

Révolution ou mot à la mode : représentation et instrumentation de la résilience en gestion de crise

Par Julie-Maude Normandin, doctorante à l'ENAP
Julie-Maude.Normandin@enap.ca

Abstract

Alors que les conséquences financières des crises ne cessent d'augmenter, la gestion de crise occupe une place grandissante dans le discours des autorités publiques. Plusieurs gouvernements ont récemment adopté une approche basée sur la résilience qui vise à réduire la vulnérabilité des systèmes, à s'adapter aux changements et à se préparer à mieux faire face aux crises (désastres naturels, accidents technologiques, actes malveillants, etc.). Selon certains, la résilience entraîne des changements importants, car elle propose une approche systémique et à long terme pour aborder les facteurs de vulnérabilité. Un courant plus critique considère toutefois que ce concept favorise une vision incrémentale au détriment de remises en question plus profondes. Pour d'autres, la résilience n'est qu'un changement cosmétique. Mais quand est-il sur le terrain ? Quelle est la représentation de la résilience et quels sont les instruments utilisés par les acteurs participant à la formation de l'action publique en gestion de crise ?

Pour répondre à ces questions, nous avons réalisé une étude de cas sur l'action publique en résilience au sein de l'infrastructure essentielle électrique au Québec. Le cadre d'analyse intègre l'étude des fondements cognitifs de l'action publique que sont les représentations des acteurs, l'analyse des intérêts des acteurs, ainsi que les instruments de politique développés en tant que dispositif organisant les rapports sociaux entre les acteurs. La collecte de données repose sur une recherche documentaire (commission parlementaire, site web, rapports) et des entrevues semi-dirigées auprès d'acteurs engagés dans le secteur de la sécurité civile dans le secteur énergétique ou plus largement. Jusqu'à présent, peu d'études empiriques ont porté sur la mise en œuvre de la résilience, encore moins au Canada. Cette recherche vient en partie combler ce vide de connaissances.

Mots clés : Résilience, infrastructure essentielle, gestion de crise, action publique

Communication Conférence annuelle de l'Association canadienne des programmes en administration publique, 16 mai 2016

Pour faire face au nombre grandissant de crises qui entraînent des coûts de plus en plus importants (Albrito, 2013), les gouvernements et organisations internationales (ISDR, 2011) adoptent depuis une dizaine d'années des politiques dont l'objectif est de développer la résilience. Le Canada s'inscrit dans ce courant alors que le ministère fédéral de la Sécurité publique (2014) a adopté un plan d'action 2014-2017 afin de renforcer la résilience des infrastructures essentielles, le gouvernement québécois s'est doté de sa première politique de sécurité civile nommée *Vers une société québécoise plus résilience aux catastrophes* (Ministère de la Sécurité publique, 2014) et que la ville de Montréal fait partie de l'initiative de la Fondation Rockefeller des 100 Villes résilientes à travers le monde.

Selon les premières conceptions théoriques en gestion de crise, la résilience consiste en « la capacité de faire face à des dangers imprévus après qu'ils se soient manifestés » (Wildavsky, 1988, p. 77, notre traduction), et ce, en complémentarité avec des stratégies *d'évitement et d'anticipation* pour des risques prévisibles et documentés. Depuis, les attributs de la résilience se sont multipliés alors qu'on l'associe aux notions d'adaptabilité (Stark, 2014), de transformation (Pelling, 2010), de robustesse et rapidité de retour à la normale (Bruneau et al., 2003) aussi bien que de conservatisme et de statu quo (MacKinnon & Derickson, 2013; Sudmeier-Rieux, 2014). Cette absence de consensus s'explique notamment par la grande variété de définitions développées suivant plusieurs écoles de pensée (De Bruijne, Boin, & Van Eeten, 2010), au point où la résilience pourrait devenir un *buzzword* ou mot à la mode (Brassett & Vaughan-Williams, 2015; Stumpp, 2013) délaissé par les autorités publiques en faveur d'un concept plus intégrateur malgré l'apport des travaux empiriques sur les facteurs de résilience (Somers, 2009 2014, Gittell, 2008).

L'objectif de cette analyse est de mieux comprendre le concept de la résilience tel que perçu par les acteurs chargés de sa mise en œuvre. Pour ce faire, nous identifierons la représentation de la résilience et les instruments utilisés par ceux participant à la formation de l'action publique en gestion de crise au sein de l'infrastructure de l'électricité au Québec. Ce papier présente les résultats préliminaires de cette étude de cas. Dans un premier temps, nous décrivons l'infrastructure de l'électricité ainsi que les acteurs qui la composent en matière de gestion de crise. Dans un deuxième temps, nous présentons le cadre théorique de notre analyse en action publique en identifiant les enjeux particuliers à la gestion de crise et à la résilience. Dans un

troisième temps, nous démontrons comment la résilience s'articule d'une façon particulière dans cette infrastructure, et les questions que cela soulève.

1. Description de l'infrastructure essentielle à travers ses principaux acteurs

Le concept d'infrastructure essentielle décrit un ensemble d'organisations, d'institutions, de réseaux de distribution et de systèmes, interdépendant des uns des autres, fournissant un flot continu de biens et de services essentiels pour la défense du pays, le fonctionnement de l'économie ainsi que la santé, le bien-être et la sécurité des citoyens (Michel-Kerjan, 2003). Autrement dit, ces infrastructures sont les secteurs névralgiques nécessaires au bon fonctionnement de la société comme les télécommunications et les réseaux de transports. À travers leurs politiques, les États identifient leurs infrastructures essentielles en fonction de critères généralement implicites. Au Canada, dix infrastructures ont été identifiées, dont celle de l'énergie. Ce secteur est cependant fréquemment subdivisé en fonction de différentes sources d'énergie qui entretiennent peu d'interdépendances entre elles, ce qui explique que nous nous concentrons uniquement sur l'infrastructure de l'électricité.

Cette section décrit succinctement les principaux acteurs influençant la résilience de cette infrastructure afin de permettre par la suite une analyse plus détaillée des représentations et des instruments de l'action publique.

