près de deux ans. Signalons d'abord que le gouvernement du Québec institua rapidement, après les inondations, la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages. Cette commission amorça une très vaste enquête sur cette catastrophe naturelle en étant alimentée notamment par une table-conseil, des comités techniques et des analyses *ad hoc*. Précisons ensuite que plusieurs chercheurs universitaires ont entrepris leur investigation dès le lendemain de l'événement qui a marqué à tout jamais la communauté. Il faut souligner, à ce sujet, le leadership du professeur Jules Dufour qui anima une équipe de recherche dès le début du mois d'août; cette animation fut poursuivie par la professeure Christiane Gagnon, directrice du GRIR (Groupe de recherche et d'intervention régionales). C'est ainsi qu'émergea un véritable programme de recherche sur le déluge et les inondations, recherche soutenue par les contributions financières des partenaires du milieu régional. Il s'agit principalement des organisations publiques et privées (Ville de la Baie, Ville de Chicoutimi, MRC du Fjorddu-Saguenay, SCHL, Alcan). Nous les remercions très sincèrement. En outre, pour stimuler la réflexion et la recherche, la tenue d'un véritable forum, le 14 mars 1997, à Jonquière, a eu lieu sous la présidence de Jean-Yves Bouchard. Des données furent ainsi recueillies puis analysées et les résultats ont été rapportés dans des textes, dont plusieurs ont été regroupés dans cet ouvrage⁵. Avant de présenter succinctement la teneur de ces textes, j'aimerais d'abord donner un aperçu des conséquences matérielles entraînées par les inondations de juillet 1996. L'exercice permettra au lecteur de saisir l'envergure du phénomène en question, analysé sous divers angles dans cet ouvrage collectif.

1. LES CONSÉQUENCES MATÉRIELLES DU PHÉNOMÈNE

Selon les quelques bilans du Bureau régional de la reconstruction et de la relance, les faits sont tout de même éloquents (tableau 2).

Tous ces dommages matériels ont été évalués à plus de 700 millions de dollars, voire jusqu'à 800 ou 900 millions par différents observateurs au sein desquels on retrouve les analystes de différents médias. Mais les rapports officiels sont plus conservateurs et situent les pertes matérielles estimées ou considérées à environ 500 millions. Notre enquête

5. Cet ouvrage n'est pas exhaustif. Citons, à titre d'exemple, l'ouvrage de Russel Bouchard, *L'été du déluge*, Chicoutimi, éd. Russel Bouchard, 1998.

Tableau 2
Conséquences matérielles du phénomène

-
- plus de 16 000 personnes évacuées de leur résidence,
 - une cinquantaine de municipalités touchées à divers degrés,
 - six barrages importants endommagés,
 - 426 résidences principales perdues,
 - 2 015 résidences endommagées,
 - 694 résidences secondaires détruites ou endommagées,
 - 13 000 abonnés privés de courant,
 - 842 entreprises touchées de près ou de loin par la catastrophe,
 - de nombreux tronçons de route sectionnés,
 - destruction et endommagement des systèmes d'aqueduc et d'égouts,
 - 18 établissements scolaires endommagés,
 - lourds dégâts à de nombreux équipements publics ou privés, notamment à une voie ferrée, à des ponts et ponceaux ainsi qu'à un quartier urbain complet,
 - une digue détruite,
 - pertes de production importantes pour quatre grandes industries,
 - 4 000 emplois affectés à court terme.
-

auprès des différents organismes et ministères nous a permis de dresser le tableau 3.

On constate que l'aide accordée au 1^{er} septembre 1997 correspond à plus de 85 % des pertes matérielles estimées officiellement. Plusieurs autres pertes matérielles furent non comptabilisées sans doute parce que difficilement mesurables. Il est à espérer que nous ayons un jour un bilan complet et détaillé de toutes les conséquences du déluge et des inondations de juillet 1996. Ce bilan devrait idéalement prendre en considération les dommages matériels et immatériels, notamment tous les impacts psychosociaux, environnementaux et administratifs.

2. PRÉSENTATION DE L'OUVRAGE

Nous avons regroupé les textes de notre ouvrage collectif en trois parties correspondant à trois périodes distinctes du phénomène analysé. Quatre auteurs réussissent d'abord à saisir et à décrire « le cœur de la turbulence », c'est-à-dire le sinistre comme tel et la nécessaire maîtrise du chaos par la collectivité sous le choc. Il s'agit de Gilles-H. Lemieux, Christian Morency, Mgr Jean-Guy Couture et Anne Simard. Leurs textes nous permettent de prendre conscience non seulement de l'envergure

Tableau 3

**Bilan régional des pertes matérielles et de l'aide accordée
au 1^{er} septembre 1997**

Ministères/ Organismes	Dommages estimés	Aide accordée	Différentiel
MTQ	59455077\$	28 271 765 \$	-31 183 312\$
MSP	124178352\$	112317055\$	-11 861 297\$
MEF	9395511 \$	9237669\$	-121 842\$
MEQ	6849924\$	6849924\$	0\$
MAPAQ	2467655\$	1 979265\$	-488400\$
MAM	96808254\$	51 913 764 \$	44894490\$
Total Ministères	299154783\$	210605442\$	-88549341\$
Croix-Rouge		4000000\$	4000000\$
UPA		320000\$	320000\$
CLSC		701 221 \$	701 221 \$
RRSSS		99562\$	99562\$
Centres hospitaliers		233984\$	233984\$
Services ambulanciers		84844\$	84844\$
Bureau d'assurance du Canada	196200000\$	204200000\$	8000000\$
		1000000\$	1000000\$
Chambre de commerce du Saguenay-Lac-Saint Jean		10206168\$	10206168\$
Défense nationale			
Sûreté du Québec (SQ)		1 500000\$	1 500000\$
MRC du Fjord-du-Saguenay	3 791 374 \$	1137412\$	-2 653 962\$
Fédération des Clubs de motoneige du Québec		86042\$	86042\$
	199991374\$	223569233\$	23577859\$
Total pour les organismes			
Grand total	499146157\$	434174675\$	-64971482\$

Sources : Ministères sectoriels du Québec (MSP, MAM, MTQ, MEF, MEQ et MAPAQ) et différentes organisations non gouvernementales ou fédérales ; la compilation a été effectuée par Marc Mercier et Cécile Tremblay.

réelle du désastre, mais aussi comment une communauté y fait face spontanément, solidairement et d'une manière fort courageuse.

Cette première partie débouche sur une autre série de quatre textes qui font cheminer le lecteur vers l'analyse détaillée de la « réaction du milieu » dans les mois qui ont suivi les inondations comme telles. Les responsables de cet apport sont Ghyslaine Larouche, le Forum sur les inondations, Danielle Maltais, Suzie Robichaud, Gilles Lalande, Anne Simard de même que votre humble serviteur. Ces textes visent à peindre une fresque des ressorts de la collectivité face à la reconstruction

postdiluvienne. Le lecteur pourra s'instruire grâce à des textes fort intéressants de la situation socio-économique prédiluvienne, de la formation de groupes d'intérêt, des revendications du milieu, des modalités institutionnelles mises en place par le gouvernement et aussi des grandes difficultés qu'ont éprouvées plusieurs sinistrés pour surmonter cette dure épreuve.

Finalement, une troisième partie de l'ouvrage traite plus particulièrement des leçons qu'il est possible de tirer plus d'un an après cet événement bouleversant. Quatre autres textes nous conviennent ainsi à autant d'analyses de plusieurs composantes reliées à la sécurité civile, au contexte légal, à l'effet de serre et à la gestion des ressources naturelles. Pierre Cazalis, Thierry Pauchant, Denis Bourque, Jules Dufour, Camil Girard et Gervais Tremblay nous livrent le fruit de leurs analyses. Elles nous permettent judicieusement de prendre du recul face à cet événement et de le situer dans un contexte plus large. On y confirme notamment que les inondations du Saguenay sont devenues un véritable terrain d'apprentissage pour les autorités publiques. Cette partie complète bien les deux précédentes tout en renforçant la pertinence de cet ouvrage collectif à tous les égards.

Toutefois, tant les organisateurs du Forum sur les inondations, les membres de la Commission Nicolet que les chercheurs universitaires sont conscients des limites analytiques de cet ouvrage. Cet état de fait est imputable, d'une part, au peu de connaissances scientifiques cumulées à ce jour sur les catastrophes naturelles et, d'autre part, aux moyens plutôt réduits dont nous disposons pour mener à bien nos investigations.

Mais ces contraintes n'empêcheront pas le lecteur attentif de trouver dans cet ouvrage scientifique une source de réflexions multiples, presque inépuisable. En plus de mettre en perspective le déluge et les inondations vécus au Saguenay à l'été 1996, cet ouvrage représente un apport scientifique précieux pour l'analyse interdisciplinaire des catastrophes naturelles. Je remercie très sincèrement tous les auteurs et auteures pour leur riche contribution mise généreusement à la disposition des étudiants, des gestionnaires, des analystes, des divers intervenants professionnels... bref, de tous les lecteurs qui désirent faire le point sur l'une des pires catastrophes naturelles vécues au Québec. Nous dédions cet ouvrage à tous les sinistrés du Saguenay.

PREMIÈRE
PARTIE

Au cœur
de la turbulence

1

Le déluge et les inondations de juillet 1996 au Saguenay-Lac-Saint-Jean

Perspective géographique
de l'ensemble du phénomène

Gilles-H. Lemieux
Université du Québec à Chicoutimi

Les pluies diluviennes qui se sont abattues pendant plus de 50 heures (figure 1.2) sur la partie sud du grand bassin versant de la région hydrographique 06 du Saguenay (figure 1.3), les 19, 20 et 21 juillet 1996, ont occasionné, par le gonflement des eaux, la transformation biophysique de forêts, de sols, de nappes phréatiques et réseaux souterrains, de lacs et de rivières, et du même coup, détruit les structures et les établissements résidentiels, commerciaux, récréatifs, agricoles, industriels et urbains situés près des cours d'eau ou dans les plaines d'inondation. Au début d'août, les bilans provisoires faisaient état de pertes matérielles considérables pouvant atteindre le milliard de dollars pour près de 500 résidences détruites, 1 200 endommagées, plus de 15 000 personnes évacuées en plus des dommages causés aux infrastructures routières et industrielles. En outre, bien que ce fait ne soit pas relié directement aux inondations, deux personnes sont mortes dans un glissement de terrain. De plus, lourdement affectées matériellement et ébranlées émotionnellement, les populations ont subi des préjudices

psychosociaux importants. Les inondations de juillet 1996 sont dorénavant enregistrées dans la mémoire collective.

Le présent compte rendu, témoignage bref et sans prétention, vise à donner une perspective géographique à l'ensemble du phénomène. Remettre cet événement dans son contexte global (temporel et spatial) nord-américain aidera peut-être à comprendre l'expérience vécue et ainsi à mieux l'accepter pour ensuite en réduire l'impact. Nous terminerons ce compte rendu en énumérant quelques-unes des leçons à tirer de cette catastrophe.

1. DES CAUSES MULTIPLES

1.1. La météorologie continentale: convergence de systèmes dépressionnaires

La figure 1.1 représente une image satellitaire NOAA-14 captée et traitée au Laboratoire de télédétection de l'Université du Québec à Chicoutimi, samedi, le 20 juillet 1996 à 18 h TMG (14 h, heure locale), en plein coeur d'une tempête de type tropical qui, par son énorme système couvrant une grande partie de l'Est de l'Amérique, venait de s'enliser au-dessus d'un territoire de prédilection, la réserve faunique des Laurentides, au Québec.

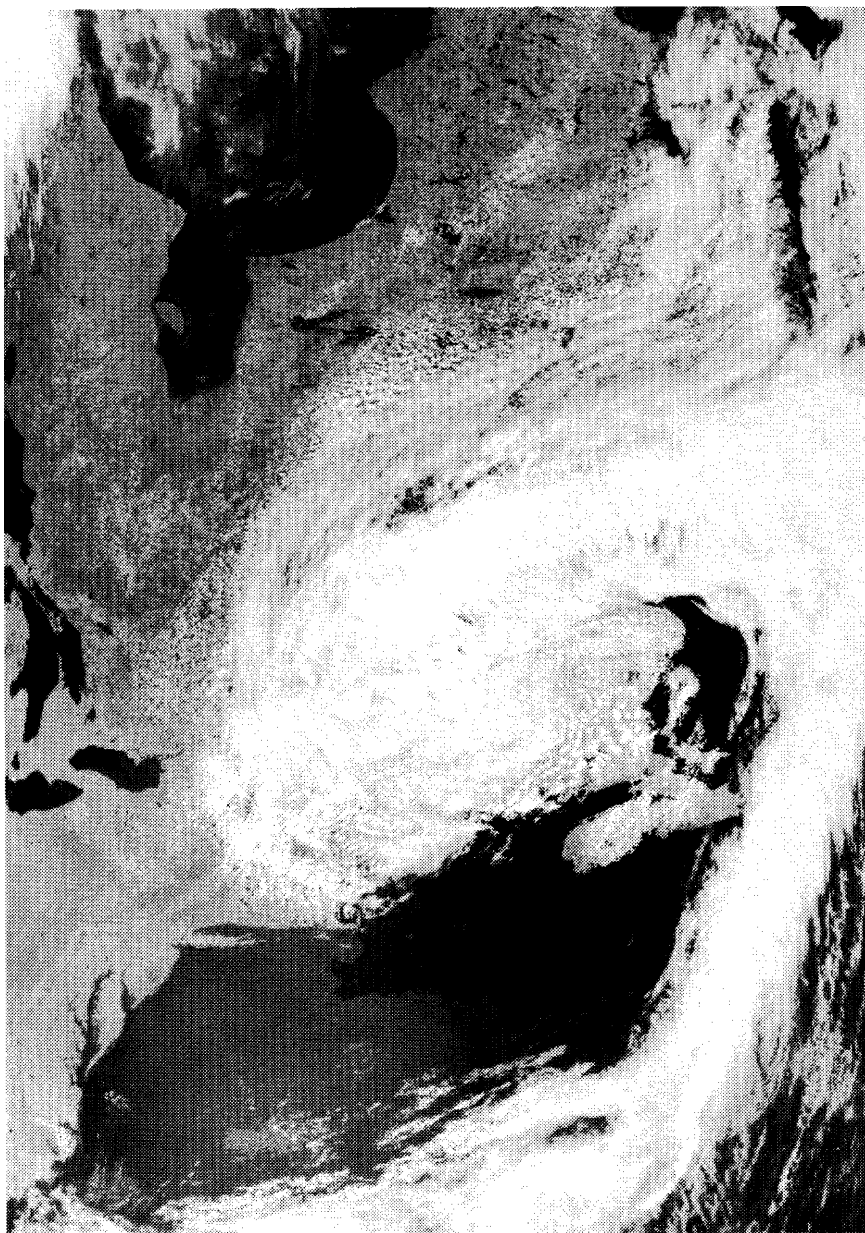
Ce territoire de l'Est de l'Amérique couvert par l'orbite du satellite représente une superficie approximative de 4 000 km, du nord au sud, et de 2 400 km, d'ouest en est. Cette immense aire géographique vue à 800 km d'altitude s'étend en direction nord-sud de l'île South Hampton, située au nord de la péninsule de l'Ungava québécois, jusqu'à Cap Hatteras, à l'est de la Caroline du Nord et, en direction ouest-est, des Grands Lacs à la Nouvelle-Écosse.

Trois grands ensembles géographiques y sont apparents par le biais des longueurs d'onde du visible, du proche-infrarouge et de l'infrarouge thermique :

- 1) **Les terres continentales** en teintes de gris très pâle nous dévoilant, sous l'influence d'un front froid, un secteur très dégagé de nuages passant par la péninsule d'Ungava, la baie d'Hudson, la baie James, les Grands Lacs, Long Island et la ville de New York, les plissements montagneux des Appalaches, la baie de Delaware, la baie échancrée de Chesapeake et le début de la péninsule de la Floride.
- 2) **Les eaux froides**, en noir, de la baie d'Hudson avec, en plus pâle, des tourbillons de glaces flottantes, les Grands Lacs froids

Figure 1.1

**Image satellitaire NOAA-14 du samedi, 20 juillet 1996,
à 14 h, heure locale**



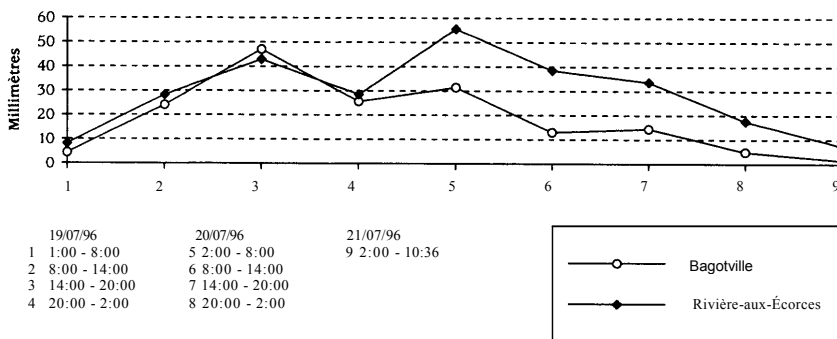
au nord, en noir, et plus chauds au sud, en grisé, l'Atlantique au sud-ouest des Maritimes avec la séparation nette entre **les eaux chaudes** du Gulf Stream, en gris moyen, et **les eaux froides** du courant du Labrador, en gris foncé et en noir.

- 3) **Une grande spirale nuageuse** (appelée « virgule ») formée par l'immense dépression cyclonique de mouvement antihoraire s'étalant à partir de l'ouest de la baie d'Hudson, en passant par le Manitoba, le centre américain, en bifurquant au sud-est, au-dessus de la Caroline du Nord, en poursuivant vers l'est, au-dessus de l'Atlantique pour y pomper, au moyen d'au moins quatre cellules de mini-ouragans, d'immenses quantités d'eau du Gulf Stream, en remontant vers l'est de la Nouvelle-Écosse, en revenant vers l'ouest pour terminer sa course en un tourbillon très serré au-dessus du massif des Laurentides (on peut y voir, d'ailleurs, un trou linéaire au-dessus du Saguenay et un autre ponctuel au-dessus de La Malbaie).

C'est cette gigantesque machine à pluie, s'il en est une, qui s'est, pour ainsi dire, « enlisée » au-dessus du territoire très restreint de la réserve faunique des Laurentides pour y déverser jusqu'à 262 mm de pluie en un même endroit en 50 heures. Du jamais vu de mémoire d'homme!!!

Le versant sud du bassin du Saguenay a été victime d'une convergence et d'une stagnation d'un système dépressionnaire explosif au-dessus d'un territoire restreint avec des précipitations anormales de plus de 170 à 200 mm en 36 heures et de 250 mm en 48 heures (figure 1.2), soit la pluie d'un mois en deux jours. C'est l'équivalent de trois mètres de neige qu'aurait laissés une tempête de janvier.

Figure 1.2
Régime des pluies et effet orographique



1.2. La pédologie du bassin versant : saturation des sols

Les sols qui se trouvent dans le territoire furent copieusement arrosés. Bien que recouverts de forêts, ils n'étaient plus en mesure d'absorber l'eau, car les précipitations de pluie observées du 1^{er} au 17 juillet étaient déjà plus élevées que la moyenne mensuelle normalement enregistrée à cette période de l'année. L'eau en surplus glissait pour ainsi dire sur la surface déjà saturée des parterres forestiers. La capacité de rétention des sols par percolation était à zéro (sols saturés d'eau après les deux semaines d'intenses précipitations qui avaient précédé le « déluge »). Le temps de concentration (temps écoulé entre le moment où commence la précipitation et le moment où débute le ruissellement) avant écoulement avait été extrêmement réduit.

1.3. L'orographie du bassin versant: élévation et topographie

L'orographie du massif montagneux laurentien est venu prêter main forte à une météorologie déjà déchaînée. La topographie ascendante de la réserve faunique des Laurentides a eu pour effet d'augmenter la condensation et la précipitation en provoquant le refroidissement des masses d'air humide, forcées de monter en altitude sur le flanc est des montagnes. Ce phénomène d'accentuation a amené plus de pluie en amont qu'en aval des rivières et a faussé ainsi la télémétrie des données prises en aval. Avec un temps de concentration écourté par la saturation des sols, la crue a été soudaine et a déjoué les prévisions.

La figure 1.2 illustre bien ce phénomène de l'effet des montagnes sur les précipitations. La station météorologique de Rivière-aux-Écorces, sise à 1 000 m d'altitude en amont des bassins avec 262 mm de pluie enregistrées en 50 heures, et celle de Bagotville, sise à 200 m en aval avec 170 mm de pluie pendant la même période, affichent une différence de 92 mm due à l'orographie.

1.4. L'état de la forêt du bassin versant : coupes, feux et chablis

L'hypothèse a déjà été émise que la faible rétention de l'écoulement des eaux de pluie en milieu naturel peut être accentuée par les coupes forestières, les aires incendiées et autres perturbations (chablis, infestations, etc.). Des études seraient nécessaires afin de déterminer l'effet réel des interventions humaines et des perturbations naturelles en milieu forestier surtout pour les bassins supérieurs des territoires d'altitude où les sols sont plus minces et plus fragiles. Ces composantes sont mal connues

et auraient avantage à être incluses dans les modèles hydrologiques, autant pour les pluies diluviennes d'été et d'automne que pour les fontes rapides des neiges au printemps. Chose certaine, des milliers de glissements et de décrochements de terrain sont intervenus en milieu forestier sur les pentes abruptes et sont devenus, pour plusieurs années, autant de couloirs d'avalanche que de corridors d'érosion.

1.5. L'hydrographie du bassin versant : disposition des lacs et des rivières

Un bassin de dimension restreinte pour une pluie tropicale de longue durée : voilà, le constat d'une crue soudaine de piedmont, c'est-à-dire une crue tombant dans un fossé allongé (réservoir Kénogami) plutôt que sur une plaine alluviale d'épandage.

Un bassin non organisé pour recevoir cette quantité subite de pluie, le « réservoir » Kénogami a reçu une lame d'eau gigantesque (près de la moitié de la superficie de la réserve faunique des Laurentides) par les rivières Pikauba, aux Écorces, Chicoutimi et Cyriac. Un petit calcul analogique nous démontre qu'une lame d'eau de 250 mm d'épaisseur, c'est le contenu de 10 seaux d'eau au mètre carré, soit 10 000 000 de seaux au kilomètre carré ou 3 456 fois 10 millions de seaux pour le seul bassin versant de la rivière Chicoutimi (3 456 km²). Comme la superficie du lac-réservoir Kénogami est de 86 km², soit le quarantième de la superficie totale de son bassin versant de 3 456 km², chaque 25 mm de précipitation dans le bassin augmente le niveau du lac d'un mètre. Comme les précipitations ont été 10 fois plus élevé que ce chiffre, le réservoir Kénogami a donc reçu 10 mètres d'eau à évacuer. C'est énorme compte tenu qu'il était impossible de maintenir le niveau de l'eau à moins de 10 mètres du sommet des barrages.

Au même titre que les sols recouverts de forêts et tous les lacs naturels des hautes terres, ce réservoir était déjà « saturé » ou plein au moment de la crue. Avec ou sans ouvrages de régularisation des crues, les inondations étaient inévitables. Les barrages et les digues ayant tenu le coup, les populations ont eu le temps d'évacuer avant que la crue ne parvienne à contourner ou à déborder les ouvrages. Si une seule digue du réservoir Kénogami avait cédé, le scénario de la catastrophe de la conurbation du Haut-Saguenay aurait été encore plus dramatique. Il n'en fut pas de même pour d'autres bassins beaucoup plus petits dont celui de la rivière Ha! Ha! qui a vu sa crue décupler par l'arrivée soudaine d'un apport d'eau considérable provenant de la vidange d'un réservoir après la rupture d'une digue. À La Baie, ce sont 15 000 000 m³ des

23 000 000 m³ d'eau du réservoir Ha! Ha! qui ont passé dans la rivière. Peut-on imaginer ce qui se serait produit dans le milieu urbain de Chicoutimi et de Jonquière avec une vidange rapide de 200 000 000 m³ d'eau des 400 000 000 m³ du réservoir Kénogami ?

La figure 1.3 montre la localisation et la dimension des principaux bassins hydrographiques touchés par les inondations du Saguenay. La question demeure tout entière. Comment va-t-on continuer d'accommoder la reconstruction dans les zones d'inondations tout en augmentant la sécurité ? Le bassin de la rivière Ha ! Ha!, avec le sixième de la dimension du bassin du lac Kénogami, a fait la preuve des dommages que peut causer la rupture d'une digue ou d'un barrage. On devra simuler cartographiquement l'expansion et les débits de toutes les rivières au moment de la crue avec et sans la rupture des digues pour faire toute la lumière et informer la population.

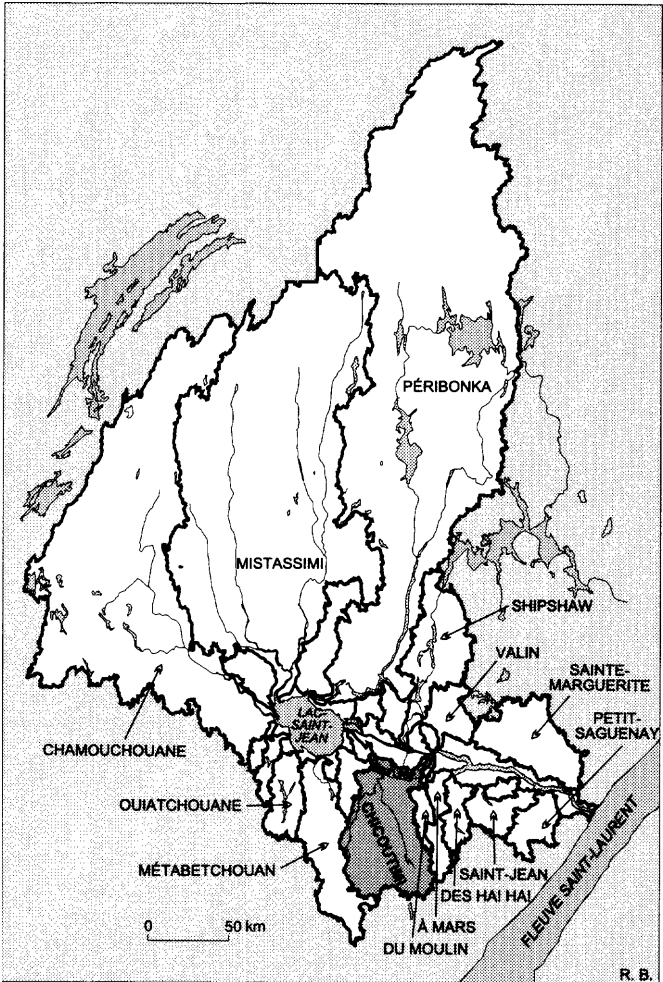
1.6. Le régime des précipitations du bassin versant hauteur, fréquence et durée

Dans un atlas de hauteur, fréquence et durée des pluies au Québec méridional, le Service de la météorologie du gouvernement du Québec a publié, en 1972, une série de cartes de pluie maximale probable pour des périodes de 5 minutes à 24 heures avec une probabilité de retour de 2 ans à 100 ans. Sur la plupart des cartes, on retrouve des caractéristiques similaires pour la région de la réserve faunique des Laurentides, au nord de Québec, avec des valeurs maximales probables les plus élevées du Québec pour à peu près toute durée et toute période de retour. De même, des valeurs relativement faibles apparaissent constamment pour la région du lac Saint-Jean et le haut Saint-Maurice.

On peut voir sur les cartes décrivant l'intensité, la fréquence et la durée des pluies pour le Québec méridional basées sur les données pluviométriques de 335 stations climatiques allant de 1901 à 1970 (figure 1.4), la probabilité qu'une pluie de 145 mm en 24 heures s'abatte sur la réserve faunique des Laurentides à tous les 100 ans. Il devient évident que le massif laurentien (réserve faunique des Laurentides) est l'endroit de prédilection pour les fortes précipitations au Québec, démontrant ainsi l'effet orographique de ses montagnes.

Le tableau 1.1 résume les statistiques de probabilité qu'une pluie de 24 heures accumule pour des périodes séparées de 50 à 100 ans des quantités d'eau semblables à celles qui ont atteint les réservoirs du Saguenay en juillet 1996. Une simple extrapolation de tendance probabiliste permet d'envisager que des pluies de 48 heures accumulant 290 mm

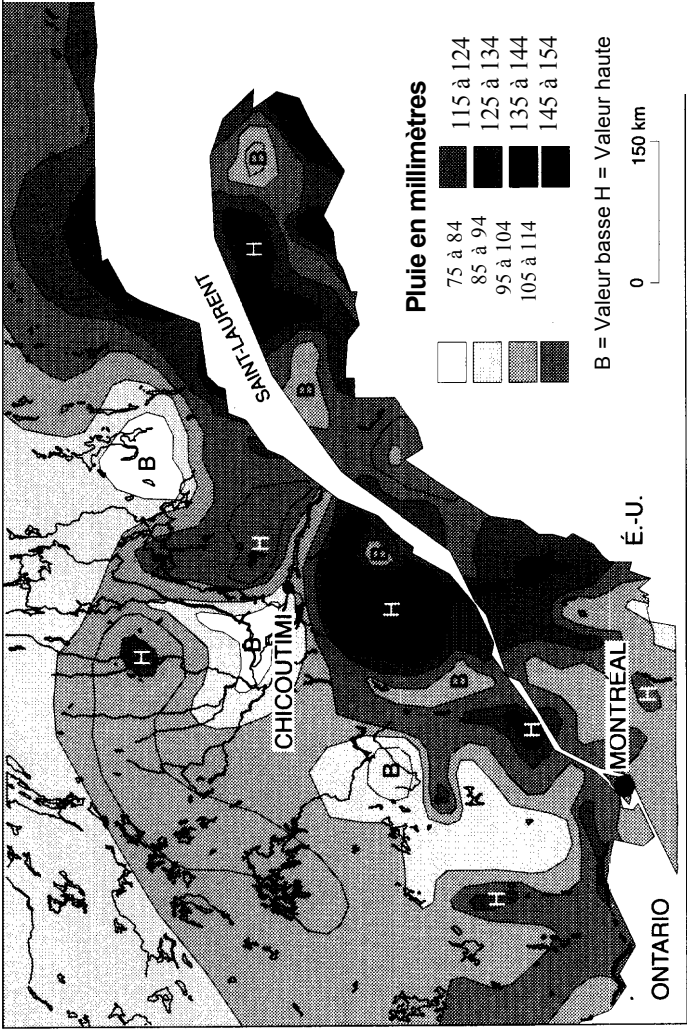
Figure 1.3
Grand bassin versant de la région hydrographique 06 du Saguenay



Numéro	Nom	Superficie en km ²
01	Petit Saguenay	806
02	Saint Jean	748
03	Éternité	1 882
06	Ha! Ha!	602
07	à Mars	653
10	Chicoutimi*	3 456
13	Belle-Rivière	497
28	Sainte-Marguerite	2 107

* Comprenant les rivières Pikauba, aux Écorces, Chicoutimi et Cyriac.
Source : Carte des bassins versants du Québec, MRN, Direction générale des eaux, Service des relevés, 1975.

Figure 1.4
Pluie maximale probable de 145 mm dans la réserve faunique des Laurentides pour une
durée de 24 heures et un retour de 100 ans



Sources : Service de la météorologie, Gouvernement du Québec, 1972.

Tableau 1.1

Hauteur, fréquence et durée des pluies au Québec méridional

Réserve faunique des Laurentides					
Pluie maximale probable en mm					
pour une durée de 24 heures et un retour de x années					
2 ans	5 ans	10 ans	25 ans	50 ans	100 ans
65 mm	85 mm	105 mm	125 mm	135 mm	145 mm

Source : Ministère des Ressources naturelles, Québec, 1972.

d'eau dans le bassin versant du Saguenay puissent survenir tous les 100 à 200 ans. Ainsi, l'hypothèse à l'effet que le dernier déluge au Saguenay remonterait à 10 000 ans est réaliste. Il y a 10 000 ans, il n'y avait pas encore de forêt au Saguenay et la mer Champlain recouvrait ce territoire qui reposait sous des centaines de mètres d'eau. Les rivières étaient extrêmement efficaces et charriaient d'énormes quantités de galets, de blocs et de gravier. Les terrasses d'argile marin qui émergeaient à peine de la mer allaient demeurer en mouvement pendant des milliers d'année avant que la forêt ne vienne leur donner la stabilité relative qu'on leur connaît aujourd'hui. Il en est de même des rivières et des lacs qui nous rappellent à l'ordre, surtout en période de crues.

1.7. Les modes d'occupation de l'espace localisation des établissements humains

- 1) Historiquement, les populations du Saguenay-Lac-Saint Jean se sont installées le long des cours d'eau, les seules voies de communication. Les crues automnales et printanières faisaient partie de la vie. On ne peut blâmer l'histoire.
- 2) Après le harnachement des rivières et la création des réservoirs Kénogami et Ha! Ha!, les populations sont restées plus ou moins aux mêmes endroits, protégées par les barrages, s'enhardissant même en modifiant graduellement le statut des chalets ou résidences secondaires en résidences permanentes souvent très cossues, avec accès à tous les services municipaux. La loi du marché et les promoteurs immobiliers ont fait le reste : les populations ont densément peuplé les plaines d'inondation et même les terrains argileux propices aux glissements de terrain.

- 3) En plus de construire des barrages dans les bassins hydrographiques, pour l'exploitation des ressources hydrauliques et forestières, l'urbanisation a modifié les lits d'écoulement naturel des rivières et des ruisseaux par des remplissages, déviations, contournements, détournements et canalisations.
- 4) De la fonction gagne-pain, les plans d'eau ont passé à la fonction loisir et récréation. Les gens ont oublié que Kénogami, Ha! Ha! et Saint Jean ne sont pas des lacs mais bien des réservoirs.

On a donc constaté que les rivières avaient la mémoire de leurs anciens lits (par exemple, le bassin de la rivière Ha! Ha!).

1.8. Les modes de gestion des réservoirs économie régionale, industrie et tourisme

Il y a eu enquête sur la rapidité d'intervention pour l'ouverture des barrages, sur l'accentuation des dommages causés par la rupture d'une digue et la vidange d'un réservoir. Il y a un conflit d'intérêt flagrant entre la gestion des eaux pour l'hydroélectricité, pour l'industrie de transformation de la forêt et de l'aluminium et pour l'utilisation des plans d'eau pour la villégiature et le tourisme. La région du Saguenay-Lac-Saint Jean est une région laboratoire pour le développement durable. L'eau et le rétablissement des rivières seront à l'ordre du jour de la décennie.

Les eaux du versant sud du Saguenay se sont retrouvées dans un labyrinthe et un réseau artificiel très complexe d'une quinzaine de barrages, de digues, de remblais, de canalisations et de détournements. Plusieurs de ces ouvrages étaient inconnus du public et leur entretien était, en réalité, négligé. L'enquête publique sur la gestion de ces ouvrages lors des crues a fait la lumière sur des modes de fonctionnement et d'entretien à réviser avec pour objectif une gestion intégrée par bassin.

Les organismes de regroupement des citoyens tels que les MRC et les municipalités verront l'urgence de reprendre en main l'aménagement de leurs territoires et exigeront des gouvernements de véritables politiques de gestion de l'eau au Québec. Le thème du forum d'octobre 1996 sur les inondations, « La reconstruction et la gestion du milieu, pourrait-on faire mieux ? », et le rapport de la Commission Nicolet sont fort éloquentes à ce sujet.

1.9. La perception de l'environnement espace perçu *versus* espace réel

Les inondations de juillet 1996 représentent une catastrophe relative. Comme pour le tremblement de terre de 1988, au même moment, on décomptait un million de sans-abri et 700 morts en Chine par suite d'inondations, de même que 320 morts au Burundi.

Ainsi, sans le déluge de ce samedi 19 juillet 1996, la liste des morts sur les routes aurait été plus longue que celle des décès causés par les inondations durant cette dernière fin de semaine des vacances de la construction.

Les feux de forêt du printemps ont vite été oubliés. Plus de 1 200 feux avaient dévasté un total de 698 000 hectares pendant le mois de juin, en 1995, et plus de 1 100 avaient rasé 627 000 hectares en juin 1996. Ces espaces avaient été la proie de plusieurs feux historiques qui avaient ravagé la région en 1870.

Cependant, lorsque des lieux habités sont directement touchés par une catastrophe naturelle, il y a une crise chez le citoyen entre l'environnement perçu (sécurité relative d'un lieu de la planète considéré comme sûr) et l'environnement réel (la nature qui n'est pas soumise à la même chronologie que l'être humain).

Des études d'impacts psychosociaux et comportementaux sont en voie de réalisation, comme pour toutes les grandes catastrophes naturelles planétaires. Ces travaux tentent de connaître les attitudes et les actions des gens selon la gravité des dommages subis, les lieux habités, les composantes sociales des individus afin d'apporter des correctifs dans les mesures d'urgence et les services communautaires et d'aide psychologique que commandent ces grands malheurs.

2. DES LEÇONS À TIRER

- L'être humain qui, pendant sa courte vie, habite la planète pour une période moyenne de 75 ans a trop souvent l'habitude de juger de la récurrence des phénomènes naturels extrêmes selon sa propre chronologie d'existence. Le développement actuel des sciences de la Terre et de l'atmosphère, de l'histoire des événements humains et naturels, de l'histoire des climats (paléoclimatologie, dendrochronologie, paléolimologie, palynologie) est suffisamment avancé pour éclairer les citoyens et leurs élus responsables de l'aménagement d'un territoire, afin

que ces derniers prennent en considération la connaissance des événements anciens dans la gestion de l'urbanisation et du territoire.

- Plus concrètement, l'atlas de la hauteur, de la fréquence et de la durée des pluies au Québec méridional produit en 1972 par le Service de la météorologie du MRN du gouvernement du Québec prédit clairement qu'une pluie maximale probable de 65, 85, 105, 125, 135 et 145 mm pour une durée de 24 heures et un retour de 2, 5, 10, 25, 50 et 100 ans respectivement peut s'abattre sur la réserve faunique des Laurentides au sud du réservoir Kénogami (figure 1.4). Avec les accentuations des phénomènes météorologiques causées par le changement global maintenant connu, la récurrence, dans les 50 prochaines années, d'un déluge semblable à celui de l'année 1996 est envisageable.
- Le temps où les gestionnaires de barrages et les planificateurs urbains observaient une grande discrétion quant aux risques technologiques et aux dommages que pouvaient causer aux établissements humains des catastrophes météorologiques ou géomorphologiques, sous prétexte de ne pas alarmer la population, est maintenant révolu. Le citoyen de l'an 2000 est un citoyen éclairé, ou qui veut l'être, et qui tient à le demeurer. Il devra dorénavant avoir droit de regard en matière de gestion des barrages et autres ouvrages par le biais des municipalités et des MRC. Optimalement, il devra donc être renseigné, au moyen de cartes et autres documents géographiques pertinents, des risques calculés qui font partie de son milieu de vie, et cela autant à l'école, au travail qu'à domicile. Tout le monde devra savoir où se situent les limites des zones et des plaines inondables, des terrains fragiles et des sols vulnérables non urbanisables. Ainsi, aucun promoteur en économie de marché ne pourra modifier ces limites sans motifs scientifiques et techniques valables, et cela, toujours en consultant les citoyens. Il devra en être ainsi pour tous les autres risques technologiques et naturels.
- Il est devenu évident, à voir le succès remarquable des services de protection civile, d'évacuation, d'hébergement et d'aide par les divers corps policiers, militaires et civils, que l'expérience du glissement de terrain de Saint Jean-Vianney, en 1970, et celle du tremblement de terre de 1988 ont porté des fruits. Des dispositions avaient été prises et des comités de protection civile coordonnés avaient été mis sur pied afin de parer à

toute éventualité. Il en sera de même pour la gestion des barrages et de l'eau lorsque nous aurons tiré des leçons des bons coups et des erreurs commises lors des inondations de juillet 1996.

- Enfin, les poursuites judiciaires, la chasse aux sorcières et la course aux machines à pluie ne feront que différer le véritable débat social.

BIBLIOGRAPHIE

ANONYME (1996). « Construire pour l'avenir », *Le Quotidien*, édition spéciale, 22 août, 32 pages.

BERNIER, Yvon (1996). « Des spécialistes analysent le déluge. Un système dépressonnaire explosif », *Le Progrès-Dimanche*, 28 juillet, p. A24.

ENVIRONNEMENT CANADA (1996). *Réduction des dommages dus aux inondations*, Le programme RDI, 6 pages.

ENVIRONNEMENT CANADA (1996). *L'eau - Sa gestion*, Direction générale de la conservation des écosystèmes, <http://www.rio.net/hycosaoc>, 12 pages

FERLAND, M.-G. et R.-M. GAGNON (1972). *Atlas de hauteur, fréquence et durée des pluies au Québec méridional*, Québec, Ministère des Richesses naturelles, Direction générale des eaux, Service de la météorologie, 66 pages.

FOURNIER, Bernard (1996). *Cartographie des zones inondables dans les schémas d'aménagement révisés : représentation sommaire ou délimitation précise ?* L'aménagiste, la convention Canada-Québec, 2 pages.

LEMIEUX, Gilles-H., Daniel BÉGIN et Raymond BÉGIN (1996) *Millésime... Déluge 1996*, Image satellitaire NOAA-14, 20 juillet 1996, 18 h GMT, STAR/IMSAT, Laboratoire de télédétection, UQAC, carte 40 x 100 cm.

QUÉBEC (1996). *Gestion des réservoirs publics. Gestion du lac Kénogami et des autres lacs-réservoirs. Crue des 19, 20 et 21 juillet 1996*, Rapport, Environnement et Faune, Québec, 80 pages.

STATION MÉTÉOROLOGIQUE DE BAGOTVILLE ET MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE (1996). *Régime des pluies*, 19-21 juillet 1996.

2

La sécurité civile au lendemain des inondations

Christian Morency
Université du Québec à Chicoutimi

Juillet 1996: les événements malheureux qui se sont alors produits resteront à jamais gravés dans la mémoire collective des Québécois. Ces événements, qui ont secoué l'ensemble du Québec, ont touché, de près ou de loin, des milliers de personnes. Dès les premières heures de ce qui allait devenir une catastrophe, des intervenants ont dû agir rapidement afin d'assurer la sécurité civile, ce qui les a amenés à mettre en branle une série de mesures et de procédures d'urgence pour faire face à un tel état de crise.

L'analyse que nous présenterons ici de la planification de la sécurité civile lors de ces événements se réalisera en trois étapes. D'abord, nous rappellerons la teneur de la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* et donnerons un aperçu de la planification de la sécurité civile au Québec. Par la suite, nous décrirons de façon sommaire les diverses actions entreprises en réponse aux événements de juillet 1996. Enfin, nous proposerons quelques réflexions critiques sur ces événements et sur la sécurité civile au Québec.

Pour nous, il n'est aucunement question de critiquer ce qui a été fait ou de nous étendre sur ce qui aurait dû l'être, nous visons plutôt à tirer certaines leçons d'une situation extrêmement difficile à gérer afin d'adapter nos procédés dans le cadre d'une planification stratégique de l'avenir. Comme il est mentionné dans le chapitre 9 du rapport de la Commission Nicolet, le « déluge [du Saguenay] appelle une réflexion en

profondeur sur la manière dont les risques majeurs sont gérés à l'échelle des municipalités, des industries, des régions et de l'ensemble du territoire québécois ».

Ce document fut originalement rédigé en avril 1997. Depuis, de nombreux désastres se sont produits démontrant très bien les différentes menaces que recèlent les éléments naturels. Les inondations en Alberta et aux États-Unis, la « tempête » du verglas à Montréal et les bouleversements engendrés par El Niño à l'échelle mondiale, notamment aux États-Unis, où inondations et sécheresses menacent considérablement l'équilibre « naturel » souhaité par l'homme, ne sont que des exemples. Enfin, ce texte ne tient pas compte de ces événements récents qui soulèvent les mêmes interrogations. N'oublions pas que le « déluge du Saguenay », comme on l'a appelé, n'est qu'un de ces nombreux sinistres qui suscitent un égal intérêt dans la mesure où la sécurité civile est concernée au premier chef par ses activités de secours et de protection.

1. LA PROTECTION CIVILE AU QUÉBEC

1.1. *La Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*

La *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* définit les éléments suivants : l'interprétation et l'application de la Loi et la constitution du Bureau de la protection civile, les fonctions du ministre, l'état d'urgence. De plus, elle apporte des précisions en ce qui concerne les fonds de secours aux personnes sinistrées, l'assistance financière, la réglementation, les dispositions générales et diverses, et enfin, les dispositions transitoires et finales.

Cette loi définit au chapitre I intitulé « Interprétation et application », entre autres, les termes suivants

Mesures d'urgences: les moyens d'intervention, lors d'un sinistre, pour préserver la vie des personnes, leur apporter secours, sauvegarder des biens ou pour atténuer les effets du sinistre.

Sinistre: un événement grave, réel ou attendu prochainement, causé par un incendie, un accident, une explosion, un phénomène naturel ou une défaillance technique, découlant d'une intervention humaine ou non, qui, par son ampleur, cause ou est susceptible de causer la mort de personnes, une atteinte à leur sécurité ou à leur intégrité physique ou des dommages étendus aux biens.

La constitution du Bureau de la protection civile du Québec est prévue à la section I du chapitre II. La deuxième section de ce chapitre définit les fonctions du ministre de la Sécurité publique quant à l'application des procédures prévues par la Loi. En somme, il a pour principales fonctions d'élaborer et de proposer des politiques de prévention de sinistres et des mesures d'urgence à prendre en toute situation similaire, enfin de mettre en oeuvre ces politiques et d'en assurer la coordination. Il peut en outre requérir des divers organismes gouvernementaux, des ministres, des corporations municipales de relever les risques de sinistre par rapport à leurs activités et à leur contexte géographique. En ce sens, il peut exiger la préparation de plans de prévention des sinistres et de mesures d'urgence ainsi que l'identification du responsable de ces activités en cas de sinistre. Ces divers plans sont sujets à l'approbation du ministre.

La Loi prévoit au chapitre III intitulé «État d'urgence», les processus permettant au gouvernement de décréter l'état d'urgence pour une période ne pouvant excéder trente jours. Le ministre peut également décréter un état d'urgence pour une période ne pouvant excéder deux jours. À la suite d'un décret d'état d'urgence, le ministre peut requérir la mise en application de plans et de programmes spécifiques de mesures d'urgence. Enfin, c'est le gouvernement qui a le pouvoir de mettre fin à l'état d'urgence décrété.

Au chapitre IV est prévue l'instauration de fonds de secours aux personnes sinistrées chargés de recueillir des dons du public afin de les distribuer, au Québec ou ailleurs, à des personnes ayant subi des préjudices en raison d'un sinistre. Y sont définies également l'organisation financière et la composition du conseil administratif. Le chapitre VI, quant à lui, établit la possibilité pour le gouvernement de réglementer les normes à respecter dans les plans et programmes de prévention des sinistres. De plus, le chapitre V prévoit la participation du gouvernement dans l'attribution d'aide financière.

Le chapitre VII fait état de l'instauration de dispositions générales et diverses pouvant favoriser l'application de la Loi, l'instauration de système d'indemnisation et d'exonération. Ce chapitre charge également les municipalités d'établir un service de protection civile qui devra assumer la prévention des sinistres, la préparation et l'application de mesures d'urgence. Enfin, dans le chapitre VIII sont énoncées les dispositions transitoires et finales quant à l'application de la Loi et du paiement des dépenses.

1.2. La Sécurité civile

Il s'agit essentiellement de l'ensemble des organismes et activités dont l'intervention a pour but d'éviter qu'un sinistre ne se produise, d'en réduire les effets, d'assurer la protection des personnes, de sauvegarder les biens et, enfin, de favoriser un retour à la vie normale après de tels événements. La planification de la sécurité civile est une démarche visant l'organisation de mesures d'urgence par un organisme, une entreprise, une municipalité, une région, etc.

1.3. La planification de la sécurité civile au Québec

Les municipalités assument la sécurité des personnes et des biens sur leur territoire en assurant des services de base tels que la police, la protection contre les incendies, le secourisme et le sauvetage. Bien que les buts de certains de ces services soient définis dans des lois provinciales, il reste que ce sont les municipalités qui ont généralement la responsabilité de la sécurité civile.

Cependant, la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* stipule que c'est le ministre qui est responsable de l'élaboration, de la proposition et de la mise en oeuvre d'une politique de prévention et d'identification des mesures d'urgence ainsi que de leur mise en application. En réalité, il semble que ce soit plus particulièrement les municipalités qui doivent en assumer la responsabilité.

Lors d'un sinistre, les municipalités doivent donc répondre rapidement par une coordination des énergies déployées et, éventuellement, se charger de demander une aide extérieure. Comme en principe, aucune municipalité n'est à l'abri d'un sinistre, il est important que soient planifiées des mesures spéciales de sécurité civile. La planification de la sécurité civile doit permettre à la municipalité d'agir rapidement afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens.

Depuis la création de la Protection civile du Québec en 1961, les municipalités élaborent leur planification à l'aide de conseillers en sécurité civile qui ont accumulé expertise et expérience dans le domaine. Aujourd'hui, la Direction régionale de la sécurité et de la prévention a le devoir de mettre à la disposition des municipalités des conseillers expérimentés pour les aider dans leur planification. C'est ainsi que peuvent être réalisés diagnostics, plans d'intervention, évaluations et validation. Mais qu'en est-il réellement ?

En fait, la Direction régionale de la sécurité et de la prévention, par ces outils de planification, vise principalement l'autonomie des

municipalités dans l'élaboration de diagnostics de situation, dans la planification de mesures appropriées tout en favorisant des relations étroites entre municipalités pouvant avoir à faire face à des situations similaires. N'ayant aucun égard pour les limites territoriales définies par l'homme, un sinistre peut toucher plusieurs municipalités, voire plusieurs MRC ou plusieurs régions.

Il va sans dire que les diverses monographies élaborées par la Direction régionale de la sécurité et de la prévention le sont en fonction de leur cadre géographique environnant et peuvent être utilisées par d'autres municipalités pour leur propre planification.

Travaillant en étroite collaboration avec les MRC, la Direction régionale de la sécurité et de la prévention est appelée à commenter les schémas d'aménagement du territoire. Il en est de même des projets du ministère de l'Environnement et de la Faune qui peuvent être soumis au Bureau d'audience publique sur l'environnement.

De plus, une planification éclairée doit être réalisée en étroite collaboration avec des partenaires industriels et institutionnels afin d'améliorer la sécurité des citoyens. En somme, il s'agit de susciter une coopération entre les divers acteurs dans la coordination des plans et des mesures d'urgence. Il est de même souhaité qu'il y ait une planification conjointe entre le secteur municipal, le secteur industriel et le secteur de l'enseignement. Ainsi, *Le manuel de base de la sécurité civile au Québec* recommande que le comité municipal chargé de la planification et de la sécurité civile ne soit pas exclusivement composé d'intervenants dans le domaine mais également de représentants de citoyens.

Une planification conjointe entre les municipalités et les industries permet en outre l'élaboration de plans d'urgence dans l'éventualité d'une catastrophe industrielle. Il en est de même entre la municipalité et un établissement d'enseignement, ce dernier possédant un plan d'évacuation, il devient essentiel de mettre en relation les divers plans d'évacuation prévue pour parer à toute éventualité en situation de crise. De plus, les établissements d'enseignement deviennent généralement des centres d'hébergement et de services aux sinistrés.

La Direction générale de la sécurité et de la prévention se voit donc chargée, outre des activités régulières de sécurité telles que services policiers et services d'incendie, des mandats suivants : planifier des mesures et des activités reliées à la sécurité civile pour ensuite voir à leur mise en oeuvre ; mettre sur pied des services d'expertise; assurer une prévention appropriée par la production d'avis et de conseils.

La Direction de la sécurité civile et des régions se voit également attribuer, par la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de*

sinistre, le mandat d'assurer la mise en place de mesures et d'activités visant à prévenir un sinistre. De façon plus précise, il s'agit d'élaborer des politiques et des programmes afin d'établir des ententes, de fournir de l'expertise et d'assurer un soutien à une clientèle dans le domaine de la sécurité civile, de coordonner des interventions gouvernementales lors d'un sinistre; de concevoir et de gérer les programmes d'assistance financière ; d'assurer les services-conseils en matière de sécurité civile, d'incendie et d'affaires policières.

En ce qui a trait aux études portant sur les risques de rupture de barrage ou de digue, la Commission Nicolet a bien fait ressortir l'importance de discuter davantage des « risques encourus et des conséquences de la présence et du mode de gestion des ouvrages de retenue des eaux sur le territoire d'une localité ou d'une région ». La Commission souligne donc qu'une attitude de transparence doit être observée dans la gestion des risques reliés aux ouvrages de retenue des eaux.

En outre, cette commission a tracé un portrait plutôt sombre de la planification de la sécurité civile au Québec. En effet, dénombrant plus 1 400 municipalités au Québec, la Commission relève qu'environ 1 000 municipalités ne possèdent toujours pas de plan d'urgence et que la moitié de celles qui en possèdent un ne le tiennent pas à jour. En somme, il est reconnu que de nombreuses petites municipalités n'ont pas les moyens d'élaborer un plan d'urgence approprié.

Par ailleurs, la formation en sécurité civile a largement été assurée par le gouvernement fédéral jusqu'en 1993, date à laquelle « le Conseil canadien des ministres responsables de la protection civile approuvait [...] une stratégie de rapatriement de la formation dans les provinces et les territoires ». La Commission a dénombré trois catégories de formation accessibles au Québec: une formation dite « de base » destinée aux intervenants des ministères concernés, une formation de gestion, destinée aux élus municipaux, et, enfin, une formation aux interventions de terrain destinée aux membres d'organisations gouvernementales, municipales ou à toute personne désirant y participer.

2. LES ÉVÉNEMENTS DE JUILLET 1996 - LES PLUIES DILUVIENNES

2.1. Les rapports de situation - Ce qui a été réalisé et observé

Nous tenterons de résumer en quelques pages la situation critique devant laquelle la sécurité civile s'est retrouvée au lendemain du déluge.

À l'aide des quelques rapports de situation auxquels nous avons eu accès, nous dresserons un portrait des effets de ce sinistre sur la population, des problèmes rencontrés et des solutions imaginées par les intervenants. Cet exercice rendra compte de l'ensemble des actions entreprises afin de faire face à cette situation d'urgence.

Les premiers rapports officiels sont datés du 20 juillet et font état de nombreux problèmes vécus dans plusieurs localités du Québec : évacuation de la population de certains secteurs urbains, voies de transports rendues inutilisables, voire totalement détruites, ponts emportés et infrastructures routières menacées, organisation de centres d'hébergement et ce, dans de nombreuses régions du Québec.

Au Saguenay-Lac-Saint Jean, différentes mesures sont mentionnées dans ces premiers rapports pour tenter de remédier à diverses problématiques, notamment de nombreux problèmes de communication entre les municipalités et, vraisemblablement, entre les divers intervenants appelés à répondre à cette situation d'urgence. Afin de résoudre les problèmes de communication et de pannes d'électricité, on prévoit l'installation de génératrices et on souligne l'importante pénurie d'eau potable, étant donné la gravité de la situation dans certains secteurs de Chicoutimi, de Jonquière et de La Baie, où certaines zones résidentielles ont totalement été évacuées.

Si ces rapports font état de la situation, ils ne décrivent cependant que très peu, voire pas du tout, les procédures concrètes suivies pour corriger certaines situations dont, par exemple, les problèmes de communication. De façon générale, les communications sont réalisées par téléphone cellulaire, mais il est parfois impossible d'établir quelque contact que ce soit en raison de la faible portée des ondes de cet appareil de communication et du manque flagrant de structure communicationnelle appropriée, coupole réceptrice et émettrice. Par conséquent, l'isolation de certaines municipalités est complète et c'est le cas, notamment, de la municipalité de L'Anse-Saint Jean.

Selon ce rapport, environ 4 500 personnes ont été évacuées et/ou isolées des zones à risque dans les diverses municipalités du Saguenay et du Lac-Saint-Jean. On mentionne qu'on a procédé, entre autres, à l'ouverture du barrage de Laterrière et à l'envoi d'équipes spécialisées afin de rétablir les services publics d'électricité, de téléphone et d'eau potable. Des équipes de la Croix-Rouge ont été réparties dans les secteurs touchés afin de répondre aux divers besoins des populations évacuées, notamment sur le plan émotionnel. Enfin, ces premiers rapports de situation, datant du 20 juillet, rappelons-le, font état d'une situation

critique sur l'ensemble du territoire québécois. Seulement pour cette journée, on relève huit rapports officiels de l'état de la situation.

Les rapports de situation du 23 juillet signalent certaines opérations de restauration à la « vie normale ». Des établissements scolaires offrent des espaces d'hébergement et un service de soutien médical, psychologique et social est maintenu en permanence pour les personnes évacuées. Le besoin en eau potable dans l'ensemble des foyers du Saguenay est comblé par la distribution de 100 000 litres d'eau. On relève également l'évacuation de vacanciers et d'employés d'industries forestières toujours isolés en forêt. Les zones évacuées sont étroitement surveillées par les divers corps de police et des agences de sécurité privées. On procède à la mise sur pied d'un fond gouvernemental d'assistance afin de répondre aux divers besoins financiers des personnes évacuées et/ou isolées qui sont dénombrées à environ 12 500; plus de 2 000 résidences sont détruites ou inondées dans toute la région du Saguenay, selon ce rapport.

Ces divers rapports rendent compte des personnes évacuées, isolées, des résidences endommagées, inondées ou totalement détruites, et des résidences évacuées. On comprend que, dès le 24 juillet, ces rapports sont utilisés à des fins administratives pour l'attribution de fonds d'assistance, car on ne tient plus compte du nombre de personnes évacuées mais principalement du nombre de résidences évacuées et de celles qui l'ont été pendant plus de 14 jours. Les rapports de situation du 23 et 24 juillet font état de réintégration, mais il s'avère difficile d'évaluer le nombre de personnes évacuées en raison des modifications dans la rédaction de ces rapports.

Le rapport du 25 juillet est l'un des plus précis quant aux diverses évaluations. Il donne notamment le nombre approximatif de personnes qui ont réintégré leur foyer sur l'ensemble du territoire, soit environ 8 000, et le nombre approximatif de personnes évacuées, soit environ 12 000; 700 enveloppes d'aide financière ont été distribuées aux évacués ; 2 200 personnes ont été réintégréées dans la seule municipalité de Jonquièrre où l'on dénombre près de 400 résidences entièrement ou partiellement détruites, nécessitant par le fait même une évacuation de plus de 14 jours; 550 personnes ont réintégré leur domicile à Laterrière et on prévoit une réintégration progressive de 800 personnes dans les prochains jours.

À L'Anse-Saint Jean, ce rapport du 25 juillet signale la réintégration d'environ 400 à 500 personnes et la destruction d'une cinquantaine de résidences entraînant l'évacuation de 125 personnes pendant plus de 14 jours. Quarante familles, soit près de 150 individus, ont réintégré leur domicile à La Baie où l'on maintient l'évacuation de plus de

2 500 personnes pendant les prochains jours. Les pertes pour les particuliers s'élèvent à 10 millions de dollars, pour les commerces à 5 millions et, pour les infrastructures municipales, à 50 millions pour la seule municipalité de La Baie.

À Chicoutimi, on note la réintégration de plus de 1 800 personnes et celle de plus de 1 600 autres dans les jours qui suivent. Les résidences de plus de 500 personnes sont évaluées comme ayant nécessité des évacuations de plus de 14 jours.

Le rapport de situation du 26 juillet met à jour les données des rapports du 23 au 25 juillet en mentionnant que 14 000 personnes ont dû être évacuées et que 9 000 d'entre elles ont déjà réintégré leur domicile. Plus de 1 180 enveloppes d'aide financière ont déjà été distribuées aux diverses personnes qui devront être évacuées plus de 14 jours. On rapporte des pannes d'électricité en certains endroits et un manque généralisé d'eau potable dans la majorité des grandes villes du Saguenay. La réintégration des domiciles s'est effectuée dans l'ensemble du territoire jugé non à risque, mais le secteur de Grande-Baie demeure évacué. À Chicoutimi, environ 3 000 personnes ont pu retourner chez elles et 500 devraient pouvoir le faire sous peu.

Dans le rapport de situation du 28 juillet, on apprend que l'évaluation des dommages aux infrastructures municipales de L'Anse-Saint Jean s'approche des 40 millions de dollars. Le rapport de situation du 29 juillet rectifie les données consignées jusque-là dans les divers rapports de situation du 23 au 28 juillet en mentionnant un nombre d'évacuations s'élevant à près de 15 000 personnes dont 10 500 ont pu réintégrer leur foyer ; 1 378 versements d'aide financière ont été effectués depuis le 23 juillet, 461 logements ont été totalement détruits et 839 autres, endommagés. À La Baie, 1 500 personnes demeurent évacuées, mais on note une réintégration d'environ 2 000 personnes.

Le rapport de situation du 30 juillet révisé certaines données de celui du 29 juillet en indiquant que 11 500 personnes sur 16 000 ont pu réintégrer leur domicile. Le nombre des versements d'aide financière demeure inchangé, soit 1 378. Les mêmes données apparaissent dans le rapport du 31 juillet, lequel fait également état de la mise sur pied de bureaux locaux d'aide aux sinistrés. On souligne la présence dans la région de 14 firmes d'experts en sinistre et un point de presse est prévu pour le 1^{er} août au cours duquel le ministre de la Sécurité publique expliquera les modalités d'application et le contenu du programme d'aide financière aux municipalités.

Le rapport de situation du 2 août dresse un tableau général des divers dommages causés aux municipalités et régions sinistrées. Au total, 81 municipalités réparties dans 13 MRC sont concernées et 65 d'entre elles rapportent des bris majeurs aux infrastructures municipales: 39 municipalités sont situées au Saguenay-Lac-Saint-Jean ; 5 municipalités, dans la région de Québec et de Chaudière-Appalaches ; 17 municipalités, dans la région de la Mauricie-Bois-Francs ; 19 municipalités, dans la région de la Côte-Nord; 1 municipalité, dans la région de l'Outaouais. Par conséquent, six régions en tout ont été affectées par ce déluge de juillet.

Enfin, le rapport de situation du 9 août, tout en soulignant les effets des pluies abondantes des 8 et 9 août, fait état de 1 200 familles éprouvées par les pluies diluviennes du 19 et 20 juillet et mentionne que de l'aide financière a été apportée dans les jours suivants.

Après avoir analysé une vingtaine de rapports de situation, il nous apparaît important de souligner l'urgence d'adopter, pour tout le Québec, une grille permettant de mieux rendre compte de telles situations. En effet, certains rapports faisaient mention de données contradictoires qui rendaient, d'une part, l'analyse difficile et, d'autre part, l'interprétation, impossible. Il faudrait donc élaborer une grille de situation en cas de sinistre où nous pourrions retrouver le type d'informations nécessaires aux divers ministères et intervenants. En fait, l'élaboration du premier plan d'aide financière a eu, à notre avis, une influence positive sur la rédaction des rapports. Par conséquent, il serait bon de disposer d'une grille de base établissant toutes les données statistiques et financières le plus clairement possible.

Nous devrions donc retrouver dans cette grille et dans ces rapports les indications suivantes :

- la date et l'heure de rédaction,
- l'endroit,
- l'objet du rapport,
- le nombre de personnes évacuées,
- le nombre de familles évacuées,
- le nombre de domiciles évacués,
- le nombre de personnes réintégrées,
- le nombre de familles réintégrées,
- le nombre de domiciles réintégrés,
- le nombre de structures privées détruites,

- le nombre de structures privées endommagées,
- le nombre de structures publiques détruites,
- le nombre de structures publiques endommagées,
- l'évaluation des dégâts du secteur privé et public,
- les diverses actions entreprises,
- les divers problèmes rencontrés,
- le nom des intervenants responsables du secteur,
- les divers organismes privés et publics de sécurité appelés à sécuriser les zones touchées, etc.

