



Centre canadien
de gestion

Canadian Centre for
Management Development

CCG
CCMD

L'EXPÉRIENCE FÉDÉRALE : Études de cas sur la gestion des crises et des situations d'urgence

Table ronde de
recherche-action
du CCG sur
**sur la gestion
de crises**

PAR
Don Mal pass

Canada

© Centre canadien de gestion 2003

Préparé avec la collaboration de :



TABLE DES MATIÈRES

LES ÉTUDES DE CAS

Les crises :

Développement des ressources humaines Canada –
Gestion des subventions et des contributions (2000).....4

Ministère des Pêches et des Océans –
Crise des moules (1987).....8

Santé Canada et la Croix-Rouge –
Crise du sang contaminé (1998).....14

Les urgences :

Bureau de projet de l'an 2000 du Secrétariat du Conseil du Trésor –
Prévention du bogue de l'an 2000.....18

Secrétariat du Conseil du Trésor –
Incidents du Code rouge et du virus Love Bug (2002).....22

Agence des douanes et du revenu du Canada –
Mesures de sécurité à la frontière canado-américaine en réaction aux événements du 11
septembre 2001.....26

Transports Canada –
Fermeture de l'espace aérien en réaction aux événements du 11 septembre 2001.....30

Citoyenneté et Immigration Canada et la Croix-Rouge canadienne – Opération Parasol de
secours aux réfugiés kosovars (1999).....34

SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA (2000)

CONTEXTE

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) offre ses programmes par l'entremise d'un réseau de 320 bureaux, de 21 télécentres et de 25 000 employés partout au pays. Ses activités sont organisées dans dix régions et DRHC est un ministère fortement centralisé. Il a été créé en 1993 par le regroupement de programmes et de cultures très diversifiés. Un grand nombre de ces programmes étaient régis par des lois, des règlements et des procédures très spécifiques, mais la qualité du service était au centre des préoccupations du Ministère. Par suite d'un examen des programmes, en 1995, le Ministère a subi des compressions importantes et a transféré aux provinces la responsabilité de certains de ses services. Ces mesures ont entraîné l'élimination de plus de sept mille emplois.

Le budget annuel de DRHC s'élève à plus de 60 milliards de dollars. Environ 95 % de ce montant est consacré à des programmes d'origine législative comme l'Assurance-emploi, le Programme de sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada. Les 5 % qui restent vont à divers programmes et services. Cela laisse 3 milliards de dollars aux Ententes sur le développement du marché du travail. Les deux tiers environ sont transférés aux gouvernements provinciaux ou gérés conjointement avec eux.

C'est le milliard restant, habituellement affecté aux programmes d'emploi, au financement des organismes communautaires, aux programmes pour les Autochtones, à la formation des personnes handicapées, aux ententes sectorielles avec les entreprises et les syndicats et aux programmes expérimentaux, qui a soudainement tant attiré l'attention à l'hiver de 2000.

Parmi ces programmes de création d'emploi, le Fonds transitoire pour la création d'emplois était le plus vulnérable à la critique. Il avait été conçu à la hâte et ses critères de financement n'étaient pas assez clairs. De plus, il n'était pas offert par l'entremise d'ONG existantes, mais par des entrepreneurs locaux. Le programme prévoyait des consultations avec les députés locaux. En mars 1998, le ministère avait entrepris une vérification interne de certaines subventions et contributions. Le personnel avait été réduit de 20 % et les cadres supérieurs s'inquiétaient des conséquences sur la gestion du programme.

En janvier 2000, la ministre a rendu public le rapport de vérification interne qui a révélé d'importantes lacunes administratives dans les programmes de subventions et de contributions. Il s'en est suivi une tempête politique exacerbée par les médias.

Le Fonds transitoire pour la création d'emplois est devenu la cible de l'Opposition et des médias. Pendant la période de questions, la ministre a reçu plus de 800 questions. En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, les partis d'opposition ont obtenu plus de 100 000 pages de documentation. L'attention de la presse était intense et s'est maintenue pendant près de sept mois.

Les critiques ont redoublé en décembre 2000 quand le Vérificateur général a publié son rapport sur DRHC soulignant les mêmes lacunes et décrivant les mesures correctives prises à leur égard.

La controverse suscitée par le programme de subventions et de contributions de DRHC a été l'une des plus longues au Parlement et dans la presse. Était-ce une crise réelle ou imaginaire? Les gestionnaires du secteur public travaillent toujours sous l'œil scrutateur du public, et un simple titre dans la presse peut rapidement transformer un mythe en réalité.

Un ministère et ses employés sont attaqués : il faut donc gérer la crise. Le moral des employés a été gravement atteint et la crédibilité de DRHC auprès de ses clients s'est trouvée menacée. De plus, le travail de qualité du ministère est passé inaperçu.

APPROCHES DE GESTION

Avant que le rapport de vérification interne n'ait été rendu public, les cadres supérieurs de DRHC avaient pris des mesures pour régler les problèmes découverts. Dans des vérifications internes antérieures, le Ministère avait reconnu la gestion insuffisante des programmes de subventions et de contributions. Dans son rapport de décembre 2000, le Vérificateur général a confirmé cet état de chose en signalant les déficiences et les lacunes administratives importantes de l'administration des programmes. En revanche, il n'a indiqué aucun cas de perte ou de gaspillage d'argent.

Le Ministère avait déjà adopté un plan d'amélioration. Avec la publication du rapport du Vérificateur général, la ministre avait également pu lancer un Plan d'action en six points pour renforcer la gestion des programmes de subventions et de contributions dans le but de rehausser la gestion de ces projets aux niveaux désirés.

Le Plan d'action en six points était basé sur les commentaires d'une entreprise de consultation externe et du Comité consultatif sur la normalisation du Contrôleur du Conseil du Trésor. Le Comité est indépendant et conseille le secrétaire du Conseil du Trésor sur le choix de normes et de cadres de travail et leur application. Il a également été approuvé par le Vérificateur général du Canada.

Plan d'action en six points de DRHC

1. S'assurer que les paiements respectent les normes financières et les exigences des programmes
2. Vérifier et corriger les dossiers problèmes
3. Donner les outils et le soutien nécessaires au personnel
4. Assurer l'imputabilité des résultats
5. Obtenir les meilleurs conseils qui soient
6. Faire part des progrès réalisés à la population

Il était essentiel de suivre le plan. On faisait des progrès et des rapports ont été déposés tout au long de l'hiver et du printemps de 2000, mais les critiques n'ont pas cessé pour autant. Le Ministère s'était préparé à une forte réaction du public à la publication du rapport de vérification, mais il n'en avait prévu ni la durée ni l'intensité. Tout particulièrement, il n'avait pas prévu que les critiques se concentreraient presque exclusivement sur la perte d'argent. Il n'avait pas prévu non plus que le débat s'étendrait à l'efficacité des programmes à la compétence du personnel au rôle de l'administration fédérale dans l'économie canadienne.

Le Ministère avait entrepris de changer une grande partie de ses structures et de ses méthodes pour remédier aux problèmes. Par exemple, il avait instauré une surveillance rigoureuse du rendement par un processus d'assurance de la qualité qui devait permettre de déceler et de corriger les erreurs le plus rapidement possible. Le mandat de la Direction du contrôle de la performance était de donner aux cadres supérieurs une évaluation continue du rendement de la gestion des subventions et des contributions.

Toutefois, l'année a été difficile pour le personnel de DRHC. Le travail de soutien et d'application des mesures de changement s'est poursuivi, mais dans des conditions difficiles. Il a fallu faire face à des critiques publiques très sévères alors qu'on déployait des efforts extraordinaires pour apporter les réformes administratives nécessaires.

Les cadres supérieurs et la ministre elle-même ont consacré beaucoup d'attention aux communications internes et se sont efforcés de tenir les employés au courant des progrès réalisés et du soutien manifesté par les collectivités de partout au Canada. Au paroxysme de la crise, on tenait chaque jour des conférences téléphoniques entre les régions et l'administration centrale. La ministre et la sous-ministre participaient périodiquement à des vidéoconférences avec les employés responsables des subventions et des contributions partout au pays. La ministre a aussi pris le soin de rencontrer des groupes d'employés de l'ensemble du Canada quand elle visitait des bureaux de DRHC.

Cet effort de communication a été jugé nécessaire pour soutenir le moral et faire état des progrès réalisés. La ministre était également devenue le point de ralliement de son personnel qu'elle défendait avec constance à la Chambre des communes.

Les approches de gestion ont exigé deux types d'efforts distincts : d'abord, pour *régler* les problèmes d'administration des programmes au moyen du Plan en six points; ensuite, pour *communiquer* les progrès réalisés au personnel chargé de la mise en œuvre des changements et veiller à la protection de sa santé émotionnelle.

LEÇONS

Aspects négatifs

Il est évident que cette crise a pris la haute direction au dépourvu. Les rapports des vérifications internes avaient déjà signalé des faiblesses, mais celles-ci n'avaient pas été jugées propres à provoquer une crise.

Les dirigeants du Ministère ne se sont pas rendu compte de la nature explosive de la crise sur le plan politique — et de la férocité des attaques qu'elle allait susciter. Dans la tourmente qui

a enveloppé DRHC, une manchette a suffi à transformer les mythes en réalité et le Ministère a éprouvé de réelles difficultés à faire face aux médias.

Aspects positifs

DRHC a résolu la crise de nombreuses façons. Un des premiers points tournants a été l'abolition du Fonds transitoire pour la création d'emplois. La sous-ministre a comparé cette décision à la fameuse décision de Johnson and Johnson de « retirer les Tylenol des étagères ». Après le retrait de ce programme controversé, il restait à admettre les erreurs, à décrire clairement et sans tarder les mesures correctives à prendre et à élaborer un plan limpide et énergique en six points pour rétablir la confiance. La première leçon à tirer est donc d'éliminer la source de contentieux.

Deuxième leçon : ne jamais sous-estimer le risque de critiques et s'y préparer en conséquence. DRHC avait prévu que les résultats de la vérification interne lui vaudraient des critiques fortes, mais n'avait pas anticipé la virulence des attaques de l'Opposition et des médias. Bien que la plupart des accusations se soient révélées non fondées, le mythe est devenu réalité en un clin d'œil. Il ne faut jamais sous-estimer le pouvoir des agents extérieurs de mal interpréter les gestes (intentionnellement ou non) et de décider des priorités.

