

POLITIQUE QUÉBÉCOISE DE SÉCURITÉ CIVILE 2014-2024

Vers une société québécoise plus résiliente aux catastrophes



La Politique québécoise de sécurité civile 2014-2024 a été réalisée par le ministère de la Sécurité publique.

Rédaction et coordination

Service de l'analyse et des politiques

Direction de la prévention et de la planification

Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie

Remerciements

De nombreux acteurs ont collaboré à l'élaboration de cette politique. Le ministère remercie chacune de ces personnes pour le temps et l'énergie consacrés aux consultations menées. Des remerciements sont aussi formulés aux personnes et aux organisations qui ont fourni des photographies et ont bien voulu en autoriser l'utilisation dans ce document.

Conception graphique

Pige communication

Direction des communications

Photographies en page couverture

Promotion Saguenay inc.

René Jobin, SPIQ.ca

Fotolia

Luc Lavigueur

Édition

Le présent document peut être consulté dans le site Internet du ministère de la Sécurité publique à www.securitepublique.gouv.qc.ca.

Dépôt légal – 2014

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN : 978-2-550-69471-7 (version imprimée)

ISBN : 978-2-550-69472-4 (PDF)

© Gouvernement du Québec

Aucune reproduction de ce document ne peut être effectuée, en tout ou en partie, sans mention de la source.



Ce document est imprimé sur du papier Rolland Enviro100 Satin, contenant 100 % de fibres postconsommation, fabriqué à partir d'énergie biogaz.

Note : Pour alléger le texte, nous employons le masculin pour désigner aussi bien les femmes que les hommes.



POLITIQUE QUÉBÉCOISE DE SÉCURITÉ CIVILE 2014-2024

Vers une société québécoise plus résiliente aux catastrophes



MESSAGE DE LA PREMIÈRE MINISTRE



L'accident ferroviaire survenu à Lac-Mégantic en juillet 2013 a engendré des conséquences désastreuses sur les plans humain, socio-économique et environnemental, et il a semé la consternation parmi toute la population du Québec. De vives émotions ont également été suscitées par les conséquences tragiques de l'incendie survenu dans une résidence pour personnes âgées à L'Isle-Verte, en janvier 2014. Ces événements viennent tristement nous rappeler que le Québec, comme les autres sociétés dans le monde, n'est pas à l'abri des catastrophes. Au cours des dernières décennies, plusieurs autres sinistres de grande et de moins grande ampleur, survenus dans différentes régions québécoises, ont aussi mis en évidence cette réalité. On se souvient notamment de la crue de la rivière Richelieu et du lac Champlain en Montérégie au printemps 2011, de la tempête de verglas de janvier 1998 dans le sud-ouest du Québec, ainsi que des inondations et des glissements de terrain qui se sont produits à la suite de pluies abondantes dans plusieurs régions, dont celle du Saguenay–Lac-Saint-Jean, en juillet 1996.

Sur la scène internationale, la dernière décennie a été marquée par des catastrophes majeures qui ont causé des milliers de décès et des dommages économiques évalués à plusieurs milliards de dollars. Pensons notamment à l'ouragan Sandy aux États-Unis en 2012, au séisme, au tsunami et aux émissions radioactives qui ont successivement touché le Japon en mars 2011, au séisme de janvier 2010 en Haïti, à l'ouragan Katrina aux États-Unis en 2005, au tsunami dans le sud-est asiatique en 2004 ainsi qu'à la canicule qui a touché l'Europe en 2003. Ces événements mettent en évidence les menaces qui pèsent sur les collectivités partout dans le monde, notamment en cette ère marquée par les changements climatiques, l'utilisation accrue de matières dangereuses et la vulnérabilité croissante des collectivités à divers phénomènes ou accidents.

Ce contexte et les perspectives futures mettent en évidence l'ampleur des défis auxquels nous faisons face. Ils illustrent la nécessité pour toutes les communautés d'assurer une bonne gestion des risques de sinistre et de bien se préparer à affronter ces situations.

C'est donc porté par le souci d'assurer la sécurité, la santé et le bien-être de toutes les Québécoises et de tous les Québécois, aujourd'hui comme pour les années futures, que le gouvernement du Québec adopte la présente politique. Celle-ci démontre l'importance que nous accordons à la sécurité civile. Tous les acteurs de la société québécoise, à commencer par les citoyennes et les citoyens, sont interpellés pour la mise en place de mesures permettant de réduire les risques et de limiter les conséquences des catastrophes.

La Politique québécoise de sécurité civile 2014-2024 précise la vision, les fondements, les orientations et les objectifs que la société se donne en vue d'accroître sa résilience aux catastrophes. Elle constitue l'assise à partir de laquelle nous entendons faire progresser la sécurité civile au Québec dans les années à venir. De fait, cette politique servira, dans les dix prochaines années, de guide et de cadre d'action pour tous les acteurs québécois.

Par l'adoption de cette politique, le Québec répond à l'appel de l'ONU et de différentes organisations internationales visant à faire de la gestion des risques et de la réponse aux catastrophes une priorité des nations et des gouvernements à tous les niveaux. Cet appel doit aussi être entendu par chacun des acteurs au Québec afin que tous, en fonction de leur réalité et des ressources dont ils disposent, fassent de ces questions une priorité.

Pauline Marois

MESSAGE DU MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE



Chaque année, le territoire québécois est touché par des phénomènes naturels ou des accidents qui menacent la vie de nombreuses personnes, compromettent leur sécurité ou, plus généralement, affectent de façon importante le cours normal des activités de la collectivité où ils surviennent. Au-delà d'un événement de grande ampleur comme la terrible tragédie survenue à Lac-Mégantic en juillet 2013 ou encore d'un drame exceptionnel tel celui de L'Isle-Verte en janvier 2014, des sinistres surviennent sur une base régulière au Québec.

Une augmentation de la fréquence et de l'importance des catastrophes au cours des dernières décennies est d'ailleurs observée sur le territoire québécois comme dans plusieurs autres régions du globe. Ces événements génèrent des conséquences sociales, économiques et environnementales grandissantes pour les collectivités touchées. Cette tendance résulte de divers facteurs dont les changements climatiques, le développement et la densification des milieux urbains ainsi que de notre dépendance croissante à des technologies et à des systèmes complexes et interdépendants. La gestion des risques auxquels notre société est confrontée pose ainsi des défis toujours plus considérables.

Cette réalité interpelle non seulement les intervenants d'urgence, le milieu municipal et le ministère de la Sécurité publique, mais aussi tous les acteurs de la société. L'importance des enjeux en cause justifie l'adoption de cette politique québécoise qui s'adresse à toutes celles et à tous ceux qui sont appelés à jouer un rôle dans la gestion des risques et la réponse aux sinistres, à savoir les citoyens, les promoteurs et les représentants d'industries, d'organismes communautaires, de municipalités, du milieu de l'enseignement et de la recherche ainsi que de ministères et d'organismes gouvernementaux.

Par cette politique, nous souhaitons accroître la capacité du Québec de prévenir les catastrophes et d'atténuer leurs conséquences. Nous misons notamment sur le développement d'une véritable culture de sécurité civile et sur le renforcement, à tous les niveaux, de nos institutions et de nos mécanismes de réduction des risques et de réponse aux sinistres. Nous proposons des orientations et des objectifs à la mesure des défis à relever ainsi que des moyens inspirés des approches et des méthodes reconnues à l'échelle internationale. Conscient du rôle clé qu'il doit jouer en matière de sécurité civile, le ministère de la Sécurité publique entend exercer un leadership soutenu dans la mise en œuvre de cette politique en vue d'accroître la résilience de la société québécoise aux catastrophes.

La présente politique indique la voie à suivre et les cibles que l'on doit se donner individuellement et collectivement en matière de sécurité civile face aux risques de sinistre actuels et futurs. Dans une perspective de développement durable, elle se doit d'être considérée comme un moyen d'assurer et de préserver la sécurité et la santé de la population ainsi que la prospérité sociale et économique du Québec.



Stéphane Bergeron

TABLE DES MATIÈRES

Message de la première ministre	III
Message du ministre de la Sécurité publique	V
Sigles et acronymes utilisés	VIII
Contexte	1
Fondements	10
Orientations	12

ORIENTATION 1 Consolider le système québécois de sécurité civile 17

1.1 Responsabiliser tous les acteurs de la société à l'égard des risques et des catastrophes et susciter leur engagement	18
1.2 Mobiliser les ressources requises pour la gestion des risques et des catastrophes et en optimiser l'utilisation	19
1.3 Améliorer la coordination et la concertation des intervenants en sécurité civile	21
1.4 Intégrer les préoccupations relatives aux risques et aux catastrophes dans les politiques, les programmes ainsi que dans la gestion courante des organisations	23
1.5 Favoriser le développement d'une vision de la sécurité civile et d'une approche méthodologique communes	25
Exemples de moyens pouvant être envisagés afin de contribuer à l'atteinte des objectifs de l'orientation 1	27

ORIENTATION 2 Améliorer la connaissance des risques 29

2.1 Documenter les circonstances et les conséquences des catastrophes et constituer des historiques des événements passés	30
2.2 Développer la connaissance des aléas auxquels le Québec est exposé	32
2.3 Déterminer, en tenant compte des aléas identifiés, les principaux éléments exposés et leur vulnérabilité	34
2.4 Établir les enjeux sociétaux associés aux risques émergents et à leur évolution	36
2.5 Développer l'expertise et les méthodes d'appréciation des risques	37
Exemples de moyens pouvant être envisagés afin de contribuer à l'atteinte des objectifs de l'orientation 2	39

ORIENTATION 3 Accroître le partage d'information et le développement des compétences 41

3.1 Accroître la communication avec les communautés sur les risques, les mesures prises pour en assurer la gestion et les consignes à suivre lors des catastrophes	42
3.2 Consolider et mettre en réseau les systèmes d'information et de veille stratégique	45
3.3 Développer le savoir et les compétences de tous les intervenants en sécurité civile	47

3.4 Intensifier la recherche et le développement liés à la gestion des risques et des catastrophes et promouvoir l'innovation	48
3.5 Reconnaître et diffuser les bonnes pratiques, réaliser des retours d'expérience et en tirer les enseignements appropriés.....	49
Exemples de moyens pouvant être envisagés afin de contribuer à l'atteinte des objectifs de l'orientation 3	51
ORIENTATION 4 Recourir en priorité à la prévention.....	53
4.1 Assurer un aménagement et un développement durables du territoire tenant compte des risques présents ou potentiels.....	54
4.2 Établir des systèmes de surveillance, d'anticipation, de prévision et d'alerte précoce.....	57
4.3 Réduire les risques à la source et développer les programmes d'inspection et d'entretien.....	58
4.4 Accroître la résilience des systèmes essentiels et protéger les actifs clés des collectivités.....	60
4.5 Réduire la vulnérabilité aux aléas dont la fréquence et l'intensité sont susceptibles de s'accroître sous l'effet des changements climatiques	62
Exemples de moyens pouvant être envisagés afin de contribuer à l'atteinte des objectifs de l'orientation 4	65
ORIENTATION 5 Renforcer la capacité de réponse aux catastrophes.....	67
5.1 Disposer d'une préparation permettant d'intervenir adéquatement lors de toute catastrophe....	68
5.2 Assurer la continuité des activités des entreprises et des organisations.....	71
5.3 Prévoir des mesures favorisant un rétablissement rapide et efficace à la suite d'une catastrophe.....	73
5.4 Planifier la reconstruction à la suite d'une catastrophe dans la perspective de réduire les risques et d'assurer un développement durable	75
5.5 Valider la fonctionnalité des mesures de préparation et en assurer le suivi et la révision périodique.....	76
Exemples de moyens pouvant être envisagés afin de contribuer à l'atteinte des objectifs de l'orientation 5	79
Mise en œuvre	80
Conclusion.....	84
Glossaire	87
Annexes.....	88
I – Exemples de moyens actuellement en place contribuant à l'atteinte des cinq orientations	88
II – Dix points essentiels retenus par l'Organisation des Nations Unies pour accroître la résilience des collectivités aux catastrophes	90
III – Les 5 orientations et les 25 objectifs de la Politique québécoise de sécurité civile 2014-2024.....	92

SIGLES ET ACRONYMES UTILISÉS

BAC :	Bureau d'assurance du Canada
CAH :	Cadre d'action de Hyogo
CMMI :	Comité mixte municipal-industriel
COG :	Centre des opérations gouvernementales
CSCQ :	Comité de sécurité civile du Québec
DGSCSI :	Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie
GDI :	Gestion de la déclaration des incendies
GES :	Gaz à effet de serre
G.O. LOC :	Outil de gestion des opérations de localisation et de cartographie
MRC :	Municipalité régionale de comté
MSP :	Ministère de la Sécurité publique
OMSC :	Organisation municipale de la sécurité civile
ONU :	Organisation des Nations Unies
ORSC :	Organisation régionale de la sécurité civile
OSCQ :	Organisation de la sécurité civile du Québec
PNSC :	Plan national de sécurité civile
PRSC :	Plan régional de sécurité civile
RENIR :	Réseau national intégré de radiocommunication
SIPC :	Stratégie internationale de prévention des catastrophes

CONTEXTE

« Certains États prétendent qu'ils n'ont pas les moyens d'adopter une approche préventive à l'égard des catastrophes. J'estime au contraire qu'aucun pays n'a les moyens de s'en passer. »

Ban Ki-moon, secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

Un contexte marqué par l'accroissement des catastrophes et des risques

L'une des réalités avec laquelle le Québec doit composer, comme la plupart des autres sociétés dans le monde, est l'augmentation constante des sinistres depuis les années 1970. Le bilan des catastrophes survenues sur le territoire québécois démontre en effet une tendance à la hausse de ces événements. De tous les sinistres qui se sont produits au cours des dernières décennies, ceux de grande ampleur retiennent évidemment le plus l'attention.

À ce chapitre, la catastrophe ferroviaire survenue à Lac-Mégantic en juillet 2013 se démarque de par ses conséquences humaines, socio-économiques et environnementales. De même, l'incendie tragique d'une résidence pour personnes âgées à L'Isle-Verte en janvier 2014 a entraîné de lourdes conséquences sur le plan humain et touché toute la population québécoise. On se souvient également des sinistres majeurs causés par les inondations en Montérégie au printemps 2011 et par les épisodes successifs de submersion côtière et d'inondation dans l'est du Québec en décembre 2010. Comment oublier, en remontant un peu plus loin dans le temps, les conséquences de la tempête de verglas dans le sud-ouest québécois en janvier 1998 et celles des pluies diluviennes de juillet 1996 au Saguenay–Lac-Saint-Jean? Ces catastrophes ont marqué la mémoire collective. Plusieurs autres événements importants se sont aussi produits dans les différentes régions québécoises au cours de cette période, lesquels ont aussi entraîné de lourdes conséquences pour les collectivités touchées.



Submersion côtière
et inondations dans
l'est du Québec, 2010
(Photo : Claude Coulombe)

Catastrophe ferroviaire,
Lac-Mégantic, 2013
(Photo : René Jobin, SPIQ.CA)

L'usage courant du terme *sinistre* en matière de sécurité civile constitue une réalité propre au Québec. Ailleurs dans la francophonie, le terme *sinistre* est peu utilisé. C'est plutôt le terme *catastrophe* qui est privilégié pour décrire la même situation. Dans la présente politique, les termes *sinistre* et *catastrophe* doivent être interprétés comme étant des synonymes.

Aucune région québécoise, aucune municipalité, aucune organisation ni aucun citoyen ne peut se croire à l'abri des sinistres. Il peut être tentant et rassurant pour certains de penser que ces événements se produisent ailleurs et que nous sommes protégés contre de telles éventualités. La réalité est toutefois différente. Chaque année des collectivités québécoises font face à de telles situations, et ce, de façon de plus en plus fréquente et importante. À l'échelle du milieu où ils surviennent, les aléas en cause génèrent des pertes majeures et perturbent considérablement le fonctionnement normal de la communauté.

Si le nombre et l'importance des sinistres sont en croissance, cela découle en amont d'une augmentation des risques auxquels sont confrontées les collectivités. L'accroissement des risques et des catastrophes peut être attribué à divers facteurs, dont plusieurs résultent des décisions que nous prenons et du mode de vie des sociétés modernes. Les changements climatiques, l'utilisation accrue de matières dangereuses, le développement à l'intérieur de zones exposées à des aléas majeurs et notre dépendance toujours plus grande à des technologies et à des systèmes complexes, interactifs et interdépendants sont au nombre des facteurs qui favorisent l'augmentation des risques et des catastrophes. On note également l'accroissement de la population, de l'étendue et de la densité des agglomérations, la progression du nombre et de la valeur des biens exposés, la destruction ou l'altération de milieux constituant une protection naturelle contre les aléas, le vieillissement de la population et l'usure des infrastructures. Le cumul des aléas potentiels et des éléments vulnérables sur un même territoire, jumelé aux effets de cascade qu'il peut provoquer, apparaît aussi comme un facteur contribuant à cette situation. Ainsi, non seulement sommes-nous exposés à des aléas de toute nature dont la fréquence et l'intensité sont, pour plusieurs, en constante augmentation, mais aussi de plus en plus vulnérables à ces divers phénomènes ou situations pouvant être à l'origine de catastrophes.

Certes, les progrès technologiques amorcés au 20^e siècle ont permis d'améliorer les conditions de vie de la plupart des sociétés modernes. Toutefois, nous devons considérer que le développement et l'évolution de nos collectivités, aussi positifs soient-ils, ont contribué à accroître ou à générer des risques qui s'avèrent parfois importants. Devant de telles circonstances, nous devons agir afin d'accroître la résilience de la société québécoise aux catastrophes. Au-delà des conséquences économiques souvent considérables découlant des sinistres et du fait qu'il nous faut veiller à la pérennité des investissements passés et futurs, nos actions doivent d'abord et avant tout viser à assurer la sécurité des personnes et le bien-être des communautés.

Entre 1990 et 2010, des municipalités de toutes les régions québécoises ont eu recours à l'aide financière gouvernementale à la suite d'une catastrophe. Plus de 780 millions de dollars ont été versés à cette fin par le gouvernement du Québec pendant cette période.

Incendie d'une résidence
pour personnes âgées,
L'Isle-Verte, 2014
(Photo : Sûreté du Québec)



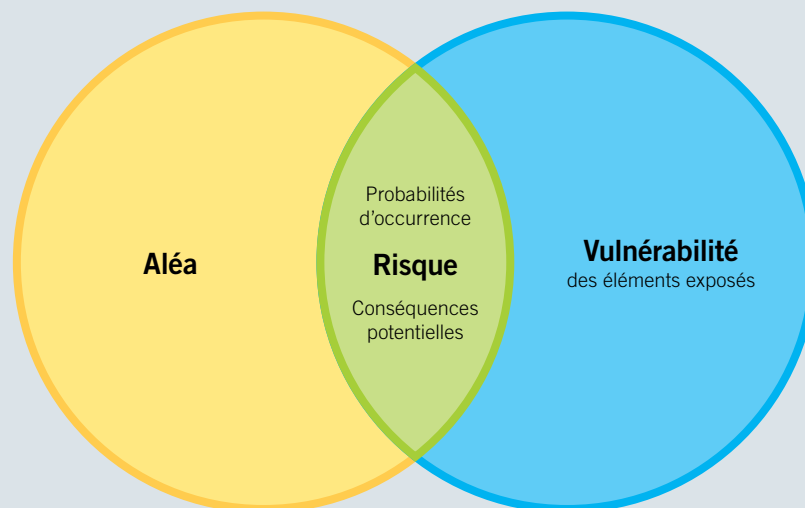
Rappel des concepts de base en sécurité civile

La notion de risque, telle qu'elle est utilisée dans ce document, implique la présence de deux éléments fondamentaux : un aléa potentiel et un milieu qui présente une vulnérabilité à celui-ci.

L'**aléa** se définit comme un phénomène ou une activité humaine susceptible d'occasionner des pertes en vies humaines ou des blessures, des dommages aux biens, des perturbations sociales et économiques ou une dégradation de l'environnement. On pense notamment à une inondation, à un séisme, à une sécheresse ou à un accident mettant en cause des matières dangereuses. Chaque aléa potentiel se caractérise, entre autres, en un point donné, par une probabilité d'occurrence et une intensité données.

La **vulnérabilité** représente, quant à elle, une condition résultant de facteurs physiques, sociaux, économiques ou environnementaux, qui prédispose la population et les autres éléments exposés à un aléa à subir des préjudices ou des dommages. Le niveau de vulnérabilité d'un milieu à un ou plusieurs aléas peut varier principalement selon le degré d'exposition, la valeur ou l'importance stratégique ainsi que la sensibilité des éléments exposés. La vulnérabilité fait donc référence aux situations et aux caractéristiques intrinsèques d'un milieu ou d'éléments de celui-ci, qui conduisent à anticiper des conséquences néfastes pouvant résulter d'un ou de plusieurs aléas.

Le **risque** se présente ainsi comme le résultat de l'interaction entre un aléa potentiel et la vulnérabilité des éléments exposés à son égard. Il correspond à la combinaison de la probabilité d'occurrence d'un aléa et des conséquences pouvant en résulter sur les éléments vulnérables d'un milieu donné.



La **catastrophe** ou le **sinistre** se rapporte à une situation résultant d'un ou de plusieurs aléas dans laquelle de façon générale :

- le fonctionnement normal de la communauté ou de la société touchée est fortement perturbé ;
- des pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementales importantes sont observées ;
- le milieu concerné n'est pas en mesure, avec les ressources et les capacités dont il dispose, de faire face aux conditions et aux conséquences observées.

Le lecteur qui désire en connaître davantage sur ces éléments est invité à consulter le document publié par le ministère de la Sécurité publique (MSP) intitulé *Concepts de base en sécurité civile*, lequel peut être téléchargé à l'adresse www.securitepublique.gouv.qc.ca.

Des catastrophes en forte progression à l'échelle canadienne et internationale

Une étude publiée par l'Organisation des Nations Unies (ONU) révèle que, entre 2000 et 2012, les catastrophes d'origine naturelle ont fait à elles seules 1,2 million de morts dans le monde, touché plus de 2,9 milliards de personnes et causé des dommages matériels estimés à 1 700 milliards de dollars. Ce bilan marque également une hausse importante des catastrophes d'origine naturelle par rapport à la décennie des années 1990. Les sinistres technologiques sont également en constante augmentation depuis le milieu du 20^e siècle. Selon le Centre for Research on the Epidemiology of Disasters de l'Université catholique de Louvain, il y a eu, en 2010, quatre fois plus de catastrophes de ce type qu'en 1980. On se souviendra notamment :

- des ouragans qui ont touché La Nouvelle-Orléans en 2005, le Myanmar en 2008, la côte est des États-Unis en 2012 et les Philippines en 2013 ;
- des tsunamis qui ont dévasté le sud-est asiatique en 2004 et le Japon en 2011 ;
- des séismes qui se sont produits en Iran en 2003, au Pakistan en 2005, en Chine en 2008 ainsi qu'en Haïti et au Chili en 2010 ;
- des accidents d'origine industrielle dont ceux de l'usine AZF à Toulouse en France en 2001, de la plate-forme pétrolière Deepwater Horizon dans le golfe du Mexique en 2010 et du complexe industriel West Fertilizer au Texas en 2013 ;
- du syndrome respiratoire aigu sévère qui a touché notamment l'Ontario en 2003 ainsi que des épidémies causées par la propagation, dans plusieurs régions du globe, de la grippe A (H1N1) en 2009 et 2010 ;
- des nombreuses inondations, dont celles survenues au Pakistan, en Chine et en Australie en 2010 et 2011 ainsi qu'en Alberta en 2013 ;
- des vagues de chaleur qui ont frappé plusieurs pays européens en 2003 et la Russie en 2010 ;
- des attentats terroristes survenus notamment à New York et à Washington en septembre 2001, à Bali en Indonésie en octobre 2002, à Madrid en Espagne en mars 2004, à Londres au Royaume-Uni en juillet 2005 ainsi qu'à Boston en avril 2013.

Une tendance aussi observée au Québec

Le Québec n'échappe malheureusement pas à cette tendance à la hausse de la fréquence et de l'importance des sinistres. L'augmentation de la fréquence et de l'intensité des phénomènes météorologiques extrêmes découlant des changements climatiques ainsi que la vulnérabilité croissante des infrastructures, lesquelles ne sont souvent pas conçues pour faire face aux nouvelles réalités climatiques et à la forte urbanisation, sont deux facteurs qui contribuent de façon importante à cette situation. Le Bureau d'assurance du Canada (BAC) indique que, depuis le début des années 2000, les dommages liés à l'eau sont passés de 20 % des réclamations à plus de 50 % aujourd'hui, ce qui représente en moyenne 1,68 milliard de dollars par année. D'autres types de sinistres d'origine naturelle et anthropique enregistrent aussi une croissance.

Plusieurs événements marquants survenus au Québec depuis le début des années 2000 témoignent de cette évolution des sinistres. La catastrophe ferroviaire de juillet 2013 à Lac-Mégantic qui a fait 47 victimes, détruit ou endommagé de nombreux bâtiments et infrastructures et causé des dommages estimés à plusieurs dizaines de millions de dollars est évidemment l'événement qui retient le plus l'attention. On se souviendra également :

- de l'incendie d'une résidence pour personnes âgées, à L'Isle-Verte en janvier 2014, qui a provoqué le décès de 32 personnes ;
- de l'explosion de l'entrepôt de feux d'artifice BEM, à Coteau-du-Lac en juin 2013, qui a causé 2 décès ;



- de l'explosion de l'usine Neptune Technologies et Bioressources, à Sherbrooke en novembre 2012, qui a fait 3 morts, 18 blessés, des pertes temporaires d'emplois et des dommages estimés à plusieurs millions de dollars ;
- de l'éclosion de légionellose, à Québec à l'été 2012, qui a touché 181 personnes et engendré 13 décès ;
- des inondations et des glissements de terrain associés au passage de la tempête post-tropicale Irene dans le sud du Québec en août 2011 ;
- des inondations de la rivière Richelieu et du lac Champlain au printemps 2011, qui se sont prolongées durant plus de deux mois et ont occasionné des dommages dépassant les 100 millions de dollars ;
- des inondations résultant de grandes marées et de pluies abondantes dans l'est du Québec en décembre 2010 ;
- du séisme de magnitude 5,0 en Outaouais, en juin 2010, qui a généré des glissements de terrain et des bris aux infrastructures routières ;
- du glissement de terrain, à Saint-Jude en 2010, qui a fait quatre victimes ;
- des inondations, à Gaspé (Rivière-au-Renard) en 2007, lesquelles ont fait deux victimes ;
- de l'incendie de forêt dans la région de Chibougamau en 2005.

Le Québec détient le triste record de la catastrophe la plus coûteuse de l'histoire du Canada. La tempête de verglas survenue dans le sud-ouest québécois en janvier 1998 a engendré, en plus des quelque 30 décès et des milliers de personnes privées d'électricité pendant plusieurs jours, des pertes économiques estimées, par le BAC, à 5,4 milliards de dollars. À l'instar d'autres sinistres, les coûts ont été assumés par les gouvernements, les municipalités, les entreprises, les compagnies d'assurance, les sinistrés et, au final, par tous les citoyens du Québec.

Vision et portée de la politique

Nous devons agir de façon proactive afin de freiner cette tendance à l'augmentation des risques et des catastrophes pouvant mettre en péril non seulement la santé et la sécurité de la population, mais aussi le bien-être et le développement durable de nos collectivités. C'est dans cet esprit que cette toute première politique québécoise de sécurité civile a été élaborée. Reposant sur la vision d'une société québécoise plus résiliente aux catastrophes, cette politique précise les fondements, les orientations et les objectifs devant permettre d'assurer, à tous les niveaux, une meilleure gestion des risques et des sinistres. Elle cherche à favoriser la consolidation, l'optimisation et la bonification des efforts et des ressources consacrés à la sécurité civile, afin de prévenir des décès et des blessures et de limiter les coûts socio-économiques de plus en plus lourds associés à de tels événements.

S'adressant à l'ensemble des acteurs, la politique québécoise de sécurité civile établit un cadre d'action commun à tous. Elle se veut l'assise à partir de laquelle seront déployés d'ici 2024, les divers moyens et mesures qui permettront d'accroître la résilience des collectivités québécoises aux catastrophes.

En plus de répondre à un besoin exprimé par divers acteurs québécois, cette politique est en concordance avec les mesures préconisées à l'échelle internationale. Elle rejoint en effet les recommandations formulées par diverses organisations, dont l'ONU et l'Organisation de coopération et de développement économiques, quant à la mise en œuvre de politiques et de stratégies de gestion des risques et des catastrophes par les gouvernements nationaux, régionaux et locaux.

Vision

Une société québécoise plus résiliente aux catastrophes

Prenant assise sur l'article 62 de la Loi sur la sécurité civile (RLRQ, chapitre S-2.3) qui précise que le ministre de la Sécurité publique « est chargé de proposer au gouvernement les grandes orientations en la matière », la politique québécoise de sécurité civile se situe en continuité de nombreuses actions réalisées au cours des dernières années. L'annexe I expose plusieurs des mesures réalisées dans les dernières décennies sur lesquelles s'appuie la présente politique. Du reste, dans un monde en perpétuelle évolution marqué par l'augmentation des risques et des catastrophes, force est de constater que beaucoup reste à faire pour accroître la résilience de la société québécoise.

Ce défi interpelle tous les acteurs de la société québécoise, car chacun de nous doit intensifier ses efforts pour éviter ou limiter les conséquences des sinistres. La nature des moyens déployés, individuellement et collectivement, variera selon les milieux, les intervenants, leurs réalités et les ressources disponibles.



Qu'est-ce qu'une collectivité résiliente ?

Une collectivité résiliente est celle qui présente, sur une base permanente, des caractéristiques permettant d'éviter la manifestation d'un aléa lorsque possible, de limiter ses probabilités d'occurrence, de lui offrir une résistance lorsqu'il survient et de s'en remettre adéquatement par la suite. La résilience est associée tant aux conditions physiques que sociales, économiques et environnementales d'un milieu. Parce qu'elle se fonde dans le caractère même de la collectivité, elle est liée à des enjeux et à des préoccupations qui dépassent largement ceux associés à la sécurité civile.

L'annexe II présente une liste, établie par l'ONU, de dix points essentiels que les collectivités doivent prendre en compte pour accroître leur résilience.

Les défis de la résilience

Bâtir une collectivité résiliente est un projet de société qui comporte de nombreux défis, entre autres ceux :

- de mobiliser et de responsabiliser chacun des acteurs du milieu et de susciter leur engagement ;
- de mieux intégrer la sécurité civile au nombre des préoccupations sociales et dans les pratiques courantes des organisations ;
- d'investir en prévention dans un contexte marqué par des ressources qui se font de plus en plus limitées et des besoins variés qui sont souvent en pleine croissance ;
- d'innover et de recourir à des façons de faire qui permettront d'atteindre les objectifs de la présente politique avec efficacité et efficience.

La mise en œuvre de cette politique doit avant tout se concrétiser dans la planification courante et la réalisation, à différents niveaux et dans divers contextes, de mesures en sécurité civile. Chacune des actions doit être établie dans l'esprit de cette politique et constituer un moyen et une contribution à son application. Elles doivent être cohérentes les unes par rapport aux autres et s'inscrire dans une approche globale et intégrée de la sécurité civile.

En vue de la mise en œuvre de cette politique et pour assurer la concertation entre les divers acteurs, l'Organisation de la sécurité civile du Québec (OSCQ) élaborera, au cours de l'année 2014, sous la coordination du MSP, un plan d'action national. Tous seront interpellés, directement ou indirectement, par sa mise en œuvre¹. Les tableaux présentés à la fin de chacune des sections de la présente politique exposent quelques exemples de moyens qui pourraient être envisagés dans le cadre de l'établissement du plan d'action national.



La résilience : d'abord un défi personnel

En psychologie, la notion de résilience fait référence à la capacité d'une personne de subir une épreuve et de s'en remettre. Dans cette perspective, la résilience met l'accent sur les capacités et les aptitudes qu'une personne peut développer, pour elle-même, sa famille et son voisinage, afin d'être en mesure d'affronter les situations difficiles.