Le *North American Electric Reliability Corporation* (NERC) est une organisation internationale à but non lucratif ayant pour mission d'établir et de faire appliquer des normes de fiabilité sur le transport de l'électricité aux États-Unis, au Canada et dans une partie du Mexique. Créé en 1968 à la suite d'une panne importante d'électricité, cet organisme d'autorégulation regroupe des membres de l'industrie de l'électricité, des représentants des gouvernements ainsi que des organisations représentant des consommateurs. À la suite de la panne d'électricité de 2003 ayant touché le nord-est de l'Amérique du Nord et du rapport qui a suivi cet événement, un changement législatif américain a transformé les normes d'autorégulation volontaires du NERC en mesures obligatoires en fonction du *Energy Policy Act* de 2005. Le Québec a également emboîté le pas dans cette transformation. La Régie de l'Énergie du Québec a signé une entente en 2009 avec le NERC et le *Northeast Power Coordinating Council* afin de mettre en place un régime

Communication Conférence annuelle de l'Association canadienne des programmes en administration publique, 16 mai 2016

obligatoire de normes de fiabilité et un programme de surveillance sur la base de modifications législatives adoptées par l'Assemblée nationale en 2006.

Le *Northeast Power Coordinating Council* est l'une des huit entités régionales du NERC responsable de l'élaboration de normes régionales de fiabilité et de l'évaluation de la conformité sur la base des pouvoirs qui lui sont délégués. Créé en 1966, le NPCC couvre le territoire de l'état de New York, des six états de la Nouvelle-Angleterre, de l'Ontario, du Québec, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. Cet organisme fait partie de l'entente avec la Régie de l'Énergie pour la mise en place d'un régime obligatoire de fiabilité.

La Régie de l'Énergie est un organisme gouvernemental qui régule le secteur de l'énergie au Québec en matière de prix, mais aussi de fiabilité du transport de l'électricité. Avant 2006, la Régie avait le mandat d'approuver les normes de fiabilité proposées par les transporteurs d'électricité. Depuis l'entente signée en 2009, la Régie a retenu les services du NERC et du NPCC à titre d'experts pour l'élaboration et la surveillance des normes de fiabilité, mais également en tant qu'experts techniques pour la rédaction d'avis. Ces normes de fiabilité sont proposées au coordonnateur de la fiabilité (voir ci-bas), qui, après consultations, transmet ces normes pour adoption à la Régie qui maintient ses pouvoirs d'application et de sanction. Notons que le réseau de transport d'électricité du Québec est reconnu comme une interconnexion asynchrone par la NERC et le NPCC, ce qui donne plus grande marge de manœuvre pour adapter les normes à suivre.

Sans surprise, Hydro-Québec est un majeur dans ce système. Afin de s'adapter à la déréglementation du marché de l'électricité et d'avoir accès au marché américain, Hydro-Québec a modifié sa structure à la fin des années 1990 en séparant les fonctions de production, de transport et de distribution. TransÉnergie est la société chargée du transport de l'électricité. Sa direction du Contrôle des mouvements d'énergie (CME) a été désignée comme coordonnateur de la fiabilité pour l'ensemble du réseau québécois par la Régie de l'énergie en 2007. Le CME est ainsi chargé de recevoir les normes de fiabilité du NERC et du NPCC, de mener des consultations auprès des acteurs du réseau et de proposer les nouvelles normes à la Régie. TransÉnergie est également responsable de l'équilibrage de l'offre et de la demande, les échanges d'électricité et exploiter le réseau de transport, trois éléments importants pour la sécurité du réseau. La fiabilité du système est également un élément important d'Hydro-Québec Distribution

Communication Conférence annuelle de l'Association canadienne des programmes en administration publique, 16 mai 2016

dont l'un des indicateurs de performance repose sur la continuité du service aux clients. Quant à Hydro-Québec Production, son rôle est de maintenir la sécurité énergétique du Québec en assurant une réserve de puissance suffisante pour « limiter la probabilité de délestage à une journée tous les dix ans » (2009, p. 12).

Outre Hydro-Québec, d'autres organisations doivent également se soumettre aux normes de fiabilités afin d'assurer la sécurité du réseau. En tout, 55 organisations au Québec sont tenues de respecter les normes de fiabilité du réseau de l'électricité.

Quant à l'action gouvernementale en matière de sécurité civile au Québec, le ministère de la Sécurité publique est responsable de la prévention et de la réponse en cas de sinistres majeurs si les ressources des municipalités sont insuffisantes pour répondre aux besoins. Le coordinateur gouvernemental en sécurité civile assure la concertation dans la réponse gouvernementale en fonction des responsabilités et de l'expertise de l'ensemble des acteurs. Selon le Plan national en sécurité civile du Québec (2014), la mission électricité est sous la responsabilité d'Hydro-Québec. Au niveau fédéral, le Plan d'action sur les infrastructures essentielles 2014-2017 du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile identifie le ministère des Ressources naturelles comme responsable de l'infrastructure essentielle de l'énergie et des services publics. Pour le secteur de l'énergie, ce ministère aurait réussi, selon un récent rapport du Vérificateur général (Canada, 2012), à stimuler la participation des acteurs avec des rencontres fréquentes, à développer des partenariats et à faciliter l'échange d'information à la satisfaction générale des acteurs.

Cette courte description démontre l'action simultanée multiniveau de plusieurs acteurs en vue de développer la résilience de cette infrastructure essentielle. En raison de sa grande complexité technique, l'expertise joue un rôle majeur pour justifier les actions à entreprendre et les normes à suivre. En ce sens, les ministères jouent davantage un rôle de facilitateur et d'accompagnateur que de régulateur. Pour mieux détailler cette analyse, nous nous baserons sur le cadre théorique de l'action publique.

2. Cadre théorique d'analyse

Ce cadre théorique se compose de deux parties. D'abord, nous proposons un cadre pour analyser les représentations et les croyances des acteurs au sujet d'un problème public ainsi que les

instruments de politique mis en place. Nous intégrons à cette partie sur l'action publique les notions de résilience, de perception et de gestion des risques afin de développer un cadre d'analyse pour ce domaine spécifique. Ensuite, nous décrivons le modèle des dynamiques entropiques et néguentropiques qui nous permettra de diagnostiquer comment l'action publique décrite précédemment appui ou non le développement de la résilience.

