

Opinions locales quant à la gestion des risques et du rétablissement à la suite de la tragédie ferroviaire de Lac-Mégantic

MESSAGES CLÉS ET SOMMAIRE

Novembre 2016

Geneviève Brisson et Emmanuelle Bouchard-Bastien

Second d'une série de deux documents, cet écrit présente les résultats d'un projet de recherche d'approche ethnographique intitulé *Préoccupations, opinions, apprentissages et souhaits quant aux risques et à la gestion des risques de la population de la région de Lac-Mégantic*.

Messages clés

Ce document présente la deuxième partie des résultats d'un projet de recherche d'approche ethnographique intitulé *Préoccupations, opinions, apprentissages et souhaits quant aux risques et à la gestion des risques de la population de la région de Lac-Mégantic*. Cette étude qualitative a été réalisée à la suite de la catastrophe ferroviaire du 6 juillet 2013, à la demande de la Direction de santé publique de l'Estrie. De juillet 2014 à février 2015, 57 entrevues semi-dirigées ont été effectuées auprès des personnes suivantes : citoyens évacués ou non évacués de Lac-Mégantic, citoyens des municipalités de la région et acteurs socioéconomiques. La recherche ne prétend pas dresser le portrait de la situation telle qu'elle pourrait se présenter au moment de la lecture, ou à l'avenir. Plusieurs changements ont eu lieu depuis la réalisation du travail sur le terrain à Lac-Mégantic, notamment au sein de l'administration municipale et dans la progression des travaux de reconstruction.

Il s'agit ici d'un rare portrait québécois des préoccupations, des opinions, des apprentissages et des souhaits d'une population exposée à une catastrophe ferroviaire d'envergure. L'étude fait ressortir différents effets d'un accident industriel et de la contamination d'un centre-ville sur la qualité de vie et le bien-être des citoyens.

En ce qui a trait à la gestion des risques, les principaux constats soulevés par les personnes rencontrées, aussi appelées informateurs dans le texte, sont les suivants :

- La situation a rapidement été prise en main par les différentes autorités, d'où l'efficacité perçue par les informateurs. Quelques figures marquantes ont été identifiées et teintent également les opinions positives.
- Des contraintes administratives imposées par des instances municipales et gouvernementales laissent croire aux informateurs que l'efficacité de la gestion a diminué avec le temps.

- Le rôle des autorités dans la gestion des risques a été un sujet de discussion à plusieurs reprises. La dynamique multipartenaire de la gestion des risques a été soulignée de manière positive. La place importante occupée par les autorités ministérielles a fait l'objet de critiques, notamment en ce qui a trait aux relations avec les institutions municipales. Le lourd pouvoir de l'industrie ferroviaire est fortement décrié par quelques informateurs.
- Les perceptions des participants sont mitigées en ce qui concerne les capacités d'écoute de l'administration municipale. Les participants à l'étude estiment qu'on leur a offert de s'exprimer, mais qu'on a peu pris en compte leurs remarques, surtout au moment des prises de décisions importantes telles que le choix de détruire les bâtiments du centre-ville. La démarche *Réinventer la ville* a particulièrement été citée pour illustrer ce propos, même si un bon nombre de participants ont apprécié l'initiative.
- Dans l'ensemble, plusieurs informateurs ressentent que les citoyens n'ont pas suffisamment de pouvoir. Certains se disent résignés à subir les choix politiques et administratifs, d'autres se mobilisent collectivement.
- La tension entre l'approche humaniste de la situation et les préoccupations économiques a été mise de l'avant. D'une part, les informateurs discutent de manière critique quant à l'importance d'une relance économique. D'autre part, plusieurs informateurs polarisent ces deux éléments et estiment que la prise en compte humaine cède souvent le pas aux considérations financières. À ce sujet, la municipalité est particulièrement visée ainsi que le gouvernement fédéral en place au moment des entrevues.
- Des lacunes du point de vue de la transparence dans les communications publiques des autorités municipales et gouvernementales ont engendré chez certains participants une perte de confiance. Ce sentiment a brouillé la compréhension des citoyens sur certaines décisions en lien avec la démolition du centre-ville, la gestion financière de la reconstruction, la construction des condominiums commerciaux et l'achat des terrains contaminés du centre-ville.
- Les souhaits les plus souvent formulés en ce qui a trait à la gestion des risques et du rétablissement concernent la reconstruction et la sécurité ferroviaire

qui devraient être gérées dans un esprit de paix et d'harmonie.

- Ces résultats reflètent la littérature récente en sciences sociales portant sur les catastrophes, notamment celle traitant des déversements d'hydrocarbures. Ils font aussi écho à plusieurs principes directeurs de gestion des risques dont se sert le réseau québécois de la santé publique, dont la transparence, l'ouverture, la rigueur et la prudence.