Rencontre
des représentants
des ministères
et organismes
membres de
l'OSCQ, 2013
(Photo : Ministère
de la Sécurité
publique)

1. La mise en œuvre de la présente politique fait l'objet d'une section spécifique, laquelle se situe à la page 80.

Une politique qui interpelle tous les acteurs de la société québécoise

Les citoyens

La résilience aux catastrophes se construit d'abord à partir des mesures prises par chacun des citoyens. En veillant, par leurs actions, à accroître leurs connaissances des aléas auxquels ils sont exposés, à prévenir ou à atténuer, lorsque possible, les conséquences potentielles de ces derniers dans leur milieu, en s'assurant de la cohérence de leurs actions avec celles prises par d'autres acteurs, en respectant les lois, les règlements et les normes en vigueur, en participant à la vie citoyenne et en favorisant la solidarité et l'entraide, les citoyens concourent à l'atteinte des objectifs de la présente politique.

Les organisations et les entreprises de la société civile

Qu'il s'agisse d'industries, de commerces, de compagnies d'assurance, d'organismes communautaires, d'entreprises de consultation ou d'autres natures, toutes ces organisations sont interpellées, de diverses façons, par la présente politique. En faisant de la gestion des risques et des sinistres une préoccupation courante dans leur organisation, en collaborant aux activités de sécurité civile au sein de leur communauté, en respectant les lois, les règlements et les normes en vigueur, en s'assurant de la cohérence de leurs actions avec celles prises à d'autres niveaux ainsi qu'en partageant de l'information pertinente lorsqu'il est possible et justifié de le faire, ces organisations accroissent la résilience de la société québécoise aux catastrophes. Elles y contribuent également en veillant à la sécurité de leurs activités pour leur personnel, leurs clientèles et les milieux environnants, en fournissant des ressources, une expertise et des services essentiels à la communauté ainsi qu'en assurant la qualité et la fiabilité de leurs produits et services et la pérennité de leurs activités.

Les municipalités locales et régionales ainsi que les agglomérations

Les municipalités locales et régionales tout comme les agglomérations ont un rôle clé dans le renforcement de la résilience de la société québécoise aux catastrophes du fait qu'elles assument plusieurs responsabilités en sécurité civile. En plus de coordonner et de planifier l'ensemble des efforts déployés en la matière sur leur territoire, elles doivent mobiliser les acteurs et mettre en œuvre des actions concrètes permettant de prévenir les sinistres et de se préparer à faire face à ces événements. Dans cette perspective, elles doivent s'assurer de la cohérence de leurs actions avec celles prises à d'autres niveaux. Au moment et à la suite des sinistres, elles doivent déployer des ressources afin d'apporter de l'aide aux populations touchées et gérer la situation en vue d'un rétablissement le plus rapide et efficace possible. Lorsque des catastrophes se produisent dans une autre collectivité, elles peuvent être appelées à fournir une assistance dans le cadre d'une opération d'entraide municipale. En parallèle à ces responsabilités, elles doivent également tenir compte des risques dans les décisions qu'elles prennent en matière d'aménagement et d'urbanisme. Dans le cadre de la présente politique, elles devront contribuer à la mise en œuvre de certaines mesures qui découleront du plan d'action national.

Les ministères et les organismes gouvernementaux ainsi que les réseaux et les établissements publics et parapublics

Les ministères et les organismes gouvernementaux ainsi que les réseaux et les établissements qui leur sont affiliés concourent de plusieurs façons à l'atteinte des objectifs de la présente politique. Étant d'abord grandement interpellés par la mise en œuvre du plan d'action national qui en découlera, et ce, en fonction de leurs mandats respectifs, ils doivent favoriser la mise en œuvre de la présente politique auprès de leurs clientèles. Ils ont également la responsabilité de soutenir, par divers moyens et diverses ressources, les citoyens, les organisations et les entreprises de la société civile ainsi que le milieu municipal dans les efforts qu'ils déploient en matière de sécurité civile. De même, ils concourent, pour plusieurs, à améliorer la santé et la sécurité de la population ainsi que le bien-être et le développement durable de nos collectivités par la prise en compte des préoccupations relatives aux risques et aux catastrophes dans leurs politiques, leurs programmes, leurs réglementations ainsi que dans leur gestion courante.



Le Québec et le Saint-Laurent vus de la Station spatiale internationale, 2013
(Photo : Chris Hadfield, Agence spatiale canadienne/NASA)

Devant l'augmentation des risques et des catastrophes et dans une perspective de développement durable², la sécurité civile constitue désormais une préoccupation et un enjeu majeur au sein de la société québécoise. Elle doit, dans ce contexte, compter sur des assises solides sur lesquelles s'appuieront les efforts que nous déploierons en vue de développer une culture de sécurité civile au Québec et d'accroître notre résilience aux catastrophes. Deux fondements largement reconnus et soutenus par des énoncés ont guidé l'élaboration de cette politique et devront inspirer sa mise en œuvre.

Premier fondement : la sécurité civile constitue une responsabilité partagée

Requérant la prise en compte de facteurs et de considérations multiples ainsi que la réalisation d'un large éventail de mesures, la sécurité civile interpelle tous les acteurs de la société, du citoyen aux ministères et organismes gouvernementaux, en passant par les municipalités, les organisations et les entreprises de toute nature. Cette responsabilité partagée doit se traduire, au sein de la société, par des efforts particuliers visant à favoriser l'engagement de tous les acteurs ainsi que la communication, la sensibilisation, la concertation, la coordination et le partage d'information entre eux.

Énoncés soutenant la responsabilité partagée :

- toute personne physique ou morale doit faire preuve de prévoyance et de prudence à l'égard des aléas potentiels et des risques connus présents dans son environnement ;
- les citoyens, les municipalités et les entreprises sont les premiers acteurs responsables d'agir à l'égard de leur sécurité, de celle de leurs biens et de celle des activités qu'ils exercent ;
- les organisations communautaires et les bénévoles apportent une contribution essentielle en matière de sécurité civile ;
- les organisations publiques et privées fournissant des services d'utilités publiques essentiels à la vie ont un rôle clé dans le bien-être et la sécurité de la population ;
- sous la coordination du MSP, le gouvernement collabore avec les municipalités et les autres partenaires et assume un rôle important dans la gestion des risques et des catastrophes ayant une portée nationale.

2. Le concept de développement durable fait référence à un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Dans cet esprit, les liens entre la sécurité civile et le développement durable apparaissent incontournables du fait qu'une seule catastrophe peut compromettre sérieusement les efforts de la communauté touchée en vue d'assurer son développement. Ainsi, sans une prise en compte des risques de sinistre, il s'avère difficile d'envisager un développement qui soit durable. L'interdépendance entre la sécurité civile et le développement durable s'exprime également lors de la reconstruction à la suite d'un sinistre majeur alors que les décisions prises doivent s'inscrire dans une optique permettant à la fois d'éviter la répétition des événements et d'assurer la pérennité des nouveaux investissements. Seize principes de développement durable ont été déterminés dans la Loi sur le développement durable (RLRQ, chapitre D-8.8.1) afin de guider nos actions dans cette perspective. Parmi les principes qui ont un lien plus étroit avec les actions réalisées en sécurité civile, on note ceux relatifs à la santé et à la qualité de vie, à la protection de l'environnement, au partenariat et à la coopération intergouvernementale, à la subsidiarité, à la prévention, à la précaution, à la préservation de la biodiversité et au respect de la capacité de support des écosystèmes. Ministère de la Sécurité publique, Approche et principes en sécurité civile, pages 19 à 21.

Second fondement : la sécurité civile doit être abordée selon une approche globale et intégrée

L'approche globale et intégrée de la sécurité civile repose sur la prise en compte de tous les aléas, l'adoption de mesures couvrant les quatre dimensions de la sécurité civile (prévention, préparation, intervention et rétablissement) et la réalisation d'actions concertées de tous les acteurs à tous les niveaux.

Énoncés soutenant l'approche globale et intégrée :

- l'adoption d'une approche de gestion des risques de sinistre³ misant sur l'amélioration continue doit être privilégiée ;
- les actions mises en place doivent d'abord chercher à agir en amont des catastrophes pour tenter de les éviter ou de les atténuer si possible et se préparer à répondre à ces situations ;
- l'établissement et la coordination des mesures doivent être effectués en s'assurant de leur cohérence et de leur complémentarité les unes par rapport aux autres ;
- la solidarité et l'entraide dans la gestion des risques et la réponse aux sinistres doivent être encouragées ;
- le choix des mesures doit être guidé par des valeurs de rigueur, de transparence, de responsabilité, de durabilité et de partenariat.

3. L'approche de gestion des risques se définit comme une démarche adoptée par une collectivité ou une organisation, visant la réduction des risques et misant sur la prise en compte constante et systématique des risques dans ses décisions administratives, dans la gestion de ses ressources ainsi que dans la façon dont elle assume ses responsabilités. Elle est aujourd'hui utilisée dans de nombreux domaines d'activité où les risques représentent un enjeu important tels que ceux associés aux investissements, aux placements et à la vérification. Le recours à cette approche en matière de sécurité civile est maintenant largement répandu un peu partout dans le monde. Les risques considérés en sécurité civile sont essentiellement ceux qui peuvent être à l'origine d'un sinistre. D'ailleurs, dans le cadre de la présente politique, l'utilisation des expressions gestion des risques ou gestion des risques de sinistre fait uniquement référence aux risques dont la matérialisation est susceptible d'entraîner un sinistre. De l'information complémentaire sur l'approche de gestion des risques et le processus proposé pour son utilisation dans le domaine de la sécurité civile est présentée aux pages 25 et 26.

La Politique québécoise de sécurité civile 2014-2024 traduit la volonté du gouvernement relativement au contexte, aux enjeux et aux besoins qui sont les nôtres d'accorder une priorité à la réduction des risques de catastrophe pouvant porter atteinte à la santé et à la sécurité de la population, compromettre notre vitalité socio-économique et altérer l'environnement. Elle s'articule autour de cinq orientations couvrant les principales catégories de mesures à mettre en œuvre pour accroître notre résilience à l'égard des catastrophes. Elles s'accompagnent de 25 objectifs qui sont à la fois complémentaires et intimement liés entre eux. Les dispositions prises dans un milieu afin d'atteindre un objectif peuvent donc incidemment contribuer à l'atteinte des autres⁴.

Les orientations établies s'inspirent directement des cinq actions prioritaires du Cadre d'action de Hyogo (CAH) visant la résilience des nations et des collectivités aux catastrophes adopté par l'ONU en 2005. Elles prennent également appui, tout comme les objectifs qui en découlent, sur les résultats des consultations menées par le MSP auprès de différents intervenants du milieu municipal, des ministères et organismes ainsi que de représentants de diverses organisations de la société civile. Ces consultations ont permis de dégager les principaux enjeux et les grandes préoccupations devant être pris en compte en sécurité civile au Québec.

Sommaire des cinq orientations

Les cinq orientations énoncées s'inscrivent dans l'esprit de concentrer les efforts en matière de sécurité civile en vue de :

ORIENTATION 1 : Consolider le système québécois de sécurité civile

La première orientation répond à la volonté d'établir les conditions qui favoriseront la consolidation du système de sécurité civile en vue d'assurer une meilleure gestion des risques et des catastrophes au Québec. Ce faisant, elle engage tous les acteurs en sécurité civile à une responsabilisation, à une mobilisation et à une concertation accrues.

ORIENTATION 2 : Améliorer la connaissance des risques

La seconde orientation confirme la nécessité de mieux connaître les risques auxquels la société québécoise est confrontée. Elle soutient le développement des connaissances relatives aux aléas auxquels nous sommes exposés et aux principaux facteurs de vulnérabilité. Cette orientation vise également l'établissement de bilans et d'historiques des catastrophes, la prise en compte des risques émergents de même que le développement de l'expertise et de méthodes permettant une meilleure appréciation des risques.

ORIENTATION 3 : Accroître le partage d'information et le développement des compétences

La troisième orientation cherche à réunir les conditions qui permettront l'émergence, de façon plus tangible, d'une véritable culture de sécurité civile au Québec. Elle mise pour ce faire sur la communication, l'échange d'information, la formation, la recherche et le développement ainsi que sur les innovations à l'égard des risques et des catastrophes. Elle insiste aussi sur la nécessité de reconnaître les bonnes pratiques et de tirer des enseignements des catastrophes et des diverses actions réalisées en sécurité civile.

4. Dans le contexte d'une approche globale et intégrée de la sécurité civile où plusieurs questions et enjeux interagissent, des thèmes abordés dans certains objectifs peuvent chevaucher le contenu traité à l'intérieur d'autres objectifs. Les 5 orientations et les 25 objectifs de cette politique doivent être considérés dans une perspective d'ensemble, contribuant tous à l'accroissement de la résilience de la société québécoise aux catastrophes.

Priorités d'actions de l'ONU pour la décennie 2005-2015 et perspectives au-delà de 2015

Le *Cadre d'action de Hyogo 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes* a été adopté par 168 États à l'occasion de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes tenue sous l'égide de l'ONU en 2005, à Kobé au Japon. Ce cadre, qui représente un élément clé de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC), a ensuite été endossé par l'Assemblée générale de l'ONU ainsi que par les pays membres du G8 lors du sommet tenu à Gleneagles en Écosse en juillet 2005.

Le CAH vise à «réduire de manière substantielle les pertes en vies humaines et les dommages subis par les collectivités et les pays sur les plans social, économique et environnemental résultant des catastrophes». Cinq priorités d'action ont été retenues pour atteindre cet objectif :

1. Veiller à ce que la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale et locale bénéficiant d'une base institutionnelle solide pour sa mise en œuvre.
2. Identifier et évaluer les risques de catastrophe, en assurer le suivi et renforcer les systèmes d'alerte précoce.
3. Utiliser les connaissances, les innovations et l'éducation pour instaurer une culture de la sécurité et de la résilience à tous les niveaux.
4. Agir sur les facteurs à l'origine des risques en vue de réduire leur importance.
5. Renforcer la préparation aux catastrophes afin d'assurer, au moment où elles se produisent, une réponse efficace à tous les niveaux.

Tous les gouvernements sont invités à réaliser ces actions prioritaires pour atteindre les cibles fixées. Ils sont incités à établir un mécanisme de coordination permettant la mise en œuvre et le suivi du CAH. Au-delà de 120 gouvernements, dont ceux du Canada, des États-Unis, de la France, du Royaume-Uni et de plusieurs autres États européens, se sont engagés à différents niveaux dans cette voie.

Dans la perspective d'assurer, après 2015, la continuité des efforts visant la réduction des risques de catastrophe, la première phase d'une vaste consultation internationale a été menée entre mars 2012 et mai 2013. Cette consultation, réalisée par l'ONU, s'est effectuée dans le cadre de divers forums auprès des États membres et d'experts de différents milieux. Le premier élément qui s'en dégage est la nécessité de planifier les mécanismes et les mesures qui seront établis à partir de 2015 sur la base de l'actuel CAH. Parmi les autres conclusions qui émanent de la consultation menée, on note la nécessité :

- de développer la connaissance des risques ;
- d'adapter les mécanismes et les moyens mis en place aux réalités des instances municipales et des citoyens ;
- d'un engagement et d'investissements du secteur privé pour réduire les risques et accroître la résilience des communautés ;
- d'une gouvernance renforcée et d'une plus grande responsabilisation des acteurs ;
- de miser sur une approche globale et intégrée permettant de profiter d'un effet de levier et d'établir des liens avec d'autres enjeux de société (développement durable, lutte contre les changements climatiques, réduction de la pauvreté, etc.) ;
- d'intégrer l'adaptation aux changements climatiques aux actions visant la réduction des risques ou de les planifier dans une perspective commune ;
- d'investir dans le développement de la science et de la technologie au bénéfice de la réduction des risques.

Ces préoccupations et enjeux concordent à bien des égards avec les constats qui ont guidé l'élaboration de la présente politique. En continuité avec ce qui a été réalisé jusqu'à présent, le gouvernement du Québec entend être à l'affût des réflexions qui sont menées à l'échelle internationale et qui doivent conduire, au début de 2015, à l'adoption d'un nouveau cadre d'action pour la réduction des risques de catastrophe.

ORIENTATION 4: Recourir en priorité à la prévention

La quatrième orientation réaffirme la nécessité d'un recours plus systématique aux mesures de prévention. Elle s'inscrit en cohérence et en complémentarité avec les efforts consentis afin d'assurer un développement durable, de soutenir l'adaptation de la société québécoise aux changements climatiques et de favoriser la santé publique. Elle s'appuie sur un aménagement et un développement du territoire qui, par la prise en compte des risques, favorisent la santé et la sécurité de la population ainsi que la durabilité et la pérennité des investissements passés, présents et futurs. Cette orientation vise l'établissement de mécanismes et de programmes permanents qui contribueront à réduire l'importance des aléas et le niveau de vulnérabilité. Elle mise également sur la protection des systèmes essentiels et celle des autres actifs clés de la société québécoise.

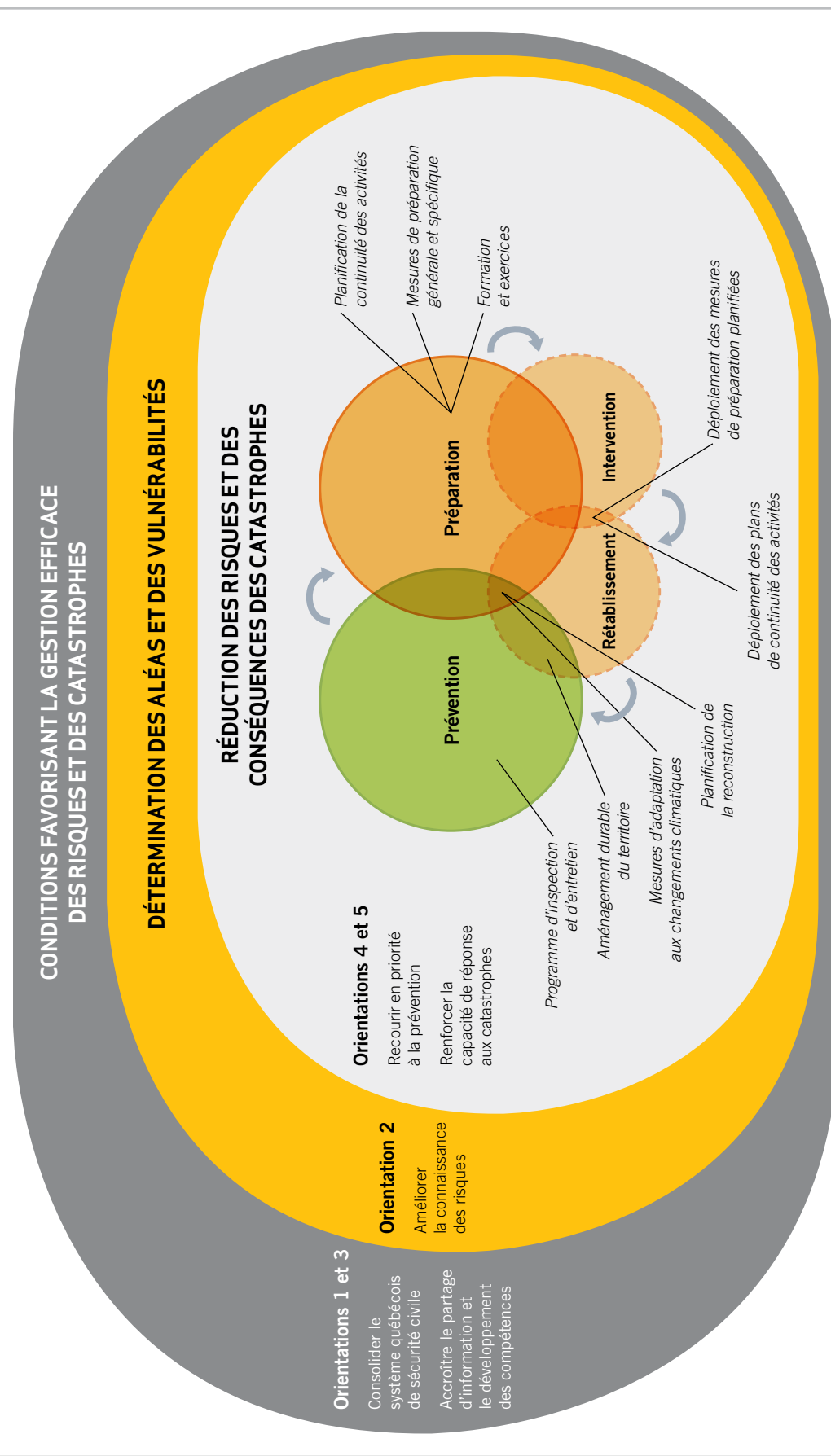
ORIENTATION 5: Renforcer la capacité de réponse aux catastrophes

La cinquième orientation a pour objet le renforcement de la capacité de tous les acteurs de la société à faire face aux catastrophes. Elle compte sur le développement, la fonctionnalité et le maintien d'une préparation qui permettra d'intervenir adéquatement lors de tout type d'événement, d'assurer la continuité des activités et des services essentiels en pareilles circonstances et de s'en relever le plus rapidement possible. Elle insiste sur la nécessité d'aborder la reconstruction dans une perspective de réduction des risques et de développement durable.

L'annexe III présente une synthèse des 5 orientations et des 25 objectifs.

Le schéma sur la page suivante illustre comment la présente politique est appelée à contribuer au développement d'une société québécoise plus résiliente aux catastrophes. Il démontre en effet qu'une collectivité résiliente est celle qui réunit les conditions propices à une gestion efficace des risques et des catastrophes sur son territoire. L'une de ces conditions est le développement d'une bonne connaissance des risques. C'est sur cette base que des mesures adéquates peuvent être établies afin de réduire les risques et les conséquences des catastrophes. Ce schéma permet également d'illustrer le fait qu'une mesure peut permettre à la fois de prévenir les catastrophes, de se préparer à y faire face, d'intervenir adéquatement lorsqu'elles surviennent ou encore de s'en rétablir rapidement et de façon optimale. Enfin, il met en évidence la contribution directe de plusieurs autres actions réalisées dans divers secteurs d'activité à l'accroissement de la résilience de la société québécoise aux catastrophes.

VERS UNE COLLECTIVITÉ RÉSILIENTE



Quelques enjeux connexes à la sécurité civile contribuant à la résilience :

- Développement durable de la collectivité
- Lutte contre les changements climatiques
- Soutien à la prospérité et à la diversité économiques
- Protection environnementale et maintien de la biodiversité
- Prévention en santé
- Lutte contre la pauvreté
- Pérennité des infrastructures
- Santé et sécurité au travail

ORIENTATION



Exercice, Ville de Montréal, 2012

(Photo: Ministère de la Sécurité publique)

Consolider le système québécois de sécurité civile

L'adoption de la Loi sur la sécurité civile en 2001 a permis d'établir les assises légales du système québécois de sécurité civile. Elle a apporté une réponse à plusieurs des questions soulevées à la suite des sinistres majeurs survenus dans la seconde moitié des années 1990.

La Loi sur la sécurité civile a instauré des obligations générales pour les citoyens de prévoyance et de prudence à l'égard des risques présents dans leur environnement. Elle est venue reconnaître aux municipalités locales et régionales un rôle de premier plan dans l'organisation de la sécurité civile sur leur territoire et auprès de leur population. De même, cette loi a permis d'encadrer l'action des ministères et des organismes gouvernementaux concernés en prévoyant, entre autres, l'élaboration du Plan national de sécurité civile (PNSC).

Le système de sécurité civile du Québec repose ainsi sur des actions réalisées à plusieurs niveaux de façon complémentaire, et ce, tant pour gérer les risques que pour répondre à d'éventuelles catastrophes. Les citoyens ainsi que les entreprises et les organisations au sein des collectivités représentent les premières composantes de ce système. Ils sont soutenus, au premier degré, par les ressources déployées sous l'égide de leurs organisations municipales, à l'échelle locale ou régionale. Selon la nature ou l'importance des besoins en cause, ces dernières peuvent elles-mêmes compter sur la collaboration des ressources gouvernementales, du Québec d'abord et du gouvernement fédéral lorsque la situation l'exige. En vertu d'ententes de coopération, les ressources de provinces et d'États américains voisins peuvent aussi être mises à contribution dans certaines circonstances.

Reposant sur des structures et des mécanismes, dont l'Organisation de la sécurité civile du Québec (OSCQ) créée en 1990⁵, plusieurs mesures contribuant à accroître la résilience de la société aux catastrophes ont été mises en place à différents niveaux au cours des dernières années. Parmi elles, on retient entre autres :

- l'élaboration du PNSC et de ses missions, lesquelles sont destinées à répondre aux besoins communs à la plupart des catastrophes et permettent de soutenir les municipalités dans ces situations ;
- l'établissement de planifications de la sécurité civile à l'échelle municipale ;
- la mise en place d'un processus de gestion des risques de sinistre au sein de certaines organisations municipales, gouvernementales et privées ;
- la réalisation de divers outils destinés à des clientèles variées dont des documents de référence en sécurité civile⁶ ;
- la tenue d'exercices à l'échelle municipale, gouvernementale et d'entreprise privée permettant de valider la fonctionnalité des mesures de préparation établies ;
- l'établissement de programmes gouvernementaux visant la prévention des sinistres et l'aide financière à la suite de sinistres.

5. Les principaux mécanismes de coordination et de concertation en sécurité civile, au palier gouvernemental, sont présentés à la page 23 de la présente politique.

6. Les documents de référence en sécurité civile (*Concepts de base en sécurité civile*, *Approche et principes en sécurité civile*, *Gestion des risques en sécurité civile*) peuvent être téléchargés sur le site Internet du MSP (www.securitepublique.gouv.qc.ca).

Notre système de sécurité civile s'est édifié et confirmé sur la base des progrès réalisés au fil des dernières décennies. Toutefois, des efforts doivent être consentis pour consolider nos acquis. Nous devons orienter nos actions en vue d'intégrer des enseignements récents et mieux prendre en compte certaines préoccupations émergentes ou dont l'importance s'est accrue dans les dernières années. Des précisions et des bonifications doivent être apportées afin de réunir les conditions optimales pour une gestion efficace des risques et des sinistres. Ainsi, devant les défis auxquels nous devons faire face et sur la base des acquis des dernières années, un nouvel élan doit donc être donné à la sécurité civile au Québec en consolidant le système sur lequel s'appuient nos actions dans le domaine.

Devant les défis auxquels nous sommes confrontés, un nouvel élan doit être donné à la sécurité civile en consolidant le système sur lequel reposent les actions dans le domaine.

La **première orientation** vise à faire progresser le cadre institutionnel et conceptuel québécois.

Elle mise sur :

- une plus grande responsabilisation et un meilleur engagement des divers acteurs de la société à l'égard des risques et des catastrophes ;
- la mobilisation et l'optimisation des ressources ;
- une meilleure coordination et une concertation plus efficace entre les composantes du système de sécurité civile ;
- l'intégration de la sécurité civile aux politiques, aux programmes, aux planifications et au fonctionnement courant des organisations publiques et privées ;
- le développement d'une vision et d'une compréhension communes de la sécurité civile.

OBJECTIF 1.1

Responsabiliser tous les acteurs de la société à l'égard des risques et des catastrophes et susciter leur engagement

Le besoin d'accroître la responsabilisation de chacun des acteurs de la société québécoise et de susciter un plus grand engagement de leur part constitue l'un des principaux constats qui émanent des consultations menées à l'occasion de l'élaboration de la présente politique. En somme, chacun de nous doit se sentir davantage concerné par la question des risques et des catastrophes, agir dans cette perspective et assumer une plus grande responsabilité relativement aux actions réalisées et à leurs conséquences. Que ce soit sur le plan individuel ou collectif, un meilleur engagement est nécessaire pour accroître l'importance accordée aux risques et aux sinistres et contribuer, en fonction des capacités de chacun, à en assurer une meilleure gestion.

L'atteinte de cet objectif passe d'abord par le renforcement de la base du système de sécurité civile. Les citoyens doivent être davantage sensibilisés et responsabilisés à l'égard des risques présents dans leur environnement et des comportements à adopter en cas d'urgence. Il importe également d'éviter que l'aide financière gouvernementale offerte à la suite de certains sinistres mène à une déresponsabilisation des citoyens face aux aléas qu'ils peuvent prévenir ou dont ils peuvent atténuer les effets néfastes.

À l'instar de ce qu'elles ont accompli dans le domaine de la sécurité incendie et dans la foulée de ces actions, les municipalités locales et régionales doivent s'investir davantage en matière de sécurité civile et mieux s'approprier les enjeux en cause. Les municipalités locales doivent poursuivre leurs efforts en vue d'assumer un rôle clé à l'égard de la préparation et de la réponse aux sinistres.

Le besoin d'accroître la responsabilisation de chacun des acteurs de la société québécoise et de susciter un plus grand engagement de leur part constitue l'un des principaux constats qui émanent des consultations menées.

Les autorités régionales, pour leur part, sont appelées à occuper une place centrale dans la gestion des risques et, plus particulièrement, dans le développement de la connaissance des risques et de la prévention des catastrophes. L'ensemble de ces travaux doit s'inscrire dans une perspective de collaboration et de concertation entre les acteurs concernés.

Cet objectif nécessite également une intensification et une meilleure intégration des efforts des ministères et organismes destinés à la gestion des risques et des sinistres. Les organisations et les entreprises québécoises, publiques ou privées, particulièrement celles dont les activités ou les biens peuvent être à l'origine de sinistres, sont aussi interpellées à cet égard.

La sécurité civile doit représenter un enjeu stratégique au sein de chaque organisation et relever, préférentiellement, des plus hautes instances. Ces dernières doivent faire preuve d'un leadership engagé et mobilisateur en plus de démontrer une volonté ferme d'assurer une gestion efficace et efficiente des risques et des sinistres.

Afin de concourir à l'atteinte de cet objectif, le gouvernement examinera les options à sa disposition pour susciter une plus grande responsabilisation et un meilleur engagement de la société québécoise en la matière. La révision de la Loi sur la sécurité civile est une avenue actuellement explorée à cet effet.



Encadrement de la sécurité civile à l'échelle municipale

Tout en réaffirmant la pertinence d'un exercice de planification de la sécurité civile à l'échelle des municipalités locales et régionales, le gouvernement entend réexaminer les moyens par lesquels s'effectue cette planification.

L'établissement de schémas et de plans de sécurité civile par les autorités régionales et locales prévu dans la Loi

sur la sécurité civile est en réévaluation afin de prendre en compte certaines approches et considérations récentes. Les enseignements tirés des expériences de planification réalisées dans le milieu municipal au cours des dernières années, notamment en matière de sécurité incendie et d'aménagement du territoire, seront mis à profit.

OBJECTIF 1.2

Mobiliser les ressources requises pour la gestion des risques et des catastrophes et en optimiser l'utilisation

La responsabilisation et l'engagement des acteurs doivent se traduire par des gestes concrets pour gérer adéquatement les risques et les catastrophes. Les instances concernées doivent mobiliser leurs ressources humaines, matérielles, informationnelles et financières nécessaires pour assumer ces responsabilités et s'assurer d'en optimiser l'utilisation.

Mobilisation des ressources

L'atteinte de cet objectif repose en premier lieu sur les ressources humaines. Au-delà des intervenants d'urgence tels que les pompiers, les policiers ou les techniciens ambulanciers, c'est la mobilisation de toutes les organisations qui est recherchée afin non seulement de se préparer et de répondre aux catastrophes, mais aussi en vue de les éviter ou d'en atténuer les conséquences. Face aux différentes charges à réaliser, cela signifie, entre autres, que des personnes doivent être désignées ou des équipes

constituées pour en assumer la responsabilité. La mobilisation des ressources humaines met aussi en évidence le rôle important des organisations communautaires et des bénévoles en sécurité civile et la nécessité de favoriser leur développement.

La mobilisation des ressources humaines constitue un facteur clé pour une meilleure gestion des risques et des catastrophes.

Une société résiliente aux catastrophes doit compter sur les ressources matérielles nécessaires à une gestion efficace et efficiente des risques et des catastrophes. Selon les organisations, cela peut consister en une variété d'infrastructures, d'équipements ou d'outils : centres de coordination et de services aux personnes sinistrées, systèmes de télécommunication, équipements mobiles, électroniques, informatiques ou de sauvetage, logiciels, panneaux de signalisation, trousse d'hygiène, etc.