2.1 Les composantes d'action publique

L'action publique, telle que nous l'entendons dans ce texte, prend en compte l'ensemble des parties prenantes publiques et privées agissant en vue de résoudre un problème public par l'entremise de diverses formes d'interventions (lois, politiques, investissements, autorégulation, assurance, initiatives locales, etc.). Ce cadre d'analyse se base d'abord sur le travail de Hassenteufel (2008) sur les représentations et les croyances des acteurs au sujet d'un problème, ainsi que sur leurs intérêts à agir en plus d'inclure la catégorisation de Lascoumes et Le Galès (2007) sur les instruments de l'action publique.

2.1.1 Aspects cognitifs de l'action publique

Les représentations et idées sont divisées en trois parties (Hassenteufel): 1) les principes généraux définissant l'orientation, 2) la gamme d'interprétations de la réalité et 3) le raisonnement et les arguments légitimant les orientations souhaitées de l'action publique.

Premièrement, les principes généraux sont les représentations fondamentales des acteurs en ce qui a trait à ce qui est fondamentalement bon ou mauvais, souhaitable ou non (Hassenteufel, 2008, p. 109). Alors que les avis divergent grandement sur le sens du terme résilience, nous analyserons le point de vue des acteurs en fonction de leurs croyances sur le moment où la résilience se manifeste (avant, pendant ou après une crise), la sévérité de la turbulence que l'organisation doit être en mesure de faire face afin de faire preuve de résilience (accident mineur ou événement majeur) et le niveau de récupération souhaité (retour à la normale ou adaptation) (Boin, Comfort, & Demchak, 2010). Nous serons ainsi en mesure de mieux comprendre les objectifs poursuivis par les acteurs du système.

Deuxièmement, la grille d'interprétation de la réalité des acteurs repose sur les trois types de «croyances» développés par Sabatier (Weible, Sabatier, & McQueen, 2009). Tout d'abord, les croyances fondamentales profondes concernent les pensées normatives fournissant un cadre

Communication Conférence annuelle de l'Association canadienne des programmes en administration publique, 16 mai 2016

général pour la compréhension des facteurs externes (par exemple le clivage gauche / droite). Afin d'analyser les croyances fondamentales profondes en matière de gestion de crise, nous nous pencherons sur les mythes sur la nature et la perception du risque (Dake, 1992; Douglas & Wildavsky, 1982) (nature robuste, fragile, bénigne ou arbitraire). Selon la théorie de la culture du risque, quatre perspectives - fatalisme, collectivisme, individualisme et égalitarisme - conçoivent la nature et les risques différemment. Chacun d'entre eux préfère également différentes stratégies de gestion des risques (Lodge, 2009). Ces distinctions sur la perception du risque sont fondamentales pour comprendre les comportements individuels, organisationnels et sociaux avant, pendant et après une crise.

Par la suite, le second type de croyances - les croyances fondamentales de la politique – s'attarde aux réflexions générales que les acteurs entretiennent sur un secteur général de politique publique. Il s'agit par exemple, des croyances sur les changements climatiques pour la politique de l'environnement. Ces croyances sont relativement stables dans le temps, mais peuvent évoluer avec de nouvelles informations et au fil des expériences. Dans le secteur de la politique de sécurité civile, les croyances fondamentales portent sur le partage des responsabilités entre les acteurs (le rôle de l'État, les responsabilités des individus, des responsabilités sociales des entreprises, etc.).

Enfin, les croyances secondaires sont fondées sur des informations factuelles et de se concentrer sur des éléments spécifiques de la politique. Cet aspect sera étudié en tenant compte des menaces prioritaires ou ignorées par les parties prenantes, et les outils favorisés par les acteurs pour développer leur résilience.

Troisièmement, les raisons et les arguments utilisés pour légitimer les orientations souhaitées se concentrent sur « comment sélectionner, organiser, interpréter et donner un sens à une réalité complexe afin de fournir un point de départ pour la façon d'analyser, de convaincre et d'agir » (Rein & Schon, 1991, p. 263, notre traduction). En matière de sécurité civile, ces discussions se concentrent sur les probabilités et les conséquences des risques, l'acceptation sociale du risque, la complexité et l'interdépendance croissante des sociétés, les conséquences organisationnelles et sociales d'un manque de résilience et les responsabilités juridiques des organisations. Et cette liste est non exhaustive.

2.1.2 Motivations et intérêts

Selon Hassenteufel, les idées et représentations des acteurs sont influencées par leurs intérêts, et vice versa. Trois types d'intérêts sont identifiés, ceux relatifs aux avantages matériels comme un gain en ressources, les intérêts liés au pouvoir et au positionnement politique et finalement l'intérêt qui se manifeste à travers une l'identité de l'acteur, comme par exemple le fait de bénéficier d'une plus grande reconnaissance. En matière de gestion du risque, l'intérêt lié à l'évitement du blâme peut également amener les organisations à adopter des comportements défensifs en termes de communication, de gouvernance et outils stratégiques (Hood, 2011; Hood & Rothstein, 2001). Par exemple, un acteur pourrait protéger son image en transférant préemptive ses responsabilités à d'autres organisations. Ce type de motivation est semblable à l'intérêt lié à l'identité de l'acteur, à l'exception que l'évitement du blâme adopte une perspective négativiste - éviter une perte - plutôt que positif l'un - recevoir des éloges.

Tableau 1 : L'action publique en gestion de crise – Représentations et motivations

Cadre général de l'action publique



Les principes généraux définissant l'orientation

La gamme d'interprétations de la réalité

1. Les croyances profondes
2. Les croyances politiques
3. Les croyances secondaires

Le raisonnement et les arguments

Les motivations

Notions de gestion de crise correspondantes



La résilience selon le moment où elle se manifeste, la sévérité de la turbulence à affronter et le niveau de récupération souhaité

1. La nature et la perception du risque selon les quatre perspective de la Théorie de la culture des risques

2. Le partage des responsabilités entre les acteurs
3. Les risques prioritaires et ignorées

Probabilités et conséquences des risques, acceptation sociale, interdépendance des organisations, augmentation du nombre de crises avec changement climatique, urbanisation, etc.

