

Mémoire sur le Projet de loi n° 50 - Loi édictant la Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres et modifiant diverses dispositions relatives notamment aux centres de communications d'urgence et à la protection contre les incendies de forêt

21 mars 2024

Pourquoi un mémoire?

Le dépôt du Projet de loi n° 50 constitue une excellente occasion pour clarifier le positionnement du RIISQ concernant la sécurité civile. Ce mémoire permettra de faire le point sur les enjeux cruciaux auxquels la société québécoise doit faire face, notamment, quant aux effets désastreux des changements climatiques.

Le RIISQ est-il une instance de sécurité civile?

Le RIISQ est d'abord une instance de recherche qui regroupe des chercheurs des 18 universités du Québec intéressés aux interrelations systémiques de l'inondation. Autrement dit, il est centré sur les inondations elles-mêmes, mais en interface avec tous les phénomènes qui entourent les inondations, tant au niveau de la nature que du construit humain.

Il recoupe donc des éléments qui constituent la sécurité civile, mais les dépasse largement tant en amont des activités de sécurité civile, qu'en aval, après que ces activités ont cessé.

Il appert donc que le RIISQ ne fait pas de la sécurité civile comme telle, mais éclaire l'ensemble des phénomènes humains et naturels traités en sécurité civile, mais aussi dans d'autres domaines.

Le RIISQ est une instance contributive à la résilience, un concept bien plus large que celui de la sécurité civile.

Le RIISQ insiste justement sur la contribution de son réseau au renforcement de la résilience :

« Le RIISQ, financé par les Fonds de recherche du Québec (FRQ), a été mis en place en 2019. Il s'agit d'une plateforme d'échanges et d'intégration qui regroupe des intervenants gouvernementaux, des partenaires socio-économiques, ainsi que des équipes de recherche des domaines social, technologique, médical, économique et politique, afin d'améliorer la capacité du Québec à se préparer aux inondations et à s'en protéger. Le RIISQ vise à contribuer à la réduction des risques d'inondations et

de leurs conséquences en facilitant la résilience des organisations, des communautés et des individus vulnérables, et en favorisant les maillages entre la société civile et les universités, tout en faisant appel aux nouvelles connaissances scientifiques afin d'élaborer des solutions concrètes et durables. » (Philippe Gachon)

Le RIISQ est arrimé à au moins six ministères du Québec, lesquels correspondent à autant de domaines de la gouvernance publique :

- La sécurité publique, laquelle inclut la sécurité civile
- L'environnement et la lutte aux changements climatiques, ce qui ajoute cette dimension climatique aux inondations
- Les ressources naturelles
- Les affaires municipales et l'habitation, ce qui lie le RIISQ au Plan de protection du territoire face aux inondations (PPTFI) qui est le fruit de la concertation des quatre ministères nommés ici
- La santé et les services sociaux
- L'éducation et l'enseignement supérieur

Le ministère de la Sécurité publique régit les activités de sécurité civile au Québec, tant au niveau central que local où ses bureaux régionaux soutiennent les municipalités dans leur mandat de sécurité civile.

Les municipalités sont autonomes dans leur mandat de sécurité civile, mais peuvent s'allier à tout partenaire pertinent pour exercer leurs fonctions. Elles peuvent le faire notamment avec des universités, tant en matière de recherche que de conseil sur des projets particuliers voire sur des services à la collectivité (ex., développement de la culture du risque, et transfert des connaissances).

C'est ici que le RIISQ s'insère : il propose un partenariat avec les municipalités afin que les objets de ses travaux de recherche répondent à des besoins qui se vivent sur leur territoire. Pour pouvoir rejoindre les municipalités du Québec, le RIISQ doit compter sur ses chercheurs universitaires régionaux pour fédérer les municipalités et partenaires de leur territoire aptes à leur fournir des objets de recherche pertinents à leurs priorités.

Le point névralgique de cette collaboration se situe au niveau des connaissances pertinentes que le RIISQ peut partager avec les partenaires locaux. Afin que le RIISQ puisse jouer ce rôle, il a besoin de la matière première qui est issue des événements catastrophiques qui les ont affectés. Ainsi les retours d'expérience au niveau local à la suite d'une inondation ou d'un désastre associé (ex., glissement de terrain) contiennent la matière première brute qui permet d'identifier des problèmes ou des besoins et de consolider les éléments d'une base de données sur les événements qui pourra faire vivre un observatoire des inondations au service de toute la collectivité, tant au niveau universitaire (formation et recherche), que de gouvernance (à tous les niveaux).

L'approche systémique du RIISQ

Même s'il concentre ses activités entourant les inondations, le RIISQ ne peut pas les dissocier d'autres aléas hydrométéorologiques et géologiques (effets dominos). Si on ajoute les infrastructures stratégiques, les services essentiels et les actifs clés, le RIISQ ratisse très large (interdépendance, interconnexion, point de bascule, effets en cascade). Mais il y a plus, notamment toute la dimension relative aux enjeux biopsychosociaux et socio-environnementaux, sur lesquels le RIISQ travaille.

Le RIISQ doit être cette voix qui rappelle au gouvernement l'importance de créer un vaste répertoire de données/métadonnées et de suivi des aléas et des conséquences des désastres, lequel devrait constituer la seule plateforme gouvernementale (instance apolitique non rattachée à un ministère) recoupant toutes les informations nécessaires pour faire de la vraie « sécurité civile ». Ceci devient essentiel alors que les risques climatiques augmentent dans le contexte des bouleversements climatiques et socioéconomiques, et deviennent de plus en plus systémiques sur le territoire.