Les organisations doivent avoir accès aux ressources informationnelles utiles à la gestion des risques et des catastrophes comme les guides, les retours d'expérience, les historiques de sinistre ou les cartes de risque. Les ressources informationnelles peuvent aussi concerner la consultation de personnes ou d'organisations disposant de renseignements pertinents ou d'une expertise particulière.

La gestion des risques et des catastrophes doit être soutenue par l'allocation de ressources financières nécessaires. Les organisations sont invitées à prévoir à leur budget annuel des postes financiers réservés à ces préoccupations et à assurer une récurrence de ce financement.

Optimisation des ressources

Dans un souci d'assurer une gestion rigoureuse des finances publiques et de favoriser l'efficacité et l'efficience des ressources affectées à la gestion des risques et des catastrophes, il importe d'en optimiser l'utilisation. La planification de la sécurité civile aux paliers municipal et gouvernemental doit conduire à déterminer le niveau le plus apte à développer la meilleure expertise au moindre coût, en recourant si possible à la mise en commun des ressources.

Les instances municipales doivent chercher à augmenter l'efficacité et l'efficience des mesures mises en place. Elles doivent examiner, pour ce faire, la possibilité de conclure des ententes ou d'établir des partenariats à l'échelle des municipalités régionales de comté (MRC) ou des agglomérations. L'optimisation des ressources à cette échelle est susceptible d'atténuer les lacunes et les contraintes découlant du peu de moyens souvent observé dans les municipalités locales de faible taille démographique. C'est en effet l'une des grandes leçons que l'on peut tirer de l'établissement, à l'échelle régionale, des schémas de couverture de risques en sécurité incendie dans le cadre desquels plusieurs ententes ont été ratifiées.

Par ailleurs, dans certaines situations, la possibilité de planifier la sécurité civile à l'échelle interrégionale doit être envisagée, tant pour assurer l'optimisation des ressources que pour favoriser une meilleure gestion des risques et des catastrophes.

Dans ce même esprit d'optimisation des ressources, le Québec a conclu des ententes avec les provinces et les États américains limitrophes en vue d'une aide mutuelle en cas d'urgence ou de catastrophe. Il a aussi convenu d'établir des ententes sectorielles, par exemple en matière de santé publique ou de protection des forêts contre les incendies. D'autres accords de même nature sont envisagés pour s'assurer d'obtenir des secours en provenance de l'étranger en cas de besoin ou pour faciliter l'envoi d'équipes, de matériel ou de dons vers des zones touchées par une catastrophe.



(Photo : Ministère de la Sécurité publique)

Miser sur le partenariat pour augmenter l'efficacité et l'efficience des mesures mises en place

L'optimisation des ressources, notamment à l'échelle des MRC et des agglomérations :

- permet d'augmenter la capacité de réponse lors d'une catastrophe ;
- représente une solution de rechange à l'acquisition de nouvelles ressources ;
- réduit la complexité de la gestion d'un risque touchant un vaste territoire.

L'exemple du regroupement des MRC de La Matapédia, de La Matanie et de La Mitis

Dans le cadre d'un projet-pilote, les MRC de La Matapédia, de La Matanie et de La Mitis ont uni leurs efforts afin de se doter d'une capacité d'intervention en cas de sinistre. En plus d'assurer une meilleure protection des personnes et des biens, cette approche leur a permis d'optimiser leurs ressources.

OBJECTIF 1.3

Améliorer la coordination et la concertation des intervenants en sécurité civile

L'efficacité du système québécois de sécurité civile est largement fonction de la cohérence et de la complémentarité des mesures mises en place par ses multiples composantes. Elle repose sur la synergie des actions des municipalités et des différents intervenants du milieu ainsi que des ministères et organismes gouvernementaux. Ces conditions exigent une coordination et une concertation étroites à tous les niveaux.

Plusieurs structures et mécanismes sont en place pour favoriser cette coordination et cette concertation, notamment :

- les organisations de sécurité civile à l'échelle municipale (OMSC) ;
- les organisations régionales de la sécurité civile (ORSC) ;
- l'Organisation de la sécurité civile du Québec (OSCQ) ;
- le Comité de sécurité civile du Québec (CSCQ).

La plupart des dispositions établies pour assurer cette coordination et cette concertation se trouvent consignées dans les plans réalisés à l'échelle municipale, dans les plans régionaux de sécurité civile (PRSC) et dans le PNSC.

Pour garantir une gestion efficace et efficiente des risques associés à certaines activités industrielles mettant en cause des matières dangereuses, des comités locaux de concertation, appelés comités mixtes municipaux-industriels (CMMI), ont été formés dans certains milieux. Ces structures regroupent des représentants municipaux, d'industries et d'organismes publics, des experts ainsi que des citoyens. Elles consacrent leurs efforts à la connaissance des risques, à leur communication aux populations concernées, à leur réduction à la source et à l'établissement de plans d'intervention harmonisés et adaptés aux aléas en cause.

Des mécanismes de coordination et de concertation sont également établis à l'échelle régionale. Par exemple, les comités régionaux de sécurité incendie sont chargés d'assurer la mise en œuvre des schémas de couverture de risques. Ils réunissent entre autres des élus municipaux et des intervenants du domaine de la sécurité incendie. Les comités de sécurité publique, également établis à l'échelle régionale et auxquels siègent des intervenants de première ligne ainsi que des élus municipaux, sont mandatés pour favoriser le maintien d'un milieu de vie sécuritaire.

En vue d'accroître l'efficacité, la cohérence et la complémentarité des actions et en s'inspirant des succès et des progrès récents en matière de coordination et de concertation, il importe de consolider et de développer ces mécanismes et ces structures. À l'échelle gouvernementale, en complémentarité avec les structures et les mécanismes en place, la coordination et la concertation entre les ministères et organismes doivent être améliorées, notamment à l'égard des questions touchant la connaissance des risques, la prévention et le rétablissement. Les mesures mises en place doivent également être guidées par le souci d'une plus grande complémentarité et d'un meilleur arrimage des paliers municipal et gouvernemental de même qu'avec les communautés autochtones.

À l'égard des municipalités et de la société civile en général, il y a lieu de promouvoir et de soutenir la mise en place des bases politiques, organisationnelles et administratives qui permettent la participation de tous les acteurs de la communauté. Citoyens, organisations diverses et entreprises, élus, chacun devrait avoir l'occasion de contribuer à la réflexion, à la planification et à la mise en œuvre de mesures visant la réduction des risques et une réponse adéquate aux sinistres.

Il importe de bonifier et de développer les mécanismes et les structures de coordination et de concertation en vue d'accroître l'efficacité, la cohérence et la complémentarité des actions réalisées.

i

L'approche québécoise en matière de sécurité civile repose sur la coordination et la concertation des actions

Le système québécois de sécurité civile privilégie une approche globale et intégrée se traduisant notamment par la réalisation d'actions concertées de tous les acteurs à tous les niveaux. Ce système est soutenu par des mécanismes de coordination et de concertation qui rassemblent et mobilisent des organisations possédant des cultures et des modes de fonctionnement différents. Il se caractérise par la mise en commun des expertises, des responsabilités et des ressources ainsi que par la notion d'échange et de consensus. Cette approche s'applique dans toutes les dimensions de la sécurité civile (prévention, préparation, intervention et rétablissement), notamment lors de

sinistres et de plus en plus dans le développement de la connaissance des risques.

Depuis le tournant des années 1990, cette approche, appliquée à la réponse aux sinistres, a démontré son efficacité et a permis en de nombreuses circonstances de limiter les conséquences de ces événements sur les communautés touchées.

En 2008, un document abordant cette question, intitulé *Cadre de coordination de site de sinistre au Québec*, a été publié par le MSP. Ce document peut être téléchargé au www.securitepublique.gouv.qc.ca.

En s'inspirant de l'exemple des CMMI et d'autres types de comités établis, les autorités municipales doivent miser sur l'établissement de structures et de mécanismes favorisant la coordination des actions et facilitant les échanges et les interactions entre tous les acteurs du milieu.

Considérant ses responsabilités en matière de sécurité civile, le MSP est appelé, pour sa part, à jouer un rôle clé dans l'atteinte de cet objectif. Il doit assumer un leadership mobilisateur et favoriser la coordination et la concertation entre les intervenants.

En somme, les actions réalisées relativement à cet objectif doivent permettre d'assurer un arrimage fonctionnel des mesures réalisées en sécurité civile, et ce, qu'elles portent sur la connaissance des risques, la prévention, la préparation, l'intervention ou le rétablissement.



(Photo : Ministère de la Sécurité publique)

Principaux mécanismes de coordination et de concertation en sécurité civile au palier gouvernemental

Le CSCQ est un comité auquel participent les sous-ministres et dirigeants des principaux ministères et organismes interpellés par la sécurité civile ainsi que le coordonnateur gouvernemental de la sécurité civile, en l'occurrence le sous-ministre associé de la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie (DGSCSI) du MSP. Ce comité est dirigé par le secrétaire général du gouvernement du Québec. De façon générale, le CSCQ oriente la planification gouvernementale en sécurité civile et supervise le déploiement des ressources lors de sinistres d'importance.

L'OSCQ regroupe les coordonnateurs en sécurité civile des ministères et organismes gouvernementaux réunis au sein de cette structure. Elle est chargée de la planification

de la sécurité civile à l'échelle nationale. En cas de sinistre majeur, elle coordonne les opérations menées par chacun des responsables de mission selon les dispositions du PNSC. La coordination de l'OSCQ est assumée par le sous-ministre associé de la DGSCSI qui agit alors à titre de coordonnateur gouvernemental de l'OSCQ.

Enfin, les ORSC représentent le prolongement de l'OSCQ dans les différentes régions administratives québécoises. Elles réunissent les représentants des ministères et organismes du gouvernement du Québec en région. Le directeur régional de la sécurité civile et de la sécurité incendie du MSP coordonne cette structure dont le mandat est de planifier la sécurité civile à l'échelle régionale et de soutenir les actions des municipalités dans le domaine.

OBJECTIF 1.4

Intégrer les préoccupations relatives aux risques et aux catastrophes dans les politiques, les programmes ainsi que dans la gestion courante des organisations

Dans l'optique d'une approche globale et intégrée de la sécurité civile, les préoccupations relatives aux risques et aux sinistres doivent se développer et mieux s'inscrire dans la planification, les politiques, les programmes et la gestion courante de toutes les organisations. Chacune d'elles, à son niveau et en

La prise en compte des risques doit se développer et constituer une préoccupation constante pour toutes les organisations.

fonction de ses réalités, doit prendre davantage conscience des multiples facteurs qui influent sur l'importance des risques ainsi que des conséquences potentielles des sinistres sur son fonctionnement et ses activités. Toutes doivent s'interroger sur les moyens et les possibilités dont elles disposent pour les éviter ou en réduire l'importance.

Planifications, politiques et programmes publics

Une meilleure prise en compte des risques et des sinistres doit être visée dans les planifications, les politiques et les programmes publics. Qu'il soit question de santé, de transport, d'économie, d'environnement, d'aménagement du territoire, d'éducation, d'infrastructures et de bâtiments, de biens culturels, d'énergie ou de tout autre secteur d'activité, des enjeux à l'égard des risques et des catastrophes sont présents et doivent faire l'objet d'une attention particulière. Il peut s'agir par exemple :

- de règles d'application de programmes d'investissements ou de prêts publics pouvant avoir un effet sur la nature et le niveau d'un risque ;
- de situations où un système, une infrastructure, un actif clé, un bien ou un service public est menacé par un aléa ;
- de projets de développement d'infrastructures tenant compte de la présence d'aléas ;
- d'incitatifs financiers ou fiscaux favorisant la réduction des risques.



Rivière Sainte-Anne (Photo : Sûreté du Québec)

Fonctionnement des organisations de toute nature

Au-delà des instances publiques, toutes les organisations sont interpellées par cet objectif et doivent traduire concrètement les préoccupations relatives aux risques et aux sinistres dans leurs processus décisionnels et leurs activités courantes. Cela s'applique particulièrement :

- aux personnes dont les activités ou les biens peuvent être à l'origine d'un sinistre telles que les entreprises et les industries qui produisent, utilisent, entreposent ou transportent des matières dangereuses ;
- aux organisations responsables de systèmes, d'infrastructures ou d'équipements essentiels au bon fonctionnement de la société ou de l'économie, comme les entreprises énergétiques et de télécommunications ;
- aux personnes dont les activités ou les biens présentent une vulnérabilité importante à des aléas potentiels et peuvent contribuer à accroître les conséquences d'un sinistre.

Cette prise en compte des risques et des sinistres doit aussi s'étendre aux organisations dont la mission, *a priori*, peut sembler avoir peu de liens avec la sécurité civile ou qui ne sont que peu ou pas visées en la matière. Plusieurs d'entre elles disposent du pouvoir d'influencer négativement ou positivement l'état de la situation à l'égard des risques et des sinistres. De plus, elles comptent sur des ressources susceptibles d'apporter une contribution importante. On pense notamment aux commissions scolaires et aux établissements d'enseignement, aux agences de transport en commun, aux corporations de développement, aux organismes du milieu de l'habitation, aux firmes de consultation ainsi qu'aux organismes chargés de la gestion des ports et des aéroports.

Des contributions à l'atteinte de cet objectif sont également attendues d'organisations telles que les compagnies d'assurance et les institutions financières. L'instauration ou l'accroissement d'incitatifs financiers favorisant la réduction des risques dans les divers programmes et politiques de ces organisations est souhaité. À cet égard, une diminution du coût des assurances pour récompenser des actions permettant de réduire les risques et l'octroi de prêts à des conditions avantageuses en vue d'encourager des investissements pour accroître la résilience d'infrastructures représentent des avenues intéressantes à explorer.



Quelques exemples illustrant comment une organisation peut tenir compte des risques et des catastrophes dans ses pratiques courantes

L'intégration des préoccupations de sécurité civile au sein des organisations devrait notamment toucher l'établissement des règles, des procédures et des dispositions administratives et opérationnelles. La prise en compte des risques et des catastrophes peut se traduire par des mesures variées touchant des aspects tels que :

- les descriptions d'emploi et les conditions d'embauche ;
- les conventions collectives ;
- la formation continue ;
- les critères d'acquisition de matériel ;
- les critères de conception et de construction des bâtiments et des infrastructures ;
- les programmes d'inspection et d'entretien ;
- les mécanismes d'échange et de gestion de l'information ;
- l'adoption de budgets récurrents destinés à la sécurité civile ;
- les processus décisionnels.

OBJECTIF 1.5

Favoriser le développement d'une vision de la sécurité civile et d'une approche méthodologique communes

L'évolution importante de la sécurité civile au cours des dernières décennies conduit aujourd'hui à l'utilisation, par les divers intervenants, d'une variété de terminologies et d'approches conceptuelles et méthodologiques. Cette situation, largement attribuable à la rapidité de cette évolution et au fait que le domaine chevauche plusieurs secteurs d'activité et disciplines, se reflète également dans la façon de concevoir la sécurité civile, laquelle diffère souvent selon les personnes, les milieux et les organisations.

Cette réalité ajoute à la complexité et aux difficultés associées aux échanges, à la concertation et à la coordination des actions.

Le développement d'une terminologie et d'une approche communes contribuera à faciliter les échanges et la concertation entre les acteurs.

Pour favoriser une vision commune, le MSP a publié trois documents établissant les fondements conceptuels et méthodologiques de la sécurité civile au Québec (*Concepts de base en sécurité civile*, *Approche et principes en sécurité civile* ainsi que *Gestion des risques en sécurité civile*)⁷. Ces documents s'adressent à tous les acteurs, qu'ils soient du milieu municipal ou gouvernemental, de l'enseignement et de la recherche, d'entreprises ou d'organismes, de même qu'aux citoyens désireux d'en connaître davantage sur la sécurité

civile. Inspirés d'éléments qui font consensus à l'échelle internationale, adaptés aux réalités québécoises et publiés à la suite d'une vaste consultation, ces documents sont de nature à :

- faciliter les échanges et la concertation entre les acteurs ;
- assurer une plus grande cohérence et une complémentarité des actions ;
- orienter l'élaboration des publications dans le domaine ;
- atténuer les barrières et les divergences de vues entre les disciplines, les professions et les niveaux d'intervention.

7. Les documents de référence en sécurité civile peuvent être téléchargés sur le site Internet du MSP (www.securitepublique.gouv.qc.ca).

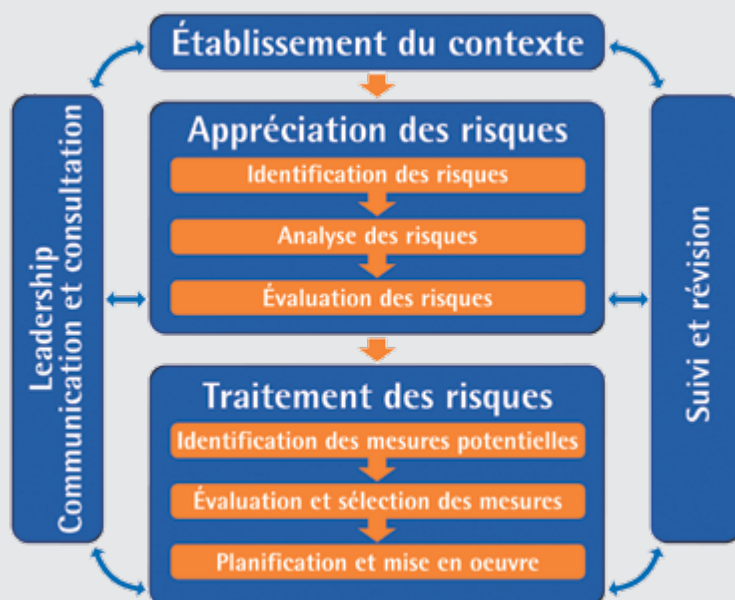
Ces trois publications constituaient une première étape vers l'atteinte du présent objectif. Il importe maintenant de favoriser, auprès des divers acteurs, l'appropriation et l'utilisation des concepts et des méthodes établis. Cela passe notamment par l'intégration des fondements conceptuels et méthodologiques en sécurité civile dans les activités de formation qui font l'objet d'un agrément par le ministre. Pour sa part, le gouvernement s'appuiera sur le contenu de ces documents dans l'accomplissement de ses actions futures. Le développement d'une approche commune parmi les acteurs requerra également l'élaboration de plusieurs autres outils adaptés aux différents contextes et clientèles.



L'approche de gestion des risques de sinistre

Avec la publication du document *Gestion des risques en sécurité civile*, le MSP propose aux intervenants l'adoption d'une approche de gestion des risques. Outre le domaine de la sécurité civile, cette approche s'impose désormais à l'échelle internationale, dans plusieurs secteurs d'activité tels que la finance et la vérification. Elle s'appuie sur l'idée que les préoccupations et les enjeux relatifs aux risques sont l'affaire de tous. Elle repose sur la mise en place d'un processus permanent pouvant être instauré tant à l'échelle municipale et gouvernementale que dans les entreprises et les organisations de toute nature.

Le processus préconisé par le MSP est directement inspiré d'une norme australienne et néo-zélandaise reconnue mondialement. Cette reconnaissance s'est d'ailleurs matérialisée officiellement en février 2010 avec l'adoption de la norme CAN/CSA ISO 31 000 qui reproduit intégralement le processus initialement conçu par les Australiens et les Néo-Zélandais.



Plusieurs bénéfices peuvent découler de la mise en place d'un tel processus. En plus de constituer un mécanisme formel d'échanges et de prise de décision et de faciliter la concertation entre les acteurs, il contribue à la mobilisation et à l'optimisation des ressources et permet de centrer les efforts sur les priorités.

Le MSP espère ainsi favoriser l'adoption d'une démarche commune à l'ensemble des intervenants, destinée à faciliter la concertation entre eux et, plus globalement, à assurer la réduction des risques de sinistre au Québec.

Exemples de moyens pouvant être envisagés afin de contribuer à l'atteinte des objectifs de l'orientation 1

ORIENTATION 1 : Consolider le système québécois de sécurité civile

OBJECTIFS	ACTEURS CONCERNÉS			
	Citoyens	Organisations et entreprises de la société civile	Municipalités locales et régionales Agglomérations	Organisations gouvernementales Réseaux et établissements publics et parapublics*
1.1 Responsabiliser tous les acteurs de la société à l'égard des risques et des catastrophes et susciter leur engagement	S'engager et s'impliquer dans une démarche de gestion des risques de catastrophe (activités industrielles dans la communauté, érosion des berges, etc.).			
	S'engager auprès d'organisations de bénévoles.	Adopter une politique interne de gestion des risques de catastrophe.	Adopter des dispositions ou établir des orientations en sécurité civile.	
1.2 Mobiliser les ressources requises pour la gestion des risques et des catastrophes et en optimiser l'utilisation	Faire l'acquisition d'une trousse d'urgence.	Désigner des personnes ou des équipes et leur attribuer des responsabilités et des fonctions en sécurité civile.		
	Acheter des denrées pouvant être utilisées en cas d'urgence (eau, nourriture non périssable, etc).	Allouer des ressources matérielles et fournir des ressources informationnelles nécessaires à une meilleure gestion des risques et des catastrophes, (équipements, données géomatiques, etc.).		
		Allouer un poste financier à la sécurité civile et assurer la récurrence du financement.		
	Faire un don aux organismes d'aide.	Établir des ententes ou des partenariats permettant la mise en commun des ressources et le partage d'expertise à l'échelle locale, régionale, nationale ou internationale.		
1.3 Améliorer la coordination et la concertation des intervenants en sécurité civile	Participer aux travaux des comités de concertation établis dans leur milieu, le cas échéant.	Établir ou consolider les structures et les mécanismes de fonctionnement favorisant la concertation et la coordination des actions et facilitant les échanges et les interactions entre tous les acteurs du milieu (CMMI, OMSC, ORSC, OSCQ, CSCQ, etc).		
				Développer la coordination et la concertation entre les ministères et organismes sur des problématiques transversales (changements climatiques, développement durable, etc.).
1.4 Intégrer les préoccupations relatives aux risques et aux catastrophes dans les politiques, les programmes ainsi que dans la gestion courante des organisations		Mettre en place des incitatifs financiers permettant de favoriser la réduction des risques.		
		Intégrer les préoccupations relatives à la sécurité civile dans les règles, les procédures et les dispositions administratives et opérationnelles.		
1.5 Favoriser le développement d'une vision de la sécurité civile et d'une approche méthodologique communes	S'approprier les contenus d'information relatifs à la sécurité civile déposés sur les sites Internet des ministères et organismes du gouvernement du Québec, notamment celui du MSP et du portail gouvernemental.			
	S'approprier et mettre en application les concepts de base, l'approche et les principes en sécurité civile ainsi que le processus de gestion des risques.			
				Produire des documents et des outils complémentaires à ceux déjà publiés, adaptés aux différents contextes et clientèles.
				S'assurer de la concordance du contenu des programmes de formation des établissements d'enseignement avec les fondements conceptuels et méthodologiques en sécurité civile.

*Pour certains moyens envisagés, les établissements publics et parapublics peuvent être associés davantage à des organisations de la société civile. Certains moyens envisagés sont susceptibles de ne concerner que certaines organisations gouvernementales ou certains établissements publics et parapublics.

ORIENTATION



Îles-de-la-Madeleine

(Photo: Université du Québec à Rimouski/Ministère de la Sécurité publique)

Améliorer la connaissance des risques

La connaissance des risques est l'élément clé autour duquel s'articulent la plupart des actions en sécurité civile. Elle représente en quelque sorte la « matière première » sur laquelle vont s'appuyer la détermination et la réalisation des mesures destinées à réduire les risques et à assurer une réponse adéquate aux sinistres. Plus cette connaissance des risques présents dans une communauté ou une organisation se développe et se précise, meilleures sont les conditions permettant de prendre des décisions éclairées et d'assurer une gestion efficace des risques et des catastrophes. Dans plusieurs situations, le développement des connaissances sur les risques représente un levier pour mobiliser les acteurs et les conduire à mettre en place des mesures de réduction des risques. De fait, ces connaissances nouvelles agissent souvent comme catalyseur vers une prise de conscience du besoin et de la nécessité d'agir.

La connaissance des risques est la « matière première » sur laquelle s'appuient plusieurs des mesures en sécurité civile.

Au cours des dernières décennies, plusieurs efforts ont été déployés par les instances gouvernementales et municipales afin de développer la connaissance des risques associés à certains aléas qui surviennent de façon plus fréquente à l'échelle du territoire québécois. On pense notamment aux inondations en eau libre, aux glissements de terrain, à l'érosion côtière et aux incendies. Or, les risques liés à d'autres catégories d'aléas demeurent souvent moins connus ou doivent faire l'objet d'analyses plus approfondies considérant leurs conséquences potentielles.

On constate également une disparité dans le degré de connaissance selon les catégories d'aléas, les régions ou les municipalités. Les interactions et les relations qu'entretiennent certains aléas demeurent aussi, à certains égards, peu explorées. Enfin, peu d'études ont été réalisées jusqu'à présent au sujet de la vulnérabilité des collectivités ou des organisations aux aléas pouvant se manifester.

La situation observée en matière de connaissance des risques tient à différents facteurs dont la complexité, dans plusieurs circonstances, de bien circonscrire la nature et l'ampleur des risques en présence. Elle découle aussi de l'importance parfois limitée attribuée à cette question et, dans certains cas, de l'insuffisance des ressources et de l'expertise pour procéder à l'appréciation des risques.

L'insuffisance des connaissances sur cet aspect influence la perception qu'ont les différents acteurs de l'ampleur des risques, de leurs obligations à ce sujet ou de leurs responsabilités en cas de sinistres. Ainsi, les aléas et les sinistres qui peuvent en découler sont considérés par plusieurs comme des événements improbables, qui surviennent ailleurs et contre lesquels, de toute façon, il apparaît impossible de se protéger. La possibilité d'avoir à faire face à une catastrophe et à ses conséquences est donc souvent banalisée, du moins jusqu'à ce que l'invraisemblable se produise.

L'état des connaissances relatives aux risques de sinistre au Québec requiert ainsi, des administrations publiques et privées appelées à les gérer, d'intensifier leurs actions en la matière en vue d'en assurer le développement. Face à ces besoins, les ministères et organismes gouvernementaux ainsi que le milieu municipal sont interpellés au premier chef. Toutefois, un vaste éventail d'intervenants est aussi directement concerné : les entreprises ou organisations dont les activités peuvent être à l'origine de sinistres ou qui assurent des services essentiels, les spécialistes disposant de l'expertise associée aux différentes catégories d'aléas ainsi que les universitaires et les chercheurs de divers domaines d'activité et de disciplines.

La **deuxième orientation** vise la collecte, la consolidation et l'utilisation des renseignements et des données associés aux risques pour en dresser un portrait le plus complet possible.

Elle mise sur :

- l'examen des catastrophes ou des situations d'urgence survenues dans le passé ainsi que sur une meilleure documentation des événements futurs ;
- l'identification et la caractérisation des aléas susceptibles de survenir ;
- la détermination des éléments exposés à ces aléas et l'établissement du niveau de vulnérabilité du milieu à leur égard ;
- la prise en compte des risques émergents et de leur évolution ;
- le développement de l'expertise québécoise en matière d'appréciation des risques.

OBJECTIF 2.1

Documenter les circonstances et les conséquences des catastrophes et constituer des historiques des événements passés

La première piste à explorer pour toute organisation désireuse de développer sa connaissance des risques est l'historique et le bilan des sinistres et des situations d'urgence survenus dans son milieu. Il s'agit là de données de base pour identifier certains des risques auxquels elle est soumise. À moins que des mesures pour éliminer les risques aient été mises en place ou que les conditions actuelles excluent cette éventualité, ces situations sont appelées à se reproduire, parfois avec une plus grande ampleur. Les données issues des catastrophes s'étant produites dans les localités voisines, dans les autres régions ou même à l'étranger peuvent aussi représenter une source d'information pertinente pour alimenter la connaissance des risques du milieu. C'est le cas particulièrement lorsque les conditions qui ont conduit aux catastrophes ailleurs sont également présentes dans le territoire étudié.

L'historique des catastrophes constitue l'un des éléments de base de la connaissance des risques.

Peu de démarches structurées et rigoureuses ont été menées au Québec pour documenter ces situations et constituer des banques de renseignements sur le sujet. Certaines organisations colligent des données sur les sinistres afin de répondre à leurs besoins spécifiques, mais il demeure difficile pour d'autres acteurs d'y avoir accès ou d'exploiter ces données à d'autres fins. Il convient donc de se donner les moyens pour documenter de façon systématique et rigoureuse les sinistres qui surviennent sur le territoire québécois ou pour faciliter l'utilisation des données accessibles par diverses organisations.

Cet objectif interpelle tous les acteurs, en particulier le milieu municipal et les ministères et organismes gouvernementaux. Sur la base des outils mis en place dans les dernières années, le gouvernement entend prendre les dispositions permettant de consolider les données sur les sinistres. Cette démarche nécessitera la contribution et l'engagement de plusieurs autres organisations.

Le but visé par cet objectif est de recueillir de l'information utile à la connaissance ou, plus généralement, à la gestion des risques, et de disposer des données permettant de tirer des enseignements des catastrophes. Cet objectif est aussi appelé à contribuer au développement d'outils d'aide à la décision permettant aux gestionnaires d'organisations publiques ou privées de faire des choix de gestion éclairés et appuyés. Ces données peuvent notamment servir de référence pour des décisions de nature technique, financière ou économique.



Glissement de terrain, Nicolet, 1955



Plusieurs acteurs appelés à contribuer

Outre les municipalités, les ministères et les organismes gouvernementaux, plusieurs organisations et intervenants peuvent contribuer à la réalisation d'historiques des sinistres ou à la documentation des circonstances et des conséquences des événements. Mentionnons entre autres :

- les sociétés d'histoire ;
- les établissements universitaires ;
- les assureurs ;
- les organisations philanthropiques ;
- les associations environnementales ;
- les centres d'archives ;
- les communautés religieuses.

S'inspirer de la base de données du système de Gestion de la déclaration des incendies (GDI)

Avec la contribution des municipalités locales et régionales, des assureurs et des experts en sinistres, le MSP collecte annuellement des données relatives à la sécurité incendie.

Ces données portent sur :

- la date, l'heure et le lieu de survenance de l'incendie ;
- la nature des préjudices ;
- l'évaluation des dommages causés ;
- le point d'origine, les causes probables et les circonstances immédiates de l'incendie que sont, entre autres, les caractéristiques de l'immeuble ou des biens endommagés et le déroulement des événements.

Ces précieuses données permettent notamment de mieux comprendre les phénomènes en cause, d'observer les tendances à long terme, de cibler avec plus de précision les clientèles vulnérables, d'établir des normes adéquates et de reconnaître les bonnes pratiques.

OBJECTIF 2.2

Développer la connaissance des aléas auxquels le Québec est exposé

Le Québec est exposé à une grande variété d'aléas d'origine naturelle et anthropique. Plusieurs sont susceptibles d'entraîner une catastrophe pouvant générer d'importantes conséquences sur les plans social, économique et environnemental. C'est le cas notamment des glissements de terrain, des séismes, des inondations, des ruptures de barrage, des incendies de forêt ainsi que des accidents industriels ou de transport mettant en cause des matières dangereuses.

Si les phénomènes en cause sont bien connus pour certains aléas et pour certaines régions, les connaissances demeurent limitées pour d'autres. Dans certains cas, les aléas les mieux connus ne sont pas nécessairement ceux qui posent la plus grande menace à la société, mais plutôt ceux ayant une fréquence et une probabilité d'occurrence plus grandes.

Le Québec est exposé à une grande variété d'aléas pour lesquels les connaissances sont parfois limitées.

Cette connaissance parfois limitée peut rendre difficiles la détermination des priorités et la prise de décisions éclairées. Elle peut même avoir pour effet de réduire la pertinence et l'efficacité des mesures de prévention et de préparation mises en place. Elle pose une contrainte à l'établissement de mesures appropriées destinées à assurer la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement contre les sinistres.