En somme, l'élaboration d'une grille d'analyse favoriserait une compréhension globale de la situation tout en rentabilisant les actions entreprises en raison de l'efficacité accrue.

2.2. Les décrets

Afin de répondre à l'urgent besoin de ressources financières dès les premiers jours du déluge, le gouvernement du Québec a débloqué des fonds d'aide financière comme le stipule la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*. Ainsi, le gouvernement du Québec offrait, d'une part, une aide financière aux individus touchés par le déluge et, d'autre part, la possibilité, pour une première fois, de partager les coûts engendrés par l'ensemble des actions entreprises pour assurer la sécurité civile des diverses populations. Il n'est pas dans notre intention d'analyser chacun des décrets adoptés dans le cadre de cet événement mais d'examiner ceux qui nous semblent les plus intéressants au regard de leur originalité, de leur composition et de leurs effets. C'est ainsi que nous avons sélectionné une dizaine de décrets.

Contrairement aux rapports de situation, les décrets que nous avons analysés avaient une présentation uniforme à peu de choses près. Ainsi, chaque décret indiquait la situation qu'il visait avant de préciser les effets et les secteurs géographiques d'application.

Le premier décret analysé, soit le décret 932-96, ordonnait essentiellement l'adoption du programme d'assistance temporaire de dépannage humanitaire relatif aux pluies diluviennes survenues les 19 et 20 juillet 1996. Ce programme d'assistance visait principalement les sinistrés évacués qui éprouvaient un urgent besoin d'aide financière pour se procurer de la nourriture, des vêtements et un logement. Cette demande d'aide financière devait être soumise dans les 30 jours suivant l'adoption du décret. Ce décret prévoyait, entre autres, l'objet de l'assistance financière,

l'admissibilité, soit les conditions d'admission, et le calcul de l'aide financière versée dans le cadre de ce programme, soit environ 2 500 \$, et les diverses modalités de versement de cette somme. Enfin, on y présentait la liste des différentes MRC visées.

Le second décret analysé, le décret 935-96, ordonnait l'adoption d'un programme d'assistance financière spécial dans le cadre des pluies diluviennes survenues les 19 et 20 juillet. Cette demande devait être déposée dans les 75 jours suivant l'adoption de ce nouveau programme qui prévoyait, entre autres :

- l'objet du programme,
- les conditions préalables,
- les préjudices admissibles dans le cadre de ce programme,
- la valeur de l'aide financière,
- le cas de faillite,
- l'aide financière à titre personnel,
- les conditions d'octroi,
- les modalités de versement,
- la réalisation des travaux.

Notons également la mention dans ce décret d'un droit à la révision, à l'expiration des délais, à l'exclusion ainsi que la liste des différentes MRC visées.

Le décret suivant, le décret 973-96, ordonnait l'adoption d'un programme d'assistance financière spécifique et spécial concernant les dommages causés aux entreprises par les pluies diluviennes survenues les 19 et 20 juillet. Les demandes d'aide financière devaient être présentées dans les 75 jours suivant l'adoption du décret. Peu de modifications sont énoncées quant à l'application de ce décret comparativement au décret 935-96.

Le décret 975-96, adopté le 7 août 1996, marque en partie la fin des activités du Bureau de la sécurité civile en ce qui concerne les effets des pluies diluviennes du mois de juillet. En effet, ce décret prévoit la création du Bureau de reconstruction et de relance économique des régions sinistrées et précise les différents mandats que cet organisme devra assumer. Le décret présente également le directeur général et le responsable administratif de ce bureau, soit M. Pierre Gauthier, tout en faisant mention du soutien des différents ministères, des modalités des responsabilités au regard du soutien financier et administratif. La durée du mandat de ce bureau est de deux ans.

Comme nous l'avons mentionné, la création du Bureau de la reconstruction modifie grandement les structures institutionnelles formant le centre de cet événement qu'est le déluge et ses conséquences. En effet, alors que le Bureau de la sécurité civile devait tenter de résoudre les différents problèmes résultant du sinistre dans l'immédiat, le Bureau de la reconstruction et de la relance économique vise à répondre à un besoin non moins présent mais projeté dans le futur.

Les décrets 1023-96 et 1446-96, datés respectivement du 14 août et du 20 novembre 1996, ordonnent l'adoption de deux programmes d'assistance financière relatifs aux pluies diluviennes et abondantes des 8 et 9 août et du 8 et 9 novembre. Chaque demande d'aide devait être transmise dans les 75 jours suivant la désignation de la municipalité sinistrée par le décret 1023-96 et dans les 75 jours suivant l'adoption du décret, dans le cas du décret 1446-96.

CONCLUSION

La première partie de notre analyse visait à décrire les mesures actuelles prévues par le gouvernement et les municipalités dans l'éventualité d'un sinistre. À la lumière de cette brève analyse, il apparaît clairement que l'identification des rôles des intervenants est mal définie par la Loi et que celle-ci ne prévoit pas d'intervenant réellement capable de répondre de la situation et d'y faire face. D'une part, on confère au ministre de la Sécurité civile des pouvoirs qui devraient plutôt être attribués aux municipalités, voire aux MRC ou aux régions puisque les cadres géographiques, institutionnels, régionaux et environnementaux varient pour chacune d'elles. D'autre part, à la lumière des événements dont nous avons été témoins, il semble évident que le ministre délègue à des intervenants les véritables responsabilités.

Nous pensons donc que ces intervenants devraient être renseignés le mieux possible sur les diverses possibilités de sinistres, même catastrophiques et irréalistes, pouvant survenir sur leur territoire, voire sur le territoire québécois, afin qu'ils puissent agir avec célérité. Il ne faut toutefois pas voir ici une suggestion ayant pour visée la décentralisation exagérée de la planification, car la communication des expertises œuvrant au sein des divers centres de décision est, pour nous, une nécessité absolue.

Force est, cependant, de constater qu'une telle planification stratégique de la sécurité civile fait défaut dans de nombreuses régions et municipalités en raison d'un manque de prévoyance. Les rôles étant mal

définis, il nous apparaît important que la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* fasse l'objet d'une révision pour rendre obligatoire l'identification de personnes-ressources, formées en matière de sécurité civile et dans l'élaboration de plans d'évacuation et de sécurité civile, et ce, pour toutes les municipalités au Québec.

Une formation en sécurité civile apparaît indispensable pour chacun des intervenants appelés à prendre des décisions lors de sinistre majeur. Par ailleurs, des rencontres visant à établir des ententes entre les industries, les intervenants locaux et les populations concernées doivent avoir lieu régulièrement afin d'identifier les risques, les problématiques et les solutions pouvant être apportées pour faire face à une situation où la sécurité des personnes et des biens est en jeu. De plus, un de nos informateurs a signalé la nécessité de recourir à des simulations pour évaluer les divers risques reliés aux industries régionales et aux catastrophes naturelles pouvant survenir étant donné l'aménagement du territoire.

Un des principaux problèmes que nous avons observés réside dans les difficultés de communication entre les divers intervenants. En effet, l'utilisation de téléphones et de téléphones cellulaires et autres radios de communication directe (type talkie-walkie) entre les divers intervenants dessert les populations parce que ces appareils ne répondent pas, à notre avis, aux exigences d'une telle situation. En revanche, les postes émetteurs à ondes courtes devraient pouvoir y répondre étant donné qu'ils possèdent une longue portée, qu'ils peuvent être utilisés sans courant électrique et qu'ils ne nécessitent que la mise en place d'une antenne relativement peu coûteuse. De même, une formation en radio amateur pourrait être offerte aux divers intervenants de chacune des municipalités. Il serait, par ailleurs, avantageux de réévaluer les possibilités d'un retour à l'utilisation du code morse qui nécessite peu de matériel et qui assure une certaine communication entre les municipalités. Cette idée peut sembler farfelue, mais l'utilisation d'un tel système est fort simple et permettrait d'avoir une communication minimale en cas de sinistre majeur.

Des échanges entre les citoyens, les intervenants, les milieux institutionnels et les industries ne peuvent que favoriser un climat de compréhension propice à la mise en place de structures décisionnelles efficaces en cas de sinistre. Malheureusement, ce type de relations a été abandonné pour laisser place aux relations plus ou moins interministérielles au sein desquelles les citoyens ont peu (sinon aucune) d'influence. Comme nous l'avons déjà mentionné, la constitution d'une grille d'analyse pour rendre les rapports de situations le plus complet possible

permettrait un échange rapide des informations entre les municipalités et favoriserait la coordination des actions.

En résumé, une formation spéciale, l'adoption de nouveaux plans d'urgence pour chacune des municipalités ainsi que l'établissement d'un réseau communicationnel demeurent des objectifs à court terme primordiaux pour les prochaines années. L'expérience que nous avons vécue durant le mois de juillet 1996 s'est déroulée, dans l'ensemble, de manière remarquable. Les intervenants qui ont eu à décider des actions à entreprendre l'ont fait avec une minutie digne de professionnels. Cependant, nous sommes convaincus de la nécessité d'enclencher, dès les prochains mois, un processus de conscientisation généralisé à l'ensemble du territoire québécois sur notre « gestion du risque ». Pour ce faire, la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* doit être réexaminée afin d'en relever les points faibles et de l'amender pour que nous soyons mieux préparés à faire face à d'autres déchaînements de la nature.

Il serait en outre fort intéressant d'évaluer l'influence de la création du Bureau de la reconstruction et de la relance économique et du retrait progressif de la structure décisionnelle que représentait le Bureau de la sécurité civile.

Enfin, nos plus grands adversaires dans ces circonstances ne sont pas les forces destructrices de la nature mais bien l'incrédulité et l'imprévoyance des citoyens et des personnes-ressources. Faire preuve de prévoyance minutieuse et avant-gardiste à l'égard de ce type de scénarios catastrophiques nous permettrait de mieux gérer de telles situations. Il s'agit donc de prévoir le pire pour s'assurer d'une plus grande efficacité lorsque l'intégrité des citoyens et des biens est menacée.

BIBLIOGRAPHIE

COMMISSION NICOLET (1997). *Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages*, Québec, Les Publications du Québec, janvier.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1979). *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre (L.R.Q.)*.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1994). *Le manuel de base de la sécurité civile au Québec*, Sainte-Foy.

Site Internet du ministère de la Sécurité publique du Québec
<http://www.fecpub.gouv.gc.ca>

3

L'action de la Croix-Rouge et de la Saint-Vincent-de-Paul Un travail colossal

Mgr Jean - Guy Couture
Évêque de Chicoutimi
Président du fonds LE DON DE LA SOLIDARITÉ

Quand l'eau a commencé à envahir les terrains et les routes des régions du Saguenay et de la Côte-Nord les 19 et 20 juillet 1996, personne ne se doutait encore du drame que la population de ces territoires allait vivre. La pluie ne cessait de tomber avec une abondance inouïe et la situation ennuyait bien des gens en vacances. Mais de là à penser que cela entraînerait des débordements de lacs et de rivières au point de causer tant de ravages, il y avait encore du chemin à franchir. Hélas! la dure réalité s'est vite imposée à une population incrédule. A tel point qu'au début de l'opération évacuation, plusieurs refusaient de croire à l'urgence de quitter leurs maisons et de fuir les zones inondables. Il a fallu la couverture médiatique rapide et dramatique de la situation pour prendre conscience de l'ampleur de cette catastrophe en même temps que toute la population du Québec et du monde entier.

Voir en temps réel ce qui se passait nous faisait découvrir la force destructrice des flots en furie et les tristes conséquences qui en résultaient. Des routes entières étaient arrachées avec les lignes électriques et leurs supports. De grandes parcelles de terrains disparaissaient avec tout ce qui s'y trouvait. Des arbres étaient déracinés et emportés par le courant. Des maisons et des édifices commerciaux s'écroulaient comme

des châteaux de cartes, et des débris de toutes sortes étaient éparpillés çà et là, par l'eau qui s'emparait de tout ce qui se trouvait sur son passage. Ces scènes ont tellement frappé et ému les gens qui les voyaient se dérouler sous leurs yeux stupéfaits qu'elles ont suscité un formidable courant de compassion et d'entraide, une générosité incroyable qu'il a fallu s'atteler à gérer sans délai.

1. LA CROIX-ROUGE

Comme elle en a l'habitude lorsque des désastres surviennent dans le monde, la Croix-Rouge a réagi rapidement. Dès l'annonce du danger, ses bénévoles se sont mobilisés pour venir en aide aux personnes qui devaient être évacuées de leur logement. Un gigantesque chantier s'est ouvert pour accueillir, héberger et nourrir les milliers de personnes ainsi délogées. En fait, ce n'était pas un, mais une multitude de chantiers, car plusieurs villes et municipalités étaient touchées par le désastre et la plupart du temps morcelées et isolées par des coupures de routes. Les responsables de la sécurité civile se sont mis à l'œuvre partout pour ouvrir des centres d'hébergement et procéder à l'enregistrement des personnes évacuées. Les dossards de la Croix-Rouge étaient visibles dans tous ces centres.

Il faut préciser aussi que la Croix-Rouge a beau avoir des centaines de bénévoles qu'elle entraîne chaque année à réagir lorsque survient un sinistre, elle ne parvenait pas à contrôler seule l'ampleur de celui qui venait de frapper la région. Elle a dû recruter de nombreux autres bénévoles. De plus, d'autres organismes se sont engagés dès le départ dans le merveilleux travail humanitaire que la situation exigeait et a suscité. D'abord, les employés municipaux des différents endroits, les responsables de la sécurité civile, les membres des différents corps de police et les militaires de la base de Bagotville. Dans les premières heures de ce que nous avons appelé le « déluge du Saguenay », la mobilisation pour appliquer les mesures d'urgence a été rapide et elle a sûrement contribué à sauver bien des vies. Les hélicoptères ont été très souvent les seuls véhicules qui pouvaient transporter les gens en sécurité. Les installations de la base ont été précieuses pour accueillir ces grands oiseaux mécaniques et leurs passagers infortunés dont un grand nombre ont été logés et nourris pendant plusieurs semaines. Ces sinistrés ont grandement apprécié la courtoisie et l'empressement de son personnel. Là aussi, les bénévoles de la Croix-Rouge étaient présents et attentifs pour venir en aide aux personnes évacuées d'urgence.

1.1. Le Don de la Solidarité

Au début de la semaine du 21 juillet, devant le désastre provoqué par des pluies diluviennes du Nord-Est québécois et dont la nouvelle avait déjà fait le tour du monde, la direction de la Croix-Rouge annonçait la création d'un fonds spécial pour venir en aide aux sinistrés et leur apporter un soutien pour se procurer les biens essentiels à une vie normale. Le lundi 22 juillet, le gouvernement du Québec émettait, lui aussi, ses premiers décrets concernant l'aide financière aux sinistrés, et il s'entendait avec la Croix-Rouge pour qu'il n'y ait qu'un seul fonds d'assistance aux personnes affectées par le désastre. C'était le départ de l'incroyable aventure du *Don de la Solidarité* que le premier ministre m'a demandé de présider.

Il est évident que personne ne pouvait prévoir l'ampleur que prendraient les opérations de ce fonds d'assistance aux sinistrés. Il fallait plonger dans l'inconnu, d'autant plus qu'aucune précision n'avait été donnée sur la façon de procéder. Cela n'aurait pas été facile non plus d'en donner. Si j'ai accepté sans hésitation, c'est que j'avais la conviction d'accomplir un devoir incontournable. Je devais faire tout ce que je pouvais pour aider les gens que les forces déchaînées de la nature avaient rendus du jour au lendemain les plus démunis de tous. Plusieurs n'avaient sauvé que le peu de linge qu'ils avaient sur le dos en plein mois de juillet. Je croyais aussi que la reconnaissance de l'Église dans notre région, son indépendance politique et sa bonne entente avec toutes les municipalités concernées pourraient rendre service et favoriser la convergence de toutes les forces pour que la mission puisse s'accomplir dans l'unité.

Les communications et rencontres avec la direction générale de la Croix-Rouge ont commencé sans délai. D'abord, par téléphone, pour planifier les rencontres et préciser certains paramètres des opérations. Il faut dire que dans ces premiers jours, les bureaux de la Croix-Rouge et de l'évêché étaient assaillis par les appels de gens qui voulaient aider nos sinistrés et nous envoyer des biens de toutes sortes pour remplacer ce qui avait été perdu. La télévision ne cessait de montrer des images dramatiques de maisons emportées et détruites et des millions de personnes étaient sensibilisées au drame que vivaient beaucoup de nos gens. Dans un esprit de solidarité et de partage, on voulait permettre à ceux et celles qui avaient tout perdu de se remonter un ménage et de retrouver au moins les biens essentiels à une vie normale. La première grande décision de notre opération se présenta donc quand le directeur général de la Croix-Rouge me dit que son organisme ne pouvait pas accepter les dons de biens matériels.

Aussitôt que la création du fonds d'aide aux sinistrés avait été annoncée, la Croix-Rouge avait conclu des ententes avec des grands partenaires tels que les caisses populaires, les banques et quelques grandes chaînes de magasins pour recueillir les dons en argent de la population. Elle n'avait pas les mécanismes nécessaires pour recevoir les dons de biens matériels, ni les endroits pour les entreposer, ni le personnel pour les distribuer par la suite. Tous ses bénévoles étaient mobilisés pour l'assistance personnelle aux personnes sinistrées. En outre, elle n'avait pas établi d'entente pour gérer cette aide qui était offerte. De mon côté, en tant que président du *Don de la Solidarité*, je ne pouvais pas me résoudre à émettre un communiqué de presse pour avertir la population, qui se mobilisait déjà de partout pour nous venir en aide, que nous n'accepterions pas de dons autres qu'en argent. Je pensais qu'une pareille décision démobiliserait la solidarité et la générosité. Et je me disais que lorsqu'on a tout perdu, on accepte tous les dons ! Je suis donc monté en toute hâte au bureau diocésain de la Société Saint-Vincent-de-Paul qui se trouve au troisième étage de l'évêché et j'ai demandé au président, M. Arthur Gagnon, d'accepter de gérer l'arrivage et la distribution de ces dons. Je ne savais pas ce que je lui demandais, mais j'étais convaincu qu'il fallait le faire. Lui-même ne savait pas non plus ce qu'il acceptait avec tant de générosité et de courage, mais la suite le montrera !

1.2. Les réunions

Plusieurs personnes m'offraient leurs services pour mettre en fonction la gestion de l'aide que le fonds serait en mesure d'apporter aux sinistrés. Le mercredi 24 juillet, dans l'après-midi, nous avons donc tenu une première réunion informelle avec la députée de Chicoutimi, Mme Jeanne Blackburn, des responsables de la Direction générale de la sécurité publique, de la sécurité civile de la Ville de Chicoutimi et du bureau régional de la Croix-Rouge ainsi que des membres de la direction de la Société Saint-Vincent-de-Paul. Il fallait trouver un endroit pour entreposer les biens matériels qui étaient offerts et dont l'arrivage s'annonçait déjà. Il s'agissait aussi de faire un survol des besoins les plus urgents des sinistrés et de trouver la meilleure façon de leur venir en aide. Déjà, on voyait émerger les deux grandes questions auxquelles il allait falloir répondre : quelles sont les personnes sinistrées et quel est l'ampleur de leur sinistre ? Il y avait des milliers de personnes évacuées de leur demeure, mais toutes n'avaient pas perdu leurs biens. Une partie de ces gens avait tout perdu, une autre avait des dommages parfois très considérables, parfois moindres, et une autre encore avait été évacuée par

mesure de précaution et pour assurer leur sécurité. Il y avait donc une gradation considérable dans les pertes subies et il fallait la connaître pour accorder une aide appropriée.

Cette première réunion nous a permis de constater que le fonds d'aide aux sinistrés n'avait pas besoin d'investir pour avoir les réponses à ces questions primordiales. Les villes et les municipalités avaient la réponse à la première question et le ministère de la Sécurité publique, à la deuxième. Pour l'application des décrets du gouvernement, la Direction générale de ce ministère avait mandaté plusieurs dizaines d'évaluateurs professionnels d'établir l'ampleur des pertes subies par les sinistrés. Il suffirait donc au fonds de la Croix-Rouge de détenir ces renseignements pour distribuer équitablement l'aide complémentaire qu'elle pourrait ajouter à celle des décrets du gouvernement.

Le lendemain matin, une autre réunion avec les dirigeants de la Croix-Rouge, M. Ré jean Séguin, directeur général de la Division du Québec et M. Donald Harvey, directeur territorial du bureau de Chicoutimi, nous a permis de faire un pas de plus dans la mise en oeuvre de cette vaste opération d'assistance. Il nous apparaissait évident que l'aide devait être soumise à la décision d'un comité central composé de représentants des villes et des municipalités où il y avait des sinistrés et de la sécurité publique, car c'étaient les sources de renseignements de première main. Et nous nous sommes mis d'accord pour que ces représentants soient les maires, eux-mêmes, afin que les décisions puissent se prendre séance tenante lors des réunions du comité. Nous avons pensé aussi qu'il serait nécessaire d'avoir des comités locaux du fonds dans chacune des villes et des municipalités concernées. Une première réunion du comité central provisoire a donc été convoquée immédiatement pour ce jeudi soir, 25 juillet, à l'évêché de Chicoutimi. Avec les maires ou leurs représentants lorsqu'ils étaient dans l'impossibilité de venir, nous avons invité les délégués des grands partenaires dans la collecte du fonds de la solidarité, soit M. Yvan Desrosiers, vice-président de la Banque Nationale, mandaté par l'Association des banquiers canadiens, et M. Jean-Guy Pilon, président de la Fédération des Caisses populaires du Saguenay-Lac-Saint-Jean, ainsi que les dirigeants de la Croix-Rouge et de la Société Saint-Vincent-de-Paul.

Cette première réunion du comité provisoire n'a pu regrouper que treize personnes en raison de la convocation plus que tardive et des coupures de routes qui empêchaient plusieurs maires de se déplacer jusqu'à Chicoutimi. Comble de malchance, un orage, ce soir-là, empêcha les militaires de Bagotville d'aller chercher certains maires comme convenu. Les représentants des villes de Chicoutimi, Jonquière et La Baie ainsi que de quelques municipalités acceptèrent la proposition d'un

comité central de gestion du fonds ainsi que les normes et les barèmes de la Croix-Rouge pour accorder l'aide aux sinistrés. Quant aux comités locaux proposés, on fit remarquer qu'il y avait déjà des comités en place et qu'il n'était pas nécessaire d'en créer d'autres.

Plusieurs représentants des villes firent remarquer qu'il y avait urgence de venir en aide aux sinistrés, car un grand nombre avaient tout perdu et avaient un besoin immédiat des biens les plus essentiels. La présence de M. Charles Côté, sous-ministre de la Sécurité publique, fut précieuse, car il rappela qu'il appartenait aux villes et aux municipalités de procurer l'aide de première nécessité aux sinistrés et que le gouvernement avait promis de les rembourser entièrement. Les dirigeants de la Croix-Rouge étaient prêts à ouvrir les comptoirs d'accueil pour les sinistrés, dès le dimanche 28 juillet, à la condition que les municipalités soient en mesure de fournir les listes des personnes sinistrées. Le délai étant trop court, ces comptoirs ne furent ouverts que le lendemain, soit lundi.

1.3. Les phases de l'aide

L'immense chantier de l'aide aux sinistrés s'ouvrit donc huit jours après le déluge. Normalement, l'assistance de la Croix-Rouge, qui a un caractère auxiliaire et complémentaire, ne s'exerce que dans la phase d'urgence d'un sinistre. Dans le cas du désastre du Nord-Est québécois, il s'agissait toujours d'aider les sinistrés à répondre à leurs besoins essentiels non couverts par les décrets du gouvernement ni par les assurances. Mais ces besoins s'avéraient immenses et une aide plus importante que la phase d'urgence pouvait être envisagée parce que le fonds augmentait déjà rapidement grâce à une solidarité et une générosité sans précédent encouragées par la publicité extraordinaire de tous les médias.

Il faudrait écrire des centaines de pages pour rendre compte des milliers d'heures que les permanents et les bénévoles de la Croix-Rouge ont consacrées à accueillir les sinistrés à leurs comptoirs. L'urgence de la situation n'avait pas donné le temps aux dirigeants de préparer toutes les personnes bénévoles pour recevoir une clientèle aussi nombreuse et diversifiée. Il fallait accueillir des sinistrés de différents degrés, leur témoigner beaucoup de compassion tout en démontrant de la rigueur dans l'application des normes afin d'être équitables. Les bénévoles devaient faire preuve de beaucoup de jugement, de tact et de patience et expliquer à des gens, dont plusieurs étaient encore sous le choc de l'épreuve, ce que l'aide de la Croix-Rouge leur offrait pour atténuer leur

souffrance et compenser leurs pertes. Leurs mots d'encouragement et de réconfort étaient parfois aussi importants que le bon de la CroixRouge pour redonner courage à leurs clients qui n'avaient jamais envisagé d'avoir recours à un pareil magasinage. On peut affirmer que ce sont des heures de grande charité et des pages d'évangile qui se sont vécues dans ces comptoirs de la Croix-Rouge.

1.3.1. La phase II

Le mardi 6 août, le comité des maires se réunissait une deuxième fois pour examiner et approuver une aide supplémentaire que l'on a appelée la «Phase II»; ils en ont également profité pour faire le bilan des opérations du fonds *Le Don de la Solidarité* et de celles de la SaintVincent-de-Paul. Grâce à la générosité du public, le fonds dépassait déjà les 12 millions de dollars et plus de 14 000 personnes avaient été aidées suivant la première phase, pour une somme de plus de 2,3 millions de dollars en bons émis pour des besoins personnels, d'hébergement et de fournitures domestiques. Cette deuxième phase d'aide visait encore les besoins personnels de première nécessité et les fournitures domestiques. S'y ajoutaient les besoins en santé, dont l'aide psychologique, et une compensation pour les pertes d'emploi des salariés. Une estimation provisoire prévoyait alors que les déboursés du fonds pourraient atteindre les 5 à 6 millions de dollars pour cette deuxième phase. Dès le lendemain, les comptoirs de la Croix-Rouge étaient ouverts à L'Anse-SaintJean, à Chicoutimi, à Jonquière, à La Baie et à Laterrière pour recevoir les personnes touchées par le déluge et leur offrir des bons pour l'application de cette deuxième phase d'aide.

1.3.2. La phase III

Le comité de gestion du fonds s'est réuni de nouveau le mercredi 21 août. Comme pour la deuxième réunion, 25 personnes acceptaient de venir partager leur expérience et leur point de vue sur la meilleure façon d'aider les sinistrés de cet immense désastre qui nous avait frappés. Le bilan des opérations devenait de plus en plus impressionnant. Le fonds en était rendu à 16,4 millions de dollars et l'aide attribuée totalisait 5,5 millions. Les membres du comité de gestion en ont profité pour demander au directeur général de la Croix-Rouge de leur donner un aperçu de la gestion du fonds, des intérêts qu'il rapportait, et en particulier de la distribution des bons et de la vérification des factures des marchands. Ensuite, la proposition d'aide de la troisième phase a été discutée et après avoir apporté quelques corrections, le programme

en fut approuvé. Il s'agissait d'abord d'une assistance aux propriétaires de résidences principales détruites ou endommagées, accordée au prorata des dommages subis par rapport à l'évaluation municipale jusqu'à un maximum de 7 000 \$ pour une perte totale. Dans le cas des locataires, le montant total de l'aide était de 1 000 \$ pour le premier occupant du logement plus 100 \$ par personne additionnelle. Une partie du programme visait aussi les entrepreneurs, les travailleurs autonomes, les propriétaires de commerce et les exploitants agricoles.

Après chacune des réunions du comité, il y avait une conférence de presse pour annoncer la nouvelle phase d'aide et la date où les comptoirs de la Croix-Rouge commenceraient à recevoir les personnes concernées par cette assistance. L'opération mobilisait toujours des centaines de bénévoles et permettait de connaître les principaux besoins qui restaient à combler chez les sinistrés. Cette connaissance était complétée par les milliers d'appels téléphoniques et de lettres que recevaient le bureau régional de la Croix-Rouge et l'évêché. D'innombrables demandes parvenaient également aux autorités municipales de sorte que les maires étaient bien informés des besoins de leurs concitoyens et concitoyennes qui avaient été éprouvés par le déluge.

Le lundi 9 septembre, dans un communiqué de presse, la Croix-Rouge annonçait que le fonds *Le Don de la Solidarité* pouvait offrir un complément d'aide dans le cadre de la troisième phase. Il s'agissait d'apporter une aide particulière aux sinistrés encore évacués après plus de 50 jours du déluge. Il pouvait s'agir de propriétaires dont la résidence principale était détruite ou inhabitable, d'entrepreneurs et de travailleurs autonomes, d'exploitants agricoles qui ne pouvaient pas reprendre leurs activités régulières en raison de leur évacuation. L'aide comprenait 100 \$ par semaine pendant quatre semaines pour l'alimentation avec des suppléments selon le nombre de personnes, et 300 \$ par mois, pour les mois de septembre et octobre, pour les frais d'hébergement.

Les états financiers du fonds vérifiés le 30 septembre 1996 par la firme Coopers & Lybrand/ Laliberté Lanctôt indiquaient que la collecte de fonds avait permis d'amasser 20 038 505 \$ et que les intérêts sur placements procuraient 66 451 \$, pour un total de 20 104 956 \$. Les dépenses atteignaient 8 073 985 \$, ce qui laissait une marge de 12 030 971 \$ pour aider les sinistrés. Plus de 41 000 autorisations d'achats avaient été émises à environ 16 000 sinistrés. La Régie des installations olympiques (RIO) assurait gratuitement le soutien comptable pour la vérification des factures et des bons, la tenue des livres, la préparation des chèques, les recommandations de paiements et la production de rapports financiers. Les fonds étaient confiés au cabinet d'avocats Lavery de Billy pour être conservés en fidéicommis et placés

sous son contrôle en concertation avec la Croix-Rouge pour les échéances en prévision des comptes à payer.

1.3.3. La phase IV

La quatrième réunion du comité de gestion du fonds s'est tenue le mardi 12 novembre pour faire le bilan comme d'habitude, décider d'une nouvelle phase d'aide aux sinistrés et traiter les nombreuses demandes qui nous parvenaient de toutes parts. À ce moment-là, les dons versés dans le fonds s'élevaient à plus de 27,5 millions de dollars et les sorties à 10,1 millions pour les phases I, II, III et IIIA. De plus, 4,4 millions de dollars étaient engagés selon les programmes offerts. Ce qui faisait un total de 15 millions de dollars auquel il faut ajouter les taxes fédérales et provinciales. Les sinistrés qui avaient reçu de l'aide se répartissaient entre 18 municipalités pour la phase I, 17 pour la phase II, 11 pour la phase III et 12 pour la phase IIIA. Les sinistrés de La Baie avaient reçu près de 40 % de cette aide, Laterrière, un peu plus de 20 %, Chicoutimi et Jonquière, 15 et 6 %, Ferland-Boileau et L'Anse-Saint Jean 7 et 4 %, Lac-Kénogami, Larouche et Hébertville respectivement 3, 1,5 et 1,2 %. Neuf autres municipalités en avaient reçu une fraction de 1 %.

La phase IV venait poursuivre et améliorer la phase III. Dans la préparation de cette dernière, nous avions prévu attribuer 10 000 \$ aux personnes qui avaient perdu complètement leur résidence principale, mais devant la difficulté de calculer de façon précise le coût total de cette opération et compte tenu de l'état du fonds à ce moment-là, nous avons décidé de ramener ce montant à 7 000 \$ quitte à l'augmenter dans une phase ultérieure si les avoirs du fonds le permettaient. Puisque les dons continuaient de rentrer, un nouveau montant de 5 000 \$ était offert en plus du 7 000 \$ de la phase III. L'aide psychologique était prolongée pour les personnes qui en avaient besoin. Le programme d'assistance aux entrepreneurs et aux travailleurs autonomes était aussi bonifié.

La quatrième phase voulait répondre également à de nouveaux besoins et à de nouvelles clientèles comme les personnes âgées ou en perte d'autonomie, les personnes handicapées et les familles qui connaissaient des difficultés psychologiques et/ou économiques à la suite du déluge. Enfin, un programme de prévention était offert en concertation avec les commissions scolaires à l'intention des élèves du primaire et du secondaire. Bien que certaines municipalités eussent voulu que le comité trouve une formule pour indemniser les propriétaires de chalets, la très grande majorité des membres ont considéré

que cette aide irait contre les principes de la Croix-Rouge et aussi contre les intentions de la grande majorité des donateurs. Ainsi, une proposition d'aide à certains groupes de sinistrés qui aurait pu s'élever à 8 millions de dollars n'a pas été acceptée. Un tel sort a connu la demande du Fonds de relance des entreprises du Saguenay pour un montant de 5 millions de dollars, le fonds *Le Don de la Solidarité* ne pouvant se permettre de confier des sommes globales à d'autres organismes qui les administreraient selon des critères qui pourraient être différents. La Croix-Rouge restait, cependant, disposée à étudier une formule d'aide aux personnes qui avaient perdu leur emploi de façon à leur permettre de le retrouver.

Cette quatrième phase a été longue à opérer. Il ne faut pas oublier que le rapport officiel du gouvernement précisant l'évaluation des dommages était toujours nécessaire pour déterminer le montant de l'aide complémentaire du fonds. Les fonctionnaires avaient beau travailler très fort, le délai annoncé pour arrêter leurs décisions a dû être prolongé de plusieurs mois. En conséquence, les bénévoles de la Croix-Rouge ont été obligés aussi de rester disponibles jusqu'en février 1997. C'est donc pendant sept mois que ces personnes dévouées sont restées fidèles au poste pour accueillir les gens sinistrés au fur et à mesure que leur dossier était réglé au gouvernement.

1.3.4. La phase V

La visite du gouverneur général du Canada, qui avait manifesté le désir de rencontrer les membres du comité de gestion du fonds *Le Don de la Solidarité*, a été l'occasion tout indiquée pour tenir une cinquième réunion et décider d'une autre phase de l'aide aux sinistrés. Cette réunion s'est donc tenue le jeudi 13 février 1997 à 16 heures. Encore une fois, après un survol des opérations, le comité examina le projet d'aide pour la cinquième phase. La situation du fonds au 31 janvier était la suivante : 29,2 millions reçus, 12 millions déboursés, 6,1 millions engagés de façon ferme, 8,6 millions en réserve pour des engagements estimés, et 2,5 millions dont on pouvait encore disposer. Le nouveau programme d'assistance voulait permettre aux personnes qui avaient perdu leur emploi à cause du déluge du mois de juillet 1996 de le retrouver. C'était une aide aux entreprises et elle supposait que leur demande soit analysée quant à sa nécessité et à ses chances de succès. Cette analyse était effectuée par le comité du Fonds de relance aux entreprises sinistrées du Saguenay-Lac-Saint-Jean, qui comprenait des représentants des chambres de commerce de Chicoutimi, Jonquière et La Baie, de la Croix-Rouge, du Bureau de liaison et du Bureau de

reconstruction. Il avait été convenu avec le Fonds de relance que l'aide du fonds de la Croix-Rouge serait offerte comme d'habitude sous forme de bons pour des achats applicables à l'inventaire, à l'équipement, à la machinerie et au mobilier de l'entreprise sinistrée. La valeur des bons accordés à une entreprise serait en moyenne de 10 000 \$ par emploi recréé ou sauvé et pourrait atteindre un maximum de 15 000 \$ dans des cas exceptionnels. Le comité du fonds décidait alors d'accepter cette aide aux emplois et allouait une somme totale de 2 millions de dollars à ce programme.

1.4. L'aide aux sinistrés de la rivière Rouge

Le 8 mai, le comité se réunissait une sixième fois pour délibérer sur l'aide que le fonds *Le Don de la Solidarité* pourrait offrir aux sinistrés de la rivière Rouge à Saint-Boniface au Manitoba. Après avoir fait le point sur la situation au Saguenay-Lac-Saint-Jean, après dix mois d'opération et d'aide à nos sinistrés et après avoir pris connaissance du montant qui pourrait rester disponible une fois que tous les engagements seraient acquittés, les membres du comité de gestion, très sensibles à ce que vivaient les milliers de personnes au Manitoba, ont consenti à leur venir en aide. Tous ont reconnu que la solidarité qui nous avait été manifestée après les événements de juillet 1996 dans notre région commandait que nous soyons solidaires à notre tour avec les personnes si péniblement éprouvées par le débordement de la rivière Rouge. La discussion a donc porté davantage sur le montant que sur la nécessité d'offrir notre aide. À l'unanimité, on décida alors de retirer du fonds *Le Don de la Solidarité* la somme de 1,5 million de dollars et de l'envoyer au fonds de la Croix-Rouge du Manitoba pour venir en aide aux sinistrés de la rivière Rouge.

1.5. Après un an

Le 27 août 1997, la Croix-Rouge donnait une autre conférence de presse pour faire le point sur les opérations du fonds après un an. Étant donné que l'aide du fonds *Le Don de la Solidarité* a toujours fonctionné à partir des évaluations du gouvernement et que les fonctionnaires avaient encore à ce moment-là plus de 250 dossiers à compléter, les phases III et IV devaient rester disponibles pour permettre aux sinistrés concernés de recevoir ce qui leur était accordé en vertu de ces programmes. Un autre secteur s'ouvrait pour l'aide du fonds : celui des propriétaires de plus de trois logements qui étaient devenus admissibles à l'indemnisation des décrets. Ces personnes devenaient donc admissibles également à l'aide prévue aux phases III et IV, ce qui pouvait représenter un débours

total de 100 000 \$. Le fonds annonçait, par la même occasion, que les programmes de prévention destinés aux jeunes en concertation avec les commissions scolaires reprendraient en septembre. Enfin, la Croix-Rouge répondait dans cette conférence de presse à des demandes pour que la section de la phase IV qui concerne les clientèles spécifiques telles que les personnes âgées, les personnes handicapées et les jeunes puisse s'appliquer dans des projets gérés par les villes et les municipalités. Les montants réservés à ces projets seraient en proportion de la population et le total prévu pourrait aller jusqu'à un demi-million de dollars.

1.6. Fin des opérations

Même à l'approche du printemps 1998, il est encore bien difficile de prévoir quand on pourra mettre un point final à cette gigantesque opération d'assistance. La grande majorité des personnes qui ont perdu leur propriété résidentielle ou qui ont eu des dommages à leurs biens de première nécessité ont été aidées par le fonds *Le Don de la Solidarité*. Il reste sans doute quelques dossiers dont on révisé l'évaluation au ministère de la Sécurité publique. D'autres pourront l'être aussi suivant l'évolution d'une situation. Par exemple, le problème de la contamination bactérienne due à l'invasissement des eaux contaminées prend parfois beaucoup de temps à apparaître. Des résidences qui avaient été déclarées partiellement endommagées ont été finalement jugées pertes totales. Les propriétaires reçoivent alors la différence entre la partie déjà obtenue et le total des phases III et IV. Ce qui est important pour la gestion du fonds, c'est que chaque personne sinistrée soit vraiment traitée selon les mêmes critères des programmes offerts et ce, pour toute la durée des opérations.

Il est évident que l'assistance procurée par le fonds d'aide aux sinistrés du déluge de juillet 1996 n'a pas pu redonner à ces personnes tout ce qu'elles avaient perdu. Il y a des biens qui sont irremplaçables et il y a des souffrances qu'aucune compensation financière ne peut effacer. Nous avons, cependant, conscience que grâce à l'immense générosité de millions de personnes, de compagnies et d'institutions, le fonds spécial créé pour venir en aide aux sinistrés a pu soulager des milliers de personnes et leur permettre de se procurer des biens essentiels pour reprendre une vie plus normale.

À la veille de tirer un trait, nous l'espérons, sur une pareille entreprise, force est de reconnaître que plusieurs bénévoles ont trouvé l'expérience difficile et parfois pénible, mais ces personnes de grande générosité se sont déclarées enrichies d'y avoir participé et heureuses

d'avoir aidé leurs concitoyens à se sortir d'une épreuve aussi pénible. Elles ont été admirables de dévouement et de patience et leur apport a été de première nécessité pour gérer l'immense générosité qui nous avait été témoignée de partout. Leur travail était loin de s'accomplir dans des conditions faciles. Surtout quand est venu le temps de la froidure et que la longue file d'attente ne pouvait plus être laissée à l'extérieur des endroits de service. S'il avait fallu que la Croix-Rouge engage des personnes rémunérées pour appliquer toutes ces phases d'aide aux victimes du déluge, le fonds aurait été à sec depuis longtemps.

La situation n'était pas rose non plus pour les personnes qui se présentaient aux comptoirs. Lorsqu'une phase était annoncée, l'affluence était telle dans les premiers jours d'opération que l'attente se prolongeait forcément. Et le pire, c'est que des gens pouvaient se faire dire, leur tour venu après avoir patienté longtemps, qu'il leur manquait des documents pour que des bons puissent être remplis en bonne et due forme. Il reste que, malgré tous ces inconvénients, la distribution d'une aide aussi importante a permis de soulager des milliers de personnes que le déluge avait cruellement éprouvées. Cette gigantesque opération a démontré qu'il n'y a rien comme l'amour et la solidarité pour surmonter des épreuves qui seraient autrement beaucoup trop lourdes à porter par les seules personnes qui en sont frappées. Elle a révélé que le cœur humain recèle d'immenses ressources de générosité pour aider les gens à se relever d'un désastre.

2. LA SOCIÉTÉ SAINT-VINCENT-DE-PAUL

Comme je l'ai déjà mentionné, la Croix-Rouge ne voulait pas accepter les biens matériels qui nous étaient offerts d'un peu partout pour aider les sinistrés. Elle n'avait pas l'organisation nécessaire pour recevoir, entreposer et distribuer ces biens de toutes sortes. Par ailleurs, envoyer un message de refus à des gens qui voulaient nous aider si généreusement aurait pu nuire plutôt qu'aider à la campagne du fonds spécial pour les sinistrés. Il est assez évident que les biens offerts, du moins dans la grande majorité des cas, n'auraient pas été remplacés en argent par leurs donateurs. Il m'apparaissait alors inopportun de faire savoir par les médias que nous ne pourrions accepter que des dons en argent et rien d'autre. Il fallait donc, et de toute urgence dans les premiers jours après le déluge, trouver qui pourrait gérer l'arrivage et la distribution des dons qui nous étaient offerts en biens matériels. La société Saint-Vincent-de-Paul m'est apparue être l'organisme tout indiqué pour le faire. Elle est bien connue pour son expérience d'assistance aux personnes

les plus démunies et dispose d'un imposant réseau de conférences non seulement dans la région, mais dans tout le Québec et à l'extérieur. J'ai donc demandé à M. Arthur Gagnon, son président diocésain, d'assumer cette gestion avec ses collaborateurs et collaboratrices de la Société. Je me vois encore dans son bureau, à l'évêché, en train de lui demander un pareil service. Évidemment, ni lui ni les autres ne pouvaient soupçonner l'ampleur de la tâche qu'ils auraient à accomplir dans les semaines et les mois qui allaient suivre. Mais ils la voyaient déjà trop grande et je n'oublierai pas de sitôt la frayeur qui paraissait sur leur visage. « Nous n'avons jamais rien fait de semblable et nous ne sommes pas préparés pour une telle mission! Nous n'avons pas le personnel nécessaire. Nos bénévoles ne sont pas nombreux et ils sont plutôt âgés! » Par ailleurs, habitués qu'ils sont à répondre aux appels pour soulager la misère, ils ont accepté avec une admirable générosité et se sont mis à l'œuvre sans plus tarder.

2.1. L'entreposage

La première tâche a été de trouver un endroit pour recevoir les camions qui étaient déjà annoncés. Nous avons cherché tout l'après-midi du mercredi 24 juillet avec des représentants de la Ville de Chicoutimi et de la Sécurité publique. Des endroits n'étaient pas accessibles à ce moment-là en raison des bris qui affectaient les voies de communication. D'autres n'avaient pas l'électricité ni le téléphone, car les lignes étaient brisées en plusieurs endroits. La première solution a été d'accepter l'offre de la base de Bagotville de prêter un hangar pour entreposer le matériel et permettre aux camionneurs de décharger et de retourner au plus vite. Il fallait en trouver d'autres puisque le territoire à desservir était immense. Le lundi matin 29 juillet, la Société avait déjà ouvert deux entrepôts à Chicoutimi, deux à Jonquière et deux à La Baie. Ceux de Jonquière desservaient les municipalités de Lac-Kénogami, Larouche, Hébertville et Métabetchouan ; Chicoutimi accueillait les clients sinistrés de Laterrière, de Ferland-Boileau et de L'Anse-Saint Jean. Deux autres entrepôts temporaires étaient mis aussi à la disposition de la Société. Puis ce sont les conférences de la Société à L'Anse-Saint Jean et à Ferland-Boileau qui ont ouvert leurs points de réception et de service.

Une semaine plus tard, le Conseil provincial de la société Saint-Vincent-de-Paul, en collaboration avec le Conseil central de Montréal et celui de Québec, mettait à la disposition de la coordination régionale quatre locaux de grande surface pour venir en aide aux sinistrés du Saguenay. Leurs membres permanents et leurs dizaines de bénévoles s'affairaient à un premier tri des marchandises avant de les faire

transporter dans notre région. Ce travail a été important pour éviter l'engorgement des entrepôts d'ici. Enfin, la base militaire de Saint-Hubert a mis, elle aussi, deux hangars à la disposition de la Société pour entreposer ce qui était donné dans le cadre de l'Opération Saguenay. En tout, nos gens qui se trouvaient trop âgés pour entreprendre une pareille aventure ont géré de dix à quinze entrepôts pendant plus de trois mois et ces entrepôts ont vu transiter des centaines de tonnes de marchandises de toutes sortes. Et ce qui n'ajoutait pas à la facilité de la tâche, c'est que plusieurs locaux n'étaient prêtés que pour un temps très limité, ce qui nécessitait d'en trouver d'autres en remplacement. S'il avait fallu payer pour tous ces espaces d'entreposage, il en aurait coûté au moins un demi-million de dollars selon les responsables.

2.2. Les dons reçus

Il est impossible de donner un compte rendu minutieux de tout le matériel qui a été reçu dans les entrepôts de la société Saint-Vincent-de-Paul. En aucun temps, la Société n'a tenu ses comptoirs pour les sinistrés à la façon d'une entreprise qui tient à jour un inventaire de sa marchandise pour être en mesure de connaître ses résultats en termes de profits et pertes. Il s'agissait de recevoir les dons et de les distribuer dans les différents endroits de service en étant le plus équitable possible à l'égard des sinistrés des différentes villes et municipalités. En général, la marchandise repartait dans les deux jours suivant son arrivée dans les entrepôts. Parmi tout ce matériel donné, il y avait des meubles et des électroménagers, ce qui exigeait un certain équipement pour les manœuvrer tant au déchargement qu'à la distribution. Des gens de la région ont prêté gratuitement des chariots élévateurs pour faciliter ces tâches. D'autres ont fourni des paniers roulants pour permettre aux clients de transporter les marchandises qu'ils avaient choisies parmi l'étalage des entrepôts. La Société a dû louer plusieurs petits camions pour faire la livraison des meubles et appareils que les sinistrés ne pouvaient pas emporter eux-mêmes. Il faut préciser que l'opération Aide aux sinistrés a distribué environ 200 réfrigérateurs, 200 ensembles de laveuse-sécheuse assortis, 50 laveuses et sècheuses dépareillées et à peu près 400 cuisinières. Et à cette liste déjà impressionnante, il faut ajouter quantité de meubles de salon, de cuisine, de tables et pupitres, de classeurs et bibliothèques, de lits pour bébés et enfants, de poussettes-cannes et landaus. Enfin, une certaine quantité de mobiliers de chambre pour adultes et adolescents, matelas et sommiers, en quantité insuffisante, cependant, pour répondre à la demande des sinistrés.

2.3. Les vêtements

La Société a estimé que la quantité de vêtements qui est passée dans ses entrepôts pouvait avoir une valeur approximative de 6 millions de dollars. Il est impossible d'en donner une description détaillée tellement l'abondance et la variété étaient grandes. Il y en avait pour les hommes, les femmes et les enfants, pour l'été et l'hiver, pour se vêtir des pieds à la tête. Ce qui ne paraissait pas toujours lorsque toute cette marchandise était offerte dans les comptoirs de la Société, ce sont les milliers d'heures que des centaines de bénévoles avaient mises à déballer, trier, vérifier et étaler en ordre tout cela sur les tables. Et en plus des vêtements, il faut mentionner tous les articles de literie qui ont été reçus et distribués: draps, couvertures, couvre-lits, oreillers, etc. Et aussi des nappes, napperons, torchons et serviettes de bain. Enfin, un don digne d'une mention spéciale est arrivé en décembre : cent douillettes confectionnées à la main par des Ukrainiennes de l'Alberta. Les responsables de la Société estiment qu'environ 30 % des vêtements donnés étaient du matériel neuf et que, dans l'ensemble, ces dons ont permis de répondre à 80 % des besoins pressants exprimés par les sinistrés.

2.4. Les articles de maison

En plus des gros électroménagers pour la cuisine et pour le lavage et des articles d'ameublement général, il faut noter que la Société a reçu une grande quantité de petits appareils électriques de toutes sortes (grille-pain, batteurs à main, bouilloires, cafetières, ouvre-boîtes, gaufriers, poêles et fours à micro-ondes), de vaisselle et ustensiles, d'accessoires pour la cuisine et la maison en général, de jouets et d'articles scolaires ainsi que de la nourriture et des produits d'hygiène. Là, encore, le matériel neuf ou presque neuf pouvait aller jusqu'à 75 % et apporter une réponse satisfaisante à 65 % des demandes de la clientèle. Et la valeur de ces dons a été estimée à 5,7 millions de dollars.

2.5. Matériaux de construction

Plusieurs compagnies ont envoyé des camions de matériaux pour la reconstruction des maisons qui avaient été emportées ou partiellement détruites par la fureur des flots. L'éventail est grand et les quantités parfois énormes: 125 000 briques pour des façades de maison, 2 800 portes d'intérieur, 2 600 panneaux gaufrés, 35 000 pieds de 2 x 4, 15 revêtements complets de maison en briques. À tous ces matériaux, il faut ajouter les accessoires tels que plinthes électriques, cuvettes, douches,

bains, éviers, réservoirs à eau chaude, robinets, etc., ainsi qu'une bonne quantité d'outils et de matériel de quincaillerie. Ici, la proportion de matériel neuf pouvait atteindre les 90 %, car la majeure partie de ces dons provenait directement des entrepôts des marchands ou des usines. La valeur estimée de ces dons était d'environ 800 000 \$.

2.6. Le transport

Une telle quantité de dons ne nous est pas arrivée sans la généreuse participation d'une multitude de transporteurs que nous devons souligner. Quand la société Saint-Vincent-de-Paul a accepté de se lancer dans l'opération Aide aux sinistrés, des arrivages de camions de marchandises étaient déjà annoncés et le premier camion qui est arrivé venait de la Floride. Elle s'est donc organisée au plus vite pour décharger et entreposer la cargaison afin de ne pas retarder le retour de ces généreux transporteurs. C'était important et urgent, car plus de 200 gros transporteurs, 70 camions de 26 pieds cubes et une cinquantaine de camions plus petits, remplis à pleine capacité, sont venus nous livrer tout à fait gratuitement les milliers de dons en biens matériels qui étaient offerts aux sinistrés du déluge. Ces dons provenaient du Québec dans la proportion de 60 % et le reste des différentes provinces canadiennes du

Tableau 3.1

Estimation globale des dons reçus et du coût des opérations

A. Les biens matériels	6000000\$	
Les vêtements		
Les meubles	5250000\$	
Les jouets et articles scolaires	50000\$	
La nourriture	300000\$	
Les produits d'hygiène	100000\$	
Les matériaux de construction	800000\$	
Sous-total		12500000\$
B. Le coût des opérations	100000\$	
Les différentes instances de la société SVP.	750000\$	
Le transport (camions et chauffeurs)		
L'entreposage	500000\$	
Les accessoires de travail	50000\$	
Le temps des bénévoles (200,000 heures à 7 \$)	1 400000\$	
Sous-total		2800000\$
Grand total		15300000\$

Pacifique à l'Atlantique, ainsi que des États-Unis. Un pareil arrivage commandait une bonne gestion et le téléphone comme le télécopieur fonctionnaient à plein régime. Au Centre de coordination régionale de la Société, on recevait entre 125 et 150 appels téléphoniques par jour dans les trois premières semaines d'opération, et les divers centres d'entreposage et de distribution en recevaient autant. Il faut dire qu'il ne s'agissait pas seulement d'offres de biens, mais aussi de demandes de renseignements au sujet des endroits où se trouvaient les comptoirs de service, sur les procédures à suivre et les biens disponibles. Cette gigantesque opération de transport a été réalisée de façon totalement gratuite grâce à la générosité des propriétaires des camions et des chauffeurs qui les conduisaient. S'il avait fallu en payer le coût, on estime qu'il aurait été de trois quarts de million de dollars.

CONCLUSION

La société Saint-Vincent-de-Paul a eu beau dire qu'elle n'était pas préparée à gérer les dons en biens matériels pour les sinistrés du déluge de juillet 1996, elle l'a fait de façon magistrale. Avec l'esprit d'initiative et la débrouillardise de ses dirigeants et des principaux bénévoles qu'elle a su mettre à la tête de ses différents comptoirs de service, en plus de tous les autres bénévoles qui lui ont servi de main-d'œuvre dévouée et fidèle à répondre aux appels, la Société a réussi le tour de force de procurer une quantité énorme de biens variés à des personnes qui avaient tout perdu et qui ne pouvaient pas toujours se permettre d'acheter des marchandises neuves. Si les sinistrés avaient dû acheter et payer les biens que la Société a évalué à plus de 12,5 millions de dollars, ils auraient dû de toute évidence déboursier bien plus que cette somme pour du matériel neuf. Et l'argent leur aurait manqué pour la plupart même si les décrets du gouvernement et les différentes phases du fonds *Le Don de la Solidarité* leur accordaient des montants importants. Nos gens ne pourront jamais assez dire toute la reconnaissance qui monte de leur cœur vers les personnes, les institutions et les compagnies dont la grande générosité s'est manifestée par des dons en argent et en biens de toutes sortes ainsi que par divers services rendus gratuitement.

Les dirigeants, les membres et les bénévoles de la société Saint-Vincent-de-Paul ont accompli un travail gigantesque. L'opération Aide aux sinistrés s'est révélée un grand succès même si elle n'avait pu être préparée ni planifiée sinon au fil des événements et des besoins qui se manifestaient toujours de façon imprévue et avec urgence. Toutes les

personnes qui y ont participé peuvent être fières de cette réussite. Elles sont sorties grandies de cette merveilleuse expérience qui était une véritable aventure dans l'inconnu. Leur dévouement et leur générosité les auréolent maintenant et pour longtemps d'une réputation jamais égalée. La Société risque maintenant d'en subir les contrecoups avec ses clients habituels qui pourraient penser qu'elle a toujours une énorme quantité de biens à offrir aux plus démunis. Espérons qu'elle en retirera l'avantage de pouvoir recruter des membres qui auront compris toute l'importance de s'engager à aider les gens qui subissent un coup dur de la vie, que ce soit le chômage, la maladie, un accident ou autre sinistre, qui les oblige à solliciter du secours. Ils découvriront, eux aussi, que la générosité est gratifiante et que c'est vrai qu'il y a plus de joie à donner qu'à recevoir.

À toutes ces personnes dont le dévouement a été si généreux et tout à fait extraordinaire pendant les semaines et les mois qui ont suivi le déluge de juillet 1996, je dédie ce bref survol rédigé pour que notre région puisse en garder mémoire et reconnaissance.

4

La vision des décideurs dans la turbulence

Anne Simard

Université du Québec à Chicoutimi

Ce chapitre a pour objectif de rendre compte d'une démarche effectuée au cours de deux périodes distinctes, couvrant les phases d'urgence, de restauration et de reconstruction qu'ont nécessitées les inondations de juillet 1996 au Saguenay. Il vise plus précisément à mieux faire connaître un des aspects du processus de reconstruction : la vision. Celle qui dès la survenue du désastre a guidé, de façon latente, les choix des décideurs dans la planification de la reconstruction.

Une catastrophe de grande envergure, issue de la conjonction de pluies abondantes et de la présence d'un réseau hydrographique étendu, a frappé de plein fouet la région du Saguenay en juillet 1996. Un examen du passé nous amène à découvrir qu'au cours des décennies précédentes la région fut affectée à plusieurs reprises par des phénomènes naturels se rapportant à ces éléments et que de nombreuses incidences négatives ont marqué la configuration physique et l'aménagement des lieux, tout comme la dynamique sociale et économique de la population régionale de l'époque¹ (Société historique du Saguenay, 1996).

Toutefois, les inondations de 1996 constituent la plus importante perturbation qui se soit produite depuis les deux dernières décennies et elles ont bouleversé autant les dynamiques économique, sociale que physique de l'ensemble des acteurs régionaux. Après un réveil brutal et

1. La plus ancienne inondation rapportée par la Société historique du Saguenay remonte à 1869.

la reconnaissance de l'ampleur de la catastrophe, différentes structures ont été mises sur pied afin de planifier les interventions d'urgence, dans un premier temps, et celles de la reconstruction du Saguenay, dans un deuxième temps, soit le Comité régional de reconstruction, trois comités techniques assurant le suivi des directives du Comité régional, la gestion des décrets, la gestion financière des opérations de reconstruction, et le Bureau de reconstruction et de relance agissant comme coordonnateur des opérations de reconstruction. Outre ces structures spécialement créées pour la reconstruction, d'autres organismes, institutions et groupes sont intervenus afin de faire face aux situations d'urgences économiques, sociales et environnementales. Des comités ponctuels ont également été formés afin de soumettre certaines revendications et de faire valoir la position de groupes sociaux ayant été affectés par le désastre.

Parmi les nombreux acteurs, les décideurs ont eu un rôle de premier plan à jouer dès la survenue du désastre et lors des étapes subséquentes. La vision des décideurs, présente dès les premières opérations de planification de la reconstruction, est un élément qui influe sur les résultats escomptés. Aussi, nous sommes-nous interrogée, en premier lieu, sur l'existence de cette vision et sur les aspects ou dimensions sur lesquels elle semblait avoir reposé dans la période d'urgence et de posturgence. En second lieu, nous avons voulu connaître la perception des décideurs quant à l'intégration de certains principes relatifs à la vision dans la période de reconstruction secondaire. Nous avons également tenté d'évaluer les aspects qui avaient été, de l'avis des décideurs, priorisés ou négligés et, finalement, nous nous sommes penchée sur leur perception du rétablissement des activités socio-économiques courantes dans leur communauté.

1. L'ASPECT MÉTHODOLOGIQUE DE LA DÉMARCHE

Il nous apparaît ici essentiel d'apporter certaines précisions au sujet de ce que nous entendons par la *vision* de la reconstruction. Il importe pour cela de se situer dans le cadre de la planification générale des actions qui orientent le développement économique et social de la région, dont la vision constitue la première des quatre dimensions². La vision est un processus immatériel, une projection vers l'avenir d'une réalité qu'on souhaite voir se concrétiser afin de répondre aux aspirations d'une

2. M.-U. PROULX, « Trois décennies de planification régionale », dans *Le phénomène régional au Québec*. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1996, p. 272.

population, de ses valeurs et de sa culture. Elle sous-entend la capacité d'envisager une finalité globale du développement à long terme de manière à répondre à des choix de société et à un projet social ralliant l'ensemble des membres d'une même communauté. La structuration d'une vision passe certes par une connaissance du territoire ciblé par la planification et par la reconnaissance de ses spécificités, mais elle requiert davantage, comme le rappelle M.U. Proulx (1996, p. 273) « L'élaboration de la vision nécessite aussi bien de saisir les grands enjeux et les grandes tendances socio-économiques afin de prévoir l'avenir, de réduire l'incertitude et même d'être proactif face à l'évolution générale de l'environnement. »

Une certaine élaboration conceptuelle des différentes étapes ou stades liés aux désastres s'avère également pertinente. Selon Powell et Rayner (1952), la période de rétablissement peut s'échelonner sur plusieurs mois, voire plusieurs années, suivant l'événement catastrophique. Il s'agit, selon les auteurs, d'une phase pendant laquelle les individus et la communauté retrouvent leur stabilité antérieure ou s'habituent aux nouvelles conditions créées par le désastre et avec lesquelles ils doivent composer. Pour Golec (1983), les modèles de rétablissement typiques s'échelonnent sur trois ans et l'après-désastre comporte trois phases: l'urgence, la reconstruction et le rétablissement. Kates et Pijawka (1977) ont, par ailleurs, relevé quatre stades dans lesquels s'engageait graduellement la communauté en processus de reconstruction, soit l'urgence, la restauration, la reconstruction primaire et la reconstruction secondaire. Le stade d'urgence est franchi lorsque la sécurité physique de la population est assurée et que les mesures visant à nourrir et à héberger cette population prennent fin. Passé le stade d'urgence, la circulation est rétablie, les débris pouvant poser des problèmes ont été retirés et la restauration, qui comprend la reprise des activités normales, s'enclenche. Le stade de reconstruction primaire renvoie aux travaux visant à redonner à la communauté son apparence antérieure, ou du moins un aspect qui s'en rapproche. Le dernier stade, celui de la reconstruction secondaire, inclut la commémoration de l'événement et la promotion et la considération de l'avenir communautaire, tant économique que social. Ces stades s'imbriquent les uns dans les autres et peuvent donc se chevaucher. Les auteurs ont, par ailleurs, évalué que chacun des stades durait environ dix fois plus longtemps que son précédent, sauf bien entendu, le dernier.

Notre démarche se situe dans le cadre de l'exploration et ne vise donc pas une généralisation des résultats à des situations similaires. En effet, chaque désastre est porteur d'une unicité relative à ses caractéristiques, à son impact et à l'extension des dommages physiques, sociaux

et psychologiques qu'il provoque (Belter et Shannon, 1993) ainsi que par le modèle d'adaptation ou d'ajustement qu'on décide d'adopter (Bromet et Dew, 1995). Nous tenons à souligner que certains facteurs limitent la profondeur du regard que nous aimerions porter et notre compréhension des événements: le fait que ces événements soient encore trop récents pour en évaluer toute la portée réelle, la rareté des désastres majeurs au Québec, et la pénurie, voire l'absence, de la recherche québécoise en matière de catastrophes. Toutefois, cette investigation pourra permettre, nous l'espérons, d'entrevoir et de comprendre certaines des réalités de la reconstruction, ses objectifs et ses finalités, ainsi que les valeurs qui l'ont orientée.

2. LES CADRES DE RÉFÉRENCE ET OPÉRATOIRE

Afin de satisfaire aux objectifs de notre démarche, il convient ici de préciser les cadres de référence et opératoire qui l'ont inspirée. La première étape de notre enquête porte sur les quatre premiers mois de la planification des actions de reconstruction. Elle se situe donc dans une dynamique d'urgence et de posturgence.

Dans le but d'élaborer notre modèle de la vision et de déterminer quelles sont les orientations et les priorités d'action qui ont guidé les actions de reconstruction après les inondations de juillet 1996, nous nous sommes référée aux rapports d'état de la situation émis par le Bureau de la reconstruction et de la relance du Saguenay-Lac-Saint Jean aux mois d'août, septembre, octobre et novembre 1996.