Troisième leçon : répondre clairement. Sans tarder, le ministère a mis sur pied une équipe de coordination des communications. Il était essentiel que les séances de breffage pour la période de questions, les déclarations aux médias et les communications internes et externes soient cohérentes et exactes.

Quatrième leçon : penser au personnel. Il est absolument essentiel de souligner les progrès réalisés (DRHC a tenu son personnel informé et a présenté périodiquement des rapports sur l'exécution du Plan) et de célébrer les succès obtenus (le personnel doit avoir le sentiment que les choses s'améliorent et que leurs efforts supplémentaires ne passent pas inaperçus).

LA CRISE DES MOULES MINISTÈRES DES PÊCHES ET OCÉANS (1987)

CONTEXTE

En novembre 1987, trois Canadiens sont décédés et plus d'une centaine d'autres ont été malades par suite d'un empoisonnement alimentaire dont la source était inconnue. Le Laboratoire fédéral de lutte contre la maladie (LLCM) et ses homologues provinciaux se sont mis activement à en rechercher la cause. À la Chambre des communes, on a immédiatement accusé le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social d'avoir failli à sa mission principale, celle de protéger la santé des Canadiens.

Ces attaques ont dominé la période de questions jour après jour et le sujet a fait la manchette des journaux, mais encore plus celle des médias électroniques.

Le LLCM a rapidement découvert que le dénominateur commun de ces décès et de ces malaises était la consommation de mollusques, même si le produit vendu sur le marché avait été inspecté selon les protocoles établis internationaux. (Les mollusques bivalves se nourrissent en filtrant l'eau. Ils ingèrent par conséquent toute toxine présente dans l'eau environnante.) Les tests d'inspection menés à l'époque détectaient les intoxications par phycotoxine paralysante. Les organismes de réglementation de la Direction générale de la protection de la santé de Santé et Bien-être Canada et la Direction de l'inspection du poisson du ministère des Pêches et des Océans du Canada avaient affaire à un empoisonnement alimentaire attribuable à une toxine inconnue.

Des points de vue divergents se sont manifestés rapidement entre les deux organismes relativement à la portée des mesures de réglementation qu'exigeait la situation. Ces questions ont été soumises aux ministres. En raison de l'importance de la question, le Bureau du Conseil privé (BCP) et le Cabinet du Premier ministre (CPM) ont compris que ce différend présentait de grands risques. Ils ont immédiatement conclu que, pour résoudre ce problème de santé publique extrêmement important, la Direction de l'inspection du poisson et la Direction générale de la protection de la santé relèveraient directement du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.

Cette décision de l'appareil gouvernemental assurait la centralisation du processus décisionnel pour régler la crise. Un centre d'opérations relevant du même ministre, co-présidé par les sous-ministres adjoints responsables dans les deux ministères, a été immédiatement mis sur pied pour gérer tous les aspects du dossier. Le personnel technique des deux ministères a fait équipe. Le ministre des Pêches et des Océans et le Cabinet ont été tenus au courant de tous les développements tout au long de la crise.

L'industrie des moules, des huîtres, des myes et des palourdes de tout le Canada a été fermée et tous ses produits ont été retirés du marché. Par la suite, les scientifiques fédéraux des deux ministères et du Conseil national de recherches, en collaboration avec des chercheurs universitaires, ont identifié la cause spécifique de la maladie et son vecteur, la moule. On a élaboré un test d'inspection amélioré pour assurer la salubrité du produit. Deux mois plus

tard, avant Noël 1987, l'industrie a pu reprendre progressivement ses activités commerciales, car toutes les zones de récolte sûre avaient été ouvertes à nouveau.

En dernière analyse, le protocole d'inspection du Canada (adopté depuis internationalement) a été amélioré par suite de la crise.

APPROCHES DE GESTION

La crise des moules s'est déroulée en quatre phases distinctes :

Phase 1 : interruption de l'approvisionnement et retrait du marché

Quand le LLCM a établi le lien entre les empoisonnements alimentaires et les moules, la Direction de l'inspection du poisson et la Direction générale de la protection de la santé ont travaillé ensemble comme par le passé, mais d'une façon non intégrée. Le premier problème de communication interne entre les deux organismes s'est manifesté dès le départ.

Compte tenu des très fortes pressions auxquelles le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social – y compris des demandes de démission pour son incapacité à protéger la santé des Canadiens – avait été soumis, la Direction générale de la protection de la santé a émis un communiqué de presse demandant le retrait de tous les invertébrés aquatiques à coquille ou à carapace, dès que la source des empoisonnements alimentaires — les moules — a été connue. Le texte du communiqué, non approuvé par la Direction de l'inspection du poisson, encore moins par Pêches et Océans, a provoqué une avalanche d'appels à la Direction de l'inspection du poisson. On voulait savoir si les homards et les crabes, également des invertébrés aquatiques, entraient dans la définition de la Direction générale de la protection de la santé. Comme les homards et les crustacés n'avaient aucun rôle à jouer dans les empoisonnements alimentaires, la réponse a été négative et a nécessité l'émission d'un autre communiqué pour clarifier la question. Comme le commerce du homard est une industrie très lucrative (plus de 200 millions de dollars) et que la période de Noël est la plus active, l'affaire a tout de suite été portée à l'attention du ministre de Pêches et Océans. Son collègue de la Santé et le BPM ont ensuite été avisés.

Immédiatement conscient du risque de confusion sur le marché et dans le grand public et des complications qui s'ensuivraient et qui aviveraient les attaques dirigées contre le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, le BPM — sur une recommandation du BCP — a décidé d'intégrer la Direction de l'inspection du poisson et la Direction générale de la protection de la santé le temps de régler la crise. Les deux organismes rendaient directement des comptes au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.

On a mis sur pied un centre d'opérations, regroupant physiquement les cadres supérieurs clés des deux organismes, ainsi que les bureaux régionaux des deux ministères par conférences téléphoniques. Le centre d'opérations, co-présidé par le premier SMA de Pêches et Océans et le SMA de la Direction générale de la protection de la santé, a coordonné et approuvé toutes les communications verticales, latérales et externes concernant la crise. Les organismes centraux ont constamment surveillé ses activités.

De façon rapide et simultanée, le centre d'opérations :

- a fermé tous les secteurs de culture des moules, des palourdes, des huîtres et des myes du Canada jusqu'à ce que la source de l'empoisonnement soit connue et que les secteurs puissent être rouverts en toute sécurité. Il en a résulté de fortes pressions sur l'industrie;
- a clarifié la définition de produit à risque (mollusques bivalves) et communiqué l'information à l'industrie et au grand public;
- a fait retirer des étalages le produit potentiellement contaminé partout au pays. Cette tâche herculéenne a exigé les efforts conjugués des deux organismes qui ont travaillé comme une seule unité avec les autorités de sécurité alimentaire provinciales et locales;
- a mis en place une ligne d'information publique 1-800.

En raison de la nature technique du dossier, toutes les communications et les demandes d'information des médias ont été traitées par le coprésident de Pêches et Océans et un certain nombre de porte-parole désignés dans les deux ministères. Cette procédure est demeurée en vigueur jusqu'à la fin de la crise.

Phase 2 : régler le problème

Les deux ingrédients exigés pour régler le problème étaient de trouver la cause de l'empoisonnement alimentaire et d'élaborer un test pour déceler sans erreur la présence de toxine et garantir la salubrité du produit.

La première tâche a été accomplie par des scientifiques du LLCM avec l'aide de Pêches et Océans, du CNRC et d'universitaires. L'agent actif était l'acide domoïque.

La Direction générale de la protection de la santé a également dirigé l'élaboration d'un test biologique pour déceler les toxines. Disons, pour simplifier, que la technique exigeait qu'on injecte à des souris des échantillons liquides prélevés un certain secteur de récolte. La survie de la souris au-delà de 48 heures permettait de certifier la salubrité des eaux du secteur donc la salubrité du produit. Ce test permettait de déceler n'importe quel type de toxine et représentait une amélioration aux procédures de test jusque-là employées partout dans le monde. L'élaboration et la mise en place d'une installation régionale pour mener le test de façon fiable dans tous les secteurs de production posaient un important défi de gestion, relevé avec succès en très peu de temps.

On pourrait appeler cette phase critique le « œil du cyclone » du point de vue de la gestion de crise. Le risque pour la santé avait été éliminé. Les seules pressions publiques venaient de l'industrie et s'adressaient surtout aux organismes de réglementation. Les médias nationaux n'ont pas accordé une attention réellement soutenue à l'affaire pendant cette période.

À l'époque, le centre d'opérations s'efforçait principalement d'élaborer un plan stratégique – à faire approuver par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social – pour assurer la réouverture progressive des secteurs de production et recommencer à approvisionner le marché une fois qu'on aurait remédié au problème.

Phase 3 : réouverture des secteurs de production et approvisionnement du marché

La crise a eu des conséquences extrêmement importantes pour les marchés du poisson et des fruits de mer. À un moment donné, leur consommation avait baissé au point d'atteindre 60 % des niveaux habituels. C'était peut-être là la phase la plus critique de la crise, car il était impératif d'assurer au ministre qu'on pouvait se fier aux mesures adoptées pour vérifier la salubrité des moules avant de recommencer à approvisionner le marché. En outre, le plan de réouverture de chacun des secteurs s'avérait complexe du point de vue technique.

Tous les jours, on a tenu des séances d'information sur la question avec le ministre. On y discutait du plan et de ses éléments tout au long du processus d'élaboration. Les critiques de l'Opposition – tout en ciblant toujours la santé – se sont étendues graduellement aux dommages infligés à l'industrie des mollusques par suite de l'incapacité du gouvernement de régler le problème.

La crise des moules était à l'ordre du jour des discussions quotidiennes du comité du Cabinet pour préparer la période de questions.

Le ministre s'est finalement engagé à présenter un plan au plus tard pendant la semaine d'avant Noël. La veille de la présentation du plan, il a fallu en simplifier la description pour s'assurer qu'il soit compris de tous les intéressés (la Chambre, le grand public, l'industrie et les médias) et qu'on en arrive à une conclusion heureuse sans alimenter davantage la controverse à l'égard du système d'inspection du poisson ou de l'industrie. Cette tâche a été exécutée pendant la nuit et le plan final a été approuvé et présenté à la date promise par le ministre.

Il n'y a pas eu de conférence de presse, car le document présenté à la Chambre était en explicite et facilement communicable. Les demandes d'information des médias (pendant les 3 ou 4 jours qui ont suivi la présentation du plan) ont été traitées par des porte-parole. La crise a fini par perdre sa dimension publique.