L'atteinte de cet objectif exige un engagement plus important de tous les acteurs, qu'ils proviennent du milieu municipal, gouvernemental ou privé. Les municipalités locales et régionales sont spécialement interpellées à cet égard, car elles ont d'importantes responsabilités quant à la sécurité civile sur leur territoire. À ce titre, elles doivent développer leurs connaissances des aléas potentiels pouvant les affecter. Il convient toutefois de reconnaître que le développement des connaissances sur certains aléas peut requérir des expertises particulières dont ne disposent pas une majorité de municipalités québécoises. Le gouvernement se reconnaît un rôle prépondérant en la matière. Il est appelé, en ce sens, à accompagner le milieu municipal dans cette tâche.

Ainsi, sans remettre en question la nécessaire contribution du milieu municipal, le gouvernement doit poursuivre le développement des connaissances et de la cartographie des principaux aléas pouvant survenir sur le territoire québécois.

L'amélioration de la connaissance des aléas met aussi en relief l'importance de la contribution des gestionnaires ou des responsables d'organisations publiques ou privées dont les activités ou les biens peuvent être à l'origine d'un sinistre. Parmi les activités visées, on songe notamment à celles associées à la production, à l'utilisation, à l'entreposage et au transport de matières dangereuses. Comme en témoigne l'accident ferroviaire de Lac-Mégantic survenu en juillet 2013 et certains autres événements survenus au Québec dans les dernières années, le développement des connaissances en la matière constitue un besoin important à combler.

Plus largement, cet objectif interpelle l'ensemble des acteurs dont les connaissances et les compétences peuvent apporter une contribution en la matière, comme les établissements d'enseignement et le milieu de la recherche.





La connaissance des aléas : élément clé de la planification municipale en sécurité civile

Une des étapes incontournables de la planification municipale en sécurité civile est l'examen des aléas pouvant survenir sur le territoire.

Le développement de cette connaissance passe par la collecte, l'analyse et la consolidation de tous les renseignements et données accessibles. Il importe ainsi de déterminer avec le plus de précision possible l'importance des aléas en cause, leurs probabilités d'occurrence, leurs caractéristiques, le territoire pouvant potentiellement être affecté et la possibilité d'interaction avec d'autres aléas potentiels.

C'est sur la base de cette information que les municipalités pourront établir la nature et le niveau des risques en présence et déterminer les mesures à mettre en place pour prévenir les sinistres et se préparer à faire face à ces situations.

Ouragan Irene, 2011 (Photo: NASA)



(Photo : Denis Chabot, Le Québec en images, CCDMD)



OBJECTIF 2.3

Déterminer, en tenant compte des aléas identifiés, les principaux éléments exposés et leur vulnérabilité

Si rien ne peut être fait pour limiter les probabilités d'occurrence ou l'intensité de phénomènes tels qu'un séisme ou une tornade, il est toujours possible de diminuer la vulnérabilité de la collectivité à un aléa, et ce, peu importe sa nature. Dans une perspective de réduction des risques, cela met en évidence l'importance d'identifier les éléments exposés aux aléas potentiels et de déterminer leur vulnérabilité.

Il est possible de réduire les risques associés aux aléas de toute nature en agissant sur la vulnérabilité de la collectivité à leur égard.

Jusqu'aux années 1990, au Québec comme ailleurs dans le monde, la vulnérabilité des éléments exposés aux aléas n'était que peu prise en compte en sécurité civile. Les enseignements tirés des démarches de gestion des risques et des nombreuses catastrophes survenues au cours des dernières décennies ont toutefois démontré que le niveau de vulnérabilité d'un milieu est déterminant dans l'importance des risques et les conséquences des sinistres.

Ce constat conduit maintenant à une meilleure prise en compte de la vulnérabilité des éléments exposés dans les actions réalisées en sécurité civile. Compte tenu de son importance dans l'appréciation des risques ainsi que dans la détermination des mesures de prévention et de préparation à mettre en place, cette préoccupation accrue pour la vulnérabilité doit désormais s'étendre à tous les intervenants et dans tous les milieux.

La démarche d'appréciation des risques préconisée par le MSP insiste d'ailleurs sur la nécessité de déterminer les éléments exposés aux aléas et de dresser le profil de leur vulnérabilité à l'égard de ceux-ci. Cela implique l'identification, dans les divers milieux, des facteurs physiques, sociaux, économiques ou environnementaux qui prédisposent les éléments exposés aux aléas potentiels à subir des préjudices ou des dommages.



(Photo : Denis Chabot, Le Québec en images, CCDMD)



(Photo : Fotolia)

Cet objectif interpelle l'ensemble des organisations publiques et privées concernées par la gestion des risques de sinistre. Les municipalités locales et régionales sont particulièrement visées en raison de leur connaissance approfondie du territoire dont elles ont la responsabilité.

À l'échelle gouvernementale, plusieurs ministères et organismes sont concernés compte tenu de leurs mandats et des activités dont ils ont la charge. C'est dans cet esprit que des travaux visant l'identification et l'analyse des principales vulnérabilités du territoire québécois ont été entrepris. Ceux-ci s'attardent particulièrement aux systèmes, aux infrastructures et aux équipements assurant les services essentiels.

Par ailleurs, le développement de la connaissance des vulnérabilités à l'égard d'aléas particuliers tels que les séismes, les mouvements de terrain, les ruptures de barrage ainsi que les accidents industriels et de transport mettant en cause des matières dangereuses apparaît comme un besoin à combler.

Divers intervenants provenant du milieu universitaire et de la recherche, d'entreprises spécialisées et de ministères et organismes gouvernementaux devront être mis à contribution pour répondre à ce besoin.

En mettant en relation l'information relative aux aléas potentiels et à la vulnérabilité du milieu, notre connaissance des risques s'améliorera dans toutes les municipalités et les régions du Québec. Appelées à s'inscrire à l'intérieur d'une démarche permanente de gestion des risques, l'obtention et la mise en relation de cette information permettront de déterminer les conséquences potentielles associées à chacun des aléas. C'est aussi en se fondant sur ces résultats que seront établies la plupart des mesures visant à réduire les risques et à assurer une réponse adéquate aux catastrophes.



Les instances municipales au premier plan pour établir la vulnérabilité de leur milieu

Les données permettant d'établir la vulnérabilité d'une collectivité sont associées aux caractéristiques du milieu et à la condition des éléments qui y sont présents. En raison de leur connaissance approfondie du territoire, les instances municipales disposent de la plupart des renseignements pour accomplir cette tâche, laquelle est essentielle à une bonne appréciation des risques (données sur l'occupation du sol, profil socio-économique du territoire, état des infrastructures, etc.).

Sur la base de l'information recueillie sur les aléas, l'inventaire des principaux éléments exposés doit être dressé et l'analyse de leur vulnérabilité effectuée. Cette démarche permet de déterminer les populations, les biens, les réseaux et les infrastructures, les activités, les services ainsi que les éléments patrimoniaux et naturels pouvant être soumis à la manifestation des aléas.

C'est en fonction des caractéristiques et de la condition de ces éléments que les instances municipales pourront évaluer leur vulnérabilité aux aléas considérés et déterminer les conséquences potentielles pouvant découler de leur manifestation.

À l'exemple de la sécurité incendie

Dans le cadre des travaux portant sur l'établissement des schémas de couverture de risques en sécurité incendie, les municipalités locales et régionales ont réalisé une analyse des risques, laquelle a permis de mettre en évidence les vulnérabilités du milieu à l'égard des incendies. C'est par l'acquisition de ces connaissances qu'elles ont été en mesure d'évaluer les risques liés aux incendies et de déterminer les mesures permettant de réduire leur occurrence et leurs conséquences.

OBJECTIF 2.4

Établir les enjeux sociétaux associés aux risques émergents et à leur évolution

Les observations sur les catastrophes survenues dans le monde au cours des dernières décennies mettent en évidence l'émergence de nouveaux risques ou, du moins, de risques qui prennent de nouvelles dimensions avec les réalités de la société moderne. Souvent qualifiés d'« émergents » ou de « systémiques », ces risques prennent différentes formes comme ceux associés :

- aux changements climatiques ;
- à la défaillance de systèmes essentiels ;
- à la propagation rapide de virus ;
- à la contamination alimentaire et animale ;
- à la concentration des populations et des activités industrielles ;
- à l'exploitation des ressources.

Les risques émergents se distinguent généralement par une grande complexité et une forte incertitude. Ils sont également susceptibles d'affecter une large partie de la population et peuvent engendrer d'importants effets en cascade comme ceux observés à la suite de la tempête de verglas qui a touché le sud-ouest québécois en 1998 (pannes électriques, de télécommunication, pénurie de certains biens essentiels, etc.).

Pour limiter les conséquences pouvant découler de la matérialisation de ces risques et de leur évolution, il est nécessaire d'évaluer les enjeux actuels et futurs qu'ils posent pour la société québécoise. L'atteinte de cet objectif nécessite que les organisations tentent d'anticiper les situations auxquelles elles feront face dans les prochaines années et décennies pour être en mesure, lorsque possible, de se donner les moyens d'agir dès maintenant.

Les organisations doivent tenter d'anticiper les situations auxquelles elles feront face dans les prochaines années et décennies pour se donner les moyens d'agir dès maintenant en vue de réduire les conséquences potentielles.

Le développement de la connaissance des risques dont l'importance est appelée à s'accroître sous l'effet des changements climatiques est l'un des enjeux dont nous devons prioritairement nous préoccuper. Il apparaît nécessaire, tout particulièrement, de mieux connaître les conséquences potentielles attribuables au réchauffement planétaire en fonction des divers aléas en cause et des régions québécoises. Ce travail s'inscrit notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la *Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques 2013-2020* et du *Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques* adoptés par le gouvernement en juin 2012. Il repose aussi sur les travaux de certains groupes d'experts et organisations, dont ceux du consortium Ouranos.

De même, parce que les risques émergents mettent souvent en cause la défaillance ou la rupture de systèmes toujours plus complexes, l'interdépendance des systèmes essentiels se présente comme un enjeu majeur. Déjà, plusieurs intervenants gouvernementaux, universitaires et privés s'intéressent à cette question en vue de mieux connaître les risques en présence et de trouver des solutions pour réduire ces vulnérabilités. Les efforts dans cette direction doivent être maintenus et même accentués au cours des prochaines années.

Par ailleurs, certaines situations nécessitent que l'on s'interroge sur les conséquences potentielles de leur évolution. C'est le cas du vieillissement des infrastructures et de leur conception parfois non adaptée à l'augmentation des charges ou des tâches auxquelles elles sont soumises. Le vieillissement de la population, qui contribue à l'accroissement des populations vulnérables, est aussi une réalité que l'on ne peut ignorer.



(Photo : Jean-François Daigle, SPIQ.CA)

En somme, devant la menace posée par les risques émergents pour la santé, la sécurité et la prospérité économique, le gouvernement entend intensifier ses efforts afin de mieux connaître ces risques et circonscrire les grands enjeux qu'ils présentent. L'atteinte de cette cible requiert toutefois la contribution de nombreux intervenants de différents milieux et disciplines.



À l'affût des nouvelles connaissances

Les enjeux importants associés aux risques émergents obligent l'ensemble des acteurs à être à l'affût des nouvelles connaissances pour mieux apprécier les risques en cause. Dans un monde marqué à plusieurs niveaux par la mondialisation, notamment en matière de risques, cette quête d'information ne doit pas se limiter à ce qui est accessible au Québec, mais s'étendre à toute la planète.

OBJECTIF 2.5

Développer l'expertise et les méthodes d'appréciation des risques

Le processus de gestion des risques adopté par le MSP propose une méthode générique d'appréciation des risques pouvant être utilisée par tous les intervenants et s'appliquer à tout type d'aléa⁸. L'un des points d'intérêt de cette méthode est qu'elle permet de comparer différents risques les uns par rapport aux autres. En complémentarité à celle-ci, d'autres méthodes, outils et expertises spécifiques doivent être développés pour analyser les principales catégories d'aléas présents au Québec ainsi que

les facteurs de vulnérabilité. La combinaison de la méthode générique d'appréciation des risques et de méthodes spécifiques contribuera à l'amélioration de la connaissance des risques.

Les caractéristiques propres à chacun des principaux aléas doivent être mieux connues afin de déterminer leur intensité potentielle et leurs probabilités d'occurrence et de circonscrire le territoire pouvant être touché par leur manifestation. Si l'expertise relative à certains aléas est suffisamment développée pour en assurer une gestion efficace, les efforts pour d'autres types d'aléas doivent s'accroître.

Il est nécessaire d'accroître l'expertise et les moyens permettant d'établir les conséquences potentielles et les probabilités d'occurrence de plusieurs catégories d'aléas.

Ce besoin d'expertise est également présent pour l'établissement du profil de vulnérabilité des milieux, et de leurs composantes, à un ou plusieurs aléas. La détermination de la vulnérabilité avec ses dimensions sociale, économique, physique et environnementale pose en effet un défi important. Comme il s'agit d'une préoccupation relativement récente en sécurité civile, l'expertise et les méthodes d'appréciation ont été peu développées jusqu'à maintenant.

L'expertise et les méthodes d'appréciation des risques doivent aussi évoluer en fonction des nouvelles réalités de la société moderne et du caractère dynamique des aléas et de la vulnérabilité. Elles doivent tenir compte du contexte en évolution associé à diverses situations telles que les changements climatiques et notre dépendance croissante à l'égard de technologies et de systèmes complexes, interactifs et interdépendants.

8. Le processus de gestion des risques proposé par le MSP fait l'objet du document de référence *Gestion des risques en sécurité civile*, lequel peut être téléchargé sur le site du ministère (www.securitepublique.gouv.qc.ca).

Le développement de la connaissance des risques doit s'appuyer sur des démarches rigoureuses et des paramètres techniques précis. Il fournit l'occasion d'accroître et d'optimiser l'utilisation des moyens technologiques modernes. On pense notamment aux outils géomatiques permettant de modéliser les aléas et leurs effets potentiels ainsi que de cartographier les risques. On pense également aux systèmes d'information géographique et à la télédétection par l'usage de technologies radars et satellites.

L'atteinte de cet objectif fait principalement appel aux experts du milieu universitaire et de la recherche, d'entreprises et d'organisations spécialisées ainsi qu'à ceux des ministères et organismes gouvernementaux. La nature et les caractéristiques propres à chacun des aléas font toutefois en sorte que les secteurs d'activité, les disciplines et les champs d'expertise visés diffèrent souvent d'un phénomène à l'autre. Les intervenants interpellés peuvent aussi varier selon les facteurs de vulnérabilité en cause.

Prise de données
visant l'appréciation
des risques associés
à l'érosion côtière
(Photo : Ministère
de la Sécurité publique)



Des besoins touchant plusieurs aspects de l'appréciation des risques

Les approches développées doivent tendre vers des méthodes d'appréciation des risques communes à l'échelle du Québec. Dans un souci d'équité et de cohérence, les risques associés à un type d'aléa donné devraient, dans des conditions similaires, être analysés selon la même approche méthodologique dans toutes les régions et dans tous les milieux. Dans le même esprit, les méthodes et outils proposés doivent concilier rigueur et simplicité, de manière à en favoriser un usage le plus large possible.

Les risques associés à la production, à l'utilisation, à l'entreposage et au transport de matières dangereuses comptent parmi ceux dont il faut accroître l'expertise et les moyens

d'analyse. La détermination des zones inondables dans un contexte en évolution, marqué par le développement des bassins versants et par les changements climatiques, représente une autre préoccupation majeure. De même, l'accroissement des connaissances et des méthodes d'appréciation des risques à l'égard des inondations brutales liées au ruissellement pluvial ainsi qu'aux embâcles constitue un enjeu important.

Enfin, les questions de la perception et de l'acceptabilité des risques, qui sont des considérations incontournables, nécessitent également d'être approfondies afin d'en assurer une meilleure prise en compte dans l'évaluation des risques.

Exemples de moyens pouvant être envisagés afin de contribuer à l'atteinte des objectifs de l'orientation 2

ORIENTATION 2 : Améliorer la connaissance des risques

OBJECTIFS	ACTEURS CONCERNÉS			
	Citoyens	Organisations et entreprises de la société civile	Municipalités locales et régionales Agglomérations	Organisations gouvernementales Réseaux et établissements publics et parapublics*
2.1 Documenter les circonstances et les conséquences des catastrophes et constituer des historiques des événements passés	Contribuer à la réalisation d'historiques des catastrophes ou à la documentation des circonstances et des conséquences des événements passés.			
		Participer au développement et au maintien des bases de données sur les catastrophes et en faciliter l'accès.		
		Produire des rapports d'événement à la suite des catastrophes.		
2.2 Développer la connaissance des aléas auxquels le Québec est exposé	Améliorer l'état des connaissances à l'égard des aléas potentiels en tenant compte de leurs activités et de leurs installations.			
		Contribuer à la réalisation d'un portrait des aléas auxquels le milieu est exposé, notamment ceux pouvant concerner ou affecter leurs activités.	Consolider l'information relative aux aléas auxquels leur territoire est exposé.	Réaliser à l'échelle nationale un portrait des aléas auxquels le Québec est exposé.
			Réaliser des cartes de zones exposées à certains aléas.	
				Collaborer avec les intervenants municipaux pour le développement de la connaissance des risques.
				Développer un cadre normatif favorisant la contribution des personnes dont les activités ou les biens peuvent être à l'origine de catastrophes ou sont susceptibles d'en amplifier les conséquences.
2.3 Déterminer, en tenant compte des aléas identifiés, les principaux éléments exposés et leur vulnérabilité	Contribuer aux démarches visant l'établissement de la vulnérabilité aux aléas identifiés ainsi que la détermination des conséquences potentielles qui y sont associées.		Identifier et analyser les vulnérabilités sur le territoire québécois à l'égard d'aléas particuliers (érosion et submersion côtières, inondations, séismes, accidents industriels et de transport, glissements de terrain, etc.), en s'attardant particulièrement aux réseaux et aux équipements assurant les services essentiels.	
2.4 Établir les enjeux sociétaux associés aux risques émergents et à leur évolution		Poursuivre et intensifier les efforts afin de mieux connaître les risques émergents et circonscrire les grands enjeux qu'ils posent (revue de littérature sur le sujet, analyse des recherches effectuées à l'échelle mondiale à l'égard des risques émergents, etc.).		
2.5 Développer l'expertise et les méthodes d'appréciation des risques associées aux principaux aléas auxquels le Québec est exposé		Développer l'expertise et les moyens permettant de mieux définir les probabilités d'occurrence des divers aléas et leurs conséquences potentielles sur les éléments vulnérables du milieu.		
		Accroître et optimiser l'utilisation des moyens technologiques modernes pour assurer une meilleure gestion des risques de catastrophe (outils géomatiques, systèmes d'information géographique, etc.)		
				Mettre en place des comités d'experts afin de développer des méthodes permettant d'apprécier certaines catégories de risques.
				Produire des outils destinés à soutenir les municipalités et les entreprises dans l'appréciation des risques présents dans leur milieu.

* Pour certains moyens envisagés, les établissements publics et parapublics peuvent être associés davantage à des organisations de la société civile. Certains moyens envisagés sont susceptibles de ne concerner que certaines organisations gouvernementales ou certains établissements publics et parapublics.

ORIENTATION 3



Accroître le partage d'information et le développement des compétences

Si la connaissance des risques constitue la « matière première » en sécurité civile, le partage de l'information et des connaissances représente la « pierre angulaire » sur laquelle reposent les actions dans le domaine. Un lien peut en effet être établi entre la faible connaissance de plusieurs Québécois des risques présents dans leur environnement et le peu de préoccupations qu'ils manifestent à l'égard des risques et des catastrophes. Comme l'évoquait la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998, « l'absence d'une culture de sécurité civile axée sur la prévention et la préparation [...] est constatée dans une société qui se perçoit comme invulnérable, où prédomine un très fort sentiment de sécurité collective et où, inconsciemment, la population est persuadée que les perturbations connues dans le passé ne se reproduiront pas »⁹. Ainsi, on peut affirmer que, de façon générale, la faiblesse de la culture de sécurité civile au Québec se traduit dans les croyances et les comportements des citoyens et de plusieurs organisations.

Parallèlement aux lacunes parfois observées dans la connaissance des risques, les populations et les collectivités ont aujourd'hui rapidement accès, au moyen d'Internet et des médias sociaux, à une abondance d'information relative à divers enjeux qui touchent de près ou de loin la sécurité civile. Qu'elle soit fiable ou n'ait fait l'objet d'aucune validation, cette information influence les perceptions sociales des risques. Or, on sait désormais que l'adoption de comportements préventifs et sécuritaires par les citoyens ne devient vraiment possible qu'à partir du moment où chacun croit en la réelle possibilité d'une catastrophe et se fait une juste idée des enjeux en cause.

En vue d'une plus grande responsabilisation de chacun, les activités devant mener à un meilleur partage d'information et des connaissances au sein de la population et entre les instances doivent être encouragées, et ce, à chacune des étapes de la gestion des risques et des sinistres¹⁰.

Le partage d'information et des connaissances doit être une préoccupation constante en sécurité civile.

La sensibilisation du public et la communication des risques aux communautés ne doivent pas être considérées comme des processus isolés. Elles doivent plutôt s'inscrire dans un cadre de communication et d'échanges plus large favorisant les apprentissages ainsi que le partage des connaissances. Il importe également d'établir des mesures qui contribueront à la circulation rapide et optimale de l'information. Cela passe notamment par l'établissement de systèmes d'information sûrs, compatibles et performants. En somme, c'est en s'appuyant et en misant sur une meilleure communication, au sein de la population et entre les instances, que l'on peut espérer voir émerger, au sein de la société québécoise, une véritable culture de sécurité civile.

9. Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998, *Pour affronter l'imprévisible – Les enseignements du verglas de 98*, avril 1999, p. 140.

10. Le processus de gestion des risques proposé par le MSP fait l'objet du document de référence *Gestion des risques en sécurité civile*, lequel peut être téléchargé sur le site du ministère (www.securitepublique.gouv.qc.ca).

En outre, des efforts doivent être déployés pour améliorer la formation et accroître les habiletés des intervenants à tous les niveaux. Se pose également la nécessité de combler les besoins d'amélioration des pratiques et des moyens en sécurité civile en favorisant la recherche et le développement ainsi que les innovations. Enfin, des mesures doivent être mises en place afin de partager les expériences et de tirer des leçons à la suite de sinistres, d'exercices ou de la réalisation d'autres activités en matière de gestion des risques.

La troisième orientation vise le développement d'une culture de sécurité civile au sein de la société québécoise.

Elle mise sur :

- la réalisation soutenue d'activités de sensibilisation et de communication des risques aux communautés concernées ;
- le renforcement et la mise en réseau des différents systèmes d'information et de veille stratégique ;
- le développement du savoir-faire et des compétences des acteurs en sécurité civile ;
- l'intensification de la recherche et du développement dans le domaine et l'instauration des conditions favorisant les innovations ;
- la diffusion des bonnes pratiques ainsi que la promotion et le soutien des apprentissages et des enseignements à l'égard des risques et des catastrophes.

OBJECTIF 3.1

Accroître la communication avec les communautés sur les risques, les mesures prises pour en assurer la gestion et les consignes à suivre lors des catastrophes

La responsabilisation et l'engagement des communautés à l'égard des risques requièrent la réalisation, de façon récurrente, d'activités de communication par les autorités publiques. Sans la diffusion d'information aux citoyens et autres acteurs sur les aléas et leurs conséquences potentielles, il s'avère difficile de les engager dans la réalisation d'actions concrètes permettant de réduire les risques et d'accroître leur sécurité. Il importe donc d'exposer la pertinence d'agir. Les actions établies doivent faire en sorte que les communautés prennent conscience de leur exposition à divers aléas et du fait qu'elles ne sont pas à l'abri des sinistres. Les efforts déployés en cette matière doivent notamment miser sur la sensibilisation des citoyens et entre autres des jeunes clientèles.

L'information communiquée doit notamment porter sur la nature et les caractéristiques des aléas, leurs conséquences potentielles et le territoire pouvant être affecté. Elle doit aussi concerner les mesures mises en place en vue de réduire les risques et d'éviter, lorsque possible, la manifestation de l'aléa en cause. Enfin, chacun des acteurs doit être informé sur les mesures qu'il peut prendre pour réduire sa vulnérabilité aux aléas auxquels il est exposé.

Plus que la diffusion unidirectionnelle d'information, les activités de communication doivent s'inscrire dans l'optique d'une concertation avec les acteurs du milieu. Elles doivent, entre autres, viser à comprendre leurs préoccupations et leurs besoins ainsi qu'à y répondre. Les activités réalisées et les décisions prises doivent également tenir compte des perceptions des risques au sein de la communauté et, ultimement, permettre d'assurer une gestion la plus adéquate possible des risques en présence.

Les autorités publiques doivent mettre en place des mesures et réaliser des activités qui permettent aux communautés de prendre conscience des trois éléments suivants : des risques présents dans leur milieu ; du fait qu'elles ne sont pas à l'abri des catastrophes ; et des responsabilités qui leur incombent dans ces situations.

Activité de communication
des risques
(Photo : Services Québec)



Par ailleurs, malgré toutes les précautions, des sinistres peuvent survenir et il importe pour les communautés de bien se préparer à ces situations. Les citoyens et les organisations de toute nature doivent être incités à développer leur autonomie pour faire face à tout type de sinistre. Il est aussi nécessaire pour tous les acteurs de connaître les consignes à suivre dans ces situations : mesures de protection personnelle, mise à l'abri et confinement, voies d'évacuation, modes d'alerte, lieux de rassemblement, etc.

Plusieurs moyens peuvent concourir à cet objectif. Le recours aux médias sociaux semble être une piste à explorer. Ils sont en effet de plus en plus utilisés tant pour prévenir les sinistres et s'y préparer que lorsqu'ils surviennent.

L'atteinte de cet objectif exige la contribution de nombreux acteurs, à tous les niveaux. Devant les besoins grandissants, une intensification des efforts de sensibilisation et de communication du gouvernement relatifs aux questions de sécurité civile apparaît nécessaire. Les municipalités, en étant le palier d'intervention le plus près des communautés, ont un rôle déterminant à jouer dans la communication sur les risques et sur la nécessité, entre autres pour les citoyens, d'agir afin d'assurer leur sécurité et celle de leurs biens.

Les entreprises et les organisations dont les activités ou les biens peuvent être à l'origine d'un sinistre ou contribuer à l'aggravation de certaines situations sont également interpellées par cet objectif. Le citoyen, pour sa part, a la responsabilité d'être à l'écoute des informations qui lui sont transmises et d'adapter ses actions en fonction de celles-ci. De même, il peut de son propre chef s'informer quant aux risques présents dans son environnement et sur les mesures de prévention et de préparation à déployer en conséquence.

Ces efforts du gouvernement, des municipalités et des autres partenaires en sécurité civile doivent être réalisés avec un souci de cohérence et de complémentarité. De même, ils doivent se faire en s'assurant d'une récurrence et d'une constance des messages véhiculés ainsi que de l'appropriation de ceux-ci par les clientèles visées.

La communication des risques

La communication des risques se veut d'abord une réflexion devant conduire à des choix de société lucides en matière de gestion des risques. Combinant un ensemble de pratiques diverses, elle mise sur la diffusion des connaissances et l'échange d'information, d'opinions et de points de vue au sujet des risques et de leur acceptabilité par les experts, les gouvernements, les groupes d'intérêt et la population.

Cibler les jeunes clientèles

S'adresser aux jeunes clientèles pour promouvoir des comportements sains et sécuritaires peut s'avérer une approche judicieuse dans certaines circonstances. C'est en effet ce que les sciences de la communication et du marketing social ont démontré. Les jeunes étant généralement moins enracinés dans leurs habitudes, ils se montrent davantage réceptifs aux nouvelles façons de faire. De même, parce qu'ils exercent une influence considérable sur les adultes de leur entourage, ils peuvent entraîner une évolution positive du comportement de ces derniers.

Soulignons en parallèle que plus les mauvaises habitudes ont été acquises tôt et perdurent depuis longtemps, plus les efforts destinés à les contrer devront être importants, constants et déployés en continu.

S'inspirer des réussites dans d'autres domaines

Des campagnes de sensibilisation dans plusieurs domaines ont démontré que, pour changer les comportements et inciter les gens à poser des gestes concrets vers l'atteinte d'une cible précise, il est d'abord nécessaire d'exposer la pertinence d'agir en ce sens et d'assurer une récurrence et une constance des messages véhiculés. Ce fut le cas par exemple des campagnes visant l'augmentation du recyclage, la lutte contre le tabagisme et le port obligatoire de la ceinture de sécurité en automobile. Certes, pour des cas tels que l'abandon du tabagisme dans les lieux publics et le port de la ceinture de sécurité en automobile, l'application de mesures coercitives a été nécessaire pour atteindre les récalcitrants. Toutefois, l'exposition de la pertinence du message et la récurrence de celui-ci demeurent les principaux gages du succès.

La Semaine de la sécurité civile

Depuis 2008, le gouvernement du Québec participe à la Semaine de la sécurité civile qui se déroule au début de mai. Cette semaine vise à sensibiliser la population aux risques et à l'importance de se préparer à faire face à un sinistre. Elle insiste sur le fait que la sécurité civile est l'affaire de tous et contribue à détruire le mythe voulant que le gouvernement s'occupe de tout.

Cette semaine de sensibilisation a notamment pour but d'inciter les citoyens à développer leur autonomie pour faire face aux trois premiers jours d'une catastrophe ou d'une situation d'urgence. À cette fin, les citoyens sont invités à :

- connaître les risques présents dans leur région ;
- préparer un plan familial d'urgence ;
- préparer une trousse d'urgence pour être autosuffisants pendant trois jours.

L'utilisation des médias sociaux lors des catastrophes

Les internautes de la côte est des États-Unis ont été fort actifs dans les médias sociaux avant et pendant le passage de l'ouragan Sandy, en octobre 2012. Les analyses réalisées à la suite de cet événement ont en effet démontré que les médias sociaux se sont avérés, pour plusieurs citoyens, la source première d'information. En outre, les citoyens ont eu recours aux médias sociaux pour alerter leurs proches et même pour lancer des appels au secours.

Par ailleurs, de plus en plus d'organisations responsables de la sécurité civile assurent une présence dans les médias sociaux avant et pendant les catastrophes afin de :

- diffuser rapidement des informations précises permettant d'alerter les citoyens, de les tenir informés de la situation et de leur communiquer des conseils relatifs aux comportements à adopter ;
- réduire le niveau de stress et d'incertitude lié à la situation en permettant aux citoyens d'avoir accès en tout temps à des informations crédibles.

OBJECTIF 3.2

Consolider et mettre en réseau les systèmes d'information et de veille stratégique

La sécurité civile moderne met en relation de nombreux intervenants de domaines, de secteurs d'activité et de paliers différents qui concourent à une cible commune. Les moyens et les mécanismes de fonctionnement doivent s'adapter à cette réalité afin d'accroître les échanges et la diffusion d'information. Ce réseautage et ce partage de données doivent reposer sur des systèmes d'information sûrs, compatibles et performants. Ils doivent aussi s'appuyer sur des réseaux assurant un échange et une circulation libres et rapides de l'information stratégique. Les échanges doivent évidemment s'effectuer dans le respect des

lois en vigueur, notamment de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (RLRQ, chapitre A-2.1). Ils doivent également tenir compte des contraintes que peut poser le partage de renseignements sensibles pour certaines organisations.

Cette préoccupation de compatibilité, d'interopérabilité¹¹ et de mise en réseau doit s'étendre aux systèmes de télécommunication et autres systèmes utilisés par les intervenants mobilisés lors de situations d'urgence. Il s'agit d'une condition déterminante pour une coordination efficace des actions et, en définitive, pour assurer le succès du déploiement de la réponse aux sinistres.

L'interopérabilité et la mise en réseau des systèmes doivent être développées pour assurer une meilleure gestion des risques et des catastrophes.

Par ailleurs, dans une perspective d'interopérabilité et en conformité avec l'objectif 2.5 visant le développement de l'expertise et des méthodes d'appréciation des risques, une utilisation accrue des systèmes d'information géographique ainsi que des technologies d'observation de la terre et de télédétection est souhaitable.