Nous avons donc procédé à une analyse de contenu de ces documents. Cette analyse est basée sur les éléments et les références relatifs aux préoccupations que soulèvent diverses problématiques, les actions de reconstruction envisagées et les interventions préconisées et réalisées. Notre démarche comporte cinq dimensions, économique, sociale, culturelle, environnementale et politique, dont nous avons observé l'évolution au cours de la période à l'étude. Ces cinq dimensions font référence à diverses composantes et indicateurs.

Bien que nous ayons dû quantifier nos données, c'est par les tendances exprimées à moyen terme que nous avons voulu faire ressortir l'importance accordée aux différentes dimensions. Plus précisément, nous avons cherché à savoir s'il y avait eu progression ou régression de ces tendances, et non à porter un jugement ou une appréciation sur le nombre et la valeur des actions priorisées et des problématiques mises en évidence.

Il a été formulé comme hypothèse de départ que ce sont les préoccupations d'ordre économique qui ont orienté la vision de la reconstruction au cours de la période analysée et que cette tendance s'était maintenue jusqu'à sa fin.

Dans un deuxième temps, soit 18 mois après le désastre, nous avons tenté de vérifier si les principes inhérents à une reconstruction visionnaire s'étaient appliqués en période de reconstruction secondaire. À ce propos, nous avons acheminé un court questionnaire à 19 maires des municipalités les plus touchées, pour connaître leur perception de la considération de tendances *actuelles* et déterminantes d'une planification à long terme, évaluer l'intérêt accordé à certains aspects régionaux et municipaux au cours des 12 mois ayant succédé à la période posturgence et, finalement, pour évaluer le degré de rétablissement perçu dans les municipalités les plus touchées sous quatre angles différents. Onze maires ont répondu à notre appel.

3. ÉLABORATION DU MODÈLE DE LA VISION DE RECONSTRUCTION POSTDILUVIENNE

L'analyse de contenu visait à faire ressortir les priorités d'action et d'intervention qu'ont retenues les décideurs en relation avec les cinq dimensions choisies. Comme les rapports d'état de situation n'avaient pas une rédaction uniforme, nous avons tenu compte des éléments mentionnés dans les problématiques, les actions posées et en cours, les interventions à réaliser et les rubriques « état de situation ». C'est donc à l'ensemble des éléments que nous nous sommes intéressée et non au poids ou à la valeur réelle de chacun d'eux. Les indicateurs reliés à chaque composante ont été déterminés à l'avance en fonction de nos objectifs de recherche, ce qui suppose une certaine objectivité par rapport au contenu des documents. La notion de subjectivité s'inscrit, quant à elle, dans le lien que nous avons pu établir entre les indicateurs retenus et les éléments à classer.

Nous avons répertorié au total 511 éléments à inclure dans nos différentes composantes. Certains indicateurs que nous avons jugé importants de considérer, dans une perspective de vision, ne sont toutefois pas apparus dans les documents analysés. Il s'agit surtout d'indicateurs que nous avons déterminés pour la dimension culturelle et qui se rapportent à la composante « valeurs régionales ». Ils renvoyaient à la fierté, à l'autonomie, à la solidarité et à la démocratie. Il importe de préciser que lors de l'analyse de contenu, nous avons exclu les éléments

reliés à des travaux urgents visant les grands réseaux routiers, car la nature de ces travaux recouvrait trop de dimensions à la fois.

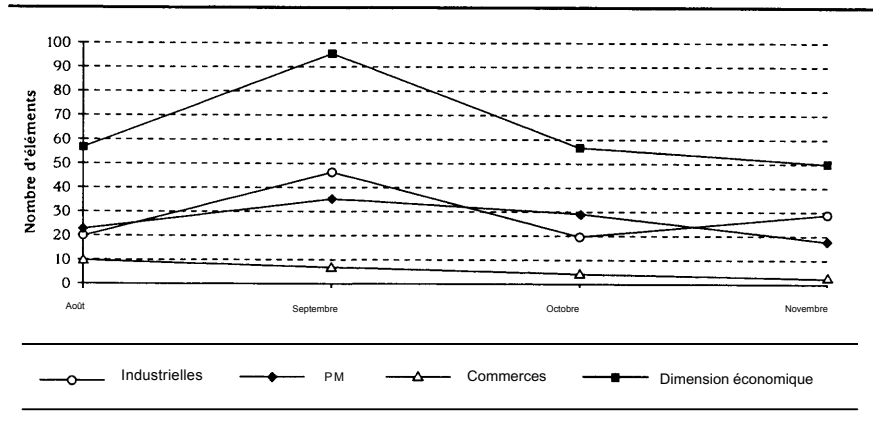
Les figures suivantes illustrent individuellement l'évolution des cinq dimensions de la vision que nous avons considérées ainsi que leurs composantes. Un dernier graphique représente l'ensemble des dimensions.

3.1. La dimension économique

Pour l'ensemble de la dimension économique de la vision de reconstruction, nous pouvons constater que c'est la composante industrielle qui a reçu le plus d'attention. Des 249 éléments retenus pour l'analyse de cette dimension, 118, soit 47 % de l'ensemble des éléments, renvoient à la composante industrielle. En considération des indicateurs retenus, c'est de toute évidence l'accès à la ressource hydrique et/ou à l'approvisionnement en eau en fonction de finalités industrielles ($n = 66$) qui alimente cette composante. Un deuxième aspect permettant à cette composante de dépasser les autres se rapporte aux éléments répertoriés ($n = 14$) qui font mention de mesures et de moyens visant à assurer la stabilité des sols, des infrastructures et du nettoyage dans le secteur industriel.

La composante PME (petites et moyennes entreprises) a également été très priorisée dans l'ensemble des éléments considérés pour la dimension économique. C'est surtout au regard de l'évolution des recours juridiques disponibles et des législations spéciales ($n = 24$) que

Figure 4.1
La dimension économique de la vision de reconstruction



cette composante retient l'attention. L'accès aux ressources exploitées ($n = 12$), l'assistance financière et l'engagement des travaux ($n = 12$) lui confèrent également une certaine importance. A noter que nous avons inclus les entreprises agricoles dans cette composante. Le total des éléments considérés pour cette composante se chiffre à 101, soit 40 % de ceux attribués à la dimension économique.

La composante « commerces » s'est vu attribuer une importance moindre que les deux autres et son évolution décroissante au cours de la période étudiée révèle, à notre sens, la difficulté qu'a pu présenter cet aspect dans l'ensemble des priorités d'action et d'intervention.

La dimension économique est celle qui semble avoir été privilégiée dans la vision des décideurs dans la phase d'urgence ou dans la phase initiale de reconstruction puisque 249 éléments y réfèrent, soit 49 % du total des éléments considérés pour les cinq dimensions. Ce résultat confirme l'hypothèse formulée au départ.

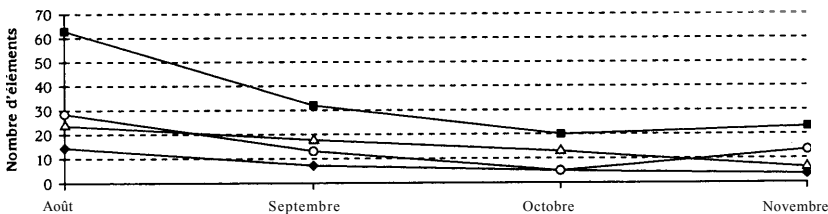
3.2. La dimension sociale

Des trois composantes de cette dimension, ce sont les aspects sociosanitaires et socio-économiques qui ont retenu le plus l'attention dès le début du processus de reconstruction. La première faisant référence à 39 % des éléments analysés pour cette dimension ($n = 50$) et la deuxième, à 41 % ($n = 52$). Nous pouvons constater, dans cette reproduction graphique, la priorité accordée à la sécurité du public dès les premières actions entreprises.

Sur le plan sociosanitaire, on réfère principalement à des éléments qui concernent la sécurité générale du public ($n = 18$), l'alimentation en

Figure 4.2

La dimension sociale de la vision de reconstruction



eau potable et le traitement des eaux usées ($n = 11$) et la surveillance de l'état de santé du public ($n = 9$).

La composante socio-économique englobe plutôt des éléments pouvant se rapporter à l'assistance financière ($n = 19$) et à la prise en considération des pertes et dommages subis par les citoyens ($n = 12$).

L'aspect psychosocial semble avoir suscité moins d'attention, avec une référence à seulement 25 éléments, soit 20 % de l'ensemble de la dimension. Certains facteurs ont pu contribuer à la rareté des éléments mentionnés dans le contenu analysé, soit la priorité donnée à la réorganisation physique des sinistrés au cours de cette période et la présence du Réseau de santé et des services sociaux et d'organismes communautaires ayant répondu promptement à la demande psychosociale. Toutefois, ce n'est qu'à plus long terme que les impacts psychosociaux de la catastrophe sur la population saguenéenne pourront réellement être évalués.

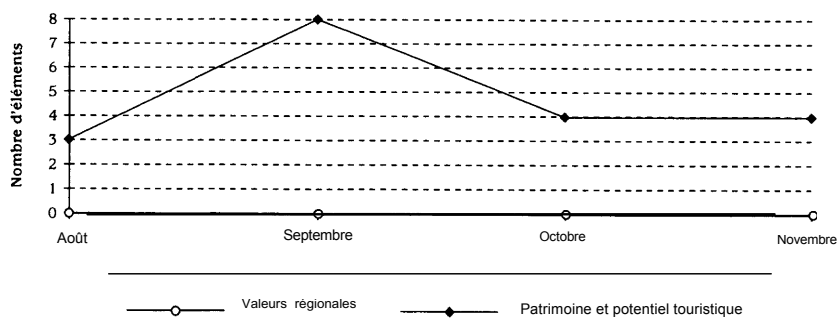
La dimension sociale occupe le deuxième rang parmi les cinq que nous avons considérées avec une référence à 25 % des éléments répertoriés ($n = 127$) pour l'ensemble de la démarche. La décroissance de cette dimension d'août à septembre démontre l'efficacité et la promptitude de l'intervention, mais elle peut laisser supposer qu'il pourrait y avoir résurgence des problématiques relatives à ces composantes.

3.3. La dimension culturelle

La dimension culturelle s'est vu attribuer très peu de valeur au regard d'éléments pouvant s'y rapporter. Les valeurs constituant un aspect

Figure 4.3

La dimension culturelle de la vision de reconstruction



primordial de la dimension « vision » dans le cadre d'une planification globale, il nous est apparu important d'inclure des indicateurs s'y rapportant lors de la construction du cadre opératoire. Toutefois, aucun élément n'a, à première vue, fait référence à l'expression de valeurs dans les actions de reconstruction pour la période à l'étude. Celles-ci peuvent néanmoins avoir été exprimées implicitement dans le contenu ou explicitement lors de rencontres ou de discussions antérieures à la rédaction des documents auxquelles ont participé les décideurs.

La composante patrimoine et potentiel touristique s'est néanmoins quelque peu démarquée avec quelques éléments du contenu analysé ($n = 19$). Dans l'ensemble, la dimension culturelle s'est appropriée une proportion de 4 % des éléments se rapportant aux priorités, problématiques et actions.

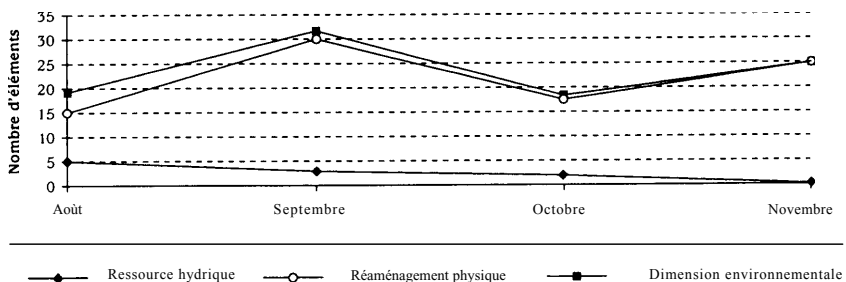
Il va sans dire qu'avec la situation d'urgence qu'a imposée la catastrophe, il peut avoir semblé opportun de reléguer à un second plan les valeurs, la place du patrimoine et le potentiel d'attraction touristique dans l'immédiat. Il reste que nous pouvons nous interroger sur le fait que celles-ci ne soient pas apparues plus fortement au cours des deux derniers mois.

3.4. La dimension environnementale

Cette dimension figure au troisième rang dans le cadre de la vision de la reconstruction. Elle représente 17 % des éléments de l'analyse globale ($n = 89$). Contrairement aux autres dimensions, celle-ci exprime une tendance de l'ensemble à la hausse, ce qui peut signifier une préoccupation croissante dans le temps face aux priorités et préoccupations

Figure 4.4

La dimension environnementale de la vision de reconstruction



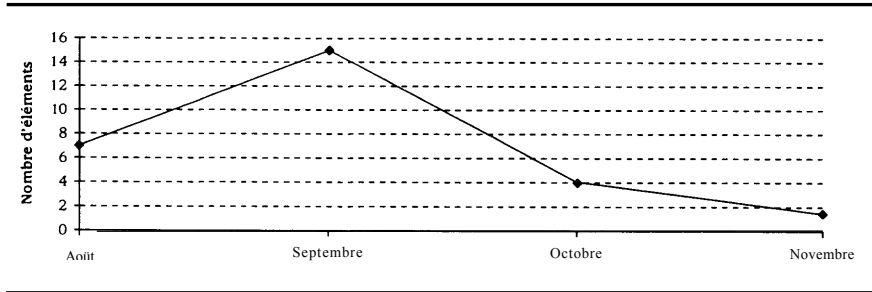
environnementales dans les actions et aux interventions. Cette tendance se révèle particulièrement au regard de la composante « réaménagements physiques ». La composante « ressource hydrique » ressort peu comparativement à la première et suit un parcours descendant pour disparaître en fin d'exercice.

Ce sont les éléments de prise en considération des dommages et impacts sur l'environnement dans les réaménagements physiques ($n = 35$) et l'amélioration de la qualité du milieu ($n = 15$) qui ont surtout retenu l'attention. La préservation des ressources ($n = 9$), la prévention ($n = 7$) ainsi que la concertation dans les actions ($n = 7$) ont aussi été considérées.

3.5. La dimension politique

Cette cinquième dimension nous ramène à la notion de concertation et de partenariat dans les actions et les interventions. Elle renvoie à des ententes ponctuelles impliquant, entre autres, l'entreprise et la municipalité, le MSR (Ministère de la Sécurité et du Revenu) et la Croix-Rouge, les municipalités et le gouvernement provincial, etc. Il n'est pas étonnant de constater le peu d'éléments ($n = 27$) mentionnés au regard de cette dimension puisque les décrets ont structuré en grande partie l'aspect politique de la vision de reconstruction.

Figure 4.5
La dimension politique de la vision de reconstruction



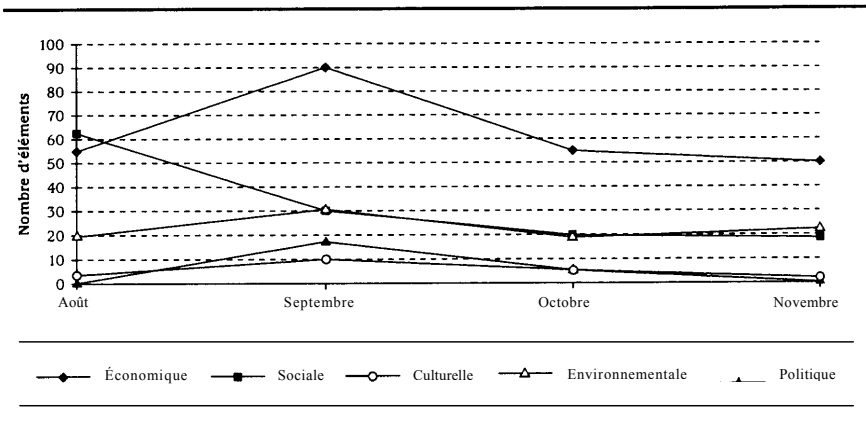
De plus, on relève une certaine représentativité de l'élite collective parmi les membres du Bureau de reconstruction et de relance. Cela nous permet de relever le peu d'implication et de revendication, face au politique, attribuable aux mouvements ou groupes publics, populaires ou spontanés, mis sur pied dans les jours qui ont suivi les inondations ou encore aux groupes déjà existants ayant orienté leur action en fonction

de la priorité de reconstruction. Dans l'ensemble, la dimension politique englobe 5 % des éléments considérés, soit 27.

3.6. La vision globale selon les cinq dimensions

Si nous considérons l'ensemble des dimensions de la vision, nous constatons que la priorité fut accordée à l'aspect économique et que celui-ci a maintenu assez fortement le cap pendant la durée de la période analysée. La dimension sociale affiche une tendance décroissante, rapide par rapport aux autres, si l'on considère le mois de septembre et sa première position au mois d'août. La dimension environnementale laisse présager une hausse des préoccupations, se situant en deuxième position par rapport à l'économique en novembre. Les dimensions culturelle et politique s'inscrivent très nettement en dernière position et continuent d'afficher une nette tendance à la baisse.

Figure 4.6
**Évolution de la vision de la reconstruction
selon ses cinq dimensions**



3.7. La perception de grandes tendances dans le cadre de la vision

Une planification de reconstruction visionnaire suppose l'aptitude à prévoir les grandes tendances économiques, sociales et environnementales qui se dégagent de champs externes à la communauté : régional, national et mondial, et qui en affecteront inévitablement la dynamique à court, à moyen ou à long terme. Le milieu pourra ainsi être influencé

sur le plan développemental, d'une part, selon son intérêt et sa propension à reconnaître ces tendances majeures et, d'autre part, selon sa réaction anticipée à ces dernières. La planification visionnaire implique donc une capacité d'adaptation et de réponse du milieu aux effets dégagés par ces tendances.

La perception de la considération de certaines de ces tendances par les décideurs concernés par la reconstruction a donc été vérifiée. Cet exercice se rapportait à la période de reconstruction secondaire que nous avons située de janvier à décembre 1997. Nous avons ainsi été amenée à constater que, dans l'ensemble du processus, les décideurs ont basé leurs actions sur une vision globale du développement plutôt fragmentaire. La majorité des personnes consultées, soit 9 maires sur 11, ont en effet mentionné que le taux de chômage municipal et régional avait été fortement et passablement considéré lors des processus décisionnels, alors que 8 sur 11 ont abondé dans le même sens en ce qui avait trait à l'accroissement du fardeau fiscal des municipalités. Par contre, très peu d'intérêt ou d'attention ont été portés aux prévisions des grandes entreprises au regard du maintien ou de la création d'emplois sur le plan régional, puisque 10 répondants ont perçu cette dimension comme ayant été peu considérée ou ne pouvaient dire si elle l'avait été.

Dans une perspective de vision plus orientée socialement, les décideurs ont laissé entendre par leurs réponses qu'on avait très peu tenu compte de certains aspects démographiques dans le processus de reconstruction. Ainsi, le vieillissement de la population est un élément qui n'a que peu ou jamais été considéré ($n = 9$), tandis que l'exode des jeunes constitue une dimension n'ayant peut-être pas reçu toute l'attention nécessaire ; un seul répondant l'ayant jugée comme fortement considérée.

Une planification reflétant la préoccupation pour un environnement sain et sécuritaire se dégage, par contre, de la consultation puisque la majorité ($n = 9$) des décideurs ont indiqué qu'un intérêt soutenu avait été accordé à cet aspect. Reconstruire, c'est aussi innover. L'innovation et la créativité, éléments sous-jacents d'une vision de reconstruction planifiée, ont aussi fait partie intégrante des décisions prises au cours du processus, selon la majorité des répondants. La possibilité de reconstruire tout en innovant ($n = 7$), l'apport créatif et l'expertise des gens du milieu ($n = 8$) et la nécessité de se démarquer sur les plans régional, national ou mondial ($n = 7$) ont fait l'objet d'une attention jugée forte et suffisante au cours des douze mois évalués.

4. L'IMPORTANCE DES RÉALITÉS ACTUELLES

En nous reportant à l'opérationnalisation et à la concrétisation des décisions pour la même période, nous avons tenté de déceler les aspects de la reconstruction qui avaient, le cas échéant, insuffisamment été considérés. Sur le plan économique, même si l'on semble avoir porté suffisamment d'intérêt à la pérennité des grandes entreprises en région ($n = 8$), un bon nombre de décideurs ($n = 6$) expriment une insatisfaction ou un certain scepticisme quant aux projets et orientations futures des grandes entreprises de la région. En ce qui concerne les activités des PME et des commerces, une tendance similaire se dégage, plusieurs répondants ayant perçu que l'on ne s'était pas assez préoccupé du maintien de leurs activités ($n = 5$), ni des possibilités d'en créer davantage ($n = 6$). Le soutien à l'industrie touristique aurait toutefois retenu une attention jugée satisfaisante ($n = 8$).

En ce qui a trait à la dimension environnementale, la majorité consultée ($n = 7$) a estimé que la conservation des ressources naturelles municipales et régionales ainsi que la gestion améliorée de la ressource hydrique ne s'étaient pas suffisamment démarquées dans le processus de reconstruction. Par contre, une minorité, soit quatre maires, ont jugé qu'on ne s'était pas assez préoccupé de la pollution industrielle et visuelle. L'intérêt accordé aux priorités de développement en matière de gestion environnementale semble avoir été quelque peu déficient selon plusieurs ($n = 6$).

Sur le plan social, c'est presque l'ensemble des maires, soit 9 sur 11, qui a estimé que la population s'était manifestée et engagée suffisamment par une représentativité appréciable de divers groupes de citoyens dans les processus décisionnels ainsi que par la création de comités intermunicipaux visant à revendiquer une meilleure gestion des cours d'eau. On a également convenu de mesures de soutien conséquentes aux organismes communautaires ($n = 9$) et d'une préoccupation suffisante ($n = 7$) pour la santé mentale des résidents des municipalités touchées. Ce qui contraste avec ces résultats, c'est qu'on a estimé que la santé physique des individus était un aspect auquel toute l'attention nécessaire n'aurait pas été portée ($n = 8$). L'émergence ou la recrudescence de nouvelles problématiques sociales, telles que la délinquance et l'alcoolisme, à la suite du désastre est aussi un aspect considéré comme sous-estimé ($n = 8$).

La satisfaction face à la prise en considération de la dimension culturelle dans les activités de reconstruction est également faible. En effet, plus de la moitié des répondants ($n = 7$) sont d'avis que l'on n'a pas suffisamment tenu compte des caractéristiques culturelles propres

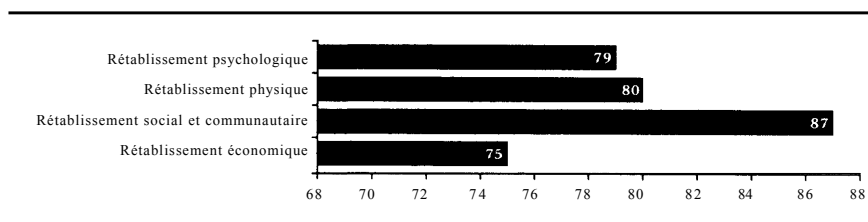
aux communautés (valeurs du milieu, façons de faire, etc.) ni de la conservation du patrimoine (n = 6).

5. LA PERCEPTION DU DEGRÉ DE RÉTABLISSEMENT DES COMMUNAUTÉS

Afin d'évaluer la perception du rétablissement des communautés les plus touchées par le désastre, nous avons invité les décideurs à évaluer le rétablissement actuel de ces dernières sous quatre aspects, en tenant compte de leur fonctionnement antérieur. La figure suivante exprime, en pourcentage, le degré de rétablissement perçu par l'ensemble des décideurs dans leurs communautés.

Figure 4.7

Perception du taux de rétablissement des communautés sous quatre aspects (en %)



On constate que le taux de rétablissement complet des communautés tel qu'il est perçu par les décideurs est évalué à environ 80 % pour l'ensemble des communautés. Les taux de rétablissement perçus varient, cependant, selon les communautés. Ainsi, les taux de rétablissement psychologique, de restauration physique des lieux et de rétablissement social et communautaire s'étalent entre 40 et 100 %, alors que ceux qui se rapportent au rétablissement économique s'échelonnent de 60 à 90%.

CONCLUSION

C'est en élargissant notre horizon, dans une dynamique basée davantage sur la prospective, sur l'anticipation de finalités régionales, que nous pouvons avoir une vision réelle de la planification de la reconstruction. La forte représentation mentale de la situation régionale antérieure,

confrontée à ce que pourrait être son avenir, peut sembler un obstacle à une planification globale, innovatrice surtout.

Les rapports entreprise/milieu et industrie/emploi modifiés dans le cadre de la globalisation de l'économie, la présence de plus en plus marquée de la dimension « environnementale » dans la pratique des activités humaines des sociétés postindustrielles, les constats du rapport Nicolet³ quant à la transparence industrie/milieu de l'utilisation du réseau hydrographique, la problématique globale de gestion de « l'or bleu » nous obligent à reconsidérer nos priorités dans la réalisation des actions qui modèlent une région à notre image. Sont également à repenser de façon plus spécifique les finalités auxquelles nous destinons cette même région.

Même si la présence de la grande industrie a fortement structuré et orienté la dynamique régionale au cours des dernières décennies (Girard et Perron, 1989), il y a lieu de s'interroger en ce qui concerne les années à venir. Le développement d'une région devrait refléter sa culture et son histoire. La survie des communautés, ainsi que le rétablissement après une catastrophe naturelle, va de pair avec celle de leur culture (Mumford, 1995). Cette perspective devrait être davantage intégrée au cadre élargi de visée à long terme et de respect des diversités.

La vision du développement régional, par le passé, a davantage répondu à des intérêts et à des orientations exogènes, à des normes promues par la grande industrie. Ces normes ont été intériorisées par les membres de la collectivité, inscrites dans la mémoire collective et reproduites dans les actions qui influent sur son devenir et sa reconstruction après le désastre. Nous ne pouvons que nous interroger sur le bien-fondé et la pertinence de cette voie, lorsque nous tentons d'envisager le futur en nous efforçant de nous placer dans un contexte national, mondial ou planétaire.

3. Commission technique et scientifique sur la gestion des barrages, Rapport Nicolet, 1997.

BIBLIOGRAPHIE

- BELTER R.W et M.P. SHANNON (1993). « Impact of Natural Disasters on Children and Families », dans *Children and Disasters*, SAYLOR, C.F (dir.), Charleston, South California, p. 85-103.
- BROMET, E. et M.A. DEW (1995). « Review of Psychiatric Epidemiologic Research on Disasters », *Epidemiologic Reviews*, vol. 17, n° 1, p. 113-119.
- BUREAU RÉGIONAL DE RECONSTRUCTION ET DE RELANCE DU SAGUENAY-LAC-ST-JEAN (1996). *État de la situation au 22 août, 5 septembre, 6 octobre, 1er novembre et 31 décembre, passim.*
- COMMISSION TECHNIQUE ET SCIENTIFIQUE SUR LA GESTION DES BARRAGES (1997). *Rapport Nicolet*, janvier, *passim.*
- GIRARD, C. et N. PERRON (1989). *Histoire du Saguenay/Lac-St-Jean*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 665 p.
- GOLEC, J.A. (1983). « Contextual Approach to the Social Psychological Study of Disaster Recovery- », *Journal of Mass Emergency and Disasters*, vol. 1, p. 255-276.
- KATES, R. W. et D. PIJAWKA (1977) « From Rubble to Monument- The Pace of Reconstruction » dans HAAS, E., R.W KATES et M. BOWDEN (dir.), *Reconstruction Following Disaster*, Cambridge, The MIT Press, p. 1-23.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE (1996). *Rapport des rencontres avec les municipalités concernées par les zones inondables et les zones à risque de glissement de terrain*, août, non paginé.
- MUMFORD, L. (1995). « Une culture communautaire », dans NOZICK, Marcia (dir.), *Entre nous : Rebâtir nos communautés*, Montréal, Écosociété Éd., p. 211-236.
- POWELL, J.W et J. RAYNER (1951-1952). *Progress Notes: Disaster Investigation July, 1, 1951, June 30, 1952*, Engewood, Maryland, Army Chemical Center, Chemical Corps Medical Laboratories.
- PROULX, M.-U. et al. (1996). *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 317 p.
- RÉGION LABORATOIRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (1996). *Table-conseil de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages*, novembre, 58 p.
- SECRÉTARIAT AU DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS DU SAGUENAY/LAC-ST-JEAN (1996). *Estimation préliminaire des dommages causés par les pluies diluviennes du 19 et 20 juillet 1996 au Saguenay/Lac-St Jean*, août, non paginé.
- SOCIÉTÉ HISTORIQUE DU SAGUENAY (1996). *Saguenayensia, des déluges avant 1996*, juillet - décembre, 52 p.

DEUXIÈME
PARTIE

Les
réactions
du milieu

CHAPITRE

5

L'impact des inondations sur l'organisation territoriale du développement

Marc-Urbain Proulx

Université du Québec à Chicoutimi

Dans les communautés et les nations, les changements sociaux, culturels, politiques et économiques s'effectuent généralement d'une manière synchronique, par petits pas progressifs. Relativement conservatrice, cette démarche évolutive engendre plus souvent qu'autrement le maintien du système en place ou sa transformation marginale. Une telle inertie dans l'ordre existant limite évidemment la capacité d'innovation, de dynamisme et de développement. Car les changements réellement significatifs à cet égard se produisent par sauts, par bonds plus ou moins radicaux relativement à la synchronie des petits pas. En réalité, l'évolution synchronique qui s'effectue doucement au fil du temps est ponctuellement entrecoupée de ruptures diachroniques qui permettent d'impulser plus ou moins brutalement le saut innovateur afin de bondir d'une étape à une autre du développement. Dans ces ruptures, la dynamique sociale croise généralement les dynamiques culturelle, politique et économique. Walter Rostow (1959) a très bien formalisé ce processus dans une théorie de la croissance par étapes. Son analyse des derniers siècles de progrès a démontré que l'évolution douce et continue (revenus - consommation - production - revenus - etc.) qui s'effectue au gré des cycles conjoncturels de l'économie est marquée, dans les différents systèmes économiques, par d'importantes cassures de nature structurelle.

Ces cassures déterminent des cycles longs de développement, très bien connus maintenant en théorie de l'évolution, grâce aux travaux notoires de Kondratieff et de Braudel.

En économie régionale, cette théorie du développement par phases distinctes s'est fort bien modélisée (Perrin, 1975). Elle sert de cadre explicatif à l'évolution de très nombreuses économies territoriales (locales, urbaines et régionales), notamment celle du Saguenay-LacSaint-Jean (Girard et Perron, 1995). Ce que cette théorie du développement maîtrise encore mal, cependant, concerne l'impulsion qui provoque à un certain degré une rupture diachronique spécifique sur un territoire donné. D'abord, parce que les divers territoires en question évoluent fort différemment en matière de diachronie (Planque, 1983). Ensuite, parce que les déterminants du passé en matière d'investissements massifs, de changements technologiques, de boum démographique, de modifications importantes dans la demande ne suffisent plus actuellement à rendre compte de la réalité, même s'ils demeurent très valables. Car l'observation de nombreuses mutations économiques territoriales récentes révèle que ces déterminants classiques n'ont joué qu'un rôle limité¹. Bien qu'il soit difficile d'en mesurer précisément les propriétés, il appert que des déterminants de nature institutionnelle interviennent positivement dans le bond innovateur des milieux (Blakely, 1994; Courlet, 1995; Simmie, 1997). La remise en question de ces facteurs est devenue impérative actuellement en théorie du développement territorial.

Nous verrons, dans ce texte, que cette question s'avère pertinente dans le contexte économique actuel du Saguenay. Ensuite, nous présenterons une fresque de la situation institutionnelle qui prévalait en juillet 1996. Finalement, nous analyserons le mécanisme institutionnel mis en place pour gérer la reconstruction et la relance postdiluviennes, et de cette analyse, nous tirerons certaines conclusions.

1. L'ÉCONOMIE TERRITORIALE DU SAGUENAY

Au Saguenay, les activités économiques ont réellement commencé au début du XVII^e siècle avec la traite des fourrures. L'émergence de ce commerce représente une première rupture dans la collectivité, causée

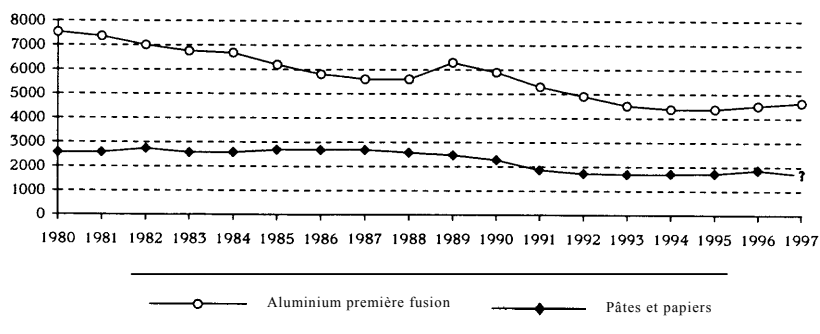
1. Les évidences empiriques sont nombreuses à cet égard. Voir notamment trois excellents articles qui offrent des synthèses remarquables, soit VELTZ (1996), D'ARCY et GUISSANI (1997) et PECQUEUR (1996).

par l'introduction des lois du marché dans une société amérindienne (montagnaise) qui en avait alors fort peu. En 1838, commence une toute nouvelle ère avec les activités reliées à la coupe du bois d'oeuvre alors vendu pour le marché britannique. C'est le véritable début de la colonisation du Saguenay. Autre rupture et changement de période, en 1896, à la faveur de l'établissement des premières pulperies et ensuite des industries de production de pâtes et papiers. Le Saguenay entre alors dans une phase d'industrialisation. La rupture diachronique suivante prend forme avec l'établissement de l'industrie de l'aluminium au cours des années 1920. L'industrialisation saguenéenne devient duale et prend une ampleur qui s'intensifie considérablement au début des années 1940. Elle s'avère ainsi l'assise d'une longue synchronie de développement alimentée par les importants revenus générés (salaires versés, sous-traitance, consommation, etc.) dans les circuits économiques territoriaux ainsi que par une succession d'investissements privés. Soulignons que par ses investissements et ses dépenses, le secteur public a ensuite participé à ce développement continu et régulier dans les décennies 1950, 1960² et 1970, bien que dans une moindre mesure pour cette dernière décennie.

Depuis le tournant des années 1980, des changements technologiques considérables ont modifié le rapport emploi/production dans les industries saguenéennes, produisant des effets très importants sur les facteurs de développement. Changements profonds qui furent accentués sur les plans économique et social par la stagnation des dépenses de l'État et le ralentissement de ses investissements massifs. De fait, la mutation multidimensionnelle vécue sur toute la planète affecte de plein fouet le Saguenay, notamment en désœuvrant une bonne partie de sa classe ouvrière dépassée par l'efficacité de la technologie. La première transformation de l'aluminium, la production des pâtes et papiers et le sciage du bois demeurent, cependant, des activités économiques en croissance de production. Mais la création d'emplois n'accompagne plus la création de richesse. Si bien que ce territoire affiche actuellement l'un des taux de chômage les plus élevés du Canada, malgré un exode massif des jeunes vers d'autres régions et une importante exclusion de la population active. Le développement socio-économique impulsé lors de la dernière rupture diachronique semble bel et bien terminé, en matière de création d'emplois.

2. Certains analystes voient un changement de périodes à cette époque qui aurait fait entrer le Saguenay dans une ère postindustrielle.

Figure 5.1

Évolution de l'emploi dans l'aluminium (Première fusion) et dans la

Sources : Syndicats des quatre grands producteurs (compilation effectuée par Richard Lavoie).

Devant les difficultés économiques et sociales qui s'accroissent, l'économie du Saguenay doit chercher un nouveau souffle, une nouvelle impulsion, un nouveau bond innovateur, bref, une nouvelle étape de développement.

2. LA QUESTION QUE TOUT LE MONDE SE POSE AU SAGUENAY

Comment propulser le territoire du Saguenay dans la prochaine phase de développement? Ce fut la principale question adressée à l'élite régionale lors de la conférence socio-économique de 1983-1984. Les décideurs étaient alors clairement à la recherche de moyens et d'outils pour créer l'impulsion essentielle et ainsi effectuer la restructuration nécessaire de l'économie territoriale. La transformation des matières premières exportées largement à l'état brut fut identifiée comme étant le moteur de la prochaine étape de progrès économique et social. Le constat apparut clair: si l'économie du Saguenay a toujours été impulsée de l'extérieur (Prévost, Lapointe et Simard, 1981), elle devait désormais chercher davantage l'impulsion dans ses conditions endogènes (Prévost, 1983) afin d'y trouver un nouveau dynamisme générateur d'autodéveloppement. Le Sommet économique de 1984 sous le thème « Une région à la recherche d'alternatives » fut certes un nouveau départ pour la région; un saut qualitatif fortement désiré par l'élite régionale. On a, pour ce faire, largement misé sur une stratégie entrepreneuriale.

Parmi les moyens³ mis en oeuvre pour alimenter cette stratégie, soulignons la société SOCCRENT de création d'entreprises, l'instrument de capitalisation AMISK, le renforcement des corporations locales de développement économique, la promotion sous tous azimuts d'une culture entrepreneuriale, la mise en place de certains services de soutien au démarrage d'entreprises et, plus récemment, l'établissement de plusieurs cellules de R-D et de transfert de technologie. Ces moyens étant soutenus par des investissements publics et privés relativement importants, les résultats ne se sont pas fait attendre. D'autant plus que le territoire sortait lentement, en 1984, d'une importante récession économique. Le Saguenay bénéficia alors d'un petit boum entrepreneurial bien perceptible dans les statistiques du Fichier central des entreprises du Québec (Proulx, 1994). Hausse importante de l'entrepreneuriat brut⁴ qui s'est toutefois stabilisé à partir de 1987. Des données plus récentes et plus explicites nous permettent de constater que le territoire de la MRC du Fjord-du-Saguenay se situe parmi les 39 MRC du Québec qui bénéficient d'une activité entrepreneuriale intense (création élevée et fermeture élevée d'entreprises), obtenant 11,64 % de création nette d'entreprises pendant cinq ans, soit de 1992 à 1996 (Riverin et Proulx, 1997). Comme ce taux est cependant inférieur à la moyenne québécoise, le Saguenay n'est pas considéré comme un territoire dynamique en matière d'entrepreneuriat, même si la création brute d'entreprises s'avère relativement élevée. Le taux élevé de fermetures explique cette performance médiocre du Saguenay en matière de dynamisme entrepreneurial⁵. Malgré cette faiblesse, soulignons tout de même l'émergence réelle d'une nouvelle classe d'entrepreneurs industriels. Son dynamisme a permis de ralentir d'une manière significative le déclin du Saguenay depuis plus de quinze ans. En effet, nous remarquons que sur les 283 entreprises industrielles actives au Saguenay en 1996, 229 furent créées après 1980. En réalité, il se crée de 10 à 20 entreprises industrielles par année, tous secteurs confondus.

Force est de constater, cependant, l'absence du saut diachronique vers une autre phase de développement territorial. Le progrès est réel dans un sens de restructuration économique, même s'il ne s'inscrit pas d'une manière radicale dans les indicateurs. Les difficultés économiques du Saguenay demeurent donc très importantes : le taux de chômage

3. La R-D, le transfert de technologies, la formation professionnelle, l'aide à la gestion, l'animation économique, l'amélioration des relations entre donneurs d'ordres et sous-traitants, etc.

4. Malheureusement, cet indicateur ne nous renseigne pas sur l'ouverture effective de nouvelles entreprises, ni sur les fermetures d'entreprises.

5. Notons, par ailleurs, la présence d'un petit milieu très fertile (six municipalités) localisé sur la rive nord du Saguenay, qui soutient l'indicateur général du Fjord-du-Saguenay.

dépasse de plusieurs points celui du Québec malgré un taux d'activité plus faible ; l'exode massif des jeunes continue (7,5 % entre 1986 et 1991) et s'accroît même (8,7 % entre 1991 et 1996). Le nombre d'assistés sociaux demeure très élevé⁶, la pauvreté s'accroît et la criminalité augmente⁷. Se font toujours attendre, en réalité, les résultats concrets pour faire progresser le Saguenay dans son impérative mutation socio-économique.

Afin de rompre le cycle actuel de mal-développement et d'enclencher cette autre phase de réel développement territorial, il semble pertinent de réfléchir encore à d'autres conditions favorables à la rupture diachronique. La question posée au début des années 1980 demeure toujours aussi cruciale. Comment faire rebondir le milieu ?

3. LE MOMENTUM DU DÉLUGE AU SAGUENAY

En ce sens de rebondissement, nous avançons que le déluge offre, depuis juillet 1996, un potentiel certain pour stimuler la rupture diachronique et la restructuration économique du Saguenay. L'événement en question a clairement agi sur deux aspects⁸ de l'économie saguenéenne.

Dans une perspective exogène, l'injection de quelque 450 millions de dollars⁹ sur le territoire représente une impulsion considérable. En effet, les travaux de reconstruction (routes, ponts, voies ferrées, systèmes d'aqueduc, barrages, lit des rivières, bâtiments, résidences, etc.) bénéficient actuellement d'investissements effectués par l'État, les grandes entreprises et les individus qui engendrent d'importants flux dans les circuits économiques du Saguenay¹⁰. Il existe évidemment des fuites hors circuits, non encore mesurées précisément, reliées notamment à

6. Il y avait plus de 11 450 assistés sociaux en 1997, pour une population totale de 180 222 habitants.

7. De 8 527 infractions au code criminel comptabilisées par le ministère de la Sécurité publique en 1978, le Saguenay est passé à 15 539 en 1991.

8. S.E. CHANG, «Regional Economic Impact of 1995 Kobe Earthquake», Paper presented at the 43rd North American RSAI Meetings, Washington, D.C., nov., 1996; aussi J.D. WRIGHT *et al.*, *After the Clean-up: Long-range Effects of Natural Disasters*, Beverly Hills, Sage Publications, 1979.

9. Diverses estimations préliminaires situaient les dommages à plus de 700 millions de dollars, voire jusqu'à un milliard; estimations qui ne furent pas confirmées officiellement par les autorités publiques de Québec.

10. Une enquête effectuée par l'étudiant Marc Mercier nous signale que sur 33 entreprises interrogées parce qu'ayant reçu des contrats supérieurs à 100 000 \$ dans le cadre de la reconstruction, 23 ont répondu qu'il s'agissait d'un impact très significatif pour leur organisation. Les ventilations (en moyenne) de l'affectation des sommes reçues par les entreprises se répartissent comme suit: 29,5 % en machinerie; 24,3 % en matériaux; 38,5 en salaires; et 7,7 % en administration.

des contrats offerts à des entreprises externes et à l'achat d'équipements dans le reste du Québec ou du monde. Mais ces fuites monétaires extérieures ne sont pas très importantes dans ce type de travaux qui nécessitent beaucoup de matériaux et de main-d'œuvre locaux. Ainsi, l'injection monétaire nette de quelques bonnes centaines de millions de dollars amène actuellement dans les circuits économiques territoriaux de nouveaux revenus, de nouvelles dépenses qui vont engendrer de nouveaux revenus et de nouvelles dépenses, et ainsi de suite. L'effet multiplicateur de cette injection bénéficiera à l'économie du Saguenay. D'autant plus que, parallèlement à cette injection nette, quelques investissements industriels et gouvernementaux, déjà programmés auparavant, agissent positivement dans le même sens. À court terme, la situation de l'emploi s'améliorera certainement.

Dans une perspective endogène, le chaos occasionné dans la communauté doit en principe jouer un rôle relativement important comme impulsion générale¹¹ de l'éveil collectif et de la prise en main accrue des leviers du développement territorial. Selon la littérature scientifique sur le sujet (Proulx, 1998), la maximisation de ces effets positifs nécessite en principe des conditions territoriales appropriées. Plus précisément, la capacité de rebondissement du milieu dépend de composantes telles que les suivantes: une vision territoriale globale partagée ; un projet d'envergure et unificateur; la présence de nouveaux leaders potentiels; un bon équilibre coopération-concurrence entre les organisations; la capacité réelle de coordination des actions; des comportements originaux, défiant le conservatisme ambiant; la qualité de la circulation de l'information; un mouvement effectif d'apprentissage collectif. Ce sont pour la plupart des composantes certes difficiles à mesurer dans leur évolution mais tout de même influençables par des arrangements institutionnels appropriés. Ainsi, au Saguenay, la réponse collective des divers décideurs devient centrale dans l'actualisation de la perturbation « diluvienne » comme impulsion de la restructuration économique.

Notre question de recherche se pose ainsi : est-ce que le déluge a permis au Saguenay de rechercher de nouveaux arrangements institutionnels mieux appropriés, plus susceptibles de stimuler la restructuration nécessaire du tissu socio-économique ?

11. Cette impulsion peut être engendrée d'une manière positive par un nouvel investissement faisant bifurquer la structure économique, mais aussi par des facteurs négatifs tels que la fermeture de l'usine dans une ville mono-industrielle, un appauvrissement radical, une psychose collective, l'annonce de la mort de la collectivité ou autres perturbations importantes.

4. LE CONTEXTE TERRITORIAL DU SAGUENAY

Le toponyme Saguenay fait référence aux deux rives de la rivière. Le Haut-Saguenay s'affiche telle une large vallée tandis que le Bas-Saguenay est représenté par une succession de villages agroforestiers qui émergent entre les montagnes de l'actuel parc de conservation du Saguenay. Séparées de la vallée du Saint-Laurent par les Laurentides, la rivière Saguenay et le lac Saint Jean, qui est son réservoir naturel, apparaissent telle une cassure du Bouclier canadien. Géographiquement bien délimitée, l'enclave saguenéenne possède certes une histoire et une identité collective qui se traduisent en sentiment d'appartenance territoriale sur lequel les décideurs politiques ont misé pour instituer une MRC (Municipalité régionale de comté) en 1982. Ce territoire comprend aujourd'hui non seulement deux rives du fjord et de la rivière en amont, mais aussi 16 municipalités rurales, trois pôles urbains (Jonquière, Chicoutimi et La Baie de même qu'un autre en formation). Il renferme, en réalité, une seule conurbation, trois zones rurales distinctes (Lac-Kénogami, Mont-Valin et Bas-Saguenay) ainsi que plusieurs petites zones industrielles qui, géographiquement, deviennent une seule grande aire industrielle fragmentée, desservie par deux ports en eau profonde, un aéroport, une autoroute vers le Lac-Saint-Jean ainsi que des routes nationales conduisant vers la Côte-Nord, Charlevoix, la Mauricie et Québec. La population du Saguenay est composée d'environ 180 000 habitants.

On note au Saguenay une rivalité certaine, non seulement entre les villes, mais aussi entre le monde rural et le monde urbain. Cette dualité illustre à l'analyse plusieurs propriétés négatives, notamment, l'étalement excessif des périmètres d'urbanisation, la rurbanisation des campagnes le long des chemins, routes, lacs et rivières; l'importante concentration des équipements publics dans les centres urbains; la dégradation de la qualité de vie rurale ; le manque de poids politique des petites collectivités ainsi que le resquillage des services urbains par les citoyens ruraux. Les iniquités fiscales sont nombreuses entre les municipalités limitant ainsi la coopération sur une base égalitaire. À titre d'exemple, le contribuable moyen paie 315 \$ à Rivière-Éternité, 1 900 \$ à Chicoutimi, 1 486 \$ à Jonquière, 750 \$ à La Baie, 1 025 \$ à PetitSaguenay et 1 225 \$ à L'Anse-Saint Jean, pour l'impôt foncier de 1997.

Finalement, le Saguenay est aussi une aire industrielle en restructuration (tableau 5.1). Il s'agit de ce qu'il est convenu d'appeler une méso-économie. Économie largement dépendante des grandes entreprises, notamment d'Alcan, pour les salaires versés et les achats de biens et services aux fournisseurs locaux. Mais économie qui s'affranchit

Tableau 5.1

Localisation des entreprises industrielles au Saguenay

Begin	3	Jonquière	73
Saint-David-de-Falardeau	2	Chicoutimi	139
Saint-Ambroise	6	Laterrière	17
Saint-Honoré	6	La Baie	32
Saint-Charles-de-Bourget	0	Ferland-Boileau	0
Shipshaw	1	Saint-Félix-d'Otis	0
Canton Tremblay	1	Sainte-Rose-du-Nord	0
Saint-Fulgence	1	Rivière-Éternité	0
Larouche	0	L'Anse-Saint Jean	0
Lac-Kénogami	1	Petit-Saguenay	1

Source : MICST (compilation faite par Josée Gauthier et Richard Lavoie).

de plus en plus de cette dépendance grâce à un tissu de PME industrielles dynamiques qui diversifient l'économie territoriale. En 1997, nous avons en effet recensé pas moins de 282 entreprises qui œuvrent dans 18 secteurs industriels, notamment les produits métalliques (51), le meuble (16), l'habillement (17), le bois (36), le métal primaire (12), l'imprimerie (31), le matériel de transport (8), les produits minéraux (14), la machinerie (12), le matériel électrique (11) ainsi que des industries diverses et de nombreux services spéciaux. Ce tissu de PME forme actuellement un embryon de district industriel.

5. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL DU SAGUENAY EN JUILLET 1996

L'entité territoriale du Saguenay ne dispose pas d'un secteur public unifié. Le conseil MRC du Fjord est certes responsable de la confection et de l'application d'un schéma d'aménagement du territoire ainsi que de quelques fonctions publiques territoriales telles que la collecte des déchets, l'évaluation foncière pour les municipalités rurales, la voirie tertiaire, la gestion des terres publiques intramunicipales et l'aide à la rénovation urbaine. Il n'y a cependant aucun mécanisme institutionnel pour appréhender globalement le domaine public du Saguenay. En réalité, le Saguenay est caractérisé par une fragmentation des responsabilités publiques sur le territoire. Fragmentation non seulement par secteurs d'activités (transport en commun, voirie, etc.), mais aussi par sous-territoires locaux (culture, hygiène publique, promotion économique, etc.) et supralocaux (scolaire, services communautaires, travail

et emploi, soins de santé, etc.). Le Saguenay possède 20 municipalités très jalouses de leur autonomie, notamment 7 nouvelles banlieues riches qui profitent des avantages de la polarisation des centres urbains (marché, services, fournisseurs, atmosphère...) sans en payer les coûts réels.

À ce chapitre de la répartition des coûts et des avantages, le concept de communauté urbaine (et ses variantes) n'a jamais pu prendre solidement assise dans la conurbation du Haut-Saguenay¹², et ce, malgré la grande impopularité de l'option Ville Saguenay. Peu d'ententes intermunicipales effectives existent, si ce n'est dans le transport en commun, la gestion des déchets et, maintenant, dans la sécurité publique. Pour ce qui est de la promotion du développement économique, la volonté de mettre en place une structure collective¹³ est demeurée un vœu pieux. Cette collectivité territoriale souffre d'un manque flagrant d'innovation institutionnelle dans l'organisation des services en commun. Il y avait en 1996, quatre commissions scolaires, quatre CLSC, trois corporations de développement économique, plusieurs comités de développement, deux SADC, quatre établissements hospitaliers, trois chambres de commerce, deux cégeps, trois corporations de développement touristique, etc. (Proulx, 1996). Sans oublier les quelques centaines de groupes sociaux et d'intérêts (incluant les coopératives, unions et syndicats), généralement ancrés à l'échelon local.

Le Saguenay est, par ailleurs, desservi par un ensemble d'organisations régionales (directions, conseils, société et régie) [Saguenay-LacSaint-Jean] œuvrant dans divers secteurs¹⁴ par l'allocation de ressources publiques des gouvernements québécois et canadien. Le secteur public régional 02 compte en réalité 30 bureaux des différents ministères interventionnistes et 11 conseils. Bien structuré, il possède une longue tradition de concertation (premier conseil régional de développement - CRD - créé en 1946) mais s'avère fortement dépendant de Québec, d'une part, pour 78 % du financement de son fonctionnement et, d'autre part, pour l'imputabilité des décisions qui y sont exécutées (42 % n'ont pas de CA). La vision préconisée à cet échelon est régionale, négligeant plus souvent qu'autrement les spécificités et le dynamisme de ses territoires internes.

12. Le conseil métropolitain qui existait dans les années 1970 pour harmoniser les politiques municipales et regrouper certaines fonctions supramunicipales propres aux agglomérations n'a pas eu beaucoup d'effets positifs quant à l'atteinte de ces deux objectifs.

13. Selon une des leçons bien connues en science régionale, il est fort difficile pour un territoire qui n'a pas réussi à créer une structure favorable à l'action collective de sortir d'une trajectoire de non-développement.

14. Santé et services sociaux, développement de la main-d'œuvre, culture, tourisme, éducation, transport, loisirs, protection de la faune, environnement, développement, etc.

On constate que le vaste secteur public du territoire du Saguenay (MRC du Fjord) alloue globalement des sommes considérables chaque année (Proulx, 1996). Chacune des organisations publiques et collectives poursuit sa mission propre. Chacune planifie ses opérations et souvent même le développement dans son domaine d'activités, ce qui entraîne parfois des chevauchements, sinon du double emploi. On observe ces phénomènes surtout dans les services aux travailleurs et aux entreprises, services qui se sont multipliés tous azimuts au cours des dernières années. On en retrouve aussi dans certains secteurs d'activités où il existe des organisations œuvrant à différents échelons territoriaux, notamment dans la promotion touristique, les loisirs et l'animation du développement. De plus, certaines fonctions publiques ne sont pas clairement attribuées et souffrent souvent d'un manque de prise en charge territoriale. Nous pensons notamment à la prospection industrielle, à l'animation culturelle, à la protection du patrimoine, au marketing territorial et à la gestion de l'information économique.

Mais au-delà des champs peu couverts, des chevauchements et des doubles emplois, le vaste secteur public du Saguenay atteste d'un manque de cohérence entre certaines fonctions publiques exercées. Incohérence généralement causée, d'une part, par la compétition entre les organisations pour obtenir des ressources et de la visibilité, et, d'autre part, par l'absence de conventions de coopération entre les diverses organisations dispensatrices de services publics. Le Saguenay souffre, en réalité, du manque de lieux d'interaction pour élaborer et partager une vision globale du territoire d'intervention. En effet, il n'y a aucun mécanisme de concertation intersectorielle élargie entre les divers acteurs. Il s'agit là d'une faiblesse politico-administrative¹⁵ qui limite grandement la recherche de l'optimum institutionnel dans l'organisation territoriale.

6. LES ACTEURS CONCERNÉS PAR LA RECONSTRUCTION ET LA RELANCE

Il est certes élevé le nombre d'acteurs a priori concernés par le déluge, ses causes, ses conséquences et ses remèdes: il s'agit en réalité de toute la population touchée directement. Aussi, une très large partie de la population du Québec, du Canada et de l'Amérique fut sensibilisée à

15. Voir, à ce sujet, M. u. PROULX, « La décentralisation comme politique régionale », dans *Québec Studies*, vol. 24, automne 1997, p. 116-132.

cette catastrophe naturelle. Nous limiterons ici notre inventaire aux organisations formelles de la collectivité saguenéenne.

D'abord, la communauté politique: 51 municipalités du Saguenay-Lac-Saint-Jean ont subi des dommages, dont 27 pour un montant dépassant les 100 000 \$. Sur le territoire de la MRC du Fjord-du-Saguenay, toutes les municipalités¹⁶ furent directement concernées par le déluge et ses conséquences mais, au chapitre des dommages, surtout les villes suivantes : La Baie, Chicoutimi, Jonquière, Laterrière, L'Anse-Saint Jean ainsi que Ferland-Boileau. Il va sans dire que la corporation MRC du Fjord était en principe au cœur des bouleversements. Même si les maires et préfets sont les premiers représentants des corporations municipales, il demeure toutefois que les urbanistes, aménagistes, directeurs généraux, gérants et chefs de services furent directement mobilisés dans ces municipalités. Et que dire des CLSC ? Comme organisme de concertation régionale, le CRD était aussi tenu pour un acteur de premier plan, de même que les autres conseils régionaux, dans une moindre mesure. Finalement, les députés provinciaux et fédéraux, le ministre délégué à la région ainsi que le premier ministre (député de Jonquière) étaient certes considérés comme des intervenants politiques privilégiés.

Ensuite, les yeux se tournèrent vers l'appareil bureaucratique de l'État: les ministères de la Sécurité publique, des Affaires municipales, de l'Environnement et de la Faune, des Transports, de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie ainsi que du Tourisme. En outre, il ne faut pas oublier les joueurs de premier plan qu'ont été la base militaire de Bagotville et le Bureau fédéral de développement régional 02.

Par ailleurs, le secteur privé fut inévitablement concerné. Un inventaire exhaustif des quelque 840 entreprises (y compris les entreprises agricoles) qui furent touchées à divers degrés par le déluge ne sera pas présenté ici. Contentons-nous de souligner les principales industries telles que Alcan, Abitibi-Price, Stone-Consol, Bell Canada et les agences portuaires. Considérons Hydro-Québec parmi ce groupe même si cette entreprise est de nature publique.

Finalement, le quatrième groupe d'acteurs est représenté par la société civile organisée sous la forme de groupes. Parmi ceux-ci, notons le rôle crucial joué par la Croix-Rouge et la société Saint-Vincent-de-Paul. La Chambre de commerce régionale du Saguenay est aussi devenue un acteur important. Enfin, en tant qu'interlocuteurs privilégiés, l'Union

16. Il y en a aussi 13 dans la MRC de Lac-Saint-Jean-Est, 10 dans la MRC Domaine-du-Roy ainsi que 8 dans Maria-Chapdelaine.

des producteurs agricoles (UPA), les syndicats locaux et autres groupes d'intérêt doivent assurément être considérés.

7. LES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS PRÉCONISÉS

Dans les municipalités, la réaction fut immédiate lors du déluge et des inondations. Le maire, le conseil municipal et les principaux lieutenants de l'administration¹⁷ furent mobilisés entièrement. Des comités d'urgence furent formés pour évaluer les dommages et les problèmes. Des solutions applicables immédiatement furent exécutées, souvent avec les moyens du bord. Pour ce faire, on a très rapidement fait appel au ministère de la Sécurité publique du Québec¹⁸. Après l'urgence, on a trimé très dur pour rétablir les services de première nécessité et ensuite engager la reconstruction. Les acteurs municipaux ont, de toute évidence, réagi avec courage et dignité sur leur territoire respectif.

Après une première évaluation complète du désastre naturel, le gouvernement a agi avec célérité en formant dès le 24 juillet, un comité ministériel¹⁹ doté du mandat de coordonner l'ensemble des interventions gouvernementales. Afin d'assister ce comité, un secrétariat à la coordination interministérielle²⁰ fut aussi créé au sein du Conseil exécutif ainsi qu'un fonds d'urgence de 200 millions de dollars. Étant donné l'ampleur des travaux à réaliser sur le terrain et la nécessité d'une planification intégrée des actions à exécuter, le gouvernement décréta, le 7 août, l'institution d'un Bureau régional de la reconstruction et de la relance (BRR). Il fut principalement chargé de la coordination des diverses interventions gouvernementales. Cependant, la majorité des enveloppes monétaires décrétées demeurèrent, il faut le signaler, sous la juridiction de chaque ministère. Le BRR fut conseillé par un comité régional restreint qui était formé des cinq députés de la région 02 (notamment, le premier ministre lui-même), de cinq maires (trois villes et deux autres municipalités), d'un représentant de chacune des trois principales entreprises touchées, d'un représentant de la Chambre de commerce et de deux représentants des conseils régionaux. Ce comité

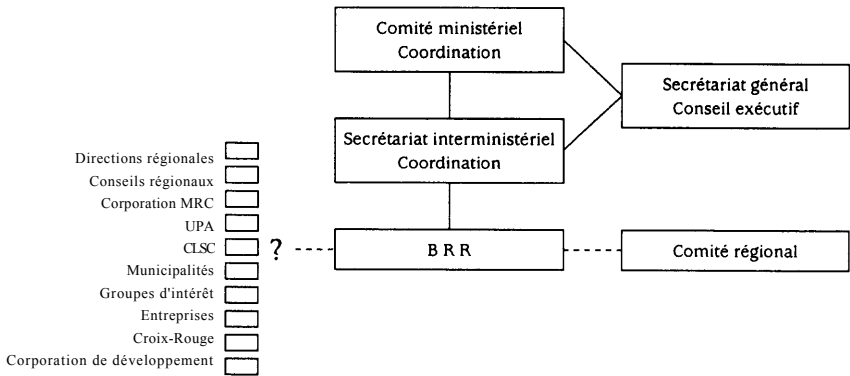
17. La sécurité publique et la gestion du sol sont clairement des responsabilités municipales.

18. Un chapitre rédigé par Christian Morency, dans cet ouvrage collectif, est entièrement consacré à cet aspect de la sécurité civile.

19. Composé des ministres des Transports, des Ressources naturelles, des Affaires municipales, de la Sécurité publique, de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, de l'Environnement et de la Faune, de la Fonction publique ainsi que ceux délégués pour les régions Côte-Nord, Mauricie-Bois-Francs et Saguenay-Lac-Saint-Jean,

20. Composé de sous-ministres des ministères représentés au comité ministériel et d'un représentant désigné par le gouvernement fédéral.

Figure 5.2
Structure organisationnelle de la reconstruction et de la relance postdiluvienne au Saguenay



s'est réuni formellement à cinq reprises à l'automne 1996, avec un ordre du jour fort chargé. Notons que le BRR doit rendre des comptes au secrétariat interministériel, à Québec, et non au comité régional. Le bureau ne possède pas de cellules décisionnelles (exécutif) issues de son comité et ne reçoit pas de directives comme telles de celui-ci qui, en réalité, émet simplement des avis sur les priorités d'intervention. Il ne possède pas non plus de comité ou de commission²¹ pour l'examen d'enjeux spécifiques. Très peu décentralisée²², la formule BRR ressemble à celle du SDR régional qui reçoit des avis du CRD mais ses directives de Québec.

Relevant son mandat avec diligence, le BRR a agi avec beaucoup d'adresse malgré la turbulence. La vaste expérience du planificateur en chef, directeur du BRR, fut mise à contribution. Déjà dressé par son personnel qualifié (du SDR) et déposé le 5 août, le premier diagnostic détaillé illustrait fort bien l'envergure des dommages causés et l'importance des travaux à entreprendre d'urgence. Dès le 8 août, le comité régional du BRR statua sur des priorités d'intervention²³, notamment en

21. Une commission scientifique et technique fut mise sur pied le 7 août afin de faire la lumière sur cette catastrophe naturelle qui s'est abattue sur le Saguenay.

22. En septembre 1995, le Livre vert sur la décentralisation gouvernementale proposait aux milieux locaux et régionaux du Québec une offre globale qui ouvrait la porte à diverses expérimentations d'accroissement de l'autonomie locale et régionale.

23. Protection des citoyens, stabilisation des rivières, infrastructures routières, redémarrage des entreprises, rétablissement des services publics, barrages, protection des rives et promotion touristique.

adressant des demandes au secrétariat interministériel de Québec. Le comité ministériel adopta alors une deuxième série de décrets pour venir en aide à la population du territoire sinistré.

8. UNE EXPÉRIENCE RICHE D'ENSEIGNEMENTS

Il ne fait pas de doute que le caractère d'urgence de la situation vécue au Saguenay en début d'août 1996 explique en grande partie le type de structure administrative mise en place par le gouvernement de Québec pour gérer la reconstruction et la relance économique. On désirait un mécanisme décisionnel rapide et efficace. Il devait être capable de contourner les normes et règles gouvernementales, d'agir sans études d'impact et d'octroyer à court terme des contrats au secteur privé sans utiliser la procédure de soumissions publiques. On fit appel à la bonne volonté de collaboration, à l'esprit communautaire et à la solidarité des gens sur le territoire du Saguenay. Elle fut obtenue²⁴, et ce, malgré la faible tradition à ce chapitre. Le milieu a, de fait, accepté un processus décisionnel centralisé qui statua par décrets après consultation rapide des principaux intervenants.