Phase 4 : rebâtir les marchés des poissons et des fruits de mer

L'impact de la crise sur les marchés des moules, des palourdes et des huîtres – des industries régionales importantes – a certainement été dévastateur. Cependant, les mesures prises à court terme pour protéger la santé publique et trouver une solution permanente au problème étaient absolument nécessaires pour assurer la viabilité à long terme de l'industrie. Ce but a été atteint grâce à l'amélioration de la procédure d'inspection gouvernementale. La valeur des expéditions de l'industrie des moules dans les provinces de l'Atlantique est passée de 3,3 millions de dollars en 1987 à plus de 26 millions de dollars en 2000.

Même si Pêches et Océans avait dû mettre fin à ses programmes de soutien au marché pendant la première des nombreuses vagues de compressions budgétaires, le gouvernement a créé un fonds spécial pour aider l'industrie avec une campagne ponctuelle visant à rétablir la confiance des consommateurs envers les produits du poisson et des fruits de mer.

LEÇONS

Aspects négatifs

La crise des moules a pris de nombreux ministères par surprise. Ils n'avaient pas prévu cet événement, et dans la réaction improvisée qui a suivi, il y a eu un manque de communication entre les divers ministères et bureaux régionaux. Il faut accorder aux intervenants d'Ottawa la rapidité avec laquelle ils ont réagi au problème et entrepris de le résoudre.

Aspects positifs

L'intégration de tous les aspects de la gestion de la crise sous une seule direction et une seule autorité s'est avérée d'une importance critique. Il faut éviter l'interférence des autres intervenants du système pour prévenir l'émergence de conflits et de contradictions qui risquent d'attirer et de retenir l'attention nuisible des médias et des parlementaires. Les autres intervenants du système (administrations centrales, ministères ou organismes plus ou moins touchés) doivent participer au processus de gestion dès le départ, à l'intérieur d'une seule structure de reddition de comptes.

Des centres d'opérations comme celui mis sur pied pour faire face à la crise ne sont pas toujours nécessaires, mais certains éléments peuvent s'avérer essentiels :

1. un centre de planification – avec des installations de téléconférence et de soutien logistique – où tous les principaux intervenants se rencontrent chaque jour, parfois toute la journée;
2. une source unique de décisions, informée par des discussions approfondies en temps réel avec tous les intéressés (intervenants techniques, opérationnels, et représentants d'un organisme central et de l'arène politique dans une même pièce), assurant l'élaboration des stratégies et des programmes les plus adéquats possibles, ainsi que des lignes de parti évolutives et conformes à l'éventail des intérêts érationnels, interministériels et politiques;
3. l'approbation quotidienne de toutes les communications (communiqués de presse, cartes pour la période de questions, déclarations des porte-parole, messages, etc.) avec une attention scrupuleuse à tous les détails. Dans ce cas particulier, l'utilisation inconsidérée du terme « shellfish », désignant l'ensemble des invertébrés aquatiques à coquille ou à carapace, et la mention prudente de « tests biologiques » illustrent bien notre propos;
4. la participation systématique du personnel régional clé. Pour les questions opérationnelles, l'action réelle se déroule en première ligne. Une erreur sur le terrain peut être lourde de conséquences et un écho médiatique régional peut prendre des proportions inattendues aux nouvelles nationales du soir;
5. un soutien administratif ininterrompu, sans lequel, dans ce cas particulier, la production, l'impression, la distribution et le dépôt du plan dans un délais et un vendredi – quand la

période de question a lieu en matinée – auraient été impossibles. Dans certains cas, un retard peut entraîner une perte de contrôle.

La gestion proactive des alliés dans les relations avec les médias est une des clés du succès. Il va sans dire que les médias ne limitent pas les entrevues aux représentants du gouvernement. Il faut informer constamment les participants de l'industrie, les parties concernées et les alliés potentiels des positions gouvernementales pour obtenir leur appui ou du moins leur fournir des renseignements exacts au cas où les médias leur demanderaient de leur accorder une entrevue ou d'exprimer une opinion. Dans l'affaire qui nous occupe, les chefs de file de l'industrie ont été pleinement informés et ont réagi de façon responsable dans les entrevues même s'ils faisaient personnellement face à de graves difficultés financières à court terme. Dans au moins un cas, vers la fin de la crise, cela a permis d'éviter que les médias nationaux transforment la crise en « une lutte de l'industrie contre la santé publique » et créent une toute nouvelle crise à une période de l'année où les nouvelles sont plus rares.

Il faut tenir compte des conséquences opérationnelles à plus long terme des solutions de façon à éviter une nouvelle émergence de la crise. Dans ce cas particulier, le Conseil du Trésor a approuvé une demande conjointe du ministère des Pêches et des Océans et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour obtenir les ressources humaines et financières nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles procédures de test et de vérification. Le Conseil du Trésor a puisé dans sa réserve opérationnelle qu'il s'était heureusement constitué. En conséquence, on a pu mettre en place une solution efficace et durable.

CRISE DU SANG CONTAMINÉ CROIX-ROUGE CANADIENNE (1998)

CONTEXTE

L'histoire de la Croix-Rouge au Canada remonte presque aux origines du pays lui-même. Elle date de 1885, quand sur le champ de bataille de la rébellion de Louis Riel, un chirurgien a fabriqué un drapeau de la Croix-Rouge à partir d'une pièce de drap blanc et de bandes de coton rouges pour identifier un chariot servant au transport des blessés.

Onze ans après la rébellion, le Dr George Sterling Ryerson, celui-là même qui avait fabriqué ce drapeau de fortune, a obtenu la permission de la Grande-Bretagne d'ouvrir une division canadienne de la Croix-Rouge à Toronto. L'organisation a grandi rapidement et, en 1909, le gouvernement fédéral a adopté la *Loi constituant en corporation la Société canadienne de la Croix-Rouge*. En 1927, le Comité international de la Croix-Rouge a reconnu la société comme un groupe indépendant qui est devenu la plus importante organisation sans but lucratif du pays.

À Vancouver, le 3 février 1947, la Croix-Rouge canadienne a ouvert ses premières cliniques civiles de collecte de sang dans le but d'offrir gratuitement du sang à ceux qui en avaient besoin. Auparavant, les patients devaient payer pour remplacer le sang qu'ils recevaient dans les hôpitaux.

Vers la fin des années 1970 et au début des années 1980, le système de collecte et de distribution du sang a transmis le virus du SIDA à quelque 1 200 Canadiens, et il a été estimé qu'environ 12 000 autres ont été infectés avec l'hépatite C. Un grand nombre de ces victimes étaient des hémophiles et des personnes qui avaient reçu une transfusion dans des interventions chirurgicales normales. À l'époque, ces virus étaient moins connus qu'ils ne le sont actuellement. De nombreuses personnes infectées ne savaient pas qu'elles avaient reçu du sang contaminé. Certaines d'entre elles ont transmis les virus à leurs conjoints et à des membres de leur famille. En conséquence, au début des années 1990, on estimait que le nombre des personnes infectées s'était accru de façon substantielle et exponentielle. Le nombre renversant de victimes a montré que le système de collecte et de distribution du sang avait trahi ceux-là même qu'il devait protéger. En conséquence, un grand nombre de personnes ont commencé à demander la tenue d'une enquête judiciaire sur le système de collecte et de distribution du sang du Canada.

En 1993, le juge Horace Krever a été nommé président de la Commission d'enquête chargée d'examiner la gestion et le fonctionnement du système de collecte et de distribution du sang du Canada et de faire la lumière sur les facteurs qui ont causé la contamination du sang. Le 26 novembre 1997, au terme d'une enquête judiciaire publique de plus de quatre ans, le juge Krever a rendu public son rapport tant attendu.

Le rapport du juge Krever n'est pas allé jusqu'à accuser le gouvernement canadien ou des personnes de la contamination du sang, mais il a critiqué le gouvernement fédéral et les autorités locales pour le rôle qu'ils ont joué dans la distribution du sang contaminé. Il a critiqué également la Croix-Rouge canadienne qui n'a pu mettre en place un programme de

tri adéquat pour les donneurs de sang à risque élevé. Après la publication du rapport, la Croix-Rouge (par l'entremise de Gene Durnin) a présenté ses excuses. « Nous ne pouvons savoir ce que vous souffrez, mais nous pleurerons avec vous. Nous ne pouvons éprouver la perte qui vous afflige, mais nous la déplorons avec vous. Nous sommes vraiment désolés. »

Le juge Krever a aussi recommandé que les milliers de personnes infectées par le virus de l'hépatite C reçoivent automatiquement une indemnité. Il n'a pas suggéré de montant. Les 1 200 personnes infectées par le VIH à cause de produits sanguins contaminés ont déjà reçu une indemnité du gouvernement fédéral. En outre, la Croix-Rouge et ses assureurs, en collaboration avec les provinces, ont contribué à un deuxième programme d'indemnisation des victimes du VIH – le Régime d'aide interprovincial-territorial. Dans la très grande majorité des cas, il n'y a pas eu de demande de procédures ou de négociations judiciaires.

Toutefois, les ministres de la santé fédéral et provinciaux avaient décidé de ne pas indemniser les victimes de l'hépatite C, laissant la Croix-Rouge se débrouiller avec des réclamations totalisant des milliards de dollars. Cela a mené à des complications massives. Quand l'affaire a été à peu près réglée, la Croix-Rouge canadienne a été forcée de se mettre sous la protection de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* régissant les faillites. L'organisation a été très ébranlée et s'est presque écroulée.

APPROCHES DE GESTION

En septembre 1998, par suite d'ententes conclues avec les provinces et les territoires, la Croix-Rouge a remis toutes ses activités liées au sang à deux nouveaux organismes – la Société canadienne du sang et Héma-Québec. Cette entente, qui a changé substantiellement la nature de la Croix-Rouge, lui a procuré 133 millions de dollars en échange de ses installations – montant qui a servi à rembourser les dettes et à constituer un fonds pour les victimes du sang contaminé. Les bâtiments, les véhicules, les listes de donneurs et 3 100 employés de la Croix-Rouge ont été transférés aux deux nouveaux organismes sans but lucratif.

Les réclamations non étayées par des pièces justificatives relatives au sang contaminé et déposées contre la Croix-Rouge se sont élevées à environ 8 milliards de dollars. La Croix-Rouge n'avait pas assez d'argent pour régler même un faible pourcentage de ces réclamations. Elle avait aussi accumulé une dette importante à la suite de ces changements opérationnels. L'objectif principal de la Société en vertu de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* était de régler ses réclamations afin de pouvoir poursuivre son travail.