L'atteinte de cet objectif passe également par un meilleur accès aux bases de données des différents partenaires. Dans la même logique, la collaboration entre les intervenants doit mener au développement de systèmes utilisant des données provenant de plusieurs sources. Par exemple, la mise en commun de données relatives aux prévisions et aux relevés météorologiques, aux niveaux des plans d'eau et au degré de saturation des sols en eau peut s'avérer nécessaire pour anticiper les inondations et mobiliser les intervenants concernés par cette situation.

Au cours des dernières années, le gouvernement a consolidé les activités du Centre des opérations gouvernementales (COG) afin d'accroître sa vocation de carrefour d'information névralgique relative à la sécurité civile. Dans l'esprit d'un réseautage plus étendu et efficace, les organisations publiques consacrant déjà des ressources à la surveillance et à la veille stratégique doivent accroître leur collaboration et s'efforcer de recourir à des équipements compatibles ainsi qu'à des standards et à des procédures opérationnelles uniformes. Des énergies doivent aussi être consenties dans la mise en réseau de ces installations et à la détermination de critères facilitant les décisions relatives à l'activation des mécanismes d'alerte.

Enfin, les instances municipales, les ministères et organismes québécois, les organisations fédérales et internationales, les entreprises de même que les établissements d'enseignement qui disposent de réseaux de surveillance et de veille contribuant à la connaissance et à l'anticipation des situations périlleuses sont invités à collaborer à l'atteinte de cet objectif. Dans cette même perspective, l'expertise qu'ils développent devrait pouvoir profiter au plus grand nombre possible d'organisations.

11. Dans une perspective générale, l'interopérabilité fait référence à la capacité de plusieurs organisations à travailler ensemble de façon concertée, coordonnée et efficiente. Cette capacité doit miser sur divers moyens qui peuvent être de natures variées, notamment, technique, organisationnelle ou opérationnelle. Sans omettre l'importance des autres dimensions, l'accent est mis principalement sur l'aspect technique dans la cadre du présent objectif.

Le Centre des opérations gouvernementales (COG)

Mis en place par le MSP en 2006, le COG facilite la coordination des opérations des ministères et organismes lors de sinistres ou de situations d'urgence. Il est à l'affût des événements, réels ou imminents, pouvant avoir des conséquences sur la sécurité de la population. Le COG exerce cette veille en vue d'alerter et d'informer les autorités compétentes et les intervenants concernés. Des partenaires y ont aussi regroupé certaines de leurs activités de surveillance et d'alerte afin d'accroître la synergie, l'efficacité et l'optimisation des ressources gouvernementales.

L'exemple de l'outil de Gestion des opérations de localisation et de cartographie (G.O. LOC)

Utilisant des données provenant de plusieurs ministères et organismes, G.O. LOC représente un bel exemple d'utilisation de la géomatique aux fins de la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement. Développé par le MSP, ce système repose sur le libre partage des données, basé sur des formats d'échanges interopérables, entre les intervenants. Établi pour combler les besoins liés aux opérations des centres d'urgence 9-1-1, cet outil trouve maintenant plusieurs autres applications en sécurité publique.

Le réseau national intégré de radiocommunication (RENIR)

La mise en place du RENIR, amorcée en 2005, a marqué un tournant dans les travaux visant à promouvoir l'interopérabilité des communications entre les ministères et organismes. Géré par le Centre de services partagés du Québec, RENIR constituera, à terme, un réseau de radiocommunication unifié, moderne et performant qui répondra aux besoins des ministères et organismes interpellés par le PNSC.



Centre des opérations gouvernementales
(Photo : Ministère de la Sécurité publique)

OBJECTIF 3.3

Développer le savoir et les compétences de tous les intervenants en sécurité civile

La formation constitue un élément fondamental pour tous les intervenants en sécurité civile.

La gestion adéquate des risques et des sinistres dépend directement de l'expertise et des compétences de tous les intervenants en sécurité civile. C'est la raison pour laquelle chacun doit compter sur une formation et un encadrement appropriés permettant de disposer des connaissances et de développer les habiletés et les attitudes nécessaires à ses fonctions. S'il concerne au premier plan le personnel des organisations jouant

un rôle clé lors de sinistres, comme les municipalités et les services de secours, cet objectif s'adresse aussi à toutes les personnes susceptibles de contribuer à la mise en œuvre d'une démarche de gestion des risques ou de collaborer à la réalisation de mesures permettant de prévenir les sinistres.

Pour l'heure, le domaine de la sécurité civile ne fait pas l'objet d'un encadrement en matière de formation aussi bien défini que celui en place dans certains secteurs particuliers tels que le milieu policier et celui de la sécurité incendie. Ainsi, en tenant compte des besoins observés et malgré la disponibilité et la variété plus grandes des cours offerts en sécurité civile au cours des dernières années, la proportion de personnel formé en la matière demeure insuffisante, notamment au sein des municipalités.

Dans l'optique d'accroître le ratio d'intervenants municipaux, gouvernementaux, communautaires et privés qui disposent d'une formation adaptée aux responsabilités qui leur sont dévolues en sécurité civile, les efforts de conception, d'organisation et de promotion de programmes d'études et d'activités de formation doivent s'intensifier. Il importe de faciliter l'accessibilité à la formation pour le plus de gens possible et d'assurer la qualité des enseignements offerts. Un plus grand engagement des milieux collégial et universitaire apparaît inévitable pour l'atteinte de cet objectif.

Les organisations engagées dans la gestion des risques et des sinistres doivent aussi compter sur un programme de formation pour leur personnel. Les municipalités, les organisations communautaires et les bénévoles en sécurité civile, les ministères et organismes ainsi que les entreprises ou les organisations dont les activités peuvent être à l'origine d'un sinistre sont particulièrement visés. Une formation de base en sécurité civile devrait être offerte à toutes les personnes pouvant participer à la réponse aux catastrophes. Les intervenants se voyant confier des mandats stratégiques devraient également suivre une formation spécifique à leur domaine d'intervention.

Les programmes établis doivent être révisés régulièrement et tenir compte des mouvements de personnel, des changements dans l'attribution des mandats et du besoin d'assurer une certaine récurrence de la formation. En vue d'assurer une reconnaissance par le milieu, les formations offertes doivent préférentiellement conduire à une certification.

Outre cette question de la formation, celle du transfert des connaissances et des compétences dans les milieux de travail doit faire l'objet de plus de considération. Il en va de la préservation des capacités des organisations à gérer les risques et à répondre aux sinistres.

L'agrément des activités de formation

Entre 2007 et 2012, le MSP a agréé 85 activités de formation en sécurité civile. Une vingtaine de fournisseurs offrent ces activités. L'agrément des activités de formation par le ministre vise à permettre aux intervenants d'avoir accès à une formation de qualité qui répond à leurs besoins et qui est adaptée à leurs fonctions.

La nécessité d'un engagement des milieux collégial et universitaire

Les dernières années ont été marquées par l'instauration ou le développement de programmes universitaires touchant un ou plusieurs aspects de la gestion des risques et des sinistres, dont la résilience des systèmes essentiels, la communication des risques et les conséquences sociales des catastrophes.

Dans cette foulée, il apparaît opportun pour les instances collégiales et universitaires de plusieurs disciplines de développer ou d'intégrer à leurs contenus pédagogiques les préoccupations associées à la sécurité civile. Plusieurs domaines et champs professionnels sont visés à cet égard, tels que le génie, l'architecture, l'urbanisme, les communications publiques, le droit, l'environnement, la santé, la sécurité au travail, les services sociaux et l'administration.

De même, la création de forums d'échange et l'établissement de partenariats doivent être encouragés en vue d'améliorer la collaboration entre les milieux collégial et universitaire, celui de la recherche et les professionnels intervenant sur le terrain. La constitution de telles communautés d'acteurs favorisera l'amélioration des compétences par la mise en commun et le partage d'information.

OBJECTIF 3.4

Intensifier la recherche et le développement liés à la gestion des risques et des catastrophes et promouvoir l'innovation

La nécessité d'être proactif et d'agir en amont des sinistres requiert l'amélioration des connaissances et des pratiques permettant d'assurer une gestion efficace des risques. Cela suppose des investissements en recherche et développement ainsi que la promotion des innovations associées au domaine de la sécurité civile.

Au cours des dernières décennies, la recherche et le développement ainsi que les innovations ont permis de développer des pratiques et de découvrir ou de concevoir des systèmes, des équipements, des matériaux, des techniques et d'autres solutions fort utiles en sécurité civile. Au Québec comme ailleurs dans le monde, plusieurs des résultats obtenus ont directement contribué à sauver des vies, à limiter les effets sur la santé et à réduire les dommages occasionnés par les aléas. En voici quelques exemples :

- le développement des techniques de construction et la découverte de nouveaux matériaux qui augmentent la résistance des bâtiments aux séismes, au vent, au feu et à d'autres aléas (plusieurs de ces résultats ont ensuite été inclus dans des codes et des normes) ;
- les innovations dans les systèmes et les équipements de surveillance, de détection, d'alerte précoce et de télécommunication ;
- l'utilisation de systèmes d'information géographique et de données satellitaires pour la gestion des risques et des sinistres ;
- les recherches visant à minimiser les conséquences psychologiques et socio-économiques des catastrophes.

Dans un contexte d'augmentation des risques et des sinistres et dans le but de répondre aux besoins d'amélioration des connaissances et des pratiques, ce type d'initiative doit être encouragé.

La recherche et le développement ainsi que l'innovation contribuent directement à sauver des vies et à réduire les conséquences des catastrophes.

La recherche et le développement ainsi que les innovations en sécurité civile nécessitent l'apport d'une variété de disciplines et de secteurs d'activité. Les intervenants du milieu de l'éducation et de la recherche, des entreprises ainsi que des ministères et organismes gouvernementaux doivent accroître leurs efforts afin de contribuer à une gestion plus efficace des risques et des sinistres. Leurs contributions doivent s'articuler en fonction des problèmes décelés et se traduire par des applications concrètes répondant aux besoins des utilisateurs dont ceux provenant du milieu municipal.

Dans le but de mieux orienter les acteurs du milieu de la recherche et du développement et de répondre aux besoins et aux priorités observés en sécurité civile au Québec, des actions doivent être établies en vue de déterminer les thèmes à privilégier. Celles-ci doivent aussi permettre d'assurer une plus grande complémentarité des travaux réalisés et d'éviter le doublement des efforts et des investissements consentis dans le domaine.



Des initiatives récentes en matière de recherche et de développement

Au Québec, les dernières années ont été marquées par une augmentation des activités de recherche et de développement liées à divers aspects de la gestion des risques et des sinistres. Différents projets ont été menés par des établissements d'enseignement et des groupes ou des centres de recherche, en collaboration avec des partenaires municipaux et gouvernementaux. On a aussi assisté à la formation de quelques chaires de recherche liées à des questions de sécurité civile, dont la Chaire de recherche en géoscience côtière de l'Université du Québec à Rimouski et la Chaire de recherche en ingénierie côtière et fluviale de l'Institut

national de la recherche scientifique. D'autres projets de chaires sont aussi à l'étude, notamment celle sur les mouvements de terrain de l'Université Laval.

Parmi les thèmes abordés dans ces travaux, il y a la résilience des systèmes essentiels, l'érosion côtière, la résistance des bâtiments et des infrastructures aux séismes et les conséquences des sinistres sur les populations touchées. D'autres recherches, auxquelles participe entre autres le consortium Ouranos, portent sur l'adaptation aux changements climatiques.

OBJECTIF 3.5

Reconnaître et diffuser les bonnes pratiques, réaliser des retours d'expérience et en tirer les enseignements appropriés

Devant le développement rapide des pratiques et des outils permettant une gestion efficace des risques et des sinistres, il importe pour toutes les organisations de compter sur des mécanismes favorisant les apprentissages et l'amélioration continue. Chacune d'elles doit mettre en place des mesures qui, sur une

base permanente, permettent de tirer des enseignements des expériences vécues, ici et ailleurs, de s'adapter aux nouvelles réalités et de revoir périodiquement ses pratiques.

Il importe pour toutes les organisations de compter sur des mécanismes favorisant les apprentissages et l'amélioration continue.

Reconnaissance et diffusion des bonnes pratiques

La reconnaissance et la diffusion des bonnes pratiques s'inscrivent non seulement dans l'esprit de valoriser les mesures et les acteurs concernés et de les inciter à poursuivre dans la même voie, mais aussi dans celui d'inspirer d'autres intervenants à s'engager dans des actions similaires.

À l'exception du Mérite québécois de la sécurité civile et de quelques initiatives prises par certaines municipalités, les marques de reconnaissance relatives aux mesures de gestion des risques et des sinistres sont plutôt rares au Québec. On doit viser notamment une meilleure reconnaissance de la contribution des organisations communautaires et des bénévoles, des intervenants municipaux ainsi que des entreprises.

Par ailleurs, peu de moyens visant à illustrer et à mettre en valeur les bonnes pratiques en sécurité civile ont été établis jusqu'à maintenant, mises à part la diffusion du bulletin *Inter-Action*, par le MSP, et la tenue de colloques comme celui sur la sécurité civile et incendie.

Retours d'expérience

Les retours d'expérience constituent une source d'apprentissage et d'amélioration de première importance. Ils permettent de tirer des enseignements, non seulement des sinistres de toute nature, mais aussi de situations d'urgence, de la tenue d'exercices ou, plus généralement, de la réalisation de la plupart des activités en sécurité civile. Qu'ils découlent d'expériences positives ou négatives, les retours d'expérience peuvent contribuer à réduire les risques, à améliorer l'efficacité de mesures réalisées, à éviter la répétition d'erreurs et à atténuer les conséquences des sinistres dans l'avenir. Ils sont appelés, au final, à contribuer à l'accroissement de la résilience de la société québécoise aux catastrophes. Pour être pleinement utiles, ils doivent toutefois être diffusés le plus largement possible et se traduire par des améliorations réelles dans les politiques, les stratégies, les plans, les normes, les procédures et les pratiques.

Pour l'heure, les retours d'expérience ne sont pas systématiques et apparaissent souvent comme l'exception au sein des organisations québécoises. Dans plusieurs milieux, ils ne font pas partie des pratiques organisationnelles ou sont réalisés de façon ponctuelle à la suite de catastrophes.

En somme, des mécanismes d'échange d'information sur les meilleures pratiques et les leçons apprises doivent être établis en vue de favoriser la mise en commun de ces renseignements et une large diffusion. À cet égard, les divers acteurs concernés, particulièrement ceux du milieu de l'enseignement et de la recherche, sont invités à développer de tels moyens.

Puisque l'amélioration continue concerne toutes les organisations engagées en sécurité civile, chacune d'elles est interpellée par cet objectif. Dans la perspective d'améliorer le nombre, l'efficacité et l'efficience des mesures de gestion des risques et des sinistres, la reconnaissance et la diffusion des bonnes pratiques ainsi que les retours d'expérience doivent se développer à tous les niveaux.



Mérite québécois de la sécurité civile décerné à l'organisme SOS Richelieu, 2012
(Photo : Patrick Deslandes)



Un objectif commun à toute la communauté internationale

« Nous sommes résolus à développer les mécanismes d'échange d'informations sur les programmes, les projets, les meilleures pratiques, les enseignements tirés de l'expérience et les technologies applicables en vue de la réduction des risques de catastrophe afin que les résultats et les fruits des efforts entrepris puissent être partagés avec l'ensemble de la communauté internationale. »

Extrait de la Déclaration de Hyogo

Le Mérite québécois de la sécurité civile et incendie

Le Mérite québécois de la sécurité civile a été instauré par le gouvernement du Québec en 1996. Il vise à reconnaître

les efforts accomplis en sécurité civile par une personne, un groupe bénévole, une municipalité, une entreprise, un organisme public ou parapublic à but non lucratif ou communautaire ou une organisation gouvernementale. Depuis 2013, le Mérite reconnaît également les efforts en matière de sécurité incendie.

Le bulletin d'information *Inter-Action*

Le bulletin d'information *Inter-Action* est un outil d'échange qui a été conçu, entre autres, pour reconnaître et diffuser les bonnes pratiques dans les domaines des secours d'urgence, de la sécurité civile et de la sécurité incendie. S'adressant aux partenaires du MSP, la richesse des sujets qu'il aborde est le résultat de la participation des intervenants du milieu et de la conviction qu'ils ont sur l'importance de partager leurs expériences.

Exemples de moyens pouvant être envisagés afin de contribuer à l'atteinte des objectifs de l'orientation 3

ORIENTATION 3 : Accroître le partage d'information et le développement des compétences

OBJECTIFS	ACTEURS CONCERNÉS			
	Citoyens	Organisations et entreprises de la société civile	Municipalités locales et régionales Agglomérations	Organisations gouvernementales Réseaux et établissements publics et parapublics*
3.1 Accroître la communication avec les communautés sur les risques, les mesures prises pour en assurer la gestion et les consignes à suivre lors des catastrophes	Prendre connaissance des risques présents dans leur environnement et des mesures à prendre en cas de sinistre.	Favoriser les discussions entre les acteurs par la mise en place de rencontres publiques, forums, comités, etc., en vue de répondre aux préoccupations et aux besoins de tous et de tenir compte des diverses perceptions.		
	Organiser ou participer à des activités de communication et de sensibilisation sur divers aspects liés aux risques et aux sinistres.			
		Concevoir ou maintenir un site Internet diffusant de l'information relative aux mesures mises en œuvre pour permettre une meilleure gestion des risques et des catastrophes.		
3.2 Consolider et mettre en réseau les systèmes d'information et de veille stratégique		Mettre en place un mécanisme permettant l'échange sécurisé de données.		
		Accroître le partage de l'information contenue dans les bases de données accessibles.		
		Intégrer aux procédures internes encadrant l'acquisition et le fonctionnement des systèmes la préoccupation à l'égard de la compatibilité, de l'interopérabilité et de la mise en réseau.		
3.3 Développer le savoir et les compétences de tous les intervenants en sécurité civile	Participer aux formations permettant de mieux gérer les risques présents dans leur milieu (cyanobactéries, érosion des berges, etc.).	Se doter d'un programme de formation en sécurité civile destiné au personnel.		
		Prendre des dispositions pour assurer le transfert de connaissances et des compétences.		
	Suivre une formation en secourisme et en réanimation cardiorespiratoire.	Mettre en place et prendre part aux forums et aux partenariats visant à améliorer les échanges et la collaboration entre le milieu universitaire, celui de la recherche et les professionnels intervenant sur le terrain.		
3.4 Intensifier la recherche et le développement liés à la gestion des risques et des catastrophes et promouvoir l'innovation		Améliorer le processus d'agrément des activités de formation en sécurité civile.		
		Poursuivre les efforts de conception, d'organisation et de promotion de programmes d'études en sécurité civile.		
3.5 Reconnaître et diffuser les bonnes pratiques, réaliser des retours d'expérience et en tirer les enseignements appropriés	Présenter leur candidature au Mérite québécois de la sécurité civile et incendie.			
		Mettre en place et collaborer avec des chaires de recherche liées à des questions de sécurité civile.		
		Faire connaître leurs besoins en matière de recherche et développement ainsi qu'en innovation.		
3.5 Reconnaître et diffuser les bonnes pratiques, réaliser des retours d'expérience et en tirer les enseignements appropriés		Poursuivre la recherche concernant les mesures à déployer pour faire face à certains phénomènes (accroissement des inondations causées par les pluies diluviennes et le ruissellement en milieu urbain, etc.).		
		Poursuivre la recherche et le développement ainsi que l'innovation dans le but d'accroître la résilience aux catastrophes et contribuer à la diffusion des résultats de recherche.		
		Établir un agenda de recherche en sécurité civile ciblant les thèmes à privilégier et s'arrimant avec la Politique nationale de la recherche et de l'innovation.		
3.5 Reconnaître et diffuser les bonnes pratiques, réaliser des retours d'expérience et en tirer les enseignements appropriés		Systématiser les retours d'expérience à la suite de sinistres, d'exercices ou de la mise en œuvre de mesures significatives, assurer la diffusion des résultats et mettre en place un mécanisme permettant d'assurer le suivi des recommandations formulées.		
		Reconnaître les bonnes pratiques et en faire la promotion.		

*Pour certains moyens envisagés, les établissements publics et parapublics peuvent être associés davantage à des organisations de la société civile. Certains moyens envisagés sont susceptibles de ne concerner que certaines organisations gouvernementales ou certains établissements publics et parapublics.

ORIENTATION

4



(Photo: Richard Dumoulin, Le Québec en images, CCDMD)

Recourir en priorité à la prévention

Devant l'augmentation constante des risques et des sinistres au cours des dernières décennies, la prévention constitue désormais une dimension incontournable en matière de sécurité civile. Sans la mise en place de mesures concrètes visant à prévenir les catastrophes, les collectivités et les organisations se trouvent condamnées à des interventions d'urgence toujours plus fréquentes, importantes et coûteuses. La prévention s'impose ainsi comme l'élément autour duquel doivent s'articuler les efforts dans le domaine. Diverses études réalisées un peu partout dans le monde démontrent en effet l'efficacité et la rentabilité des investissements en prévention. Selon l'étude et le milieu dans lequel elle a été menée, ces analyses révèlent qu'au-delà des vies préservées et des blessures évitées, en moyenne chaque dollar investi en prévention permet d'éviter entre trois et sept dollars en dommages résultant des sinistres¹². Ce bénéfice est même parfois plus important dans certaines situations particulières.

Au-delà des vies préservées et des blessures évitées, en moyenne chaque dollar investi en prévention permet d'éviter entre trois et sept dollars en dommages résultant des sinistres.

Si l'importance de la prévention revient fréquemment dans le discours officiel de nombreuses organisations et de plusieurs intervenants, elle ne s'incarne pas toujours dans l'adoption et l'application de mesures visant à prévenir les sinistres. Les mesures de prévention mises en place sont souvent consécutives à des événements tragiques.

L'une des difficultés à l'égard de la prévention réside dans le fait qu'elle demeure abstraite pour bien des gens et que la démonstration préalable de ses bénéfices est parfois difficile à établir. De même, le choix de mettre en place de telles mesures se heurte fréquemment à des besoins jugés plus immédiats, dont la pertinence et l'utilité à court terme s'avèrent plus simples à démontrer. La prévention est également perçue par certains comme une dépense peu rentable, voire comme un frein au développement économique. Enfin, la méconnaissance de certains risques et le fait de tenir les catastrophes pour improbables ou encore de les considérer comme de pures malchances lorsqu'elles surviennent nuisent au développement d'une approche préventive.

Quelle que soit la nature des risques en présence, il est en toute circonstance possible d'agir pour en réduire l'importance. Ces mesures peuvent viser à éliminer ou à réduire les probabilités d'occurrence des aléas ou encore à atténuer leurs conséquences potentielles par la diminution du niveau de vulnérabilité du milieu à leur égard.

12. Plusieurs organisations ont démontré la rentabilité des investissements en prévention, notamment l'agence américaine Federal Emergency Management Agency qui a publié une étude à cet effet en 2009 et l'ONU en 2010. Par ailleurs, selon le US Geological Survey et la Banque mondiale, un investissement de 40 milliards de dollars dans le monde aurait permis d'éviter des pertes de 280 milliards de dollars au cours de la décennie 1990.

En somme, dans une perspective de développement durable et dans le but de favoriser l'adaptation de la société québécoise aux changements climatiques, il importe de miser individuellement et collectivement sur la réalisation de mesures permettant de réduire les risques et de prévenir les sinistres. Ces actions interpellent une multitude d'acteurs de domaines et de niveaux d'intervention variés. Elles concernent plus particulièrement les instances municipales et gouvernementales, les gestionnaires de systèmes essentiels, les dirigeants d'entreprises et d'organisations dont les activités ou les biens peuvent être à l'origine d'un sinistre, plusieurs institutions et associations ainsi qu'un large éventail de disciplines et de domaines professionnels tels que l'ingénierie, l'urbanisme et l'architecture.

La quatrième orientation vise la réalisation de mesures en amont des catastrophes en vue de les éviter, si possible, ou d'en atténuer les conséquences potentielles.

Elle mise sur :

- une meilleure prise en compte des risques dans l'aménagement et le développement du territoire ;
- l'établissement de systèmes de surveillance, d'anticipation, de prévision et d'alerte précoce ;
- la réduction des risques à la source et le développement de programmes d'inspection et d'entretien ;
- l'accroissement de la résilience des systèmes essentiels et la protection des actifs clés des collectivités ;
- la réalisation de mesures d'adaptation aux changements climatiques permettant de limiter l'augmentation des risques associés à ces phénomènes.

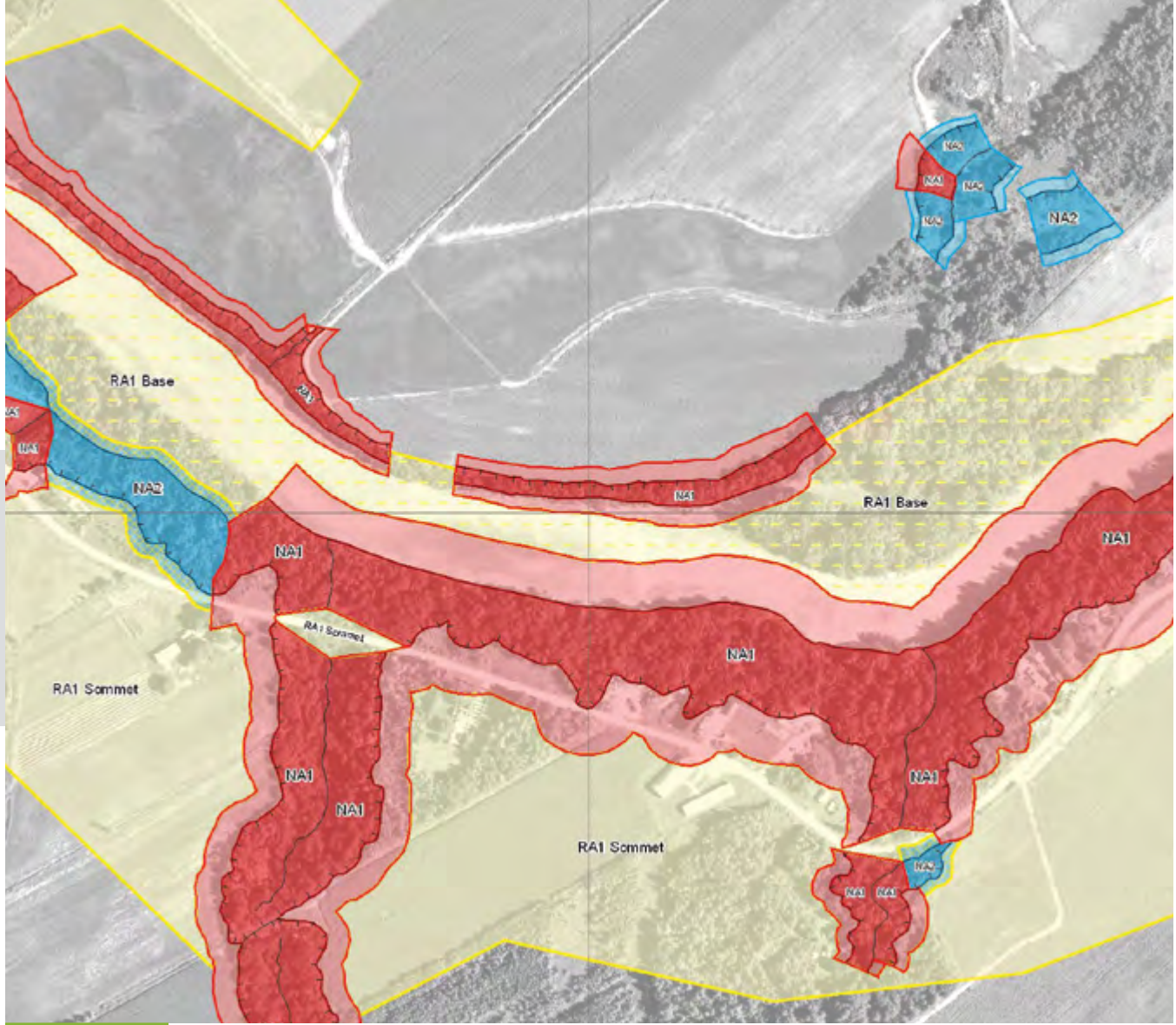
OBJECTIF 4.1

Assurer un aménagement et un développement durables du territoire tenant compte des risques présents ou potentiels

La prise en compte des risques en aménagement du territoire, dans les décisions relatives au développement d'une collectivité et dans la construction des bâtiments et des infrastructures est l'une des mesures de prévention les plus efficaces. Elle concourt, mieux que tout autre moyen, à soustraire ou à éloigner les personnes et les biens des sources de danger. De même, elle contribue à prévenir la création de nouveaux risques et à éviter l'accroissement de ceux qui sont présents au sein des collectivités.

Cet objectif concerne principalement les enjeux et les préoccupations touchant :

- la délimitation des zones exposées à des aléas où l'aménagement du territoire est soumis à des contraintes particulières ;
- l'application de cadres réglementaires dans les zones déterminées où l'occupation du sol doit être régie ;
- la conception ou la réfection de bâtiments ou d'infrastructures avec le souci d'assurer leur résistance aux aléas potentiels ;
- la conception, le dimensionnement, l'aménagement ou la restauration de réseaux, d'infrastructures ou d'équipements en tenant compte des dangers associés à leur présence ou à leur fonction ;
- l'établissement d'infrastructures, d'aménagements ou d'équipements destinés à éviter la manifestation d'un aléa ou à en limiter l'intensité ;
- la sauvegarde d'écosystèmes constituant des protections naturelles contre des aléas tels que les inondations, les glissements de terrain, l'érosion et les avalanches.



Extrait d'une carte de zones potentiellement exposées aux glissements de terrain utilisée à des fins d'aménagement du territoire (Photo : Ministère des Transports du Québec)

Des progrès ont été réalisés dans les dernières décennies à l'égard de la prise en compte des risques dans la planification de l'occupation du sol et le développement des collectivités. L'établissement de schémas d'aménagement et de développement par les MRC et les communautés métropolitaines a contribué à l'amélioration de la gestion des zones exposées aux inondations et aux glissements de terrain. Une amélioration comparable est aussi observée dans l'adoption de normes de construction visant à réduire les risques liés notamment aux incendies, aux séismes et aux vents violents.

En dépit de ces progrès, des besoins importants subsistent pour assurer un aménagement et un développement durables du territoire qui tiennent compte des risques présents ou potentiels. Encore aujourd'hui, des bâtiments et des infrastructures sont construits sans que les risques en présence ou ceux qu'ils peuvent générer soient suffisamment pris en considération.

Outre les enjeux liés au développement de nouveaux secteurs, la plupart des collectivités sont aussi confrontées, en fonction du cadre bâti existant, aux défis posés par la gestion des risques présents dans leur milieu. Cette situation met en évidence la nécessité d'établir des mesures permettant de réduire les risques ou, du moins, d'éviter d'en accroître l'importance.

En raison de leurs rôles et de leurs responsabilités découlant de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (RLRQ, chapitre A-19.1), les MRC et les municipalités locales sont les premières responsables de l'aménagement et du développement sur leur territoire. Le gouvernement est aussi largement interpellé en raison du rôle déterminant qu'il assume quant à l'établissement des orientations en la matière, du soutien qu'il apporte au milieu municipal et des projets structurants sous sa responsabilité.

Des défis nombreux et variés

Plusieurs situations requièrent que l'on s'y attarde en vue de l'identification et de la mise en place de mesures permettant une meilleure prise en compte des risques dans l'aménagement et dans le développement du territoire. Ces situations sont liées notamment à :

- l'insuffisance d'information sur les risques ainsi qu'à l'absence ou aux lacunes de la délimitation des zones exposées à des aléas dans lesquelles l'occupation du sol doit être régie ;
- la disparité dans l'adoption ou la mise en œuvre, par les instances concernées, de la réglementation devant s'appliquer dans les zones exposées à des aléas ou pour certains types de constructions ;
- la complexité de déterminer les niveaux de récurrence des aléas et d'établir des normes de sécurité à respecter dans la conception et la construction d'infrastructures et d'équipements dans un contexte en évolution (changements climatiques, densification du territoire, accroissement de l'utilisation de matières dangereuses, etc.) ;
- l'inadéquation des mesures en place par rapport à l'évolution de certains phénomènes tels que l'accroissement des inondations causées par les pluies diluviennes et le ruissellement en milieu urbain ;
- la disparité entre des secteurs, des municipalités et des régions en matière de connaissance des risques et à l'égard du cadre réglementaire en vigueur ;
- l'importance des défis posés par la prise en compte de certains risques comme ceux associés aux accidents industriels et de transport mettant en cause des matières dangereuses.