Très efficace dans la gestion de la crise, la structure organisationnelle créée possédait, cependant, à l'analyse une grande faiblesse si l'on envisage l'organisation territoriale²⁵ selon une vision globale du développement. Sa capacité de mobilisation des multiples décideurs du milieu fut en effet très limitée²⁶. En réalité, l'appareil administratif de l'État en région n'était pas représenté au comité du BRR. Les sept principaux ministères²⁷ gestionnaires de décrets, de programmes et de normes sont ainsi demeurés sans mécanisme formel de coordination globale lors de la reconstruction. Cette coordination s'est donc effectuée à la pièce, un comité technique se réunissant à quelques reprises. Signa-

24. « Du jamais vu au Saguenay », selon M. Pierre Gauthier, sous-ministre adjoint, conférencier invité à l'UQAC.

25. Le 30 mai 1996, le ministre des Affaires municipales dévoile sa politique à l'égard de la consolidation et du renforcement des agglomérations urbaines (notamment celle du Saguenay) et des MRC (notamment celle du Fjord). La finalité à l'égard de la responsabilisation des autorités locales s'avère clairement illustrée.

26. Lors d'une séance spéciale du Conseil des ministres tenue sur la régionalisation et la décentralisation, les 12 et 13 août 1996, le consensus auquel on est parvenu a pris la forme concrète de neuf points d'entente. Le troisième point se lit comme suit: « Le gouvernement entend associer les milieux locaux et régionaux à la gestion des interventions, des programmes, des produits ou des services gouvernementaux en fonction des réalités locales et régionales, dans une perspective de responsabilisation et de régionalisation. »

27. Sécurité publique; Affaires municipales; Environnement et Faune; Transports. Agriculture, Pêche et Alimentation; Industrie, Commerce, Science et Technologie; Tourisme.

lons que les représentants de l'aménagement du territoire (MRC), de la sécurité publique municipale, du monde agricole (UPA), de l'environnement (comités, conseil), du social (CLSC, Croix-Rouge, pêche, Saint-Vincent-de-Paul, groupes) ainsi que du développement économique (corporations, sociétés, comités) ne faisaient pas partie de ce comité du BRR bien qu'ils fussent directement concernés par le déluge et ses conséquences. À titre d'exemple, plus de 50 % des décisions importantes prises par le BRR au cours de l'automne 1996 se rapportaient à l'environnement et à l'aménagement du territoire (Proulx, 1997). Et que dire des graves décisions prises à l'égard du social et de l'économique !

En outre, le BRR ne possédait pas de mécanisme formel de communication et d'interaction avec le milieu. Il ne disposait, par exemple, d'aucun guichet spécifique pour assurer un accès direct aux gestionnaires locaux, aux urbanistes, aux agents de développement, aux groupes d'intérêt, etc. Si quelques comités techniques ponctuels furent établis dans les secteurs de l'emploi, de la faune aquatique et de la motoneige, on oublia de nombreux thèmes pertinents tels que le patrimoine, les impacts psychosociaux, les transports, la culture, les loisirs, le développement économique, etc. Malgré les interrogations multiples, l'information ne circulait ainsi que très imparfaitement. Devant cette faiblesse qui fut rapidement décelée, le BRR institua un bulletin d'information (*Le trait prolongé*) afin d'améliorer sa transparence. Dans le même élan, il effectua plusieurs visites sur le terrain, échangea de nombreuses communications téléphoniques et organisa quelques rencontres collectives, dont celles du 15, 16 et 21 août. De son côté, la population a réagi tant bien que mal à cette absence d'oreilles par la création de plusieurs comités de citoyens²⁸ afin de manifester ses besoins, ses inquiétudes et ses préférences.

À vrai dire, le mandat du comité BRR était à l'origine strictement de déterminer les priorités gouvernementales d'interventions et de les coordonner dans le cadre de la reconstruction postdiluvienn²⁹. Mais l'envergure du mandat fut étendue à la relance économique *ex post*, débordant ainsi largement la période d'urgence. Le BRR devenait ainsi inévitablement aspiré par la problématique de la restructuration socio-économique du territoire. Ce plongeon dans la culture organisationnelle

28. Voir l'article de Ghyslaine Larouche dans cet ouvrage collectif.

29. Dans son dernier rapport « Bilan un an après », le BRR a subitement ajouté à son mandat la dimension « être à l'écoute des besoins du milieu afin de favoriser le règlement des dossiers dans les meilleurs délais ». Il n'y a pas eu toutefois de modification officielle du décret relatif au BRR. Ce bilan fait aussi mention de comités dont on ne trouve aucune trace dans les autres bilans, ni dans les procès-verbaux, ni dans les résultats de notre enquête.

du Saguenay avec des moyens légaux et financiers importants offrait une occasion réelle de fertiliser le processus d'apprentissage collectif rendu tout à fait perméable par l'instabilité institutionnelle qui prévalait à ce moment-là.

À ce propos, aucune table élargie de réflexion stratégique, afin de doter le Saguenay d'une vision réellement globale ne fut mise sur pied. Les excellents diagnostics effectués³⁰ ne situaient toutefois pas le déluge dans le contexte de l'impérative restructuration économique du territoire, restructuration qui nécessite la participation et l'engagement de tous les décideurs concernés. Il apparaît, à notre lecture, que le milieu fut considéré comme un ensemble de clients plutôt que comme un ensemble d'acteurs dont le leadership pouvait être collectivement mobilisable. Nous avançons ainsi que la logique de contrôle (gestion) l'a emporté encore une fois sur celle de l'émancipation et du dynamisme spontané (développement)³¹. De fait, le BRR s'en est tenu à son mandat officiel. Bien qu'il fût rempli avec brio, dans les circonstances, ce mandat n'allait pas déboucher sur une véritable mission de développement territorial. En réalité, la planification de la reconstruction postdiluvienne au Saguenay ne fut aucunement appréhendée tel un vaste projet susceptible de mobiliser et de faire converger de nouvelles forces d'organisation territoriale du développement. Chantier collectif mobilisateur et unificateur dont pourtant le Saguenay aurait eu tellement besoin.

CONCLUSION

Le déluge et les inondations de juillet 1996 au Saguenay n'ont pas occasionné la mise en oeuvre d'arrangements institutionnels innovateurs aptes à stimuler la restructuration nécessaire du tissu économique de ce territoire. Énumérées ci-dessus, la plupart des conditions nécessaires à ce stimulus furent malheureusement absentes. Dans un sens de la rupture diachronique souhaitable, le choc social provoqué par le sinistre n'a aucunement suscité un nouveau mouvement de prise en main territoriale parmi les divers décideurs, chacun d'eux étant très occupé à gérer la turbulence du quotidien. Les acteurs locaux ont, à cet égard, effectué un travail colossal dans leur propre municipalité. De

30. Voir les « Bilans et états de la situation du BBR » dressés aux dates suivantes : 5 août, 22 août, 5 septembre, 6 octobre, 1 et novembre et 31 décembre 1996.

31. Voir M.U. PROULX, K. Trois décennies de planification régionale au Québec », dans M.U. PROULX (dir.), *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy, PUQ, 1996, p. 269-290.

décrets en décrets, les autorités supérieures ont très bien géré la reconstruction nécessaire du cadre de vie.

En réalité, le vaste chantier de reconstruction ne fut pas planifié dans un esprit de projet mobilisateur pouvant s'inscrire dans un contexte plus large de restructuration économique du Saguenay, territoire qui subit, nous l'avons constaté, de très graves difficultés économiques et sociales depuis 15 ans. Québec a préféré une formule

administrative classique, peu mobilisatrice du leadership mais très efficace pour allouer, d'une manière centralisée, des ressources publiques à court terme. Malgré son discours décentralisateur très actuel, l'État québécois n'a aucunement expérimenté de nouvelles modalités décisionnelles décentralisées dans une collectivité territoriale qui éprouve pourtant de nombreux problèmes de coordination et de prise en main communautaire.

Deux ans après le déluge, néanmoins, nous n'en sommes plus au point de départ sur le plan politico-administratif. La réforme gouvernementale dans la santé, l'éducation, l'emploi, la sécurité publique et le développement régional fait actuellement son oeuvre en établissant de nouveaux arrangements institutionnels sur le territoire du Saguenay. À cet égard, la résistance aux changements demeure très importante face aux solutions novatrices offertes pour résoudre les problèmes récurrents dans cette collectivité saguenéenne, résistance souvent si âpre qu'elle oblige à des consensus collectifs qui s'apparentent plutôt au statu quo qu'à l'innovation, ce qui nous amène à conclure, en rappelant notre postulat formulé en introduction, que les changements réellement significatifs dans une communauté se produisent généralement par sauts, par bonds plus ou moins radicaux. La reconstruction postdiluvienne fut, à cet égard, un autre rendez-vous manqué pour la collectivité territoriale du Saguenay.

ANNEXE 1

LES PHASES DE L'INTERVENTION GOUVERNEMENTALE

Selon le « Bilan un an après » du BRR, pas moins de 49 décrets furent adoptés par le comité ministériel depuis juillet 1996. Plus de la moitié sont, en réalité, des modifications de décrets précédents. Ce caractère évolutif des ordres décrétés s'explique par l'émergence de facteurs imprévisibles, tels que de nouveaux éléments de diagnostic, la réaction du milieu et la nécessité d'adapter les normes gouvernementales à la réalité du terrain. D'ailleurs, ces décrets furent souvent qualifiés de trop rigides par les planificateurs locaux, notamment les décrets gérés par les ministères de l'Environnement et de la Faune (MEF) et des Affaires municipales (MAM). Il semble que les exigences et les limites imposées par certains décrets aient trop contraint l'innovation des décideurs locaux dans leurs désirs de reconstruire avec qualité et durabilité selon les besoins actuels. Néanmoins, tous conviennent de la grande efficacité administrative des décrets dans l'exécution d'actions urgentes.

Notre analyse des décrets disponibles auprès du BRR ainsi que des principales décisions qui ont été appliquées au Saguenay, depuis juillet 1996, nous permet de regrouper les interventions publiques en cinq grandes phases distinctes: 1) sécurité de la population ; 2) rétablissement des services ; 3) reconstruction ; 4) relance économique; 5) aménagement paysager. Ces phases ne sont pas totalement étanches et se chevauchent en certaines périodes. Mais en matière de contenu, elles permettent de distinguer cinq étapes de l'intervention publique lors du déluge de 1996 au Saguenay.

L'étape de la sécurité de la population a commencé dès le début des inondations grâce à l'intervention des forces policières municipales. La sécurité publique du Québec est intervenue promptement. La base militaire de Bagotville a aussi été d'une très grande utilité pour évacuer des familles et des citoyens. Les compétences du CLSC d'Alma furent aussi d'un précieux secours. Plusieurs institutions publiques ont été mises à contribution, notamment le bâtiment principal de l'Université du Québec à Chicoutimi. Le but principal de ces interventions spontanées, largement coordonnées par la Sécurité publique surtout en milieu rural, était d'assurer le bien-être immédiat de la population. Notons que plus de 16 000 personnes furent évacuées. De plus, les forces policières durent voir à limiter la criminalité. L'eau potable, l'électricité, le téléphone et autres services de base de la population, notamment l'hygiène publique, furent des cibles visées par les autorités publiques. Sans oublier l'assistance financière de première nécessité qui fut débloquée très rapidement. Bref, cette phase qualifiée « d'urgence » par plusieurs

renvoie à un ensemble d'actions et d'interventions pour parer à l'essentiel en matière de protection, de soutien et de bien-être pour la population sinistrée.

Le rétablissement des équipements, infrastructures et services caractérise la deuxième phase des interventions publiques. Le caractère d'urgence demeure certes, mais à un degré moindre puisque les vies humaines ne sont plus en danger. Nous faisons débiter cette étape vers le 8 août lorsque le comité du BRR a établi formellement les priorités d'interventions: rétablissement de la vie économique et sociale, notamment par le réseau routier encore utilisable, les réseaux d'aqueduc et d'égouts ainsi que le réseau d'électricité; rétablissement des équipements et services touristiques ; stabilisation des berges et des lits des rivières; assurance des réserves d'eau; accessibilité aux ZEC et pourvoiries; etc.

La troisième phase d'interventions publiques commence au début d'octobre 1996 avec un décret gouvernemental concernant la reconstruction des sentiers de motoneige. Bien que plusieurs travaux urgents aient été effectués dès le lendemain du déluge, cette nouvelle phase vise plus particulièrement la reconstruction postdiluvienne. Les interventions prennent alors la forme de travaux d'envergure : construction de ponts et ponceaux; consolidation de barrages et digues; rétablissement du réseau ferroviaire ; construction de routes; consolidation des berges par des empièvements; rétablissement des circuits de motoneige; etc. Cette phase de reconstruction s'est poursuivie tout au long de l'année 1997.

À partir du printemps 1997, le territoire du Saguenay en est à la phase de la relance économique. Même si on décréta une zone d'intervention spéciale à La Baie, le 18 décembre 1996, et que les grandes entreprises avaient déjà investi considérablement pour rétablir leur production, cette étape de relance a débuté réellement le 16 avril avec l'adoption de deux décrets visant les entreprises manufacturières, commerciales et touristiques. Signalons que deux amendements aux décrets passés furent adoptés le 9 avril afin de les rendre plus généreux à l'égard des mesures de reconstruction. Les mesures adoptées à l'automne 1996 ont inévitablement contribué à la relance étant donné les nombreux effets directs et indirects sur l'économie territoriale. Dans le cadre de cette phase distincte de relance du printemps, soulignons qu'aucune planification globale et intégrée ne fut proposée dans un contexte plus large de restructuration économique du Saguenay. Dans cet esprit, seul le secteur du tourisme fut doté d'une vision élargie et d'une stratégie explicite de développement global du secteur. Pour les autres secteurs d'activités socio-économiques, on s'est simplement contenté de dédommager de façon équitable les entreprises sinistrées.

Finalement, le Saguenay est actuellement, au printemps 1998, dans une phase qui sera plutôt centrée sur l'aménagement paysager du territoire sinistré et reconstruit. Terrassements, plantation d'arbres, boîtes à fleurs et autres embellissements seront à l'ordre du jour. Il est à noter que vu l'absence de soutien financier du gouvernement à ce chapitre, aucun décret n'est prévu. Cette étape permettra aux municipalités, aux entreprises et aux citoyens de refaire une beauté à l'environnement. Elle conduira non seulement à effacer toutes traces du déluge mais aussi à rehausser quelque peu la qualité du cadre de vie de la population saguenéenne territoriale.

BIBLIOGRAPHIE

- BLAKELY, E.J. (1994). *Planning Local Economic Development*, Londres, Sage Publications, 386 pages.
- COURLET, C. (1995). « La problématique du développement territorial », *Cahier de l'IREPD*, Université de Grenoble, 25 pages.
- D'ARCY, E. et B. GUISSANI (1996). « Local Economic Development: Changing the Parameters », dans *Entrepreneurship and Regional Development*, vol. 8, p. 159-178.
- GIRARD, C. et N. PERRON (1995). *Histoire du Saguenay-Lac-Saint-jean*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 665 pages.
- PECQUEUR B. (dir.) [1996]. *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, Paris, LHarmattan, 246 pages.
- PERRIN, J.C. (1975). *Le développement régional*, Paris, PUF, 208 pages.
- PLANQUE, B. (1983). *Innovation et développement régional*, Paris, Economica, 184 pages.
- PRÉVOST, P. (1983). « L'auto-développement: une stratégie de développement en micro-région », *Cahiers du LEER*, UQAC, 38 pages.
- PRÉVOST, P., A. LAPOINTE et J.P. SIMARD (1981). *Économie régionale du Saguenay-Lac-Saint-Jean*, Chicoutimi, Gaëtan Morin Éditeur, 272 pages.
- PROULX, M.U. (1994). « Quelques petites réflexions sur la stratégie régionale d'entrepreneurship », *Cahier de Recherche du DSEA*, UQAC, 14 pages.
- PROULX, M.U. (1996). *Profil des organisations publiques, parapubliques et collectives du Saguenay-Lac-Saint-jean*, UQAC, GRIR, 512 pages.
- PROULX, M.U. (1997). « Planification et gestion de la reconstruction postdiluvienne et de la relance économique », dans *Actes du Forum sur Les inondations au Saguenay-Lac-Saint-jean*, Jonquière, 14 mars, 79 pages.

- PROULX, M.U. (1998). « Le rôle des territoires dans la régulation de l'économie mondiale », dans PROULX, M.U. (dir.). *Territoires et développement économique*, Paris, [Harmattan, 314 pages.
- RIVERIN, W. et M.U. PROULX (1997). « Les disparités spatiales de l'entrepreneuriat au Québec », dans PROULX, M.U. (dir.). *Territoires et développement économique*, Paris, L'Harmattan, p. 155-178.
- ROSTOW, W. (1959) . *The Stage of Economic Growth*, Cambridge, Cambridge University Press, 245 pages.
- SIMMIE, J. (1997). *Innovation, Networks and Learning Regions*, Londres, J. Kingsley Publications.
- VELTZ, P. (1996). « Ressorts du développement économique territorial », dans DECOUTÈRE, S. et al. *Le management territorial*, Lausanne, Presses polytechniques universitaires romandes, p. 75-97.

6

L'éveil du milieu

Ghyslaine Larouche

Université du Québec à Chicoutimi

Au Saguenay-Lac-Saint-Jean, le déluge de l'été 1996 a bouleversé la tranquillité des habitants de cette région, et c'est peu dire. Au cours des semaines où tout a basculé, c'est la solidarité et le partage qui firent la force des gens. Cependant, en dépit des manifestations charitables et empathiques, chacun des sinistrés du déluge était aux prises avec la gestion de sa difficulté propre. En effet, les sinistrés ont rapidement compris la complexité des actions à poser afin d'obtenir le dédommagement auquel ils avaient droit. Les problèmes étaient fort différents de l'un à l'autre et le cheminement administratif n'était pas adapté à une telle variété de situations. Les gens subissaient la lenteur bureaucratique et sa difficulté à innover afin d'offrir des solutions satisfaisantes. Alors, la pression exercée par la nécessité força l'éveil du milieu.

D'après le modèle d'analyse de la planification territoriale présenté par Marc-Urbain Proulx (Forum des inondations, p. 46), un choc asséné dans une collectivité cause du désordre (p. 44) et risque d'engendrer

[...] un important mouvement social ancré à la base autour d'actions sinon révolutionnaires du moins radicales dans leurs objectifs visés. La planification s'avère alors une activité hautement politique, du moins au départ du processus. Selon les analystes de cette perspective, la véritable transformation de la société ne peut s'effectuer que par la mobilisation populaire. Un degré de chaos ou de désordre social représente, semble-t-il, la condition essentielle pour provoquer, ébranler et faire reculer les forces conservatrices et réactionnaires, généralement très actives pour maintenir l'ordre présent.

La force d'impact que le déluge a eue sur la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean fut-elle suffisante pour enclencher ce processus de mobilisation populaire et produire des changements significatifs dans les structures en place ? Plusieurs comités virent le jour au cours des mois qui ont suivi le sinistre, mais un an et demi plus tard, cette éclosion de solidarité a-t-elle laissé des traces ? Le sinistre diluvien a-t-il pu engendrer un renouvellement du leadership local et régional ? Parmi les personnes qui se sont battues afin de satisfaire aux requêtes du comité dans lequel elles œuvraient, y a-t-il eu émergence de nouveaux leaders ? Bon nombre de questions semblables affleurent à notre esprit; elles témoignent d'une conscientisation populaire. C'est pourquoi il nous semble important de les maintenir présentes, en écartant les réponses trop évidentes. Ainsi, nous multiplions les chances de trouver, un jour, des réponses originales qui conviennent à ce que nous cherchons à construire collectivement: une société juste, équitable et fructueuse.

1. LE LENDEMAIN

1.1. L'émergence des comités

Plusieurs citoyens ne trouvèrent pas l'appui recherché auprès des décideurs en place. Avec l'énergie que fait naître la frustration, leur situation devenant de plus en plus critique, certains d'entre eux ont pris leurs affaires en main. C'est ainsi que nous avons assisté à l'émergence de plusieurs comités. Par ce moyen, les gens qui éprouvaient les mêmes difficultés ont uni leurs efforts pour défendre leur cause auprès des élus municipaux. Ils ont attiré l'attention des autorités sur le fait que leurs problèmes ne répondaient pas aux normes habituelles et que, pour cette raison, ils avaient besoin d'une intervention provenant des hauts lieux, intervention qui se traduisait, la plupart du temps, par un décret. Pour obtenir l'attention souhaitée, la force du grand nombre et de la solidarité leur promettait le succès. En effet, l'union de leurs voix leur parut la meilleure stratégie pour accomplir les tâches qui les attendaient.

D'autres individus ont participé à des comités postdiluviens dans le but de suivre de près les travaux de la reconstruction. Ces personnes se sont senties réellement concernées par les transformations des paysages qui les entouraient. Comme le soulignent David Belgue et Marie-Claude Robert (1997, p. 28)

Seule la participation de la communauté au processus de planification est à même de révéler la part d'imaginaire dont le paysage du Saguenay-Lac-Saint Jean a marqué sa population. Cette réalité

échappe au savoir-faire du monde des spécialistes et sa prise en compte doit être inscrite dans chacune des interventions.

Il est donc naturel de compter sur la participation des citoyens « non spécialistes » dans les débats concernant la reconstruction. Cependant, nous fûmes témoins d'une importante résistance des professionnels lorsque les citoyens ont investi la « part d'imaginaire » de leur paysage, comme nous le constaterons plus loin.

1.2. Méthodologie

Afin de bien cerner la dynamique à l'origine de la création des comités postdiluviens, nous avons réalisé deux enquêtes. La première de ces enquêtes fut menée huit mois après le sinistre de juillet 1996. Elle a principalement consisté à recenser les comités postdiluviens, à connaître leurs objectifs et le nombre de membres actifs qui les composaient. À l'aide d'une grille d'entrevue, nous avons cumulé des informations plus détaillées telles que les types de communication entretenues avec les autres comités (formels ou informels), la satisfaction et/ou la déception qui en résulta et les principales difficultés rencontrées. De plus, nous avons organisé une rencontre entre divers responsables des comités postdiluviens. Chaque représentant fut invité à définir le mandat de son comité et à décrire le chemin parcouru jusque-là. Cette initiative devait promouvoir les avantages de la communication entre les comités.

La seconde enquête avait pour but d'examiner le chemin parcouru depuis la recension effectuée quelques mois auparavant. Plus précisément, nous avons recontacté une bonne partie des responsables de comités postdiluviens onze mois plus tard. Douze comités sont donc représentés dans notre seconde enquête et il s'agissait de ceux qui étaient principalement formés par des citoyens « non spécialistes ». La réalisation de ces entrevues visait à tracer le portrait de l'évolution de ces comités sous divers aspects tels que la poursuite ou non du travail des comités postdiluviens, la constance de l'appui offert par leurs membres, la communication avec les autorités locales, la progression de leurs dossiers et la transformation de leur mandat (le cas échéant).

En fait, le but de cette nouvelle enquête était de répondre à certaines questions dont celle-ci : « Y a-t-il eu maintien des comités postdiluviens et si oui, comment se portent-ils ? » L'objectif ultime que nous poursuivions étant l'observation de l'éveil du milieu, nous avons formulé l'hypothèse de base suivante: les responsables de ces comités, formés par le bas, sont susceptibles de créer un nouveau leadership. C'est pourquoi la vérification de leur état, un an après la première enquête, nous a paru la meilleure façon de vérifier notre hypothèse.

1.3. Typologie des comités postdiluviens

C'est ainsi que, dans le cadre d'une première enquête effectuée à l'hiver 1997, nous avons recensé 27 comités. Certains comités ont réuni des gens habitant la même rue, d'autres ont rassemblé des citoyens provenant de diverses municipalités. Pour classer ces comités, nous avons établi deux thèmes principaux: *la mission* et *la nature sociale*. En premier lieu, la mission concerne le but ou la vocation, qui guide principalement les membres des comités; autrement dit, c'est leur raison d'être, leur cheval de bataille.

Tableau 6.1

Typologie des comités postdiluviens suivant leur mission et leur nature sociale

		Nature sociale		
		Société civile	Municipal	Technique
Mission	Économique	5	6	2
	Humanitaire	0	2	0
	Environnementale	0	2	2
	Toutes classes confondues	1	6	1

Quatre types de mission figurent dans notre typologie. Premièrement, il y a celle à caractère économique. Les comités classés dans cette typologie visent à obtenir des compensations monétaires et cela, dans les délais les plus brefs. La deuxième vocation dans cette catégorie est la mission à caractère humanitaire. Le besoin de vêtements, de gîte, de secours psychologique ou psychosocial, mais aussi la qualité de vie sont les principales préoccupations de ce type de comité. La troisième vocation, la mission à caractère environnemental, concerne les comités préoccupés par des questions d'ordre environnemental, comme son nom l'indique. Quant à la dernière catégorie, intitulée « toutes classes confondues », elle renvoie aux comités qui sont chargés de missions multiples; certains types de dossiers comportent des aspects environnementaux, humanitaires et économiques inextricables, c'est pourquoi la création d'une classe confondue s'est révélée indispensable à la bonne compréhension de l'ensemble de la dynamique des comités.

En deuxième lieu, nous retrouvons la classification concernant la nature sociale des comités. Trois types de nature sociale ont été retenus la société civile, le municipal et le technique.

- *La société civile* : elle concerne les comités qui n'ont pas de critères précisant que les personnes ayant accès aux bénéfices acquis doivent être résidents de tel ou tel endroit. Prenons, par exemple, le comité des résidences secondaires. La plupart des propriétaires de résidence secondaire peuvent avoir accès au soutien de ce comité, et cela peu importe le lieu de leur résidence.

- *La catégorie municipale* : elle définit les comités actifs dans les diverses municipalités et les gens de cette municipalité, sauf exception, bien entendu.

- *La catégorie technique* : elle est en partie formée par des comités composés de représentants des gouvernements et de spécialistes. Sa composition fut effectuée par le haut.

Certains comités, comme les CAMO, ne sont pas tous classés dans les mêmes catégories, car la mission dont ils se sont dotés n'est pas nécessairement la même pour chacune des villes dont ils sont originaires. Les comités de citoyens ont, eux aussi, des missions qui diffèrent d'un endroit à l'autre.

1.4. Les types de mandat

Trois principaux types de mandat ressortent de notre analyse : les *mandats simples*, les *mandats multiples* et les *mandats spécialisés*.

- *Le mandat simple* : ce sont les comités qui n'ont qu'un seul but et qui consacrent leur énergie à la poursuite de ce but. Lorsque leurs membres ont d'autres types de besoins à satisfaire, les responsables de ces comités les dirigent vers des instances plus appropriées.
- *Le mandat multiple* : ce type de mandat est alloué aux comités qui répondent à des besoins diversifiés.
- *Le mandat spécialisé* : ce type de comité est formé de gens spécialisés et qui peuvent répondre, tout comme les comités à mandat multiple, à des besoins diversifiés. Cependant, ces besoins ne sont pas individuels, ils concernent l'ensemble de la population.

1.5. La communication entre les décideurs et les citoyens

Après une première série d'entrevues téléphoniques (réalisées au cours des mois de mars et d'avril 1997) auprès des représentants des comités

postdiluviens, deux principaux courants ont pu être relevés. Ils sont personnifiés par les représentants satisfaits et ceux qui sont mécontents des résultats obtenus. En effet, à travers cette saga, nous assistons à une difficulté évidente sur le plan de la communication. Il semble que l'interaction entre les décideurs et les citoyens n'ait pas toujours été constante. De plus, il nous semble que cette faille entre les décideurs et les citoyens ait été plus importante qu'on ne l'aurait cru avant le désastre de l'été 1996. Ainsi, nous retrouvons des représentants de comité qui ont été satisfaits des résultats obtenus, alors que d'autres se sont déclarés insatisfaits des résultats, tant sur le plan des actions commises à leur égard par les autorités, que sur le plan de la communication. Commençons d'abord par examiner les éléments de satisfaction.

1.6. L'interaction satisfaisante

Du point de vue des comités, il est clair que ceux qui se sont déclarés satisfaits des réponses apportées à leur requête ont contrôlé la composition du comité. Nous y retrouvons aussi des comités qui ont été formés par les autorités supérieures, par exemple, les comités techniques.

Il y avait donc, au sein de ces comités, des gens qui pouvaient intervenir avec efficacité pour défendre leur cause. La plupart du temps, il s'agissait de gens qui possédaient une formation reconnue soit en comptabilité (nous savons à quelle vitesse le langage commun devint celui de l'argent), soit une expertise plus technique (urbaniste, ingénieur, etc.), ou bien de comités qui avaient en leur sein des représentants des gouvernements ou des élus. Ces derniers comités avaient ainsi la possibilité de se faire entendre sans devoir passer par des intermédiaires (ce qui réduisait les chances de réussite). En fait, ils étaient les seuls comités à être reconnus officiellement par les décideurs politiques.

Un autre point important à souligner est la réticence des comités de type gouvernemental à interagir avec les autres regroupements sur un même pied. Il semble que les membres de ce type de comité aient hésité à entrer en relation avec les représentants des autres comités et lorsqu'ils y ont été contraints, c'est à titre d'experts ou de spécialistes qu'ils ont accepté de le faire. Tout autre type d'interaction était perçu comme une perte de temps par eux. Le partage d'information n'était pas valorisé et était ressenti comme potentiellement dangereux : « Les gens ne comprennent pas les informations transmises et les messages sont déformés. » Voilà le principal argument invoqué pour expliquer les refus de communication.

Toujours parmi les comités qui se sont dits satisfaits, nous remarquons que ces groupes avaient la plupart de temps un fonctionnement à temps plein, ou, encore, nous y retrouvons plus d'une personne qui y travaillaient à temps complet et qui étaient rémunérées.

1.7. L'interaction insatisfaisante

Penchons-nous maintenant sur l'insatisfaction ressentie et sur les composantes qui ont semblé engendrer cette insatisfaction. Le point qui est de loin le plus important est celui de l'impuissance ressentie par les membres et les responsables (sans distinction) des divers comités. Cette impuissance semble être la conséquence directe de l'absence de membres possédant une formation dans les domaines qui caractérisent toutes les disciplines concernées par l'étude du phénomène diluvien soit la géologie, la géographie, la politique, l'administration, la comptabilité, l'économie, etc. Malgré la connaissance expérimentielle qu'ils avaient du milieu, les citoyens « non spécialistes » ne se sentaient pas pris au sérieux et n'avaient pas l'impression d'être respectés par les décideurs officiels. Ils souffraient aussi d'isolement, car les leaders gouvernementaux ne les consultaient ni ne les informaient. Lors de notre enquête, tous les comités de citoyens qui n'avaient pas en leur sein un représentant de l'administration publique déclaraient être insatisfaits des relations vécues avec les représentants des autorités officielles et cela pour tous les paliers gouvernementaux. De plus, la plupart (pas tous) se disaient insatisfaits de l'avancement des dossiers sur lesquels ils travaillaient.

Au mois d'avril 1997, les représentants des comités de citoyens déclaraient vouloir persévérer dans leurs actions afin d'obtenir, malgré les obstacles qu'ils rencontraient, un traitement complet de leurs dossiers.

1.8. La création d'une table de concertation

Lors de notre première enquête, nous avons tenté de percevoir les besoins sur le plan de la communication. Donc, lors des entrevues téléphoniques, nous avons conçu une question concernant l'éventuelle création d'une table de concertation où chacun des comités désignerait un représentant pour y siéger. Le mandat de cette table serait de favoriser la circulation de l'information, de rassembler les forces de chacun lorsque certains mandats alloués aux comités seraient semblables, d'obtenir de l'information juste et récente et de tisser des liens entre les responsables.

Tableau 6.2

Répartition des réponses concernant la création d'une table de concertation et raisons invoquées

Répartition	Raisons invoquées
Négatifs et incertains : 16	- le fait de ne pas avoir besoin des autres - la spécialité interne - l'argent - la peur que l'information soit faussée - le secret professionnel
Positifs : 12	- le partage d'information - la rupture de l'isolement - la fusion possible - l'union des forces

La question fut soumise à tous les comités contactés. La répartition des réponses est non significative (voir tableau 6.2) quant à l'intérêt démontré à la pertinence de la création de cette table.

Des résultats indiqués au tableau 6.2, résultats qui semblent non significatifs de prime abord, nous pouvons tirer des conclusions fort intéressantes. En effet, même si le nombre total des comités qui acceptaient l'idée de la création d'une table de concertation était inférieur à celui de ceux qui n'y voyaient pas d'intérêt (y compris les indécis), nous avons pu saisir les facteurs à l'origine de cette distinction.

Comme nous l'avons démontré lors des propos antérieurs concernant les représentants des comités satisfaits et insatisfaits, le fait d'avoir des représentants de l'administration publique en son sein est à l'origine de la dichotomie observée. En effet, les gens faisant partie de ce type de comité ne voyaient pas les avantages que le partage d'information pouvait leur apporter. Au contraire, ils préconisaient le secret, la rétention d'information et cela, sous les divers motifs réunis dans le tableau 6.2.

En poussant plus loin notre analyse, nous ne pouvons nier l'importance de la représentativité du pouvoir formel. C'est le principal élément qui distingue les types de comités. Nous y retrouvons les satisfaits et les mécontents : ceux qui refusent la communication, le partage d'information entre les comités, et ceux qui tentent désespérément d'obtenir de l'information essentielle à l'avancement de leurs dossiers.

2. UN AN PLUS TARD

Nous avons repris contact, onze mois après la première enquête, avec les représentants des comités de citoyens. Ainsi, il nous a été possible de rejoindre douze personnes représentant autant de comités. Sur les douze comités, tous avaient persévéré dans la poursuite de leur mandat (certains d'entre eux avaient clos tous leurs dossiers) et un seul s'était vu transformé par son intégration en un comité classé « technique ». La résolution des dossiers avait été à la source de la dissolution de six comités sur les douze qui avaient répondu à notre enquête. Cependant, nous avons pu tirer quelques informations sur le chemin parcouru pendant leur mandat.

2.1. Le renouvellement du leadership

La confirmation de l'hypothèse sur le renouvellement du leadership local peut emprunter diverses formes. Nous retrouvons donc trois formes d'action possibles, soit :

1. la participation des gens à d'autres comités ; 2.

la participation en « solo » ; 3. la participation sur la scène municipale.

La participation des gens à d'autres comités a été de loin la plus populaire. En effet, sur nos douze répondants, six ont déclaré que leurs membres avaient choisi de faire partie d'autres comités, souvent c'était parce que celui au sein duquel ils œuvraient s'était dissous. D'autres personnes ont combiné plus d'une participation, en raison d'intérêts multiples.

La participation en « solo » fait référence aux gens qui ne se sont pas intégrés à d'autres comités, mais qui ont tout de même continué à suivre de près l'évolution des dossiers traités dans leur localité. Il a été fort difficile de retracer les gens qui avaient choisi ce style de participation, mais nous savons pertinemment qu'une personne qui était impliquée dans les comités postdiluviens a choisi cette voie. À notre connaissance, aucun autre cas n'a été rapporté.

D'autres personnes ont développé un intérêt pour la politique à la suite de leur participation aux comités postdiluviens. Nous retrouvons ainsi sur la scène politique locale, des gens qui, par leur présence et leur intérêt, ont contribué au renouvellement du leadership local. Par exemple, les récentes élections à La Baie (au cours de l'année 1997), à Chicoutimi et à L'Anse-Saint-Jean ont offert l'occasion à quelques personnes de

Tableau 6.2

Répartition des réponses concernant la création d'une table de concertation et raisons invoquées

Répartition	Raisons invoquées
Négatifs et incertains : 16	- le fait de ne pas avoir besoin des autres - la spécialité interne - l'argent - la peur que l'information soit faussée - le secret professionnel - le partage d'information
Positifs : 12	- la rupture de l'isolement - la fusion possible - l'union des forces

s'engager à un niveau différent de celui des comités. Ainsi, à La Baie, deux personnes ont œuvré directement sur la scène municipale et l'une d'entre elles a été élue conseillère municipale. Les élections municipales de L'Anse-Saint Jean ont, elles aussi, été le théâtre de l'éveil de l'intérêt politique d'une personne qui avait fait partie d'un comité postdiluvien. Parmi nos répondants, certains nous ont avoué leur intérêt pour la scène politique, mais comme leur mandat n'était pas encore arrivé à son terme, ils n'ont pu, faute de temps et d'énergie, se joindre à la liste des candidats aux dernières élections. Ils ont préféré poursuivre leurs actions et reporter la manifestation de leur intérêt pour la scène politique.

Nous constatons donc que les trois formes de participation mentionnées ci-dessus correspondent à la diversité des intérêts de chacun. Par contre, il importe de souligner que sur nos douze répondants, dix d'entre eux ont déclaré que leurs membres continuaient à s'impliquer dans l'une ou l'autre de ces optiques. C'est donc dire que les gens étaient très concernés par les préoccupations postdiluviennes et que malgré la fatigue et les difficultés, ils persévéraient dans leurs actions par des engagements divers.

2.2. L'évolution de la participation

Nous avons aussi cherché à connaître la fluctuation de la participation des gens au cours des derniers mois. En effet, l'abandon du soutien participatif donné par les membres peut jouer un rôle fondamental sur la survie d'un comité.

Par ailleurs, nous leur avons demandé si le niveau de satisfaction obtenu un an plus tard a évolué. La satisfaction d'avoir bien rempli leur mandat a pu jouer un rôle ambigu, c'est-à-dire qu'à la suite de la résolution de leurs dossiers, les leaders des comités de citoyens ont peut-être senti que le temps était venu de prendre un recul ; la fatigue, la désillusion, les contraintes familiales et monétaires pouvaient être à la source de ces retraits. En ce qui concerne ces dernières préoccupations, nos vérifications sur le terrain nous ont éclairée sur la stabilité de la participation des membres. En fait, six de nos répondants reconnaissent avoir été fortement encouragés par le maintien de l'intérêt des membres de leur comité. Cependant, six autres répondants avouent avoir été victimes du relâchement de l'intérêt des autres membres. Ce sont principalement la fatigue et la désillusion à l'égard du système politique en place qui furent évoqués pour expliquer ces réactions. Malgré les difficultés d'ordre participatif, aucun comité postdiluvien ne semble avoir été dissolu à cause de cela. En effet, six des sept dissolutions relevées l'ont été pour un autre motif qui est celui de la résolution des dossiers.

2.3. Avancement et transformation des mandats

Certains comités ont donc mené tous leurs dossiers à terme. La plupart des répondants (neuf sur douze) affirment que les derniers mois ont été très favorables à l'avancement de leurs dossiers. Certains parlent d'évolution constante et rapide. Dans quelques cas, comme dans celui des recours collectifs, l'évolution des dossiers a requis davantage de temps. De tous nos répondants, un seul a signalé une stagnation chronique des dossiers, état de choses qu'il impute à la lenteur bureaucratique de l'administration publique.

Quant à la possibilité reliée à la transformation de comité ou de son mandat, nous n'en avons recensé qu'un seul cas. Le comité auquel notre répondant siégeait s'est vu intégré à un comité technique, le Comité du bassin de la rivière à Mars. En effet, à ce genre de comité, la participation des citoyens «non spécialistes» est requise pour satisfaire aux recommandations du rapport Nicolet. Il est à noter que l'intégration des préoccupations des citoyens « non spécialistes » à un comité technique s'est révélée fort positive d'après notre répondant. En effet, les connaissances techniques ainsi mises à la disposition des citoyens «non spécialistes» sont très appréciées par eux. Contrairement à la croyance répandue chez les spécialistes concernant le peu de capacité des citoyens à comprendre les complexités scientifiques, notre répondant déclare apprécier les nouvelles connaissances qu'il a acquises avec

plaisir. Il semble aussi que cette participation soit prisée de part et d'autre.

2.4. Les relations avec les autorités locales

En nous remémorant la première partie de notre exposé, nous constatons que les difficultés d'ordre relationnel vécues par les divers comités avec les autorités locales étaient une grande source de mécontentement. Plusieurs mois plus tard, neuf de nos répondants affirmaient que leurs relations s'étaient considérablement améliorées. Dans certains cas, les embûches du départ étaient choses du passé. Les représentants des comités contactés se sont dits satisfaits de la communication qui s'était établie au cours des onze derniers mois. Nous voyons là une note d'espoir pour les citoyens qui se sentent concernés par les problématiques de leur milieu. La raison à la source de ce changement semble être le maintien de la pression exercée par les divers comités. La résistance perçue au départ était sans doute une simple réaction à ces nouveaux rapports de force. Après plusieurs mois de collaboration (entre les représentants des comités postdiluviens de concert et les représentants de la politique locale), les autorités locales ont vite compris l'intérêt d'une bonne entente. Cependant, il importe de souligner que plusieurs répondants nous ont signalé une plus grande amélioration des rapports avec les autorités locales après les élections municipales. Ce qui porte à croire que le renouvellement du leadership a peut-être favorisé un rapprochement des autorités locales avec les citoyens qu'elles représentent.

CONCLUSION

Dans la première partie de cet article, nous avons vu que la satisfaction ressentie par les membres d'un comité corrèle positivement avec l'impression d'avoir été responsables des décisions prises. De plus, on rapporte cette même impression dans les comités qui comptaient parmi leurs membres des représentants de l'administration publique. Deux types de comités sont donc ressortis clairement: les comités formés sous l'impulsion gouvernementale et ceux qui l'ont été sous l'impulsion du milieu. Les premiers détiennent un pouvoir décisionnel formel et leurs membres sont des gens formés pour tenir des rôles précis; ils n'ont de compte à rendre qu'au gouvernement. Les seconds ne sont investis d'aucun pouvoir et ils n'ont pour toute force que la pression de l'opinion publique. Par contre, cette pression a eu raison de plusieurs décisions et les représentants des comités du milieu ont été au centre

de l'action malgré les difficultés relationnelles, comme nous avons pu le constater dans un deuxième temps.

En effet, notre seconde enquête nous a permis d'observer l'évolution des difficultés d'ordre relationnel entre les décideurs et les citoyens. Dès lors, une amélioration notable des communications et des échanges d'informations significatives a pu être relevée. En d'autres termes, le taux de satisfaction des représentants des comités postdiluviens a augmenté considérablement. Nous croyons que la constance des relations entre les citoyens et les autorités locales a favorisé le développement d'une confiance réciproque.

En troisième lieu, nos répondants ont affirmé que le renouvellement du leadership lors des élections municipales de 1997 a fait progresser les dossiers. De plus, plusieurs de nos répondants ont avoué leur intérêt pour la scène politique locale. Cet intérêt n'a pas encore été actualisé puisque la plupart des personnes consultées œuvrent encore au sein des comités postdiluviens. Nous pouvons, cependant, en déduire que les prochaines élections municipales dans les différentes municipalités du Saguenay amèneront de nouveaux candidats à se présenter, stimulés par leur participation dans les comités postdiluviens.

Les questions que nous devons maintenant envisager sont les suivantes: Le renouvellement du leadership peut-il être assuré sans qu'une catastrophe soit nécessaire pour enclencher ce processus ? Pouvons-nous apprendre de nos erreurs ou faudra-t-il toujours être impunément bousculés par mère nature pour réagir ? La tempête de verglas qui paralysa Montréal et ses environs, en janvier 1998, saura-t-elle produire un résultat aussi significatif que l'a fait le déluge de 1996 sur l'éveil du milieu ?

ANNEXE 1

LISTE DES COMITÉS CONTACTÉS DANS LA PREMIÈRE PARTIE DE L'ENQUÊTE

1. Comité du bassin de Chicoutimi
2. Comité de citoyens du bassin de Chicoutimi
3. Le COMSI
4. Comité des propriétaires de résidences permanentes en milieu rural et de villégiature
5. Comité des résidences permanentes en milieu rural (Ferland Boileau)
6. Comité des lots à bois
7. Comité des zones inondables
8. Comité des résidences secondaires
9. Comité des cervidés
10. Comité du recours collectif (individus)
11. Comité du recours collectif (compagnies)
12. Comité de la rivière à Mars (sentier Sergerie)
13. Comité de la route 381 de La Baie
14. Comité de la route 381 de Ferland-Boileau
15. Comité de soutien des citoyens de L'Anse-Saint Jean
16. Comité pour les employés sinistrés de l'Hôpital de Chicoutimi
17. Comité des citoyens de Grande-Baie
18. Comité des maisons mobiles
19. Le CAMO de La Baie
20. Le CAMO de L'Anse-Saint Jean
21. Le CAMO de Ferland-Boileau
22. Comité de surveillance de la rivière Ha! Ha!
23. Fonds d'aide aux entreprises
24. Comité des résidences permanentes et secondaires des sinistrés d'Hébertville
25. Comité d'aide aux sinistrés d'Hébertville
26. Comité de coordination et de la gestion du lac Kénogami et des rivières aux Sables et Chicoutimi
27. Le COM-S-A

LISTE DES COMITÉS CONTACTÉS DANS LA DEUXIÈME PARTIE DE L'ENQUÊTE

1. Comité des résidences permanentes et secondaires des sinistrés d'Hébertville
2. Comité d'aide aux citoyens sinistrés d'Hébertville
3. Comité des sinistrés du Saguenay-Lac-Saint-jean (COMSI)
4. Comité des lots à bois
5. Comité de la route 381 de La Baie
6. Comité des citoyens de Grande-Baie
7. Comité des propriétaires de résidences permanentes en milieu rural et de villégiature
8. Comité du recours collectif (individus)
9. Comité de citoyens du bassin de Chicoutimi
10. Comité des maisons mobiles
11. Comité du sentier Sergerie de la rivière à Mars
12. Comité des commerçants de Grande-Baie

BIBLIOGRAPHIE

- BELGUE, David et Marie-Claude ROBERT (1997). « Interdisciplinarité et concertation », dans *Forum sur les inondations au Saguenay-Lac-Saint-Jean, Actes I Recueil des communications, La reconstruction et la gestion du milieu pourrait-on faire mieux?* Université du Québec à Chicoutimi.
- PROULX, M.-U. (1996). « Trois décennies de planification régionale au Québec », dans PROULX, M.U. (dir.), *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 317 pages.
- PROULX, M.-U. (1997). « Organisation territoriale optimale et développement économique », *Cahier de recherche*, Université du Québec à Chicoutimi, Département des sciences économiques et administratives, 22 pages.
- PROULX, M.-U. (1997). « Planification et gestion de la reconstruction postdiluvienne et de la relance économique », dans *Forum sur les inondations au Saguenay-Lac-Saint-jean, Actes I Recueil des communications, La reconstruction et la gestion du milieu pourrait-on faire mieux?* Université du Québec à Chicoutimi.
- Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages* (Rapport Nicolet) (1997). Québec, Les Publications du Québec, janvier.

7

Résultats du débat en atelier du Forum sur les inondations

La sécurité, l'environnement,
le patrimoine et la démocratie,
l'après-sinistre au Saguenay
dans la foulée de la reconstruction

Ce chapitre présente la synthèse d'un atelier de discussion tenu le 14 mars 1997, regroupant plus de 30 personnes, dans le cadre du Forum sur les inondations du 20 juillet 1996, qui s'est tenu à l'Université du Québec à Chicoutimi. Les discussions ont porté sur trois idées maîtresses. En premier lieu, les participants devaient discuter du mode de gestion de la reconstruction après les événements de juillet 1996, gestion qui n'a pas manqué de soulever bien des interrogations. Puis, nous avons cherché à découvrir ce qui n'a pas fonctionné à certains endroits, pour en arriver, finalement, à développer des pistes pour la gestion future de ce genre de situation, dans l'éventualité d'un autre sinistre d'envergure nécessitant la reconstruction massive d'infrastructures publiques et privées.

1. Ce texte a été rédigé par Évide Pelletier, en utilisant les rapports d'ateliers de Serge Fillion, président de l'Ordre des urbanistes du Québec (principale source pour l'élaboration de ce document) ; Martin Caron, ingénieur et gestionnaire de projets ; François Morneau ; Laval Tremblay ; Claude Gagnon ; Louise Babineau ; Normand Henri ; Denis Lemieux ; Marie-Claude Robert et David Belgue ; Karine Hudon et Pierre April ont participé à la correction du texte final.

1. PRINCIPES À RESPECTER LORS DE LA RECONSTRUCTION

La première étape consistait à s'interroger sur les principes que les intervenants doivent respecter lors de la reconstruction après un sinistre. Suivant ces principes, on doit envisager la reconstruction dans une optique de sécurité publique et procéder à une sérieuse réflexion avant de débiter de tels travaux. On doit favoriser l'implication des citoyens concernés en tenant compte de ce qui existait avant, orienter la reconstruction dans une perspective d'avenir et en effectuer la coordination de manière stricte, de façon à ne pas avoir à tout recommencer.

1.1. L'homme et le milieu naturel

Du point de vue strict de la nature, il n'y a pas de catastrophe, seule l'intervention de l'homme dans l'environnement naturel est l'élément déclencheur de désastres. C'est également à l'homme que revient la gestion du risque dans ses interventions sur les sites naturels - villes, villages, usines, barrages, ponts et routes - et c'est à lui d'évaluer sa capacité à assumer de tels risques. L'essentiel en cas de crise majeure, comme celle qui a frappé notre région, est de répondre aux urgences immédiates en priorisant la sécurité de la population. Mais, par la suite, il faut impliquer et consulter les citoyens concernés pour décider d'une éventuelle reconstruction, car ce sont eux qui auront à vivre avec les inconvénients liés aux problèmes qu'elle entraînera. À moyen terme, la consultation de la population serait à envisager pour élaborer une planification préventive.

1.2. La sécurité de la population

Initialement, il s'agit pour les responsables concernés de redonner les services de base à la population. Ensuite, on veillera à minimiser les impacts socio-économiques liés aux fermetures d'usines, de commerces, etc. Il est bon également, en parallèle, de sécuriser la population tout en conservant la qualité du milieu. Mais il faut avant tout s'occuper de la sécurité des personnes et des biens dans les choix de réaménagement et laisser à la nature le temps de se rétablir.

1.3. Évolution dynamique des milieux

Il importe de considérer les milieux comme étant dynamiques - le dynamisme des cours d'eau, le dynamisme économique et la vie d'un

quartier - et dans un contexte de longue durée, d'évaluer les dynamiques naturelles. Cela exige de faire des choix en fonction de l'élaboration de la gestion des risques naturels. La notion de récurrence des événements naturels est un élément central des enseignements à tirer des événements de juillet 1996. Il faut rappeler cette notion aux élus et aux citoyens et les sensibiliser à accepter le risque lié en émettant des permis spéciaux pour tous ceux installés dans une zone à risques et même, à la rigueur, en enregistrant cette contrainte au Bureau de publicité des lois.

1.4. Évaluation des risques

Il serait judicieux d'effectuer la mise à jour des secteurs à risques sur les cartes à tous les dix ans. L'évaluation du risque devrait être définie dans un cadre provincial. La responsabilisation et l'imputabilité des choix posés lors de la sélection des nouveaux aménagements concernent ceux qui vivront avec ces choix dans le futur et les décideurs en sont responsables. Il ne faut surtout pas hésiter à remettre en question les aménagements réalisés jusqu'à maintenant, en tenant compte des nouvelles réalités devant lesquelles nous placent les catastrophes naturelles majeures. La notion de risque devrait être nécessairement intégrée dans un cadre légal. Le risque est une problématique qui intéresse les gens seulement après un accident ou un désastre. Pour réduire les risques lors de la reconstruction, on doit minimiser les impacts négatifs de nature sociale, environnementale et économique.

Les principes d'aménagement du territoire devraient implicitement tenir compte de l'évaluation du risque lié aux transformations et à la situation géographique, car bien souvent des projets «échappent» aux procédures d'évaluation d'impacts.

1.5. Le respect du patrimoine bâti

Une attention spéciale devrait être accordée au patrimoine bâti afin de respecter et de conserver des lieux et bâtiments ayant une valeur historique et touristique.

1.6. Évaluation des lieux physiques

La détermination des zones inondables est un point crucial. En réaménageant les rivières en fonction des connaissances acquises et en maintenant les principes écologiques de la restauration naturelle, nous

mettrons à la disposition des populations riveraines un environnement sain et viable. Il faut donner au secteur des rivières, où il n'y a plus d'occupation, un caractère public plus large ; cette nouvelle dynamique associée à ces secteurs s'intégrerait à une vision globale liée au développement durable, ce qui mobiliserait davantage les citoyens et les intervenants locaux.

1.7. Reconstruction et développement durable

L'application des principes de développement durable est souhaitable dans la planification de la reconstruction au Saguenay. Par ailleurs, un incontournable dans une perspective de développement durable est la saine gestion des barrages et réservoirs. Dans le cadre de la reconstruction postdiluvienne, le contexte d'urgence n'était pas favorable à l'application des principes du développement durable. Il faudrait peut-être repenser le découpage municipal au Québec en fonction des bassins versants. Il y a peu de choix d'aménagement faits actuellement. La fiscalité n'étant aucunement basée sur l'évaluation foncière, ce cadre devient un frein, ce qui fait que bien souvent, dans de tels cas, les travaux d'urgence deviennent permanents. La valeur ajoutée devrait être une priorité dans l'aménagement du territoire.

En outre, il serait capital de préciser le mandat de surveillance de la Sécurité civile à l'égard des différents ministères concernés par l'utilisation et la gestion des bassins hydrographiques pour les années à venir.

1.8. Mécanismes de concertation avec la population

Éventuellement, une attention particulière devrait être portée aux mécanismes de participation et d'information des citoyens, et aux moyens de vulgarisation des connaissances afin de soutenir les prises de décisions et de politiser le système tout en développant la cohésion et la solidarité. En favorisant l'éducation de la population et en faisant preuve de transparence dans les situations de risques, ces derniers s'en trouvent diminués. Nous serons ainsi à même, dans le futur, d'éviter certaines situations dramatiques. L'éducation de la population au respect des zones inondables et à l'importance des paysages bâtis et naturels et des écosystèmes serait une réalisation importante dans une optique de partage et de respect de l'homme et de la nature.

Une large diffusion des connaissances scientifiques tend à améliorer la connaissance qu'a le public de la gestion des cours d'eau et de leurs aménagements. Les cadres normatifs et l'information sont

existants et disponibles. Le rôle des municipalités est d'éduquer, d'arbitrer et d'appliquer ces cadres face aux institutions et à la population à qui elles ont des comptes à rendre.

Il est de première importance de susciter chez tous les intervenants une volonté de travailler en coopération et en concertation dans la recherche de solutions efficaces et dans la détermination virtuelle des enjeux.

On doit effectivement en venir à une responsabilisation des citoyens, des élus et des administrateurs municipaux, en ce qui concerne certaines décisions comportant des risques, surtout lorsque ce sont d'autres intervenants qui paient la note, notamment les gouvernements provinciaux ou le gouvernement fédéral.

1.9. Décrets et échéanciers, mauvais mariage

Dans le contexte de prise de décision après un sinistre majeur, les décrets et les échéanciers deviennent bien souvent un carcan lorsque vient le temps de faire des choix d'aménagement. La région doit assumer la responsabilité et avoir la volonté politique de discuter des limites des zones inondables. Ainsi, à l'intérieur du cadre de la reconstruction doit se manifester la volonté politique d'appliquer et d'intégrer les règles normatives, politiques, écologiques et les cartes écologiques existantes afin d'obtenir des résultats harmonieux.

2. CRÉATIVITÉ ET INNOVATION DANS LA RECONSTRUCTION

Lors de la deuxième étape, il s'agissait d'observer si, durant la reconstruction, la créativité et l'innovation avaient été de mise. Pour l'évaluer, nous devons nous poser les questions suivantes : En tentant de remettre en place ou en état les infrastructures, a-t-on agi de façon à prévenir des événements futurs ? La créativité et l'imagination ont-elles été freinées par les budgets disponibles ? La consultation du milieu aurait-elle été nécessaire avant la prise de décision, étant donné que le contexte avait changé ?

2.1. Constatations au regard de la reconstruction

Généralement, on a cherché à reconstruire, à peu de choses près, ce qui était là avant. On a constaté également que tous ont subi les pressions

de tous les milieux et que personne n'a semblé en mesure de prendre une décision finale. C'est la question de sécurité publique qui devrait primer lors des prises de décisions et non pas les aspects matériels et économiques.

Il est souhaitable d'apporter une réflexion élaborée sur le réaménagement des zones détruites et de favoriser l'information et la consultation de la population sur les orientations. Même si le processus est plus long, il encourage une reprise du lien d'appartenance avec le milieu. Les travaux réalisés étaient nécessaires, urgents et appropriés, mais les paramètres des programmes d'aide ont favorisé le remplacement des équipements et des infrastructures qui existaient avant, plutôt que de permettre une planification plus globale et intégrée à la situation.

2.2. Moyens d'action des autorités concernées

Les autorités compétentes devraient pouvoir disposer des moyens d'action et d'exception appropriés pour agir dans une situation d'urgence telle que celle vécue en juillet 1996: pouvoir d'évacuer les citoyens, de réaliser les travaux urgents sans la contrainte d'expropriation, etc. Les moyens pourraient être du même type que les mandats de perquisition accordés aux policiers, par exemple. La délimitation des zones inondables et l'intégration de ces zones dans la réglementation municipale seront déterminantes. Des choix d'aménagement ont été faits à Jonquière et à La Baie, mais se concrétisent difficilement à Chicoutimi.

2.3. Innovation et reconstruction, problème d'incompatibilité

Un peu partout, on a reconstruit ce qui existait, la seule exception étant le secteur de Saint-Alexis à La Baie. Dans ce secteur, plusieurs intervenants se sont concertés pour déterminer l'orientation des travaux. En général, la créativité et l'innovation faisaient défaut, mais avec l'état d'urgence et la pression publique, particulièrement pour refaire tout comme avant, il était extrêmement difficile de procéder autrement. Cependant, il est temps de renverser la vapeur et de faire diminuer la pression en sensibilisant la population et surtout les groupes de pression à la planification des aménagements à venir et même en les incitant à remettre en question des ouvrages déjà réalisés. Les solutions exigent bien souvent une approche multidisciplinaire tout en gardant une vision globale des objectifs. Dès les premiers travaux de stabilisation terminés, une meilleure consultation aurait peut-être pu stimuler l'apport d'une

certaine créativité dans la suite des travaux. Dans les secteurs les plus perturbés, la créativité et l'innovation étaient possibles dans la mesure où des équipes pluridisciplinaires étaient en place. Ailleurs, où les dommages étaient partiels, l'encadrement des décrets limitait l'innovation et la créativité, les décrets obligeant à remettre dans l'état initial. Toutefois, on note une certaine évolution dans ces mêmes décrets. La formation d'équipes de spécialistes interdisciplinaires provenant de différentes sources démontre une certaine créativité dans la recherche de solutions.

2.4. Problèmes liés aux décrets et aux cas particuliers

Dans certains cas, comme à L'Anse-Saint-Jean, l'administration des décrets par les différents ministères a exigé une certaine part de créativité dans la résolution des problèmes particuliers. Les limites imposées par les décrets n'ont pas permis, généralement, d'être créatifs et innovateurs dans les choix qui étaient à faire, à l'exception, peut-être, de l'allègement des processus administratifs, la rapidité et l'efficacité démontrées dans les prises de décisions. Les décrets mis en place ont une structure très rigide, ils ne laissent donc aucune place à la créativité. La répartition des décrets dans plusieurs ministères et l'utilisation de ressources d'experts de différents ministères ont réduit de façon significative l'efficacité des gestionnaires dans la réalisation des travaux de reconstruction. Les dimensions oubliées ou négligées, comme la reconstruction qualitative des paysages, l'aménagement intégré, le potentiel interprétatif culturel, touristique, etc., devraient être prises en considération dans une planification à moyen et à long terme.

2.5. Innovation et créativité limitée

En résumé, on constate qu'en général la reconstruction s'effectue sans grande innovation ni réelle créativité ; la gestion est parfois même archaïque. Rapidité d'intervention et innovation sont des concepts qui ne s'accordent pas très bien.

3. PROCESSUS DE DÉCISION ET MÉCANISMES DE COORDINATION, BESOIN DE RÉVISION

La troisième étape consistait à évaluer les modifications à apporter dans le processus de prise de décision et dans les mécanismes de coordination. Les critères de l'évaluation ont été choisis pour se conformer à une

vision plus globale par rapport à tout ce qui était à faire et pour favoriser une plus grande concertation entre les décideurs municipaux et gouvernementaux, dans le but d'empêcher les spécialistes de tout décider. Il y a lieu d'améliorer la circulation de l'information, de favoriser une plus grande transparence et de responsabiliser davantage les élus municipaux dans la prise de décision.

3.1. Responsabilisation des élus et répartition du pouvoir

Cette double opération se réalisera en accordant une plus grande marge de manoeuvre aux élus municipaux, en réduisant au minimum les règles habituelles de fonctionnement et en associant les responsables à un processus souple de planification. À cet effet, le leadership des élus municipaux s'impose et, de ce fait, il est nécessaire d'offrir des ressources techniques aux municipalités les plus dépourvues. Conséquemment, il est important de favoriser la responsabilité des intervenants de tous les niveaux par la diffusion d'information comme la vérité sur les coûts réels, les conséquences prévisibles des interventions et la mise en place de mécanismes permanents de vigilance.

La formation d'équipes de choc pluridisciplinaires est essentielle, mais elle exige une coordination particulière. L'équipe formée à La Baie en est un bon exemple.

Certains ont exprimé le vœux à l'égard d'une révision des structures des MRC pour permettre un aménagement pour chaque bassin de rivières.

3.2. Décrets et situation réelle

Les décrets doivent être gérés de façon identique et laisser le moins de zones grises possible. En outre, les nouveaux décrets devraient laisser plus de place à la consultation. En transmettant une information complète et compréhensible aux décideurs et aux citoyens, on leur permettrait de bien comprendre les enjeux.

L'utilisation d'un guichet unique favoriserait une meilleure utilisation des ressources et le traitement des dossiers par le biais d'implications uniques serait préférable. Cette structure pourrait être constituée de différents professionnels venant de plusieurs ministères, mais regroupés en une table de coordination régionale. Par conséquent, une seule porte d'entrée pour tous, un seul mode de gestion des dossiers et une intégration des différentes demandes.

3.3. Travaux futurs et impacts environnementaux

S'assurer que tout projet de travaux dans le bassin soit élaboré par des équipes multidisciplinaires, et ce, sous la coordination du ministère de l'Environnement et de la Faune. Il est absolument nécessaire que la population, les groupes de pression, les propriétaires et les usagers se regroupent dans des équipes de spécialistes multidisciplinaires, et que chaque groupe soit structuré par bassin de rivières, afin que tous les intérêts soient pris en compte dans le réaménagement. Toutefois, la priorité de ces comités doit être la sécurité des citoyens. Et, surtout, il importe que le mandat de ces comités de bassins soit clairement défini au regard de leur statut juridique et décisionnel. Ce procédé serait établi pour gérer les bassins de rivières de façon permanente lors des prises de décision. Les opinions sont partagées entre une nouvelle agence, un comité interministériel et intermunicipal où le ministère de l'Environnement et de la Faune interviendrait en réaménageant la procédure de gestion des parcs. D'une manière ou d'une autre, ces trois structures auraient à gérer les comités de bassins de rivières.