L'évitement du blâme et les focussing events comme source de motivation liée à l'identité

2.1.3 *Les instruments de l'action publique*

Parmi l'ensemble des catégorisations sur les instruments de politiques publiques, certains modèles se penchent sur les types d'idéologies dont les instruments sont porteurs. En ce sens, le modèle de Lascoumes et Le Galès (2007, p. 106-107) identifient cinq catégories d'instruments en fonction du type de légitimité et de rapport de politique qu'ils entretiennent. Un instrument est alors défini comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 13). Pour atteindre un même objectif, à titre d'exemple, le gouvernement peut faire adopter une loi qui le place dans une position de régulateur des comportements disposant de mécanismes de contrôle, tandis que le lancement d'une campagne de publicité gouvernementale place plutôt le gouvernement comme un influenceur de comportements. Les cinq types d'instruments (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 106-107) sont les suivants :

1. Les instruments législatifs et réglementaires. Ils reposent sur des rapports politiques d'État tuteur du social. La légitimité de ces actions repose sur l'acceptation de l'intérêt général tel que déterminé par les élus et les hauts fonctionnaires.
2. Les instruments économiques et fiscaux. Ils sous-tendent des rapports politiques où l'État est producteur et (re)distributeur de richesse. Leur légitimité se base sur la reconnaissance de l'utilité collective ainsi que la recherche de l'efficacité sociale et économique.
3. Les instruments de convention et d'incitation. Ils reposent sur un rapport politique de l'État mobilisateur. La légitimité de ces instruments se manifeste par un engagement direct des acteurs.
4. Les instruments informatifs et communicationnels. Ils sont porteurs des rapports de démocratisation entre l'État et le public. La légitimité de ces instruments repose sur la transparence des décisions et justifications ainsi que sur la responsabilisation des acteurs.
5. Les instruments de types meilleures pratiques, normes et standards. Ces instruments reconnaissent la légitimité des actions entreprises par le marché ou encore les acteurs de la société civile. Leur légitimité repose sur la reconnaissance des savoirs scientifiques et techniques, ainsi que la démocratisation négociée avec les acteurs du terrain.

Communication Conférence annuelle de l'Association canadienne des programmes en administration publique, 16 mai 2016

En analysant les instruments privilégiés par les acteurs s'affairant à mettre en œuvre la résilience, il sera possible de comprendre les types de rapports politiques et de légitimité proposés pour mettre en œuvre la résilience.

2.2 Les relations entre les composantes de l'action publique pour développer la résilience

Malgré les divergences de point de vue sur ce qui constitue la résilience, de nombreux facteurs de résilience ont été identifiés pour les organisations (Gittel, 2008; McManus, 2008; Somers, 2009), les réseaux (La Porte, 2006; Therrien, 2010) et les communautés (Birkland, 2010; Gilbert, Bourdeaux, & Raphaël, 2010; Maguire & Hagan, 2007). Une analyse plus approfondie de la résilience nécessite cependant d'aller au-delà de la présence ou de l'absence d'indicateurs pour analyser les interactions entre les facteurs et le développement de la résilience comme phénomène émergent dans un système. À titre d'exemple, la complémentarité entre les facteurs est ce qui permet de développer la résilience des organisations de haute fiabilité alors qu'elles se caractérisent par l'introduction de nouvelles informations et innovations au sein des organisations à travers l'établissement de règles et routines (Farjoun, 2010).

Pour procéder à cette analyse de la résilience, nous utiliserons le modèle des dynamiques entropiques et néguentropiques (Normandin & Therrien, 2016). Ce modèle propose que la résilience d'un système émerge par l'interaction de facteurs d'ordre favorable à sa survie et à la réglementation, et de facteurs de désordre favorable à la résilience au développant l'innovation, la créativité et de l'adaptation. L'hypothèse principale de ce modèle basée sur les théories de la complexité (Morin, 1976, 2005) est qu'un système se concentrant uniquement sur les facteurs d'ordre sera aussi résilient qu'un système ne misant que sur les facteurs de désordre. La complémentarité des deux types de facteurs est essentielle.

Les facteurs d'ordre sont ceux qui agissent en tant que ciment dans un système. Un élément d'ordre crée une cohérence et régule les interactions sans inhiber les différences. Le développement d'un langage commun entre les membres d'une équipe multidisciplinaire de plusieurs ministères est un exemple de facteur d'ordre qui permet d'aller au-delà des différences cognitives entre les acteurs tout en soutenant la régulation de l'ensemble du système et de tirer un meilleur parti des particularités de chaque partie prenante.

Les facteurs de désordre sont les éléments qui favorisent les interactions complémentaires. Par exemple, un modèle efficace de réglementation des risques devrait reposer sur une approche hybride entre les différents points de vue tels que ceux présentés par la théorie de la culture du risque (Douglas & Wildavsky, 1982; Lodge, 2009) afin d'identifier les angles morts et éviter les rationalisations dangereuses. La gestion des risques basée sur une approche pluraliste est alors préférable à la mise en place d'un modèle unique.

3. Méthodologie

La collecte de données repose sur une recherche documentaire qui incluse les politiques gouvernementales en matière d'énergie et de sécurité civile, les verbatim de la commission parlementaire sur la *Loi concernant la mise en œuvre de la stratégie énergétique du Québec et modifiant diverses dispositions législatives* et les mémoires déposés lors du processus législatif, les informations publiques contenues sur les sites internet des principales organisations impliquées ainsi que sur les rapports des comités chargés d'enquêter sur la crise du verglas en 1998 ainsi que sur la panne d'électricité nord-américaine de 2003. De plus, la collecte de données inclut neuf entrevues semi-dirigées d'environ une heure auprès d'acteurs spécialistes de la sécurité travaillant dans le secteur de l'électricité en Amérique du Nord. Les personnes interrogées ont été sélectionnées sur la base de la pertinence du poste qu'ils occupent au sein de leur organisation, qui elle, joue un rôle dans l'infrastructure essentielle de l'électricité, ou plus largement du secteur de la sécurité civile.