Dans l'optique d'assurer la santé, la sécurité et le bien-être des collectivités ainsi que la pérennité des investissements passés, présents et futurs sur leur territoire, cet objectif vise donc la prise en compte constante et systématique des risques dans les décisions d'ordre stratégique portant sur l'aménagement et le développement du territoire. Il est aussi appelé à contribuer à la réalisation d'autres objectifs importants que s'est donnés la société québécoise, tels que l'atteinte d'un développement durable, l'adaptation aux changements climatiques, l'amélioration de la santé publique et la préservation de la diversité biologique.

Afin de préserver la santé, la sécurité et le bien-être des collectivités, il importe d'assurer une prise en compte constante et systématique des risques dans les décisions d'ordre stratégique touchant l'aménagement et le développement du territoire.

Les municipalités locales et régionales : acteurs clés de l'atteinte de cet objectif

Comme premières responsables de l'aménagement et du développement sur leur territoire et en vue de l'atteinte du présent objectif, les municipalités locales et régionales doivent notamment :

- s'assurer que les dispositions et les normes d'aménagement applicables dans les zones exposées à des aléas sont conformes aux orientations gouvernementales en vigueur ;
- transposer, lorsque pertinent, les résultats de l'appréciation des risques dans leurs dispositions d'urbanisme et leurs documents de planification du développement ;
- évaluer la pertinence de régir l'occupation du sol dans les zones non réglementées ayant été touchées par un aléa.

OBJECTIF 4.2

Établir des systèmes de surveillance, d'anticipation, de prévision et d'alerte précoce

Les systèmes de surveillance, d'anticipation, de prévision et d'alerte précoce jouent un rôle clé en sécurité civile puisqu'ils contribuent directement à sauver des vies, à réduire les blessures et à prévenir ou à limiter les dommages causés par la manifestation des aléas.

Les systèmes de surveillance, d'anticipation et de prévision ont pour principale fonction de suivre l'évolution ou l'apparition de situations pouvant être à l'origine des aléas. Ils permettent de déceler les indices de leur manifestation, de les anticiper et, lorsque possible, de les prévenir.

Pour leur part, les systèmes d'alerte précoce visent à informer les intervenants et la population concernée le plus tôt possible lors d'une situation nécessitant une action immédiate en raison de la manifestation réelle ou imminente d'un aléa. Ils favorisent une mobilisation rapide des divers acteurs en vue d'en limiter les conséquences. Les systèmes d'alerte précoce sont particulièrement importants lorsque les intervenants et la population disposent de peu de temps pour réagir, par exemple lors de ruptures de barrage, de fuites de matières dangereuses, d'accidents nucléaires ou de tornades. L'efficacité de l'alerte présuppose toutefois que la population connaisse à l'avance les risques et sache comment réagir au déclenchement du signal d'alerte.

Les avancées technologiques et l'établissement de réseaux d'échange d'information ont permis le développement de nombreux systèmes contribuant de façon notable à la gestion des risques et des catastrophes. Le milieu des télécommunications a tout spécialement bénéficié d'innovations sans précédent. Ces avancées offrent de nouvelles occasions à saisir, car des besoins importants demeurent en la matière.

Au bénéfice de la sécurité collective, il importe de mettre à profit les technologies récentes afin d'accroître le nombre et l'efficacité des systèmes de surveillance, d'anticipation, de prévision et d'alerte précoce.

Des moyens d'alerter rapidement de nombreux intervenants doivent être élaborés. De même, des systèmes de surveillance, d'anticipation, de prévision et d'alerte précoce pour certaines catégories d'aléas doivent être mis en place afin de combler certaines lacunes et de mettre à profit les technologies récentes. L'utilisation accrue des réseaux sociaux comme moyen complémentaire d'alerte à la population doit notamment être envisagée. En s'inspirant des modèles et des systèmes établis avec succès dans certains milieux au Québec ou ailleurs dans le monde, le défi posé par cet objectif est donc d'accroître leur nombre et leur efficacité au bénéfice de la sécurité collective.

Par la proximité qu'elles ont avec leur communauté et les situations qui se déroulent sur leur territoire, les municipalités sont les plus à même d'établir ou d'assurer l'efficacité des systèmes de surveillance, d'anticipation, de prévision et d'alerte précoce. En plusieurs circonstances, elles doivent jouer un rôle clé dans l'observation de situations pouvant être à l'origine des aléas, le suivi de leur évolution et la diffusion de messages d'alerte aux populations exposées. Elles sont également concernées par la continuité, l'efficacité et la qualité des services 9-1-1.

Le gouvernement est aussi directement interpellé en raison des systèmes et équipements de surveillance, d'anticipation, de prévision et d'alerte précoce qui sont sous sa responsabilité. Il l'est également en raison de la mission du COG et de par son rôle relatif à l'encadrement des services 9-1-1.

D'autres acteurs doivent s'engager dans l'atteinte de cet objectif, notamment les responsables d'entreprises et d'organisations dont les activités ou les biens peuvent être à l'origine d'un sinistre lié, par exemple, à la fuite de matières dangereuses ou au bris d'un ouvrage de retenue. Ces situations requièrent à la fois des mécanismes de surveillance des activités et d'alerte des intervenants et des populations pouvant être touchées.

Plusieurs systèmes ont déjà prouvé leur efficacité

Plusieurs systèmes de surveillance, d'anticipation, de prévision et d'alerte précoce sont en place et ont prouvé leur efficacité. Citons, par exemple, les mécanismes visant à détecter l'éclosion de maladies contagieuses et à contrer leur propagation, les systèmes de prévisions et d'alertes météorologiques ainsi que les services 9-1-1. Mentionnons également le système Vigilance, établi par le gouvernement du Québec, qui consiste en un mécanisme de surveillance, d'anticipation, de prévision, de suivi et d'alerte s'ajoutant aux systèmes exploités par le MSP et ses partenaires. Vigilance couvre notamment les aléas hydrologiques tels les inondations et les événements météorologiques.

OBJECTIF 4.3

Réduire les risques à la source et développer les programmes d'inspection et d'entretien

Cet objectif appelle à agir directement sur les conditions ou les facteurs pouvant être à l'origine de la manifestation d'un aléa ou en amplifier les conséquences. Il vise l'accentuation des efforts destinés à réduire ou à éliminer les risques à la source et l'accroissement des programmes d'inspection et d'entretien.

Réduction des risques à la source

La possibilité d'éliminer ou de réduire les risques à la source est, en toute circonstance, l'une des premières options à explorer. Pour chacun des risques déterminés dans une collectivité ou une organisation, la possibilité d'éliminer ou de diminuer les probabilités d'occurrence de l'aléa redouté et de limiter son intensité potentielle doit être évaluée. Dans certaines situations, la réduction du risque à la source peut constituer l'une des seules mesures de prévention envisageables. Les travaux réalisés dans les CMMI implantés au Québec depuis le milieu des années 1990 ont conduit plusieurs entreprises et organisations à modifier leurs modes de fabrication ou leurs procédés. D'autres ont remplacé les matières utilisées par des substances comportant moins de danger pour la santé et la sécurité.

Des efforts accrus doivent être déployés pour agir directement sur les conditions ou les facteurs pouvant être à l'origine de la manifestation d'un aléa ou en amplifier les conséquences.

Inspection et entretien

Des déficiences dans l'inspection et l'entretien sont souvent mises en cause dans les enquêtes ou les retours d'expérience réalisés à la suite des catastrophes. Les programmes d'inspection et d'entretien ont pour but d'éviter toute négligence, omission, défaillance ou le développement de situations dangereuses pouvant être à l'origine d'un sinistre. Ils visent à prévenir les situations pouvant être propices à la manifestation d'aléas ou à l'amplification des dommages susceptibles d'en découler. Ils peuvent se traduire par des mesures variées telles que celles destinées à assurer :

- le maintien de conditions sécuritaires dans l'exécution d'activités présentant des risques ;
- le bon état des équipements ;
- la résistance des bâtiments et des infrastructures à divers aléas ;
- la sécurité des procédés ;
- la sécurité alimentaire ;
- l'hygiène et la salubrité publique.



(Photo: Fotolia)

Ils peuvent aussi être associés à des actions telles que le nettoyage de fossés et l'entretien des réseaux d'égouts pluviaux, le déblaiement des toitures des bâtiments en hiver ou la réalisation de travaux pour affaiblir les couverts de glace sur les plans d'eau en vue de faciliter la débâcle.

De nombreuses mesures, réalisées au Québec, touchant la réduction des risques à la source et les programmes d'inspection et d'entretien s'inscrivent dans le contexte de l'application d'un cadre légal, réglementaire ou normatif en vigueur (codes, normes, directives, etc.). D'autres découlent de l'adoption de procédures, de politiques ou de mécanismes établis sur une base volontaire.

Le contexte du vieillissement des infrastructures, des bâtiments et des équipements observé dans plusieurs milieux ainsi que leur conception parfois non adaptée à l'augmentation des charges et des tâches auxquelles ils sont soumis ajoutent à l'importance de cet objectif. Par la gamme étendue d'activités et de mesures couvertes, il s'adresse à une multitude d'acteurs. Chacun dispose du pouvoir d'agir pour réduire les risques à la source et s'assurer de l'inspection et de l'entretien de ses infrastructures, installations, bâtiments et équipements pouvant être à l'origine d'un aléa ou dont la mauvaise condition est susceptible d'en amplifier les conséquences.

Le gouvernement et les municipalités sont directement concernés à titre de propriétaires et de gestionnaires de plusieurs réseaux, ouvrages et équipements de toute nature ainsi que par les activités qui en découlent. Il en est tout autant des entreprises et des organisations dont les activités ou les biens peuvent être à l'origine d'une catastrophe ou contribuer à en accroître les conséquences. On pense particulièrement à celles qui produisent, utilisent, entreposent ou transportent des matières dangereuses de même qu'à celles qui gèrent des ouvrages de retenue des eaux ou des réseaux fournissant des services essentiels.

Enfin, avec les adaptations qui s'imposent, les citoyens sont aussi interpellés par cet objectif. On pense notamment à la nécessité d'assurer la réalisation de mesures telles que le remplacement des piles des avertisseurs de fumée, le ramonage des cheminées, l'entretien des équipements au gaz, le déblaiement de la toiture en hiver et autres actions de cette nature.



Des exemples de réduction des risques à la source

S'il est parfois possible de réduire les risques à la source pour certains aléas naturels comme les mouvements de terrain ou les incendies de forêt, ces mesures s'appliquent d'abord aux risques d'origine anthropique. Elles peuvent consister pour les différentes organisations concernées dans :

- la modification des procédés industriels ;
- l'utilisation d'un produit présentant peu ou pas de danger ;
- la modification des itinéraires ou le changement de mode de transport ;
- la conception, l'installation d'équipement ou la réalisation de travaux visant à accroître la sécurité ;
- l'établissement et l'application de directives et de procédures contribuant à réduire les risques.

OBJECTIF 4.4

Accroître la résilience des systèmes essentiels et protéger les actifs clés des collectivités

Les systèmes essentiels et les actifs clés de nos collectivités constituent un enjeu majeur en sécurité civile. En raison de leur importance dans la vie courante, ils méritent une attention particulière en vue de réduire leur vulnérabilité et de limiter les conséquences potentielles que pourraient avoir sur eux la manifestation d'aléas.

Systèmes essentiels

Les systèmes essentiels assurent la production ou la fourniture des services ou des ressources désormais nécessaires à la vie et au fonctionnement des collectivités. Ces systèmes sont ceux qui permettent d'assurer l'approvisionnement en eau potable, en énergie et en denrées alimentaires. Ce sont également ceux sur lesquels s'appuient, au sein d'une communauté, les activités gouvernementales, l'information et les communications, le secteur financier, la santé, la sécurité, les télécommunications et le transport. La plupart de ces réseaux sont interreliés et interdépendants, ce qui les rend d'autant plus vulnérables.

La défaillance d'un système peut avoir de lourdes conséquences sur plusieurs autres, allant même jusqu'à compromettre la santé et la sécurité publiques. Ayant privé d'électricité et de moyens de communication pendant plusieurs jours nombre de citoyens et d'entreprises, en plus d'avoir perturbé lourdement les transports, la tempête de verglas survenue dans le sud-ouest québécois en 1998 a mis en évidence cette réalité. La concertation entre les gestionnaires de systèmes essentiels doit être développée de même que l'expertise et les moyens qui en permettent une gestion plus efficace. Cela doit conduire à la mise en place de mesures augmentant leur robustesse et leur résistance telles que l'établissement de protections physiques contre les effets des aléas ou de moyens assurant la redondance de certains réseaux. Ces mesures doivent viser le maintien en tout temps d'un niveau acceptable de services.

Les systèmes essentiels représentent « un réseau de réseaux », pour la plupart interdépendants, qu'il convient de mieux protéger afin de réduire leur vulnérabilité aux divers aléas pouvant survenir.



(Photo : Denis Chabot, Le Québec en images, CCDMD)

Actifs clés

On entend par « actif clé » un élément ou un ensemble d'éléments d'une collectivité qui, d'un point de vue social, économique ou environnemental :

- a une valeur particulière ;
- constitue un atout, un attrait ou un symbole reconnu ;
- ou a une importance stratégique pour le milieu.

Les actifs clés sont des éléments dont la destruction, l'endommagement important ou l'interruption prolongée ou permanente des activités leur étant associées représenteraient une perte importante pour la communauté.

Selon la nature des actifs clés et des aléas en cause, les dommages potentiels peuvent être tangibles, c'est-à-dire liés à des pertes physiques ou matérielles, ou être intangibles, se traduisant par exemple par des pertes de réputation ou de confiance.

À titre de principal gestionnaire de plusieurs systèmes essentiels et d'actifs clés, de même que par son rôle d'encadrement de divers secteurs d'activité, le gouvernement est appelé à occuper une place importante dans l'atteinte de cet objectif. Cependant, cette cible nécessite également l'engagement de nombreux autres propriétaires et gestionnaires de systèmes essentiels et d'actifs clés au sein de la société québécoise, dont les municipalités et les entreprises privées.

Enfin, bien que le présent objectif vise la mise en place de mesures préventives, les préoccupations relatives aux systèmes essentiels et aux actifs clés doivent également s'étendre à la préparation aux sinistres, notamment par une planification visant la continuité des activités. De même, elles doivent se traduire par des mesures concrètes au moment et à la suite des sinistres.

Réduction de la vulnérabilité des systèmes essentiels

L'OSCCQ a mis en place une démarche d'évaluation de la résilience des systèmes essentiels. Cette démarche vise à recenser et à réduire nos vulnérabilités ainsi qu'à gérer les conséquences des événements pouvant perturber le fonctionnement de ces systèmes.

Exemples d'actifs clés au sein des communautés

Les actifs clés peuvent prendre plusieurs formes et être différents selon les collectivités et les contextes :

- équipements et infrastructures, activités économiques et sociales (activités et sites touristiques, industries manufacturières ou entreprises employant un nombre important de citoyens de la communauté, bâtiments et infrastructures publics, stades, amphithéâtres, etc.);
- biens culturels ou patrimoniaux et archives (monuments, statues, musées, bâtiments historiques, salles de spectacle, bibliothèques, etc.);
- milieu naturel d'un grand intérêt écologique ou esthétique (aires protégées, réserves fauniques, parcs, etc.).

OBJECTIF 4.5

Réduire la vulnérabilité aux aléas dont la fréquence et l'intensité sont susceptibles de s'accroître sous l'effet des changements climatiques

L'accroissement prévu de la fréquence et de l'intensité des phénomènes météorologiques extrêmes ainsi que le rehaussement du niveau moyen des mers représentent des enjeux majeurs associés aux changements climatiques. Ces scénarios, qui recueillent un large consensus au sein de la communauté scientifique internationale, apparaissent inévitables, et ce, peu importe l'ampleur des réductions de gaz à effet de serre (GES) dans les prochaines décennies.

Cette évolution du régime climatique est susceptible de modifier l'importance et le profil de plusieurs aléas naturels. Des régions se trouveront davantage exposées à certains types d'aléas, particulièrement ceux de nature hydrométéorologique, qui entraîneront des conséquences de plus en plus graves.

Cette situation pose des défis considérables sur le plan de la sécurité civile. Sans la mise en place d'importantes mesures par les divers acteurs, l'augmentation anticipée de plusieurs aléas, combinée à la vulnérabilité croissante des collectivités à leurs effets, mènera à un accroissement plus marqué des risques et des sinistres.



(Photo : Valérie Pétrin Saucier, Le Québec en images, CCDMD)

En plus des actions visant la réduction des émissions de GES dans lesquelles le gouvernement et toute la société québécoise se sont activement engagés depuis plusieurs années, la lutte contre les changements climatiques requiert la réalisation de mesures devant permettre de s'adapter à l'évolution du climat. Cela passe inévitablement par la réduction de la vulnérabilité des collectivités aux effets des

L'adaptation aux changements climatiques passe inévitablement par la réduction de la vulnérabilité des collectivités aux effets des aléas dont l'importance est susceptible de s'accroître.

aléas dont l'importance est susceptible de s'accroître. L'atteinte de cet objectif nécessite dès à présent des décisions anticipant les bouleversements annoncés. Elle exige de développer nos organisations, nos bâtiments, nos infrastructures et notre capacité de gestion et de réponse en fonction de l'évolution attendue de ces phénomènes.

La réalisation de cet objectif doit s'appuyer, tant à l'échelle municipale et gouvernementale que dans le secteur privé, sur le développement d'une préoccupation constante à l'égard des changements climatiques dans la pla-

nification et la mise en œuvre des mesures en sécurité civile. Les actions réalisées doivent ainsi considérer l'accroissement potentiel de plusieurs risques existants. Cette considération doit aussi se refléter dans l'aménagement du territoire et dans la construction des bâtiments et des infrastructures.

Certains secteurs d'activité sont particulièrement interpellés par ces enjeux, dont l'ingénierie, la géotechnique, l'architecture, l'urbanisme ainsi que d'autres prenant part au développement des collectivités.

Plusieurs autres objectifs poursuivis par la présente politique contribuent à réunir les conditions qui permettront à la société québécoise de mieux s'adapter aux effets du réchauffement climatique et aux risques futurs.

Par sa portée, cet objectif transcende le contenu de cette politique et dépasse largement l'horizon de la sécurité civile. Il établit des liens avec des initiatives réalisées dans plusieurs autres sphères d'activité. Il s'inscrit dans un défi de société à relever par le Québec et toutes les collectivités à l'échelle de la planète.



« S'adapter aux changements climatiques signifie en particulier investir dans des systèmes visant à prévenir les catastrophes, à s'y préparer et à les gérer. »

Ban Ki-moon, secrétaire général de l'ONU, mars 2010

La sécurité civile et l'adaptation aux changements climatiques : des liens étroits et incontournables

Cet objectif met en évidence la relation étroite entre les actions en sécurité civile et les besoins d'adaptation aux changements climatiques. Les deux préoccupations partagent le défi d'assurer une prise en compte des risques et d'intégrer des mesures de prévention aux processus de développement de nos collectivités. À bien des égards, elles couvrent les mêmes enjeux et interpellent les mêmes acteurs. De plus, leur succès passe souvent par la réalisation de mesures semblables et l'utilisation de moyens communs.

Dans un souci de cohérence, d'efficacité et d'optimisation des ressources, cette proximité d'enjeux et ce chevauchement d'actions requièrent d'aborder ces questions dans une perspective globale et intégrée, en s'assurant de mettre

en relation les actions réalisées dans les deux perspectives. Il importe notamment d'inscrire les mesures d'adaptation, lorsque pertinent, dans la continuité des actions réalisées en sécurité civile et de miser sur les structures et les moyens déjà existants.

Des actions concertées

D'autres actions gouvernementales contribuent au présent objectif. C'est particulièrement le cas de la *Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques 2013-2020* et du *Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques*. La cohérence entre les actions gouvernementales portant spécifiquement sur les changements climatiques et la présente politique est assurée par une concertation étroite entre les ministères et organismes concernés, et ce, tant dans la phase d'élaboration de ces planifications que dans celle de leur mise en œuvre.

Évolution de la perspective par laquelle est abordée l'adaptation aux changements climatiques

« Dans le passé, les domaines de la réduction des risques de catastrophe et de l'adaptation aux changements climatiques ont fonctionné essentiellement de façon isolée l'un de l'autre. Règle générale, les autorités responsables de l'environnement ont assumé la responsabilité de l'adaptation aux changements climatiques alors que les instances responsables de la gestion des catastrophes, de la protection civile et des affaires intérieures se sont préoccupées de la réduction des risques de catastrophe. De plus en plus, cependant, les pays prennent conscience des lacunes que comporte cette approche en « silo ». Ils cherchent alors à lier systématiquement l'adaptation aux changements climatiques et la réduction des risques de catastrophe, souvent en les considérant comme un élément de planification de leur développement. Dans certains cas, les gouvernements ont même combiné ces deux enjeux à l'intérieur d'une nouvelle législation nationale ou dans une seule responsabilité ministérielle. Dans d'autres cas, ce sont les gouvernements locaux qui prennent d'importantes initiatives visant à traiter ces deux questions d'une manière cohérente.

La vaste expérience acquise au fil des années dans la mise en œuvre de mesures de réduction des risques de catastrophe peut grandement contribuer à l'adaptation aux changements climatiques, particulièrement en matière d'établissement de politiques et d'approches institutionnelles ainsi qu'à l'égard des méthodes et des outils techniques. Cela inclut notamment :

- le recours à des règles de compatibilité des usages ;
- le CAH 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes ;
- le développement législatif ;
- les structures ou plateformes nationales de concertation des acteurs ;
- les réseaux techniques et les approches visant à accroître les capacités des communautés ;
- l'appréciation des aléas et de la vulnérabilité des collectivités ;
- l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ;
- la construction de barrages et de digues ;
- les systèmes d'alerte précoce ;
- les programmes d'éducation publique et de développement de la résilience.

Ainsi, il est essentiel pour les décideurs et les gestionnaires chargés de l'adaptation aux changements climatiques d'utiliser et de tirer parti de ces capacités et de ces ressources existantes plutôt que de repartir de la case départ. » (traduction libre).

INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION – UNITED NATIONS, Adaptation to Climate Change by Reducing Disaster Risks : Country Practices and Lessons, Briefing Note 02, Geneva, November 2009, p. 2.

Exemples de moyens pouvant être envisagés afin de contribuer à l'atteinte des objectifs de l'orientation 4

ORIENTATION 4 : Recourir en priorité à la prévention

OBJECTIFS	ACTEURS CONCERNÉS			
	Citoyens	Organisations et entreprises de la société civile	Municipalités locales et régionales Agglomérations	Organisations gouvernementales Réseaux et établissements publics et parapublics*
4.1 Assurer un aménagement et un développement durables du territoire tenant compte des risques présents ou potentiels	Restaurer et protéger les écosystèmes qui constituent des protections naturelles contre les aléas.			
		Établir et utiliser des critères d'examen des projets qui tiennent compte des risques en présence (routes, secteurs résidentiels, industriels, institutions publiques, systèmes essentiels, etc.).		
		Mettre en place des infrastructures, des aménagements ou des équipements destinés à éviter la manifestation d'un aléa ou à en limiter l'intensité.		
			Délimiter les zones exposées à des aléas où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières et régir en conséquence.	Adopter ou réviser des normes relatives à la conception, à la construction ou à la restauration de bâtiments et d'infrastructures.
			Évaluer la pertinence de régir l'occupation du sol dans les zones, non réglementées, ayant été touchées par un aléa.	Adopter ou réviser les orientations gouvernementales destinées à régir l'occupation du sol dans les zones exposées à divers aléas.
			Soutenir la réalisation de mesures de prévention par les municipalités.	
4.2 Établir des systèmes de surveillance, d'anticipation, de prévision et d'alerte précoce	Contribuer à la surveillance d'indices laissant présager de la manifestation de certains aléas (observation de la crue des eaux, de fissures dans un talus, du recul de la côte, etc.).	Mettre en place des moyens permettant l'observation de situations pouvant être à l'origine d'aléas, le suivi de leur évolution et la diffusion d'une alerte aux intervenants et aux populations exposées.		
				Contribuer à l'implantation d'un système d'alerte massive des partenaires et des municipalités.
				Contribuer à l'implantation, à l'échelle pancanadienne, d'un système d'alerte à la population (télévision, radio, etc.).
4.3 Réduire les risques à la source et implanter des programmes d'inspection et d'entretien	Remplacer les piles des avertisseurs de fumée.	Implanter ou améliorer les programmes d'inspection et d'entretien des réseaux, ouvrages et équipements sous leur responsabilité.		
	Déblayer les toitures en hiver.	Mettre en place des mesures visant à assurer le maintien de conditions sécuritaires dans l'exécution des activités exercées.		
	Entretenir les équipements au gaz et tout équipement de protection contre l'incendie.			Encadrer les milieux et les activités qui requièrent un souci constant de la sécurité et de la réduction des risques.
	Ramoner les cheminées.			
4.4 Accroître la résilience des systèmes essentiels et protéger les actifs clés des collectivités		Mettre en place des mesures permettant de protéger les systèmes essentiels et les actifs clés (protection physique, mesures de redondance, etc.).		
		Poursuivre les travaux entrepris visant la résilience des systèmes essentiels.		
4.5 Réduire la vulnérabilité aux aléas dont la fréquence et l'intensité sont susceptibles de s'accroître sous l'effet des changements climatiques	Appliquer les pratiques recommandées par les experts.	Travailler de façon concertée pour une meilleure adaptation aux changements climatiques.		
		Intégrer la préoccupation des changements climatiques dans les pratiques courantes.		

*Pour certains moyens envisagés, les établissements publics et parapublics peuvent être associés davantage à des organisations de la société civile. Certains moyens envisagés sont susceptibles de ne concerner que certaines organisations gouvernementales ou certains établissements publics et parapublics.

ORIENTATION 5



Inondations, Montérégie, 2011

(Photo: Ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes)

Renforcer la capacité de réponse aux catastrophes

Aussi efficaces qu'elles puissent être, les mesures de prévention ne peuvent permettre d'éliminer tous les risques. Le risque zéro n'existant pas, il faut nous préparer à affronter des situations qui, *a priori*, peuvent sembler improbables ou imprévisibles. L'attribution de ressources, le développement de la capacité de réponse et la mise en place de diverses procédures permettront aux organisations et aux collectivités de surmonter des situations toujours plus complexes. C'est d'ailleurs au moment et à la suite d'une catastrophe que les capacités ultimes de résilience des personnes et des sociétés sont les plus durement mises à l'épreuve.

Une somme importante de travail a été accomplie au cours des dernières décennies pour améliorer l'état de préparation de la société québécoise aux catastrophes. Plusieurs municipalités ont tiré des enseignements des sinistres survenus au Québec dans les années 1990 et 2000 et ont amélioré leur préparation de façon appréciable. De plus, puisque les services d'incendie représentent un acteur clé des municipalités en matière de sécurité civile, l'établissement, à l'échelle régionale, des schémas de couverture de risques en sécurité incendie a contribué à accroître la préparation municipale aux sinistres.

Bien que la préparation aux catastrophes interpelle tous les acteurs, les municipalités, en raison de leur rôle auprès de la population touchée, se trouvent particulièrement sollicitées.

À l'échelle du gouvernement du Québec, la mobilisation des ministères et organismes en matière de sécurité civile s'est accrue de façon appréciable. La concertation entre les membres de l'OSCCQ¹³ a notamment permis la planification de missions destinées à répondre aux divers besoins communs générés par les sinistres.

Toutefois, malgré ces progrès notables, il reste encore beaucoup à faire pour accroître la résilience de la société québécoise aux catastrophes. La préparation aux sinistres demeure déficiente pour de nombreuses municipalités et différents aspects de la préparation gouvernementale sont à bonifier. De plus, l'augmentation des risques liés, entre autres, aux changements climatiques, à l'utilisation accrue de matières dangereuses et à l'augmentation de la vulnérabilité de notre société aux aléas, donne lieu à un contexte dans lequel les besoins en matière de préparation aux catastrophes sont sans cesse grandissants.

Au-delà des instances municipales et gouvernementales, tous les acteurs de la société sont interpellés par cette cinquième orientation visant le renforcement de la capacité de réponse aux sinistres. Qu'il s'agisse d'établissements et d'institutions de toute nature, d'entreprises et d'organisations dont les activités ou les biens peuvent être à l'origine d'un sinistre, de celles fournissant des services essentiels aux communautés ou de tout autre type d'organisation, il est dans l'intérêt de chacun d'eux et des clientèles qu'ils desservent de mettre en place des mesures qui permettront de répondre adéquatement à une catastrophe. Ils doivent chercher à limiter les conséquences de ces événements et à s'en rétablir dans les meilleurs délais possible. De même, chacun des citoyens, au sein de sa famille et de son voisinage, doit être soucieux, en fonction des ressources et des moyens dont il dispose, de se préparer aux catastrophes.

13. Les principaux mécanismes de coordination et de concertation en sécurité civile, au palier gouvernemental, sont présentés à la page 23 de la présente politique.

La cinquième orientation vise le renforcement des capacités de réponse aux catastrophes.

Elle mise sur :

- une préparation appropriée permettant d'intervenir lors de toute catastrophe ou situation d'urgence ;
- la continuité des activités et des services des entreprises et des organisations lors d'une catastrophe ;
- une planification visant une restauration la plus rapide et efficace possible du fonctionnement des communautés et des conditions de vie des milieux touchés par une catastrophe ;
- la reconstruction à la suite d'un sinistre dans une perspective de réduction des risques et de développement durable ;
- la fonctionnalité des mesures établies, leur suivi et leur révision périodique.

OBJECTIF 5.1

Disposer d'une préparation permettant d'intervenir adéquatement lors de toute catastrophe

Aucune collectivité ni aucun milieu n'étant à l'abri d'une catastrophe, tous les acteurs doivent disposer des moyens assurant des interventions adéquates, efficaces et concertées lors de la manifestation d'un aléa. Pour garantir la sécurité des personnes ainsi que la protection des biens et de l'environnement, il importe de réunir les conditions qui permettront de limiter au minimum les conséquences des sinistres.

La préparation aux sinistres doit être dynamique, s'intégrer à la gestion courante des organisations et s'inscrire dans une démarche d'amélioration continue. Flexible et applicable à tout moment de l'année, elle doit permettre de réduire l'incertitude et l'improvisation lors de catastrophes, d'accélérer le déploiement des ressources et de favoriser la mise en place de mesures adaptées à la situation. Une préparation visant une intervention adéquate à l'égard de différents types de sinistres requiert la planification de deux grandes catégories de mesures, soit :

- des mesures générales répondant aux conséquences et aux besoins communs générés par la plupart des catastrophes ;
- des mesures adaptées à l'importance, aux caractéristiques et aux besoins particuliers associés aux risques majeurs présents dans le milieu.

Préparation générale

Destinée à répondre aux conséquences et aux besoins générés par la plupart des catastrophes, la préparation générale consiste en la mise en place d'un tronc commun de mesures pouvant s'appliquer à une variété d'aléas et de situations. Tout en étant générale, cette préparation doit prendre en compte les particularités du milieu et le portrait d'ensemble des risques qui y sont présents. Les mesures visées comprennent :

- les structures et les modalités d'organisation de la réponse aux sinistres (organisation fonctionnelle responsable de la coordination et de la concertation pour la mise en œuvre des différents aspects de la gestion des sinistres) ;
- les modes et les procédures d'alerte (intervenants et population) et de mobilisation ;
- les mesures générales de protection et de secours destinées à préserver la vie et l'intégrité des personnes (recherche et sauvetage, procédures d'évacuation et de mise à l'abri, soins de santé, protection des intervenants, etc.) ainsi que celles visant la sauvegarde des biens et du milieu naturel ;

Le développement d'une préparation générale doit viser la mise en place d'un tronc commun de mesures pouvant s'appliquer à une variété d'aléas et de situations.