3.4. Planification et aménagement du territoire *versus* consultation publique

Dans les premiers mois suivant le sinistre, seule l'information et la consultation du public ont semblé possibles. Pourtant, lors de l'élaboration du développement et de la planification du territoire, la participation du public est essentielle; mais, pour cela, des outils de consultation et de participation du public doivent être élaborés.

3.5. Spécialistes et nouveaux concepts

Les intervenants impliqués dans la gestion de la crise, fonctionnaires provinciaux et municipaux, consultants, universités, etc., ont développé de nouvelles façons de collaborer très efficaces par la mise en place de programmes nouveaux qu'il faut perpétuer. Il est essentiel d'utiliser cette expérience pour revoir les rapports entre les divers niveaux de responsabilité. D'ailleurs, il apparaît à tous essentiel qu'on respecte d'abord les responsabilités de chacun.

Il faut créer des interfaces qui amèneront une meilleure connaissance des enjeux, objectifs, orientations et contraintes de la planification du territoire par les citoyens. Cette meilleure connaissance est essentielle pour élaborer une nouvelle dynamique, franchir le cadre strict des

décrets actuels, susciter l'innovation, amener une plus grande participation de tous et orienter les politiciens vers des formules nouvelles. Il serait important que les responsables de la coordination des travaux soient originaires de la région et que leurs responsabilités soient clairement définies ainsi que les liens décisionnels. Conséquemment, on devrait peut-être envisager d'intégrer ces éléments dans une loi (municipalité, MRC ou gouvernement).

3.6. Nouvelle approche de gestion et de coordination

En bout de ligne, il faut éviter la création de mégastructures qui sont bien souvent des organes vides. La place de la MRC devrait être bien définie dans la coordination et la gestion des comités, éventuellement une autre structure pourrait contrôler ces comités, bien que certains considèrent la MRC comme la mieux placée pour le faire. Les citoyens pourraient former cette structure d'intervention en y intégrant éventuellement des intervenants socio-économiques. Il est souhaitable que le gouvernement conçoive rapidement sa nouvelle politique de l'eau. L'arrimage des structures énoncées par la Commission Nicolet est problématique. Un mécanisme pour trancher les litiges lors de divergences d'avis techniques est nécessaire pour sauver du temps en cas de décision comportant un risque sur le plan de la sécurité publique. Un cadre global d'occupation du territoire qui comprendrait l'ensemble des ressources serait un outil précieux dans la planification et la gestion des besoins futurs en cas de situation d'urgence. Par un mécanisme d'éducation, la population pourrait s'approprier le contenu des décisions et des projets et bien comprendre ses responsabilités.

4. RÉFLEXION

Pour conclure, il ressort que toutes les personnes de la région ont été concernées de près ou de loin par le désastre naturel qui a ébranlé notre collectivité. De façon générale, nous nous en sommes très bien sortis et avons même, à certaines occasions, innové face à cette catégorie de catastrophes naturelles. La solidarité manifestée par les Québécois et par des gens de l'extérieur fut d'un grand secours tant sur les plans financier, matériel que moral.

Après le dépôt du rapport de la Commission Nicolet, certaines questions demeurent en suspens: Pourrait-on mieux prévoir une telle situation ? Comment mieux réagir ? Que pourrions-nous faire dès main-

tenant et dans le futur pour éviter la plupart des effets ravageurs de cette crue autant inattendue que subite ? Personne ne peut vraiment répondre avec assurance. Ces événements se reproduiront-ils ? Force est d'admettre que malgré notre grande connaissance de tous les domaines liés à la gestion des bassins hydrographiques et des cours d'eau, Dame Nature peut nous surprendre à tout moment et avec vigueur.

Une des premières conventions qu'il serait sage de respecter est l'environnement naturel. Nos comportements collectifs face à la construction dans des secteurs sensibles aux éléments naturels comme la plaine inondable et les zones à risque de glissement de terrain nous rappellent que nous devons changer notre relation à l'environnement dans les zones dites « à risques ».

Après l'aide immédiate aux sinistrés viennent les programmes et les travaux de consolidation et de reconstruction proprement dits. Le respect du patrimoine bâti ainsi que des nouveaux modèles d'urbanisme qui, à leur tour, deviendront le patrimoine de demain, vient au second rang dans les priorités des programmes. La reconstruction de ce patrimoine collectif a bien souvent posé des dilemmes moraux et administratifs. Ce sont les différents intervenants dans les milieux concernés qui ont dû planifier et gérer le bien-fondé des demandes des citoyens, des commerçants et des responsables de l'industrie touristique locale. De plus, les milieux professionnels ayant participé à la reconstruction ont souvent dû faire preuve d'imagination pour respecter les contraintes imposées par les décrets.

Pour l'avenir, il apparaît que la population concernée devra être suffisamment informée et avertie dans de telles situations; en outre, elle devra être sensibilisée aux responsabilités à assumer dans le processus de reconstruction des zones sinistrées ainsi qu'aux choix des options offertes, en tenant compte des risques encore présents dans certains secteurs. Le choix final sera, bien entendu, celui des personnes concernées.

La reconstruction ne signifie pas que tout a été refait comme avant. La crue subite a, à bien des endroits, façonné le paysage de manière irréversible. C'est un grand malheur qui s'est abattu sur la région en juillet 1996, mais c'est en regardant vers l'avenir et en respectant la nature, en ayant en tête la durabilité et l'harmonie, que les interventions humaines, bien souvent liées à la démocratie, resteront tel un monument au respect de l'environnement, pour nous et nos enfants.

8

De la stupeur à l'adaptation

Le long parcours des sinistrés

**Danielle Maltais
Suzie Robichaud
Gilles Lalande
Anne Simard**

Université du Québec à Chicoutimi

Déluge sur la ville. L'eau dans les yeux des
sinistrés est celle qu'on voit le moins.

Carol Lebel

À l'aube de ce nouveau millénaire, les individus et les collectivités sont de plus en plus menacés par les catastrophes naturelles¹ (Dufour, 1997; IPCC, 1996; Hare, 1996; Pickering et Owen, 1994; Brighwell, 1990; etc.). Le Canada, par exemple, a connu au cours des deux dernières années des désastres d'une grande ampleur comme en font foi les inondations et la tempête de verglas qu'ont connues le Saguenay, à l'été 1996, le Manitoba, au printemps 1997, l'Île-de-Montréal, le Sud-Ouest du Québec, l'Est de l'Ontario, etc., en janvier 1998. Après les pluies diluviennes de juillet 1996, le géomorphologue Jules Dufour (1997) annonçait: « Il y aura d'autres cours d'eau, des crues spasmodiques, ici

1. Aux fins de cet article, le mot « catastrophe » est compris comme synonyme de « désastre ».

ou ailleurs. » Les chercheurs qui se sont présentés devant la Commission scientifique et technique des barrages² ont évoqué, eux aussi, les incertitudes amenées par les changements climatiques à l'échelle planétaire.

À ce titre, le Fonds mondial pour la nature (WWF) est pris au sérieux par la communauté scientifique et l'ensemble des pays du monde pour agir sur les effets qu'entraînent les modifications du climat afin de prévenir les menaces sur l'environnement global (Lean, Hinrichsen et Markham, 1990). Tous ces désastres ne sont pas sans conséquences sur la santé des individus. Dans ce contexte, l'épigraphe de Carol Lebel en dit long sur la détresse et le sentiment d'impuissance qui ont envahi les populations sinistrées lors des inondations survenues au Saguenay. Au-delà des pertes matérielles, ce coup du sort, puis le souvenir qu'il laisse, provoquent tristesse, souffrance et continuent d'accabler les individus. En l'occurrence, le désastre sera étudié ici en portant attention aux divers problèmes personnels qu'il a entraînés.

Il importe d'abord de préciser que l'observation dégagée dans ces pages n'est pas simplement un questionnement sur le phénomène étudié, mais qu'elle se fonde sur une enquête qui se réalise actuellement. La recherche, effectuée dans la région du Saguenay, tente d'analyser l'ampleur des conséquences des inondations de 1996 sur la santé physique, psychologique et sociale des sinistrés. La stratégie de recherche utilisée repose sur une méthodologie de type qualitatif et son corpus documentaire est issu d'une revue exhaustive des écrits (200 textes ont été analysés) et d'une trentaine de personnes interviewées. Actuellement, presque la moitié d'entre elles ont été rencontrées.

Ce texte puisera donc au contenu des entrevues et décrira leur aboutissement. Pour la clarté du propos, il convient avant tout de présenter en trois temps le cadre de cet article. D'abord, les concepts sont définis afin de pouvoir, ultérieurement, expliquer leurs relations. Ensuite, deux étapes peuvent servir de relais. La première vise à étudier, *en ce qui concerne les perceptions*, comment les chercheurs interprètent et définissent les conséquences d'une catastrophe naturelle sur la santé des populations sinistrées, les facteurs de vulnérabilité et les différences dans le processus d'adaptation. La deuxième cherche à montrer, *dans la pratique*, comment l'expérience d'un désastre affecte concrètement les individus dans leur quotidien. À l'aide d'études de cas, il y aura lieu

2. Créée par un décret ministériel, à la suite des inondations survenues au Saguenay en juillet 1996, cette commission présidée par Roger Nicolet avait pour mandat d'analyser les actions prises par les gestionnaires des barrages privés et publics avant, pendant et après la crue, d'analyser les rapports des propriétaires de barrages, de tenir des séances publiques et d'élaborer, le cas échéant, des recommandations visant à améliorer la gestion des barrages au Québec.

de reconnaître les effets que produit un tel désastre sur les personnes sinistrées tout en portant une attention spéciale aux effets à la fois communs et particuliers qu'il a eus sur elles.

1. DÉLIMITATION CONCEPTUELLE

Les catastrophes, qu'elles soient liées à des causes naturelles (ouragan, tornade, tempête, inondation, etc.), à des causes technologiques ou humaines (effondrements de structures, ruptures de barrages, accidents, violence, famines, etc.), peuvent être étudiées sous divers points de vue³. Cette réflexion part du postulat que les catastrophes n'entraînent pas seulement des pertes matérielles, mais modifient également l'état de santé des individus. Car au-delà des dimensions économique, géographique, organisationnelle ou autres, les désastres ont des répercussions bio-psychosociales importantes qui constituent un cadre privilégié pour comprendre ce que ces événements peuvent produire. D'ailleurs, pour les fins de ce propos, un désastre peut être entendu comme «un événement qui se situe en dehors du monde ou de l'expérience quotidiens, qui affecte un grand nombre de personnes et cause des dommages assez graves pour susciter des demandes ou menaces qui excèdent les ressources et habiletés à s'adapter » (Belter et Shannon, 1993 ; notre traduction). Selon certains auteurs, cet événement a un début relativement soudain et identifiable (Rubonis et Bickman, 1991), puis est concentré dans le temps et dans l'espace (Lazarus et Cohen, 1997; Turner, 1976). Pour d'autres, il modifie profondément le paysage social (Bravo *et al.*, 1990) et provoque des situations de stress collectif (Barton, 1969 ; Kingston et Rosser, 1974). Toujours est-il que cette situation d'urgence commande, selon la Protection civile du Canada, une intervention immédiate et hors de l'ordinaire afin de protéger la vie des personnes et limiter les dommages aux propriétés ou à l'environnement (Protection civile du Canada, 1997).

Dans cette perspective, les recherches scientifiques sur les catastrophes naturelles convergent généralement vers le constat suivant : le traumatisme, c'est-à-dire les émotions violentes ressenties pendant et après un désastre naturel, peut entraîner des perturbations, puis des troubles physiques, psychologiques et sociaux. Qui plus est, ces émotions peuvent dépasser le seuil de la tolérance habituelle et modifier la

3. Selon les auteurs, entre autres, Howard *et al.* (1996), les inondations représentent le type de désastre le plus commun à travers le monde. En effet, celles-ci constituent 40 % des désastres naturels dans leur ensemble.

personnalité (voir, entre autres, Green et Solomon, 1995; Green et Lindy, 1994; Davidson, 1985; Solomon *et al.*, 1992). En l'occurrence, l'anxiété, la dépression et l'état de stress post-traumatique - ensemble de symptômes pouvant se manifester chez un individu ayant fait face à un événement troublant - sont des effets prévisibles et liés au bouleversement.

Cela dit, certains auteurs ont réfléchi sur la différence entre les désastres naturels et les catastrophes technologiques eu égard à leurs conséquences, puis posent l'hypothèse que ces distinctions sont nécessaires pour bien comprendre et prédire les réactions psychologiques qu'ils entraînent (Baum *et al.*, 1983). Entre autres, Berren, Beigel et Gherter (1980) proposent un modèle d'analyse qui tient compte des éléments suivants : le type de catastrophe, la durée, le degré d'impact personnel, le potentiel d'occurrence et le contrôle futur. Dans cette lignée, Quarantelli (1985) dégage huit dimensions du désastre ayant un potentiel de création ou d'exacerbation des problèmes de santé psychologique qu'il est bon de citer ici : 1) la proportion de la population touchée ; 2) la position centrale sociale ⁴ ; 3) la durée de l'implication de la population affectée par la crise; 4) la rapidité de l'implication de la population en crise ; 5) la prédictibilité de l'implication dans la crise; 6) la non-familiarité avec la crise; 7) la profondeur de l'implication de la population dans un désastre ; 8) la récurrence de l'implication. Ensuite, pour Bolin (1996), en tant qu'agent stresser collectif, un désastre naturel semble créer une dynamique sociale différente de celle créée par d'autres agents stressers. Quoi qu'il en soit, chaque désastre est en lui-même porteur d'un grand potentiel de destruction, de décès et de blessures, puis de différentes séquelles sur les plans physique, mental, social et économique.

Selon d'autres chercheurs, les catastrophes sont appréhendées autour d'étapes diverses, chacune s'inscrivant dans un processus de prise de conscience de ce qui arrive (notamment, Logue, Melick et Hanse, 1981 ; Ollendick et Hoffman, 1982; Aptekar, 1994). Pour sa part, Raphael-Beverley (1975) en relève six: 1) la période initiale d'incrédulité; 2) la prise de conscience graduelle ; 3) la période de protestation ; 4) la prise de conscience réelle ; 5) l'expression de la colère et de la culpabilité; 6) l'expression des sentiments éprouvés. Bien que la durée de ces périodes puisse varier selon divers facteurs, il n'en

4. Pour Green (1982), le désastre le plus central est celui qui change la structure entière, physique et organisationnelle, parce que les maisons sont détruites et les gens relocalisés dans divers lieux avoisinants. Il le compare au désastre périphérique qui survient chez un groupe de personnes se retrouvant ensemble par hasard, et après lequel les survivants peuvent retourner dans leur communauté géographique respective.

demeure pas moins que pour certains individus cet événement traumatisant comporte des conséquences à long terme. Pour Murphy (1986), la période que l'on qualifie de postdésastre peut durer de un à dix ans alors que les travaux de Green *et al.* (1994) étirent cette période jusqu'à plus de quinze ans, tout en soulignant que les séquelles peuvent même continuer de se manifester tout au long de la vie d'un individu.

2. L'ÉTAT DE LA QUESTION

Le champ de la recherche portant sur les conséquences d'un désastre naturel sur la santé bio-psychosociale des individus couvre plusieurs domaines. Les auteurs traitent, entre autres, de la fréquence des problèmes d'ordre psychologique comme l'état de stress post-traumatique, les troubles anxieux ou les troubles dépressifs. La conception du chezsoi et les conséquences de la perte de sa demeure sur les itinéraires résidentiels des sinistrés ainsi que les effets des inondations sur la vie collective ont été aussi étudiés. Dans cette section, nous aborderons exclusivement les conséquences des traumatismes collectifs sur la santé psychologique des individus en traitant des liens qui existent entre les caractéristiques des événements et des individus, et l'état de santé psychosociale des sinistrés. Une attention particulière sera portée aux éléments étiologiques, c'est-à-dire aux facteurs de risque personnels et collectifs contribuant à l'apparition et au maintien des problèmes vécus par les sinistrés. Ces informations nous permettront d'identifier les types de sinistrés qui sont les plus susceptibles de développer des sentiments ou des comportements néfastes à leur qualité de vie.

3. L'ÉTAT DE STRESS POST-TRAUMATIQUE (ESPT)

Les écrits scientifiques et ministériels révèlent que la présence de séquelles psychologiques est fréquente chez les populations exposées à une inondation. Le phénomène le plus largement documenté est l'état de stress post-traumatique, quoique ce syndrome ne soit pas le seul trouble observé chez les victimes de traumatismes collectifs (Côté, 1996).

L'état de stress post-traumatique (ESPT) est caractérisé par un ensemble de symptômes spécifiques comme des troubles de sommeil, des difficultés de concentration et de l'hypervigilance. Les experts estiment qu'entre 1 % et 3 % de la population en général souffrent de ce syndrome (Auger *et al.*, 1997; Helzer, 1987) qui apparaît habituellement

entre un et trois mois après les événements traumatisants et qui peut durer une très longue période (Green *et al.*, 1990). Dans certains cas, ce syndrome peut même devenir chronique et les individus atteints risquent de développer d'autres pathologies physiques (hypertension, par exemple) ou psychologiques mettant en péril la poursuite de plusieurs activités personnelles, familiales, sociales ou professionnelles. MacFarlane (1989) souligne qu'il n'est pas rare que le syndrome de stress post-traumatique soit mal diagnostiqué étant donné que certains symptômes sont souvent associés à des personnes hypocondriaques ou à des abuseurs de substances. De plus, il semblerait que les intervenants œuvrant dans le domaine de la santé aient des difficultés à reconnaître ou à envisager l'apparition de ce syndrome (McFarlane, 1989). Le rétablissement des personnes atteintes ne peut se faire que par un traitement approprié (NIMH, 1995). Mentionnons, toutefois, que plusieurs chercheurs ont relevé que les sinistrés ont rarement recours aux spécialistes et aux traitements appropriés (Steinglass et Gerrity, 1990; Laube et Murphy, 1985, Melick, 1985).

Dans une étude réalisée au Saguenay, trois mois après les événements de juillet 1996, une équipe de chercheurs de l'Unité de médecine familiale du complexe hospitalier La Sagamie ont estimé que 20 % des adultes sinistrés étaient aux prises avec cet état comparativement à 4 % chez un groupe contrôle. De plus, l'utilisation d'une échelle d'évaluation de la détresse émotionnelle a permis de mesurer une prévalence de ce type de détresse chez 30 % des sinistrés, comparativement à 15 % pour le même groupe contrôle (Auger *et al.*, 1997).

Des chercheurs américains ont, eux aussi, constaté que l'état de stress post-traumatique est observable chez les victimes de désastres naturels. Par exemple, Kent et Francis (1995) ont relevé des taux partiels ou complets de l'ESPT chez 73 % des victimes d'un ouragan⁵, tandis que Tobin et Ollenburger (1996) ont estimé qu'à la suite d'une inondation, 71 % des victimes ont manifesté des symptômes de cet état. Après le passage de l'ouragan Andrew, Mellman *et al.* (1995) ont trouvé que 52 % des sujets étudiés répondaient aux critères d'ESPT, tandis que Swenson *et al.* (1996) ont souligné que les enfants ayant été exposés à un ouragan sont également affectés pendant une longue période⁶.

Toutefois, après un désastre, plusieurs éléments peuvent contribuer à l'apparition de l'état de stress post-traumatique. En effet, la

5. L'étude a été réalisée de 6 à 8 mois après cet événement.

6. Vingt et un mois après l'ouragan, 70 % des enfants âgés entre 7 et 13 ans démontraient un taux élevé ou modéré d'ESPT

propension des sujets à le développer varie en fonction de l'état de santé psychologique, des habitudes de vie et de la personnalité des individus avant l'exposition au sinistre, de la nature du traumatisme, de l'ampleur des dommages et pertes ainsi que de facteurs personnels et sociaux post-traumatiques (Côté, 1996; Breslau et al., 1991 ; Breslau et Davis, 1992; Green, 1994).

De plus, Meichenbaum (1994) note que l'alcoolisme chez les hommes et les antécédents de dépression chez les femmes prédisposent les victimes de catastrophes naturelles à développer et à maintenir un état de stress post-traumatique. Côté (1996), Breslau et Davis (1991 et 1992) et Green (1994) rapportent que l'existence d'antécédents psychiatriques personnels ou familiaux, de troubles de comportements pendant l'enfance, d'événements stressants avant la catastrophe ainsi que l'exposition répétitive à des désastres accroissent les risques de développer l'état de stress post-traumatique ou de manifester l'un ou l'autre de ses symptômes. Selon Olson (1993) et Crabbs et Heffron (1981), les enfants, les personnes à faible revenu, les personnes âgées et les individus subissant de lourdes pertes courent plus de risques de présenter des problèmes psychologiques ou psychiatriques après un désastre. D'ailleurs, Pickens *et al.* (1995) ont aussi fait remarquer que la gravité des symptômes post-traumatiques est directement proportionnelle aux dommages qu'aura subis la demeure. La perte de ressources personnelles et familiales constitue donc un des prédicteurs de l'apparition du syndrome du stress post-traumatique.

Si certains chercheurs n'ont relevé aucune différence entre les hommes et les femmes, d'autres ont démontré que le sexe détermine le type de symptômes associé à l'état de stress post-traumatique. Les femmes seraient plus victimes d'anxiété et de dépression (Green, 1994) et elles ressentiraient plus souvent que les hommes des tensions motrices, de l'appréhension, des phobies et de l'hyperactivité automatique (Shore, Rollmer et l'atun, 1989). Pour leur part, les hommes seraient plus susceptibles de développer des troubles de personnalité, d'augmenter leur consommation de substances illicites (Côté, 1996) et de manifester des phobies, des troubles de panique, des manies obsessionnelles ou compulsives et des comportements antisociaux (Shore *et al.*, 1989). Les enfants et les adolescents dont la vie a été mise en danger et qui ont subi plus de pertes matérielles démontreraient un niveau plus élevé de stress post-traumatique (La Greca *et al.*, 1996). Chez les adolescents, la perte d'objets personnels, tels les meubles, les vêtements et les objets ayant une valeur sentimentale a été significativement associée à la présence de l'ESPT.

4. DÉSASTRE ET ALTÉRATION DE LA SANTÉ PSYCHOLOGIQUE

L'exposition à un désastre, à une inondation, par exemple, peut certes entraîner des pathologies ou problèmes psychologiques autres que l'état de stress post-traumatique. À ce sujet, le ministère de la Santé et des Services sociaux (1994) et Santé et Bien-être social Canada (1990) mentionnent que les individus soumis à des pertes et à des souffrances importantes doivent s'adapter à des changements dans leur existence et surmonter des crises personnelles, familiales ou sociales qui peuvent laisser des séquelles psychologiques temporaires ou permanentes. Perdre sa maison, craindre pour sa propre vie ou celle d'un être cher, subir les multiples tracasseries occasionnées par la réparation de sa propriété et entreprendre les nombreuses démarches auprès des organismes d'aide peuvent aussi affecter le bien-être psychologique des sinistrés. En l'occurrence, les réactions émotives sont diverses et se manifestent fréquemment chez les victimes d'un traumatisme collectif. Le sentiment de mort imminente, la peur de dormir quand il pleut, les cauchemars répétitifs ainsi que l'anxiété et la détresse émotionnelle ne sont que quelques exemples des séquelles psychologiques dont peuvent être affectées les individus ayant subi une inondation. Bravo *et al.* (1990), Ollendick et Hoffman (1982) ont noté, par exemple, dans leurs études auprès de populations sinistrées, l'augmentation de l'incidence des symptômes dépressifs et somatiques tandis que Lima *et al.* (1989) ont relevé la présence de détresse émotionnelle et une hausse de l'anxiété.

D'autres chercheurs ont aussi remarqué que les victimes d'inondations ont des problèmes de fonctionnement, des sautes d'humeurs, et éprouvent des difficultés à profiter de leur temps libre (Green *et al.*, 1990). Les problèmes d'ordre psychologique peuvent, tout comme le syndrome de stress post-traumatique, s'étendre sur une longue période et provoquer des altérations dans le fonctionnement individuel, familial ou professionnel des sinistrés (Titchener et Kapp, 1976; Church, 1974). Kingston et Rosser (1974) ont démontré une augmentation importante des maladies dépressives (350 %) et névrotiques (1 100 %) dans les communautés affectées par un désastre naturel, tandis que Mellman *et al.* (1995) et Pickens *et al.* (1995) ont souligné que les individus qui ont vécu un ouragan ont tendance à développer des problèmes de mémoire, des symptômes somatiques, de l'anxiété ou de graves dépressions. L'apparition de phobies, d'abus de substances toxiques, l'agoraphobie sont aussi des désordres assez courants chez les sinistrés (Green *et al.*, 1992 ; Canino *et al.*, 1990). Pour leur part, Smith *et al.* (1986) ont remarqué, à la suite des inondations, une hausse significative de désordres

chez les individus touchés et Church (1974) a constaté que les sentiments de culpabilité, la peur des éléments naturels et la présence de cauchemars augmentent de façon significative chez des sinistrés, comparativement à un groupe contrôle non exposé à un sinistre.

Aux États-Unis, la rupture du barrage et les inondations de Buffalo Creek en 1972 ont affecté durement la population. Deux ans après ces événements, Titchener et Kapp (1976) ont observé que 90 % des sinistrés présentaient des problèmes d'ordre psychologique comme l'anxiété, la dépression, les problèmes de développement et d'adaptation et des changements de caractère. Ces derniers ont également mentionné que 80 % des survivants souffraient d'un syndrome névrotique clinique. Aussi, sept ans après ces mêmes événements, plusieurs sinistrés étaient encore aux prises avec des problèmes d'ordre psychologique comme l'abus d'alcool ou des idées suicidaires même si la gravité de l'anxiété et la fréquence des inquiétudes somatiques et de l'excitation avaient subi une baisse significative. Les catastrophes ont également des répercussions chez les êtres humains en bas âge.

En effet, chez les jeunes enfants, l'exposition à un sinistre provoque des difficultés de concentration, des peurs et des problèmes de sommeil ainsi que l'apparition de comportements agressifs et régressifs (Ollendick et Hoffman, 1982). Dollinger (1986) a également démontré que les enfants exposés à une inondation ont tendance à rechercher la présence de leur mère et sont aux prises avec des peurs intenses, des malaises physiques et des douleurs musculaires. Les conséquences psychologiques des sinistrés sont souvent amplifiées chez les enfants parce que ceux-ci ne savent pas comment exprimer leur chagrin ou les sentiments qui les habitent (Benedek, 1985). De plus, Earls *et al.* (1988) et Handford *et al.* (1986) soulignent que les parents ont tendance à sous-estimer les problèmes psychologiques de leurs enfants.

Le degré de détérioration de la santé psychologique des sinistrés, tout comme l'état de stress post-traumatique, est influencé par un ensemble de facteurs personnels et contextuels. La présence de blessures physiques, la peur de se noyer, les décès ainsi que la présence de pertes matérielles importantes sont associés significativement à la psychopathologie (Rubonis et Bickman, 1991 ; Freedy *et al.*, 1994). À ce sujet, plusieurs études mentionnent que l'étendue et l'intensité du chagrin et des problèmes psychologiques sont fortement liées aux pertes subies et à l'importance que l'on accorde à ce qui a été détruit (Pickens *et al.*, 1995). Freedy *et al.* (1994) affirment que les personnes ayant subi des sinistres de moindre importance mais avec plus de pertes sont plus enclines à développer de la détresse psychologique que les individus déclarant moins de pertes lors d'un sinistre d'une plus grande

intensité. Les dommages matériels causés au domicile sont d'ailleurs les facteurs de stress les plus souvent mentionnés par les sinistrés (Nolen-Hocksema et Morrow, 1991).

Les femmes exclues du marché du travail, les familles monoparentales et les personnes à faible revenu et à scolarité moindre risquent plus de développer des sentiments qui détériorent leur état de santé psychologique (Price, 1978, Smith, 1996; De Man et Simson-Hously, 1987, McDonnell *et al.*, 1995, Solomon *et al.*, 1993). Le sexe et l'âge sont aussi des variables significativement associées à la détresse psychologique (Freedy, 1994). Les femmes sont généralement plus affectées que les hommes (Kaltreider, Gracie et Le Breck, 1992) tandis que les personnes âgées ont tendance à développer plus de symptômes dépressifs que les adultes plus jeunes (Canino *et al.*, 1990). Toutefois, en ce qui concerne l'âge, les recherches ne font pas l'unanimité. Certaines, comme celles menées par Santé et Bien-être social Canada (1992), mentionnent que les aînés constituent un groupe très vulnérable en raison d'un état de santé et d'autonomie moindre, puis d'une situation sociale et financière précaire. En revanche, d'autres chercheurs affirment que les personnes âgées réagissent mieux au stress et développent moins de symptômes pathologiques que les adultes exposés aux mêmes sinistres (Faupel et Styles, 1993; Smith, 1996). Les problèmes psychologiques vécus avant l'exposition à un désastre représentent aussi un facteur de risque important pour le développement de désordres émotifs ou psychologiques à la suite d'un sinistre (Tobin et Ollenburger, 1996; Aptekar, 1994).

La nature particulière des symptômes et des pathologies relevés par les chercheurs altère non seulement la santé psychologique des sinistrés mais compromet également leur santé physique. Nombreux sont les chercheurs qui ont noté, par exemple, que les personnes souffrant du syndrome du stress post-traumatique ou de dépression à la suite d'un traumatisme collectif développaient de l'hypertension, des ulcères duodénaux ou des pensées suicidaires (Krug *et al.*, 1998; Mellman *et al.*, 1995; Green *et al.*, 1985; Breslau et Davis, 1992; McFarlane *et al.*, 1994). Les victimes rapportent également souffrir plus fréquemment d'arthrite, de bronchite, de migraines et de problèmes gynécologiques (Breslau et Davis, 1992). Les victimes d'inondations s'infligent également souvent des blessures musculaires ou squelettiques et déclarent souffrir régulièrement de nausées et de douleurs à la poitrine (Faupel et Styles, 1993). Les sinistrés estiment que leur état de santé physique est plus déficient que la population en général (Melick, 1985). Par ailleurs, ceux-ci augmentent de façon notable leur fréquence d'utilisation des services de santé et leur consommation de médicaments (North *et al.*,

1989; Auger et al., 1997; Friedman et Schnurr, 1995). Les taux de suicide, de leucémie, de cancer, de maladies lymphatiques et d'avortements spontanés seraient également plus élevés dans les communautés affectées par une inondation (Krug et al., 1998; Janerich et al., 1981 ; Center for Disease Control and Prevention, 1993).

5. ÉTUDES DE CAS

La recension des écrits a permis de préciser les paramètres de l'affirmation suivante : les désastres perturbent la vie des sinistrés et affectent leur état de santé. Avec comme objectif de comprendre les conséquences des inondations de juillet 1996 au Saguenay, une étude qualitative réalisée par les auteurs est présentement en cours, comme il a été précédemment exposé. Elle cherche, à partir d'études de cas, à brosser un tableau relativement complet de l'impact de ce désastre dans la vie quotidienne des sinistrés et à en évaluer les conséquences sur leur santé.

Les participants, recrutés à l'automne 1997, soit de 18 à 20 mois après les inondations, ont été choisis pour représenter différentes catégories de sinistrés et ont accepté, après une sollicitation téléphonique, de participer à la recherche sur une base volontaire. Ces hommes et ces femmes sont âgés entre 30 et 60 ans et ont tous subi des pertes matérielles majeures. Certains ont perdu maison et terrain et ont dû se réinstaller ailleurs. D'autres ont dû effectuer d'importantes réparations à leur demeure ou la reconstruire au même endroit.

La première caractéristique commune à tous les sinistrés de l'étude concerne le rapport particulier qu'ils entretiennent avec leur résidence. En effet, ils habitaient tous les berges de rivières. Une telle localisation n'est en aucun cas le fruit du hasard et représente pour plusieurs un rêve longtemps chéri et devenu réalité. Toutes les personnes rencontrées envisageaient d'y finir leurs jours. Plusieurs ont elles-mêmes construit leur résidence et aménagé leur terrain, d'autres l'ont rénovée au fil des ans. Pour tous les individus, « leur chez-soi » constituait un projet de vie significatif comportant différentes intentions. Parmi elles, mentionnons la prise de retraite à la campagne, la vie en communion étroite avec la nature, un coin de pays lorsqu'on est immigrant, la poursuite d'une vie familiale sur la ferme paternelle. Ainsi, toute atteinte à ces lieux menace directement les projets qui y étaient enracinés. Une grande partie des conséquences psychologiques de ce déluge semble donc reliée au fait que des projets de vie majeurs ont été menacés ou détruits chez ces personnes.

De plus, tous les sinistrés reconnaissent leur expérience du déluge comme un « stress extrême » entraînant des sentiments aigus d'impuissance ou de terreur. Une telle perception du déluge s'avère indispensable pour autoriser l'usage du diagnostic « état de stress post-traumatique » dans l'étude des réactions des sinistrés.

6. SENTIMENTS RESSENTIS PAR LES SINISTRÉS

Confirmant les données de la recension des écrits, les sujets de l'étude rapportent avoir vécu une succession d'émotions d'intensité variable plutôt qu'une seule réaction persistante. On peut ainsi penser que chacun a vécu diverses étapes d'un processus d'adaptation au stresser qu'a représenté le désastre. Les hommes et les femmes de l'étude ont affirmé avoir éprouvé des émotions différentes.

Dans les premières heures du sinistre, les hommes sont demeurés calmes. On peut facilement comprendre que des riverains ayant l'habitude des crues rapportent ne pas s'être inquiétés avant d'avoir reçu une directive d'évacuation. Plusieurs d'entre eux étaient occupés à déployer des mesures pour protéger leur terrain et leur maison. Le départ du logis s'est effectué presque toujours à la demande d'épouses ou d'enfants, ou pour se conformer à un ordre de la Sécurité civile. Certains hommes ont donc été contraints de quitter leur résidence. Par contre, les femmes rapportent avoir ressenti de l'anxiété, de la peur ou de la panique beaucoup plus tôt. Lune d'entre elles, dont l'angoisse était si intense, a même dû être hospitalisée.

La prise de conscience de la gravité de la situation et par le fait même de l'ampleur des dommages s'est faite de façon graduelle selon les sujets (entre deux jours et deux semaines), entraînant dès lors des réactions de profonde inquiétude, de désorientation, de colère, de découragement, de tristesse. Toute la période d'absence de réponses aux nombreuses questions telles que « Qu'est-ce qui va nous arriver ? », « Combien va-t-on avoir ? », « Comment va-t-on s'en sortir ? » a été caractérisée par ces réactions intenses auxquelles s'ajoutaient des frustrations causées par les délais et les démarches à entreprendre pour obtenir des biens essentiels qu'offraient les organismes d'aide. Il s'est agi d'une période très éprouvante pour la plupart. À cette étape, certains hommes disent avoir gardé en dedans ce qu'ils ressentaient, d'autres reconnaissent avoir craqué puis s'être repris en main pour assumer certaines tâches liées à la maison. Enfin, certains avouent s'être sentis complètement désemparés et avoir eu besoin d'aide. Les

femmes semblent plus nombreuses à s'être abandonnées à l'expression émotive.

Par la suite, les réponses provenant des différentes instances gouvernementales soulevèrent diverses réactions émotives selon les sommes reçues et la possibilité ou non de demeurer au même endroit. Pour ceux qui ont eu à reconstruire leur maison, les émotions ont en quelque sorte été mises en attente, la priorité étant de s'atteler à la reconstruction. Plusieurs se sont épuisés sans être conscients de ce qui leur arrivait. L'asthénie, c'est-à-dire le manque de force, l'épuisement, est alors fréquemment évoquée. Pour ceux qui devaient se réinstaller ailleurs, le cœur était plutôt à la tristesse ou à la colère. Ils étaient émotivement engagés dans un processus de deuil alors qu'ils devaient, en même temps, faire des choix et entreprendre des actions pour se loger et se refaire une autre vie ailleurs.

Encore aujourd'hui, tous les sinistrés rencontrés confirment être envahis par des émotions intenses. La joie de vivre n'est certes pas au rendez-vous. Plusieurs avouent se sentir éteints, fatigués et sans élan, d'autres se disent inquiets ou stressés par le remboursement des dettes qu'ils ont dû contracter. La plupart de ceux qui ont dû se réinstaller éprouvent beaucoup de douleur et de tristesse ou parfois même de la colère dont ils ne savent comment sortir.

7. CHANGEMENTS OCCASIONNÉS PAR LE DÉSASTRE

Toutes les personnes rencontrées en entrevues ont perdu des biens matériels. Les montants reçus des autorités gouvernementales ou des organismes d'aide n'ont pu compenser pour l'ensemble des pertes ; les individus se retrouvent donc plus endettés.

De plus, plusieurs problèmes de santé physique ou mentale présentés dans la recension des écrits furent observés chez les sinistrés. Mentionnons, entre autres, l'hypertension, l'asthme et certaines maladies parasitaires qui pourraient être des conséquences des opérations de nettoyage. Différentes manifestations dépressives sont aussi rapportées par les sujets : humeur dépressive constante (tristesse et pleurs), perte d'appétit, troubles de sommeil, fatigue, diminution de l'intérêt pour le plaisir, pensées de mort, etc. Notons que deux personnes parmi nos répondants souffrent d'un trouble dépressif et sont toujours sous médication. L'anxiété est également présente, entraînant chez certains hommes l'exacerbation d'un problème d'alcoolisme ou de consommation de substance illicite. Tous les sujets ont vécu et vivent encore

plusieurs manifestations de l'état de stress post-traumatique. Des pensées ou émotions importunes persistent même si la plupart ne font plus de cauchemars. Des comportements d'évitement sont omniprésents ainsi que certaines manifestations d'activation neurovégétative comme, par exemple, sursauts fréquents, difficultés de concentration et irritabilité. Plusieurs ont souffert de l'ESPT et en souffrent encore alors que d'autres semblent l'avoir surmonté avec de l'aide psychologique.

Les inondations ont aussi, directement ou indirectement, suscité de nombreux changements dans la vie des sinistrés. Leur vie professionnelle a été affectée de façon très marquée. En effet, la majorité d'entre eux ont été contraints à prendre un congé de maladie. D'autres ont dû changer d'emploi ou de fonction en raison de séquelles psychologiques du déluge. Le changement dans les conditions de travail a aussi entraîné une diminution de salaire.

La vie sociale des participants a également subi des changements appréciables. Ici encore, tous les sujets sont unanimes à dire que leur vie sociale et leurs loisirs sont considérablement moins riches. On évite les gens par besoin de repos ou par peur d'avoir à reparler du sinistre, on a perdu ses amis dans les suites du désastre, on n'a plus assez d'argent pour sortir et se récréer. Ceux qui ont dû se déplacer se sentent souvent déracinés et semblent avoir renoncé à leur mode de vie antérieur. Plusieurs de ces endeuillés sont passablement déprimés et s'isolent davantage. La perte d'équipements a conduit plusieurs personnes à renoncer à la pratique de leurs activités de loisirs prédéluge (musique, pêche, ski de fond, bicyclette, etc.). Parmi les expulsés, plusieurs affirment s'être laissés influencer dans leur décision de relocalisation. Ils souffrent de se retrouver dans une autre ville, loin de leur milieu de vie et de leur réseau social habituels. Avec courage, cependant, la plupart gardent espoir et souhaitent se refaire une vie.

La vie personnelle des sinistrés montre aussi plusieurs changements significatifs. Notons que certains sont qualifiés de positifs alors que d'autres sont évalués comme moins souhaitables. Une remise en question de ses valeurs semble être assez générale et plusieurs s'en disent heureux. Nombre d'entre eux constatent qu'ils sont plus empathiques à la souffrance des autres et en sont fiers. La conscience d'être plus fragiles ou vulnérables, l'insécurité et une diminution de l'affirmation de soi représentent les changements fréquemment rapportés. Plusieurs déclarent avoir changé leurs perceptions de certains organismes (gouvernement, Hydro-Québec, Croix-Rouge), tandis que d'autres affirment avoir perdu des illusions et éprouver beaucoup de ressentiment, sinon de la colère.

Les répercussions de ces événements sur la vie familiale et relationnelle des sujets ne sont pas non plus négligeables. Tous reconnaissent ressentir le traumatisme qu'ils ont vécu dans leurs relations familiales ou amicales. Des conflits sont fréquemment apparus dont certains subsistent toujours. Par contre, un bon nombre de sinistrés interviewés considèrent que la relation avec leur conjoint et leurs enfants les a grandement aidés à passer à travers les difficultés et soulignent que les liens établis sont maintenant plus forts. Les sinistrés dont la spiritualité est associée à la pratique religieuse ont aussi reconnu que leur foi les avait aidés. Certains ont évoqué le soutien reçu de certains parents disparus.

Ces quelques études de cas laissent voir, de façon manifeste, que les inondations du Saguenay en 1996 ont provoqué chez les individus sinistrés une détérioration de leur état de santé bio-psychosociale, rendue évidente par l'apparition ou l'exacerbation de problèmes de santé. De plus, leur vie quotidienne a été le théâtre, et cela sur une très courte période de temps, de bouleversements et de changements consécutifs au traumatisme. Somme toute, l'impact de cette catastrophe peut être qualifié de considérable. Il faut aussi signaler que, dans tous les cas, 18 mois après le déluge, les personnes rencontrées sont encore aux prises avec des difficultés et des problèmes d'adaptation non résolus.

BIBLIOGRAPHIE

- APTEKAR L. (1994). «The Psychology of Disaster Victims», dans APTEMAR L. (dir.), *Environmental Disasters in Global Perspectives*, New York, G.K., Hall and Co., p. 79-126.
- AUGER C., M. MARTIN, S. LAWTON et M. TRUDEL (1997). *L'état de stress posttraumatique: l'après-déluge au Saguenay*, Unité de médecine de famille de Chicoutimi.
- BARTON, A. H. (1969). *Communities in Disaster: Sociological Analysis of Collective Stress Situations*, New York Anchor Books, Doubleday et Cie.
- BAUM, A. et al. (1983). «Natural Disaster and Technological Catastrophe-, *Environment and Behavior*, vol. 15, n° 3, Sage Publications Inc., p. 333-354.
- BELTER R.WW et M.P. SHANNON (1993). «Impact of Natural Disasters on Children and Families-, dans *Children and Disasters*, Charleston, South California, Saylor, C.F, p. 85-103.
- BENEDEK, E.D. (1985). «Children and Disaster », *Psychiatric Annals*, vol. 15, n° 3, p. 168-172.

- BERREN, M.R., A. BEIGEL et S. GHERTNER (1980). «A Typology for the Classification of Disasters.», *Community Mental Health Journal*, vol. 16, n° 2, p. 103-111
- BRAVO, M. et al. (1990). « Methodological Aspects of Disaster Mental Health Research », *International Journal of Mental Health*, vol. 19, n° 1, p. 37-50.
- BRAVO, M., M. RUBIO-STIPEC, G.J. CANINO, M.A. WOODBURY et J.C. RIBERA (1990). « The Psychological Sequela of Disaster Stress Prospectively and Retrospectively Evaluated », *American Journal of Community Psychology*, vol. 19, n° 5, p. 661-680.
- BRESLAU, N. et G.C. DAVIS (1992). « Post-traumatic Stress Disorder in an Urban Population of Young Adults : Risk Factors for Chronicity », *American Journal of Psychiatry*, n° 149, p. 671-675.
- BRESLAU, N., G.C. DAVIS, P. ANDERESKI et E. PETERSON (1991). «Traumatic Events and Post-traumatic Stress Disorder in an Urban Population of Young Adults », *Archives of General Psychiatry*, vol. 48, mars, p. 216-222.
- BRIGHTWELL, H. (prés.) [1990]. *Forum parlementaire sur les changements climatiques dans le monde*, Ottawa, 23-24 avril.
- CANINO, G., M. BRAVO, M. RUBIO-STIPEC et M. WOODBURY (1990). «The Impact of Disaster on Mental Health, Prospective and Retrospective Analysis », *International Journal of Mental Health*, vol. 19, n° 1, p. 51-69.
- CENTER FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION (1993). «Public Health Consequences of Flood Disaster », *Iowa Journal of the American Medical Association*, vol. 270, n° 12, p. 1406-1408.
- CHURCH, J. S. (1974). «The Buffalo Creek Disaster: Extent and Range of Emotional and/or Behavioral Problems*, *Omega*, Logan-Mingo Area Mental Health Inc., vol. 5, n° 1, p. 61-63.
- CÔTÉ, L. (1996). « Les facteurs de vulnérabilité et les enjeux psychodynamiques dans les réactions post-traumatiques, » *Santé mentale au Québec*, vol. XXI-1, p. 209-228.
- CRABBS, M.A. et E. HEFFRON (1981). « Loss Associated with Natural Disaster », *The Personnel and Guidance journal*, vol. 59, n° 6, p. 378-382.
- DAVIDSON, J. et al. (1985). 4(A Diagnostic and Family Study of Post-traumatic Stress Disorder », *American Journal of Psychiatry*, vol. 142, n° 1, p.
- DE MAN, A. et O. SIMPSON-HOUSLY (1987). « Factors in Perception of Tornado Hazard : An Exploratory Study) », *Social Behavior and Personality*, vol. 15, n° 1, p. 13-19.
- DOLLINGER, J. (1986). «The Measurement of Children's Sleep Disturbance and Somatic Complaints Following a Disaster », *Child Psychiatry and Human Development*, Human Sciences Press, vol. 16, n° 3, p. 148-153.
- DUFOUR J. (1998). « Les catastrophes naturelles exogènes et l'effet de serre. Quelques réflexions appliquées au déluge du Saguenay », dans DUFOUR J.

(dir.), *Les inondations de juillet 1996. Les premiers résultats du programme de recherche du GRIR à l'UQAC*, p. 29-37.

- EARLS, I., E. SMITH, W. REICH et K.G. JUNQ (1988). « Investigating Psychopathological Consequences of a Disaster in Children : A Pilot Study Incorporating a Structured Diagnostic Interview -*journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, vol. 27, p. 90-95.
- FAUPEL, C.E. et S.P. STYLES (1993). « Disaster Education, Household Preparedness, and Stress Responses Following Hurricane Hugo », *Environnement and Behavior*, vol. 25, n° 2, p. 228-249.
- FREEDY, J.R., M.E. SALADIN, D.S. KILPATRICK, H.S. RESNICK et B.E. SAUNDERS (1994). « Understanding Acute Psychological Distress Following Natural Disaster », *Journal of Traumatic Stress*, vol. 7, n° 2, p. 257-273.
- FRIEDMAN, J.J. et P.P. SCHNURR (1995). « The Relationship Between Trauma, Posttraumatic Stress Disorder and Physical Health », dans FRIEDMAN, M.J., CHARNEY, D.S. et A.Y. DEUTCH (dir.), *Neurobiological and Clinical Consequences of Stress : From Normal Adaptation to Post-Traumatic Stress Disorder*, Philadelphia, Lippincote-Raven, p. 507-524.
- GARRISON, C.Z., M.W. WEINRICH, S.B. HARDIN, S. WEINRICH et L. WANG (1993). « (Post-Traumatic Stress Disorder in Adolescents After a Hurricane », *American Journal of Epidemiology*, vol. 138, n° 7, p. 522-530.
- GREEN, B.L. (1994). « Traumatic Stress and Disaster: Mental Health Effects and Factors Influencing Adaptation », dans LIEHMAC, F et C. NADELSON (dir.), *International Review of Psychiatry*, vol. 11, Washington D.C., American Psychiatric Press.
- GREEN, B.L. (1982). « Assessing Levels of Psychological Impairment Following Disaster Consideration of Actual and Methodological Dimensions », *Journal of Nervous and Mental Disease*, n° 17, p. 544-552.
- GREEN, B.L. et J.D. LINDY (1994). « Post-Traumatic Stress Disorder in Victims of Disasters », *Psychiatric Clinics of North America*, vol. 17, n° 2, p. 301-309.
- GREEN, B.L., M.C. GRACE et G.C. GLEESER (1985). « Identifying Survivors at Risk: Long-Term Impairment Following the Beverly Hills Supper Club Fire », *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, vol. 53, p. 672-678.
- GREEN, B.L., M.C. GRACE, J.D. LINDY, G.C. GLEESER A.C. LEONARD et T.L. KRIMER (1990). « Buffalo Creeks Survivors in the Second Decade : Comparison with Non Exposed and Non Litigant Groups », *Journal of Applied Social Psychology*, vol. 20, p. 1033-1050.
- GREEN, B.L., J.D. LINDY, M.C. GRACE et A.C. LEONARD (1992). « Chronic Posttraumatic Stress Disorder and Diagnostic Comorbidity in a Disaster Sample », *The Journal of Nervous and Mental Disease*, vol. 180, n° 12, p. 760-766.

- GREEN, B. L. et S.D. SOLOMON (1995). «The Mental Health Impact of Natural and Technological Disasters », *Traumatic Stress. From Theory to Practice*, New York, Plenum Press, chapitre 7, p. 163-180.
- HANDFORD, H.A., S.D. MAYES, R.E. MATTISON, F.J. HUMPHREY, S. BEGNATO, E.O. BEXLER et J. D. KALES (1986). «Child and Parent Reaction to the Three Mile Island Nuclear Accident-, *Journal of the American Academy of Child Psychiatry*, vol. 25, p. 346-356.
- HARE, K. (1996). « Le réchauffement global : prudence et audace », *Écodécision*, hiver, n° 19, p. 29-32.
- HELZER J.E. et al. (1987). « PTSD in the General Population », *The New England Journal of Medicine*, vol. 317, p. 1630-1634.
- HOWARD, M.J. et al. (1996). «Infections Disease Emergencies in Disasters », *Emergency Medicine Clinics of North America*, vol. 14 (2), p. 415-418.
- IPCC (1996). *Climate Change 1995 - Economic and Social Dimensions of Climate Change - Working Group 11 Report*, New York, Cambridge University Press.
- JANERICH, D.T, A.D. STARK, P. GRENNWALL, WS. BURNETT, H.T. JACOBSON et J. MCCUSHER (1981). «Increased Leukemia, Lymphomia and Spontaneous Abortion in Western New York Following a Flood Disaster », *Public Health Reports*, vol. 96, p. 350-356.
- KALTREIDER N., C. GRACIE et D. LE BRECK (1992). «The Psychological Impact of the Bay Area Earthquake on Health Professionals », *Journal of the American Medical Women's Association*, vol. 47, n° 1, p. 21-24.
- KENT, D.D. et R.A. FRANCIS (1995). « Psychophysiological Indicators of PTSD Following Hurricane : The Multi-Sensory Interview », *Quick Response*, Rapport n° 77, Natural Hazards Center, 7 p. (document <http://www.colorado.edu/hazards>).
- KINGSTON, W. et R. ROSSER (1974). «Disaster : Effects on Mental and Physical State », *Journal of Psychosomatic Research*, vol. 18, p. 43 7-456.
- KRUG, E. et al. (1998). « Suicide after Natural Disasters », *The New England Journal of Medicine*, vol. 338, n° 6, p. 373-378.
- LA GRECA, A.M., E.M. RERNBERG, W.K. SILVERMAN et M.J. PRINSTEIN (1996). « Symptoms of Post-traumatic Stress in Children after Hurricane Andrew A Prospective Study », *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, vol. 64, n° 4, p. 712-723.
- LAUBE, J.L. et S.A. MURPHY (1985). *Perspectives on Disaster Recovery*, Norwalk, Appleton Century-Crofts
- LAZARUS, R. et J. COHEN (1977). « Environmental Stress-, dans ALTMAN et WOHLWILL (dir.), *Human Behavior and Environment: Current Theory and Research*, New York, Plenum, p. 89-127.

- LEAN, S., D. HINRICHSSEN et A. MARKHAM (1990). *Atlas of the Environment*, New York, Prentice-Hall Press.
- LIMA, B.R., H. CHAVEZ, N. SAMANIEGO, M.S. POMPEI, H. SANTACRUZ et J. LOZANO (1989). « Disaster Severity and Emotional Disturbance: Implications for Primary Mental Health Care in Developing Countries », *Acta Psychiatry of Scandinavia*, vol. 79, p. 74-82.
- LOGUE, J. N., M. E. MELICK et H. HANSE (1981). « Research Issues and Directions in the Epidemiology of Health Effects of Disasters », *Epidemiologic Reviews*, n° 3, p. 140-162.
- LONIGAN, C.J., M.P. SHANNON, A.J. TINCH, T.K. DAUGHERTY et C.M. TAYLOR (1991). « Children's Reactions to a Natural Disaster : Symptom Severity and Degree of Exposure », *Advances in Behavior Research and Therapy*, vol. 13, p. 135-154.
- MCDONNELL, S., R.P. TROIANO, N. BARKER E. Noji, G.W. HLADY et R. HOPKING (1995). « Long-Term Effects of Hurricane Andrew : Revisiting Mental Health Indicators », *Disasters : The Journal of Disaster Studies and Management*, vol. 19, n° 3, p. 235-246.
- MCFARLANE, A.C. (1989). « The Prevention and Management of the Psychiatric Morbidity of Natural Disasters: An Australian Experience », *Stress Medicine*, vol. 5, p. 29-36.
- MCFARLANE, A.C., M. ATCHISON, E. RAFALOWICZ et P. PAPAY (1994). « Physical Symptoms in Post-traumatic Stress Disorder », *Journal of Psychosomatic Research*, n° 38, p. 715-726.
- MEICHENBAUM, D. (1994). *A Clinical Handbook/Practical Therapist Manual*, Waterloo, Institute Press.
- MELICK, M.E. (1985). « (The Health of Post-Disaster Population : A Review of Literature and Case Study) », dans LAUBE, J.L. et S.A. MURPHY (dir.), *Perspectives on Disaster Recovery*, Norwalk, Appleton Century-Crafts, p. 179-209.
- MELLMAN, T.A., D. DAVID, R. KULICK-BELL, J. HEBDING et B. NOLAN (1995). « Sleep Disturbance and its Relationship to Psychiatric Morbidity after Hurricane Andrew », *American Journal of Psychiatry*, vol. 152, n° 11, p. 1659-1663.
- MSSS (1994). *Comment intervenir auprès des personnes sinistrées*, Direction générale de la coordination générale.
- MURPHY, S.A. (1986). « Perceptions of Stress, Coping and Recovery One and Three Years after a Natural Disaster », *Issues in Mental Health Nursing*, vol. 8, p. 65-77.
- NATIONAL INSTITUTE OF MENTAL HEALTH (1995). *Anxiety Disorders, Post-Traumatic Stress Disorder*, NIH Publication, n° 95-3879, non paginé.
- NOLAN-HOEKSEMA, S. et J. MORROW (1991). « A Prospective Study of Depression and Post-traumatic Stress Symptoms after a Natural Disaster: The 1989

- Loma Prieta Earthquake-, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 61, n° 1, p. 115-121.
- NORTH, C.S., E.M. SMITH, R.E. MCCOOL et R.E. LIGHTCAP (1989). « (Acute Postdisaster Coping Adjustment-, *Journal of Traumatic Stress*, vol. 2, n° 3, p. 353-360.
- OLLENDICK, D.G. et M. HOFFMANN (1982). « Assessment of Psychological Reactions in Disaster Victims », *Journal of Community Psychology*, vol. 10, p. 157-167.
- OLSON, Loren (1993). « (After the Flood: The Dripping Faucet Syndrome », *Journal of the Iowa Medical Society*, vol. 83, n° 9, p. 324-328.
- PICHERING, K.T et L.A. OWEN (1994). *An Introduction to Global Environmental Issues*, Londres, Routledge.
- PICKENS, J., T FIELD, M. PRODOMIDIS, M. PELAEZ-NOGUERAS et Z. HOSSAIN (1995). « (Post-traumatic Stress, Depression and Social Support Among College Students After Hurricane Andrew) » *Journal of College Student Development*, vol. 36, n° 2, p. 152-161.
- PRICE, J. (1978). « (Some Age-Related Effects on the 1974 Brisbane Floods », *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry*, vol. 12, p. 55-58.
- PROTECTIONCIVILE DUCANADA(1997). *Liste des désastres pour l'élaboration des plans d'urgence fédéraux*, non paginé.
- QUARANTELLI, E.L. (1985). « (What Is Disaster ? The Need For Clarification in Definition and Conceptualization in Research », dans SOWDER Barbara J. (dir.), *Disasters and Mental Health : Selected Contemporary Perspectives*, NIMH, Center for Mental Health Studies of Emergencies, p. 41-65.
- RAPHAEL- BEVERLEY (1975). « (Crisis and Loss : Counselling Following a Disaster », *Mental Health in Australia*, p. 118-122.
- RUBONIS, V.A. et L. BICKMAN (1991). « Psychological Impairment in the Wake of Disaster: The Disaster-Psychopathology Relationship», *Psychological Bulletin*, vol. 109, n° 3, p. 384-399.
- SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL CANADA (1992). *Services personnels, planification psychosociale en cas de sinistres*, Ministère des Approvisionnements et Services Canada.
- SHORE, J.H., W.M. ROLLMER et E. IATUM (1989). « Community Patterns of Post-traumatic Stress Disorders),, *The Journal of Nervous and Mental Disease*, vol. 177, n° 11, Williams et Wilkins, p. 681-685.
- SMITH, B.W. (1996). « Coping as a Predictor of Outcomes Following the 1993 Midwest Flood », *Journal of Social Behavior and Personality*, vol. 11, n° 2, p. 225-239.
- SMITH, E.M., L.N. ROBINS, T.R. PRYZBECK, E. GOLDRING et S.D. SOLOMON (1986). « (Psychological Consequences of a Disaster », dans SHORE, J. (dir.), *Disaster*

- Stress Studies: New Methods and Findings*, Washington, D.C., American Psychiatric Press, p. 49-76.
- SOLOMON, S.D. *et al.* (1992). « Social Involvement as a Mediator of DisasterInduced Stress », *Journal of Applied Social Psychology*, vol. 17, p. 1092-1112
- SOLOMON, S.D., M. BRAVO, M. RUBIO-STIPE et S. CANINO (1993). « Effect of Family Role on Response to Disaster », *Journal of Traumatic Stress*, vol. 6, n° 2, p. 255-269.
- STEINGLASS, D. et E. GERRITY (1990). « (Natural Disasters and Post-traumatic Stress Disorder: Short-Term Versus Long-Term Recovery in Two DisasterAffected Communities », *Journal of Applied Social Psychology*, n° 20, p. 1746-1765.
- SWENSON, C.C., Saylor F CONWAY, P.M. POWELL, S.J. STOKES, K.Y FOSTER et R.W. BELTER (1996). « Impact of a Natural Disaster on Preschool Children Adjustment 14 Months after a Hurricane », *Journal of Orthopsychiatry*, vol. 66, n° 1, p. 122-130.
- TITCHENER J.L. et E.T. KAPP (1976). « Family and Character Change at Buffalo Creek », *American Journal of Psychiatry*, n° 133, p. 295-299.
- TOBIN, G.A. et J.C. OLLENBURGER (1996). « Predicting Levels of Postdisaster Stress on Adults Following the 1993 Floods in the Upper West », *Environment and Behavior*, vol. 28, n° 3, p. 340-357.
- TURNER B.A. (1976). « The Development of Disasters : A Sequence Model for the Analysis of the Origin of Disasters », *The Sociological Review*, vol. 24, n° 4, p. 753-774.

TROISIÈME
PARTIE

Tirer des leçons

9

Leçons stratégiques pour la gestion de la sécurité civile au Québec

Pierre Cazalis

École nationale d'administration publique

Thierry Pauchant

École des Hautes Études commerciales

1. LES ÉVÉNEMENTS DES 18 DERNIERS MOIS

En moins de 18 mois, le Québec a connu deux catastrophes naturelles. Leur ampleur a été exceptionnelle : par la durée (verglas), par les destructions entraînées (infrastructures et habitat, dans le cas du Saguenay ; infrastructures de transport électrique, dans le cas du verglas), par le nombre de sinistrés « officiels » (près de 20 000 au Saguenay, un million au moins en Montérégie seulement), par les perturbations économiques occasionnées : la vie économique du Saguenay et de l'Ouest du Québec a été pratiquement interrompue durant une période allant de une à quatre semaines; elle a parfois été bouleversée durant plusieurs mois, comme au Saguenay (par exemple, lors de la reconstruction du chemin de fer de l'Alcan), tandis que l'on continuera durant plusieurs mois à faire l'inventaire des pertes dans le domaine de l'agriculture en Montérégie (élevages de porcs, érablières, etc.) ; au total, les deux événements ont coûté entre 700 et 800 millions de dollars pour le Saguenay, et sans doute plus de un milliard et demi de dollars pour la tempête de verglas. Ces catastrophes ont été exceptionnelles aussi par les souffrances qu'elles ont causées ; mais cela se mesure difficilement...

2. UN BILAN SPONTANÉ DE LA GESTION DES DEUX CATASTROPHES

Une évaluation très générale de la gestion des sinistres conduit à un bilan à la fois positif et négatif.

Bilan positif, d'une part. En dépit de leur ampleur, les deux catastrophes ont entraîné peu de décès; les autorités publiques - gouvernements et municipalités - ont généralement maîtrisé les événements et contribué à atténuer leurs conséquences; le plus souvent, elles se sont souciées de communiquer à l'ensemble de la population, et surtout à la population sinistrée une information quotidienne claire et franche; à quelques exceptions près, les comportements des citoyens, sinistrés ou non, y compris des citoyens corporatifs, ont été marqués par la compréhension, le calme, la débrouillardise, le dévouement et la solidarité.

Sous d'autres aspects, le bilan est plus nuancé, et il témoigne du fait qu'il reste encore beaucoup de travail à effectuer pour améliorer la prévention et la gestion de tels événements au Québec.

Comme l'ont noté plusieurs chercheurs, l'émergence des crises, des sinistres ou des catastrophes permet, après coup, de réaliser des apprentissages stratégiques en faisant des «retours d'expérience» sur ces événements (Denis, 1990; Lagadec, 1991). Ce potentiel d'apprentissage est d'autant plus important que les crises ont un effet «révélateur» et «effecteur» (Pauchant et Mitroff, 1995): «révélateur», car la survenue de tels événements révèle l'existence de phénomènes qui semblaient jusqu'alors impossibles, en même temps que la complexité des interrelations existantes entre de multiples intervenants et enjeux; «effecteur», aussi, car leur émergence engendre - potentiellement, au moins - des changements poussés par une volonté publique.

Dans ce chapitre, nous présentons six leçons stratégiques qu'il serait urgent d'apprendre du déluge du Saguenay et de la tempête de verglas, car d'autres sinistres, d'envergure similaire ou plus importante encore, pourraient survenir au Québec et au Canada dans un futur rapproché. Nous puisons ces leçons à plusieurs sources: le rapport que nous avons cosigné sur la gestion du déluge du Saguenay par l'Organisation de sécurité civile du Québec (Cazalis, Ouellet et Pauchant, 1996), les recommandations formulées par la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages (Nicolet *et al.*, 1997), notre évaluation de l'exécution, à ce jour, des recommandations formulées dans les deux rapports précédents, évaluation qui révèle que plusieurs d'entre elles sont encore aujourd'hui inappliquées (Cazalis, Pauchant et Parent, 1998),

l'évaluation des mesures administratives prises par la Communauté urbaine de Montréal durant la tempête du verglas (Guindon *et al.*, 1998). Nous les tirons aussi de notre expérience en temps que formateurs, chercheurs et consultants auprès de nombreuses organisations dans le domaine de la prévention et de la gestion des sinistres et des crises. S'il est possible que la nouvelle Commission Nicolet sur la tempête du verglas, dont les conclusions devraient être soumises au printemps 1999, propose d'autres leçons stratégiques, nous sommes convaincus de l'importance et de la pertinence de celles exposées ci-après. Elles reprennent d'ailleurs plusieurs des conclusions énoncées lors du premier Sommet québécois sur la prévention et la gestion des sinistres, tenu en avril 1997 (Direction générale de la sécurité et de la prévention, 1997).