L'analyse des données documentaires et des entrevues a été réalisée avec le logiciel NVivo. Le cadre d'analyse utilisé correspond à celui présenté dans la section précédente de ce texte. À l'intérieur de ce cadre d'analyse, nous avons également permis l'émergence de sous-catégories permettant de mieux tenir compte des spécificités de ce domaine de politique.

4. Analyse de l'action publique pour la résilience de l'infrastructure essentielle

4.1 La résilience

Bien que connu, le terme de résilience n'est pas utilisé par les acteurs de cette infrastructure essentielle pour décrire leur orientation en matière de gestion des risques. L'orientation générale est davantage vers une gestion de l'ensemble des risques que ce soit la fiabilité du transport, la sécurité des sources de production, le vol de cuivre, les risques informatiques, le vol d'identité,

un risque de pandémie, etc. L'attention du système est essentiellement dirigée sur les mesures de protection à mettre en place *avant* que ne survienne une crise de manière à éviter cet événement, même s'ils ont en place des mécanismes formalisés de gestion de crise *durant* l'événement. Ainsi, cette infrastructure agit comme une organisation à haute fiabilité misant sur une combinaison des stratégies d'anticipation/évitement et de résilience pour maintenir un haut niveau de sécurité et de fiabilité (De Bruijne, et al., 2010; La Porte, 1999 p. 221; Weick & Sutcliffe, 2001). Très utilisée, la notion de fiabilité décrit très bien les activités de l'infrastructure en matière de transports, mais ne s'applique pas au reste des activités de gestion des risques et de sécurité de la production.

De façon générale, les acteurs de cette infrastructure adoptent une approche très large sur l'ampleur des risques et événements auxquels ils doivent pouvoir faire face, que ce soit des risques de petite échelle comme le vol de cuivre, ou encore de grande ampleur telle une panne régionale avec effet domino. Des événements passés ont démontré que des risques peu complexes comme un mauvais entretien de la végétation comme un manque d'élagage peut entraîner la défaillance du réseau.

Quant au niveau de récupération souhaité, cette infrastructure est orientée vers une anticipation et une adaptation préalables aux risques émergents tels que les menaces informatiques et les enjeux complexes en raison de l'interdépendance importante des réseaux de transports. La concrétisation de cette orientation peut cependant être limitée en fonction des sources de motivations qui se présentent.

4.2 La gamme d'interprétation de la réalité

Les croyances fondamentales des acteurs du réseau adoptent une approche hiérarchiste/bureaucratique (Douglas et Wildavsky, 1982; Lodge, 2009) misant sur un contrôle des risques par la centralisation de la prise de décision, l'expertise servant à la mise en place de normes et l'utilisation de technologies. Selon cet idéal type, les normes sont établies après une négociation entre les acteurs, le tout accompagné de rapports obligatoires de suivi et l'établissement d'un catalogue de sanctions pour assurer l'application des règles (Lodge, 2009), ce qui correspond au modèle mis en place par le NERC. Cette approche n'est cependant pas sans contrecoup puisque les organisations bureaucratiques sont vulnérables aux erreurs et aux

attaques, surtout lorsqu'elles développent une confiance inébranlable en leur capacité et évitent les remises en question provenant de l'interne et de l'externe. La domination d'une logique de prévention où le réseau se concentre sur l'évitement des risques et élude l'hypothèse qu'une crise pourrait tout de même se matérialiser peut nuire au développement de compétences en gestion de crise et d'adaptation. Les crises vécues par d'autres organisations à haute fiabilité comme la NASA ou les centrales nucléaires au Japon démontrent que le sentiment de contrôle sur l'environnement externe est un facteur de vulnérabilité.

En matière de croyances profondes sur les politiques de gestion de crise, les acteurs de cette infrastructure considèrent qu'ils ont la responsabilité d'assurer la continuité des services d'électricité pour le bon fonctionnement de la société. Ils sont d'ailleurs très sensibilisés au fait que l'infrastructure essentielle de l'énergie est reconnue comme le service le plus névralgique parmi l'ensemble des infrastructures, car elles sont toutes dépendantes de son bon fonctionnement. Ces acteurs considèrent toutefois que les autorités gouvernementales, les autres services essentiels, les entreprises et les clients ont la responsabilité de mettre en place des mesures pour réduire les conséquences d'une possible panne d'électricité. La responsabilité des membres de l'infrastructure se limite au bon fonctionnement du service et à son rétablissement rapide en cas d'évènements. Cette responsabilité ne va pas au-delà de manière à inclure la gestion des conséquences pour les autorités, les entreprises et les particuliers, car ces acteurs ont également des responsabilités.

Les croyances secondaires portent sur les risques à prioriser comparativement à ceux qui sont ignorés, ainsi que les moyens qui sont privilégiés pour y faire face. Le processus de sélection des risques n'est pas arbitraire; il repose sur les valeurs culturelles, les ressources financières et institutionnelles ainsi sur le raisonnement des organisations (Renn, 2008). Dans ce cas-ci, les acteurs de l'infrastructure se sont attardent à une large gamme de risques, allant d'éléments techniques lié à l'entretien régulier comme la gestion de la végétation, à des éléments techniques complexes comme le risque d'effet domino lors de panne, à des risques entropiques comme le vol d'identité et les menaces terroristes, ainsi qu'à des risques provenant d'autres sphères d'activités pouvant affecter le réseau comme une pandémie de grippe.