L'organisation visait deux objectifs : éviter la faillite et proposer un plan d'indemnisation des victimes.

Dans des conditions extrêmement difficiles, la Croix-Rouge a dû lutter pour préserver son intégrité, maintenir son importante base de bénévoles, gérer ses autres activités et réviser son plan d'affaires.

La Croix-Rouge possédait un plan d'urgence et elle l'a suivi :

1. des services de communications aguerris ont joué un rôle extrêmement important;
2. le public a reçu des messages positifs sur l'avenir de l'organisation malgré les effets catastrophiques des actions récentes;
3. l'organisation s'est excusée pour les souffrances et les préjudices qui s'en sont suivis pour tant de personnes;
4. elle a aussi tiré le meilleur parti possible de son système de gestion de crise.

La Croix-Rouge a également reconnu l'importance de maintenir d'excellentes communications internes avec le personnel et les bénévoles restants. Il fallait les tenir au courant et susciter chez eux un sentiment de fierté les incitant à parler positivement de la Croix-Rouge. C'était une tâche ardue dans le contexte, mais son avenir en dépendait. La perte des programmes de prestige, les services de recrutement de donneurs de sang et de transfusion sanguine, a grandement affaibli le moral de l'organisation. Les bénévoles estimaient que la contribution de l'organisation au Canada avait été passée sous silence et sous-estimée.

L'organisation a perdu une grande partie de ses membres, passant de 165 000 à 68 000 bénévoles. Trois cent divisions ont dû fermer. Cependant, la Croix-Rouge a essayé de rappeler constamment aux bénévoles la mission fondamentale de l'organisation : « aider les gens à faire face aux situations qui menacent leur survie et leur sécurité, leur bien-être et leur dignité humaine au Canada et partout dans le monde. » La Croix-Rouge avait encore un rôle important à jouer et elle avait besoin de bénévoles dévoués pour assurer son fonctionnement. Elle s'est efforcée énergiquement de maintenir l'engagement de ses bénévoles et de les tenir au courant. Elle a fait appel à eux pour aider le gouvernement du Canada à réinstaller les réfugiés du Kosovo déchiré par la guerre.

L'organisation a élaboré un plan d'arrangement pendant qu'elle était sous la protection de la loi. Ce plan a établi le programme d'indemnisation des victimes des transfusions sanguines et de remboursement des créanciers. Une fois approuvé, il a éteint toutes les réclamations contre la Croix-Rouge. M. Bob Rae, l'ancien premier ministre de l'Ontario, a dirigé une excellente équipe de négociation qui a travaillé à ce plan. La qualité du travail réalisé par l'équipe et le leadership de celle-ci ont renforcé la crédibilité du plan.

L'équipe de gestion de la Croix-Rouge n'a pas perdu de vue la mission de l'organisation. L'information a bien circulé parmi ses membres et ses décisions étaient consensuelles. Les bénévoles ont été constamment tenus au courant avec honnêteté.

LEÇONS

Aspects négatifs

Cette crise pénible est attribuable à de nombreux facteurs, mais son aspect le plus troublant a été sa durée. Les dirigeants de la Croix-Rouge, un organisme philanthropique, se sont sentis frustrés de ne pas pouvoir exprimer leur compassion. Les déclarations publiques étaient contrôlées par les assureurs, et les efforts de communications qui en résultaient semblaient indiquer de l'indifférence face au sort des victimes.

La réputation est une chose très fragile qu'il ne faut jamais tenir pour acquise. D'autres organisations n'auraient peut-être pas supporté la pression aussi bien que la Croix-Rouge. Forte de 105 années de services dévoués à la communauté, la Croix-Rouge jouissait d'une grande crédibilité auprès des Canadiens. Cette crédibilité lui a permis de survivre et de continuer à servir. Toutefois, l'opinion publique peut changer, et très rapidement.

L'analyse des risques doit faire partie intégrante de l'approche de gestion d'une organisation. Elle doit être constante et cohérente. Une meilleure planification peut réduire au minimum l'impact des crises.

Les organisations non gouvernementales doivent bien réfléchir à leur relation avec le gouvernement. Le gouvernement a besoin de faire équipe avec le secteur du bénévolat. Quand tout va bien, les partenaires doivent se réjouir ensemble. Cependant, l'inverse est également vrai. Quand la situation est difficile, les partenaires doivent souffrir ensemble. Le gouvernement doit continuer de soutenir les ONG quand des problèmes surviennent. La meilleure relation qui soit est fondée sur le soutien et le respect mutuels et sur la certitude que les organisations feront face à d'éventuelles crises ensemble, du début à la fin.

Il faut que les communications avec les personnes aux premières lignes de l'organisation soient précises, fréquentes et complètes. Cela est encore plus important quand l'organisation est sous pression.

PRÉVENTION DU BOGUE DE L'AN 2000 SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (1998-2000)

CONTEXTE

Pendant la seconde moitié du vingtième siècle, l'informatique a permis des progrès extraordinaires allant de la capacité de réaliser des transactions bancaires et des investissements électroniques sur des marchés du monde entier à l'observation par satellite des mouvements des systèmes météorologiques en passant par des recherches de pointe permettant de trouver des traitements aux maladies les plus complexes. La technologie a ouvert une ère de possibilités prodigieuses.

Le bogue de l'an 2000 représentait néanmoins une menace à ces progrès. Il prenait sa source dans le fait qu'un grand nombre de systèmes informatiques utilisaient une méthode de datation tenant pour acquis que les chiffres 1 et 9 étaient les deux premiers de l'année. Faute de modifier la programmation, les systèmes auraient interprété l'année 00 non pas comme l'année 2000, mais comme l'année 1900. En conséquence, les ordinateurs risquaient de s'arrêter ou de tomber en panne le 1^{er} janvier 2000.

Le passage à l'an 2000 a été un événement unique posant une série de défis au fonctionnement courant du gouvernement. On a compris rapidement que ce problème perçu au départ comme simplement technologique pouvait avoir des conséquences pour tous les organismes gouvernementaux, les universités, les hôpitaux, les entreprises et les organisations, grandes et petites. L'enjeu était la compétitivité industrielle, l'intégrité de la chaîne d'approvisionnement, le maintien des services et des programmes gouvernementaux, et la santé, la sécurité et le bien-être économique des Canadiens.

La situation a favorisé le développement d'une approche large et horizontale de la gestion exigeant une participation de tous les paliers de gouvernance et de leurs partenaires non gouvernementaux, et a modifié de façon durable le fonctionnement du gouvernement.

APPROCHES DE GESTION

La gouvernance

C'est en 1998, quand on a pris conscience de la réalité et de l'ampleur du défi, qu'on a entrepris les difficiles travaux de préparation. Le gouvernement du Canada a accordé une haute priorité à cet effort. Il lui a consacré des fonds supplémentaires et a clairement établi les responsabilités à l'égard des mesures de préparation et d'urgence. Il a aussi mis de l'avant une structure de gouvernance pour ce dossier et a défini quatre rôles de leadership clés à jouer au niveau ministériel.

Comme le bogue du millénaire concernait toute la planète et touchait tous les secteurs et toutes les administrations, il fallait adopter une approche horizontale axée sur une structure de gestion matricielle.

Tous les ministres étaient responsables de la préparation au passage à l'an 2000 dans leurs portefeuilles, y compris les ministères, les organismes et les sociétés d'État, ainsi que des

communications avec leurs intervenants respectifs. Malgré l'avantage de gérer les dossiers horizontalement, il était aussi important de définir clairement les responsabilités concernant les dossiers afin d'éviter la duplication et accélérer la prise de décisions.

Il était également essentiel de permettre des communications claires, cohérentes et efficaces avec les provinces et les territoires, les partenaires nationaux et internationaux et les Canadiens. Tous les ordres de gouvernement devaient participer à la gestion du défi.

Un comité *ad hoc* de ministres sur l'an 2000 a été mis sur pied pour assurer la cohérence et exercer une supervision. Il a été créé par une expansion du Conseil du Trésor intégrant les ministères de l'Industrie et des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). Tous les mois, le comité recevait un rapport sur les progrès des préparatifs au passage à l'an 2000. Ce comité a assuré la reddition de comptes et l'horizontalité, et maintenu la légitimité et l'urgence de l'effort. Des cadres supérieurs et du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor ont été affectés à la coordination de l'effort.

La responsabilité générale des mesures de préparation au passage à l'an 2000 a été confiée à quatre ministres. Le ministre de l'Industrie devait promouvoir et signaler les progrès de l'industrie. Le MAECI devait travailler avec ses partenaires internationaux et les gouvernements de pays prioritaires et recueillir et évaluer de l'information sur leur état de préparation. Le ministère de la Défense nationale devait coordonner les mesures d'urgence et la planification d'urgence nationale. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devait coordonner l'ensemble des efforts du gouvernement.

La participation du gouvernement, la structure de gouvernance, la clarté de la répartition des responsabilités et de la reddition de comptes, ainsi que les communications claires et efficaces avec les intervenants, les partenaires du gouvernement et les citoyens ont été des éléments essentiels de l'approche de gestion.

Les partenariats

Les ministères ont également dû faire équipe avec des intervenants critiques dans le cadre d'une collaboration où chacun trouvait son compte. Ce réseautage a permis au gouvernement d'établir des relations clés avec les provinces et les territoires, l'industrie et les associations professionnelles, l'industrie des télécommunications, le secteur bancaire et les principaux partenaires commerciaux du Canada. Ces relations critiques exigeaient une bonne communication et des rencontres fréquentes pour partager l'information et s'entendre sur les résultats prévus. Ces relations se sont maintenues après le passage à l'an 2000 et se poursuivent encore.

Les communications

Les objectifs de communication étaient multiples :

- convaincre des interlocuteurs cibles de modifier leurs systèmes et de préparer des plans d'urgence;
- montrer les progrès du gouvernement du Canada dans des rapports publics périodiques;

- rassurer le public;
- faire équipe avec des partenaires pour montrer les progrès;
- établir des relations proactives et transparentes avec les médias;
- coordonner les communications du gouvernement fédéral;
- nommer des porte-parole pour assurer la cohérence des communications;
- informer les ministres des progrès les plus récents.