Bref, en raison des développements pétroliers contemporains, cette recherche offre aux acteurs de la gouvernance du risque l'occasion de tirer des apprentissages de la réponse fournie à la communauté de Lac-Mégantic lors de la tragédie ferroviaire.

Sommaire

Contexte du projet

Second d'une série de deux documents, cet écrit présente des résultats issus d'un projet de recherche d'approche ethnographique associé aux suites de l'accident ferroviaire du 6 juillet 2013 à Lac-Mégantic, en Estrie, alors qu'un train sans conducteur qui transportait du pétrole brut a déraillé, engendrant un incendie majeur et de multiples explosions. La catastrophe a fait 47 morts et causé un déversement estimé à 6 millions de litres de pétrole, ce qui en fait le déversement terrestre d'hydrocarbures le plus important de l'histoire du Québec.

La Direction de santé publique de l'Estrie a mandaté l'Institut national de santé publique du Québec pour réaliser une recherche sur les perceptions, les opinions, les apprentissages et les souhaits quant aux risques et à la gestion des risques engendrés par l'accident ferroviaire mentionné ci-dessus. Les résultats de cette recherche permettent d'outiller la santé publique régionale dans sa réponse aux enjeux sociaux du rétablissement.

L'étude dresse un portrait des opinions et des souhaits en ce qui a trait à la gestion des risques et du rétablissement, du soir de l'accident jusqu'au moment des entrevues réalisées en 2014 et en 2015. Elle fait état de la situation à cette période. Le processus de rétablissement étant dynamique, la recherche ne prétend

pas dresser le portrait de la situation telle qu'elle pourrait se présenter au moment de la lecture, ou à l'avenir. Plusieurs changements ont eu lieu depuis la réalisation du travail sur le terrain à Lac-Mégantic, notamment au sein de l'administration municipale (élections en novembre 2015) et dans l'avancée des travaux de reconstruction (fin des travaux de décontamination et ouverture du Bureau de reconstruction).

Cette étude offre un rare portrait québécois des préoccupations, des opinions, des apprentissages et des souhaits d'une population exposée à une catastrophe ferroviaire d'envergure. De plus, elle fait ressortir différents effets sur la qualité de vie et le bien-être des citoyens qu'ont engendrés un accident industriel et la contamination d'un centre-ville. La force de la recherche qualitative est de montrer la variété et les particularités de la situation à l'étude. Dans le cas de Lac-Mégantic, les résultats témoignent de la spécificité de cette tragédie, tout en faisant écho aux nombreuses études qui se penchent sur les effets sociaux et psychologiques des catastrophes.

Objectifs de la recherche

Afin de répondre aux préoccupations de la Direction de santé publique de l'Estrie, cette recherche vise à :

- documenter les préoccupations, les apprentissages et les souhaits des acteurs locaux en matière de risques pour la santé (objectif 1);
- documenter les opinions et les souhaits des acteurs locaux en ce qui a trait à la gestion des risques et du rétablissement (objectif 2);
- dégager des pistes d'analyse associées aux réponses à la catastrophe afin de mieux moduler les démarches de santé publique (objectif 3).

Ce deuxième rapport répond particulièrement aux deuxième et troisième objectifs.

Méthodologie

Une approche qualitative de type ethnographique a été utilisée dans le cadre de cette recherche. Afin d'assurer le plus fidèlement possible la représentativité de la population et des caractéristiques essentielles à la recherche, un échantillonnage par quotas a été constitué. Les populations considérées sont les citoyens

qui ont été évacués le 6 juillet 2013, les citoyens des autres zones de Lac-Mégantic, les citoyens des municipalités avoisinantes de Lac-Mégantic (au sein de la municipalité régionale de comté du Granit – MRC) et les acteurs socioéconomiques locaux (gens d'affaires, gestionnaires et professionnels gouvernementaux, analystes et coordonnateurs d'organismes communautaires, etc.). En tout, 57 entrevues ont été réalisées durant l'été et l'automne 2014 ainsi qu'à l'hiver 2015.

L'analyse de contenu, de type logico-sémantique, a montré les points forts dégagés du corpus et a expliqué les liens entre les différents thèmes. Une comparaison mettant en évidence les ressemblances et les différences entre les sous-groupes de participants (appelés aussi informateurs dans le texte) a été réalisée lorsque cela s'avérait opportun pour l'analyse. L'analyse a également permis de tisser des liens entre la situation à l'étude et la littérature pertinente en sciences sociales.

Principaux constats de la recherche à propos des changements, des opinions et des souhaits

Outre le fait de documenter la trame des mesures d'urgence, les données recueillies ont permis de documenter les principales opinions concernant la gestion des risques ainsi que les principaux souhaits associés au rétablissement.