3. SIX LEÇONS STRATÉGIQUES SUR LA GESTION DE LA SÉCURITÉ CIVILE AU QUÉBEC

Ces leçons sont au nombre de six au moins :

- 1) Les organisations publiques du Québec n'ont pas une culture de sécurité civile.
- 2) La planification municipale en matière de sécurité civile n'est pas appropriée.
- 3) Le ministère de la Sécurité publique n'a pas suffisamment de moyens pour exercer pleinement ses responsabilités.
- 4) Les citoyens sont peu conscients de leurs responsabilités individuelles en matière de sécurité collective.
- 5) Le « modèle québécois » de sécurité civile est bon, mais il est « inachevé ».
- 6) Ce modèle est trop souvent méconnu de ceux qui, pourtant, ont la responsabilité de le mettre en oeuvre et de le gérer.

3.1. Les organisations publique du Québec n'ont pas une culture de sécurité civile.

À la différence des pays européens, le territoire québécois - et canadien - n'a pas été affecté par la guerre, au cours des dernières décennies, et le terrorisme y sévit peu. Des sinistres s'y sont produits, mais ils n'ont que rarement atteint l'ampleur d'une « catastrophe » de l'envergure de

celles du Saguenay ou du verglas, si l'on se réfère à la typologie hiérarchisée *urgence-sinistre-catastrophe*.

Est-ce pour cela que le « syndrome du Titanic » y est si développé, que les responsables publics y ont si peu conscience des « vulnérabilités » locales ou régionales, que les citoyens, eux-mêmes, se soucient aussi peu de ces vulnérabilités et sont si peu portés à s'en protéger ? Le syndrome se manifeste par l'attitude suivante: le refus qu'il puisse exister quelque risque que ce soit. Cette attitude qui se traduit dans la bouche des élus municipaux en cette phrase : « Cela n'arrivera pas chez nous. » Dans la recherche scientifique, le syndrome du Titanic a été évalué comme l'une des « rationalisations » dangereuses les plus communes (Pauchant et Mitroff, 1995, p. 105).

Mais les élus ne sont pas les seules victimes de ce syndrome: un mois avant la catastrophe du verglas, lors d'une réunion tenue à Sainte-Foy, un responsable d'Hydro-Québec rejetait, lui aussi, l'éventualité d'une panne généralisée, tellement la société d'État avait des équipements fiables et des systèmes de sécurité performants.

Outre ses manifestations verbales, le syndrome du Titanic a de graves conséquences cliniques; trois d'entre elles, au moins, sont particulièrement dangereuses :

- l'insuffisance de la planification municipale en matière de sécurité civile;
- la faiblesse des ressources octroyées par le gouvernement du Québec au ministère de la Sécurité publique (Direction générale de la Sécurité civile) ;
- l'ignorance et l'impréparation - largement acceptées - des citoyens face aux vulnérabilités du milieu, et la faible conscience qu'ils ont des dangers potentiels.

3.2. La planification municipale en matière de sécurité civile n'est pas appropriée.

Aujourd'hui, encore, il n'existe dans les municipalités que peu de plans de mesures d'urgence fonctionnels. Il y avait au Québec, en 1995, 1 470 municipalités. Près de 1 100 n'avaient pas de plan municipal de mesures d'urgence. Par le jeu des regroupements, leur nombre a baissé à 1 300 environ au début de 1998. Selon une enquête récente (avril 1998) du ministère de la Sécurité publique, il existe 158 plans opérationnels, c'est-à-dire adaptés aux vulnérabilités locales, testés par des exercices et des simulations périodiques, mis à jour régulièrement -

c'est-à-dire au moins une fois l'an - et ayant pour leur mise en oeuvre un personnel qualifié et régulièrement entraîné. Cela signifie que moins de 15 % des municipalités, à peine, sont protégées.

Encore faudrait-il qualifier les plans existants. À cet égard, les plus grandes municipalités (Montréal, Laval et Québec) ne sont pas les mieux dotées; si, par des services de police et d'incendie de qualité, elles sont en mesure de répondre efficacement aux urgences courantes (incendies, fuites de gaz, accidents de la circulation, etc.), elles sont, par contre, mal préparées pour gérer des sinistres de grande envergure. Cette situation est due à l'insuffisance des ressources humaines, financières et technologiques allouées aux dossiers de sécurité civile, mais aussi au refus de certaines grandes municipalités de comprendre les enjeux des problématiques de sécurité civile; cela a pour conséquence le non-développement d'authentiques plans d'urgence intégrés, particulièrement à l'échelle intermunicipale.

Il semble qu'actuellement les efforts les plus valables soient consentis dans les municipalités de taille intermédiaire, de dix à cent mille habitants (Sainte-Foy, Charlesbourg, Saint-Laurent, Gatineau, Chicoutimi, Jonquière, Boucherville, Alma, Belœil, etc.), ainsi que dans quelques petites municipalités dont les dirigeants ont conscience de la vulnérabilité de leur environnement (notamment Montréal-Est, L'AnseSaint-Jean, Saint-Romuald).

De plus, lorsqu'ils existent, les plans ne sont pas toujours mis à jour. Aux 158 municipalités possédant un plan fonctionnel, et aux 400 environ qui n'ont aucun plan, il convient d'ajouter les 750 qui ont un plan ancien, obsolète, non fonctionnel, c'est-à-dire un plan rarement mis à jour, et qui ne donne lieu à aucun exercice ou simulation qui aille au-delà du traitement des urgences ordinaires.

Les dirigeants les plus responsables s'assurent que la mise à jour des plans de mesures d'urgence soit continue, et au minimum annuelle. Pourtant, selon les statistiques informelles établies à partir des informations fournies par les dirigeants municipaux lors des sessions de formation de l'ENAP, les plans d'urgence ont huit ans en moyenne. Dans certains cas, il n'y a pas eu de mise à jour depuis 1980. On connaît aussi le cas de deux municipalités dont les plans ont été établis dans le courant des années 1970, mais qui n'ont jamais été révisés depuis.

Mais il n'est pas rare - cela s'est vu tant au Saguenay qu'en Montérégie - qu'une nouvelle administration municipale n'ait jamais pris connaissance du plan existant et qu'elle ne sache même pas où il est rangé. On ne s'étonnera pas que les données du plan soient obsolètes certaines situations nouvelles ne sont pas prises en considération, par

exemple, après l'implantation d'une nouvelle usine utilisant des produits toxiques, ou après la mise en service d'une nouvelle infrastructure (autoroute, site d'enfouissement sanitaire, stade ou amphithéâtre), ou l'ouverture d'un nouveau service communautaire (centre d'accueil pour personnes âgées ou pour personnes non autonomes...). Le plan peut contenir, par ailleurs, des données inutilisables: le problème le plus fréquent est le défaut de mise à jour de *l'organigramme de crise*, sur lequel figurent les noms et coordonnées téléphoniques de responsables sectoriels qui ne sont plus à l'emploi de l'organisation, parfois, depuis plusieurs années ; ainsi, dans l'une des municipalités les plus lourdement frappées par le verglas, huit des onze responsables de la mise en œuvre du plan n'étaient plus à l'emploi de la municipalité.

Ainsi, en pratique, plusieurs de ces plans n'ont que peu d'utilité. Et, dans de nombreux cas, la sécurité civile est le dernier souci des élus municipaux.

3.3. Le ministère de la Sécurité civile n'a pas suffisamment de moyens pour exercer pleinement ses responsabilités.

En matière de sécurité civile, le ministère de la Sécurité publique (MSP) est à la fois l'organe d'animation et le bras exécutif du gouvernement du Québec et, plus directement, de l'Organisation de sécurité civile du Québec (OSCQ) ; à ce titre, il est responsable principalement :

- de la législation, de la réglementation et de la normalisation en matière de sécurité des biens et des personnes ;
- de l'aide aux municipalités en matière de planification des mesures d'urgence ;
- de la coordination interorganisationnelle des interventions en période de sinistre ou lors de catastrophe ;
- de l'aide financière aux sinistrés (organisations ou individus) ;
- de l'évaluation des interventions de l'OSCQ, au terme d'un sinistre.

Le ministère oeuvre donc aux trois phases de la sécurité civile l'avant-sinistre, le sinistre, l'après-sinistre. La Direction générale de la sécurité et de la prévention (DGSP) est son organisme d'exécution. Nous expliciterons ci-dessous les responsabilités énumérées précédemment.

3.3.1. *Législation, réglementation, normalisation*

L'avant-sinistre, sous la coordination du MSP, concerne l'ensemble de l'OSCQ. La première tâche du MSP est alors d'ordre législatif, réglementaire et normatif. Pour cela, le ministère semble avoir toutes les compétences et ressources nécessaires, d'autant plus qu'il peut s'appuyer sur les ressources et les compétences des autres ministères représentés au sein de l'OSCQ.

3.3.2. *Aide-conseil et planification des mesures d'urgence*

Par contre, pour ce qui est de l'aide-conseil aux municipalités, la Direction générale de la sécurité et de la prévention n'a pas toutes les ressources nécessaires. Elle ne dispose sur le terrain que d'une cinquantaine de « conseillers ». Sur papier, cela signifie qu'un conseiller pourrait avoir la charge de 25 municipalités en moyenne et qu'il pourrait, théoriquement, consacrer à chacune huit jours-conseil par an. Mais cette moyenne est théorique, pour plusieurs raisons. La première est que le mandat du conseiller est plus large que l'aide-conseil. En plus de s'acquitter de ses tâches administratives ordinaires, il doit consacrer du temps à l'intervention sur le terrain au plus fort du sinistre; dans la période immédiate de l'après-sinistre, il peut avoir à traiter de dossiers d'aide financière, même s'il n'a pas, en ce domaine, de pouvoir décisionnel ; dans quelques cas, il doit encore contribuer aux travaux de planification régionale (prévention, intervention, etc.).

Par ailleurs, il est connu que tous les conseillers n'ont pas le même potentiel en matière d'aide-conseil. Au cours des dernières années, les mises à la retraite et les réaffectations de personnel ont touché la DGSP, comme tous les autres secteurs de l'administration publique. De fait, la moitié des conseillers sont entrés en fonction trop récemment pour posséder une expérience significative. Bien plus, très peu, parmi eux, ont reçu une formation les dotant rapidement d'une capacité opérationnelle minimale. De sorte que la moitié, peut-être, sont en mesure d'apporter aux municipalités ou aux générateurs de risques l'aide qu'ils devraient attendre du MSP. Il existe évidemment des conseillers d'expérience; on dit d'eux, à propos de la sécurité civile, qu'ils « en mangent ». Leur compétence et leur dévouement sont soulignés, mais ils sont trop peu nombreux pour suffire à la demande. Quand on songe que, dans beaucoup de municipalités - mille au minimum - tout est à faire, ou presque, et que les maires attendent beaucoup du ministère...

Au total, dans les directions régionales du MSP comme dans les municipalités ou dans le milieu des industries à risques, on admet que

le ministère n'a pas la capacité de satisfaire à la demande d'aide-conseil, bien que récemment, à l'occasion de la tempête du verglas, il ait été décidé d'embaucher de nouveaux conseillers.

3.3.3. *Coordination interorganisationnelle en période de sinistre*

La coordination de l'intervention, lors d'un sinistre, est la fonction la plus visible du MSP en plus d'être l'une des plus exigeantes. Les ressources dont le ministère a besoin pour s'acquitter alors de ses responsabilités varient selon la nature et l'ampleur de l'événement.

Par sa gravité intrinsèque, par sa durée, par son extension géographique, la catastrophe du verglas a fait ressortir la faiblesse du potentiel de coordination du MSP. Alors que la totalité de la population était sinistrée - y compris les dirigeants municipaux -, que la durée du sinistre s'étirait et que des régions complètes étaient touchées, ce qui rendait impossible le recours aux municipalités voisines, le MSP aurait dû, par exemple, disposer d'un agent de liaison par municipalité. Les dirigeants municipaux étant alors totalement mobilisés par les tâches internes, l'agent de liaison ministériel aurait assuré la coordination entre la municipalité et la DGSP. Au pire moment de l'événement, plus de 300 municipalités avaient besoin d'assistance; après dix jours, leur nombre s'élevait encore à près de 200. Même en battant le rappel de toutes ses troupes, le MSP disposait sur le terrain de moins de 30 conseillers opérationnels. La disproportion entre les ressources disponibles et les besoins était flagrante. D'autant que la DGSC avait, elle-même, besoin d'un maximum de ressources au niveau du centre provincial et des centres régionaux de coordination. On ne s'étonnera pas du fait que plusieurs municipalités se soient senties abandonnées, en dépit des efforts remarquables du MSP et de l'ensemble de l'OSCQ.

Le déluge du Saguenay avait déjà mis en évidence l'insuffisance des ressources du ministère pour la coordination interorganisationnelle en temps de sinistre. Et le rapport d'évaluation de l'intervention de l'OSCQ avait insisté sur la nécessité d'accroître les moyens d'intervention de la DGSC. Le message a été entendu partiellement, dans la mesure où l'on a cessé de couper dans les postes de conseillers; on en a même augmenté le nombre, mais cela était insuffisant.

La situation financière du gouvernement du Québec ne laissant prévoir aucun miracle à ce chapitre, et la périodicité des sinistres ne justifiant pas le maintien d'équipes d'intervention qui ne seraient utilisées au total que durant l'équivalent de deux ou trois mois par année, il importe de trouver des solutions de rechange. La solution qui nous

semble la plus réaliste, car la moins coûteuse, serait sans doute la mise sur pied d'un « corps de réservistes en sécurité civile ». Ce corps pourrait être constitué d'environ 300 fonctionnaires volontaires issus de l'ensemble des ministères québécois; ils recevraient une formation initiale, théorique et pratique, d'une dizaine de journées et, outre leur expérience de terrain, en temps de sinistre, ils bénéficieraient chaque année de quelques journées (cinq au minimum) de mise à jour, incluant des exercices et des simulations.

3.3.4. Rétablissement et aide financière

Les remarques formulées pour la coordination interorganisationnelle en temps de sinistre valent pour la phase de *rétablissement*, particulièrement en ce qui touche à l'aide financière. Le service de l'Aide financière de la DGSP est aussi sous-équipé que le service responsable des opérations régionales; en temps ordinaire, il est réduit à sa plus simple expression, de sorte que le règlement des dossiers est d'une lenteur qui suscite la critique des élus municipaux et celle des sinistrés. En pratique, chaque sinistre ou catastrophe oblige à redimensionner le service, pour le rendre apte à traiter l'afflux des nouveaux dossiers. Au Saguenay, il a fallu engager et former de façon *ad hoc* 90 % des agents qui avaient pour fonction d'analyser les dossiers de demande d'aide. Il est reconnu qu'ils ont fait preuve de bonne volonté, de débrouillardise, d'esprit de sacrifice, et qu'ils ont travaillé avec « des horaires de fous ». En dépit de cela, les délais de traitement des dossiers sont restés trop longs.

Seule la mise sur pied d'une structure d'aide financière permanente et beaucoup plus solide corrigerait l'insatisfaction actuelle des sinistrés et des dirigeants municipaux en ce domaine.

C'est pourquoi, comme nous l'avons suggéré ailleurs (Cazalis *et al.*, 1997), il est urgent d'instaurer un *Fonds d'indemnisation* permanent, ayant le statut d'*unité autonome de service*, alimenté par des contributions statutaires et continues, selon des modalités restant à déterminer. Plusieurs pays ou États - la France et la Floride, par exemple - peuvent en ce domaine fournir des exemples d'organisation fonctionnelle qui permettent un traitement plus rapide des demandes d'aide financière, et offrent des modalités d'assistance qui évitent les décrets discrétionnaires et difficiles à appliquer avec lesquels le Québec est familier.

3.4. Les citoyens sont peu conscients de leurs responsabilités individuelles en matière de sécurité collective.

Combien de campagnes électorales municipales ont eu pour enjeu la question de la sécurité civile ? Poser la question, c'est y répondre, tant il est évident que l'imprudence des élus reflète celle des citoyens, individuels ou corporatifs : aucun élu municipal, parmi les quelques centaines que nous avons interrogés, ne se souvient d'avoir vu ce thème être l'objet d'un débat électoral.

Bien sûr, les dirigeants ne sont pas exempts de reproches et, à ce chapitre, ils ne se sont pas toujours comportés en leaders. Dans les petites municipalités, surtout, certains continuent à céder aux pressions de leurs commettants, en transgressant les règlements environnementaux sur l'utilisation des zones à risques et en négligeant de se doter de plans de mesures d'urgence opérationnels. Ce faisant, ils font fi des principes les plus élémentaires de prudence.

Les citoyens, de leur côté, ont ici de lourdes responsabilités. Combien de milliers d'entre eux ont guerroyé contre les fonctionnaires municipaux lorsqu'ils leur refusaient un permis de construction dans une zone cartographiée « à risques » ? Faute d'éducation en matière de sécurité, ou par volonté d'économie, le citoyen n'a pas tendance à se protéger ou alors il compte sur l'autorité publique. On pourrait à ce sujet multiplier les exemples : l'agriculteur, trop souvent, n'a pas de génératrice d'urgence; tel citoyen bâtit sa maison dans une zone inondable; tel autre, croyant économiser, élimine son système de chauffage d'appoint.

Pour leur part, les grandes entreprises industrielles possèdent de plus en plus souvent un plan de sécurité interne; mais ce plan est rarement intégré - « arrimé », dit-on dans le jargon des spécialistes - au plan d'urgence de la municipalité, quand celui-ci existe. Pourtant, pour l'ensemble du secteur industriel canadien et québécois, on estime que près d'une entreprise sur cinq n'a encore aucun plan d'urgence, et que plus de la moitié des plans existants ne concernent que des mesures réactives par rapport à des procédures purement technologiques, ce qui laisse de côté les aspects humains et écologiques que comportent tous les sinistres (Pauchant et Mitroff, 1995, chap. 6).

Les manifestations du syndrome du Titanic sont donc infinies et s'observent autant chez les citoyens que chez les dirigeants. Il est donc urgent de développer chez eux une culture de sécurité civile. Elle devrait les pousser à exiger de leurs élus une protection minimale en matière de sécurité civile; elle devrait les inciter aussi à se tenir au courant des risques potentiels auxquels ils sont exposés, en même temps que les

amener à subvenir à leurs propres besoins de sécurité durant un nombre minimal de journées, ce qui donnerait aux diverses organisations de secours le temps de se mobiliser afin de leur venir en aide. Soulignons ici que, par une loi, le gouvernement néo-zélandais impose à ses municipalités et à ses citoyens qu'ils soient autonomes pendant trois jours lorsque survient un sinistre. L'expérience récente de la tempête du verglas a démontré à cet égard qu'une partie de la population était devenue largement dépendante d'une seule source d'énergie, l'énergie électrique, dans un pays où les froids hivernaux constituent un risque permanent et peuvent provoquer rapidement des décès massifs. Une large partie de cette population a montré, en outre, qu'elle n'avait que peu de moyens de rechange pour s'alimenter en énergie, et peu d'expertise pour faire fonctionner de façon sécuritaire des moyens de secours tels que des génératrices. C'est pourquoi il y a urgence à organiser des campagnes d'information et d'éducation en matière de sécurité civile, en s'appuyant autant sur les établissements d'enseignement - écoles, collèges et universités - que sur les médias écrits ou électroniques.

3.5. Le modèle québécois de gestion de la sécurité civile est bon, mais il est « inachevé ». Il est - judicieusement - centré sur la municipalité.

L'organisation québécoise de sécurité civile repose sur trois piliers: la municipalité, le gouvernement du Québec (OSCQ) et les «partenaires». Le *Manuel de base* de la Sécurité civile la décrit clairement. Nous avons rappelé plus haut les responsabilités et fonctions du gouvernement du Québec. Quelles sont celles des municipalités et des « partenaires » ?

La municipalité est la cellule de base du système. Par son Organisation municipale de sécurité civile (OMSC), elle évalue les vulnérabilités du milieu, élabore un *Plan de mesures d'urgences* relié à ces vulnérabilités et comprenant à la fois les mesures de prévention appropriées et un plan d'intervention en cas de sinistre. De plus, la municipalité doit s'assurer de la formation de base du personnel mobilisé pour l'intervention, de sa formation pratique par des exercices et des simulations de sinistre, de l'acquisition des équipements nécessaires à une intervention efficace en cas de sinistre, de la signature de tous les accords de partenariat permettant de compléter ses moyens d'intervention, de l'évaluation du plan après les sinistres ou les exercices, de même que de sa mise à jour périodique. Formellement, elle est la première responsable de la sécurité de ses citoyens. C'est là un modèle, classique, que connaissent la plupart des pays industriels.

Encore faut-il que la municipalité assume pleinement ses responsabilités et que, pour cela, elle ait mis sur pied son OMSC et élaboré un plan de mesures d'urgence.

Les « partenaires » apportent leur appui logistique, technique et financier à la municipalité et aux sinistrés, lors des sinistres ou catastrophes, sous la coordination de la DGSP. Le gouvernement fédéral est le plus important d'entre eux ; une quinzaine de ses organisations peuvent être appelées à intervenir lorsque nécessaire, des forces militaires à la Garde côtière, en passant par divers ministères ou le Conseil du Trésor; son rôle est déterminant en matière d'assistance financière, au stade de l'intervention comme à celui du « rétablissement ». D'autres partenaires jouent aussi un rôle sectoriel déterminant: Hydro-Québec, les entreprises de télécommunications, la Croix-Rouge et les organisations caritatives, par exemple.

Sur papier, le modèle québécois est semblable à l'américain, au français, au néerlandais, à l'australien, au néo-zélandais. Il s'agit d'un modèle logique: la gestion de l'urgence commande en effet une prise de décision immédiate, par définition, et elle exige une parfaite connaissance du terrain. S'il est un domaine où s'impose l'application du principe de subsidiarité, c'est assurément celui de la sécurité civile.

3.5.1. Mais le recours aux ressources de l'État est inéluctable

Toutefois, comme dans le cas des autres pays, le modèle pose le problème de la capacité des municipalités à assumer leurs responsabilités et leurs tâches, tant en matière de prévention que de gestion de sinistre. Au Québec, comme en France ou aux États-Unis, où le nombre de petites municipalités est élevé, les organisations locales ne sont pas toujours en mesure de planifier ou d'intervenir efficacement, qu'il s'agisse de catastrophe naturelle ou de sinistre technologique. Au moindre incident, les plus petites se déclarent en situation de sinistre. Quant aux plus grandes, quelles que soient leurs ressources, elles n'ont ni le pouvoir ni les moyens d'intervenir pleinement dans les municipalités voisines; de toute façon, elles ont, elles-mêmes, besoin d'assistance lorsque la catastrophe a une ampleur régionale, ainsi que cela s'est produit en juillet 1996 et en janvier 1998. De sorte que, au Québec, comme dans les pays qui nous servent couramment de référence, l'assistance de l'État est requise plus ou moins rapidement. Nous reviendrons sur ce point en conclusion.

Pourtant, notre modèle d'organisation de la sécurité civile est « inachevé ». Ainsi, bien que le modèle québécois de gestion de la sécurité

civile soit « bon », sur papier, il doit être rendu plus performant, par le renforcement des capacités locales de planification et d'intervention, en premier lieu, et par celui de la capacité de coordination et d'assistance du gouvernement du Québec, en second lieu.

Dans la structure municipale actuelle, en effet, le Québec ne peut exiger trop des municipalités, et principalement des plus petites d'entre elles qui, majoritairement, n'ont pas de plan de mesures d'urgence. De fait, elles ont rarement la capacité financière de se doter des ressources humaines et des équipements spécialisés qu'exige l'intervention lors de sinistres et de catastrophes. De telles ressources ne peuvent être trouvées qu'à un niveau d'organisation supérieur. C'est en cela que notre modèle d'organisation de la sécurité civile est « inachevé ».

Tout en maintenant au niveau municipal la responsabilité de la protection des citoyens en cas de sinistre, il importe donc d'en mieux encadrer l'exercice, tant au stade de la planification qu'à celui de l'intervention. En France ou aux États-Unis, où les mêmes problèmes se posent, le cadre de l'intervention - et, en partie, de la planification est, en pratique, le département ou le « county ». Au Québec, cela pourrait être soit ce que nous appelons une « zone homogène de vulnérabilité » (bassin d'un cours d'eau, sous-région industrielle, etc.), soit l'unité politique située immédiatement au-dessus de la municipalité (MRC ou communauté urbaine). Il n'est pas obligatoire, pour ce renforcement des capacités locales ou régionales en matière de sécurité civile que soient imposées des fusions municipales: des ententes du type de celles en vigueur dans la MRC Thérèse-de-Blainville ou dans les deux MRC de Charlevoix, par exemple, peuvent être tout à fait opérantes, dans la mesure où elles reposent sur une bonne compréhension des vulnérabilités et des exigences opérationnelles de leur maîtrise.

Le modèle québécois de gestion de la sécurité civile doit, de plus, être amélioré par le renforcement de la capacité de coordination inter-organisationnelle et d'assistance du ministère de la Sécurité publique.

Même lorsqu'elles sont bien préparées et pourvues d'un plan de mesures d'urgence régulièrement mis à jour, les municipalités doivent faire appel à une aide extérieure dès qu'un sinistre prend une ampleur intermunicipale. Lorsqu'elles sont mal préparées et dépourvues de plan, le recours à l'assistance extérieure est alors immédiat.

Dans tous les cas, donc, au Québec comme dans les autres pays, un organisme gouvernemental de sécurité civile est appelé à renforcer la capacité d'intervention municipale. En pratique, en France ou en Australie, par exemple, cet organisme intervient généralement dès le déclenchement du sinistre; aux États-Unis, on recourt au gouverneur et

à la Garde nationale lorsque les moyens locaux (towns, cities, county) s'avèrent insuffisants.

Généralement, l'organisme gouvernemental concerné possède d'importants moyens d'intervention. Nous avons vu que tel n'est pas le cas au Québec. Certes, l'ensemble des partenaires possède une capacité d'intervention élevée, comme en ont témoigné les catastrophes de juillet 1996 et de janvier 1998. Encore faut-il que l'intervention soit coordonnée avec rigueur, particulièrement lorsqu'une trentaine d'organismes œuvrent simultanément sur le terrain. Cela est prévu dans le modèle québécois de sécurité civile et, somme toute, se réalise correctement en ce qui concerne les membres de l'OSQ et les partenaires externes, au prix d'ajustements variés et d'une interprétation souple des structures et des règles habituelles de gestion.

La coordination avec les municipalités, par contre, pose des problèmes dès que le sinistre affecte l'ensemble d'une région, ou même une grande partie de la province. Dans ce cas, ne pouvant pas compter sur l'aide des municipalités voisines, le maire fait appel immédiatement « à la Sécurité civile ». En pratique, malheureusement, et comme nous l'avons déjà vu, la DGSP est dépourvue des ressources humaines qui pourraient lui permettre une coordination efficace dès qu'elle doit s'occuper de plus d'une quinzaine de municipalités.

3.6. Le modèle d'organisation de la sécurité civile est trop souvent méconnu par ceux-là mêmes qui doivent l'appliquer.

Si le modèle québécois d'organisation de la sécurité civile est « inachevé », mais valable, il faut le faire connaître, car il est méconnu, y compris de ceux qui sont chargés de sa mise en oeuvre. Et pour s'assurer qu'il soit connu, il faut « l'enseigner ».

La priorité de cette enseignement doit, à notre avis, être orientée vers les dirigeants municipaux. Au Saguenay, comme à Montréal, en Montérégie et dans l'Outaouais, les deux dernières catastrophes ont permis de distinguer ceux qui connaissaient le modèle d'organisation de la sécurité civile et qui avaient pris d'emblée les bonnes décisions, de ceux qui, de toute évidence, l'ignoraient. Par leurs réponses et commentaires, les premiers témoignaient non seulement de leur maîtrise du système mais aussi de leur leadership. Les seconds, à l'opposé, reportaient sur autrui - « la Sécurité civile », en l'occurrence - la responsabilité de la catastrophe ; dans une tentative de voiler leur ignorance, donc leur incompétence dans la gestion du sinistre, ils cherchaient un

bouc émissaire, phénomène -fort connu en gestion des crises (Denis, 1990; Pauchant et Mitroff, 1995).

La seconde priorité, en matière d'« enseignement » de la sécurité civile, va à l'ensemble de ceux que l'on appelle les « intervenants ». Le MSP, à partir de 1992, a mis au point, en collaboration avec l'UMQ et l'UMRCQ un plan d'information-formation mettant à contribution ses propres conseillers, pour la diffusion du *Manuel de base*, les cégeps, pour la formation des *intervenants*, et l'ENAP, pour la formation des *dirigeants*. Le programme a atteint une partie de ses objectifs : l'ENAP, par exemple, a accueilli plus de 1 000 dirigeants (municipaux, gouvernementaux, privés et associatifs) dans ses sessions sur « La gestion stratégique de la sécurité civile » et sur « Le leadership en situation de sinistre ». Au terme des catastrophes du déluge et du verglas, plusieurs d'entre eux ont dit tout le profit qu'ils avaient tiré de ses sessions pour la gestion de l'événement. Quatorze cégeps, regroupés autour du collège d'Ahuntsic, ont, pour leur part, dispensé des cours à plus de 2 000 intervenants sur le terrain.

Le plan de formation, malheureusement, n'a pas touché la majorité des personnes théoriquement concernées, dirigeants ou intervenants 25 % seulement des dirigeants concernés ont suivi les sessions de l'ENAP ; la proportion ne semble pas différente pour les intervenants, qui sont censés suivre les sessions de formation des cégeps. De même, si les efforts de formation déployés pour les ingénieurs et les gestionnaires dans quelques facultés spécialisées, et particulièrement par Hélène Denis, à l'École polytechnique de Montréal, et par Thierry Pauchant, à l'École des Hautes Études commerciales, ont touché quelques centaines de personnes, ils demeurent nettement insuffisants, eu égard aux besoins des organisations publiques ou privées.

Il importe donc que le MSP et ses partenaires (UMQ, UMRCQ, ENAP et collèges), en s'associant si nécessaire à d'autres institutions, reconsidèrent les objectifs, stratégies et contenus du plan de formation, les reformulent éventuellement, et entreprennent une nouvelle campagne de sensibilisation à la nécessité absolue de la planification municipale en matière de sécurité civile et de la formation de tous ceux qui, à quelque titre, ont à concevoir et à mettre en oeuvre les plans de mesures d'urgence, ou sont appelés à contribuer au travail d'assistance aux municipalités.

Ces mesures doivent inclure également les « partenaires ». Les catastrophes du déluge et du verglas ont montré que des dirigeants des compagnies de télécommunication, d'Hydro-Québec, des organismes fédéraux, etc., avaient parfois de la difficulté à s'insérer efficacement

dans le système d'intervention. Certains se voulaient leaders et perturbaient la coordination, alors qu'ils auraient dû se contenter de jouer loyalement le rôle de « partenaires » ; d'autres, moins avides de visibilité mais tout aussi importants, n'arrivaient pas à se situer parmi l'ensemble des intervenants et ne savaient à qui « s'accrocher » pour définir leur mandat. Une formation préalable aux modes de fonctionnement du système québécois leur aurait permis de jouer plus spontanément un rôle efficace.

Il nous semble, en outre, que la formation-action serait la méthode pédagogique la plus appropriée dans le domaine de la sécurité civile. En effet, on ne motive pas un « public cible » tel que celui des responsables de la sécurité civile en invoquant simplement l'hypothèse de sinistres appréhendés et probables, et son sens des responsabilités et de l'éthique publique. Pour lui, la formation doit être insérée dans l'action, et plus exactement associée à des exercices portant sur les vulnérabilités réelles du milieu. Cette formation pourrait intégrer des exercices de mise en oeuvre de plans concrets de sécurité civile à l'échelle régionale. Les exercices, eux-mêmes, devraient être associés à la mise en oeuvre des plans régionaux de sécurité. Le problème est qu'il en existe peu, qu'il s'agisse de plans de bassins (Chaudière, Ha! Ha!, Chicoutimi, Yamaska, etc.), de plans de MRC (Thérèse-de-Blainville, Charlevoix, etc.) ou de plans conçus en fonction de vulnérabilités sectorielles (Plan nucléaire Gentilly-Bécancour, Est de Montréal, etc.).

Dès lors, l'accélération du processus de formation en sécurité civile est étroitement liée à celle de l'élaboration des plans régionaux. À partir de tels plans, les établissements pourraient concrètement et régionalement adapter leurs efforts d'enseignement et de recherche.

CONCLUSION

Il est clair que de nombreux progrès ont été réalisés en matière de sécurité civile, au Québec, depuis l'époque du sinistre de Saint-Basile-le-Grand, en 1988. Jusqu'alors, la gestion de la sécurité civile se caractérisait, entre autres, par l'imprécision du modèle, une absence de description des rôles des intervenants, des insuffisances dans les structures et procédures, l'insuffisance des moyens d'intervention et un manque de formation dans le domaine (Denis, 1990).

En dépit des progrès accomplis depuis lors, il reste beaucoup de chemin à parcourir pour accroître l'efficacité et l'efficience du système. Avant même d'obtenir les conclusions de la Commission Nicolet, nous

pouvons insister sur une sextuple nécessité : 1) développer au Québec une culture de la sécurité civile; 2) renforcer la planification municipale en matière de sécurité civile; 3) accroître les moyens du ministère de la Sécurité publique; 4) conscientiser la population québécoise sur les responsabilités de chacun en matière de sécurité collective ; 5) parfaire le modèle québécois de sécurité civile; 6) accroître la connaissance et l'efficacité du système par la formation et la recherche.

L'urgence d'actualiser ces leçons stratégiques est d'autant plus grande que deux tendances lourdes, interdépendantes, sont susceptibles d'augmenter les risques d'importance, technologiques ou naturels. D'un côté, nous assistons à un accroissement exponentiel du perfectionnement de la technologie, dans de multiples domaines, en même temps qu'à un accroissement de la dépendance des populations à l'égard de ces technologies. D'un autre côté, des changements climatiques planétaires modifient considérablement de nombreux facteurs que nous considérions jadis comme relativement stables, fluctuant autour de moyennes interannuelles connues. Durant les dernières décennies, le nombre de tempêtes, par exemple, a augmenté de 20 % à travers le monde, et celui des hivers rigoureux de 10 % (McKibben, 1998). Il va sans dire que la conjonction des deux facteurs augmente le risque de catastrophes, comme nous l'avons vu avec le déluge du Saguenay (la rencontre de précipitations anormales avec les technologies des barrages hydroélectriques) ou avec la tempête du verglas (la rencontre d'une variation climatique de grande ampleur avec un réseau électrique et des infrastructures technologiques diverses).

Cela veut dire que nous sommes entrés dans une civilisation beaucoup plus sensible aux risques technologiques et naturels majeurs (Beck, 1992; Lagadec, 1991 ; McKibben, 1998; Pauchant et Mitroff, 1995), que nous devrions prendre aussi sérieusement que nous l'avons fait jadis pour la sécurité nationale. Pourtant, tel n'est pas le cas, puisque pour nos gouvernements, à tous les échelons, la gestion de la sécurité civile n'est pas encore une priorité, les ressources allouées en témoignent; en outre, l'industrie et la population sont encore insuffisamment conscients des nouveaux dangers.

La croissance des risques demanderait pourtant des efforts financiers et matériels accrus en matière de prévention, de capacité d'intervention lors des sinistres, de formation des ressources humaines et de recherche sur ces phénomènes complexes. À ce stade, la question touche à l'éthique: Devra-t-on attendre que de plus en plus de personnes souffrent de sinistres majeurs, du type de ceux que nous avons vécus lors du déluge du Saguenay et de la tempête de verglas, avant de

développer au pays une véritable culture de sécurité civile et de viabilité écologique ?

BIBLIOGRAPHIE

- BECK, U. (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity*, Beverly Hills, Sage Publications.
- CAZALIS, P., A. OUELLET et T. PAUCHANT (1997). *Évaluation de l'intervention de l'Organisation de Sécurité civile du Québec lors des inondations du Saguenay en juillet 1996*, Québec, Publications du Québec.
- CAZALIS, P., T. PAUCHANT et D. PARENT (1998). *Évaluation de l'exécution actuelle des recommandations formulées après le déluge du Saguenay en juillet 1996*, Montréal, HEC, Direction de la recherche, en cours de rédaction.
- DELMAS, P. (1991). *Le maître des horloges. Modernité de l'action publique*, Paris, Éditions Odile Jacob.
- DENIS, H. (1990). *La gestion des catastrophes : le cas d'un incendie dans un entrepôt de BPC à Saint-Basile-le-Grand*, Québec, Publications officielles du Québec.
- DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA PRÉVENTION (1997). *Premier Sommet québécois sur la prévention et la gestion des sinistres*, Cahier du participant.
- GUINDON, J.B., T. PAUCHANT, M. DORÉ, et M.C. THERRIEN (1998). *Évaluation des mesures administratives prises par la communauté urbaine de Montréal durant la tempête du verglas de janvier 1998*, Centre de sécurité civile de la Communauté urbaine de Montréal.
- LAGADEC, P. (1991). *La gestion des crises. Outils de réflexion à l'usage des décideurs*, Paris, McGraw-Hill.
- MCKIBBEN, B. (1998). « A Special Moment in History », *The Atlantic Monthly*, mai, p. 55-78.
- NICOLET, R. (1997). *Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages*, Québec, Publications officielles du Québec.
- PAUCHANT, T. et I. I. MITROFF (1995). *La gestion des crises et des paradoxes. Prévenir les effets destructeurs de nos organisations*, Montréal, QuébecAmérique, Collection Presses HEC.

10

Commentaires sur certains aspects légaux de l'après-déluge

Denis Bourque¹

Université du Québec à Chicoutimi

Les pluies diluviennes qui se sont abattues les 19, 20 et 21 juillet 1996 sur la région du Saguenay-Lac-Saint-jean ont eu des impacts considérables. Ces événements ont affecté des milliers de personnes; des biens (meubles et immeubles) ont été fortement endommagés ou sont complètement disparus². Ce type de situation tragique met en cause, entre autres, des questions légales, plus particulièrement celles ayant trait à la responsabilité et à la réparation des dommages causés.

Dans un premier temps, nous ferons état des étapes franchies dans l'exercice des trois recours collectifs qui ont été autorisés au cours de

1. L'auteur détient un doctorat en droit; il est avocat et professeur de droit à l'Université du Québec à Chicoutimi.

2. Pour une description des impacts de la crue, voir le *Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages* (Rapport Nicolet), Québec, Les Publications du Québec, janvier 1997, chap. 3.

l'année 1997³. L'exercice de ces recours vise principalement l'obtention de sommes d'argent en compensation des dommages causés aux personnes et aux biens⁴. Or, en vertu de la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*⁵, le gouvernement a adopté plusieurs décrets établissant des programmes d'assistance financière qui ont également pour objectif de compenser les dommages aux personnes et aux biens⁶. La victime qui accepte les sommes versées dans le cadre de ces programmes peut-elle également utiliser le recours collectif afin d'obtenir d'autres sommes d'argent ? Le régime juridique qui caractérise le recours collectif est-il conciliable avec celui prévu dans la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* ? L'application de l'un implique-t-elle l'exclusion de l'autre ? Notre présentation n'a aucun caractère exhaustif; elle ne vise pas tous les recours qui ont été ou qui pourraient être intentés dans le cadre de l'après-déluge. Nous essayons plutôt de camper correctement les principales questions juridiques soulevées dans le cadre des procédures déjà mentionnées.

3. J. Lemay c. Société immobilière du Québec et PG. du Québec, C.S. Chicoutimi, n° 150-06000002-964 (juge R. Legris, 25 février 1997); j. Arsenault c. Société immobilière du Québec et PG. du Québec, C.S. Chicoutimi, n° 150-06-000001-974 (juge B. Bernard, 7 novembre 1997) ; J. Bouchard et P. Pearson c. Corporation Stone Consolidated, C.S. Chicoutimi, n° 150-06000001-966 (juge R. Letarte, 20 octobre 1997). Le Code de procédure civile (C.p.c.) [L.R.Q., c. C-25] définit le « recours collectif » comme étant « le moyen de procédure qui permet à un membre d'agir en demande, sans mandat, pour le compte de tous les membres » (art. 999 (d), C.p.c.). Dans le contexte de l'après-déluge, en plus des trois recours collectifs précités, mentionnons l'affaire American Home Insurance Company et American International Underwriters North America Inc. et Canadian Surety Company et Affiliated FM Insurance Company et M.J. Oppenheim c. Le Procureur général de la Province de Québec et La Société immobilière du Québec et la Ville de Chicoutimi et La Société nationale d'assurance Inc. et Hydro-Québec, C.S. Chicoutimi, n° 150-05000594970 (16 janvier 1997).

4. Voir infra, particulièrement les notes 11 à 44 et le texte correspondant.

5. L.R.Q., c. P-38.1.

6. Parmi les décrets adoptés en vertu de l'art. 38 de la Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre, mentionnons les suivants : décret 932-36 (22 juillet 1996) Concernant l'établissement d'un programme d'assistance financière temporaire de dépannage humanitaire relatif aux pluies diluviennes survenues les 19 et 20 juillet 1996 dans plusieurs régions du Québec (1996) 128 G.O.Q., partie 2, 4963; décret 935-96 (24 juillet 1996) Concernant l'établissement d'un programme d'assistance financière spécial relatif aux pluies diluviennes survenues les 19 et 20 juillet 1996 dans plusieurs régions du Québec (1996) 128 G.O.Q., partie 2, 4966; décret 97376 (7 août 1996) Concernant l'établissement d'un programme d'assistance financière spécial relatif aux dommages causés aux entreprises lors des pluies diluviennes survenues les 19 et 20 juillet 1996 dans plusieurs régions du Québec (1996) 128 G.O.Q., partie 2, 5191 ; décret 1292-96 (9 octobre 1996) Concernant des modifications au programme d'assistance financière spécial relatif aux dommages causés aux entreprises lors des pluies diluviennes survenues les 19 et 20 juillet 1996 dans plusieurs régions du Québec (1996) 128 G.O.Q., partie 2, 6039; décret 974-96 (7 août 1996) Concernant des modifications au programme d'assistance financière spécial relatif aux pluies diluviennes survenues les 19 et 20 juillet 1996 dans plusieurs régions du Québec (1996) 128 G.O.Q., partie 2, 5194 [sur le même objet, voir le décret 1291-96 (9 octobre 1996), (1996) 128 G.O.Q., partie 2, 6036, le décret 1481-96 (27 novembre 1996), (1996) 128 G.O.Q., partie 2, 6867 et le décret 325-97 (12 mars 1997), (1997) 129 G.O.Q., partie 2, 1758].

Dans un deuxième temps, nous aborderons certaines questions qui appartiennent également au domaine du droit et qui sont directement reliées à la mission respective de certains organismes régionaux. Le territoire du Saguenay-Lac-Saint Jean comprend déjà, entre autres, 59 municipalités⁷ et quatre municipalités régionales de comté (MRC)⁸. Pour sa part, le *Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages* recommande la mise en place de plusieurs instances parmi lesquelles on retrouve les « comités de bassin », les « agences de bassin » et « l'autorité responsable de la sécurité des barrage »⁹. De son côté, la *Loi sur le ministère des régions*¹⁰ vient consolider le rôle des conseils régionaux de développement (CRD) et crée des centres locaux de développement (CLD). Y a-t-il un arrimage acceptable entre les missions respectives de ces multiples structures ? Celles-ci permettent-elles une meilleure gestion des choses ? En d'autres termes, les compétences conférées à ces instances vont-elles contribuer à mieux gérer les éléments qui provoquent ou qui sont de nature à provoquer des situations tragiques comme celles que nous avons vécues en juillet 1996 ? Encore ici, notre analyse n'est pas exhaustive. Nous essayons plutôt de circonscrire les principaux éléments qui doivent faire l'objet de nos réflexions et de formuler correctement ce qui nous apparaît être l'essentiel des questions soulevées.

1. LES TROIS RECOURS COLLECTIFS

Ce type de recours est marqué par des étapes particulières; de plus, en l'espèce, son utilisation implique la compréhension d'importants principes de droit qui caractérisent notre système juridique. Enfin, le fait de circonscrire les principales questions qui seront traitées collectivement nous permet d'identifier les points sur lesquels portera le débat sur le fond.

7. Ces municipalités sont régies par le Code municipal, L.R.Q., c. C-27.1 ou par la *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19.

8. Voir M.-U. PROULX, « Portrait institutionnel du Québec infranational » (Le dilemme de la fragmentation fonctionnelle et de l'intégration territoriale), dans *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec* (collectif) [sous la direction de M.-U. PROULX], Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR), (Université du Québec à Chicoutimi), 1995, 25. Voir également du même auteur, « Les trois échelons territoriaux du Québec : les enjeux de la décentralisation », dans *Le Québec des régions: vers quel développement ?*, (collectif) [sous la direction de S. CÔTÉ, J.-L. KLEIN et M.-U. PROULX], Chicoutimi, Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional de l'Est du Québec (GRIDEQ) [Université du Québec à Rimouski] et Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR) [Université du Québec à Chicoutimi], 1996, 107.

9. *Supra*, note 2, p. 11-3 et 11-9 à 11-11.

10. L.Q. 1997, c. 91.

1.1. Les étapes de la procédure

Une personne ne peut exercer un recours collectif « qu'avec l'autorisation préalable du Tribunal, obtenue sur requête¹¹ ».

L'obtention de cette autorisation n'est qu'une des nombreuses étapes marquant le recours collectif. Dans le jugement qu'il a rendu autorisant l'exercice du recours

collectif dans l'affaire *J. Lemay c. Société Immobilière du Québec et PG. du Québec*, le juge Legris décrit de la façon suivante les autres étapes du recours collectif :

Pour bien comprendre le rôle du tribunal à ce stade-ci, il paraît essentiel de survoler l'aval de la requête du requérant. Si elle est accordée, le tribunal devra dès maintenant délimiter le groupe visé par le recours, identifier les questions en litige, et ordonner la publicité propre à permettre à ceux qui veulent se dissocier du recours, de le faire en temps utile.

À cette fin, la loi prescrit la publication d'un avis destiné aux membres du groupe. Ceux-ci peuvent se retirer du groupe dans le délai que fixe l'avis et, s'ils le désirent, intenter personnellement leur propre action.

Les défendeurs peuvent appeler d'autres personnes en cause pour, par exemple, permettre une solution complète du litige. De même, un membre peut intervenir personnellement au litige pour appuyer le requérant si cette intervention est utile au groupe.

Quelques dispositions de la loi laissent au tribunal saisi du recours collectif lui-même une grande latitude pour réviser le présent jugement quant au statut du requérant ou aux questions en litige. Le tribunal peut même scinder le groupe lorsque les circonstances l'exigent.

Le représentant peut régler l'affaire avec l'approbation du tribunal. À défaut, le tribunal rendra jugement final après un procès en bonne et due forme entre le représentant et les défendeurs. Ce jugement liera tous les membres du groupe qui ne se seront pas exclus. Ce jugement sera publié et, si le représentant gagne sa cause, les membres du groupe pourront formuler une réclamation individuelle suivant la formule alors prescrite par ce jugement. Le

11 . C.p.c., supra, note 3, art. 1002, al. 1 .

tribunal ou un officier de la cour décidera alors, après enquête individuelle, le montant dû à chacun¹².

Dans le cadre du jugement qui doit être rendu pour autoriser un recours collectif, le juge doit décrire le groupe dont les membres seront liés par tout jugement et identifier les principales questions qui seront traitées collectivement et les conclusions recherchées qui s'y rattachent¹³.

1.2. Les principes de droit en cause

Parmi les règles juridiques qui peuvent servir de points d'appui dans les trois recours collectifs, certaines d'entre elles appartiennent au domaine de la responsabilité civile (extracontractuelle). D'un côté, le *Code civil du Québec (C.c.Q.)* énonce de la façon suivante les grandes règles du droit commun de la responsabilité civile :

Art. 1457. Toute personne a le devoir de respecter les règles de conduite qui, suivant les circonstances, les usages ou la loi, s'imposent à elle, de manière à ne pas causer de préjudice à autrui.

Elle est, lorsqu'elle est douée de raison et qu'elle manque à ce devoir, responsable du préjudice qu'elle cause par cette faute à autrui et tenue de réparer ce préjudice, qu'il soit corporel, moral ou matériel.

Elle est aussi tenue, en certains cas, de réparer le préjudice causé à autrui par le fait ou la faute d'une autre personne ou par le fait des biens qu'elle a sous sa garde.

Art. 1465. Le gardien d'un bien est tenu de réparer le préjudice causé par le fait autonome de celui-ci, à moins qu'il prouve n'avoir commis aucune faute.

Art. 1467. Le propriétaire, sans préjudice de sa responsabilité à titre de gardien, est tenu de réparer le préjudice causé par la ruine, même partielle, de son immeuble, qu'elle résulte d'un défaut d'entretien ou d'un vice de construction.

12. Supra, note 3, p. 2 du jugement rendu par le juge Legris. Voir également P.C. LAFOND, *Le recours collectif comme voie d'accès à la justice pour les consommateurs*, Montréal, les Éditions Thémis inc., 1996, p. 432 à 456. À noter que quatre conditions doivent être respectées afin d'obtenir l'autorisation préalable du tribunal : « 1003. Le tribunal autorise l'exercice du recours collectif et attribue le statut de représentant au membre qu'il désigne s'il est d'avis que : a) les recours des membres soulèvent des questions de droit ou de fait identiques, similaires ou connexes ; b) les faits allégués paraissent justifier les conclusions recherchées ; c) la composition du groupe rend difficile ou peu pratique l'application des articles 59 ou 67, et que d) le membre auquel il entend attribuer le statut de représentant est en mesure d'assurer une représentation adéquate des membres » (art. 1003 C.p.c.). La Cour supérieure a autorisé l'exercice de trois recours collectifs, supra, note 3.

13. Art. 1005 (a) et (b), C.p.c.

Art. 1470. Toute personne peut se dégager de sa responsabilité pour le préjudice causé à autrui si elle prouve que le préjudice résulte d'une force majeure, à moins qu'elle ne se soit engagée à le réparer.

La force majeure est un événement imprévisible et irrésistible; y est assimilée la cause étrangère qui présente ces mêmes caractères¹⁴.

Au Québec, le principe de la responsabilité civile extracontractuelle est exprimé par la règle fondamentale de l'article 1457 du *C.c.Q.* Trois conditions doivent être réunies pour que la responsabilité civile d'une personne puisse être engagée: « [...] une faute commise par l'auteur du dommage, un dommage subi par la victime et un lien de causalité entre la faute et le dommage subi par la victime¹⁵ ».

La faute s'exprime par un comportement non conforme « aux standards de conduite généralement reconnus acceptables par les tribunaux dans des circonstances similaires¹⁶ ». Dans le contexte des ouvrages de retenue des eaux, la victime d'un dommage peut tenter de faire directement la preuve de la faute du propriétaire ou de l'exploitant d'un tel ouvrage¹⁷. Plusieurs types de faute peuvent être envisagés : « [...] il pourrait alors s'agir d'une faute dans la gestion de l'ouvrage ou du réservoir d'emmagasinement lors d'une situation de crue ou d'une omission d'agir lorsque la situation l'exigeait ou encore d'un défaut d'entretien, à la condition évidemment que cette faute ait causé le dommage¹⁸ ».

Tel qu'il est indiqué au deuxième alinéa de l'article 1457 du *C.c.Q.*, le préjudice peut être de trois ordres : corporel, moral ou matériel. Quant à la preuve du lien causal, la Cour suprême du Canada a rappelé que « la causalité au sens juridique du terme n'est pas identique à la causalité scientifique et qu'elle doit être établie selon la prépondérance des probabilités, compte tenu de la preuve qui peut être factuelle, basée sur des statistiques ou des expertises ou même des présomptions¹⁹ ».

14. *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64.

15. L. GIROUX, M. DUCHÂÎNE, G.M. NOREAU et J. VÉZINA, « Le régime juridique applicable aux ouvrages de retenue des eaux au Québec », (1997) 38 *C. de D.* 3, p. 49.

16. *Id.* Voir aussi J. L. BAUDOIN, *La responsabilité civile*, 4e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., 1994, p. 79 et ss.

17. La victime du dommage peut également tenter de faire la preuve de la faute des préposés du propriétaire ou de l'exploitant puisque leur faute est alors présumée être celle de leur employeur (*C.c.Q.*, art. 1463).

18. L. GIROUX, M. DUCHÂÎNE, G.M. NOREAU et J. VÉZINA, « Le régime juridique applicable aux ouvrages de retenue des eaux au Québec », *loc. cit.*, *supra*, note 15, p. 50. 19. *Id.*, p. 49-50. J.L. BAUDOIN, *La responsabilité civile*, 4e éd., *op. cit.*, *supra*, note 16, p. 131 à 286.

Relativement au régime de la responsabilité du fait des biens, prévu à l'article 1465 du C.c.Q.²⁰, il confère un avantage à la victime du dommage. En effet, contrairement à la situation de la faute directe de l'article 1457 du C.c.Q., la victime n'a pas ici à faire la preuve de la faute du gardien du bien qui a causé le dommage. Cette faute est présumée :

Si la victime du dommage prouve qu'il a été causé par le fait autonome du bien, sans intervention d'un être humain et que le défendeur avait la garde ou le contrôle de ce bien, ce dernier est alors présumé être responsable du dommage subi. Mais cette présomption peut être repoussée par le gardien du bien qui, pour se libérer de cette responsabilité, peut établir qu'il s'est agi d'un cas de force majeure ou même, plus simplement, qu'il n'a commis aucune faute [...] Le gardien d'un bien n'est cependant pas tenu de prouver force majeure pour se défendre, il peut faire la preuve qu'il n'a commis aucune faute et qu'il a pris toutes les précautions que prendrait une personne raisonnable pour éviter le fait dommageable²¹.

En ce qui a trait au régime de la responsabilité du propriétaire prévu à l'article 1467 du C.c.Q.²², précisons qu'il ne s'applique qu'aux immeubles et ne vise que la responsabilité du ou des propriétaires de ceux-ci :

À la différence de l'article 1465, l'article 1467 ne crée pas une présomption de faute et la preuve que doit faire la victime est assez onéreuse. Elle doit prouver qu'il y a défaut d'entretien ou vice de construction et, en plus, qu'il y a un lien de causalité entre ce défaut ou ce vice et le dommage subi. Il y a défaut d'entretien lorsque le manque de réparation et même la seule vétusté rendent l'immeuble impropre à l'usage auquel il était destiné ou dangereux. Toutefois, le défaut d'entretien et le vice de construction ne s'apprécient qu'en fonction de la destination du bâtiment ou de sa partie tombée en ruine. Souvent la preuve va requérir une expertise.

Si la victime réussit à s'acquitter de son fardeau de preuve, le propriétaire dispose alors de très peu de moyens de défense pour se disculper. Il n'est pas suffisant qu'il prouve qu'il n'a pas commis de faute, qu'il s'est conduit en personne raisonnablement prudente ou diligente ou encore qu'il était de bonne foi ou ignorait

20. *Supra*, note 14 et le texte correspondant.

21. L. GIROUX, M. DUCHÂÎNE, G.M. NOREAU et J. VÉZINA, K Le régime juridique applicable aux ouvrages de retenue des eaux au Québec», *loc. cit.*, *supra*, note 15, p. 51. J.L. BAUDOUIN, *La responsabilité civile*, 4e éd., *op. cit.*, *supra*, note 16, p. 389 et ss.

22. *Supra*, note 14 et le texte correspondant.

l'existence du vice de construction ou du défaut d'entretien. Pour échapper à la responsabilité, il doit alors faire la preuve d'une faute de la victime, d'une faute d'un tiers dont il n'est pas responsable ou d'un cas de force majeure et, encore, dans ce dernier cas, ce moyen d'exonération sera refusé si la force majeure s'accompagne d'une faute du propriétaire²³.

Les dispositions prévues au premier alinéa de l'article 13(1) de la *Loi sur le régime des eaux* doivent également être considérées afin de bien situer la portée des trois recours collectifs déjà intentés; elles se lisent comme suit: « Le propriétaire ou l'exploitant d'un ouvrage construit dans un cours d'eau ou d'une usine, moulin, manufacture ou machine visés dans l'article 5 sont garants de tous les dommages qui peuvent résulter à autrui par la trop grande élévation des écluses ou autrement²⁴. » Ces règles juridiques établissent un régime spécial de responsabilité qui s'applique aux ouvrages de retenue des eaux et qui est distinct des règles du *Code civil du Québec* :

[...] pour engager la responsabilité du propriétaire ou de l'exploitant d'un ouvrage de retenue des eaux auquel s'applique l'article 13 L.R.E., la victime du dommage doit faire la preuve du dommage subi et de l'existence d'un lien de causalité entre ce dommage et la présence du barrage. Cette preuve doit être faite suivant la prépondérance des probabilités. La victime n'a donc pas l'obligation de prouver la faute du propriétaire ou de l'exploitant ni le lien de causalité entre cette faute et le dommage d'inondation [...] Quant au propriétaire ou à l'exploitant de l'ouvrage de retenue des eaux, il peut se défendre en invoquant la force majeure, le cas fortuit ou encore l'acte d'un tiers²⁵.

23. L. GIROUX, M. DUCHAPNE, G.M. NOREAU et J. VEZINA, M Le régime juridique applicable aux ouvrages de retenue des eaux », *loc. cit.*, supra, note 15, p. 53. Ces auteurs ajoutent que l'art. 1467 M [...] ne veut pas dire que la responsabilité de l'exploitant ne pourrait être recherchée et retenue. Cela signifie seulement qu'elle ne pourrait être engagée sur la base du seul article 1467. La responsabilité de l'exploitant pourrait, par exemple, être engagée comme "gardien" du bien sous le régime de l'article 1465 du C.c.Q. Le législateur a en effet expressément prévu dans l'article 1467 que la victime pouvait également invoquer en sa faveur le régime de présomption de faute de l'article 1465 ». Id., note infrapaginale n° 204. J.L. BAUDOIN, *La responsabilité civile*, 4^e éd., op. cit., supra, note 16, p. 425 et ss.

24. *Loi sur le régime des eaux*, L.R.Q., c. R-13.

25. L. GtRoux, M. DUCHAPNE, G.M. NOREAU et J. VÉZINA, M Le régime juridique applicable aux ouvrages de retenue des eaux », *loc. cit.*, supra, note 15, p. 60-61.

1.3. Les principales questions qui seront traitées collectivement

Dans l'affaire *J. Lemay c. Société immobilière du Québec et P.G. du Québec*²⁶, le juge Legris présente de la façon suivante les principales questions qui seront traitées collectivement dans ce dossier :

- a) la responsabilité solidaire de l'intimée Société Immobilière du Québec découlant de sa propriété des barrages, digues et bassins du Lac Kénogami et de l'article 13 de la *Loi sur le régime des eaux* ;
- b) la responsabilité du Gouvernement du Québec en regard de sa gestion, exploitation, surveillance et entretien de ces barrages et digues;
- c) le lien de causalité entre les actes des intimés et les inondations à la lumière de la loi applicable;
- d) les pluies de juillet 1996 constituent-elles un cas fortuit exonérant les défendeurs, le cas échéant, de toute responsabilité ;
- e) le requérant a-t-il accepté les risques d'inondation ou participé à sa perte en possédant un bâtiment situé trop près de la rive ou construit illégalement;
- f) en cas de telle acceptation de risque ou illégalité, dans quelle proportion les intimés doivent-ils être exonérés ;
- g) la nature des dommages subis par le requérant et sujet à compensation²⁷.

Pour donner suite au jugement rendu par le juge Legris, le demandeur, Jean Lemay, et les défendeurs, Société immobilière du Québec et P.G. du Québec, ont fait valoir leurs prétentions respectives. D'un côté, le demandeur prétend que les défendeurs sont responsables, à titre de propriétaires et d'exploitants des ouvrages de retenue des eaux du lac-réservoir Kénogami, des dommages qu'il a subis ; il s'appuie, entre

26. Supra, note 3.

27. Id., p. 4 du jugement rendu par le juge Legris. Celui-ci a décrit de la façon suivante le groupe dont les membres seront liés par tout jugement: « autorise le requérant à exercer un recours collectif au nom de toute personne, propriétaire, locataire, résident ou autre qui, les 19, 20 et 21 juillet 1996 et les jours suivants, a subi des dommages aux biens ou à la personne, suite à la crue des eaux provenant du bassin Lac Kénogami et aux inondations en aval de celui-ci, notamment par les rivières Chicoutimi, aux Sables et le ruisseau Jean-Dechêne », id. Cart. 1526 du C.c.Q. prévoit que « L'obligation de réparer le préjudice causé à autrui par la faute de deux personnes ou plus est solidaire, lorsque cette obligation est extracontractuelle ». Les conséquences de la solidarité sont exprimées à l'art. 1523 du C.c.Q.: « L'obligation est solidaire entre les débiteurs lorsqu'ils sont obligés à une même chose envers le créancier, de manière que chacun puisse être séparément contraint pour la totalité de l'obligation, et que l'exécution par un seul libère les autres envers le créancier. »

autres, sur les grandes règles du droit commun de la responsabilité civile énoncés aux articles 1457, 1465 et 1467 du *C.c.Q.* et sur l'article 13 de la *Loi sur le régime des eaux*²⁸. De plus, il prétend que le comportement des défendeurs a porté atteinte à deux de ses droits constitutionnels, à savoir le droit à la jouissance paisible de ses biens et le droit à la sécurité de sa personne²⁹. Parmi les éléments de sa conclusion, le demandeur demande à la Cour supérieure de «déclarer les défenderesses conjointement et solidairement responsables des dommages subis par le demandeur et chacun des membres du groupe qu'il représente [...] et de Condamner le Procureur général du Québec à payer au demandeur et à chacun des membres du groupe la somme de 10 000,00 \$ à titre de dommages exemplaires et au même titre libérer le demandeur ou chaque membre du groupe qu'il représente de l'obligation, s'il en est une, de rembourser au Gouvernement du Québec l'aide financière reçue de ce dernier suite aux mêmes événements³⁰ ».

Dans la défense qu'il a produite, le Procureur général s'appuie, entre autres, sur les trois points suivants : premièrement, il prétend que la cause directe et immédiate de tous les dommages subis par le requérant et les membres du groupe qu'il représente « sont les pluies diluviennes des 19, 20 et 21 juillet 1996, lesquelles constituent un phénomène imprévisible, irrésistible et exceptionnel relevant de la force majeure dont les défendeurs ne peuvent aucunement être tenus responsables³¹ »; deuxièmement, il prétend que le «demandeur aurait dû être plus prudent et se construire plus loin de la rive. En étant trop près de la rive, il a contribué de manière significative à ses propres dommages³² »; troisièmement, le Procureur général prétend que le demandeur a bénéficié du programme d'assistance financière adopté

28. *J. Lemay c. Société immobilière du Québec et PG. du Québec*, *supra*, note 3, les paragr. 27 à 29, 31 et 34 et 36 à 42 de la déclaration du demandeur (2 octobre 1997). Voir également *supra*, les notes 14 et 24 et le texte correspondant.

29. *J. Lemay c. Société immobilière du Québec et PG. du Québec*, *supra*, note 3, les paragr. 44, 45 et 51 de la déclaration du demandeur (2 octobre 1997). Les droits constitutionnels auxquels fait allusion le demandeur sont respectivement prévus à l'art. 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (*L.R.Q.*, c. C-12) et à l'art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (*L.R.C.* [1985], App. II, n° 44) qui se lisent comme suit: K6. Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi; « 7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ».

30. *J. Lemay c. Société immobilière du Québec et PG. du Québec*, *supra*, note 3, p. 20-21 de la déclaration du demandeur, 20 octobre 1997. Le montant de 10 000 \$ est relié à la prétention visant l'atteinte aux droits constitutionnels, *supra*, note 29.