LEÇONS

Aspects négatifs

Le seul point faible de cette opération qui s'est avérée un succès a été qu'on n'a pas anticipé plus tôt l'importance de la communication. Vers la fin de 1998, la presse a commencé à présenter des scénarios de catastrophe annonçant le chaos. Au départ, le gouvernement a réagi mollement aux propos des journalistes. Un plan rigoureux et éprouvé était déjà en place, les ministères et les intervenants étaient bien préparés et le plan final était presque prêt. Pourtant les médias ont semé l'inquiétude parmi les citoyens, qui se sont mis à stocker des vivres et à retirer de fortes sommes de leurs comptes bancaires. Le gouvernement a alors décidé d'adopter une approche plus proactive pour contrebalancer l'effet négatif des médias. Cette ouverture sur l'état des préparatifs a désamorcé le discours négatif. Les sondages ont indiqué que les citoyens croyaient au message du gouvernement. Ainsi, la leçon à tirer était qu'il fallait adopter une attitude proactive dans les communications.

Aspects positifs

La volonté politique de faire face au problème était forte. On a mis sur pied une équipe de personnes compétentes et on a dégagé les fonds nécessaires. Ces facteurs ont contribué au succès de l'opération.

Peu importe l'ampleur de la crise, il faut établir une structure de gouvernance et de gestion. Dans le cas présent, l'ampleur et l'importance du problème exigeaient une répartition claire des responsabilités et de la reddition de comptes. Il en va de même dans la gestion des questions moins importantes.

Les dirigeants chargés de gérer une crise doivent faire des communications une priorité. Ils doivent aussi veiller au maintien des communications et répéter inlassablement leurs messages. La cohérence est essentielle, car les versions divergentes éveillent la méfiance de la presse et l'incitent à faire des suppositions mal venues et à accentuer la pression.

Le choix du type de direction et des personnes compétentes est toujours critique, mais dans ce genre de situation, avec un échéancier serré, c'est un aspect essentiel. Les dirigeants doivent communiquer continuellement la vision du succès à toutes les parties concernées. Comme le partenariat et le réseautage sont essentiels au succès, la direction doit reconnaître leur importance tous les jours et assurer une communication ouverte et bidirectionnelle avec le personnel.

La gestion de crise fait partie intégrante de la gouvernance. Elle incombe naturellement aux dirigeants. Il faut que la compétence relative à la gestion de crise passe des connaissances personnelles à des connaissances institutionnelles. Il n'est pas normal de devoir réinventer les processus chaque fois qu'une urgence se présente. Il serait très utile d'élaborer un plan d'action guidant les gestionnaires dans les différents aspects et étapes typiques de la gestion de crise – structure, approches, messages clés.

Les intervenants s'engagent quand ils en voient les avantages et la nécessité. Ce processus était à l'avantage de tous. Les relations établies avec des partenaires du secteur public et de l'extérieur ont été ouvertes, honnêtes et basées sur la confiance. Toutes les parties en ont bénéficié.

INCIDENT DU VIRUS LOVE BUG SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2002)

CONTEXTE

En arrivant au travail, le matin du jeudi 4 mai 2002, un grand nombre de gestionnaires de la fonction publique ont constaté la présence d'un indésirable dans leurs bureaux. Plus précisément, cet indésirable avait envahi leurs ordinateurs.

Tout récemment arrivé des Philippines, le virus Love Bug avait réussi à franchir le barrage des détecteurs de virus et s'était attaqué immédiatement aux systèmes qu'il avait envahis. Le virus s'est répandu dans le monde à une vitesse alarmante et a causé des dégâts importants au Canada, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

À bien des égards, il a été plus dommageable que tous ceux qui l'avaient précédé. Il s'est répandu très rapidement par le courriel. Il était aussi programmé pour chercher certains types de fichiers dans l'ordinateur infecté et les remplacer par le virus.

Vingt ministères fédéraux ont été touchés à divers degrés. Six ont signalé un nombre élevé d'infections. Voici certains des problèmes provoqués par le virus :

- la production de chèques à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Le Ministère a réagi rapidement et a appliqué ses plans d'urgence. Le problème a été réglé en quelques heures;
- certains fichiers de mappage du ministère des Ressources naturelles ont été infectés, mais on avait des copies de sauvegarde pour les remplacer;
- le centre de commutation X400 du gouvernement – le système permettant aux ministères de communiquer entre eux – n'a pas interrompu ses activités. TPSGC a inscrit une commande vérifiant les extensions des courriels toutes les deux minutes. Quelque 90 000 courriels infectés ont été éliminés de cette façon.

Les gestionnaires étaient perplexes, mais les professionnels des systèmes avaient peur. Pour fonctionner, l'administration fédérale dépend de l'excellence des programmes et des systèmes informatiques. Ce virus inconnu aux conséquences inconnues a déclenché des mesures énergiques pour le combattre.

Pendant les neuf jours suivants, les professionnels des systèmes et les cadres supérieurs ont élaboré un processus visant à assurer la protection des services essentiels. Il fallait aussi que le gouvernement protège les renseignements privés qu'il détient sur chacun des citoyens.

PROBLÈMES DE GESTION

Les dommages potentiels étaient considérables. Certains systèmes ont été touchés, mais l'ampleur et la nature des dégâts étaient inconnues. Il fallait les évaluer et sécuriser les systèmes.

À l'époque, il n'existait aucun organisme central ou ministère chargé de gérer une crise comme celle-là. Les responsabilités étaient mal définies et personne ne semblait avoir été désigné pour prendre la direction des opérations.

Les communications sont devenues difficiles, car on ne pouvait pas utiliser les systèmes de courriel. Aucun lien interministériel n'avait été établi pour des urgences de ce genre, mais le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC), le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC) y travaillaient déjà.

Les dimensions techniques du problème présentaient peu d'intérêt pour les cadres supérieurs non techniciens et les hommes et les femmes politiques. Leur souci était d'assurer le maintien des services essentiels et la confidentialité des renseignements détenus par le gouvernement.

Quand s'est répandue la nouvelle que le virus avait infiltré les ordinateurs de l'administration fédérale, il a fallu rassurer le grand public et faire savoir qu'aucun renseignement personnel n'avait été menacé. Le gouvernement a dû préparer des rapports aux médias, des notes d'information et des notes pour des allocutions, principalement pour le Secrétariat du Conseil du Trésor. Il fallait faire passer le message que le gouvernement était maître de la situation.

Le processus à mettre en œuvre était le suivant :

- contenir le virus et évaluer son impact;
- l'éliminer;
- rétablir un « nouveau » système sécurisé capable de filtrer les virus et d'installer des sous-programmes de modification;
- communiquer avec les services informatiques et le personnel de sécurité informatique;
- communiquer avec les cadres supérieurs et les femmes et les hommes politiques;
- communiquer avec les Canadiens relativement à la sécurité des renseignements personnels;
- communiquer avec tous ces intervenants pour décider des mesures correctives à prendre.

APPROCHES DE GESTION

Le triage initial exigeait que tous les systèmes du gouvernement soient isolés de l'extérieur. Les sources du virus semblaient être le courriel et Internet. Le virus a été détecté dans les systèmes gouvernementaux à 8 h. La GRC, qui traite des crimes informatiques, a été avisée du problème à 10 h 25 et les intéressés à 11 h.

Le système de triage était axé sur des tâches comme celles-ci :

- interrompre la connexion avec l'extérieur;
- trouver le moyen d'éliminer le virus des systèmes;

- identifier les sites vulnérables;
- identifier l'ampleur des dommages;
- trouver une méthode de détection des fichiers infectés;
- trouver un nouveau dispositif antivirus avant de rétablir la connexion avec l'extérieur;
- faire connaître ces mesures à la communauté des techniciens.

Les chefs des services informatiques de partout au pays étaient déjà reliés les uns aux autres par un système de téléconférence qui leur permettait d'effectuer diverses tâches techniques. Ce système, géré par un entrepreneur du secteur privé, a prouvé sa valeur pendant la crise. Il a maintenu un lien entre les chefs des services informatiques du pays dans les administrations fédérale, provinciales et municipales. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et la GRC ont pu ainsi tenir des séances d'information et obtenir des commentaires de partout au pays pour réduire l'impact du virus.

On notera qu'il n'existait aucun système en bonne et due forme conçu à cette fin. Le personnel du Conseil du Trésor (DDPI et SOG) ont pris l'initiative et joué un rôle opérationnel avec lequel ils n'étaient pas familiers. Le centre d'opérations de la GRC a pris en charge une partie de la tâche, mais, pour le reste, il fallait agir et vite. C'est ce qu'on a fait. À la fin de la journée, le personnel commençait à comprendre l'ampleur du problème.

Bien entendu, les sous-ministres et les ministres voulaient savoir quelles étaient les conséquences de cette crise pour les Canadiens et on a préparé et diffusé des notes d'information et des communiqués de presse détaillés. Le Bureau du Conseil privé a contribué à la diffusion des messages clés aux Canadiens.

LEÇONS

Aspects négatifs

Comme dans toute crise, il a été difficile au départ de tirer les responsabilités au clair. On ne savait pas bien qui devait prendre la direction des opérations et les premiers efforts ont été ponctuels. On a toutefois reconnu la nécessité de centraliser.

Durant une crise importante, il faut que les décideurs du gouvernement soient tenus informés de l'état de la prestation des services critiques et essentiels et de l'impact sur l'ensemble des activités gouvernementales. Au départ, on ne savait pas clairement quel ministère ou organisme devait s'occuper de faire le point auprès des ministères et organismes préparer les rapports d'état destinés aux cadres supérieurs.

Aspects positifs

Comme aucun service essentiel aux citoyens n'a été touché trop fortement et que les renseignements personnels ont été protégés, on peut dire que les mesures de sécurité informatiques et les coupe-feu ont fonctionné. L'approche *ad hoc* a également fonctionné. Le personnel a déclaré qu'on avait utilisé la structure actuelle du Secrétariat du Conseil du Trésor, car cela semblait la solution la plus logique et la seule possibilité. Toutefois, cette

approche ne fonctionnera probablement pas la prochaine fois. Le gouvernement doit préparer un ensemble de plans d'urgence, s'exercer à les mettre en œuvre et les documenter.

Une nouvelle structure de gouvernance est en place pour la prochaine crise. Le gouvernement est maintenant mieux préparé grâce à la mise à jour fréquente de ses listes de virus et à des alertes. De plus, il a consacré davantage de ressources financières à la sécurité informatique.