ENJEU DE L'EFFICACITÉ

Un bon nombre d'informateurs perçoivent que la situation a été rapidement prise en main par les différentes autorités, tant en ce qui concerne les mesures d'urgence qu'en ce qui concerne le volet administratif. Quelques figures marquantes ont été identifiées par ces informateurs et elles semblent incarner leurs opinions positives. Néanmoins, quelques participants perçoivent plutôt de l'inefficacité, car des instances municipales et gouvernementales ont appliqué de nombreuses contraintes administratives sur le terrain, ce qui a également été une source de frustration.

EXERCER L'AUTORITÉ

Les informateurs constatent que les partenaires contribuant à la gestion des risques ont travaillé ensemble, et ce souci de créer des liens a été salué. Cependant, le mode de gestion multipartenaire ne semble pas avoir été aussi visible dans le cas de la sphère économique. Par ailleurs, pour beaucoup d'informateurs, la gestion municipale méganticoise présente un risque de concentration du pouvoir, du moins en ce qui concerne certains sujets, et tout particulièrement en ce qui a trait à la reconstruction. Des participants estiment que les autorités municipales n'accordent pas assez de place à la population dans leurs décisions, notamment concernant des sujets importants tels que le choix de détruire les bâtiments du centre-ville. La démarche *Réinventer la ville* a notamment été citée comme exemple à ce propos, même si un bon nombre de participants ont apprécié l'initiative. De même, devant l'enjeu du pouvoir, l'industrie ferroviaire a suscité beaucoup de commentaires chez les participants. Colère et impuissance sont les deux sentiments qui dominent les entrevues lorsque ce thème est abordé.

APPROCHE HUMAINE OU ÉCONOMIQUE?

La tension entre une approche de la situation centrée sur l'humain et des préoccupations économiques ressort des entrevues de manière importante. La perception de priorisation du développement économique au détriment du facteur humain est notamment attribuée aux actions du gouvernement fédéral, qui aurait assoupli la réglementation et diminué la surveillance ferroviaire afin de réaliser des économies. Pour les informateurs, il semble aussi bien établi que la relance économique de la ville est la priorité pour la municipalité; ce positionnement est critiqué, tout comme l'orientation choisie pour cette relance. Le réaménagement des pôles commerciaux en trois secteurs (condominiums commerciaux, centre-ville et rue Laval) suscite son lot de scepticisme et d'inquiétudes, mais c'est surtout l'annonce de la destruction des bâtiments du centre-ville, en octobre 2014, qui a généré des critiques et renforce l'idée qu'à Lac-Mégantic la gestion administrative a la priorité sur l'humain.

CONFIANCE ET TRANSPARENCE

La question de la confiance a été un autre enjeu mis en lumière par un bon nombre d'informateurs appartenant à toutes les catégories, et ce thème semble être un bilan ou une conclusion des enjeux énoncés précédemment. Des lacunes dans les communications publiques des autorités municipales et gouvernementales destinées aux citoyens semblent avoir engendré dans certains cas une perte de confiance envers les autorités ainsi que la perception d'un manque de transparence. Ces perceptions semblent avoir brouillé la compréhension de certaines décisions municipales en lien avec la démolition du centre-ville, la gestion financière de la reconstruction, la construction des condominiums commerciaux et l'achat des terrains contaminés du centre-ville.

SOUHAITS ET DÉFIS

Des défis quant à la gestion des risques et du rétablissement ont été relevés par les participants. Les enjeux les plus souvent abordés sont la reconstruction du centre-ville et la sécurité ferroviaire. À cause du manque de précaution perçu de la part des autorités gouvernementales et de l'industrie du transport ferroviaire, beaucoup de participants ont formulé des souhaits relativement à la création d'une voie de contournement, l'augmentation des mesures de prévention et l'accroissement de la surveillance pour assurer l'application des règlements. De même, les participants ont largement souhaité de l'équité, de la justice, de la paix et de l'harmonie dans le processus de gestion et entre les différents groupes d'acteurs pour l'avenir du centre-ville.

Conclusion

Les résultats présentés trouvent écho dans la littérature récente en sciences sociales portant sur les catastrophes, notamment celle sur les déversements d'hydrocarbures. La situation n'était pas encore documentée dans le contexte québécois, ce que permet cette recherche.

À l'instar de Revet et Langumier (2013), il est possible de conclure qu'une catastrophe se gouverne et qu'elle est affaire à la fois de *gestion* et de *pouvoir*, deux sens possibles pour le terme *gouvernance*.

Elle est d'abord affaire de *gestion*, puisqu'elle est liée à des processus administratifs complexes qui débutent bien avant les événements. Ensuite, elle est affaire de *pouvoir*, puisqu'une catastrophe telle que celle de Lac-Mégantic implique non seulement la prise de décisions, mais également la contribution d'acteurs décisionnels formels (tels des gouvernements) et informels (tels des citoyens), qui font partie d'un processus balisé et de dynamiques sociales qui influent sur les capacités qu'ont ces décideurs à influencer les décisions.