31. *J. Lemay c. Société immobilière du Québec et PG. du Québec*, *supra*, note 3, paragr. 56 de la défense (15 janvier 1998). La défense basée sur la force majeure est prévue à l'art. 1470 du *C.c.Q.*, *supra*, note 14 et le texte correspondant.

32. *J. Lemay c. Société immobilière du Québec et PG. du Québec*, *supra*, note 3, paragr. 65 de la défense (15 janvier 1998).

en vertu de l'article 38.1 de la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistres*³³ et, qu'à ce titre, il a déjà été indemnisé pour les dommages qu'il a subis ; il prétend de surcroît que la demande d'aide financière signée par le demandeur prévoit, au chapitre des conditions, la clause de renonciation suivante : « 4. Je m'engage à renoncer, en reconnaissance de l'aide financière reçue, à tous les droits et recours que j'aurais pu avoir ou prétendre avoir à l'encontre du gouvernement à l'égard des préjudices admissibles en vertu de ce programme »³⁴

Quant à l'atteinte aux droits constitutionnels³⁵, le Procureur général exprime l'avis que « leur violation ne fait pas partie des questions en litige définies par l'honorable juge Robert Legris dans son jugement du 25 février autorisant le présent recours collectif³⁶ ».

Sur le plan des indemnités pour les dommages subis, le demandeur prétend que les sommes déjà versées à lui-même et aux membres du groupe qu'il représente devraient être appréciées comme étant des indemnités pour atteinte aux droits constitutionnels prévus aux articles 6 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*³⁷. Dans quelle mesure la Cour acceptera-t-elle d'établir une telle relation ? En l'espèce, quelle portée accordera-t-elle aux droits constitutionnels concernés ? Quelle portée accordera-t-elle à la clause de renonciation³⁸ ? Comment les dommages subis par le demandeur se distinguent-ils de ceux déjà indemnisés en vertu du programme d'assistance financière³⁹ ? Le demandeur et les membres du groupe qu'il représente

33. Supra, note 6.

34. J. Lemay c. Société immobilière du Québec et PG. du Québec, supra, note 3, paragr. 75 de la défense. Le Procureur général prétend que cette clause de renonciation implique une « renonciation à tous les droits et recours contre le gouvernement du Québec », id., paragr. 76.

35. Supra, note 29.

36. Lemay c. Société immobilière du Québec et PG. du Québec, supra, note 3, paragr. 32 de la défense.

37. Supra, notes 29 et 30.

38. Supra, note 34.

39. Supra, note 6. Au paragr. 47 de sa déclaration, le demandeur affirme que les dommages qu'il a subis sont importants et multiples, mais dont l'ampleur et la nature n'est pas encore entièrement connue parce que sous expertises ». Sous réserve de précisions ultérieures, la nature des dommages serait la suivante : dommages aux biens immobiliers, dommages aux biens mobiliers, dommages d'ordre environnemental, perte d'affaires ou de revenus, perte de jouissance des biens, dépenses diverses, dommages d'ordre psychologique, perte de jouissance de la vie, inconvénients multiples. J. Lemay c. Société immobilière du Québec et PG. du Québec, supra, note 3, paragr. 47 et 48 de la déclaration.

ont-ils contribué aux dommages qu'ils ont subis « en possédant un bâtiment situé trop près de la rive ou construit illégalement⁴⁰ »?

Dans le deuxième dossier, celui de *J. Arsenault c. Société immobilière du Québec et PG. du Québec*⁴¹, les principales questions qui seront traitées collectivement ont été formulées de la façon suivante :

1. la responsabilité solidaire

a) de l'intimée Société Immobilière du Québec, en regard de sa propriété et garde des barrages et digues du réservoir Kénogami et de l'application de la *Loi sur le régime des eaux* (L.R.Q. c. R-13);

b) du Gouvernement du Québec, en regard de sa gestion, exploitation, surveillance et entretien de ces barrages et digues;

2. la nature des dommages subis par la requérante et les membres du groupe, tenant compte des clauses d'exonération de responsabilité et des indemnités déjà payées ;

3. le lien de causalité entre les actes des intimés et les dommages subis par la requérante et les membres du groupe suite à l'inondation⁴².

Quant au troisième dossier, celui de *J. Bouchard et P Pearson c. Corporation Stone Consolidated*⁴³, les principales questions qui seront traitées collectivement ont été formulées de la façon suivante :

- L'intimée avait-elle la propriété, la garde et le contrôle des équipements à l'origine des dommages causés aux requérants et aux membres du groupe ?

- L'intimée s'est-elle rendue responsable de fautes ou omissions dans la conception, l'adaptation, l'entretien et la gestion de ses

40. *Supra*, note 27 et le texte correspondant. L'article 1478 du C.c.Q. prévoit ce qui suit en matière de partage de responsabilité : « Lorsque le préjudice est causé par plusieurs personnes, la responsabilité se partage entre elles en proportion de la gravité de leur faute respective. La faute de la victime, commune dans ses effets avec celle de l'auteur, entraîne également un tel partage. » En l'espèce, les règlements municipaux et provinciaux, entre autres, ont-ils été respectés? J.L. BAUDOUIN, *La responsabilité civile*, 4e éd., *op. cit.*, *supra*, note T16, p. 286 à 295.

41. *Supra*, note 3.

42. *Supra*, note 3, p. 29 du jugement rendu par le juge B. Bernard. Celui-ci a décrit de la façon suivante le groupe dont les membres seront liés par tout jugement: « Toute personne physique, à quelque titre que ce soit, propriétaire, locataire, résidant ou autre, qui, les 19, 20 et 21 juillet 1996 et jours suivants, a subi des dommages aux biens ou à la personne, de quelque nature que ce soit, suite au rehaussement des eaux du réservoir Kénogami, en amont des barrages Pibrac Est, Pibrac Ouest et Portage-des-Roches ». *Id.*, p. 28-29.

43. *Supra*, note 3.

équipements, tant à l'égard de la digue « Cut Away » que du barrage de ses accessoires et de tous instruments de mesures de niveaux d'eaux ?

-L'intimée doit-elle répondre des dommages causés aux requérants et aux membres du groupe, soit par le fait autonome du barrage et de la digue ?

-Définir et évaluer les dommages auxquels ont droit les requérants et chacun des membres du groupe sauf à déduire et à rembourser au Gouvernement du Québec les sommes versées aux requérants et aux membres du groupe en relation avec les dommages subis et dont l'intimée serait responsable⁴⁴

Plusieurs questions recourent l'affaire, *J. Lemay c. Société immobilière du Québec et PG. du Québec*. D'une façon particulière, la Cour devra statuer, entre autres, sur la nature des dommages subis et sur l'évaluation de ceux-ci. Dans quelle mesure tiendra-t-elle compte « des clauses d'exonération de responsabilité et des indemnités déjà payées » ?

2. LA MISSION DE CERTAINS ORGANISMES RÉGIONAUX

Essayer de contribuer à mieux gérer les éléments qui provoquent ou qui sont de nature à provoquer les situations tragiques comme celles que nous avons vécues en juillet 1996 implique l'examen de la mission respective de certains organismes régionaux. La municipalité régionale de comté du Fjord-du-Saguenay, le Comité de bassin du lac-réservoir Kénogami et le Conseil régional de développement font partie des instances dont la contribution est sollicitée.

2.1. Les zones inondables et la mission de la MRC

S'appuyant sur l'habilitation législative prévue à l'article 2.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁴⁵ le gouvernement du Québec a adopté une *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*⁴⁶

44. *Supra*, note 3, p. 11-12 du jugement rendu par le juge R. Letarte. Celui-ci a décrit de la façon suivante le groupe dont les membres seront liés par tout jugement : « Toutes les personnes ayant subi des dommages en relation avec le déversement du Grand Lac Ha! Ha! et le débordement de la Rivière Ha! Ha! survenus en juillet 1996. » *Id.*, p. 11.

45. L.R.Q., c.Q-2. L'art. 2.1 se lit comme suit : « Le ministre a la responsabilité d'élaborer et de proposer au gouvernement une politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, de la mettre en oeuvre et d'en coordonner l'exécution. »

46. (1996) 128 G.O.Q., partie 2, 1263.

dont l'objectif en matière de plaines inondables est « d'assurer l'écoulement naturel des eaux et la sécurité des personnes et des biens et protéger la flore et la faune en tenant compte des caractéristiques biologiques de ces milieux »⁴⁷. De façon pratique, la plaine inondable est une étendue de terre occupée par un cours d'eau en période de crue. Elle correspond à l'étendue géographique des secteurs vulnérables aux inondations montrées sur deux catégories de cartes : la première catégorie vise les cartes dûment approuvées par les ministres fédéral et provincial de l'Environnement en vertu de la *Convention Canada-Québec relative à la cartographie et à la protection des plaines d'inondation et au développement durable des ressources en eau*⁴⁸; la deuxième catégorie vise les cartes qui n'ont pas été dûment approuvées par les ministres fédéral et provincial de l'Environnement en vertu de la Convention Canada-Québec mais qui correspondent à un secteur identifié inondable dans le schéma d'aménagement ou un règlement de contrôle intérimaire d'une MRC ou un règlement de zonage d'une municipalité⁴⁹. L'application des mesures proposées dans la Politique incombe aux municipalités et aux municipalités régionales de comté (MRC) « dans le cadre de leur compétence respective et au ministère des Ressources

47. *Id.*, art. 1, al. 4. À noter que dans le cadre d'une révision ou d'une modification à un schéma d'aménagement, une municipalité régionale de comté (MRC) peut présenter pour les milieux riverains de son territoire un plan de gestion des rives, du littoral et des plaines inondables, lequel plan peut se démarquer des normes minimales prévues dans la Politique, *Id.*, art. 5.

48. *Id.*, art. 2.4. [étendue géographique des secteurs vulnérables aux inondations comprend deux zones : la zone de grand courant [elle correspond à une zone pouvant être inondée par une crue de récurrence de vingt ans (0-20 ans)] et la zone de faible courant [elle correspond à la partie de la zone inondée au-delà de la limite de la zone de grand courant (0-20 ans) et jusqu'à la limite de la zone inondable (20-100 ans)]. *Id.* À noter que les dispositions de la Convention Canada-Québec concernant l'identification à l'aide de cartes des zones d'inondation désignées et des zones d'inondation provisoires ne sont plus en vigueur. Voir art. 13. 1.1 de la Convention Canada-Québec. Cependant, en ce qui concerne l'application de la politique d'intervention relative aux zones d'inondation désignées et aux zones d'inondation provisoires, les dispositions de la Convention demeurent en vigueur jusqu'au 31 mars 2002. Voir art. 13.1.2 de la Convention Canada-Québec. Voir aussi le décret 738-94 (18 mai 1994) *Concernant le renouvellement de la Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec relative à la cartographie et à la protection des plaines d'inondation et au développement durable des ressources en eau* (1994) 126 G.O.Q., partie 2, 2890.

49. *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, loc. cit., supra, note 46, art. 2.4. À noter qu'en matière de plaines inondables, le ministre de l'Environnement et de la Faune recommande que toutes les constructions, tous les travaux et ouvrages susceptibles de modifier le régime hydrique, de nuire à la libre circulation des eaux en période de crue, de perturber les habitats faunistiques et floristiques d'intérêt particulier ou de mettre en péril la sécurité des personnes et des biens, soient assujettis à l'obtention préalable d'un permis ou d'un certificat d'autorisation de la municipalité ou du gouvernement selon le cas. *Id.*, art. 4.

naturelles sur les terres du domaine public »⁵⁰. Le schéma d'aménagement, qui doit être établi par une municipalité régionale de comté (MRC), constitue le premier mécanisme qui doit être utilisé pour appliquer les mesures proposées par la Politique :

Le schéma d'aménagement *doit*, à l'égard du territoire de la municipalité régionale de comté: [...] déterminer toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique, telle une zone d'inondation, d'érosion, de glissement de terrain ou d'autre cataclysme, ou pour des raisons de protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables⁵¹.

Le deuxième mécanisme vise le document complémentaire qui doit accompagner le schéma d'aménagement :

Le schéma doit également comprendre un document complémentaire *établissant les règles minimales qui obligent* les municipalités dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté à

1 ° *adopter des dispositions réglementaires* en vertu du paragraphe 16° ou 17° du deuxième alinéa de l'article 113 ou du paragraphe 3° ou 4° du deuxième alinéa de l'article 115 ; [...]

3° prévoir dans les dispositions réglementaires des règles au moins aussi contraignantes que celles établies dans le document complémentaire⁵².

Les municipalités dont le territoire est compris dans celui de la MRC doivent donc, dans leurs règlements de zonage et de lotissement, prévoir des règles au moins aussi contraignantes que celles établies dans le document complémentaire. D'où l'importance de ces règles minimales qui caractérisent le document complémentaire: « L'élaboration de ces règles minimales prend toute son importance du fait qu'elles

50. *Id.*, troisième alinéa du préambule. L. GIROUX, *Les interrelations entre le droit de l'environnement et le droit de l'aménagement du territoire* (1988) 48 R. du B. 467 ; Y. DUPLESSIS et J. HÉTU, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, 2e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., 1994, p. 223 ; R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *L'environnement au Québec* (commentaires) [mise à jour] Farnham, p. 4163 à 4172 ; *Lalande c. PG. du Québec*, (1991), R.J.Q. 1629 (C.S.) [désistement d'appel le 7 janvier 1993].

51. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1, art. 5(4). (L'italique est de nous.) Le mot *déterminer* ici a le sens de « définir, délimiter, établir, fixer, marquer ». Voir *Le Nouveau Petit Robert*, 1993, p. 625.

52. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, *supra*, note 51, art. 5, al. 2. (Les italiques sont de nous.)

devront être incorporées aux règlements de zonage et de lotissement adoptés par chacune des municipalités locales⁵³ ».

Deux autres moyens peuvent être utilisés visant spécifiquement la protection des rives, du littoral et des plaines inondables. D'une part, si le ministre de l'Environnement et de la Faune est d'avis qu'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction d'une municipalité ne respecte pas la Politique ou n'offre pas, compte tenu des particularités du milieu, une protection adéquate des rives, du littoral et des plaines inondables, il peut demander à la municipalité de le modifier s'il le juge opportun⁵⁴. Si, à l'expiration d'un délai de 90 jours à compter de la réception de l'avis du ministre, le conseil de la municipalité n'a pas modifié son règlement conformément à cet avis, le ministre peut, aux lieu et place de la municipalité, exercer ses pouvoirs réglementaires en vue de rendre le règlement conforme à son avis⁵⁵.

De plus, la Cour supérieure peut, sur requête du ministre de l'Environnement et de la Faune, rendre un certain nombre d'ordonnances lorsque l'utilisation du sol ou une construction est incompatible avec une disposition d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction portant sur la protection des rives, du littoral ou des plaines inondables. La Cour peut, parmi les ordonnances qu'elle peut rendre, ordonner la démolition de la construction ou la remise en état du terrain⁵⁶.

Le 9 juin 1987, la MRC du Fjord-du-Saguenay adoptait son premier schéma d'aménagement⁵⁷. Depuis au moins deux ans, elle a enclenché la révision de son schéma⁵⁸. Le processus de révision comprend plusieurs étapes qui, d'une part, font place à certains exercices de démocratie directe et, d'autre part, démontrent l'ampleur du contrôle ministériel. Les étapes peuvent être résumées de la façon suivante. Dans les six mois qui suivent le début de la période de révision, le conseil de

53. Y. DUPLESSIS et J. HÉTU, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, op. cit., supra, note 50, p. 233. Dans son rapport d'enquête concernant le décès de Mathieu et Andréa Paquet-Garceau, le coroner met également en évidence l'importance du document complémentaire : « C'est par son document complémentaire que le schéma gère le développement régional, assujettissant les municipalités aux cartes du Ministère quant au zonage, lotissement et construction. » Voir le *Rapport d'enquête concernant le décès de Mathieu et Andréa Paquet-Garceau* (A-113668 et 113669) (88007 et 88008) (Me Gilles Perron, coroner), 19 mars 1998, p. 40.

54. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, supra, note 51, art. 165.2, al.1.

55. *Id.*, art. 165.4, al.1.

56. *Id.*, art. 227 et 227.1. *Abitibi (Municipalité régionale de comté d') c. Ibitiba Ltée*, (1993) R.J.Q. 1061 (C.A.).

57. MRC du Fjord-du-Saguenay, *Schéma d'aménagement*, entrée en vigueur le 14 septembre 1989.

58. La période de révision du schéma commence à la date du cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur du premier schéma ou du dernier schéma révisé, selon le cas. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, supra, note 51, art. 55.

la MRC doit adopter un document qui indique les principaux objets sur lesquels porte la révision, les étapes de celles-ci et l'échéance prévue pour chacune⁵⁹; le conseil de toute municipalité peut, dans les 120 jours qui suivent, donner son avis sur le document⁶⁰; dans les deux ans qui suivent le début de la période de révision, le conseil de la MRC doit adopter un projet de schéma d'aménagement révisé, désigné « premier projet⁶¹ »; dans les 120 jours qui suivent la réception de la copie du premier projet, le ministre des Affaires municipales doit signifier à la MRC un avis qui indique les orientations que le gouvernement, ses ministres, ses mandataires et les organismes publics poursuivent ou entendent poursuivre en matière d'aménagement sur le territoire de la MRC (l'avis peut aussi mentionner toute objection au premier projet, eu égard aux orientations et aux projets qu'il indique, et préciser le motif de l'objection)⁶²; le conseil de toute municipalité peut, dans les 120 jours qui suivent la transmission d'une copie du premier projet, donner son avis sur le projet⁶³; après la période de consultation sur le premier projet, le conseil de la MRC doit adopter, avec ou sans changement, un projet de schéma d'aménagement révisé pour la consultation publique, désigné « second projet⁶⁴ »; le conseil de toute municipalité peut, dans les 120 jours qui suivent la transmission d'une copie du second projet, donner son avis sur ce second projet⁶⁵; la MRC doit tenir une assemblée publique sur le territoire de toute municipalité dont le représentant au conseil en fait la demande lors de la séance où est adopté le second projet⁶⁶; après la période de consultation sur le second projet, le conseil de la MRC adopte un règlement édictant un schéma révisé, avec ou sans changement⁶⁷; dans les 120 jours qui suivent la réception de la copie du schéma révisé, le ministre des Affaires municipales doit donner son avis sur celui-ci, eu égard aux orientations que le gouvernement, ses ministres, ses mandataires et les organismes publics poursuivent ou entendent poursuivre en matière d'aménagement sur le territoire de la MRC (doit être motivé l'avis qui indique que le schéma révisé ne respecte

59. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, supra, note 51, art. 56.1, al. 1. M.R.C. du Fjord-du-Saguenay, *Document sur les Objets de la Révision (DOR)*, adopté le 12 septembre 1995 (résolution n° C-95.219).

60. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, supra, note 51, art. 56.2, al. 1.

61. *Id.*, art. 56.3, al. 1. MRC du Fjord-du-Saguenay, *Premier projet de schéma d'aménagement révisé (PPSAR)*, adopté le 13 janvier 1998.

62. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, supra, note 51, art. 56.4 al. 1 et 3.

63. *Id.*, art. 56.5, al.1.

64. *Id.*, art. 56.6, al. 1. À noter que si le ministre des Affaires municipales a signifié à la MRC un avis mentionnant une objection au premier projet, le second doit contenir tout changement nécessaire pour éliminer le motif de l'objection. *Id.*

65. *Id.*, art. 56.7, al.1.

66. *Id.*, art. 56.8, al. 1.

67. *Id.*, art. 56.13, al. 1.

pas ces orientations et projets ; le ministre des Affaires municipales doit alors, dans l'avis, demander à la MRC de remplacer le schéma révisé)⁶⁸; dans le cas où l'avis du ministre indique que le schéma révisé ne respecte pas les orientations et projets du gouvernement, le conseil de la MRC doit, dans les 120 jours qui suivent la signification de cet avis, remplacer le schéma révisé par un autre qui respecte ces orientations et projets⁶⁹; si, à l'expiration de ce délai de 120 jours, le conseil de la MRC n'a pas adopté de règlement édictant un nouveau schéma révisé, le gouvernement peut, par décret, modifier le schéma révisé ayant fait l'objet de l'avis, afin que ce schéma respecte les orientations et projets du gouvernement (le schéma, tel que modifié par le gouvernement, est assimilé à un schéma révisé intégralement édicté par un règlement du conseil de la MRC)⁷⁰.

Dans le cadre du processus de révision de son schéma d'aménagement, la MRC du Fjord-du-Saguenay désire intégrer la cartographie des zones inondables de sa région. Elle a fait une demande officielle au ministère de l'Environnement et de la Faune pour l'obtention de ces cartes⁷¹. L'importance vitale de l'existence de ces cartes et de leur intégration au schéma d'aménagement est mise en évidence par le constat brutal formulé par la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages :

L'augmentation des dommages liés aux crues que l'on a subis depuis quelques années au Québec est principalement due au développement résidentiel et industriel dans les plaines d'inondation et à la construction d'équipements collectifs et d'édifices publics dans des zones inondables. Selon Québec (1981), ces causes sont directement liées à des politiques inadéquates de développement et d'aménagement du territoire⁷².

68. *Id.*, art. 56.14, al. 1 et 2.

69. *Id.*, art. 56.15, al. 1.

70. *Id.*, art. 56.16, al. 1 et 3.

71. Résolution C-97-191 adoptée par le Conseil de la MRC du Fjord-du-Saguenay, le 10 juin 1997.

72. *Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages* (Rapport Nicolet), *op. cit.*, *supra*, note 2, p. 8-2 et 8-3. Ce rapport précise que sur le plan de la cartographie un total de 900 cartes ont été produites : « Les zones inondables identifiées dans 245 municipalités, réparties dans 51 MRC, affectées principalement par les crues printanières, auront fait l'objet de ce travail cartographique. » *Id.*, p. 8-8. Sur les chances de revoir les pluies diluviennes, le coroner Perron exprime des propos qui font preuve de réalisme : « Mais avec tout ce qui nous arrive sur le plan climatique au cours des dernières années, il nous faudrait très sérieusement considérer l'opportunité de remettre les pendules à l'heure, puisque les prétendues récurrences centenaires du type de "du-jamais-vu-de-mémoire-d'homme" prennent plutôt l'allure de "te-souviens-tu-de-l'an-passé". » Voir *Rapport d'enquête concernant le décès de Mathieu et Andréa Paquet-Garceau*, *op. cit.*, *supra*, note 53, p. 69. Au printemps 1998, plus d'une centaine de municipalités au Québec ont été victimes d'inondation. Voir « Les inondations continuent de faire des ravages », *Le Devoir*, Montréal, 4 et 5 avril 1998, p. A-5.

2.2. Le lac-réservoir Kénogami et la mission du Comité provisoire

Pour donner suite aux recommandations du *Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages*⁷³, le ministre de l'Environnement et de la Faune a mis sur pied le Comité provisoire du lac-réservoir Kénogami et des rivières Chicoutimi et aux Sables dont une partie du mandat consistait à « réviser la problématique du lac-réservoir Kénogami afin (le recommander au ministre les options techniques d'aménagement en tenant compte, entre autres, de leurs incidences économiques⁷⁴ ».

Pour aider le Comité provisoire dans l'exécution de son mandat, le ministère du Conseil exécutif a mandaté le consortium GénivelBPR.Tecsult pour identifier et évaluer les différentes options permettant un « passage sécuritaire des crues extrêmes au travers du lac Kénogami et des rivières Chicoutimi et aux Sables [...] Plusieurs options ont ainsi été mises de l'avant en vue de gérer les crues extrêmes. Le gouvernement a voulu, par cette étude, en établir la faisabilité technique, connaître leurs coûts et évaluer les enjeux tant sociaux qu'environnementaux qui en découlent »⁷⁵

Des présentations ont été faites de l'étude réalisée par le consortium Génivel-BPR.Tecsult à l'occasion de plusieurs réunions publiques d'information au terme desquelles le Comité provisoire a formulé, entre autres, la recommandation suivante : « Que le gouvernement du Québec entreprenne une étude de faisabilité qui incorpore les études de risques associés et les études des incidences environnementales découlant des différentes variantes de réservoirs de retenue en amont du lac Kénogami, plus particulièrement les variantes E et H⁷⁶ ».

Le Comité provisoire du lac-réservoir Kénogami et des rivières Chicoutimi et aux Sables s'inspire du concept de « comité de bassin » dont la création avait été recommandée dans le *Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages*⁷⁷ ; ce dernier fait spécifiquement allusion à l'expérience vécue par le Comité de bassin de la

73. *Supra*, op. cit., note 2, p. 11-9 et ss.

74. Document d'information préparé par le Comité provisoire, 15 février 1998, p. 3.

75. Gouvernement du Québec, ministère du Conseil exécutif, *Gestion sécuritaire des crues extrêmes du lac Kénogami* (rapport final) (Génivel-BPR.Tecsult) (6374), décembre 1997, p. 1-1.

76. Voir la lettre adressée au ministre de l'Environnement et de la Faune par M. Paul Ruel, président du Comité provisoire, le 30 mars 1998. Voir également «Les nouveaux barrages font consensus» (Lac Kénogami), *Le Quotidien*, Chicoutimi, 2 avril 1998, p. 6.

77. *Supra*, note 2, p. 11-10. Voir également Conseil de la conservation et de l'environnement, *Pour une gestion durable du patrimoine hydrique du Québec*, Québec, 1993, p. 23 à 40.

rivière Chaudière (COBARIC)⁷⁸. À ce sujet, mentionnons que ce comité de bassin est partie prenante à une entente portant sur une approche de gestion intégrée de l'eau dans le bassin de la rivière Chaudière⁷⁹. Essentiellement, l'entente a pour objet : « [...] l'expérimentation des éléments du modèle d'approche de gestion intégrée de l'eau par bassin versant proposé par COBARIC, notamment l'élaboration de l'outil de gestion qui est le schéma directeur de l'eau et la proposition que fera COBARIC II d'un modèle de financement pour la gestion intégrée de l'eau par bassin versant »⁸⁰. Cette expérience permettra au gouvernement québécois d'évaluer « la pertinence d'étendre éventuellement la gestion de l'eau par bassin versant à l'ensemble du Québec »⁸¹. Au premier chef, la question suivante s'impose : sur le plan juridique, quel arrimage y aura-t-il entre le schéma directeur de l'eau, préparé par le Comité de bassin, et le schéma d'aménagement préparé par la MRC, plus particulièrement avec les dispositions de l'article 5(4) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁸². D'où l'importance de l'engagement du Comité de bassin de la rivière Chaudière « d'aviser le gouvernement sur des mécanismes de conciliation et d'harmonisation du schéma directeur de l'eau avec les pouvoirs municipaux et les schémas d'aménagement »⁸³.

78. *Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages*, op. cit., supra, note 2, p. 11-10. Voir *Vers une gestion intégrée et globale des eaux du Québec* (Rapport final du Comité de bassin de la rivière Chaudière (COBARIC), mars 1996, 89 p.

79. *Entente spécifique sur une approche de gestion intégrée de l'eau dans le bassin de la rivière Chaudière entre le Comité de bassin de la rivière Chaudière (COBARIC II) et le Conseil régional de concertation et de développement de Chaudière-Appalaches et le Conseil régional de développement de l'Estrie et la ministre déléguée aux Mines, aux Terres et aux Forêts et responsable de la région Chaudière-Appalaches et le ministre de l'Environnement et de la Faune et le ministre d'État des Ressources naturelles et ministre responsable du Développement des régions*, signée le 24 novembre 1997 et rendue publique en décembre 1997 (ci-après appelée l'entente).

80. *Id.*, art. 1.1.

81. *Id.* L'entente prévoit que le schéma directeur de l'eau qui sera produit devra être considéré comme un prototype ; de plus, il est entendu qu'il n'aura pas de force exécutoire à moins qu'une décision gouvernementale en précise les modalités d'application. *Id.*

82. *Supra*, note 51 et le texte correspondant.

83. *Supra*, note 79, art. 3.1 de l'entente. Pour une analyse de la gestion des bassins versants (y compris l'expérience de COBARIC) voir *Actes du Symposium sur la gestion de l'eau au Québec* (édité par J.-P. Villeneuve, A.-N. Rousseau et S. Duchesne), Institut national de la recherche scientifique-Eau (INRS-Eau), Sainte-Foy, 1998, vol. 3, p. 488 à 559 et p. 662 à 688; sur la question spécifique de « l'arrimage des juridictions », voir les propos de S. Lussier, p. 531 à 536.

2.3. La Loi sur le ministère des Régions⁸⁴ et la mission du Conseil régional de développement

Dans son *Plan stratégique 1998-2002*, la Société d'État Hydro-Québec propose une participation directe des communautés locales à l'investissement et à la réalisation des projets. L'objectif recherché : « favoriser la concertation et la convergence des intérêts économiques des milieux hôtes et d'Hydro-Québec dans une perspective de long terme »⁸⁵. Des approches préliminaires ont déjà été faites par Hydro-Québec auprès de la MRC du Fjord-du-Saguenay pour inviter celle-ci à investir dans une société en commandite relativement à la réalisation du projet intitulé « Les projets de la Betsiamites » lequel vise à dériver des quantités d'eau de quatre rivières, dont la rivière Manouane, vers les installations hydrographiques Bersimis 1 et 2 et Outardes 2 et 3 pour en augmenter la production électrique; à noter que les discussions préliminaires touchent cinq MRC et trois bandes autochtones⁸⁶.

Ces négociations, même si elles sont à un stade préliminaire, soulèvent des questions fondamentales relativement à la mission que l'Assemblée nationale a confié aux divers organismes régionaux. Précisons qu'en vertu de la *Loi sur le ministère des Régions*⁸⁷, un Conseil régional de développement a pour principale mission « d'établir un plan stratégique définissant les grands objectifs de développement de la région [...] » ; ce plan doit tenir compte « des orientations et politiques du gouvernement »⁸⁸. Les partenariats que Hydro-Québec veut obtenir

84. *Supra*, note 10.

85. Hydro-Québec, *Plan stratégique 1998-2002*, octobre 1997, p. 35.

86. Voir bulletin d'information « La MRC du Fjord-du-Saguenay », vol. 4, n° 9, février 1998, p. 1 ; Hydro-Québec, « Les projets de la Betsiamites », 1997, 19 p.; « Hydro envisage un partenariat avec les corps publics », *Le Devoir*, Montréal, 9 février 1998. À noter que la MRC du Fjord-du-Saguenay démontre un intérêt dans la gérance des barrages en amont du lac Kénogami dont la construction a été recommandée par le *Comité provisoire du lac-réservoir Kénogami et des rivières Chicoutimi et aux Sables*, *supra*, note 76 et le texte correspondant. Voir « La MRC du Fjord garde les projets à l'oeil », *Le Quotidien*, Chicoutimi, 13 mars 1998, p. 6.

87. *Supra*, note 10.

88. *Id.*, art. 16 et art. 20, al. 2. La loi reprend essentiellement le texte qui apparaissait dans la *Politique de soutien au développement local et régional* qui précisait de la façon suivante l'une des responsabilités d'un CRD : « [...] définir la problématique du développement global de [sa] région et adopter un plan stratégique régional définissant les axes de développement et les priorités régionales. Le plan stratégique doit prendre en considération les grandes priorités et stratégies gouvernementales. » Secrétariat au développement des régions, *Politique de soutien au développement local et régional*, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 1997, p. 47. Pour donner suite à l'une des recommandations de la politique énergétique québécoise, les conseils régionaux de développement sont déjà impliqués dans le processus de classification des rivières. Gouvernement du Québec, *L'énergie au service du Québec (Une perspective de développement durable)*, Ministère des Ressources naturelles, Québec, 1996, p. 43 et 78; Gouvernement du Québec (Ministère de la Culture et des Communications, Ministère de l'Environnement et de la Faune et Ministère des Ressources naturelles), *La classification des rivières du Québec* (document de consultation présenté par le Groupe de travail sur les rivières du Québec), décembre 1997, 72 p.

devraient d'abord être discutés et planifiés avec le Conseil régional de développement dans le cadre de l'élaboration du plan de développement de ce dernier. À noter que la Société Hydro-Québec doit, de son côté, établir un plan stratégique, lequel doit également être approuvé par le gouvernement⁸⁹. Par conséquent, la présence des deux plans stratégiques permettrait au gouvernement d'effectuer les arbitrages et les arrimages qui s'imposent. Et le fait que la jonction se fasse d'abord au niveau des deux plans stratégiques n'exclut pas toute forme de participation des MRC dans la réalisation des projets. Cependant, si cette implication se réalise, elle devrait se faire dans le cadre et en tenant compte du plan stratégique du Conseil régional de développement⁹⁰.

CONCLUSION

En ce qui a trait aux trois recours collectifs, les trois points suivants marquent ces procédures : la portée que donnera la Cour, en l'espèce, aux deux droits constitutionnels, les types de dommages qui seront retenus, le cas échéant, comme atteinte à ces mêmes droits constitutionnels et la portée de la clause d'exonération.

Sur le plan des instruments pour mieux gérer les choses, notre analyse, même sommaire, permet d'entrevoir quatre catégories de moyens. Premièrement, la nécessité d'une véritable politique de l'eau avec toutes les composantes qui doivent caractériser une telle politique. L'élaboration et la mise en application d'une telle politique revient, au premier chef, au ministre de l'Environnement et de la Faune puisque l'Assemblée nationale lui a confié la responsabilité « d'assurer la gestion du domaine hydrique public et de l'eau en tant que richesse naturelle⁹¹ ». L'élaboration des schémas d'aménagement (incluant la détermination des zones inondables), l'élaboration des schémas directeurs des rivières par les éventuels comités de bassin et le processus de classification des rivières sont des éléments qui devraient être intégrés dans une politique globale de l'eau. Le *Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages* recommande que la *Loi sur le régime des*

89. *Loi sur Hydro-Québec*, L.R.Q., c. H-5, art. 21.3.

90. L'une des principales missions de la MRC est « de maintenir en vigueur, en tout temps, un schéma d'aménagement applicable à l'ensemble de son territoire » (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, *supra*, note 51, art. 3). Voir également les dispositions de l'art. 678.0.1 du *Code municipal du Québec* (L.R.Q., c. C-27.1) qui permettent à une MRC de « déclarer sa compétence à l'égard des municipalités locales dont le territoire est compris dans le sien relativement à la fourniture de tout ou partie d'un service municipal ».

91. *Loi sur le ministère de l'Environnement et de la Faune*, L.R.Q., c. M-15.2.1, art. 13, al. 1.

eaux⁹² « fasse l'objet d'une révision complète et devienne le véhicule privilégié pour la détermination du statut juridique de l'eau ainsi que pour la mise en application de la politique de l'eau [...] »⁹³. Le gouvernement québécois devra, entre autres, faire preuve de cohérence dans l'élaboration de cette politique. À titre d'exemple, relativement à l'exploitation des centrales hydroélectriques de petite et moyenne envergure, le gouvernement québécois a clairement manifesté son intention de laisser une place plus grande aux producteurs privés⁹⁴. Il a également souligné qu'il établirait un processus de classification des rivières qui s'appliquerait en principe à toutes les rivières identifiées à cette fin à l'initiative des régions : « Les priorités seront établies à partir d'actions concertées, conformes à un plan stratégique régional, ou à la suite des demandes considérées comme justifiées, provenant de promoteurs intéressés ou des organismes responsables du développement de la ressource hydrique. »⁹⁵ Sur ces deux points, la Commission d'enquête sur la politique d'achat par Hydro-Québec d'électricité auprès des producteurs privés se démarque quelque peu des intentions que l'on retrouve dans la nouvelle politique énergétique. D'abord, la Commission recommande au ministère des Ressources naturelles d'examiner, en collaboration avec le ministère de l'Environnement et de la Faune, dans le cadre d'audiences génériques publiques, les impacts positifs et négatifs de l'implantation, dans les régions, de petites centrales hydroélectriques afin de s'assurer que le coût social qu'elles engendrent soit justifié par les avantages qu'elles procurent et ce, avant la mise en vigueur d'un programme de petites centrales⁹⁶. Cette même commission

92. *Supra*, note 24.

93. *Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages*, op. cit., *supra*, note 2, p. 11-1. Le ministre de l'Environnement et de la Faune a annoncé qu'une vaste consultation aurait lieu au cours de 1998 relativement au contenu d'une future politique de l'eau. Voir *Actes du Symposium sur la gestion de l'eau au Québec*, op. cit., *supra*, note 83, vol. 3, p. 703 à 706.

94. Au sens de la nouvelle politique énergétique, les centrales hydroélectriques de petite et moyenne envergure visent les sites de moins de 50 MW. Voir *L'énergie au service du Québec (Une perspective de développement durable)*, op. cit., *supra*, note 88, p. 46 et 65; voir également *L'énergie au Québec (édition 1997)*, Québec, Les Publications du Québec, 1997, p. 54.

95. *L'énergie au service du Québec (Une perspective de développement durable)*, op. cit., *supra*, note 88, p. 43 (voir également les p. 53, 75 et 78).

96. *Rapport de la Commission d'enquête sur la politique d'achat par Hydro-Québec d'électricité auprès des producteurs privés*, Québec, Les Publications du Québec, avril 1997, p. 474. Également le recours aux centrales hydroélectriques de petite et moyenne envergure, tel qu'il est présenté dans le texte de la nouvelle politique énergétique, peut mettre en cause les questions de sécurité identifiées par la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages et les recommandations de celle-ci portant sur la gestion intégrée de l'eau et sur la révision complète de la *Loi sur le régime des eaux* (L.R.Q., c. R 13). Voir le *Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages*, op. cit., *supra*, note 2, p. 11-1 à 11-17.

recommande également au ministère des Ressources naturelles et au ministère de l'Environnement et de la Faune d'exclure du programme de petites centrales les sites vierges à moins que des études précises et détaillées, ayant fait l'objet d'audiences publiques, ne justifient l'installation d'aménagements nouveaux selon les points de vue économique, social et environnemental⁹⁷.

Deuxièmement, le gouvernement québécois doit faire preuve de leadership non seulement dans l'élaboration de la politique de l'eau mais également dans la formulation des autres politiques et orientations mentionnées dans les lois qu'il a pour mission d'appliquer. Que ce soit pour l'approbation du plan stratégique d'Hydro-Québec, du plan stratégique d'un Conseil régional de développement ou du schéma d'aménagement d'une MRC, l'approbation de ces documents sous-tend l'existence de politiques et d'orientations gouvernementales formulées adéquatement.

Troisièmement, sur le plan des processus et des procédures portant sur la planification et la prise des décisions dans des situations particularisées, notre corpus législatif doit faire place à un juste équilibre entre démocratie directe et démocratie représentative. L'Assemblée nationale confie au ministre de l'Environnement et de la Faune la mission « d'assurer, dans une perspective de développement durable, la protection de l'environnement ainsi que la conservation et la mise en valeur de la faune et de son habitat⁹⁸ ». Or, le principe du développement durable implique, entre autres, l'existence d'un minimum de démocratie directe dans les processus et procédures relatifs à la planification et à la prise des décisions⁹⁹.

Quatrièmement, une série de moyens se situe dans l'utilisation des structures régionales, notamment les conseils régionaux de développement¹⁰⁰. L'opération de décentralisation enclenchée par le gouvernement québécois aurait pu être plus « substantielle ». Celui-ci, cependant, semble craindre qu'une plus grande décentralisation permettrait ou favoriserait

97. *Rapport de la Commission d'enquête sur la politique d'achat par Hydro-Québec d'électricité auprès des producteurs privés*, op. cit., supra, note 96, p. 475. L'exploitation des centrales hydroélectriques de petite et moyenne envergure intéresse non seulement les producteurs privés mais la Société d'État Hydro-Québec elle-même ; voir « Hydro-Québec veut aménager des petites centrales », *Les Affaires*, Montréal, 20 décembre 1997, p. 7 ; « Hydro-Projet place ses dés dans la région », *Le Quotidien*, Chicoutimi, 5 février 1998, p. 4.

98. *Loi sur le ministère de l'Environnement et de la Faune*, supra, note 91, art. 10.

99. D. BOURQUE, « Le cadre institutionnel et juridique du développement durable », dans *Écodécision*, Montréal, vol. 1, avril 1991, p. 15 à 17; G. BRAIBANT et C. WIENER « Processus et procédure de décision », dans *Mélanges* (Stassinopoulos), Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1974, p. 465 à 490.

100. *Loi sur le ministère des Régions*, supra, note 84, art. 16 et ss.

un accroissement des interventions du gouvernement fédéral : « Un transfert massif de compétences vers les instances locales et régionales présenterait l'inconvénient, dans le contexte constitutionnel actuel, de limiter sévèrement la capacité d'intervention du gouvernement québécois sur son propre territoire face aux intrusions possibles du gouvernement fédéral¹⁰¹ ».

Malgré les contraintes constitutionnelles et le niveau de décentralisation actuellement consenti, les régions ont tout intérêt à utiliser pleinement les structures régionales et à faire les apprentissages qui s'imposent¹⁰².

101. *Politique de soutien au développement local et régional*, op. cit., supra, note 88, p. 7 et 51. Le pouvoir de dépenser et la théorie de l'intérêt national font partie, entre autres, des moyens qui peuvent être utilisés par le gouvernement fédéral pour intervenir. Voir H. BRUN et G. TEMBLAY, *Droit constitutionnel*, 3e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Biais inc., 1997, p. 443 à 449 et p. 552 à 568.

102. « Reprendre la maîtrise de ses outils » (Saguenay-Lac-Saint-Jean), *Les Affaires*, Montréal, 11 avril 1988, p. 37.

CHAPITRE

11

Les catastrophes naturelles exogènes et l'effet de serre¹

Quelques réflexions appliquées au déluge du
Saguenay

Jules Dufour

Université du Québec à Chicoutimi

Dans ce chapitre, nous exposons quelques réflexions concernant le fait que les pluies diluviennes qui se sont abattues dans l'Est du Québec et, en particulier, au Saguenay, en juillet 1996, puissent être considérées comme n'étant qu'une autre manifestation du réchauffement global de la planète ou effet de serre. Cette question préoccupante, qui est maintenant très bien documentée avec les travaux réalisés par le Groupe intergouvernemental d'experts sur le changement climatique (GIEC) qui vient de rendre public son rapport de 1995 sur les changements climatiques planétaires², doit être traitée sérieusement et entraîner toutes les mesures nécessaires en vue de se préparer correctement au pire.

1. Le présent texte est la version remaniée d'un article paru dans la revue *Géographes*, n° 9, juin 1997, p. 19-22.
2. IPCC (1996) *Climate Change 1995*, 1- The Science of Climate Change - Working Group I Report, New York, Cambridge University Press, 584 p.
2- Impacts, Adaptations and Mitigation of Climate Change - Working Group II Report, 880 p. ; 3- Economic and Social Dimensions of Climate Change - Working Group III Report, 608 p.

Nous aimerions d'abord rappeler quelques éléments sur les pluies qui se sont avérées catastrophiques dans le monde au cours de l'été 1996, émettre ensuite l'hypothèse que le déluge du Saguenay peut être en partie dû à l'effet de serre et terminer par la formulation de quelques recommandations d'ordre général pour le bénéfice de l'ensemble des pratiques en vigueur, au Québec, en aménagement du territoire.

1. LES PLUIES DILUVIENNES DE L'ÉTÉ 1996

1.1. Au Saguenay

Les pluies qui se sont abattues au Saguenay et qui ont provoqué la crue de la plupart des rivières situées sur le versant septentrional du « massif du Parc » et, surtout, à l'intérieur du complexe Kénogami, ont emprunté le régime des plus grandes tempêtes que l'on puisse connaître sur la planète et que l'on a l'habitude d'observer sur les versants montagneux exposés aux masses d'air océaniques très humides et là où les effets orographiques jouent un rôle non négligeable.

En juillet 1996, les pluies furent intenses (279,4 mm en 51 heures pour la station de la rivière aux Écorces située dans la réserve des Laurentides), prolongées et marquées par deux maxima dont le second, plus fort que le premier, a sans doute été à l'origine de la plupart des surplus d'eau qu'il a été difficile d'évacuer rapidement des réservoirs.

La crue qui s'est produite, tout à fait inattendue, a surpris par sa violence et son caractère destructeur. Jamais, dans des bassins aux débits régularisés par la présence de nombreux barrages et retenues, on n'aurait pu penser assister à un tel débordement de la nature. Les précipitations observées ont considérablement dépassé toutes les prévisions qu'on a l'habitude de faire pour cette période de l'année. Des pluies continues, mais plus réparties dans le temps, n'avaient qu'augmenté, jusqu'à cette date, les niveaux d'eau et les débits sans provoquer d'inondations majeures.

Bref, les écarts atteints en juillet 1996 sont sans précédent dans l'histoire récente des inondations au Québec, même si, à partir des données météorologiques disponibles, on avait identifié le massif du Parc comme étant un site favorable à l'atteinte des maxima les plus élevés au Québec et cela, dans un contexte où l'effet de serre n'était pas encore une variable à considérer (Ferland et Gagnon, 1972).

En somme, les pluies de juillet, à l'origine des crues dévastatrices que l'on a connues ont surpris par leur intensité et leur durée ainsi que

par leur caractère imprévisible. La crue qu'elles ont provoquée a eu les mêmes caractères en dépit de la présence de nombreux barrages et retenues installés sur le cours moyen et inférieur des rivières.

1.2. Ailleurs dans le monde

Au cours de l'été 1996, des pluies intenses au régime analogue à celui du « déluge du Saguenay » se sont abattues dans le monde, mais surtout dans l'hémisphère boréal. Des zones semi-arides ont été affectées comme ce fut le cas au Yémen; plusieurs régions du Sud-Est asiatique ont été en partie inondées comme ce fut le cas au Pakistan, en Chine, en Inde, au Népal et au Bangladesh. On observe également des inondations importantes au Soudan et en Éthiopie (tableau 11.1).

Tableau 11.1

Quelques inondations catastrophiques dans le monde en 1996*

Pays	Régions	Période	Nombre de personnes affectées
Bénin	Sud du pays	Septembre	147 900
Cambodge	Fleuve Mékong	Septembre	1 300 000
Chine	11 provinces	juillet	600 morts
Éthiopie	Bas Awash, réservoir Koka	Août	50 000
Inde	États de Andhra Pradesh,	Octobre	-
Guyana	Tamil Nadu, Kerala et Karnataka	juillet	16 000
	Tout le pays		
Honduras	Côte atlantique	Novembre	30 600
Iran	14 comtés	juillet	-
Laos	Provinces du Nord et du Centre	Septembre	-
Népal	Tout le pays	juillet	120 000
Pakistan	Lahore et province du Punjab	Août	-
Soudan	Sud du pays	Août	18 500
Yémen	Provinces de Shabwa,	juin	20 000
	Hadhramawt, Al Mahra,		
	Marib, Abyan et Aljawf		

* Données basées sur un bilan préliminaire.

Source : PNUD/Département de l'aide humanitaire, Genève, 1996.

Nous avons consulté les rapports des organismes des Nations Unies faisant le bilan des catastrophes provoquées par ces pluies et nous avons trouvé que ces dernières empruntaient un caractère passablement analogue à celles du Saguenay. Dans la plupart des cas, nous notons qu'elles ont été très fortes (jusqu'à 2,5 fois plus élevées que les normales de la période) et, surtout, qu'elles ont surpris par leur occurrence inhabituelle pendant la saison de l'été boréal. Elles ont entraîné des crues qui ont exigé, dans plusieurs cas, l'établissement de l'état d'urgence national.

À la Guyana, le rapport du 13 juillet indique que l'état d'urgence national a été décrété par le chef d'État « *On 12 July the Minister of foreign Affairs of Guyana convened a meeting of Heads of foreign Missions and representatives of International and regional organizations in Georgetown in order to communicate that the Head of State of the Country, H.E. Cheddi Pagan, had declared a state of national emergency due to grave flooding affecting several regions of the country [...]* » (*Alternatives*, Rapport n) 1, 13 juillet).

Au Yémen, dans le département de Marib, un véritable «*flash flood*» a affecté la population installée dans des *wadies* de 20 à 35 km de longueur. L'impact de la crue a été accentué par le fait que les fermiers avaient construit leurs demeures dans le lit de ces *wadies* et en cultivaient les sols (*Alternatives*, 24 juin 1996).

2. LE DÉLUGE DU SAGUENAY ET L'EFFET DE SERRE

Le « déluge du Saguenay » peut être considéré comme une manifestation parmi tant d'autres de l'effet de serre. Le caractère du régime des précipitations qui en est à l'origine nous semble un bon indicateur. Celles-ci, en effet, se sont avérées intenses, de longue durée et inattendues. Certes, on avait prévu des précipitations élevées, mais pas d'une telle intensité.

À l'instar d'autres événements de cette nature observés surtout en milieu de montagne, le « déluge du Saguenay » a surpris par son ampleur et son caractère dévastateur. Il s'est inscrit, en particulier, à l'intérieur d'un versant d'une superficie relative faible, le bassin du réservoir Kénogami étant d'une superficie de 4 300 kilomètres carrés, ce qui a encore accentué les pointes de crue. Dans des bassins de grande superficie, les crues sont moins fortes, étant donné que le taux d'écoulement concentré est plus faible.

Cet événement est analogue, sous plusieurs aspects, aux grandes tempêtes de neige qui ont affecté le centre de l'Amérique du Nord au

cours des dernières années et aux pluies qui ont provoqué des inondations catastrophiques dans le centre des États-Unis et que l'on attribue de plus en plus à l'effet de serre. En effet, selon J. Mathews, les tempêtes plus fréquentes et plus intenses que l'on observe un peu partout dans le monde seraient dues à l'effet de serre. Le réchauffement global signifie qu'une augmentation des températures moyennes entraîne une augmentation de l'énergie dans l'atmosphère, qu'un air plus chaud est en mesure de contenir plus de vapeur d'eau et que l'humidité au sol peut s'évaporer plus rapidement. Cela veut dire, par conséquent, que les cycles de l'eau sont globalement plus vigoureux.

De surcroît, une plus grande quantité d'énergie et d'humidité entraîne probablement des événements climatiques plus intenses, et surtout des précipitations plus fortes : « *More energy and moisture in the atmosphere also raises the probability of more intense weather events, particularly of more extreme precipitation. This is one of the predicted characteristics of greenhouse warming that has already been documented for the United States* » (J. Mathews, *The Washington Post*, 1996).

Selon les données compilées par le Forum parlementaire canadien sur les changements climatiques dans le monde, le réchauffement global provoquerait plusieurs bouleversements et, en particulier, des tempêtes plus fréquentes au-dessus des océans (Brightwell, 1990).

Selon Pickering et Owens (1994, p. 97), le réchauffement global peut déclencher une cascade de désastres naturels, soit directement, par le biais des processus météorologiques associés au changement climatique, soit indirectement, par suite du relèvement du niveau moyen des mers : « *Finally, global warming could trigger a cascade of natural hazard effects, both directly through the meteorological processes associated with climate change, and indirectly because of rising sea level.* »

McKay et Hengevelt (1990, p. 57) sont d'avis qu'une atmosphère plus chaude peut contenir plus de vapeur d'eau, elle-même s'avérant un gaz de serre très puissant, ce qui a comme conséquence d'amplifier le réchauffement... Ils attribuent aux espaces urbanisés de plus en plus étendus l'origine de tempêtes plus intenses et plus fréquentes : « *Also, as cities get larger, they and their environs can get worse and more frequent thunderstorms, and change in both wind regimes and rainfalls patterns.* »

Selon une analyse faite par Brown, Dawe, Fuge et Hugues (Brown *et al.*, 1996) diffusée sur le réseau Internet, la multiplication des inondations dans le monde obligera des dizaines de millions de personnes à se déplacer (1 % de la population mondiale correspondant à 60 millions d'individus). Cela créera un problème d'accueil de réfugiés

immensément plus important que celui que nous connaissons aujourd'hui.

Lean, Hinrichsen et Markham (1990) du Fonds mondial pour la nature (WWF) sont d'avis que même de faibles changements dans les températures pourraient avoir des conséquences dramatiques. Une augmentation de 2 °C produirait une situation qu'on n'aurait pas vue au cours des derniers 125 000 ans et une augmentation de 3 °C porterait les températures du globe à des niveaux jamais vus au cours des deux derniers millions d'années. Ils ajoutent que le réchauffement global causé par l'effet de serre est inévitable en raison de l'accumulation des gaz polluants dans l'atmosphère que nous avons connue jusqu'à maintenant: « *Global warming from the greenhouse effect is now inevitable. The build-up of the pollution that has already taken place ensures it [...] From 1988 onwards, the magnitude of the climatic crisis and the need for action began to penetrate the consciousness of national leaders in many countries [...] by early 1990, though the evidence of climatic change continued to mount, little concrete action had been taken.* »

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En attendant les effets escomptés des mesures qui ont été adoptées dans le cadre de la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique visant à contrer l'effet de serre (nous savons que même si l'émission des gaz à effet de serre cessait, le taux du réchauffement global ne serait pas de nature à diminuer au moins au cours des 40 prochaines années, en raison de la longue vie de ces gaz), il peut encore se passer beaucoup de temps. En plus d'appliquer la Convention, il importe dès maintenant de prendre les dispositions suivantes

- Accepter le fait que l'effet de serre existe et qu'il exerce des pressions réelles sur le climat en accentuant les extrêmes ou en provoquant un plus grand nombre d'événements catastrophiques et, par conséquent, en rendant les catastrophes dites «naturelles exogènes» moins prévisibles; il serait souhaitable, dans ce contexte, que nous puissions développer une conscience collective à l'égard de ce phénomène et que tous les paliers de gouvernement en tiennent compte dans leurs décisions relatives à la mise en valeur des ressources et à la disposition des établissements humains dans l'espace. Il ne faut pas oublier que le Canada a reconnu que cette menace est réelle en ratifiant la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique et que le Québec s'est engagé à

adopter toute une série de mesures visant à neutraliser les activités dont les effets sont à l'origine du réchauffement global (Québec, 1995).

-Incorporer, dans les plans et programmes de planification et d'aménagement du territoire, cette dimension et ce, en redéfinissant les normes de sécurité concernant la gestion des ressources hydriques et le déploiement des infrastructures de transport et des zones urbanisées et à urbaniser.

-Faire en sorte que la seconde génération des schémas d'aménagement, présentement en cours de préparation dans l'ensemble du Québec, intègre cette dimension et qu'il y ait ainsi une redéfinition des zones vulnérables aux crues à débits extrêmes, aux inondations et aux mouvements de masse de matériaux meubles sensibles sur les versants à pentes plus fortes.

-Adopter le bassin de drainage comme unité fondamentale d'aménagement, de redécouper les limites des MRC en fonction de cette variable et de confier à une équipe interministérielle le mandat de définir des normes d'aménagement conçues dans ce nouveau contexte et accorder plus de pouvoir aux MRC dans l'application locale de ces normes.

-Surveiller l'évolution des écosystèmes et des conditions environnementales. Selon le Plan d'action du Québec pour la mise en oeuvre de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, « les changements climatiques sont par nature complexes. Des variations saisonnières contradictoires viennent bien souvent les occulter. Il est donc important de suivre à long terme l'évolution des écosystèmes et des conditions environnementales pour déceler les tendances de fond et les effets réels du phénomène. Cette démarche permet à la fois d'intégrer les plus récents résultats de recherche au plan d'action et d'évaluer les retombées des mesures mises en place» (Québec, 1995, p. 20).

-Élaborer des plans d'urgence pour l'évacuation des communautés vivant dans des lieux qui pourraient encore être affectés par les inondations et les crues, de faire en sorte que ces plans soient basés sur un inventaire exhaustif et un traitement géomatique des stress environnementaux et qu'ils soient non seulement bien connus par ces populations mais aussi que celles-ci aient été en mesure de s'en approprier tous les détails

grâce à des exercices systématiques et répétés (comme on le fait au Japon dans le cas des tremblements de terre).

En somme, il importe de se préparer de façon réelle aux changements climatiques et de profiter de cet événement pour le faire. Le glissement de terrain de Saint-Jean-Vianney en mai 1971 nous avait avertis qu'il fallait éviter à tout prix, dans le processus d'expansion des zones urbanisées, les terrains composés d'argiles sensibles et ceux situés à proximité des pentes fortes ; le tremblement de terre du 25 novembre 1988 nous a grandement sensibilisés à la vulnérabilité des zones argileuses à l'égard des ondes sismiques ; la tempête de verglas de janvier 1998 nous a permis de constater, encore une fois, la grande vulnérabilité d'infrastructures de transport d'énergie non conçues pour tenir compte des événements extrêmes engendrés par l'effet de serre ; le déluge du Saguenay devrait commander, comme les autres événements cités, une mobilisation générale des citoyens du Québec pour adopter une attitude préventive et agir en responsabilisant davantage tous les intervenants pour réévaluer les risques, revoir la réglementation de l'occupation des sols, réviser les techniques et normes de construction, améliorer la prévision des crues, réexaminer les mesures d'urgence et les plans d'évacuation.

Ces catastrophes, de plus en plus imprévisibles dans le temps et dans l'espace, nous invitent à nous préparer pour le pire et à mesurer avec plus de précision le taux de vulnérabilité de nos systèmes de production et de transport ainsi que de celui de nos établissements humains. Cela signifie qu'il faudra aussi veiller à ce que le processus de décision en cette matière soit décentralisé et qu'ainsi les régions soient plus autonomes et aussi, bien sûr, toujours avec le concours de l'État, plus responsables de leur propre sécurité.

L'évaluation globale de l'impact des activités humaines exercées dans la partie supérieure des bassins de drainage pourrait nous amener, dans ce contexte, à considérer la nécessité de mettre en place de nouveaux ouvrages de retenue ou de conserver un couvert forestier de taille suffisante de manière à retenir en amont le maximum des eaux de ruissellement à débit de crue. Agir ainsi nous permettra, en aval, de minimiser les pertes de vie humaine et les dégâts matériels. Il ne faut jamais oublier ce vieil adage : « Vaut mieux prévenir que guérir. »

BIBLIOGRAPHIE

- ASKEW, A. (1991). « Vivre avec les crues », *Nature & Ressources*, vol. 27, n° 1, p. 4-9.
- BERNIER Y. (1996). « Des spécialistes analysent le déluge. Un système dépressionnaire "explosif" », *Le Progrès-Dimanche*, 28 juillet, p. A24.
- BRIGHTWELL, H. (prés.) [1990]. *Forum parlementaire sur les changements climatiques dans le monde*, le 23-24 avril, Ottawa, 274 p.
- DENIS, H. (1993). *Gérer les catastrophes: l'incertitude à apprivoiser*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 248 pages.
- FERLANT, M.-G. et R.-M. GAGNON (1972). *Atlas de hauteur, fréquence et durée des pluies au Québec méridional*, Québec, Ministère des Richesses naturelles, Direction générale des eaux, Service de la météorologie, 66 p.
- GAGNON, R.-M. (1970). *Climat estival du parc des Laurentides*, Québec, Ministère des Richesses naturelles, mémoire préliminaire, 35, 38 p.
- HARE, K. (1996). « Le réchauffement global: Prudence et audace », *Écodécision*, hiver, n° 19, p. 29-32.
- IPCC (1996). *Climate Change 1995 - The Science of Climate Change - Working Group I Report*, New York, Cambridge University Press, 584 p.
- IPCC (1996). *Climate Change 1995 - Impacts, Adaptations and Mitigation of Climate Change - Working Group II Report*, New York, Cambridge University Press, 880 p.
- IPCC (1996). *Climate Change 1995 - Economic and Social Dimensions of Climate Change - Working Group III Report*, New York, Cambridge University Press, 608 p.
- LACROIX, J. et D. J. BOIVIN (1991). *Étude du phénomène des pluies diluviennes en tant que catastrophe naturelle: une évaluation en matière de protection civile et de vulnérabilité municipale*, Québec, Université Laval, Centre de recherche en aménagement et en développement, 85 p.
- LEAN, G., D. HINRICHSSEN et A. MARKHAM (1990). *Atlas of the Environment*, New York, Prentice-Hall Press, 192 p.
- LESAGE, G. (1996). « Un déluge de questions », *Le Devoir*, 27 et 28 juillet, p. A8.
- McKAY, G. et H. HENGELT (1990). « The Changing Atmosphere », dans MUNGALL, C. et D. J. MCCLAREN (dir.), *Planet under Stress*, Toronto, Oxford University Press, p. 46-79.
- MATHEWS, J. (1996). « Expect Snow in the Greenhouse », article préparé pour le *Washington Post*, 3 p.
- MORENCY, P. (1996). « Les sinistrés du Saguenay. Le baume de la vérité », *Le Devoir*, 24 et 25 août, p. A9.

- NICOLET, R., L. Roy, R. ARES, J. DUFOUR G. MARINIER et G. MORIN (1997). *Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages*, Montréal, janvier, 400 pages avec annexes.
- PICKERING, K.T. et L.A. OWENS (1994). *An Introduction to Global Environmental Issues*, Londres, Routledge, 456 p.
- QUÉBEC (1993). *Pour une gestion durable du patrimoine hydrique du Québec*, Québec, Conseil de la conservation et de l'environnement, 96 p.
- QUÉBEC (1995). *Mise en œuvre de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Plan d'action du Québec*, Québec, MRN et MEF, 22 p.
- QUÉBEC (1996). *Gestion des réservoirs publics. Gestion du lac Kénogami et des autres lacs-réservoirs. Crue des 19, 20 et 21 juillet 1996*, Rapport Environnement et Faune, Québec, 80 p.
- SMITH, K., (1996). < (Hydrological Hazards. Floods n, dans *Environmental Hazards. Assessing Risk and Reducing Disaster*, 2e éd., New York, Routledge, p. 256285.
- STRAHLER, A. H. et A. N. STRAHLER (1992). *Modern Physical Geography*, 4e éd., New York, John Wiley & Sons Inc., 638 p.
- WALTHAM, T. (1978). *Catastrophe. The Violent Earth*, New York, Crown Publishers Inc., 170 p.
- WILLEMS, N., V. MUIRHEAD et J. EAGLEMAN (1975). *Thunderstorms, Tornadoes and Building Damage*, Lexington Books, Lexington Mass., 317 pages.

12

Réflexion en marge d'une catastrophe naturelle

Histoire et développement
des économies régionales. Gestion
des ressources naturelles, gestion
des catastrophes

Camil Girard
Gervais Tremblay
Université du Québec à Chicoutimi

Dans le cadre de ce chapitre, nous traiterons du mode de gestion des ressources naturelles et des conséquences que cela a pu avoir sur une certaine manière d'appréhender les catastrophes qui ont touché notre région depuis le début de son histoire. Amorce de réflexion qui veut lancer le débat et permettre d'ouvrir de nouvelles perspectives de recherches sur la gestion des catastrophes dans une véritable vision de développement durable. Dans un vocabulaire plus technique, l'enjeu serait de passer d'une gestion à « risque élevé » à une gestion « à risque acceptable pour les populations ».

Dans un premier temps, nous tracerons un survol de l'histoire de la région du Saguenay qui montre que la mise en valeur des ressources naturelles (fourrures, forêt et eau) oblige l'État à s'associer à l'entreprise privée. Sous ce rapport, l'État en est venu à délaisser ses responsabilités envers les populations, ne se préoccupant que fort peu du renouvellement des ressources et oubliant, comme nous le rappellent fort bien les inondations de juillet 1996, ses responsabilités concernant la sécurité

des populations dans la gestion d'équipements construits pour exploiter la ressource « eau » à des fins industrielles. Si le tableau reste désolant et fort inquiétant sous plusieurs aspects, tout n'est pas perdu. Dans des secteurs liés à la prévention et à la lutte contre les feux de forêt, laquelle prévention permet d'assurer à l'industrie forestière la matière ligneuse indispensable à ses besoins, le gouvernement provincial a développé une expertise précieuse qui pourrait servir de modèle.