Créé depuis cette crise, le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC) du ministère de la Défense nationale a pour mandat de conseiller les ministères sur les questions critiques de sécurité d'infrastructure (p. ex. dans le cas de futures crises du type « Love Bug »), d'émettre des alertes et d'aider à réduire les risques, de régler les problèmes et de réparer les dommages. Toutefois, les ministères doivent aussi adopter des procédures internes de gestion de ces types d'intrusion.

Les aspects de la gestion et les aspects techniques d'une crise comme celle-ci sont différents. Les problèmes abordés sont différents, de même que leurs intérêts et leurs compétences. Pourtant, leurs points de vue sont aussi valables et méritent tout autant d'être pris en considération.

Les communications jouent un rôle crucial. On doit évaluer tous les intervenants et trouver des outils de communication répondant adéquatement à leurs besoins. Le recours fréquent à des conférences téléphoniques s'est avérée très importante dans cette crise, car les systèmes de courriel ne fonctionnaient pas. Les réseaux établis à d'autres fins ont contribué au règlement de cette crise. On devrait étudier leurs fonctions optionnelles en cas d'urgence.

**MESURES DE SÉCURITÉ À LA FRONTIÈRE CANADO-AMÉRICAINNE
PAR SUITE DES ATTAQUES TERRORISTES DU 11 SEPTEMBRE 2001
AGENCE DES DOUANES ET DU REVENU DU CANADA**

CONTEXTE

Les attaques terroristes contre les États-Unis, le 11 septembre 2001, ont eu des répercussions diverses et profondes sur le Canada. Les événements ont mis en évidence l'interdépendance du Canada et des États-Unis et la vulnérabilité de ces deux pays du point de vue de la sécurité et de l'économie. Il fallait enfin songer à défendre la frontière de 5 000 milles entre notre pays et nos voisins américains – la frontière non défendue la plus longue au monde.

L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) est chargé d'exécuter les lois et les règlements du Canada dans les 300 postes de douanes le long de la frontière, aéroports et ports.

L'activité frontalière est intense. Quelque 300 000 personnes et 40 000 expéditions par camions commerciaux la traversent chaque jour ouvrable. Le Canada, qui reçoit environ 25 % de tous les biens exportés par les Américains, est le plus grand marché d'exportation des États-Unis. Les Canadiens et les Américains s'échangent chaque jour des biens et des services d'une valeur de 1,9 milliard de dollars Canadiens.

Avec l'importance nouvelle et généralisée prise par la question de la sécurité, et compte tenu du niveau record des échanges entre les deux pays, il fallait resserrer les mesures de sécurité à la frontière et non pas la fermer. Le Premier ministre du Canada et le Président des États-Unis ont déclaré publiquement que la frontière devait rester ouverte. Faire autrement aurait équivalu à baisser les bras devant le terrorisme.

Toutefois, le resserrement de la surveillance de la frontière a contribué à une crise économique, les camions devant attendre jusqu'à 18 heures avant de pouvoir traverser; 38 avions transportant 6 500 passagers et membres d'équipage ayant été déroutés vers Gander, à Terre-Neuve, après la fermeture de l'espace aérien des États-Unis par suite des attaques terroristes. Gander, une petite ville de 9 600 habitants, a fait de son mieux pour accueillir ces visiteurs involontaires. L'accueil de ces 6 500 passagers a présenté un cauchemar logistique pour le personnel réduit des douanes à Gander. Le traitement des documents et le filtrage des passagers étaient essentiels même si on ne connaissait pas l'ampleur de la menace et même si on ne savait pas qui rechercher.

Le défi du Canada et des États-Unis était d'intensifier les mesures de sécurité sans mettre en péril l'économie des deux pays.

PROBLÈMES DE GESTION

Le resserrement de la frontière exigeait un filtrage plus méticuleux des personnes qui entraient au Canada ou qui en sortaient. L'an dernier, 14 000 criminels ont été stoppés à la frontière alors qu'ils tentaient d'entrer aux États-Unis en provenance du Canada et 21 000 dans le sens inverse. Mais le principal ennemi est devenu l'incertitude. Que devait donc chercher le personnel des douanes?

La plupart des personnes et des biens qui passent la frontière le font en toute légalité. Il fallait mettre l'accent sur le filtrage des voyageurs à risque élevé et non sur celui des personnes présentant un faible risque. Sur les 300 000 personnes qui traversent la frontière chaque jour, la moitié sont des Canadiens. Ils jugent le service qu'ils reçoivent. Le personnel des douanes devait donc quand même continuer d'offrir un service compétent et sécuritaire, malgré les nouvelles difficultés. Une fois que l'identité des personnes à risque élevé a été définie, tout le personnel des douanes a été immédiatement informé et tenu au courant des personnes qui cherchent à franchir la frontière illégalement.

Pour faire face à ces menaces à la sécurité des Canadiens et à leur économie, on a mis en œuvre les opérations suivantes :

- maintenir une liaison opérationnelle avec les ministères concernés;
- maintenir une liaison opérationnelle avec tous nos postes frontaliers;
- établir une communication constante avec les citoyens du Canada pour les assurer qu'ils étaient en sécurité et que le gouvernement faisait tout ce qu'il fallait pour les protéger;
- élaborer un plan d'affaires à long terme pour changer la gestion des postes frontaliers dans le futur;
- garder l'économie en mouvement à court terme en prenant des mesures immédiates;
- mettre en œuvre l'état d'alerte le plus élevé pour assurer la sécurité du Canada et de toute l'Amérique du Nord.

APPROCHES DE GESTION

Deux ou trois heures après la dévastation de New York, nos ports d'entrée étaient en état d'alerte de haut niveau.

L'ADRC a immédiatement mis en place un centre de commandement fonctionnant sans interruption. Elle avait également un représentant au centre de commandement de la GRC. De plus, des représentants de l'Agence, de Citoyenneté et Immigration, des Finances, des Affaires étrangères et du Commerce international, d'Industrie Canada, de la GRC et des Transports se réunissaient souvent à l'invitation du ministre du Solliciteur général pour discuter des besoins de sécurité du pays.

On a mis sur pied un comité de sous-ministres chargé de coordonner les efforts et de tenir le gouvernement au courant.

L'équipe de commandement et le personnel du BCP se réunissaient deux ou trois fois par jour. Le BCP gérait les communications et toutes les déclarations aux médias, au public et aux personnes politiques devaient passer par ce bureau.

Les ministères concernés par les activités frontalières géraient leurs propres activités de façon coordonnée avec les autres participants à ces réunions. L'ADRC a demandé à ses homologues Américains si on pouvait faire quoi que soit de notre côté de la frontière pour les aider à appliquer les mesures de sécurité. Plutôt que d'avoir deux lignes d'attente, pouvions-nous les aider à filtrer les voyageurs? Cette aide a été acceptée et le temps d'attente en a été réduit.

Le personnel était disposé à consacrer davantage de temps pour désengorger les postes frontaliers et permettre aux personnes et aux véhicules de circuler. On a trouvé des fonds pour payer ses heures supplémentaires.

On a également instauré une procédure de « temps d'attente » pour surveiller les retards dans tous les grands ports d'entrée du Canada. Toutes les deux heures, ces ports avisaient notre bureau central du « temps d'attente » pour entrer au Canada et en sortir. Cette information étaient affichée sur notre site Web. Les camionneurs pouvaient donc choisir leur poste frontalier en fonction du temps d'attente.

Dans le cadre d'une stratégie à long terme, on a engagé le dialogue avec les Américains relativement à l'avenir de la frontière. Cela a débouché en décembre sur la Déclaration sur la frontière intelligente Canada-États-Unis qui comprenait le Plan d'action pour la création d'une frontière sûre et intelligente.

En outre, le MAECI a aussi formé un groupe interministériel composé de membres de l'ADRC, de CIC, de Transports Canada, des Finances, du Conseil du Trésor, du BCP, d'Industrie Canada, de l'ACIA et d'autres organismes pour élaborer et surveiller l'évolution de la stratégie dont l'objet était d'amener les États-Unis à participer à la sécurité et à simplifier les mesures du périmètre territorial et de notre frontière commune.

LEÇONS

Aspects négatifs

La vérité est souvent la première victime des crises. Les efforts pour rassurer les citoyens Américains et les décisions prises relativement à la menace perçue en provenance du Canada (alimentée par les reportages de certains médias) avaient échoué. Une impression injustifiée persistait selon laquelle le Canada est devenu une base de terroristes. Cela a peut-être été le seul échec, mais un échec important, de l'approche des communications.

Aspects positifs

Tout au long de la crise, les fonctionnaires ont maintenu la communication. Ils ont multiplié les réunions au centre de commandement et cette stratégie a porté fruit. Les régions et les postes frontaliers ont été tenus au cœur des communications systématiques de façon constante. Cette communication venait du centre de commandement qui a veillé à maintenir aussi la communication avec les intervenants avec constance et cohérence. Il a aussi bien informé le gouvernement et a décidé que l'inconnu était l'ennemi à combattre et qu'il valait mieux partager l'information que de la garder secrète.

Le centre de commandement a en outre veillé à prendre continuellement des nouvelles des gens sur le terrain. Il a tiré parti de son expérience et cela a contribué à modifier nos réactions. Cette approche a été très fructueuse. Le centre a appris à faire confiance aux gens et à leur capacité de faire ce qu'il fallait dans les régions et les localités. Il était de toute façon impossible de tout contrôler à partir du centre.

Le centre a pu montrer aux citoyens canadiens que le gouvernement réagissait avec compétence à la situation. Le public avait besoin de savoir que les autorités réagissaient de façon suffisamment raisonnable et mesurée.

En prononçant la Déclaration sur la frontière intelligente, le ministère des Affaires étrangères a émis le commentaire suivant :

« Nos deux pays collaborent depuis longtemps à la gestion de la frontière. Cette tradition a facilité la prise de mesures immédiates à la suite des attaques du 11 septembre. Il s'agit là de la base de notre coopération, étant entendu que notre prospérité et notre sécurité actuelles et futures dépendent de l'efficacité de notre frontière, en toutes circonstances. »

FERMETURE DE L'ESPACE AÉRIEN EN RÉACTION AUX ÉVÉNEMENTS DU 11 SEPTEMBRE 2001 TRANSPORTS CANADA

CONTEXTE

À 8 h 45, le vol 11 d'American Airlines a percuté la tour nord du World Trade Center à New York. L'avion transportait 81 passagers et 11 membres d'équipage. Les responsables du transport aérien se sont demandés comment une telle chose avait pu se produire.