À Lac-Mégantic, tout comme dans d'autres communautés où sont survenues des catastrophes environnementales, des enjeux sociaux prennent place et s'additionnent aux enjeux de gestion. Cette étude met en évidence des questionnements des acteurs locaux en matière de transparence et d'équité, qui altèrent, ici comme ailleurs, la confiance envers les autorités et les gestionnaires du risque et qui s'allient à des désaccords quant aux projets de reconstruction et aux trajectoires pour le développement local. Ces désaccords sont aussi un enjeu social souvent relevé (Gill et Richie, 2015). De même, la présente étude laisse voir une fragilisation de certains groupes vulnérables, situation étant aussi observée à la suite de catastrophes comparables. Apparemment, les situations de reconstruction seraient particulièrement susceptibles de créer de pareilles mises à l'écart (Langumier, 2008). Enfin, il est certainement possible de constater que des éléments sont en place à Lac-Mégantic pour attiser de nouvelles tensions sociales à propos des suites de la catastrophe, affectant du même coup des aspects psychosociaux du rétablissement. En effet, cette situation a mené dans d'autres communautés comparables à de vives tensions et à de nouveaux effets psychologiques et sociaux (Freudenburg, 1997).

Cette recherche dans la région de Lac-Mégantic met en évidence le fait que le Québec n'est pas à l'abri des conséquences sociales associées à une catastrophe technologique. Par ailleurs, les constats ne sont pas étrangers aux principes de gestion des risques mis de l'avant par le réseau québécois de la santé publique depuis près de 20 ans, dont la transparence, l'autonomisation, la prudence et l'équité. Ces principes ont d'ailleurs sous-tendu la démarche de recherche, notamment en permettant un accompagnement du réseau de la santé. Pour ce faire, les résultats ont été intégrés aux décisions tout au long du processus de recherche.

Bref, en raison des développements pétroliers contemporains et à l'instar d'une récente étude (Valiquette L'Heureux, 2016), cette recherche offre aux acteurs de la gouvernance du risque l'occasion de tirer des apprentissages de la réponse fournie à la communauté de Lac-Mégantic lors de la tragédie ferroviaire.

Références

- Freudenburg, W. R. (1997). Contamination, corrosion and the social order: an overview. *Current Sociology*, 45(3). 19-39.
- Gill, D. A. et Ritchie, L. A. (2015). Sociocultural survival in the face of looming disaster: the Gitga'at first nation's opposition to the Enbridge Northern Gateway Pipeline project. Dans M. Companion (dir.). *Disaster's impact on livelihood and cultural survival: losses, opportunities, and mitigation*. CRC Press.
- Langumier, J. (2008). *Survivre à l'inondation. Pour une ethnologie de la catastrophe* (coll. Sociétés, espaces, temps). France : ENS Éditions.
- Revet, S. et Langumier, J. (dir.) (2013). *Le gouvernement des catastrophes* (coll. Recherches internationales). Paris, France : Karthala.
- Valiquette L'Heureux, A. (2016). La tragédie de Lac-Mégantic et l'atrophie de la vigilance dans le secteur public (Thèse de doctorat inédite). École nationale d'administration publique.

Opinions locales quant à la gestion des risques et du rétablissement à la suite de la tragédie ferroviaire de Lac-Mégantic

AUTEURES

Geneviève Brisson, professeure-chercheure
Université du Québec à Rimouski et Institut national de santé publique du Québec

Emmanuelle Bouchard-Bastien, conseillère scientifique
Direction de la santé environnementale et de la toxicologie

SOUS LA DIRECTION SCIENTIFIQUE DE

Geneviève Brisson, professeure-chercheure
Université du Québec à Rimouski et Institut national de santé publique du Québec

Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur le site Web de l'Institut national de santé publique du Québec au : <http://www.inspq.qc.ca>.

Les reproductions à des fins d'étude privée ou de recherche sont autorisées en vertu de l'article 29 de la Loi sur le droit d'auteur. Toute autre utilisation doit faire l'objet d'une autorisation du gouvernement du Québec qui détient les droits exclusifs de propriété intellectuelle sur ce document. Cette autorisation peut être obtenue en formulant une demande au guichet central du Service de la gestion des droits d'auteur des Publications du Québec à l'aide d'un formulaire en ligne accessible à l'adresse suivante : <http://www.droitauteur.gouv.qc.ca/autorisation.php>, ou en écrivant un courriel à : droit.auteur@cspq.gouv.qc.ca.

Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source.

©Gouvernement du Québec (2017)

N° de publication : 2211 – Sommaire