Dans ce contexte, le raisonnement et les arguments utilisés pour la gestion des risques reposent sur le développement d'une grande expertise et d'une grande opérationnalisation des mesures de

gestion, que ce soit par le suivi de normes pour le délestage ou encore le développement d'une culture de sécurité pour gérer les risques entropiques menaçant la sécurité des installations. Il y a standardisation de la gestion des risques. Cette réflexion simplifie cependant les enjeux liés aux problèmes pernicious, par exemple les changements climatiques, en abordant ces questions sous un angle technique au lieu de développer une approche globale de réflexion à moyen et long terme sur les adaptations à réaliser aujourd'hui pour mieux gérer les risques qui se manifesteront dans 15, 20 ou 30 ans. Les aspects idéologiques inhérents à toute gestion des risques ont également tendance à être évacués des réflexions au profit du légitime rationnel et technique. L'établissement de normes donne un sens à cette réalité complexe et donne l'impression d'exercer une forme de contrôle sur l'environnement. Les enjeux d'acceptabilité sociale des risques sont également traités sous un angle technique sans engager de débat avec les citoyens.

4.3 Les motivations et intérêts

Selon les acteurs, le défi en gestion des risques demeure de justifier l'utilisation de ressources pour mettre en place des mesures qui ne rapportent aucun bénéfice concret quantifiable, sinon l'évitement de situation ou la réduction de dommages. Il s'agit donc d'un investissement immédiat pour un bénéfice imprévisible et non quantifiable dans un futur plus ou moins éloigné.

Deux sources de motivations ont eu une influence par le passé. Premièrement, l'objectif de favoriser l'exportation de l'électricité produite au Québec a justifié de 1,2 milliard de dollars à la fin des années 1980 et début des années 1990 pour améliorer la fiabilité du réseau québécois. Selon les médias de l'époque, « ce programme (...) doit normalement débiter en 1989 et être terminé en 1992. Il a pour but de hausser la fiabilité du réseau québécois de façon à ce que les pannes générales y soient aussi rares que dans les réseaux américains. Les sociétés de service public du Nord-Est américain en font une exigence préalable à la signature de contrats d'exportations additionnels» (Tremblay, 1988, p. D5). Aujourd'hui ces investissements et ceux faits après la crise du verglas pour augmenter la redondance en approvisionnement de certains secteurs ont permis l'atteinte d'un niveau de fiabilité élevé en Amérique du Nord. La motivation est donc moindre dans la mesure où l'objectif est de maintenir ce niveau, et non plus d'atteindre un nouveau seuil de performance afin de bénéficier d'un accès plus important au marché américain. De plus, dans un contexte général de contrainte budgétaire, les investissements en matière de sécurité sont généralement difficiles à justifier, mais dans ce domaine, les incitatifs

Communication Conférence annuelle de l'Association canadienne des programmes en administration publique, 16 mai 2016

sont plus importants en faveur des normes de fiabilités obligatoires que le développement de capacité en gestion de crise qui serviront que si l'imprévisible survient.

Deuxièmement, l'identité et l'image de l'infrastructure peuvent être source de motivation, surtout lorsque survient des crises (*focussing events*) ou des quasi-événements évités de justesse. Alors que la gestion de la crise du verglas s'est révélée bénéfique pour l'image de l'action majeure de cette infrastructure, la panne d'électricité de 2003 a mis en perspective les attentes élevées des entreprises et des citoyens envers la fiabilité de ce système. Pour paraphraser le rapport conjoint États-Unis Canada sur cet événement, les consommateurs s'attendent maintenant à ce que l'électricité soit toujours disponible et s'ils ont tous déjà connu des pannes locales causées par des orages, ils ne s'attendent certainement pas à une panne massive généralisée qui se produit en raison de l'échec d'une série de mesures de sécurité (U.S.-Canada Power System Outage Task Force, 2004, p. 5). Cette crise et les recommandations du rapport ont eu un impact majeur sur les instruments de fiabilité du réseau permettant de rendre les normes du NERC obligatoires, un objectif poursuivi depuis longtemps par cette organisation. Au Québec, la motivation de maintenir l'image d'excellence et de sécurité du réseau est également à la source d'un virage technologique et culturel entrepris à la suite d'un reportage de Radio-Canada démontrant la possibilité pour des personnes non autorisées d'accéder aux barrages d'Hydro-Québec. Un blâme ou une pénalité émise par le NERC ou la Régie de l'Énergie pourraient possiblement être des sources de motivation semblable où la crainte du blâme peut justifier des investissements supplémentaires ou un changement d'approche.

Ces deux motivations ont la particularité d'être latentes et ont nécessité par le passé des manifestations concrètes afin de faire émerger ces enjeux sur le haut de l'agenda des décideurs.

Enfin, notons que malgré l'existence de politiques sur la résilience, cet objectif ne constitue pas le courant dominant en gestion de crise, car sa réalisation nécessite des changements conceptuels importants (Perelman, 2007; Scalingi, 2007). Les autorités souhaitent davantage éviter les crises que d'apprendre à les gérer. La préférence de la population pour l'évitement est l'une des explications avancées pour expliquer le retard dans le développement de la résilience comme priorité publique (De Bruijne & van Eeten, 2007, p. 22). Pour procéder à ce changement de paradigme, une option envisageable serait d'influencer les intérêts et les motivations des acteurs en y intégrant davantage de redditions de compte public non seulement sur l'efficacité des

Communication Conférence annuelle de l'Association canadienne des programmes en administration publique, 16 mai 2016

mesures d'évitement, mais également l'étendu des capacités développées pour gérer les évènements imprévisibles.

4.4 Les instruments

Depuis la panne d'électricité de 2003, le principal instrument public d'intervention repose sur une forme hybride d'autorégulation rendue obligatoire par diverses lois américaines et provinciales. La légitimité de cet instrument repose sur les savoirs scientifiques et techniques nécessaires pour réguler le secteur du transport de l'électricité. Ainsi, malgré le rôle formel dévolu à la Régie de l'Énergie dans ce système, le Coordonnateur de la fiabilité est une division de TransÉnergie, car son expertise est reconnue comme un prérequis indispensable pour assurer ces fonctions. La légitimité du pouvoir public vient alors s'ajouter afin de concrétiser le caractère obligatoire des normes et prévoir des sanctions possibles.