À 9 h 03, le vol 175 de United Airlines s'est écrasé sur la tour sud du World Trade Center. Il avait à son bord 56 passagers et 9 membres d'équipage. On a compris alors qu'il s'agissait d'actes de terrorisme. Les dirigeants de Transports Canada ont tout de suite compris que l'événement aurait des conséquences importantes pour le Canada et que leur ministère devrait jouer un rôle de premier plan dans les interventions qui allaient suivre.

À 9 h 21, Transports Canada a mis en service son Centre d'intervention à Ottawa. À partir de ce moment, le Centre d'intervention est devenu le point de ralliement et de coordination d'où sont parties toutes les décisions et les mesures prises par Transports Canada et ses partenaires pour répondre à la crise. Au Canada, les centres d'intervention régionaux de Transports Canada ont commencé à mettre en œuvre leurs mesures d'intervention d'urgence.

À 9 h 37, le vol 77 d'American Airlines s'est écrasé sur le Pentagone. L'avion transportait 58 passagers et 6 membres d'équipage. À 9 h 45, la Federal Aviation Administration (FAA) a interdit tous les décollages, ordonné à tous les aéronefs d'atterrir à l'aéroport le plus proche et a fermé l'espace aérien américain aux vols internationaux à destination des États-Unis. Transports Canada a commencé à travailler par ailleurs à une ordonnance officielle pour interdire tous les décollages.

L'ordre de la FAA a eu des répercussions considérables pour les décideurs canadiens sur le plan de la logistique. Environ 500 vols transatlantiques et transpacifiques se dirigeaient vers des destinations qui leur étaient maintenant fermées. Ils ont pénétré dans l'espace aérien du Canada à un rythme moyen d'un avion toutes les 45 secondes. Transports Canada a dû décider en quelques minutes des mesures à prendre à l'égard de ces avions.

Le Ministère a donné des instructions à NAV CANADA pour qu'elle ordonne à tous les vols ayant assez de carburant de retourner en Europe. Ainsi, 270 avions ont fait demi-tour en plein vol. Les autres ont été déroutés vers des aéroports au Canada. Il fallait assigner des aéroports à ces vols et le ministère de la Défense nationale a été alerté de la diversion. Les Douanes et l'Immigration ont été avisées d'affecter du personnel supplémentaire pour accueillir cette arrivée massive de passagers.

Les premiers avions ont atterri à Goose Bay. Les autres ont suivi dans 16 aéroports partout au Canada.

Très rapidement, 224 vols transportant plus de 33 000 passagers et 10 vols de transport de fret se sont trouvés immobilisés sur des pistes d'aéroports d'un bout à l'autre du pays. Ainsi venait de se mettre en branle « l'Opération ruban jaune » de Transports Canada.

À 10 h 24, le vol 93 de United Airlines s'est écrasé dans un champ dans le sud de la Pennsylvanie. Il transportait 38 passagers et 7 membres d'équipage.

Une fois écartée la menace de voir d'autres avions servir de bombes, il restait à s'occuper des aspects administratifs et logistiques. Les psychopathes ont également sévi et les autorités ont dû composer avec plus d'une vingtaine d'appels à la bombe dans les aéroports du Canada.

Depuis l'après-midi du 11 septembre jusqu'aux petites heures du matin, le 12 septembre, des milliers de passagers à bord des vols déroutés ont été à nouveau soumis à un contrôle et le fret a été déchargé des appareils et fouillé une deuxième fois. Des employés additionnels des Douanes et de l'Immigration ont été dépêchés sur place pour procéder au contrôle de tous les passagers dans les aéroports du pays.

Le 12 septembre, les problèmes logistiques et l'accueil des passagers immobilisés ont pris la priorité. Les collectivités du pays ont réagi de façon admirable. Les représentants de Transports Canada ont commencé à rédiger et à réviser les exigences en matière de sûreté de sorte que les avions puissent de nouveau s'envoler en toute sécurité. À 14 h 25, le Ministre a autorisé le décollage de tous les vols intérieurs déroutés à destination autre que les États-Unis. À 18 h, il a autorisé la reprise de la plupart des vols intérieurs de transport de passagers.

Le 13 septembre, l'espace aérien américain a été rouvert et les mesures de sécurité renforcées. À 18 h 30, le Ministre a autorisé la reprise des vols de passagers à destination des États-Unis. Le 14, les vols sont revenus à la normale, sous un régime de mesures de sécurité accrues. Toutes les restrictions sur les vols intérieurs ont été levées à 21 h 47.

Le départ du dernier vol dérouté, le 17 septembre, n'a pas signifié la fin de la crise au Centre d'intervention. L'équipe d'intervention d'urgence a rédigé, traité et mis en œuvre de nouvelles mesures de sécurité pour garantir la sécurité de l'espace aérien du Canada. Pendant 21 jours, le Centre d'intervention est demeuré en activité jour et nuit, puis est revenu au mode surveillance, alors que les représentants rétablissaient un régime d'activité plus normal.

APPROCHES DE GESTION

Le Centre d'intervention est une installation ultramoderne conçue spécialement pour les situations d'urgence. Depuis son ouverture en 1994, il a été mis en service un certain nombre de fois, notamment lors de la tempête de verglas en Ontario et au Québec, et lors de l'écrasement du vol de Swissair près de Peggy's Cove.

Rapidement, le personnel clé de Transports Canada s'est installé au Centre d'intervention. En outre, plusieurs autres organisations y ont dépêché du personnel d'appui, notamment NAV CANADA, la Défense nationale, la GRC, le SCRS, Citoyenneté et Immigration et l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Le Centre d'intervention a établi le contact avec d'autres membres clés du milieu canadien de l'aviation, les responsables américains de la réglementation, la FAA et des autorités internationales de l'aviation civile.

Le Centre d'intervention a été le centre de résolution des problèmes, des décisions logistiques, de l'élaboration de nouvelles lignes directrices et mesures de sécurité, de la conception des développements de réponses au gouvernement et au public et le centre de communication pour la gestion de projet.

Il a fallu résoudre un grand nombre de problèmes logistiques au niveau local : faire descendre les passagers des avions et les héberger, organiser pour eux des moyens de communication, les tenir au courant des progrès réalisés pour les amener à destination, fouiller leurs bagages et vérifier leurs papiers. Aucune de ces activités ne pouvait être dirigée par le Centre. Les communications ont sûrement permis au personnel local de se tenir informé, mais il fallait agir avec un maximum d'autonomie. Le personnel a fait montre d'un professionnalisme exemplaire.

Il était prioritaire de maintenir des communications constantes et exactes avec les médias, le public, le gouvernement, les ministres et les sous-ministres. Cette tâche incombait au Centre d'intervention.

LEÇONS

Aspects négatifs

Dès le départ, il a fallu prendre des décisions et il n'était pas possible de consulter longuement les intéressés. L'approche de gestion a donné lieu à des décisions réfléchies, éclairées et rapides. Le personnel s'est demandé en vertu de quelle autorité les ordres étaient donnés. Il a décidé qu'il fallait agir rapidement, contrairement à la pratique qui a cours en temps normal et qui exige qu'on arrête toute activité jusqu'à ce qu'on sache qui détient l'autorité. Le règlement de cette question a été reportée à plus tard et l'efficacité est devenue le critère opérationnel.

Aspects positifs

On dit souvent qu'il faut faire confiance au bon sens des gens, mais rarement a-t-on l'occasion d'en vérifier les conséquences. On n'avait aucun précédent sur lequel s'appuyer. Par exemple, un avion immobilisé au sol transportait des animaux exotiques. Sans expérience préalable de ce genre de situation, des employés locaux avaient reçu l'ordre de Transports Canada de faire pour le mieux. C'est d'ailleurs ce qu'ils ont fait dans de nombreuses autres situations. La décision qui s'imposait était de faire confiance à la compétence des gens. Les dirigeants de Transports Canada estimaient qu'ils n'avaient pas le choix : gérer les moindres aspects d'une telle crise était impossible. Le personnel a réagi extrêmement bien à ces nouvelles responsabilités. Tout a été fait avec soin et dans un esprit de collaboration.

L'expérience a été un facteur déterminant. Transports Canada savait quels membres du personnel avaient une expérience de la gestion de crise. Le Centre d'intervention a fonctionné comme prévu, mais malgré un accès excellent aux moyens de communication modernes, ses lignes téléphoniques ont été submergées. Transports Canada a utilisé de façon intensive son télécopieur à grand volume pour diffuser ses messages à un grand nombre de destinataires à la fois.

Un processus visant à assurer des communications constantes et exactes s'est avéré essentiel. Tous les intervenants clés ont diffusé un message intégré. Les liens de communication les plus importants que Transports Canada ait dû maintenir et soutenir activement ont probablement été avec les bureaux locaux sur le terrain. Comme l'a dit un observateur : « Ils devaient s'en remettre à eux-mêmes et les situations exceptionnelles étaient la norme. Nous leur avons donné le pouvoir de décider, nous les avons informés des décisions prises par l'autorité centrale ou par leurs collègues des autres régions, et nous leur avons fait constamment parvenir de l'information de qualité. »

Enfin, les liens interministériels ont été très importants. Le personnel du Centre d'intervention s'est servi de ses contacts dans les ministères plutôt que de suivre une chaîne de commandement pour obtenir de l'information, des conseils stratégiques ou prendre des décisions. Un accès rapide et amical aux autres ministères s'est avéré un facteur de succès critique.

L'OPÉRATION PARASOL – SECOURS AUX RÉFUGIÉS DU KOSOVO CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA (1999)

CONTEXTE

À la fin de l'hiver 1999, les forces de l'OTAN étaient en guerre contre celles de Slobodan Milosevic au Kosovo. Victimes de la guerre qui faisait rage dans leur patrie, des centaines de milliers de Kosovars fuyaient vers la Macédoine et l'Albanie. Les Nations Unies avaient établi des camps de réfugiés dans ces deux pays voisins, mais ils sont vite devenus terriblement surpeuplés.

Pendant le week-end de Pâques de 1999, le Canada a répondu à un appel du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés (HCNUR) en acceptant de recevoir 5 000 réfugiés Kosovars.

Au départ, la demande consistait en une protection temporaire de 3 à 6 mois. Cette demande a ensuite été modifiée pour un hébergement temporaire de 6 à 8 semaines jusqu'à ce qu'on trouve un soutien à plus long terme dans les collectivités du Canada. Peu après, le Canada a offert à ces réfugiés la possibilité de demeurer au Canada jusqu'à deux ans, période pendant laquelle ils allaient devoir décider s'ils demandaient le statut d'immigrants reçus ou retournaient dans leur pays après la fin de la guerre.