1. CATASTROPHES « NATURELLES »

Le mode de gestion des ressources naturelles, analysé sur un plan historique, montre que plusieurs désastres ont touché la région depuis le début de son histoire. L'importance qu'on accorde aux catastrophes naturelles, industrielles ou autres, est liée à la présence humaine sur place. Cette présence d'une population locale reste le facteur déterminant qui donne un certain sens à la notion de catastrophe. Un feu gigantesque qui ne touchera pas la population ou les usines de pâtes et papiers tombera rapidement dans l'oubli ou sera connu seulement par les spécialistes. Cela nous ramène à une conception de l'idée de catastrophe qui s'élabore alors que la tranquillité de notre confort quotidien est ébranlée par un événement qui révèle la fragilité de nos existences et nous ramène à notre propre fragilité devant la mort. Au-delà des notions de catastrophes transparaissent des cultures qui, selon leur vision du développement, établissent des niveaux de risques selon le temps et l'espace. Cette conception diachronique du développement pose un problème difficile dans la gestion actuelle de ces risques puisque la population régionale s'interroge sur un passé où l'on n'avait pas la même vision du développement qu'aujourd'hui.

Les catastrophes peuvent être de divers types. Il y a des catastrophes naturelles qui n'ont que peu d'impact sur les populations. Certaines peuvent être causées par la présence humaine sur le territoire. Enfin, une combinaison de l'activité humaine et de facteurs naturels peut créer des catastrophes jusque-là insoupçonnées.

Un bref aperçu des étapes de l'histoire régionale nous apprend que la perception des catastrophes s'inscrit véritablement dans une vision de développement autour de la mise en valeur de ressources naturelles. À mesure que la population s'établit sur le territoire, les préoccupations concernant le renouvellement et la gestion sécuritaire des ressources apparaissent dans le discours. Nos conclusions, en marge du dernier déluge, montrent que le réseau privé de barrages au Saguenay-Lac-Saint-Jean reste un réseau vieillissant, ce qui oblige les gouvernements

à se donner, en partenariat avec l'entreprise privée, un mode de gestion intégré des risques qui ne cesseront de s'accroître puisque la durée normale d'utilisation de certains de ces équipements arrivera à terme dans les prochaines décennies. Au-delà des aspects plus spécifiques liés à la gestion de tels équipements afférents à la mise en valeur des eaux s'impose une véritable stratégie de recherches diverses qui permettront de mieux associer, sur un plan pluridisciplinaire, les connaissances sur les catastrophes, le rôle des gouvernements et des entreprises privées dans la gestion des ressources naturelles et la place que la population régionale doit reprendre pour assurer sa sécurité publique.

2. MISE EN VALEUR DES RESSOURCES NATURELLES PUBLIQUES ET GESTION DES CATASTROPHES

On pourrait dire que toute l'histoire du Saguenay-Lac-Saint-Jean s'explique par la mise en valeur des ressources naturelles. Dès le début du XVII^e siècle, l'histoire de la région se caractérise par diverses étapes de développement où l'État s'associe à des entreprises privées pour mettre en valeur, au moindre coût, les ressources naturelles publiques. Ce mode de gestion a permis de développer la région, certes, mais le rôle du gouvernement se situe en retrait, laissant les populations à elles-mêmes alors que l'exploitation des ressources est entre les mains des grandes entreprises (voir l'annexe I : Les grandes étapes du développement - Histoire du Saguenay-Lac-Saint Jean).

3. LE CAS DU SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN L'HISTOIRE D'UNE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES ET DES CATASTROPHES

3.1 Le « Domaine du Roi »

Des recherches récentes sur l'histoire du Saguenay-Lac-Saint-Jean viennent jeter un nouvel éclairage sur le rôle qu'ont joué les États et les entreprises privées dans le développement des espaces périphériques québécois¹. Dès le XVI^e siècle, des pêcheurs basques sont venus le long des côtes du Saint-Laurent pour y pêcher la baleine et la morue.

1. Voir en particulier les chapitres qui traitent d'histoire économique dans notre ouvrage Camil Girard et Normand PERRON, Histoire du Saguenay-Lac-Saint Jean, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture (IQRC), Université Laval, 1995, 665 p.

L'initiative de ces déplacements semble revenir à des entrepreneurs privés qui parvenaient à financer leurs projets en vendant leurs produits sur les marchés locaux d'Europe. Dès 1598, la France organise son commerce au Nouveau Monde en accordant des monopoles d'exploitation à des particuliers. En créant un monopole au Saguenay en 1652, la France délimite un « Domaine réservé à l'avantage du Roi » et dont l'activité principale sera limitée à l'exploitation des fourrures. Pour donner suite à son projet, la France établit un système de postes de traite, postes qui accueillent les autochtones, seuls habilités à pourvoir les entrepreneurs à partir des prises faites sur leurs territoires ancestraux.

Comme gestionnaire en droit du territoire public, l'État reste un associé opportuniste des marchands ou des locataires privés auxquels il vend un monopole dans le Domaine du Roi au Saguenay. Avec Tadoussac et Chicoutimi qui deviennent les pivots de l'organisation du commerce local, les locataires du droit d'exploitation des ressources s'appuient sur les pourvoyeurs montagnais (Ilnu²). Jusqu'en 1842, et cela malgré la Conquête, le Saguenay continuera d'être un territoire réservé exclusivement au commerce des fourrures. Pour protéger ce monopole saguenéen, l'État empêche tout peuplement (Girard et Perron, 1995, p. 119).

Au cours de cette période (1535-1842), les pêcheurs de baleine délaissent les rivages de la côte nord et de Tadoussac à partir de 1630 alors que les stocks semblent s'épuiser. Une pêche qui dure depuis plus de 80 ans aurait nui aux stocks de baleines Qenkins, 1971, p. 60-66).

Un premier grand tremblement de terre à être identifié par les témoins de l'époque a eu lieu le 5 février 1663. Marie de l'Incarnation décrit l'événement dans une lettre qu'elle adresse à son fils le 20 août de la même année (Oury, 1978, p. 687-704). S'il y a eu peu de dommages matériels, l'effet extérieur se limitant à la chute de quelques cheminées, on relève cependant des séquelles psychologiques chez la population française et autochtone, qui ressent, dans les mois suivants, la terre trembler à tous moments.

À la suite de la création du Domaine du Roi (1652), une crise dans l'approvisionnement des fourrures survient entre 1695 et 1720. Crise dont les causes peuvent être liées à une multitude de facteurs dont les problèmes de surplus qui entraînent un effondrement des prix sur les marchés européens. Il n'empêche que les stocks de fourrures (castor, peaux et pelleteries) semblent épuisés dans la région. Est-ce lié à des

2. Les Montagnais s'identifient eux-mêmes comme Ilnu. Voir John R. SWANTON, *The Indian Tribes of North America*, Washington, Smithsonian Institution, 1952, p. 582 et ss (bulletin n° 14) ; *Le manuel des Indiens du Canada*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1915, p. 365-366.

problèmes climatiques ou à des cycles particuliers de maladie chez certains animaux ? Des feux de forêts sont-ils en cause ? Les recherches actuelles ne permettent pas à ce jour de répondre à ces questions. Ce que l'on sait, cependant, c'est qu'à partir des années 1720, le Domaine du Roi (Traite de Tadoussac) est réorganisé. Le gestionnaire, Cugnet, sera le premier à établir une politique qui assure le renouvellement des ressources dans la région (Girard et Perron, 1995, p. 93 et ss).

Dans la forêt boréale, le vieillissement du couvert forestier a toujours présenté des risques importants de déflagration. Outre les mentions sommaires qui peuvent apparaître ici et là dans les documents d'époque, les feux de forêts des années 1732 et 1733 auraient été des plus dévastateurs. Ils auraient touché « 200 lieues de pays » depuis le lac Mistassini jusqu'à Chicoutimi (Tremblay, 1984, p. 193). On ne connaît pas les impacts de telles déflagrations sur la population autochtone.

3.2. Gestion de la forêt

Au milieu du XIX^e siècle, le Québec, comme d'autres provinces d'ailleurs, a pu renforcer son développement socio-économique en s'appuyant sur les ressources naturelles de son arrière-pays. La province a pu ainsi consolider le développement de régions déjà peuplées, pensons au Bas-Saint-Laurent, à la Gaspésie, à la Mauricie ou à l'Outaouais. La seconde approche a consisté à ouvrir les territoires plus nordiques à la colonisation; le Saguenay-Lac-Saint-Jean, la Côte-Nord, l'Abitibi ou Chibougamau-Chapais sont de ceux-là. La stratégie québécoise s'inscrit donc dans une volonté d'améliorer la position économique et politique de la province, soit sous le régime du Canada-Uni, soit lors de la Confédération, soit comme lieu d'affirmation de la nation canadienne-française, tout en évitant que les masses n'émigrent aux États-Unis.

À compter des années 1840, les gouvernements du Canada-Uni en viennent à organiser le territoire autour de la mise en valeur de nouvelles ressources naturelles publiques. Ainsi se définissent des aires de peuplement et des zones de gestion des ressources naturelles qui se structurent autour des forêts publiques qui sont accordées sous forme de concessions forestières, de territoires de chasse ou de pêche, de zones minières, etc. Même les lacs, les rivières et les chutes d'eau deviennent des ressources gérées aux fins d'une exploitation industrielle surtout forestière (navigation, flottage du bois, aménagement de

petits barrages et d'estacades)³. C'est dans ce contexte que la loi de 1856 est adoptée. « Celle-ci accorde dans les faits un droit d'expropriation à tout propriétaire riverain qui désire utiliser et exploiter tout cours d'eau à des fins industrielles. » (Nicolet *et al.*, 1997, p. 5.2-5.3)

À la suite du partage des pouvoirs lors de la Confédération de 1867, les provinces précisent leurs prérogatives sur les ressources naturelles principalement dans l'article 92a (ressources naturelles, ressources forestières et énergie électrique). C'est autour des concessions des ressources naturelles que les gouvernements des provinces jettent les assises de leur développement tout en se donnant des revenus pour gérer la chose publique.

Au Saguenay, la coupe forestière viendra remplacer la chasse, comme principale activité économique à partir de 1842, alors que le gouvernement, pour répondre aux pressions des marchands et de la population, ouvre la porte à la colonisation. Il faut, cependant, préciser que, pour donner suite à ces pressions, le gouvernement laissera entrer un premier groupe de colons dès 1838 (Société des Vingt-et-Un). Ces agents inavoués du marchand de bois William Price amorcent l'occupation du territoire par la coupe des vastes pinières.

Si la compagnie Price parvient, pendant le XIXe siècle, à créer et à maintenir son monopole sur la forêt régionale, c'est en s'appuyant sur un régime de concessions forestières qui laisse beaucoup de place, sinon toute la place à l'entreprise privée. Après avoir dévasté les forêts de pin au cours des trente premières années de coupe (1838-1870), les fils Price se tournent vers des essences moins recherchées, en l'occurrence le sapin et l'épinette.

Le sinistre le plus important à survenir lors de cette période, outre le feu de 1846, concerne le grand feu de 1870. Feu allumé sans doute par des abattis, cette catastrophe a marqué la mémoire de la population au point où les journaux de l'époque ont rapporté l'événement avec force détails, illustrant même la déflagration (Tremblay, 1984, p. 433 et ss). Feu qui s'est déclaré le 19 mai et qui a tôt fait de s'étendre de Saint-Félicien à la Grande-Baie, cette catastrophe a mis sur le pavé plus de 555 familles et affecté plus de 5 000 personnes (population totale de la région en 1871 : 16 458). Les témoins de l'époque font état de 4 morts (*Ibid.*, p. 434-435)

Il ne semble pas qu'à ce moment-là le gouvernement ait contribué à soulager les sinistrés. Cependant, très rapidement, les secours

3. Guy LORD (sous la dir. de), *Le droit québécois de l'eau*, Centre de recherche en droit public, Université de Montréal, Québec, Ministère des Richesses naturelles, 1977, 1049 p.

s'organisent. Les familles non touchées viendront aider les sinistrés. Les entrepreneurs de la place, David et William Price s'impliquent dans les dons de bois qui serviront à la reconstruction. Des bateaux de marchandises sont envoyés à Chicoutimi. Les habitants de plusieurs communautés voisines, Saint-Urbain, Baie-Saint-Paul, La Malbaie, Saint-Denis et Sainte-Anne de Kamouraska organisent les premiers secours.

Dans son rapport, le responsable du gouvernement chargé de constater les dégâts, Pierre-Claude Boucher de la Bruère, rapporte que tout a été ravagé de Mistassini jusqu'à la baie des Ha! Ha! Si le gouvernement montre une compassion certaine devant le désastre, il ne semble pas avoir de moyens suffisants pour intervenir. Cependant, le grand feu de 1870 montre la capacité qu'a la population à organiser elle-même ses secours par l'entraide communautaire.

Pour le gouvernement québécois, les leçons de ce désastre auront, à long terme, un impact positif sur la gestion de la forêt publique. Dès le début des années 1880, le gouvernement provincial met en place un système de protection de la forêt avec des gardes forestiers. Cependant, l'effet à plus long terme d'un tel feu a permis au gouvernement du Québec de prendre conscience des conséquences que de telles déflagrations pouvaient avoir sur la sécurité des populations et sur le couvert forestier, couvert précieux pour l'industrie forestière québécoise et le gouvernement qui en tirait des revenus de concessions.

Ainsi, au milieu des années 1920, les rapports sur la protection de la forêt montrent déjà l'expertise que développent les Québécois en la matière. Utilisation des avions pour repérer les incendies et évaluer les dommages, utilisation du téléphone; des inventaires précis de tous les incendies, des causes probables pour chaque mois de l'année sont dressés avec évaluation précise des superficies détruites (*Annuaire de Québec, 1927, p. 317 et ss* ; voir aussi Minville, 1944, p. 113 et ss). Toutes ces actions indiquent que, dans ce domaine, avec l'arrivée des avions-citernes conjuguée aux équipes formées sur le terrain, le Québec a su développer une expertise précieuse et efficace où la ressource est protégée contre le feu, cela pour des fins économiques, tout en assurant la sécurité des populations. Chose certaine, le gouvernement assume ses responsabilités en cette matière. Il y a dans cette histoire de la gestion des crises associées aux feux de forêts, une nouvelle histoire fort éclairante à écrire.

3.3. Gestion de l'eau (digues et barrages) 1900-1960: un système privé de mise en valeur de ressources publiques

L'implantation de l'industrie des pâtes et papiers en région s'explique par le fait que la forêt et l'eau, ressources publiques, sont facilement accessibles. L'arrivée du chemin de fer au lac Saint Jean (1888) et au Saguenay (1893) assurait un meilleur accès aux marchés, ce qui a favorisé les investissements dans la région au tournant du siècle. Trois étapes caractériseront l'aménagement d'usines hydroélectriques et de barrages dans la région au cours des années 1900-1960.

3.3.1. *Phase pionnière (1900-1925)*

Dans la *phase pionnière* qui va de 1900 à 1925, de petits barrages hydro-électriques sont construits principalement sur les rivières Chicoutimi et Shipshaw, deux affluents du Saguenay, ainsi que sur des rivières se jetant dans le lac Saint Jean. Le lac Kénogami apparaît comme le premier réservoir d'importance aménagé, pour assurer, l'année durant, un approvisionnement en eau dans les rivières Chicoutimi et aux Sables, où se construisent les premières usines, et cela, dès 1900⁴. Les plus grosses usines d'électricité appartiennent alors aux industriels, tandis que les autres, plus petites, sont exploitées par les municipalités qui cherchent à intervenir dans l'électrification des communautés qu'elles desservent. Parmi celles qui opèrent leur réseau entre 1900 et 1929 se retrouvent Jonquière, Bagotville, Sainte-Anne (Chicoutimi-Nord), Roberval, Saint-Félicien, Hébertville, La Doré, Lac-Bouchette et Saint-Jérôme⁵.

William Price, J.-E.-A. Dubuc ainsi que certaines municipalités jouent des rôles clés lors de cette première phase, même si le gouvernement participe à la reconstruction du barrage Kénogami en collaboration avec l'entreprise privée à compter de 1923.

3.3.2. *Harnachement du Saguenay (1925-1940)*

Dans la deuxième phase, qui va de 1925 à 1940, s'amorce le *harnachement du Saguenay* autour de vastes projets d'Alcan, en particulier ceux d'Isle-Maligne (402 000 kW), de Chute-à-Caron (224 000 kW) et de Shipshaw, le plus important (896 000 kW) [voir le tableau 12.1: Le réseau hydroélectrique du Saguenay-Lac-Saint Jean]. Le lac Saint-Jean

4. *L'Annuaire des comtés de Chicoutimi et du Lac-Saint-Jean*, Chicoutimi, Éd. Le Progrès du Saguenay, 1927, p. 321.

5. *Le Progrès du Saguenay*, 6 décembre 1934.

Tableau 12.1

Le réseau hydroélectrique du Saguenay-Lac-Saint-Jean

RÉSEAU PRICE		
Aménagement des affluents du Saguenay : Rivière Chicoutimi et Shipshaw -		
Principaux réservoirs : Lac Kénogami, Lamothe et Pipmuacan		
Jonquièrre	1903	2 000 kW
Kénogami	1912	20 000 kW
Chute-aux-Galets	1921	13 100 kW
Chicoutimi	1923	8 200 kW
Chutes-Murdock	1925	7 460 kW
Adam-Cunningham	1953	7 100 kW
Jim-Gray	1953	52 000 kW
Murdock-Wilson	1957	61 000 kW
Puissance installée : 170 860 kW		
RÉSEAU ALCAN		
Aménagement du Saguenay - Réservoir : lac Saint Jean		
Chute-à-Caron	1931-1934	224 000 kW
Isle-Maligne	1925-1937	402 000 kW
Shipshaw	1942-1943	896 000 kW
Aménagement de la Péribonka -		
Réservoirs : Passes-Dangereuses et Manouane		
Chute-du-Diable	1952	205 000 kW
Chute-à-la-Savane	1952-1953	210 000 kW
Chute-des-Passes	1956-1960	750 000 kW
Puissance installée : 2 687 000 kW		
CONSOLIDATED BATHURST		
Numéro 1	1917	200 kW
Numéro 2	1917	800 kW
Puissance installée: 1 000 kW		
HYDRO-QUÉBEC		
Chute-Garneau	1912	5 200 kW
Pont-Arnaud	1926	25 000 kW
Anse-Saint-Jean	1957	500 kW
Puissance installée: 30 700 kW		

Source : GIRARD et PERRON, 1995, p. 470.

devient alors un vaste réservoir. L'industrie de l'aluminium est à l'origine de ces projets qui exigent une technique à la fine pointe et des capitaux considérables. Les gouvernements ont permis alors aux compagnies d'investir les sommes que nécessitaient de tels aménagements. On pourrait parler d'une stratégie qui, pour le gouvernement, assure un rendement certain pour un investissement minimal. Les gouvernements obtenaient ainsi des redevances accrues sur les droits d'utiliser les ressources publiques, alors que les compagnies investissaient pour la construction des barrages et des usines, ce qui créait de l'emploi.

3.3.3. Consolidation des réseaux Alcan-Price (1940-1960)

La dernière étape, qui s'échelonne de 1940 à 1960, peut se caractériser par la *consolidation des réseaux* d'Alcan et de Price.

• Alcan

Pendant la décennie 1940, mais surtout dans les années 1950-1960, Alcan harnache la rivière Péribonka. Deux gigantesques réservoirs sont d'abord aménagés dans le cours supérieur de la Péribonka, celui du lac Manouane et celui des Passes-Dangereuses. En régularisant les eaux de la Péribonka qui se déversent dans le lac Saint Jean, Alcan assure un approvisionnement continu à la compagnie Saguenay Power, qui exploite le barrage d'Isle-Maligne, à la suite d'une réorganisation de la Duke-Price. Les centrales de Shipshaw et de Chute-à-Caron qui appartiennent à Aluminium Company of Canada (Alcan) depuis 1938, peuvent aussi profiter d'un débit plus régulier pour fournir les usines d'aluminium. En aménageant ses réservoirs en amont de la Péribonka, Alcan prépare la construction de trois centrales, cela s'effectuant dans les années 1950. Chute-du-Diable (205 000 kW) et Chute-à-la-Savane (210 000 kW) sont érigées respectivement en 1950 et 1951 sur le cours inférieur de la Péribonka. L'aménagement de Chute-des-Passes (750 000 kW), en aval du réservoir des Passes-Dangereuses, vient compléter le réseau d'Alcan dans la région en 1956.

Avec ces six centrales, Alcan totalise une puissance installée de 2 687 000 kW comparée à 626 000 au début des années 1930. En plus de fournir ses propres usines, Alcan répond aux besoins de certaines papetières.

• Price

Fort de l'expérience acquise au fil des ans, Price Brothers garde une relative autonomie pour ses approvisionnements en électricité. Cette

compagnie profite de la conjoncture des années 1950 pour compléter l'aménagement de la rivière Shipshaw, amorcé dans les années 1920. Dès les trois premières décennies du siècle, Price avait créé son propre réseau de petites usines hydroélectriques. Deux centrales, Chute-aux-Galets et Chutes-Murdock, permettent d'amorcer l'aménagement de la Shipshaw qui est abandonné à cause de la Crise de 1929 et de la faillite de 1933. Les travaux y reprennent en 1950 avec la construction du réservoir Lamothe qui fournit les nouvelles centrales Adam-Cunningham et Jim-Gray construites en 1952-1953, ainsi que Murdock-Wilson aménagée en 1957. Ces travaux améliorent sensiblement la position de Price dont le réseau atteint une capacité de 171 000 kW, ce qui équivaut à quelque 75 % des besoins.

L'aménagement du réseau hydroélectrique régional cesse au début des années 1960 alors que la capacité totale dépasse les 3 000 000 kW. À elle seule, l'Alcan possède 90 % (2 687 000 kW) de la puissance installée dans la région, Price, 5,5 % (170 860 kW) et Hydro-Québec, seulement 1 % (30 000 kW). Même s'il reste encore les rivières Mistassini et Ashuapmushuan à aménager, Alcan préfère alors se tourner vers la Colombie-Britannique pour accroître sa production. Elle y aménage la centrale de Kemano (896 000 kW) qui alimente l'usine de Kitimat, d'où les premiers lingots d'aluminium sortent dès 1954.

3.4. Les inondations de 1926 et 1928 (gestion des barrages)

La mise en place d'un tel réseau de digues et de barrages a causé déjà de graves problèmes aux populations qui vivent à proximité des cours d'eau. À titre d'exemple, lors des inondations de juillet 1926 au Lac Saint-Jean, lesquelles ont touché plus de 900 citoyens, quels ont été les moyens pris par les gouvernements pour tirer des enseignements de tels incidents climatiques d'été ? Deux ans plus tard, soit en mai 1928, d'autres inondations causées celles-là par un hiver enneigé (113,46 pouces) associé à des pluies printanières abondantes (5,21 pouces en mai) ont fait grimper le lac Saint Jean au niveau de 23,7 pieds alors que le niveau maximal se situe habituellement à 17,5 pieds⁶. La gestion déficiente des nouveaux aménagements hydroélectriques d'Isle-Maligne aurait contribué à ces relèvements excessifs du lac Saint Jean (Tremblay, 1979, p. 136). De surcroît, la montée des eaux du lac a pu affecter le climat dans ce secteur. Les statistiques indiquent une différence d'environ une

6. *Documents relatifs à l'inondation de mai juin 1928*, Fonds de la Société historique du Saguenay n° 1417, 2, Archives nationales du Québec, Chicoutimi, p. 83 et ss. *Bulletin des agriculteurs*, 19 janvier 1933.

semaine en moyenne pour le départ des glaces qui s'effectue plus tardivement et, de ce fait, retarde les semailles, sans compter que les glaces sont plus épaisses qu'auparavant sur les battures.

L'ampleur des dégâts provoque la mise sur pied d'un comité de défense des agriculteurs touchés par les inondations. Les protagonistes sont, d'une part, la compagnie instigatrice du projet, la Quebec Development, le gouvernement provincial qui a accordé, par contrat privé, «le droit de barrer le Saguenay à sa sortie du Lac-Saint-Jean et d'élever le niveau du lac» (Archives nationales du Québec, 1927, p. 1) et, d'autre part, les municipalités et les citoyens touchés par les inondations. Ce qui ressort d'un tel événement, c'est la connivence entre l'industrie et le gouvernement provincial, ce dernier ne donnant jamais l'impression de vouloir défendre les individus touchés par l'inondation. La législation donne le droit aux entreprises d'inonder pour des fins industrielles. Le gouvernement se contente de fixer un niveau général des eaux (p. ex. 17,5 pieds) et laisse les parties à elles-mêmes.

D'ailleurs, la loi sanctionnée le premier avril 1927 porte un titre évocateur : *Loi concernant la fixation des indemnités exigibles à raison de l'élévation des eaux par les barrages à la Grande Décharge et à la Petite Décharge du lac Saint Jean* (Tremblay, 1979, p. 147). Plusieurs cultivateurs veulent une compensation pour les pertes subies. La « Commission du lac Saint Jean », nommée par le lieutenant-gouverneur, a pour premier mandat « de déterminer l'indemnité à laquelle ont droit les propriétaires des terrains inondés dans les cas où la compagnie n'a pas déjà acquis le droit de les inonder » (Tremblay, 1979, p. 149). La majorité d'entre eux ne recevront qu'une infime partie des montants qu'ils croyaient justes.

Ces incidents ont donc laissé dans la mémoire collective un sentiment de suspicion envers les grandes compagnies et le gouvernement provincial. Le droit d'expropriation à des fins industrielles est utilisé de manière abusive et laisse peu de place au droit du « public » sur sa propriété privée.

3.5. Le Saguenay oublié: nationalisation des années 1960.

Un État qui laisse aux compagnies privées la propriété et la gestion de leur réseau.

Lors de la nationalisation de l'électricité par le gouvernement libéral de Jean Lesage en 1962, René Lévesque, alors ministre des Richesses naturelles, laisse aux papetières (Price, Consol) et à l'Alcan la propriété privée de leur réseau respectif au Saguenay-Lac-Saint Jean. En agissant

de la sorte, le gouvernement du Québec confirme le pouvoir de ces entreprises privées sur le territoire du Saguenay-Lac-Saint-jean. Elles produisent 99 % de l'hydroélectricité dans la région. En leur accordant une si grande autonomie dans la mise en valeur des ressources publiques de la région, l'État poursuit une politique qui laisse l'initiative du développement entre les mains du grand capital. En cela, nous pourrions dire que le gouvernement perpétue un mode de gestion des ressources naturelles qui, dans des régions éloignées et relativement peu peuplées, n'a pas changé alors que le Québec tente de moderniser son économie.

4. QUELQUES QUESTIONS EN MARGE D'UN DÉLUGE

On pourrait affirmer que depuis les premiers contacts avec le Saguenay, il y a eu une continuité dans le mode de gestion des ressources naturelles (publiques) qu'on concède à des entreprises privées. Ces concessions se font sans qu'on se préoccupe de réinvestir les redevances dans le milieu ou de renouveler les ressources. [L']État laisse trop souvent les populations à elles-mêmes (structures sociales, politiques et culturelles). Dans toutes ces sphères de leurs activités, les régions doivent rapporter des redevances à l'État et des profits aux grandes entreprises. Cette vision de la mise en valeur des régions pose le problème constant de l'exploitation et du développement durable, de la centralisation et de la décentralisation.

Si les gouvernements doivent être critiqués pour leur laisser-aller dans la gestion des barrages et de l'eau, qu'advient-il lorsque certaines compagnies ne semblent plus avoir les **fonds nécessaires** pour entretenir convenablement leur réseau construit au début du siècle suivant des normes techniques qui gagneraient sans doute à être revues? La conjoncture économique d'alors pouvait permettre à ces entreprises d'investir dans de tels équipements, en est-il de même aujourd'hui? À voir l'état de certains barrages et de certaines digues en région, il serait sage de s'interroger sérieusement sur la capacité qu'ont certaines entreprises privées d'entretenir correctement leur réseau.

En approfondissant l'histoire de certaines industries dans la région, on pourrait croire que la situation économique les place dans une situation fort difficile. Par exemple, lorsque le prix de la tonne de papier s'est fixé pendant plusieurs années en dessous des coûts de production, comment a-t-on pu planifier l'entretien des barrages alors que les déficits s'accumulaient année après année ? Quelles ont été les stratégies pour vérifier, assurer l'entretien et les réparations qui pouvaient s'imposer sur de vieux barrages ou de vieilles digues ? Est-ce que des

compagnies ont pu choisir de retarder certaines réparations, leur **situation financière et la situation des marchés** étant trop difficiles ? Est-ce qu'il est possible, lorsque la valeur de la livre d'aluminium se situe au-dessous des coûts de production, qu'une compagnie puisse retarder les réparations de ses barrages ou de ses digues ? **De tels retards peuvent-ils mettre en péril la sécurité de la population** ? Le gouvernement n'a-t-il pas un rôle de fiduciaire qui lui permet de s'assurer que de telles situations ne puissent mettre en péril la sécurité des populations ? A-t-il joué ce rôle de façon satisfaisante au fil des ans pour s'assurer que de tels équipements soient entretenus convenablement ? Poser ces questions est légitime. Vérifier si de telles situations ont pu se produire s'impose.

De la même manière, à la suite des incidents de juillet 1996, il faut se demander si **les gouvernements** ont pu, eux-mêmes, retarder ou omettre, dans le passé, de construire certains aménagements de sécurité ou d'assurer certaines réparations qui pouvaient avoir un impact sur la sécurité, soit que les **fonds nécessaires** ne le permettaient pas ou que la volonté politique d'agir n'existait pas ?

Dans le cadre du mandat qui lui était conféré et dans les délais impartis, la Commission scientifique a pu répondre à plusieurs de ces questions qui montrent bien la nécessité d'une **gestion intégrée des ressources naturelles, en général, et de l'eau en particulier**⁷. Le déluge, s'il n'a duré que quelques jours, il s'est préparé, parce que depuis trop longtemps nos gouvernements ont laissé toutes leurs responsabilités aux entreprises privées, certaines compagnies et le gouvernement lui-même n'ayant pas assumé leur responsabilité en région. Cela n'est pas nouveau pour les « régionaux » du Saguenay-Lac-Saint-Jean qui savent bien que 99 % du réseau régional de production de l'électricité est entre les mains de l'entreprise privée. Le gouvernement empoche les redevances et se défile quant à ses responsabilités, particulièrement celles qui concernent la sécurité de la population.

7. Roger Nicolet *et al.*, *Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages*, Québec, Les Publications du Québec, 1997, p. 6.4 et 10.11. Voir en particulier le chapitre 5 qui porte sur le système juridique. Plusieurs éléments de cette structure juridique sont confirmés sur le plan historique à savoir qu'un système d'expropriation à des fins industrielles pose le problème difficile du type de partenariat que les gouvernements ont établis avec les grands investisseurs. Système qui a pu prévaloir pour des raisons historiques, mais qui n'a plus sa raison d'être dans une économie moderne.

CONCLUSION

Ce désastre peut nous permettre de comprendre que la situation du Québec dans le domaine de la gestion des eaux à des fins industrielles est pour le moins précaire. Lorsque la Commission Nicolet nous apprend que sur 10 000 ouvrages de retenues au Québec, 3 000 sont orphelins, cela a lieu d'inquiéter puisque la plupart de ces ouvrages n'ont pas été érigés hier. S'imposent pour le législateur, outre une modification profonde de la *Loi sur le régime des eaux*, des études sur les causes qui expliqueraient la situation présente.

Cette brève analyse permet de mieux comprendre comment les divers intervenants en sont venus à délaisser leur responsabilité dans la gestion des ressources naturelles avec les conséquences que cela a pu avoir sur la sécurité de la population. Cette toile de fond historique confirme, selon nous, que l'implantation des barrages a été effectuée de façon non intégrée, ce qui augmente d'autant les risques en cas d'accident (inondations de 1926, de 1928 et de 1996). L'histoire montre que nos gouvernements continuent de gérer les ressources naturelles, et en particulier l'eau utilisée à des fins industrielles, suivant les mêmes principes qui guidaient l'État lorsqu'il affermaient le Domaine du Roi au XVII^e et au XVIII^e siècles. L'État vendait la ressource à l'entreprise privée et laissait faire puisque c'était une région peu habitée. Les modes d'allocation des ressources naturelles et de perception des redevances liées à l'exploitation des ressources naturelles se sont perpétués depuis l'ouverture de la région à la colonisation. L'État laisse presque toute la latitude à l'entreprise privée, se préoccupant de percevoir les redevances (forêt, eau) pour les verser dans le fonds consolidé du gouvernement.

Sous ce rapport, les enseignements en matière de gestion de la forêt publique, secteur où les risques sont gérés de manière plus efficace, restent un exemple qui pourrait servir à définir une politique de gestion sécuritaire des eaux à des fins industrielles au Québec. Les situations de crise qui ont mené à l'abolition du système de concession traditionnelle des forêts en avril 1987 (Loi 150) pourraient aussi servir de balises à une gestion globale de la ressource «eau» à des fins industrielles et publiques tout en respectant l'aspect inhérent à la propriété privée des entreprises (Girard et Perron, 1995, p. 468). Suivant le nouveau régime de gestion de la forêt publique, l'État a le pouvoir et le devoir de reprendre en main l'aspect public de son domaine lorsqu'il le juge nécessaire. L'expertise développée dans la gestion de nos forêts (régime de concessions, mode de financement de la sécurité et de l'aménagement de la forêt) ouvre des pistes intéressantes pour le législateur.

Cette modernisation de la gestion des ressources publiques permettrait aux gouvernements et aux entreprises privées de redonner un espace juridique indispensable aux aspects du droit public qui sous-tendent la nécessaire place que la sécurité des populations doit prendre dans le système de nos institutions politiques modernes.

Le dossier des redevances doit aussi être repensé. Il a fallu attendre la fin des années 1950 pour que les gouvernements des provinces se donnent des systèmes de revenus efficaces. Avec la taxation directe et l'impôt sur les revenus, les provinces ont désormais des recettes suffisantes pour être considérées comme des États modernes dans leurs sphères de juridiction. Le temps est donc venu pour les gouvernements de lever le voile sur les redevances perçues sur les ressources naturelles publiques, lesquelles représentent une part dérisoire du budget de l'État. Ces redevances devraient servir à assurer le renouvellement des ressources et la gestion sécuritaire de certains équipements nécessaires à la mise en valeur de telles ressources sur le territoire régional.

Il serait intéressant aussi d'ouvrir un programme de recherche sur les catastrophes qui obligerait les chercheurs à se pencher sur l'histoire du climat et surtout sur l'histoire des microclimats. La dendrochronologie permettra sans doute de découvrir les cycles de croissance sur la longue durée et les cycles de maladie (p. ex.: tordeuse de bourgeon, Groupe de recherche sur la forêt boréale, UQAC). Ainsi, les recherches du Bedford Institute of Oceanography de Halifax qui étudient les fonds marins du Saguenay ont mis au jour un grand désastre naturel causé par l'homme: celui de la pollution par les entreprises industrielles qui déversent depuis près d'un siècle des polluants. La dépollution des cours d'eau (comme la dépollution atmosphérique) est un signe que, sous plusieurs aspects, l'État, dans certains secteurs, commence à se préoccuper de prévention et cherche à apporter des correctifs. Enfin, il reste à mieux connaître dans notre histoire jusqu'à quel point les municipalités québécoises, dans une volonté de se développer à tout prix, courent les antichambres de promoteurs débridés. Que d'exemples pourrait-on encore fournir de l'incapacité flagrante des administrations municipales à respecter certaines normes élémentaires de sécurité! Le seul secteur où les municipalités ont acquis une certaine expertise semble être celui de la gestion de l'eau courante et des égouts. Cette histoire du rôle des municipalités dans l'implantation de tels systèmes illustre encore là une lutte entre promoteurs privés et administrations publiques (municipales, provinciales ou fédérale).

Le véritable débat, croyons-nous, est celui de voir nos gouvernements moderniser leur gestion de la chose publique. Plusieurs grandes entreprises semblent prêtes à prendre certains virages. D'autres sont

hélas! incapables de s'adapter à la nouvelle réalité économique. Les populations locales sont de plus en plus averties, bien qu'elles découvrent que leur pouvoir « public » est dilué systématiquement dans des dynamiques politiques fermées aux débats sur le sujet. Il reste à l'État un défi redéfinir cet espace public. À défaut de quoi, les populations multiplieront les recours collectifs afin d'obtenir droit de cité. Le rapport de la Commission Nicolet donne un espoir. Qu'en adviendra-t-il ?

ANNEXE I
LES GRANDES ÉTAPES DU DÉVELOPPEMENT -
HISTOIRE DU SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN

	Secteurs clés	Gestion	Intervenants	Catastrophes (inventaire sommaire)
Première étape 1535-1842 Le Saguenay autochtone et le « Domaine du Roi »	- Pêche (xv^e siècle) - Fourrures (1652) - Création du « Domaine du Roi »	- Entreprise privée - Grandes entreprises privées (location d'un territoire réservé au commerce des fourrures)	- Pêcheurs basques, français et espagnols - Capitalistes et employés des postes - Illnu/Montagnais	- Diminution des baleines (1630) - Tremblement de terre (1663), magnitude : 7,0 (5 février) - Diminution des animaux à fourrure (1695-1720) - Feux de forêt (1732, 1733)
Deuxième étape 1842-1896 Le système agroforestier	- Pins (1840-1870) - Sapins et épinettes à 1896	- Grandes entreprises privées 1 Price (location de territoires réservés à la coupe du bois)	- Agriculteurs-forestiers - Sous-contractants	- Feux de forêt (1846, 1870)
Troisième étape 1896-1960 L'industrialisation	- Sapins et épinettes - Chutes /lacs et rivières	- Grandes entreprises privées /Price, Dubuc, etc. / Alcan	- Travailleurs spécialisés et syndiqués - Grands capitalistes externes	- Inondations (1926, 1928, 1942) - Tremblement de terre (16^e mars 1925, magnitude: 6,7)
Quatrième étape 1960 à nos jours La postindustrialisation	- États / Éducation / Santé - Forêt Hydroélectricité I aluminium	- État 1 acteur économique - Impôt et taxes - Gestion des ressources naturelles laissée aux entreprises privées 1 droits versés au gouvernement	- Travailleurs spécialisés - Fonctionnaires - PME - Commerçants	- Glissement de terrain (St-Jean-Vianney, 1971) - Tremblement de terre (1988, magnitude: 6) - Inondations (juillet 1996) - Tordeuse de bourgeons (1975-1988)

BIBLIOGRAPHIE

- ALCAN. Site Internet, <http://www.energie.alcan.com/>
- ANNUAIRE DES COMTÉS DE CHICOUTIMI ET DU LAC-SAINT-JEAN(1927). Chicoutimi,
Éd. Le Progrès du Saguenay.
- ANNUAIRE STATISTIQUE DE QUÉBEC(1927). Province de Québec, 14e année, Québec.
- ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC. Chicoutimi, *Progrès du Saguenay*, 14 mai 1927,
Progrès du Saguenay, 6 décembre 1934.
- DUKE. Site Internet. <http://www.duke-energy.com/lakelevel/>
- BULLETIN DES AGRICULTEURS(1933). 19 Janvier.
- FONDS DE LA SOCIÉTÉ HISTORIQUE DU SAGUENAY (1928). *Documents relatifs à l'inondation de mai juin 1928*, n° 1417, 2, Archives nationales du Québec, Chicoutimi.
- GIRARD, Camil et Normand PERRON (1995). *Histoire du Saguenay-Lac-Saint-jean*, Québec, INRS/IQRC et Les Presses de l'Université Laval.
- GROUPE DE RECHERCHE SUR L'HISTOIRE.
Site Internet, <http://www.ugac.quebec.ca/dsh/grh/>
- ILNU. Site Internet, <http://www.autochtones.com/>
- JENKINS, J.T.(1971). *A History of the Whale Fisheries*, New York, Kennitit Press.
- LORD, Guy (sous la dir. de) [1977]. *Le droit québécois de l'eau*, Centre de recherche en droit public, Université de Montréal, Québec, Ministère des Richesses naturelles.
- MINVILLE, Esdras (1944). *La forêt*, Montréal, Éditions Fides.
- NICOLET, Roger *et al.* (1997). *Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages*, Québec.
- OURY Dom Guy (1978). *Mère Marie de l'Incarnation. Correspondance*, Solesmes.
- POMERLEAU, Gervais (1996). *Saint-Jean -Vianney village englouti*, Montréal, Humanitas.
- RELATIONS DES JÉSUITES (1611-1636, 1972). *Relation de ce qui s'est passé en la Nouvelle France svr le grand fleuve de S. Lavrens en l'année 1634, t.1*, Montréal, Éditions du jour.
- SWANTON, John R. (1952). « The Indian Tribes of North America », Washington, Smithsonian Institution, Bulletin n° 14.
- MANUEL DES INDIENS DU CANADA (1915). Ottawa, Imprimeur du Roi.
- TREMBLAY, Victor (1979). *La tragédie du Lac-SaintJean*, Chicoutimi, Éditions Science Moderne.
- TREMBLAY, Victor (1984). *Histoire du Saguenay depuis les origines jusqu'à 1870*, 4e éd., Chicoutimi, Librairie régionale inc.

Les auteurs

Denis Bourque est avocat. Il est titulaire d'un doctorat en droit et professeur à l'Université du Québec à Chicoutimi. Il y enseigne notamment le droit de l'environnement et le droit des administrations publiques. Il a été membre de plusieurs commissions d'évaluation environnementales ainsi que membre du conseil d'administration de diverses personnes morales de droit public (CLSC, universités et organismes régionaux). Il est l'auteur de nombreuses publications dont l'ouvrage intitulé *L'énergie nucléaire et le droit* (les autorisations, l'environnement, les contrôles judiciaires et politiques), Montréal, Les Éditions Yvon Blais inc., 1990).

Pierre Cazalis a mené une double carrière professionnelle au terme de ses études en droit et en sciences économiques, à l'Université de Toulouse, et en géographie, à l'Université Laval. D'abord, comme professeur et chercheur en aménagement du territoire à l'Université de Sherbrooke (1960-1965), puis à l'Université Laval (1965-1969). Ensuite, comme administrateur: il a été successivement secrétaire général (fondateur) du Conseil des Universités du Québec (1969-1974), vice-président à la planification, puis vice-président exécutif du réseau de l'Université du Québec (1974-1983), président-directeur général de la SEREQ (1983/1986), directeur (fondateur) du Centre de recherche sur l'enseignement supérieur (1986-1989), directeur du FORUM-ENAP (1989-1997). Il agit aujourd'hui à titre de coordonnateur général de l'Institut de gestion et leadership universitaire, chargé de la formation ou du perfectionnement des dirigeants universitaires, au sein de l'Organisation universitaire interaméricaine (OUI) qui regroupe 400 universités des trois Amériques et a son siège à Québec.

Mgr jean-Guy Couture est le septième évêque du diocèse de Chicoutimi et ce, depuis 1979. Il a fait ses études au Petit puis au Grand Séminaire de Québec. Licencié en théologie de l'Université Laval, il a été ordonné prêtre le 30 mai 1953. Il a obtenu la licence ès sciences de la même université en 1959. Après son ordination, il a été professeur de mathématiques et de chimie puis procureur au Petit Séminaire de Saint-Georges de Beauce, procureur diocésain adjoint à l'archevêché de Québec et ensuite directeur du Service de l'administration financière du diocèse de Québec. Il a été nommé évêque de Hauterive le 15 août 1975. Sa devise est: Charité, joie, Paix.

Jules Dufour détient un doctorat (Ph.D.) en géographie de l'Université Laval. Il enseigne à l'Université du Québec à Chicoutimi depuis 1971. Ses travaux de recherche sur l'utilisation durable des ressources naturelles ont été menés au Québec, au Mexique et en Amérique centrale. En outre, il a effectué des stages à Paris, à Genève et à New York. Il a été membre de plusieurs commissions d'enquête reliées à des problèmes environnementaux.

Christiane Gagnon possède un Ph.D. de l'Université de Montréal et un postdoctorat de l'Université de Sydney. Elle est professeure à l'Université du Québec à Chicoutimi depuis 1991. Ses travaux de recherche portent principalement sur l'évaluation des impacts sociaux, le développement local viable, la planification territoriale et l'aménagement du territoire.

Camil Girard, historien, diplômé de la Sorbonne (doctorat 1982) et de l'University of Western Ontario (M.A., 1976), enseigne à l'Université du Québec à Chicoutimi où il anime le Groupe de recherche sur l'histoire (GRH). Ses recherches portent sur l'histoire régionale, les questions autochtones et les cultures rurales et marginales. Coauteur de *l'Histoire du Saguenay-Lac-Saint-jean* (IQRC/PUL, 1995), il vient de publier *Culture et dynamique interculturelle* (J CL, 1997), document préparé dans le cadre des travaux de la Commission royale sur les peuples autochtones du Canada. Il a présenté un rapport remarqué devant les membres de la Commission Nicolet lors de leurs audiences dans la région à la suite du déluge. Pour plus d'information sur l'auteur et les diverses contributions du GRH, voir le site: <http://www.ugac.quebec.ca/dsh/grh>. Courriel : c2girard@ugac.quebec.ca

Gilles Lalande a obtenu un doctorat (Ph.D.) en psychologie de l'Université de Montréal en 1982. Après plusieurs années de pratique professionnelle et d'enseignement universitaire, il occupe depuis 1991 un poste de professeur de psychologie clinique à l'Université du Québec à

Chicoutimi. Il s'est particulièrement intéressé aux champs de l'intervention thérapeutique et de la psychogérontologie. Ses activités de recherche ont porté sur les méthodes d'intervention, la relation d'aide, l'autonomie et l'adaptation des personnes âgées et les processus et déterminants de l'adaptation à des stress extrêmes. Il est membre de l'Ordre des psychologues du Québec et psychothérapeute. Il est activement engagé dans la formation professionnelle des psychologues et futurs psychologues. Il est coauteur et responsable de la série de documents de formation intitulée « Entrevues de relation d'aide ». Il a réalisé, dans le cadre du présent ouvrage, plusieurs entrevues avec les sinistrés des inondations du Saguenay.

Ghislaine Larouche est assistante de recherche à la Chaire d'enseignement et de recherche interethniques et interculturels (CERII). Elle détient un baccalauréat en psychologie de l'Université du Québec à Chicoutimi et elle y poursuit actuellement sa maîtrise en études régionales où son principal intérêt de recherche réside dans l'évolution des relations entre les Québécois et les néo-Québécois.

Gilles-H. Lemieux est professeur-chercheur au Département des sciences humaines de l'Université du Québec à Chicoutimi depuis 1975. Il est directeur du Laboratoire de télédétection et de la station de réception satellitaire STAR/IMSAT. Il a obtenu en 1964 un baccalauréat ès arts et, en 1967, une licence ès lettres en géographie de l'Université Laval. Poursuivant des études en développement des ressources et en géographie, il a obtenu en 1969 une maîtrise ès sciences à l'Institut interaméricain des sciences agricoles de Turrialba au Costa Rica et, en 1975, un doctorat en géographie (Ph.D.) de l'Université de Calgary. De 1973 à 1975, il a été professeur invité au Département de géographie de l'Université de la Saskatchewan à Saskatoon. Ses principaux travaux de recherche touchent la cartographie et la gestion des ressources naturelles (utilisation du sol, conservation, bleuetières, forêt boréale, eau, neige et feux de forêt) au Québec, au Canada, au Burkina Faso, au Costa Rica, en Russie et en Chine à l'aide de la télédétection.

Danielle Maltais détient un doctorat en sciences humaines appliquées de l'Université de Montréal. Elle a travaillé en santé publique pendant dix ans avant d'enseigner en travail social à l'Université du Québec à Chicoutimi. Ses intérêts de recherche portent sur les liens existant entre l'environnement construit et les comportements des aînés et les conséquences des catastrophes sur la santé des individus. Elle assume présentement la coordination du programme de recherche sur les inondations de juillet 1996 de l'UQAC et est responsable du volet psychosocial.

Christian Morency est bachelier en science politique: relations internationales de l'Université du Québec à Montréal. Il est étudiant à la maîtrise en études régionales à l'Université du Québec à Chicoutimi (mémoire en cours). Ses champs d'intérêt sont les nouvelles technologies de l'information et de la communication, les mouvements sociaux, les actions collectives et l'analyse de l'État.

Roger Nicolet a effectué ses études de génie et de sciences appliquées à Zurich et à Montréal. Il a été associé à plusieurs dossiers de grande envergure tels que la Place Bonaventure, la Tour du CN à Toronto, le Centre de commerce de Beyrouth et la Tour de Téhéran. Il est membre de plusieurs associations professionnelles, a reçu de nombreuses distinctions et a présidé plusieurs activités communautaires. Il a été président de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages.

Thierry C. Pauchant est professeur titulaire en management à l'École des Hautes Études commerciales (HEC) de Montréal où il est co-fondateur et directeur adjoint du Groupe pour l'éducation et la recherche sur le management et l'écologie (GERME). Auteur et coauteur d'une centaine de publications, dont les livres *La gestion des crises et des paradoxes* et *La quête du sens*.

Marc-Urbain Proulx, titulaire d'un doctorat en économie régionale, enseigne à l'Université du Québec à Chicoutimi depuis 1988. Il possède à son actif plusieurs articles scientifiques, quelques ouvrages individuels et plusieurs ouvrages collectifs, notamment *Le Phénomène régional au Québec* édité par les Presses de l'Université du Québec.

Suzie Robichaud, détentrice d'un doctorat en science politique de l'Université Laval, est professeure au Département des sciences humaines de l'Université du Québec à Chicoutimi depuis 1992 et assure la direction des études de deuxième cycle en intervention sociale. Ses travaux de recherche portent principalement sur les mouvements sociaux et les enjeux politiques qui y sont associés, et, depuis deux ans, elle travaille également sur les effets psychosociaux des désastres naturels. Elle a publié plusieurs articles dans des revues scientifiques européennes et québécoises et vient de faire paraître un ouvrage intitulé *Le Bénévolat: Entre le cœur et la raison*.

Anne Simard travaille comme assistante de recherche à l'Université du Québec à Chicoutimi avec Danielle Maltais et Suzanne Robichaud, professeures-chercheuses. Ses principales recherches portent sur les

effets des désastres sur la santé des individus; les problèmes de relocalisation des personnes touchées par ce type de phénomène; la formation des intervenants travaillant auprès des personnes âgées dans les centres d'hébergement privés ainsi que la redynamisation des petites communautés.

Gervais Tremblay est diplômé en histoire de l'Université du Québec à Chicoutimi. Il étudie présentement à la maîtrise en études régionales (mémoire effectué au sein de l'Institut interuniversitaire de recherches sur les populations) et il est assistant de recherche au sein du Groupe de recherche sur l'histoire. Il collabore à divers ouvrages et articles sur l'histoire régionale.

Postface

La prévention

des catastrophes naturelles
Contribution à la mise au point
d'un système efficace

Jules Dufour

Université du Québec à Chicoutimi

La catastrophe de juillet 1996, à l'instar de tous les accidents tragiques qui affectent l'humanité, nous invite à revoir le système général d'évaluation des risques liés aux crues et aux inondations dont nous disposons au Québec et à déployer les moyens préventifs nécessaires pour rendre encore plus sécuritaires les établissements humains. Même si la population en général et les administrations responsables de cet aspect du développement tirent, à chaque fois, de ces événements les leçons qui s'imposent et cherchent à modifier, en conséquence, le système de prévention des catastrophes, il n'en demeure pas moins que, bien souvent, les bonnes intentions se transforment rapidement en souhaits et, plus tard, sont noyées dans le travail quotidien de la gestion du domaine public. Il importe, par conséquent, de se doter d'un mécanisme de rappel, à tous les échelons, pour ne pas oublier et pour appliquer les mesures appropriées.

Ce dernier texte est le fruit d'une réflexion sur la mise au point d'un système efficace de prévention des catastrophes au Québec. On doit procéder à une analyse fine des facteurs de risques dans tous les secteurs de l'activité humaine. Celle des facteurs aggravants relatifs aux inondations, dans le Sud du Québec, est indispensable et permet de mieux comprendre la nature et l'ampleur des tâches à accomplir.

1. LE BILAN ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES CATASTROPHES

Le bilan économique et social des catastrophes « naturelles » dans le monde est très lourd et a tendance à s'alourdir. Il est donc extrêmement important de ne négliger aucun effort pour se préparer à y faire face et, ainsi, à en atténuer les conséquences. En effet, au cours des années 1970 et 1980, ces catastrophes ont fait près de trois millions de morts et plus de 820 millions de victimes. Le bilan des années 1990 sera également très sombre sur ce plan. Selon les données de la Croix-Rouge publiées en 1995, on estime qu'entre 1969 et 1993 les catastrophes naturelles ont fait en moyenne, à chaque année, 144 000 morts, 46 000 blessés, 120 millions de sinistrés et 4 600 000 de sans-abri (Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1995, p. 103).

Depuis 1949, les 17 plus grands désastres ont tué plus de 10 000 personnes chacun. Deux cas sont cités, au Bangladesh et en Chine, où des désastres ont fait chacun plus de 250 000 victimes. Selon Burton et al. (1978), cités par Smith (1993), on estimait qu'à la fin des années 1970 les catastrophes naturelles coûtaient plus de 40 milliards de dollars par année à l'économie mondiale dont 25 milliards en pertes matérielles et 15 milliards pour l'application de mesures de restauration et de mitigation. On notait qu'en moyenne elles causaient la mort de 250 000 personnes par année. Ce sont, en ordre décroissant, les inondations, les ouragans et les tremblements de terre qui sont les plus destructeurs, étant à l'origine des deux tiers de tous les dommages observés et des pertes de vies humaines à l'échelle mondiale. Cette estimation est corroborée par la Croix-Rouge.

De plus, on relève que les impacts économiques et sociaux des catastrophes naturelles observées dans les pays industrialisés diffèrent nettement de ceux qui prévalent dans les pays en développement. En effet, 90 du total des pertes de vies humaines dues aux catastrophes naturelles à l'échelle mondiale se produisent dans les pays pauvres, étant donné la plus grande vulnérabilité des populations, des effectifs plus élevés de même que des plus fortes concentrations urbaines. On n'a qu'à penser ici à la zone urbanisée de Mexico, à celle du Caire et aux mégalofoles brésiliennes et indiennes. On constate, en effet, que les catastrophes font chacune en moyenne plus de 3 000 victimes dans les pays pauvres, tandis qu'elles en font 500 dans les pays industrialisés. En comparaison, les conflits armés, étant des catastrophes causées par l'homme, ont fait plus de 175 000 morts en 1992, 285 000 en 1993 et, pour le seul continent africain, entre 330 000 et 630 000 en 1994.

2. LES FACTEURS AGGRAVANTS

La prévention des catastrophes naturelles, c'est-à-dire une préparation appropriée pour faire face au pire scénario, est éminemment une opération politique. C'est un processus par lequel une société sait ordonner son territoire, gérer ses ressources et développer ses activités de production en ayant bien évalué dans le temps et dans l'espace les risques liés aux comportements exacerbés de la nature. Il s'agit d'un processus complexe que les sociétés postindustrielles ont encore du mal à bien saisir et à maîtriser. Cette situation est due à plusieurs facteurs que nous nous proposons d'évoquer ici brièvement.

2.1. L'héritage du passé

Ce premier facteur, c'est-à-dire les modes de répartition spatiale de l'habitat humain, est l'habitat fixé qu'il est bien difficile, voire impossible, de délocaliser. Les vieux noyaux urbains sont souvent les plus vulnérables, car ils ont été mis en place à un moment où l'accès à de nouvelles terres exigeait de s'établir près des cours d'eau ou sur des sites de confluence.

Les vieux noyaux urbains de Chicoutimi et de La Baie mis en place au XIX^e siècle sur le cours inférieur et sur les deltas des rivières Chicoutimi, à Mars et Ha! Ha! se trouvaient dans une situation à risques élevés en cas de rupture ou de débordement de barrages. Nous étions depuis longtemps préoccupés par les scénarios de rupture définis pour la rivière Chicoutimi et les événements de juillet 1996 sont venus confirmer nos appréhensions.

2.2. La spéculation foncière

Le second facteur est la spéculation ou la monopolisation foncière. Ce phénomène est très répandu et peut être à l'origine de choix de localisation d'établissements sur des sites à risques élevés, sites en soi fragiles, sur des versants non stabilisés ou localisés trop près d'un talus de terrasses escarpé, d'une berge de rivière ou très souvent carrément à l'intérieur des limites de la plaine d'inondation. Nous avons constaté combien ce facteur a aggravé les dommages matériels dans les municipalités de Laterrière et de Lac-Kénogami.

Dans une société comme la nôtre, dans laquelle les forces du marché dictent la conduite des décideurs politiques, il ne faut pas se surprendre que ce processus continue de prévaloir. On ne peut que rester perplexe et se dire à quoi bon évaluer de manière systématique et contrôlée, connaître leur incidence précise dans l'espace, quand les données connues ont si peu de

poids lorsque vient le temps de prendre des décisions. Il n'est pas étonnant que, dans le rapport final de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages, nous ayons recommandé au gouvernement de rendre désormais les municipalités responsables de leurs propres décisions, c'est-à-dire des décisions qu'elles prennent en sachant très bien qu'en agissant de la sorte elles font courir un danger à la population qu'elles ont le devoir de protéger.

2.3. La perception des catastrophes

Un troisième facteur non négligeable est la perception générale largement répandue que les catastrophes n'arrivent qu'ailleurs et qu'on est à l'abri des menaces que posent constamment les forces internes et externes de la Terre.

Cette perception comporte deux effets pervers : l'indifférence et la passivité. On ne prend pas au sérieux la gravité des risques que l'on court ou que l'on fait courir à d'autres et ainsi on ne se prépare pas à faire face au pire scénario. Le comportement du gouvernement, des municipalités et des sinistrés après le déluge illustre très bien ce fait. Même si les ouvrages de retenue qui furent reconstruits répondent à des normes qui tiennent compte d'une CMP recalculée avec un design plus sécuritaire, même si on sait pertinemment qu'il ne faut pas autoriser la construction à l'intérieur d'une plaine d'inondation, même si on vient tout juste de vivre un traumatisme, on reconstruit les habitations et les infrastructures sur les mêmes sites. Je pense ici au quartier résidentiel installé sur le lobe d'un méandre de la rivière Chicoutimi, le long du chemin de la Batture à Laterrière. Je pense aussi au quartier à vocation résidentielle, industrielle et de services qui étrangle encore la rivière à Mars, à La Baie.

Selon Smith (1992, p. 68), « many people are unaware that they live in hazardous location and individual perceptions tend to underestimate low-probability events relative to the more frequent hazards ».

Une perception juste et une évaluation des risques appropriée permettraient de donner un caractère politique aux travaux entourant la gestion préventive des catastrophes. Cet élément pourrait dorénavant faire partie du programme politique des candidats.

2.4. La priorité donnée à la prévention

Un quatrième facteur réside dans l'attitude des municipalités à l'égard des risques liés aux catastrophes naturelles en général et, en particulier, en ce qui concerne la priorité accordée à la préparation collective que commandent des sinistres de cette nature.

En effet, comme l'écrit Smith (1992, p. 67), « dealing with hazards affects many aspects of life and often conflicts with other community aims. In other words, hazards have to take their place alongside all other everyday problems requiring solution ». Il ajoute : « Unless a recent disaster has been experienced, natural hazards are not rated highly by residents or political decision-makers compared with other social problems such as inflation, unemployment and crime. »

À Jonquière, le maire nous a confié, lors des audiences publiques tenues en septembre 1996, que cet élément se trouvait au dix-septième rang des préoccupations de la Ville. À Larouche, le maire nous a avoué qu'il ne connaissait pas les plans d'urgence de sa municipalité.

3. LES ÉLÉMENTS D'UNE GESTION PRÉVENTIVE DES CATASTROPHES

3.1. L'acquisition des connaissances concernant les risques liés aux catastrophes naturelles

Les connaissances scientifiques relatives aux risques liés aux catastrophes naturelles, à leurs causes et aux moyens requis pour en diminuer les effets destructeurs sont nombreuses et mises à la portée des responsables des gouvernements et des services de protection civile. Elles sont là pour aider à bâtir un système de prévention efficace. Il ne s'agit que d'assurer leur diffusion et leur incorporation à l'intérieur de ces systèmes. Ces connaissances permettent de comprendre la dynamique interne et externe de la biosphère, de connaître la nature des mouvements naturels et probables de la matière et de l'énergie et leur ampleur, c'est-à-dire les paroxysmes.

Cependant, on constate que ces connaissances sont dispersées, éclatées à l'intérieur des différents systèmes du savoir humain. Il serait, sur ce plan, fort souhaitable de créer, au Québec, un centre de recherche et d'expertise qui aurait la fonction d'acquérir et de traiter ces connaissances et de les mettre à la disposition de tous les décideurs et responsables. Il en a d'ailleurs été question lors des travaux de la Commission Nicolet.

3.2. La compréhension des données

Les nombreuses données scientifiques peuvent exister, mais elles sont inutiles si elles ne sont pas largement diffusées et comprises par la population. Il est essentiel, sur ce plan, que cet ensemble de données soit, d'une manière

ou d'une autre, incorporé formellement à l'intérieur des activités d'apprentissage de tous les ordres d'enseignement.

3.3. L'intégration des données scientifiques dans le processus de décision politique

La sécurité des populations face aux menaces posées par les soubresauts de la Terre et du climat doit être assurée au même titre que la sécurité alimentaire, la sécurité économique et la sécurité sociale. Cet élément doit aussi faire partie des programmes politiques et figurer dans les politiques et plans de développement économiques.

Cette intégration doit s'effectuer à tous les échelons, celui du gouvernement national ou central, des gouvernements provinciaux et régionaux, et des municipalités locales.

4. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

- 1. Qu'un centre de recherche et d'expertise soit créé en vue de recueillir et de traiter les données concernant les catastrophes naturelles et technologiques et les mettre à la disposition des responsables à tous les échelons de gouvernement;*
- 2. que des enseignements sur l'évaluation des risques liés aux catastrophes naturelles et technologiques soient conçus et intégrés aux programmes existants dans tous les ordres d'enseignement;*
- 3. que toutes les régions du Québec se dotent d'une expertise dans ce domaine qui soit mise à la disposition des MRC et des municipalités.*

BIBLIOGRAPHIE

DUFOUK J. (dir.) [1997]. *Le déluge du Saguenay. Les premiers résultats du programme de recherche du GRIR à l'Université du Québec à Chicoutimi*. Actes du colloque tenu dans les cadres du 65^e Congrès annuel de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences (ACFAS), Université du Québec à Trois-Rivières, 13 mai 1997; Université du Québec à Chicoutimi, Publication du GRIR, décembre 1997.

FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES SOCIÉTÉS DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT ROUGE (1995). *Rapport sur les catastrophes dans le monde 1995*, 154 p.

NICOLET, R., L. Roy, R. ARES, J. DUFOUR G. MARINIER et G. MORIN (1997). *Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages*, Montréal, janvier, 400 pages avec annexes.

SMITH, K. (1992). *Environmental Hazards*, New York, Routledge, 310 p.



© 1998 – Presses de l'Université du Québec

Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec G1V 2M2 • Tél. : (418) 657-4399 – www.puq.ca
Tiré : *Une région dans la turbulence*, Sous la direction de Marc-Urbain Proulx, ISBN 2-7605-1003-4 • D1003N

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