(Photo : Sûreté du Québec)

- les services aux personnes sinistrées destinés à combler les besoins fondamentaux (ex. : accueil et information, inscription et renseignement, hébergement, alimentation, habillement de secours, etc.) ;
- les modes et mécanismes d'information publique (communications avec les médias, information aux personnes sinistrées, aux organisations et entreprises et à la population en général).

i

La préparation des municipalités : quelques constats

Si plusieurs municipalités ont établi des mesures permettant d'intervenir adéquatement lors de tout sinistre, bon nombre ne disposent toujours pas d'un niveau de préparation suffisant. Lorsque ces situations surviennent, ces dernières sont alors rapidement dépassées. Un manque de préparation à l'échelle locale est susceptible d'accroître le recours prématuré aux ressources externes provenant, entre autres, du gouvernement. Cette situation peut avoir pour effet de perturber le déploiement de mesures de soutien à des besoins plus urgents ou vitaux.

Par ailleurs, plusieurs municipalités locales de faible taille démographique disposent de peu de moyens pour faire face à un sinistre. Ainsi, les besoins liés à une urgence ont tôt fait de dépasser leurs capacités de réponse. L'importance de ces lacunes est souvent amplifiée par une allocation peu optimale des ressources à l'échelle locale et régionale.

Une autre situation observée chez certaines administrations locales est de s'en remettre aux services de leurs voisins ou du gouvernement en cas de besoin. Un doublement des efforts et des ressources à l'échelle de territoires contigus, partageant des problématiques communes,

est également noté à certains endroits. Les aléas et leurs effets ne tenant pas compte des capacités du milieu où ils se produisent ni des limites administratives, il y a donc nécessité pour les instances municipales de contrer ce morcellement des forces. Elles ont alors tout intérêt à développer leur capacité d'intervention et leur autonomie lors de sinistres par la mise en commun et l'optimisation de toutes les ressources à l'échelle des MRC et des agglomérations.

La réalisation des schémas de couverture de risques en sécurité incendie par le milieu municipal a d'ailleurs jeté les bases de cette concertation à l'échelle régionale. Il convient ainsi, en matière de sécurité civile, de capitaliser sur l'expérience acquise et les mesures mises en place pour améliorer la sécurité incendie.

Le rapport du Protecteur du citoyen :

Les objectifs poursuivis par la présente politique rejoignent certaines des recommandations du rapport du Protecteur du citoyen publié en mars 2013 sur l'organisation des services d'intervention d'urgence hors du réseau routier. Ces recommandations portent notamment sur la responsabilisation et la préparation des acteurs, la prévention, le développement de moyens de communications intégrés et sur la gestion des risques.

Si ce n'est déjà fait, l'établissement d'une préparation générale doit constituer une priorité pour tous les intervenants en sécurité civile, à tous les niveaux. Chacun doit disposer d'une préparation lui permettant d'intervenir lors de sinistres avec un maximum de rapidité et d'efficacité.

C'est dans cet esprit que toutes les municipalités québécoises doivent se doter d'un tronc commun de mesures pouvant s'appliquer pour la réponse à la plupart des sinistres.

La réalisation du PNSC et des PRSC a permis d'établir, à l'échelle gouvernementale, une préparation générale pour répondre aux besoins communs de la plupart des sinistres. Ces plans doivent toutefois être maintenus à jour et évoluer au fil des expériences et des leçons qui seront tirées des exercices et des sinistres. Par ailleurs, les catastrophes se produisant à l'étranger requièrent parfois la contribution de certaines ressources québécoises. Cet aspect devra être mieux intégré dans les planifications à venir.

Préparation adaptée aux risques majeurs déterminés

Si une préparation générale peut couvrir une large part des besoins générés par les sinistres, la planification des interventions nécessite fréquemment la mise en place de mesures adaptées à l'importance, aux caractéristiques et aux besoins particuliers associés à certains risques et aux aléas en cause. La mise en place de telles mesures apparaît nécessaire tout particulièrement dans les situations où les risques déterminés dans un milieu sont majeurs et peuvent entraîner des conséquences importantes sur celui-ci.

Outre la communication des risques aux communautés exposées et la diffusion des consignes à suivre lors des catastrophes, abordées à l'objectif 3.1, les mesures et considérations particulières à certains risques ou aléas portent généralement sur :

- les modes et les procédures d'alerte (intervenants et population) spécifiques à l'aléa en cause (rupture de barrage, accident industriel, tornade, etc.);
- les ressources humaines et matérielles spécifiques;
- les intervenants, les autorités administratives et le cadre légal et réglementaire concernés;
- les mesures particulières de protection et de secours destinées à préserver la vie et l'intégrité des personnes (recherche et sauvetage dans divers contextes, mise à l'abri, clientèles avec des besoins particuliers, etc.) ainsi que celles visant la sauvegarde des biens et du milieu naturel;
- les moyens destinés à maîtriser l'aléa et ses effets (embâcle, fuite de matières dangereuses, incendie de forêt, écoulement d'eau contaminée, etc.);
- les mesures spécifiques de soutien aux personnes sinistrées et aux entreprises en fonction des conséquences potentielles associées à l'aléa en cause (besoins alimentaires, énergétiques, financiers, etc.).

Déjà, plusieurs plans particuliers d'intervention ont été établis au Québec en vue de répondre à des situations qui mettent en cause certains aléas pour lesquels les risques sont jugés importants (accidents nucléaires, accidents industriels, ruptures de barrage, inondations, pandémie, etc.). Au fur et à mesure que les aléas naturels et anthropiques se trouveront mieux documentés et les risques mieux connus, les autorités compétentes, que ce soit les municipalités, les ministères et organismes gouvernementaux ou les entreprises, devront poursuivre dans cette voie et mettre en place des mesures d'intervention adaptées aux risques majeurs déterminés.

Ainsi, en tenant compte des ressources disponibles à tous les niveaux et des risques en présence, c'est le rehaussement de la préparation aux sinistres de toute la collectivité qui est visé par cet objectif. Couvrant une gamme variée d'aspects, il met tout particulièrement l'accent sur le déploiement de mesures lors d'un sinistre permettant de protéger la vie et l'intégrité des personnes. Le présent objectif s'avère à la fois ambitieux et essentiel à la réussite de cette politique.

À titre de premiers intervenants auprès des personnes en détresse ou sinistrées, les municipalités se trouvent inévitablement au centre des efforts à déployer pour disposer d'une préparation assurant une intervention adéquate lors d'un sinistre. Elles sont donc directement concernées par le présent objectif.

Toutefois, au-delà des instances municipales, ce sont tous les acteurs de la société québécoise qui doivent contribuer à une meilleure préparation aux sinistres. Cet objectif doit notamment être soutenu par :

- les divers ministères et organismes du gouvernement du Québec, en appui aux instances municipales et en fonction de leurs domaines de compétence ou dans un domaine connexe ;
- les entreprises, les organisations et les établissements de toute nature, en concertation avec les autres intervenants, dont les municipalités. Ils doivent chercher à garantir l'efficacité, la cohérence et la complémentarité des actions et à assurer une intervention rapide et efficace lors de situations d'urgence ou de sinistres ;
- les organisations bénévoles et communautaires dont l'apport dans la gestion des catastrophes doit être renforcé et optimisé par les autorités municipales ;
- les citoyens qui doivent faire preuve de prudence et de prévoyance et développer leurs capacités à prendre en charge leur sécurité et la protection de leurs biens, avec le concours de leurs proches et de leur milieu. Ils doivent chercher à accroître leur autonomie de fonctionnement lors de sinistres pendant une période d'au moins trois jours, comme le propose le standard largement reconnu. Cette autonomie des citoyens et des familles permettra d'accroître les capacités de tous les milieux à faire face aux sinistres.

OBJECTIF 5.2

Assurer la continuité des activités des entreprises et des organisations

La continuité des activités des entreprises et des organisations au moment et à la suite de sinistres constitue une préoccupation grandissante en sécurité civile ainsi que dans le cadre de l'application d'une approche de gestion des risques. La planification réalisée lors du passage à l'an 2000, les

constats effectués à la suite de catastrophes majeures survenues un peu partout dans le monde et, plus récemment, la pandémie d'influenza ont contribué à mettre en évidence l'importance de cet enjeu.

Dans une société misant sur des systèmes toujours plus complexes et interdépendants, nous sommes aujourd'hui plus conscients des conséquences graves pouvant être occasionnées par l'interruption de certains services et activités. En raison des effets que peuvent avoir les aléas sur les ressources humaines, matérielles, informationnelles ou financières nécessaires aux activités, les sinistres sont susceptibles de provoquer l'arrêt prolongé d'opérations ou de services essentiels à la collectivité, aux organisations ou à leurs clientèles.



Incendie de l'usine Synagri, Charny, 2010
(Photo : Fabien Desmarteau)

Les sinistres peuvent compromettre la santé financière et même la survie de certaines organisations et entreprises. La planification de mesures destinées à assurer leur fonctionnement et la continuité de leurs activités lors de sinistres doit être considérée comme une action contribuant à accroître leur résilience et à assurer leur pérennité.

Pour les entreprises et les organisations de toute nature, le concept de continuité des activités vise à limiter les perturbations pouvant être occasionnées par les catastrophes et les situations d'urgence. Le but est de mettre en place des mesures qui permettront d'éviter ou de limiter l'interruption des activités et des services essentiels ou d'en atténuer les conséquences.

La continuité des activités lors de sinistres ou de toute interruption requiert des organisations une démarche permanente établie en fonction de ses activités courantes et en complémentarité avec les autres mesures de gestion des risques déjà en place. Cette démarche doit s'articuler sur la base des aléas potentiels dans le milieu et, surtout, des conséquences pouvant leur être associées.

Bien que l'ensemble des entreprises et des organisations soit visé par cet objectif, les instances publiques et privées fournissant des services essentiels à la vie et au bien-être de la population sont particulièrement interpellées. Les ministères et organismes gouvernementaux, municipalités et autres entreprises fournissant des services liés à l'approvisionnement en eau potable, à l'énergie, aux télécommunications, au transport, à la santé, à la sécurité publique et autres besoins de première nécessité sont tout spécialement ciblés. Dans les limites de ce qui est raisonnable, en fonction des circonstances et en tenant compte des ressources disponibles, ils doivent s'employer, lors d'un sinistre, à maintenir un niveau de service minimal acceptable.

Les sinistres peuvent compromettre la santé financière et la survie de certaines entreprises et organisations. La continuité des activités s'inscrit alors comme un moyen d'accroître leur résilience et d'assurer leur pérennité.



Plusieurs appellations : une même finalité

Selon les milieux et les contextes, plusieurs expressions sont utilisées pour décrire la continuité des activités. Il est souvent question de *continuité des opérations*, de *continuité des affaires*, de *continuité des services* ou encore de *maintien des services*. L'appellation des plans regroupant les mesures en place à cette fin est également variée : plans de *continuité des activités*, de *continuité des opérations*, de *continuité des affaires*, de *continuité des services*, de *maintien des services essentiels*, de *contingence*, etc.

Des constats qui justifient la mise en place de mesures pour assurer la continuité des activités

Des études nord-américaines démontrent que 43 % des entreprises confrontées à une catastrophe majeure ne rouvriront jamais leurs portes et que 29 % des entreprises restantes cessent leurs activités dans les deux années suivantes. D'autres données américaines révèlent que les entreprises peuvent subir une baisse de plus de 40 % de leur revenu à la suite d'un sinistre. Cette situation peut s'avérer encore plus difficile pour les petites et moyennes entreprises, alors que les propriétaires sont susceptibles, pour rester en affaires, de puiser dans leurs économies

de retraite, de demander l'aide d'amis et de leur famille, d'hypothéquer leur maison ou d'accroître l'utilisation de leurs marges de crédit.

Source : Groupe Gartner, Université du Wisconsin et ministère des Finances et de l'Économie du Québec.

Une préoccupation qui doit se développer et s'étendre sur la base des progrès récents

Au cours des dernières années, plusieurs entreprises et organisations québécoises ont mis en place des mesures afin d'assurer la continuité de leurs activités essentielles lors de sinistres. Dans plusieurs cas, ces mesures sont conçues en fonction des conséquences potentielles associées à une importante pandémie d'influenza. Elles doivent désormais être développées et s'étendre à un plus grand nombre d'entreprises et d'organisations ainsi qu'à une plus large variété d'aléas et de situations. En tenant compte de l'objectif 4.4 visant la résilience des systèmes essentiels, une attention particulière doit également être portée aux secteurs d'activité et aux services qui permettent de combler les besoins vitaux de la population.

OBJECTIF 5.3

Prévoir des mesures favorisant un rétablissement rapide et efficace à la suite d'une catastrophe

En plus des éléments liés à l'intervention, la préparation aux sinistres doit permettre de réunir les conditions qui favoriseront un prompt retour à une vie et à un fonctionnement le plus normal possible à la suite de ces situations.

Cette planification doit prendre en compte les multiples conséquences tangibles et intangibles pouvant découler des catastrophes, car divers besoins peuvent en résulter. Elles peuvent, entre autres, causer des décès, porter des atteintes physiques et psychologiques à la population touchée, engendrer des pertes matérielles et financières ainsi que des difficultés économiques, occasionner des dommages environnementaux et patrimoniaux ou encore réduire la cohésion et la vitalité sociales.



Catastrophe ferroviaire, Lac-Mégantic, 2013
(Photo : Sûreté du Québec)

Malgré l'importance que revêt la planification du rétablissement, cet aspect est souvent négligé dans la préparation aux sinistres ainsi que dans l'élaboration des plans de continuité des activités. Pourtant, sans cette planification préalable, la gestion de ces situations peut s'avérer laborieuse. Des lacunes à ce sujet peuvent retarder le retour à la normale et accroître les conséquences des sinistres. Cet objectif vise donc la planification de mesures permettant de soutenir la population touchée, de restaurer rapidement les fonctions et les services essentiels de la collectivité, de rendre le milieu sécuritaire et salubre et d'assurer une reprise rapide des activités.

L'objectif poursuivi est la planification de mesures, à tous les niveaux, devant permettre aux communautés et organisations touchées par une catastrophe de se reprendre en charge rapidement et de limiter les séquelles pouvant subsister.

La restauration ou la réhabilitation dans le meilleur état possible des conditions sociales, économiques, physiques et environnementales d'une collectivité à la suite d'une catastrophe fait appel à de nombreux intervenants de secteurs et de domaines d'activité variés. Qu'ils proviennent du milieu gouvernemental ou municipal, d'entreprises ou d'organisations de toute nature, les intervenants doivent, en amont de ces événements et selon leurs responsabilités respectives et leurs domaines de compétence, planifier des mesures destinées à répondre aux multiples besoins qu'entraînent ces situations.

À la lumière des enseignements tirés d'événements récents survenus dans différentes régions du Québec, ces actions doivent être bonifiées en vue d'en accroître la pertinence et l'efficacité. Parmi les constats qui en découlent, il y a la nécessité de mettre en place des mesures qui favoriseront le maintien de la mobilisation, de la coordination et de la concertation entre les acteurs à la suite d'un sinistre, et ce, aussi longtemps que la situation le requiert.



Des besoins nombreux et variés qui requièrent la mobilisation d'une multitude d'intervenants

Le rétablissement d'une collectivité s'appuie sur la mise en œuvre d'une gamme étendue de mesures visant à répondre, à court, à moyen et parfois même à long terme, à divers besoins physiques, psychologiques, financiers, matériels, techniques ou informationnels. La réponse à ces besoins mobilise un large éventail d'intervenants publics et privés. Lors de catastrophes majeures, le nombre d'organisations contribuant à l'une ou l'autre des étapes du rétablissement peut dépasser la centaine. À la suite de l'accident ferroviaire de Lac-Mégantic survenu en juillet 2013, c'est plus de 140 organisations qui ont été mobilisées.

Afin de répondre aux besoins les plus urgents et prioritaires généralement associés au rétablissement, la planification effectuée doit d'abord prévoir les structures et les modalités de fonctionnement qui encadreront le déploiement de mesures coordonnées et concertées entre les divers intervenants. Selon les situations, ces mesures peuvent concerner plusieurs aspects, notamment :

- la sécurisation des lieux ;
- l'information publique ;
- la levée des mesures de protection (réintégration des personnes évacuées, fin de la mise à l'abri, etc.) ;
- le nettoyage ;
- la décontamination ou l'enlèvement des débris ;
- la restauration des services et des fonctions de la collectivité ;
- l'évaluation des dommages ;
- les traitements médicaux appropriés et leur suivi ;
- l'aide et le suivi psychosocial pour les personnes sinistrées et les intervenants ainsi que le soutien aux familles des victimes ;
- la réunion des familles dispersées ;
- le relogement temporaire des personnes évacuées ;
- l'aide financière aux personnes sinistrées et l'indemnisation provenant des compagnies d'assurance ;
- l'aide humanitaire et la gestion des dons (mécanismes de gestion, entreposage de biens, distribution, etc.) ;
- l'aide à la relance socio-économique ;
- la restitution d'archives et de documents essentiels au fonctionnement administratif de la collectivité ;
- la gestion des dépouilles dans l'éventualité d'une catastrophe causant de nombreux décès.

OBJECTIF 5.4

Planifier la reconstruction à la suite d'une catastrophe dans la perspective de réduire les risques et d'assurer un développement durable

Il importe pour les collectivités touchées par un sinistre d'en tirer des enseignements et de corriger, lorsque possible, les lacunes relevées. Au-delà des conséquences malheureuses qu'elles génèrent, les catastrophes peuvent constituer une occasion unique de repartir sur de nouvelles bases et d'apporter

La reconstruction doit s'inscrire dans une approche tournée vers la prévention tentant d'éviter les erreurs du passé et prenant en compte les réalités et contraintes actuelles et futures du milieu.

des changements bénéfiques pour la communauté. C'est le cas des situations où, à la suite de dommages matériels importants ou d'une destruction complète de bâtiments, d'équipements, d'infrastructures ou de milieux naturels, la collectivité sinistrée doit procéder à une reconstruction partielle ou totale des secteurs touchés. La planification réalisée en amont des sinistres et les décisions prises à la suite de ceux-ci doivent permettre d'éviter la répétition de la catastrophe ou d'atténuer les conséquences d'événements futurs.

Ainsi, à moins de contraintes ou de circonstances particulières justifiant d'agir différemment, les principes de réduction des risques et de développement durable doivent guider la planification de la reconstruction, les décisions prises et l'exécution des travaux. Le respect de ces principes signifie que la reconstruction doit être planifiée et réalisée non seulement pour limiter les risques associés à l'aléa à l'origine du sinistre, mais aussi en tenant compte de tous les autres aléas pouvant survenir dans le secteur concerné. De même, elle nécessite, en tenant compte de l'objectif 4.5, de prendre en considération les conditions et les risques appelés à évoluer sous l'effet des changements climatiques.



Submersion côtière et inondations dans l'est du Québec, 2010
(Photo : Ministère des Transports du Québec)

Sur un horizon couvrant le long terme, la reconstruction doit donc permettre d'assurer la sécurité et le bien-être de la population, la protection du milieu naturel et la pérennité des investissements passés, présents et futurs. Pouvant s'étendre sur plusieurs mois, voire des années, elle doit s'intégrer à la planification à long terme de la collectivité.

Comme l'ont démontré diverses catastrophes survenues au Québec, la reconstruction requiert la mobilisation et la concertation de nombreux intervenants. Tous les acteurs engagés de près ou de loin dans le développement des communautés sont appelés à y jouer un rôle. Les municipalités et les autres intervenants locaux se trouvent alors directement visés par le présent objectif.

Au-delà de l'engagement incontournable des acteurs du milieu dans la reconstruction, le gouvernement reconnaît également la nécessité d'assurer, dans ces circonstances, un soutien étroit et un fort leadership.

i

Établir les fondements d'une reconstruction en amont des catastrophes

Si, dans le cadre de la préparation aux sinistres, la planification du rétablissement à court terme peut présenter des difficultés, on conçoit aisément que celle touchant le long terme, et plus spécifiquement la reconstruction, peut s'avérer encore plus complexe. Bien que les mesures mises en place avant un sinistre relativement à la reconstruction ne couvrent que certains aspects particuliers, il importe malgré tout d'établir au préalable les fondements des actions en la matière afin de se donner les moyens d'agir le plus efficacement et rapidement possible.

Lors de la préparation aux catastrophes, les collectivités et les organisations doivent définir les enjeux et les besoins associés à la reconstruction dans leur milieu, et les principales modalités à mettre en œuvre. Pensons entre autres aux structures et aux fonctions devant permettre d'assurer la coordination et la concertation de nombreux acteurs de champs de compétence et de domaines variés ainsi qu'aux intervenants clés qui seront mis à contribution.

Des besoins pouvant toucher plusieurs éléments des collectivités

La reconstruction à la suite d'un sinistre peut concerner des éléments variés, entre autres :

- les infrastructures (ponts, routes, réseaux d'aqueduc, d'égout, de télécommunication, d'énergie, etc.) ;
- les bâtiments publics et privés (résidences unifamiliales, édifices à logements, hôtels de ville, écoles, centres de la petite enfance, hôpitaux, postes de police, casernes de pompiers, centres sportifs et communautaires, établissements de détention, commerces et centres commerciaux, hôtels, etc.) ;
- les biens culturels et patrimoniaux (musées, salles de spectacle, statues, bâtiments historiques, etc.) ;
- le milieu naturel (rivières, berges, forêts, milieux humides, etc.).

OBJECTIF 5.5

Valider la fonctionnalité des mesures de préparation et en assurer le suivi et la révision périodique

La préparation aux catastrophes est un processus continu et dynamique qui nécessite des efforts constants en vue de l'amélioration des capacités de réponse ou de leur maintien à un niveau adéquat. La planification des mesures sur une base ponctuelle ne saurait suffire à assurer une préparation et une réponse efficaces aux sinistres. Elle doit s'accompagner de mécanismes permettant de valider la fonctionnalité des actions établies et d'en assurer le suivi et la révision périodique. Sans de tels mécanismes, les mesures prévues pourraient s'avérer inefficaces ou comporter des lacunes importantes.

Il convient de s'assurer, sur une base permanente, de la qualité et de la pertinence des mesures de réponse aux catastrophes établies par les divers intervenants.

Plusieurs actions doivent être réalisées dans cette perspective. Parmi elles, les exercices simulant le déploiement de mesures en situation d'urgence s'avèrent incontournables puisqu'ils constituent, en amont des sinistres, l'un des seuls moyens de vérifier le bon fonctionnement des actions planifiées et d'en évaluer les forces et les faiblesses. Pour les intervenants, ils représentent une source d'apprentissage essentielle et permettent, à la lumière des retours d'expérience, d'apporter des correctifs pouvant être déterminants au moment d'une catastrophe. Ces exercices doivent être l'occasion, notamment, de s'assurer de la fonctionnalité des procédures et des procédés établis.

Outre les exercices, la mise à jour et la révision des mesures planifiées doivent être effectuées régulièrement et de façon systématique. En tenant compte de l'objectif 3.3, les personnes auxquelles des tâches sont confiées doivent disposer des connaissances requises ou recevoir une formation appropriée les rendant aptes à les réaliser.

Pour éviter les mauvaises surprises au moment de leur utilisation, il est nécessaire de vérifier régulièrement la bonne condition des installations, des équipements et du matériel requis pour la gestion de ces situations. On doit également s'assurer que l'information relative aux plans, aux mesures qu'ils contiennent, aux mises à jour et aux révisions circule rapidement et de façon structurée, tant au sein des organisations qu'entre celles-ci. Des dispositions assurant la réalisation des mesures prévues et le respect des échéanciers doivent aussi être mises en place.

Dans une optique d'amélioration continue, chaque organisation doit procéder périodiquement à une appréciation de son état de préparation afin d'établir ses forces et ses faiblesses, de déterminer les résultats à atteindre et de mesurer sa progression. Dans le cadre d'une approche globale, cette démarche peut s'intégrer au cycle de gestion de chacune des organisations.



Simulation d'intervention en présence de matières dangereuses, 2010
(Photo : Service de protection contre l'incendie de Sherbrooke)

Par ailleurs, la préparation doit évoluer en fonction des changements observés ou des nouvelles connaissances acquises. Elle doit prendre en compte ou intégrer des éléments tels que :

- les connaissances nouvelles sur les risques existants et la présence de nouveaux risques ;
- les enseignements découlant d'un retour d'expérience ;
- les recommandations émanant d'un rapport d'examen ou d'enquête ;
- les changements de contexte politique, organisationnel ou juridique.

Par la mise en place de mécanismes et de procédures de validation, cet objectif vise à réunir les conditions devant assurer l'efficacité et l'efficience des mesures établies par les divers intervenants en vue d'intervenir lors d'un sinistre et de s'en rétablir par la suite.

À l'échelle du citoyen, cet objectif passe entre autres par la vérification périodique des denrées et des équipements pouvant être utilisés en situation d'urgence. Il concerne également l'établissement d'une planification en cas d'urgence, la réalisation d'exercices dans son milieu familial et la participation aux exercices organisés par sa municipalité ou dans son milieu de travail.



Un besoin auquel aucune organisation ne doit se soustraire

À l'échelle gouvernementale, l'OSCQ, les ORSC et plusieurs ministères et organismes ont mis en place plusieurs moyens qui concourent au présent objectif. L'un d'eux est l'établissement de programmes d'exercices pour valider la pertinence et l'efficacité de plusieurs mesures prévues au PNSC, aux PRSC et dans les plans ministériels.

À l'instar des ministères et organismes gouvernementaux, bon nombre de municipalités réalisent régulièrement des exercices et ont mis en place des mécanismes qui contribuent à l'atteinte de cet objectif. L'établissement de ce type de mesures doit toutefois s'étendre à l'ensemble des municipalités québécoises, que ce soit en propre ou à l'échelle d'un regroupement de municipalités.

Au-delà des instances publiques, les entreprises et les organisations de toute nature se trouvent également directement interpellées et doivent s'assurer de la fonctionnalité des mesures de réponse aux sinistres établies.

Exemples de moyens pouvant être envisagés afin de contribuer à l'atteinte des objectifs de l'orientation 5

ORIENTATION 5 : Renforcer la capacité de réponse aux catastrophes

OBJECTIFS	ACTEURS CONCERNÉS			
	Citoyens	Organisations et entreprises de la société civile	Municipalités locales et régionales Agglomérations	Organisations gouvernementales Réseaux et établissements publics et parapublics*
5.1 Disposer d'une préparation permettant d'intervenir adéquatement lors de toute catastrophe	Établir des procédures d'évacuation et déterminer des points de rassemblement en cas d'évacuation.			
	Disposer d'une trousse de premiers soins.	Développer ou renforcer la préparation générale aux sinistres et celle adaptée aux risques majeurs déterminés.		
	Préparer une trousse d'urgence permettant une autonomie de trois jours.	Établir ou bonifier en continu les diverses planifications, en tirant notamment des enseignements des retours d'expérience (PNSC, PRSC, plans ministériels de sécurité civile, plans municipaux, plans de mesures d'urgence, etc.).		
	Dresser l'inventaire de leurs biens, avec preuves d'achat, photos ou bandes vidéo.			
	Connaître et appliquer les consignes à suivre lors de sinistres.			Soutenir le développement, par les divers acteurs, de mesures de préparation aux sinistres.
5.2 Assurer la continuité des activités des entreprises et des organisations		Établir une démarche permanente visant à assurer, lors de sinistres, la continuité de leurs activités essentielles (plan de continuité des services essentiels, inventaire des biens, plan de relève, etc.).		
				Élaborer un cadre de référence sur le maintien des services essentiels gouvernementaux.
				Poursuivre le développement de la mission « Services essentiels gouvernementaux » du PNSC.
				Soutenir les entreprises québécoises dans la planification de la continuité de leurs activités.
5.3 Prévoir des mesures favorisant un rétablissement rapide et efficace à la suite d'une catastrophe		Mettre en place des structures et adopter des modalités de fonctionnement en vue d'un déploiement coordonné et concerté des mesures de rétablissement entre les intervenants (comités de rétablissement, rôles et responsabilités des acteurs, etc.).		
5.4 Planifier la reconstruction à la suite d'une catastrophe dans la perspective de réduire les risques et d'assurer un développement durable		Prévoir des mécanismes de collaboration pour la planification et la mise en œuvre de la reconstruction.	Adopter des principes qui guideront la reconstruction à la suite d'un sinistre (la reconstruction doit s'inscrire dans une démarche de développement durable et tenir compte de l'ensemble des risques en présence, etc.).	
5.5 Valider la fonctionnalité des mesures de préparation et en assurer le suivi et la révision périodique	Tester, par un exercice, leurs procédures d'évacuation.	Mettre en place un programme d'exercices pour valider la pertinence et l'efficacité des mesures prévues.		
	Réviser l'inventaire de leurs biens.	Implanter des programmes et des procédures afin de systématiser la mise à jour et la révision des mesures de préparation ainsi que le respect des échéanciers prévus.		
	Revoir annuellement le contenu de leur trousse d'urgence et de leur trousse de premiers soins.			Concevoir des outils permettant aux municipalités d'établir l'état de leur préparation aux sinistres et de réaliser des exercices.

*Pour certains moyens envisagés, les établissements publics et parapublics peuvent être associés davantage à des organisations de la société civile. Certains moyens envisagés sont susceptibles de ne concerner que certaines organisations gouvernementales ou certains établissements publics et parapublics.

MISE EN ŒUVRE

La présente politique indique la voie à suivre et établit un cadre d'action en matière de sécurité civile au Québec pour une période de dix ans, soit de 2014 à 2024. L'atteinte des objectifs qu'elle énonce contribuera à accroître notre résilience aux catastrophes. Des enseignements tirés de certains événements ou expériences et l'émergence de divers besoins ou tendances pourraient toutefois justifier, au cours de ces dix années, des modifications au contenu de ce document.

Étant donné les enjeux qui en sont à l'origine, les fondements sur lesquels elle prend appui et les orientations qu'elle propose, cette politique requiert, pour sa mise en œuvre, l'établissement de mesures variées ainsi que des contributions de tous les acteurs et composantes de la société québécoise. La nature des moyens déployés, individuellement et collectivement, variera selon les milieux, les intervenants et leurs réalités en matière de risques et de ressources.

La mise en œuvre de la politique doit avant tout se concrétiser dans la planification courante et la réalisation, à différents niveaux et dans divers contextes, de mesures en sécurité civile. Chacune des actions réalisées doit être établie dans l'esprit de cette politique et constituer un moyen et une contribution à sa mise en œuvre. Ces actions doivent être cohérentes les unes par rapport aux autres et s'inscrire dans une approche globale et intégrée de la sécurité civile.

Une plus grande responsabilisation et un meilleur engagement de tous

Les orientations et les objectifs fixés interpellent une grande diversité d'intervenants. Ils requièrent de tous une plus grande responsabilisation et un meilleur engagement à l'égard des risques et des sinistres. La mise en œuvre de la politique doit notamment conduire à une préoccupation accrue et constante des divers intervenants relativement à ces questions.

À titre de responsable de la sécurité civile au Québec et des orientations en la matière, le MSP, par la voie de la DGSCSI, est appelé à jouer un rôle clé dans la gouvernance de cette politique. Il doit agir comme un catalyseur et faire preuve d'un leadership soutenu et mobilisateur afin d'entraîner dans son sillage tous les autres acteurs de la société québécoise.

La mise en œuvre de la politique est placée sous la responsabilité de l'OSCQ qui veillera, d'ici l'échéance de 2024, à ce que les actions réalisées par les divers acteurs de la société concourent aux objectifs déterminés¹⁴. Pour ce faire, elle élaborera, dès la première année d'entrée en vigueur de la politique, un plan d'action national aligné sur celle-ci et en assurera un suivi régulier. Avant sa mise en œuvre, ce plan sera soumis au CSCQ¹⁴ pour approbation.

Rencontre des représentants des ministères
et organismes membres de l'OSCQ, 2013
(Photo : Ministère de la Sécurité publique)



14. Les principaux mécanismes de coordination et de concertation en sécurité civile, au palier gouvernemental, sont présentés à la page 23 de la présente politique.