De par sa nature, cet instrument limite cependant les débats publics sur les mesures de gestion de risques à mettre en place. Les citoyens et groupes de la société civile sont peu mobilisés autour de ces enjeux présentés souvent de façon technique. Les acteurs sont alors considérés comme agissant pour le meilleur intérêt public, et ce, jusqu'à preuve du contraire. L'absence de débat peut cependant être source de vulnérabilité en n'augmentant pas l'intérêt des acteurs à agir davantage en gestion de risques.

4.5 L'approche entropique et néguentropique de la résilience

La prémisse de l'approche entropique et néguentropique sur la résilience considère qu'un système résilient doit miser sur la complémentarité des facteurs d'ordre et de désordre, et non pas se concentrer uniquement sur une approche. Les organisations à haute fiabilité peuvent combiner les deux types de facteurs en se préparant à faire face à la fois à des menaces prévisibles et imprévisibles en développant la capacité de passer d'un mode opérationnel de routine de gestion du risque vers des activités où des normes informelles efficaces se mettent en place lorsque le besoin se fait ressentir (La Porte, 2006).

Notre analyse de l'infrastructure démontre cependant que les principes généraux, les croyances de base, les motivations et l'instrument développer misent tous sur un savoir technique et technologique mis au service de la construction de normes favorisent grandement le

développement de facteurs d'ordre. Il s'agit d'un ensemble cohérent de normes culturelles, de motivations et d'instruments qui favorisent la prévention en matière de gestion des risques. À l'opposé, l'action publique développée dans cette infrastructure ne favorise pas avec la même vigueur le développement de facteurs de désordre comme la capacité de remise en question, la coexistence de plusieurs approches en gestion des risques, la recherche d'innovation, la circulation fluide d'une information complexe et la mise en place de système flexible donnant une marge de manœuvre par les acteurs du terrain. Ainsi, bien que ces facteurs puissent être présents au sein de l'infrastructure, leur développement ne s'appuie pas sur une culture, des motivations et des instruments aussi bien développés et puissants.

5. Conclusion

Depuis quelques années, la résilience des infrastructures essentielles est un objectif explicite des politiques publiques de gestion de crise. Alors que plusieurs organisations internationales appellent à un changement de paradigme favorisant le développement des capacités à faire face aux crises, au lieu de seulement se concentrer sur l'évitement des événements, nous cherchions à mieux comprendre comment cet objectif se traduisait sur le terrain.

Notre analyse de l'action publique en matière de gestion des risques au sein de l'infrastructure de l'électricité démontre que le travail réalisé au cours des dernières années est venu renforcer le paradigme de l'évitement des crises. Les croyances, les motivations et les instruments formant l'action publique convergent vers le perfectionnement de la prévention.

Deux avenues peuvent être envisagées afin d'agir de façon complémentaire pour développer également la résilience de l'infrastructure. Premièrement, les autorités publiques pourraient déployer un nouveau système d'incitatifs afin d'amener les acteurs de l'infrastructure à développer des compétences et des normes orientées exclusivement vers la capacité à faire face à des crises imprévues. Ces incitatifs permettraient d'abord le développement de nouveaux instruments ou outils d'action publique, mais pourraient aussi développer une culture hybride au sein de l'infrastructure reconnaissant les limites des acteurs à contrôler leur environnement. L'objectif ne vise pas à réduire ou limiter l'action publique en faveur de la prévention, mais plutôt de la compléter avec une approche favorisant aussi bien le développement de capacités à gérer

Communication Conférence annuelle de l'Association canadienne des programmes en administration publique, 16 mai 2016

l'imprévisible. Nous considérons qu'une tension productrice émergerait d'une forte reconnaissance de ces deux approches.

Deuxièmement, la reconnaissance du caractère névralgique des infrastructures essentielles doit amener le développement d'une société résiliente soutenue par une action publique en ce sens. Ainsi, les infrastructures essentielles doivent développer leur résilience en cas de défaillance d'une autre infrastructure, surtout en cas de panne majeure du secteur de l'électricité qui est identifié comme l'infrastructure la plus névralgique. Les autres acteurs de la sécurité civile comme les villes doivent également tenir cette réflexion et éviter de miser sur les capacités d'évitement des crises. L'action des infrastructures essentielles devrait alors être complémentaire à la mise en place d'une action publique cohérente pour une société résiliente.

Bibliographie

- Albrito, P. (2013, 25 October 2013). *Making Cities Resilient: The Approach of the UN Office for Disaster Risk Reduction*. Paper presented at the Measuring the resilience of cities: The Role of Big Data, London.
- Birkland, T. A. (2010). Federal Disaster Policy: Learning, Priorities, and Prospects for resilience. In L. K. Comfort, A. Boin & C. C. Demchak (Eds.), *Designing Resilience Preparing for Extreme Events* (pp. 106-128). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Boin, A., Comfort, L. K., & Demchak, C. C. (2010). The Rise of Resilience. In L. K. Comfort, A. Boin & C. C. Demchak (Eds.), *Designing Resilience : Preparing for Extreme Events* (pp. 1-12). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Brassett, J., & Vaughan-Williams, N. (2015). Security and the performative politics of resilience: Critical infrastructure protection and humanitarian emergency preparedness. *Security Dialogue*, 46(1), 32–50.
- Bruneau, M., Chang, S. E., Eguchi, R. T., Lee, G. C., O'Rourke, T. D., Reinhorn, A. M., et al. (2003). A Framework to Quantitative Assess and Enhance the Seismic Resilience of Communities. *Earthquake Spectra*, 19(4), 733-752
- Canada, V. g. d. (2012). Rapport du vérificateur général du Canada. Chapitre 3 — Protéger l'infrastructure canadienne essentielle contre les cybermenaces (Vol. Automne).
- Dake, K. (1992). Myths of Nature: Culture and the Social Construction of Risk. *Journal of Social Issues*, 48(4), p. 21-37
- De Bruijne, M., Boin, A., & Van Eeten, M. (2010). Resilience: Exploring the concept and its meanings. In L. K. Comfort, A. Boin & C. C. Demchak (Eds.), *Designing Resilience : Preparing for Extreme Events* (pp. 349). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- De Bruijne, M., & van Eeten, M. (2007). Systems that Should have Failed : critical Infrastructure Protection in an Institutionally Fragmented Environment. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(1)
- Douglas, M., & Wildavsky, A. (1982). *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. Berkeley: University of California Press