Ce type de réponse relevait du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration (CIC), qui est devenu le ministère responsable du projet. En raison de l'ampleur du projet et des complexités de la situation, plusieurs autres ministères fédéraux ont été appelés à y jouer un rôle clé : le ministère de la Défense nationale (MDN), le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), Santé Canada, l'Agence des douanes et du revenu du Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments. CIC avait également une longue expérience du travail de partenariat et ce projet a témoigné des avantages de ces relations. Ses principaux partenaires étaient la Croix-Rouge canadienne, le HCNUR, l'Organisation internationale pour les migrations, des organisations à commandite privée (principalement des Églises), des organisations de service aux immigrants et aux réfugiés, l'Armée du Salut, des groupes communautaires et des administrations provinciales et municipales.

Les préparatifs du projet, baptisé Opération Parasol, ont commencé immédiatement. Il fallait faire vite, car les premiers vols devaient arriver dans les sept jours.

Toutefois, la crise des réfugiés s'est calmée un peu et le HCNUR a décidé de suspendre temporairement son appel. Tous les préparatifs se sont poursuivis de manière à rendre les bases opérationnelles avec un préavis de 24 heures. Une semaine plus tard, on parlait plutôt de 72 heures.

Le 30 avril, la demande du HCNUR s'est faite de nouveau plus pressante, l'ordre d'attendre a été levé et sept bases des Forces armées canadiennes sont devenues opérationnelles. Les agents de visa d'immigration dépêchés en Macédoine et en Albanie ont lancé le processus de sélection et le filtrage initial et pris des dispositions pour le transport des réfugiés au Canada par vols nolisés. Toutes les ententes de transport, à l'étranger et au Canada, ont été conclues par l'entremise de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Le 4 mai 1999, les premiers de 22 vols nolisés sont arrivés aux centres de réception des BFC de Trenton (Ontario) et de Greenwood (Nouvelle-Écosse). Essentiellement, Trenton et Greenwood jouaient le rôle de ports d'entrée et appliquaient la procédure obligatoire des douanes, de l'immigration et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Des services médicaux étaient également disponibles. La Croix-Rouge canadienne a fourni du personnel et des bénévoles pour accueillir les réfugiés, leur apporter des rafraîchissements durant la séance d'information de base, des troussees hygiéniques, des vêtements et des oursins Zeddy pour les enfants.

Environ 260 réfugiés sont arrivés chaque jour, soit à Trenton, soit à Greenwood. Des centres de réception où ils étaient logés temporairement, les réfugiés étaient transportés par autobus à des sites d'hébergement plus permanents aux BFC de Trenton, Borden, Kingston, Gagetown, Halifax, Greenwood et Aldershot.

La majeure partie du processus d'immigration avait lieu à ces sites d'hébergement. On y exécutait aussi des tâches comme l'enregistrement des particuliers et des familles, l'évaluation des besoins, la documentation, la distribution des vêtements et des aliments de base, les soins médicaux, l'interprétariat et la traduction.

Le processus de rétablissement est venu ensuite. Les réfugiés devaient s'installer dans des collectivités où ils pourraient obtenir du soutien et du parrainage. Les Canadiens et les entreprises canadiennes ont offert un soutien remarquable au rétablissement des réfugiés. La réponse de la collectivité a été impressionnante et le dernier groupe de réfugiés a quitté les installations d'hébergement temporaires le 11 août 1999.

En mai et en juin 1999, tout indiquait que la guerre au Kosovo arrivait à son terme. Les Kosovars des camps d'hébergement ont commencé à demander quand ils pourraient retourner au Kosovo. Cet élément a ajouté à la complexité du projet. Le 9 juillet, le HCNUR a retiré sa demande de protection temporaire. La guerre était finie. Pour la première fois de l'histoire de CIC, le Ministère devait préparer des vols nolisés pour rapatrier un grand nombre de réfugiés. Là encore, grâce à la collaboration et à l'appui de partenaires clés comme la Croix-Rouge canadienne et l'OIM, l'opération a été un succès. Environ 23 % des réfugiés ont décidé de retourner dans leur pays. Cela a été un défi sans précédent pour tous les intervenants.

La crise était terminée. Ses quatre phases : la logistique du départ de Macédoine, la réception au Canada, l'hébergement temporaire au Canada et, enfin, le rétablissement et le rapatriement, se sont bien déroulés.

APPROCHES DE GESTION

Le lundi de Pâques 5 avril, le sous-ministre adjoint a réuni un groupe de travail pour gérer l'arrivée de réfugiés. Les rôles de direction ont été assignés. Les partenaires clés ont été identifiés et invités aux réunions suivantes. À CIC, le directeur du Bureau européen a été chargé de la gestion de la logistique sur les lieux et le Directeur du rétablissement des réfugiés devait s'occuper de la logistique au Canada. Ces directeurs devaient établir de fortes

liaisons et de bonnes relations de travail avec le personnel du MDN et du MAECI, partenaires critiques du projet. Toute l'équipe de gestion de CIC a participé d'une façon ou d'une autre à la résolution de cette crise. Les directeurs régionaux de partout au Canada ont contribué à trouver un lieu d'accueil temporaire pour les réfugiés.

Dès le départ, le Groupe de travail s'est réuni tous les matins pour régler les problèmes, recevoir des mises à jour et préparer les activités de la journée. Il va sans dire qu'on a également envoyé beaucoup de courriels et tenu un très grand nombre d'autres réunions et de conférences téléphoniques.

Il a bientôt fallu établir un bureau en Macédoine pour faire le filtrage initial. Cette tâche a été dévolue au Bureau européen de la région internationale de CIC, souvent appelé à faire face à des situations semblables, mais sur une plus petite échelle. Son système a bien fonctionné sur le terrain.

Les communications avec les médias ont été très importantes. À cause de la guerre, le MDN et le MAECI tenaient déjà des conférences de presse quotidiennes. Celles-ci ont servi à signaler les événements du jour concernant les réfugiés, y compris les activités d'hébergement et de rétablissement.

On a organisé des conférences téléphoniques régulières avec les bureaux sur le terrain et avec les partenaires pour les tenir au courant de ce qui se passait.

L'intérêt des médias locaux pour les sites d'hébergement a pris de court le personnel de CIC. La collaboration avec ses principaux partenaires (le MDN et la Croix-Rouge) l'a aidé à réduire la pression.

Le lien de CIC avec la Croix-Rouge canadienne a été très important. Ensemble, ils ont coordonné les efforts des très nombreuses ONG au chapitre de la réception, de l'hébergement et du rétablissement. Il a permis d'amener sur le terrain une organisation internationale facilement reconnaissable et habituée à faire face à des crises, à réunir des familles et à leur faire parvenir des messages. La Croix-Rouge était aussi habituée à faire des levées de fonds auprès des entreprises – ce dont le gouvernement avait besoin. Le partenariat a été profitable.

Le MDN a l'habitude de travailler en situation d'urgence et à traiter avec les médias. Il avait déjà des processus utiles à l'ensemble du projet. Tous les partenaires ont apporté de précieuses compétences.

LEÇONS

Aspects négatifs

Quand le HCNUR a lancé son appel, le week-end de pâques 1999, aucun système structuré n'était prévu pour faire face à cette crise. Le Ministère s'était déjà occupé du rétablissement massif de réfugiés vietnamiens en 1979 (50 000 réfugiés), mais les choses avaient bien changé depuis et les approches retenues à l'époque n'avaient pas été documentées. Il a fallu faire

appel à la mémoire de ceux et celles qui avaient vécu ces événements. L'exercice n'a pas toujours été très fructueux et il n'y avait pas de plan pour faire face aux situations d'urgence. On travaille maintenant à l'élaboration d'un tel plan.

La réponse initiale a été essentiellement réactive. Les rôles et les responsabilités ont été partiellement définis et leur répartition a donné lieu à des incertitudes, à des duplications et parfois même à des frictions. Malgré le caractère unique de chaque situation, un plan d'intervention structuré définissant clairement les rôles et les responsabilités des partenaires aurait affermi le processus de gestion de crise.

Aspects positifs

La dimension la plus importante de la gestion de cette crise a été la qualité du travail effectué, si l'on compare le mouvement vietnamien de 1979 à celui du Kosovo, on peut relever des observations intéressantes. Par exemple, en 1979, l'outil de communication le plus perfectionné était le télex. En 1999, on a utilisé des outils informatiques de pointe. Toutefois, les progrès technologiques n'ont pas permis d'obtenir des gains très importants. On aurait tort de penser que la technologie règlera tous les problèmes. Le courriel n'est pas toujours le meilleur outil de communication. Durant la crise, certains gestionnaires ont reçu de 200 à 300 courriels par jour. Des rôles mieux définis auraient permis de concentrer les courriels et auraient permis aux gens de cibler plus efficacement leurs envois.

Comme on dispose d'une technologie de pointe, on a tendance à en attendre trop des outils de communication. Il est vain d'espérer recevoir des rapports excellents et des détails précis. Il faut garder à l'esprit qu'en situation d'urgence, les rapports et les écrits sont souvent sommaires.

Quand on travaille avec d'autres ministères ou des ONG, il est essentiel d'adopter une éthique saine du travail d'équipe. La clarté des rôles et la confiance sont des dimensions importantes de l'efficacité du maintien de ces relations. Les partenaires expérimentés dans la gestion de crise comme la Croix-Rouge et le MDN peuvent régler plus rapidement certaines questions que d'autres ministères. En tant que membres de l'équipe, ils méritent qu'on leur fasse confiance et il faut faire des efforts pour se renforcer mutuellement. Les critiques mesquines peuvent détruire une bonne relation de travail : il est donc important de garder une attitude positive.

Le ministère doit impérativement se préparer concrètement et psychologiquement à traiter avec les médias et à ne pas considérer leur intervention comme une intrusion dans le processus de gestion. Même quand ils réagissent négativement à des actions bien intentionnées, il est important de reconnaître leur rôle et de le respecter. Les membres de la fonction publique doivent s'attendre à des critiques négatives et se concentrer sur la qualité de leur travail.

Enfin, le personnel doit savoir que de longues heures de travail sont la norme en situation de crise, Travailler ensemble à un projet comme celui-ci peut faire naître un intérêt et un sentiment de fierté. Il faut comprendre que cela fait partie de la vie dans la fonction publique.