Les ministères et organismes gouvernementaux ainsi que les réseaux et les établissements qui leur sont affiliés devront contribuer à l'établissement du plan d'action national, à sa réalisation et à son suivi. En ce qui concerne les régions administratives, cette préoccupation sera soutenue par les ORSC¹⁴ et les différents ministères et organismes qui les composent. Selon les régions et les situations, les conférences administratives régionales pourront également apporter une contribution à la mise en œuvre de cette politique.

En fonction des responsabilités qui leur incombent, les municipalités locales et régionales se trouvent directement concernées par la mise en œuvre de la politique et l'atteinte de ses objectifs. Elles seront, à ce titre, interpellées par l'application de diverses mesures qui découleront du plan d'action national. En effet, outre leur contribution incontournable en matière de connaissance des risques et de prévention, ce sont elles qui, par la force des choses lors de catastrophes, agissent habituellement en première ligne auprès des populations sinistrées. Au-delà du fait qu'elles exercent des compétences en matière de sécurité publique, les instances municipales comptent sur les ressources généralement les plus aptes et les mieux placées pour intervenir rapidement, en vue de sauver des vies ou de limiter les pertes matérielles dues à un événement qui se prolonge dans le temps.

Elles disposent actuellement des moyens leur permettant de contribuer à l'atteinte des objectifs de cette politique et, plus concrètement, d'assurer la sécurité des personnes et des biens sur leurs territoires. Qu'il s'agisse de mesures visant à développer la connaissance des risques, à prévenir les sinistres ou à se préparer à faire face à ces situations, toutes ces actions sont cohérentes avec la présente politique. Les instances municipales sont donc invitées à poursuivre leurs démarches dans cette perspective.

Outre les intervenants gouvernementaux et municipaux, les différentes organisations et entreprises de la société civile doivent également s'employer à établir des mesures qui concourent à l'atteinte des objectifs de la présente politique. Il s'agit, pour plusieurs d'entre elles, d'un besoin dicté non seulement par la nécessité d'agir en bonne entreprise citoyenne, mais aussi et surtout d'assurer, selon les situations, la sécurité de leur personnel, de leurs clientèles et des collectivités environnantes. Il en va également pour elles du besoin de garantir la qualité ou la fiabilité de leurs produits et services, leur prospérité économique et la pérennité de leurs activités. Pour plusieurs organisations et entreprises, la contribution à la mise en œuvre de cette politique relèvera d'une démarche volontaire, mais il n'est pas exclu que les organisations et entreprises responsables de certaines catégories de biens, d'activités ou de services soient éventuellement soumises à des obligations spécifiques relatives à la sécurité civile.

Enfin, la mise en œuvre de cette politique interpelle chacun de nous sur les plans individuel et familial. Il en va de notre responsabilité, en fonction de nos ressources et de nos réalités respectives, de prendre tous les moyens possibles pour mieux connaître les risques présents dans notre environnement et pour déployer des mesures qui permettront de prévenir ou d'atténuer les conséquences des aléas auxquels nous sommes exposés. En ce sens, cette politique doit être abordée comme un moyen de sensibiliser la population. De par les mesures qui seront mises en place à l'échelle municipale et gouvernementale s'adressant directement aux communautés, elle se veut un appel à l'engagement de tous les citoyens québécois en vue de contribuer à la réduction des risques et de se préparer à faire face adéquatement aux sinistres.

Modes de financement des actions

En amont des aspects liés au financement des actions, la sécurité civile, à l'instar du développement durable, requiert avant tout une prise de conscience des enjeux et une intégration de cette préoccupation dans les pratiques courantes des organisations de toute nature. Ainsi, la mise en œuvre et l'efficacité de plusieurs mesures relèvent souvent davantage d'un changement de culture et d'une meilleure intégration des préoccupations liées aux risques et aux sinistres dans la planification, les politiques, les programmes, les processus décisionnels et administratifs ainsi que dans les autres activités courantes des organisations que de questions financières. Cela dit, en conformité avec l'objectif 1.2, toutes les organisations sont invitées à prévoir à leur budget annuel des postes financiers alloués à ces préoccupations et à assurer une récurrence de ce financement.

Le gouvernement du Québec entend appuyer, par divers moyens, la mise en œuvre de la présente politique. Un nouveau *Cadre pour la prévention de sinistres – 2013-2020* a été entériné en juin 2013. Étant accompagné d'investissements pouvant atteindre 96,4 millions de dollars sur sept ans, il prévoit la réalisation de mesures visant l'appréciation, le traitement et la communication des risques. La mise en œuvre de celles-ci, dont plusieurs seront effectuées en collaboration avec les municipalités locales et régionales, contribuera directement à l'atteinte des objectifs de la politique.

D'autres mesures prévues au *Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques*, à l'égard duquel le gouvernement entend consentir d'importants investissements, apporteront une contribution appréciable aux objectifs établis dans la présente politique. Ces mesures permettront à la fois de favoriser l'adaptation de la société québécoise aux changements climatiques et d'améliorer la gestion des risques et des sinistres. Des projets prévoyant le financement du milieu municipal pour la réalisation de certaines actions sont notamment planifiés.

Par ailleurs, toutes les organisations publiques et privées sont invitées à élaborer des projets intégrant le financement de mesures devant contribuer à l'atteinte des objectifs de cette politique.

Mécanismes de suivi

Des mécanismes de suivi et des indicateurs de performance seront établis par l'OSCQ dans le but de suivre l'évolution de la situation, de s'assurer de l'atteinte des cibles fixées et d'évaluer l'efficacité des mesures prises. En fonction des données accessibles et afin de dégager une perspective globale de la mise en œuvre de la politique, ces mécanismes et indicateurs couvriront tant les actions réalisées par les ministères et organismes que celles mises en place par les autres acteurs de la société québécoise.

Un rapport intérimaire de mise en œuvre de la politique sera réalisé à mi-parcours, soit au cours de l'année 2019. Dans le contexte de l'élaboration de celui-ci, il pourrait être jugé opportun de réviser le plan d'action national et de proposer au CSCQ, le cas échéant, des ajouts ou des modifications.

Le rapport final sera produit suivant l'échéance de 2024. Sous la responsabilité de l'OSCQ, ces rapports dresseront un état de la situation pour toutes les sphères de la société – citoyens, organisations et entreprises de la société civile, municipalités, ministères et organismes gouvernementaux de même que les réseaux et les établissements qui leur sont affiliés.

Avant d'être rendus publics, ces rapports seront déposés au CSCQ ainsi qu'aux membres du Comité consultatif en sécurité civile et incendie¹⁵.

15. Le Comité consultatif en sécurité civile et incendie est composé d'une vingtaine de représentants de différentes organisations directement concernées par la sécurité civile et la sécurité incendie, dont plusieurs intervenants provenant du milieu municipal.

CONCLUSION

L'accroissement des risques et des catastrophes observé au cours des dernières décennies place le Québec, comme la plupart des sociétés dans le monde, devant l'énorme défi de mettre en œuvre des mesures qui permettront de préserver la santé et la sécurité de sa population, son bien-être, la qualité de son environnement ainsi que la vitalité sociale et économique de ses collectivités. Pour faire face à cette situation, il importe d'abord de consolider le système québécois de sécurité civile en réunissant les conditions qui favoriseront une plus grande responsabilisation, un meilleur engagement et une concertation accrue de chacun des acteurs de la société québécoise. Ces actions doivent aussi conduire à une optimisation des ressources et au développement d'une vision et d'une approche méthodologique communes parmi les intervenants en sécurité civile.

Ce défi requiert également, pour prendre des décisions éclairées, de consentir des efforts au développement de notre connaissance des risques en vue de mieux comprendre les aléas et les vulnérabilités qui caractérisent le Québec. Cela nécessite notamment l'amélioration de notre expertise et des méthodes d'appréciation des risques de même que la mise en place de moyens qui permettront d'observer les tendances et d'anticiper les menaces futures.

Une autre condition de succès réside dans un plus grand partage d'information entre l'ensemble des acteurs et l'accroissement de leurs compétences. Cela doit se traduire concrètement par une meilleure communication et une plus grande sensibilisation des communautés à l'égard des risques et des catastrophes, par des échanges accrus entre les intervenants et par l'établissement de programmes de formation. La recherche et les innovations, la reconnaissance des bonnes pratiques ainsi que les enseignements tirés des catastrophes et autres actions réalisées en sécurité civile doivent aussi faire partie de nos préoccupations.



(Photo : Luc Lavigueur)

L'importance des enjeux en matière de risques et de sinistres nécessite pour tous les acteurs d'inscrire la prévention au sommet des priorités. La prise en compte des risques en aménagement du territoire de même que dans la réfection ou la construction de nos bâtiments et infrastructures doit être au centre de ces initiatives. C'est le cas également de la réalisation de mesures de réduction des risques à la source, de l'établissement de systèmes de surveillance, d'anticipation, de prévision et d'alerte précoce, ainsi que de l'implantation de programmes d'inspection et d'entretien. Des actions doivent aussi être portées afin d'accroître la résilience des systèmes essentiels et de favoriser l'adaptation de la société aux changements climatiques.

Devant la possibilité qu'une catastrophe survienne à tout moment, la planification de mesures destinées à assurer une réponse adéquate à ces situations et à en minimiser les conséquences est un moyen incontournable pour relever le défi auquel nous devons faire face. Aucun acteur de la société québécoise n'échappe à cette nécessité de se préparer à intervenir lors d'un sinistre et de s'en rétablir.

C'est donc par la réalisation de mesures respectant les fondements établis dans la présente politique et concourant aux orientations et aux objectifs fixés que le Québec réunira les conditions devant lui permettre de relever le défi posé par l'accroissement actuel et projeté des risques et des sinistres. L'atteinte de ce résultat ne pourra toutefois se faire instantanément. La mise en œuvre de cette politique et l'obtention de ses bénéfices se feront inévitablement de façon graduelle tout au long des dix années menant à son échéance en 2024. Chacune des actions réalisées devra ainsi être considérée comme une étape de plus menant vers un milieu de vie plus sécuritaire pour tous les Québécois.

Les résultats escomptés nécessitent le développement d'une plus grande culture de sécurité civile au sein de la société et un meilleur engagement de ses divers acteurs. Ils requièrent le développement d'une approche de gestion des risques misant sur la contribution de tous, l'intégration de ces préoccupations dans les pratiques courantes et une démarche d'amélioration continue.

La Politique québécoise de sécurité civile 2014-2024 constitue un appel à une prise de conscience individuelle et collective sur les risques présents dans notre environnement et sur les conséquences potentielles des catastrophes. Elle met en évidence la nécessité d'améliorer les moyens qui nous permettront de mieux gérer les risques et de répondre efficacement aux sinistres. Elle illustre notamment l'importance de renforcer tous les maillons de la chaîne, à partir du citoyen, et de développer les moyens et l'autonomie de tous les acteurs. Par sa mise en œuvre et l'atteinte de ses objectifs, cette politique permettra d'accroître la résilience de la société québécoise aux catastrophes.

Au-delà de ce but ultime, son adoption vient consolider la position du Québec à l'échelle canadienne, comme leader en matière de gestion des risques et des sinistres. Elle constitue également une réponse concrète à l'appel de l'ONU visant la mise en place par tous les États de mesures destinées à accroître la résilience des collectivités et à réduire la fréquence et les conséquences des catastrophes. Cette politique inscrit donc le Québec dans ce courant mondial auquel plusieurs pays souscrivent.

Par le but et les objectifs qu'elle poursuit et les horizons qu'elle couvre, cette politique apportera une contribution importante à plusieurs autres initiatives, stratégies et politiques du gouvernement dans différents domaines. Les mesures mises en œuvre dans le cadre de la présente politique devront notamment être concordantes et apporter un soutien direct à l'atteinte d'un développement durable et aux efforts visant l'adaptation du Québec aux changements climatiques. Elles sont aussi susceptibles de contribuer à d'autres cibles comme l'amélioration de la prévention en santé, la protection de la diversité biologique, la réduction de la pauvreté, la protection de notre environnement et de nos ressources, la prospérité économique, le développement de la recherche et des innovations ainsi que la pérennité de nos investissements passés, présents et futurs.



Parc du Bassin, Ville de Saguenay
(Photo : Promotion Saguenay inc.)

Actif clé : Élément ou ensemble d'éléments d'une collectivité qui, d'un point de vue social, économique ou environnemental a une valeur particulière, constitue un atout, un attrait ou un symbole reconnu ou a une importance stratégique pour le milieu.

Aléa : Phénomène, manifestation physique ou activité humaine susceptible d'occasionner des pertes en vies humaines ou des blessures, des dommages aux biens, des perturbations sociales et économiques ou une dégradation de l'environnement (chaque aléa est entre autres caractérisé en un point donné par une probabilité d'occurrence et une intensité données).

Catastrophe (sinistre) : Événement qui cause de graves préjudices aux personnes ou d'importants dommages aux biens et exige de la collectivité affectée des mesures inhabituelles.

Conséquence : Atteinte ou dommage porté aux populations, aux biens et aux autres éléments d'un milieu touché par la manifestation d'un aléa.

Développement durable : Développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

Élément exposé : Élément tangible ou intangible d'un milieu, susceptible d'être affecté par un aléa naturel ou anthropique et de subir des préjudices ou des dommages.

Facteur de vulnérabilité : Caractéristique sociale, économique, physique (matérielle) ou naturelle susceptible de rendre une collectivité ou un élément exposé plus vulnérable à la manifestation d'un ou de plusieurs aléas.

Intervention : Ensemble des mesures prises immédiatement avant, pendant ou immédiatement après un sinistre pour protéger les personnes, assurer leurs besoins essentiels et sauvegarder les biens et l'environnement.

Préparation : Ensemble des activités et des mesures destinées à renforcer les capacités de réponse aux sinistres.

Prévention : Ensemble des mesures établies sur une base permanente qui concourent à éliminer les risques, à réduire les probabilités d'occurrence des aléas ou à atténuer leurs effets potentiels.

Probabilité d'occurrence : Degré de vraisemblance associé à la manifestation d'un aléa d'une intensité donnée (la probabilité d'occurrence peut s'exprimer de façon qualitative ou quantitative).

Résilience : Aptitude d'un système, d'une collectivité ou d'une société potentiellement exposé à des aléas à s'adapter, en résistant ou en changeant, en vue d'établir et de maintenir des structures et un niveau de fonctionnement acceptables.

Rétablissement : Ensemble des décisions et des actions prises à la suite d'un sinistre pour restaurer les conditions sociales, économiques, physiques et environnementales de la collectivité et réduire les risques.

Risque : Combinaison de la probabilité d'occurrence d'un aléa et des conséquences pouvant en résulter sur les éléments vulnérables d'un milieu donné.

Risque de sinistre : Risque dont la matérialisation est susceptible d'entraîner un sinistre.

Sécurité civile : Ensemble des actions et des moyens mis en place à tous les niveaux de la société dans le but de connaître les risques, d'éliminer ou de réduire les probabilités d'occurrence des aléas, d'atténuer leurs effets potentiels ou, pendant et après un sinistre, de limiter les conséquences néfastes sur le milieu.

Système essentiel : Système assurant la production ou la fourniture des services ou des ressources nécessaires à la vie et au fonctionnement des collectivités.

Vulnérabilité : Condition résultant de facteurs physiques, sociaux, économiques ou environnementaux qui prédispose les éléments exposés à la manifestation d'un aléa à subir des préjudices ou des dommages.

I – Exemples de moyens actuellement en place contribuant à l'atteinte des cinq orientations*

Orientations	Organisations et entreprises de la société civile	Municipalités locales et régionales Agglomérations	Organisations gouvernementales Réseaux et établissements publics et parapublics
1 Consolider le système québécois de sécurité civile	Association de sécurité civile du Québec.		
	Conseil pour la réduction des accidents industriels majeurs.		
	Comités de concertation avec le milieu industriel, notamment sous la forme de CMMI (plus d'une vingtaine depuis 1995).		
	Réseau d'échange en continuité des opérations du Québec (RECO-Québec).	OMSC (depuis les années 1990).	CSCQ (1988), OSCQ et ORSC (1990).
	Regroupement des organismes humanitaires et communautaires pour les mesures d'urgence à Montréal.	Projet-pilote de coopération interrégionale réunissant les MRC de La Matapédia, de La Mitis et de La Matanie et visant l'amélioration des capacités d'intervention.	Documents de référence <i>Concepts de base en sécurité civile</i> , <i>Approche et principes en sécurité civile</i> et <i>Gestion des risques en sécurité civile</i> .
		Politique municipale de sécurité civile – villes de Montréal, de Belœil et de Lévis.	Loi sur la sécurité civile (2001).
			Loi sur la sécurité incendie (2000) et orientations du ministre de la Sécurité publique en la matière (2001).
	<i>Cadre de coordination de site de sinistre</i> .		
	<i>Trousse d'information pour le coordonnateur municipal de la sécurité civile</i> .		
2 Améliorer la connaissance des risques	Développement des connaissances sur les risques associés, entre autres : ■ à l'incendie ; ■ aux glissements de terrain ; ■ aux inondations en eau libre ; ■ à l'érosion côtière ; ■ aux ruptures de barrage.		
	<i>Guide de gestion des risques d'accidents industriels majeurs</i> – Conseil pour la réduction des accidents industriels majeurs.	Schémas de couverture de risques en sécurité incendie (MRC et municipalités).	Cadre pour la prévention de sinistres.
		Démarche d'identification des risques présents et futurs – Ville de Victoriaville.	Cartographie de zones inondables en eau libre, d'érosion côtière et de glissements de terrain.
			Données statistiques en matière de sécurité incendie.
	3 Accroître le partage d'information et le développement des compétences	Diffusion en ligne d'information relative à la sécurité civile et à la sécurité incendie.	
Consortium Ouranos.			
Formation du personnel en matière de sécurité civile, par exemple : ■ Mise en place d'un programme de formation – OMSC de Trois-Rivières ; Ville de Sept-Îles ; Ville de Belœil ; ■ Programme de formation dans les ministères et organismes gouvernementaux.			
Campagnes de communication, par exemple : ■ Campagnes de communication des risques industriels – CMMI de Varennes ; Aluminerie Alcoa de Baie-Comeau et MRC de Manicouagan ; Arrondissement de Saint-Laurent à Montréal ; Gentilly II ; ■ Campagnes de sensibilisation et d'éducation du public en matière de sécurité civile à l'échelle nationale et municipale.			
Programme de certification des professionnels en sécurité civile.			Semaine de la prévention des incendies et Semaine de la sécurité civile.
			Revue <i>Inter-Action</i> (regroupe <i>Hors-Feu</i> et <i>Résilience</i>).
			Colloque annuel sur la sécurité civile et incendie.
			COG.
			Agrément des activités de formation.
			G.O.LOC.
		Mise en ligne du site Urgence Québec.	

Orientations	Organisations et entreprises de la société civile	Municipalités locales et régionales Agglomérations	Organisations gouvernementales Réseaux et établissements publics et parapublics
4 Recourir en priorité à la prévention	Centres d'urgence 9-1-1.		
	Mesures visant la réduction des risques à la source, par exemple : ■ Prélèvement de la forêt à proximité de la zone urbaine – Ville de Chibougamau ; ■ Modification des installations de production de l'entreprise KRONOS Canada inc. pour accroître la sécurité de son personnel et de la population et réduire les répercussions en cas de fuite de substances dangereuses.		
		Mécanismes de surveillance, par exemple : ■ Programme de suivi et de prévention des risques associés aux zones exposées aux mouvements de sol – Arrondissement de La Baie à Saguenay ; ■ Système informatisé de gestion des niveaux d'eau – Ville de Sainte-Marie.	Règlement sur la sécurité dans les édifices publics (1976), Code de construction du Québec (1984) et autres normes visant la conception, la construction ou la restauration de bâtiments et d'infrastructures plus résistants aux aléas.
		Implantation d'un système d'alerte à la population, par exemple les initiatives suivantes : ■ Système d'alerte des citoyens lors d'une situation d'urgence – Ville de Mont-Saint-Hilaire ; ■ Service d'avis à la communauté (agglomération de Montréal).	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (1979) et orientations régissant l'aménagement du territoire dans les zones exposées à divers aléas (depuis 1994).
		Schémas d'aménagement et de développement du territoire et règlements de contrôle intérimaire au palier régional ; plans et règlements d'urbanisme au palier local. Localisation des chalets en Haute-Mauricie à l'aide de coordonnées GPS – Ville de La Tuque.	<i>Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques 2013-2020</i> <i>Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques.</i> Projet « Vigilance ».
5 Renforcer la capacité de réponse aux catastrophes	Planification et amélioration de l'état de leur préparation, par exemple : ■ PNSC et PRSC qui en découlent ; ■ Plans ministériels de sécurité civile ; ■ Planification de la sécurité civile à l'échelle municipale ;		
		■ Plan de mesures d'urgence en milieu scolaire à la Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles ; ■ Registre pour l'évacuation des personnes handicapées sinistrées – Ville d'Alma ; ■ Arrimage des plans d'urgence entre les industries et la Ville – CMMI de Salaberry-de-Valleyfield.	
	Planification spécifique à la gestion de certains aléas, par exemple : ■ <i>Plan de mesures d'urgence nucléaire externe de Gentilly</i> ; ■ <i>Plan gouvernemental en cas d'inondations</i> ; ■ <i>Plan d'intervention en cas de rupture de barrages sur la rivière du Lièvre</i> – Ville de Gatineau ;		
		■ Planification des services essentiels à maintenir en cas de pandémie d'influenza ; ■ <i>Plan gouvernemental en cas de conditions climatiques extrêmes</i> ; ■ <i>Plan directeur d'intervention en matière d'érosion des berges</i> – Îles-de-la-Madeleine.	
	Exercices, par exemple : ■ Exercice de la Grande Secousse à Charlevoix – partenariat entre plusieurs organisations (2013) ; ■ Simulation d'attaque terroriste à Montréal – Agence de la santé de Montréal (2013) ; ■ Test de sirènes dans l'est de Montréal, Agglomération de Montréal et compagnies participantes (2012) ;		
	■ Simulation en cas d'accident industriel majeur – <i>Opération Panache</i> Cambior inc. Mine Doyon (2004) ; Ville de Lévis et Raffinerie Jean-Gaulin – Ultramar Itée (2005) ; Stablex Canada inc., Ville de Blainville et leurs partenaires (2006) ; CMMI de la Ville de Varennes (2007) ; ■ Simulation d'un accident à un passage à niveau mettant en cause un autobus scolaire – Association du transport écolier du Québec, secteur Matapédia–Matane (2005) ; ■ Simulation de sinistre – <i>Concerto 2003</i> (Gouvernement du Québec et ses partenaires).		
		<i>Guide pour l'élaboration d'un programme d'exercice à l'intention des intervenants municipaux</i> – Centre de sécurité civile de Montréal.	<i>Guide Pour planifier la réponse au sinistre – Guide à l'intention des municipalités pour l'élaboration d'un plan de mesures d'urgence en cas de sinistre.</i> Documentation de soutien aux entreprises québécoises en matière de continuité des opérations. <i>Guide des opérations à l'intention des services de sécurité incendie.</i> Programmes généraux et spécifiques d'aide financière lors de sinistres réels ou imminents.

* Ces exemples de moyens sont extraits du site Internet du MSP. Certains y ont été diffusés à la demande des municipalités. D'autres proviennent de la liste des lauréats des années 2005 à 2012 du Mérite québécois de la sécurité civile.

II – Dix points essentiels retenus par l’Organisation des Nations Unies pour accroître la résilience des collectivités aux catastrophes

Dix points essentiels pour le développement de collectivités résilientes sont identifiés par l’ONU. À la fin de chacun de ces points essentiels, la ou les actions prioritaires établies au Cadre d’action de Hyogo (CAH) pouvant y être associées sont décrites. De même, les principales orientations de la présente politique qui concourent à la réalisation de ces points essentiels sont aussi précisées.

1. Cadres institutionnel et administratif

Mettre en place une organisation et une coordination, basées sur la participation de groupes de citoyens et de la société civile, permettant de connaître et de réduire les risques de catastrophe. Développer des alliances locales. S’assurer que tous les services ou unités de l’organisation comprennent leur rôle et leurs responsabilités en matière de gestion des risques de catastrophe.

[PRIORITÉ 1 du CAH/ORIENTATION 1 de la politique]

2. Financement et ressources

Allouer un budget à la gestion des risques de catastrophe et offrir des incitatifs pour les propriétaires de maisons, les familles à faible revenu, les communautés, les entreprises et le secteur public afin qu’ils investissent dans des mesures de réduction des risques de catastrophe.

[PRIORITÉS 1 et 4 du CAH/ORIENTATION 1 de la politique]

3. Appréciation des risques dans une perspective multialéas – Connaissance des risques

Maintenir des données à jour sur les aléas et les vulnérabilités, faire l’appréciation des risques et utiliser les résultats comme base pour la planification et les décisions relatives au développement urbain. S’assurer que cette information et les planifications visant à accroître la résilience de la collectivité sont facilement accessibles au grand public et font l’objet d’échanges importants avec lui.

[PRIORITÉS 2, 3 et 4 du CAH/ORIENTATIONS 2, 3 et 4 de la politique]

4. Protection, mise à niveau et résilience des infrastructures

Soutenir le développement d’infrastructures essentielles, les entretenir et, au besoin, les mettre à niveau, de manière à ce qu’elles permettent de réduire les risques et de s’adapter aux changements climatiques (réseaux d’égouts conçus pour éviter les inondations, etc.).

[PRIORITÉ 4 du CAH/ORIENTATIONS 2 et 4 de la politique]

5. Protection des installations vitales : éducation et santé

Évaluer la sécurité des établissements d’enseignement et de santé, et, au besoin, procéder à leur mise à niveau.

[PRIORITÉS 2, 4 et 5 du CAH/ORIENTATIONS 2 et 4 de la politique]

6. Réglementations en matière de construction et d’aménagement du territoire

En tenant compte des risques en présence et des actions dont la mise en œuvre est réaliste, établir et faire respecter les réglementations en matière de construction et d’aménagement du territoire. Désigner, à l’intention des citoyens à faible revenu, des terrains qui permettent un développement sécuritaire.

[PRIORITÉ 4 du CAH/ORIENTATIONS 1, 2 et 4 de la politique]

7. Formation, éducation et sensibilisation du public

S'assurer de la mise en place de programmes de sensibilisation du public et de formation sur la gestion des risques de catastrophe dans les écoles ainsi qu'au sein des communautés locales.

[PRIORITÉS 1, 3 et 5 du CAH/ORIENTATIONS 1 et 3 de la politique]

8. Protection environnementale et renforcement des écosystèmes

Afin d'atténuer les inondations, les tempêtes et autres aléas auxquels la collectivité peut être exposée, protéger les écosystèmes et les zones qui assurent une protection naturelle contre ces phénomènes. S'adapter aux changements climatiques par la mise en place de bonnes pratiques de gestion des risques.

[PRIORITÉ 4 du CAH/ORIENTATIONS 2, 4 et 5 de la politique]

9. Préparation, alerte précoce et réponse efficaces

Mettre en place, au sein de la collectivité, des systèmes d'alerte précoce, développer des capacités de réponse aux catastrophes et organiser de façon régulière des exercices visant l'amélioration de la préparation de la population.

[PRIORITÉS 2 et 5 du CAH/ORIENTATIONS 3, 4 et 5 de la politique]

10. Rétablissement et reconstruction des communautés

À la suite d'une catastrophe, s'assurer que les besoins des sinistrés sont au centre des efforts visant le rétablissement. Dans cette perspective, établir et mettre en place des mesures qui permettent le soutien des sinistrés et des organisations du milieu incluant, notamment, la reconstruction des maisons et des moyens de subsistance.

[PRIORITÉS 4 et 5 du CAH/ORIENTATIONS 4 et 5 de la politique]

Traduction libre de l'anglais.

Ces dix points essentiels s'inscrivent dans le cadre de la campagne mondiale *Pour des villes résilientes – Ma ville se prépare!* lancée en 2010 par le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes¹⁶. Ayant pour but de mobiliser et de susciter l'engagement, cette campagne vise à encourager les collectivités à faire de la résilience aux catastrophes et aux changements climatiques une priorité. Elle embrasse d'ores et déjà un réseau international grandissant de villes et de municipalités, toutes fondamentalement différentes les unes des autres selon leur taille, leurs caractéristiques, les risques en présence et leur emplacement géographique. Malgré leurs différences, ces collectivités s'entraident et apprennent les unes des autres, améliorent leurs connaissances et échangent leurs compétences et leurs bonnes pratiques en vue d'accroître leur résilience aux catastrophes.

Toutes les collectivités qui souhaitent participer à cette campagne sont encouragées à s'y inscrire. Pour en savoir davantage, nous vous invitons à consulter le site www.unisdr.org/campaign.

16. En 1999, l'ONU a adopté la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC). Au même moment, elle a créé le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (*The United Nations Office for disaster risk reduction – UNISDR*), lequel est chargé d'assurer la mise en œuvre de la SIPC. Le CAH représente un élément clé de la SIPC. Le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes coordonne sa mise en œuvre.

III – Les 5 orientations et les 25 objectifs de la Politique québécoise de sécurité civile 2014-2024

ORIENTATION 1 : CONSOLIDER LE SYSTÈME QUÉBÉCOIS DE SÉCURITÉ CIVILE				
1.1 Responsabiliser tous les acteurs de la société à l'égard des risques et des catastrophes et susciter leur engagement	1.2 Mobiliser les ressources requises pour la gestion des risques et des catastrophes et en optimiser l'utilisation	1.3 Améliorer la coordination et la concertation des intervenants en sécurité civile	1.4 Intégrer les préoccupations relatives aux risques et aux catastrophes dans les politiques, les programmes ainsi que dans la gestion courante des organisations	1.5 Favoriser le développement d'une vision de la sécurité civile et d'une approche méthodologique communes
ORIENTATION 2 : AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DES RISQUES				
2.1 Documenter les circonstances et les conséquences des catastrophes et constituer des historiques des événements passés	2.2 Développer la connaissance des aléas auxquels le Québec est exposé	2.3 Déterminer, en tenant compte des aléas identifiés, les principaux éléments exposés et leur vulnérabilité	2.4 Établir les enjeux sociétaux associés aux risques émergents et à leur évolution	2.5 Développer l'expertise et les méthodes d'appréciation des risques
ORIENTATION 3 : ACCROÎTRE LE PARTAGE D'INFORMATION ET LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES				
3.1 Accroître la communication avec les communautés sur les risques, les mesures prises pour en assurer la gestion et les consignes à suivre lors des catastrophes	3.2 Consolider et mettre en réseau les systèmes d'information et de veille stratégique	3.3 Développer le savoir et les compétences de tous les intervenants en sécurité civile	3.4 Intensifier la recherche et le développement liés à la gestion des risques et des catastrophes et promouvoir l'innovation	3.5 Reconnaître et diffuser les bonnes pratiques, réaliser des retours d'expérience et en tirer les enseignements appropriés
ORIENTATION 4 : RECOURIR EN PRIORITÉ À LA PRÉVENTION				
4.1 Assurer un aménagement et un développement durables du territoire tenant compte des risques présents ou potentiels	4.2 Établir des systèmes de surveillance, d'anticipation, de prévision et d'alerte précoce	4.3 Réduire les risques à la source et développer les programmes d'inspection et d'entretien	4.4 Accroître la résilience des systèmes essentiels et protéger les actifs clés des collectivités	4.5 Réduire la vulnérabilité aux aléas dont la fréquence et l'intensité sont susceptibles de s'accroître sous l'effet des changements climatiques
ORIENTATION 5 : RENFORCER LA CAPACITÉ DE RÉPONSE AUX CATASTROPHES				
5.1 Disposer d'une préparation permettant d'intervenir adéquatement lors de toute catastrophe	5.2 Assurer la continuité des activités des entreprises et des organisations	5.3 Prévoir des mesures favorisant un rétablissement rapide et efficace à la suite d'une catastrophe	5.4 Planifier la reconstruction à la suite d'une catastrophe dans la perspective de réduire les risques et d'assurer un développement durable	5.5 Valider la fonctionnalité des mesures de préparation et en assurer le suivi et la révision périodique