Communication Conférence annuelle de l'Association canadienne des programmes en administration publique, 16 mai 2016

- Farjoun, M. (2010). Beyond dualism: Stability and change as a duality. *Academy of Management Review*, 35(2), 202-225
- Gilbert, C., Bourdeaux, I., & Raphaël, L. (2010). La résilience, un enjeu politique ? L'approche française du risque de pandémie grippale (H5N1). *Télescope*, 16(3), 37-58
- Gittell, J. H. (2008). Relationships and Resilience: Care Provider Responses to Pressures From Managed Care. *Journal of Applied Behavioral Science*, 44(25), 25-47
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin
- Hood, C. (2011). *The Blame Game : spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton: Princeton University Press
- Hood, C., & Rothstein, H. (2001). Risk regulation under pressure: Problem solving or blame shifting? *Administration & Society*, 33(1), 33
- Hydro-Québec. (2009). Plan stratégique : 2009-2013.
- ISDR. (2011). *Strategic Framework 2025*. Geneva: Retrieved from http://www.unisdr.org/files/23291_1101657inteng.pdf.
- La Porte, T. M. (1999). Contingencies and communications in cyberspace: The Worlds Wide Web and non-hierarchical co-ordination. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 7(4)
- La Porte, T. M. (2006). Organizational Strategies for Complex System Resilience, Reliability and Adaptation In P. E. Auerswald, L. M. Branscomb, T. M. L. Porte & E. O. Michel-Kerjan (Eds.), *Seeds of Disaster, Roots of Respons* (pp. 135-153). New York: Cambridge University Press.
- Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1)
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presse de Sciences Po
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'action public*. Paris: Armand Colin
- Lodge, M. (2009). The Public Management of Risk: The Case for Deliberating among Worldviews. *Review of Policy Research*, 26(4), 395-408
- MacKinnon, D., & Derickson, K. D. (2013). From resilience to resourcefulness: A critique of resilience policy and activism. *Progress in Human Geography*, 37(2), 253–270
- Maguire, B., & Hagan, P. (2007). Disasters and Communities : Understanding Social Resilience. *Australian Journal of Emergency Management*, 22(2), 16-20
- McManus, S. T. (2008). *Organizational Resilience in New Zealand*. Thèse pour obtenir le grade de Doctor of Philosophy in Civil Engineering, University of Canterbury, Christchurch, New Zealand.
- Michel-Kerjan, E. (2003). New Challenges in Critical Infrastructures: A US Perspective (Vol. No. 2003-004, pp. 18 pages). Paris: Ecole polytechnique, Centre national de la recherche scientifique, Laboratoire d'économetrie.
- Ministère de la Sécurité publique. (2014). Politique québécoise de sécurité civile 2014 - 2024: Vers une société québécoise plus résilience aux catastrophes Gouvernement du Québec.
- Morin, E. (1976). Pour une crisologie. *Communication*, 25, 149-163
- Morin, E. (2005). *Introduction à la pensée complexe*. Lonrai: Éditions du Seuil

Communication Conférence annuelle de l'Association canadienne des programmes en administration publique, 16 mai 2016

- Normandin, J.-M., & Therrien, M.-C. (2016). Resilience Factors Reconciled with Complexity: The Dynamics of Order and Disorder. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24(2), 107-118.
- Pelling, M. (2010). *Adaptation to climate change: from resilience to transformation*: Routledge
- Perelman, L. J. (2007). Shifting Security Paradigms: Toward Resilience *Critical Thinking: Moving from Infrastructure Protection to Infrastructure Resilience, CIP Program, Discussion paper* (pp. p. 23-48). Fairfax: University George Mason.
- Rein, M., & Schon, D. (1991). Frame-Reflective Policy Discourse. In P. Wagner, C. Weiss, B. Wittrock & H. Wollmann (Eds.), *Social Sciences and Modern States* (pp. p. 262-289). Cambridge: Cambridge University Press.
- Renn, O. (2008). *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World*. London, Washington, DC: Eartscab
- Scalingi, P. L. (2007). Critical Thinking: Moving from Infrastructure Protection to Infrastructure Resilience *Critical Thinking: Moving from Infrastructure Protection to Infrastructure Resilience, CIP Program, Discussion paper* (pp. p. 49- 71). Fairfax: University George Mason.
- Sécurité publique Canada. (2014). Plan d'action sur les infrastructures essentielles de 2014 à 2017: Gouvernement du Canada.
- Somers, S. (2009). Measuring Resilience Potential: An Adaptive Strategy for Organizational Crisis Planning. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(1), 12-23
- Stark, A. (2014). Bureaucratic Values and Resilience: An Exploration of Crisis Management Adaptation. *Public Administration*, 92(3), p. 692-706
- Stumpp, E.-M. (2013). New in town? On resilience and “Resilient Cities”. *Cities*, 32, p. 164-166
- Sudmeier-Rieux, K. I. (2014). Resilience - an emerging paradigm of danger or of hope ? *Disaster Prevention and Management*, 23(1), 67-80
- Therrien, M.-C. (2010). Stratégies de résilience et infrastructures essentielles. *Télescope*, 16(2), 154-171
- Tremblay, M. (1988). Il ne vaut pas la peine de doubler les tarifs de l'électricité pour éviter les courtes pannes: Hydro-Québec travaille toutefois à minimiser ces accidents, affirme son nouveau président, *La Presse*, p. D5.
- U.S.-Canada Power System Outage Task Force. (2004). Final Report on the August 14, 2003 Blackout in the United States and Canada Causes and Recommendations: Gouvernement des États-Unis Gouvernement du Canada.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, 37(1)
- Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2001). *Managing the Unexpected: Assuring High Performance in an Age of Complexity*. San Francisco: Jossey-Bass
- Wildavsky, A. (1988). *Searching for safety*. New Brunswick: Transaction Books