Cela pourrait enfin permettre d'agir dans l'esprit de la « proaction » pour nous sortir de la sécurité civile de type « réaction », très centrée sur ce qui s'est passé, plutôt que ce qui RISQUE DE SE PASSER. Cette plateforme, voire ce vaste atlas, devrait comporter des niveaux d'accès pour suggérer un classement initial et une gestion intégrée des données et informations disponibles.

Le premier niveau ressemble à ce que fait déjà le MSP; c'est celui des informations essentielles pour permettre à tous les acteurs de la société de s'inscrire dans une démarche, laquelle devrait être normative (ISO 31000) et à certains égards, prescriptive.

Vient ensuite le second niveau, recoupant des informations permettant d'entretenir la mémoire collective, tel un vaste « HALL OF FAME » n'offrant pas que des résumés épurés, mais un accès large à tout ce qui est rattaché à une catastrophe. Pensons ici aux bilans, enquêtes, jugements, photographies, vidéos, articles, balados, enregistrements audios, documentaires, entrevues, bref tout, dans l'optique des générations futures. À cela s'ajouteraient les informations concernant les activités, initiatives, mesures (4 dimensions de la sécurité civile), privées, publiques, institutionnelles aux bénéficiés des autres (donner au suivant).

Le dernier niveau est proprement dit scientifique et académique. C'est le niveau où les informations sont colligées, donc rassemblées, mais non pas assemblées comme dans le cas des deux premiers. C'est ce niveau qui doit alimenter le RIISQ et ses membres, mais aussi toutes les autres institutions du « savoir », y compris les chercheurs œuvrant en toile de fond d'émissions, documentaires, reportages ou articles destinés à offrir des informations à caractère scientifique pour un public plus avisé (et contribuer à contrer la désinformation ou désinformation).

L'élément central de ce mémoire du RIISQ, interpelle le gouvernement pour qu'il crée cette entité dont le mandat serait d'élaborer cette vaste plateforme « intersectorielle ».

Les instances régionales autour desquelles le RIISQ s'arrimera devront travailler en étroite collaboration avec les bureaux de projets sur les inondations mis sur pied par le MAMH. Ainsi la boucle sera réalisée entre le niveau local et le niveau provincial, grâce au nécessaire partenariat avec les chercheurs universitaires, lesquels sont les plus aptes à produire et diffuser du savoir utile à tous les niveaux afin de mieux conjurer les effets désastreux et pervers des inondations et de leurs désastres associés.

Ainsi le lien crucial qui unit le RIISQ et la sécurité civile se situe au niveau de la science, dans la portion du processus de sécurité civile qui touche l'identification et l'analyse des risques. On sait que devant tout désastre, même prévisible, il y a deux éléments perturbateurs : la surprise et l'incertitude. La science permet d'atténuer les effets chaotiques de la surprise et les effets insécurisants de l'incertitude, en les quantifiant ou en les réduisant dans une certaine mesure. Elle aide à réduire l'anxiété des acteurs et des décideurs quant aux mesures à prendre pour conjurer une inondation catastrophique, sauver la vie des personnes et réduire les conséquences biopsychosociales sur elles. Qui plus est, elle permet de proposer des solutions de mitigation durables et respectueuses de l'environnement et de la biodiversité.

Comment la diffusion des connaissances peut-elle se faire pour rejoindre les préoccupations en sécurité civile?

Il y a trois conditions incontournables pour arriver à livrer le savoir le plus évolué possible :

- 1- Une approche systémique basée sur un cadre universel.

C'est sur ce terrain que le RIISQ rejoint la sécurité civile, mais cette fois par le biais des Nations unies qui fournissent par le [cadre de Sendai](#) les axes de recherche et d'intervention qui permettent de susciter ou choisir les projets de recherche les plus pertinents par rapport à la réduction des risques de catastrophes. En ce sens le RIISQ est même cité en exemple dans le Bilan mondial sur la réduction des risques de catastrophe 2022 - Notre monde en danger : Transformer la gouvernance pour un avenir résilient¹ :

« Au Canada, le Réseau inondations intersectoriel du Québec présente des données de modélisation et facilite aussi explicitement une formation conjointe entre membres pour promouvoir une vision systémique et intersectorielle, impliquant les universités et divers partenaires et secteurs socio-économiques. » (Chapitre 10, GAR 2022, p 206).

¹ Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe (2022). Bilan mondial sur la réduction des risques de catastrophe 2022 – Notre monde en danger : Transformer la gouvernance pour un avenir résilient. Genève. ISBN : 9789212320281

2- Une base de données mise à jour en continu

Le RIISQ doit mettre sur pied une base de données géoréférencées susceptibles de relier les acteurs en sécurité civile au savoir le plus à jour en matière d'inondations et de risques associés, non seulement au Québec et au Canada, mais sur toute la planète.

3- Une accessibilité aux connaissances utiles conviviale et crédible.

Lorsqu'on est acteur en sécurité civile, on n'a pas le temps ni le loisir de chercher longtemps et péniblement; il faut pouvoir accéder rapidement et sans ambages à toutes les données ou informations pertinentes pour prendre les meilleures décisions possibles. Il y a donc nécessité de devoir s'appuyer sur des réalisations existantes pour éviter les duplications inutiles et assurer la concordance des meilleurs contenus possibles des connaissances disponibles soit in situ, soit en référence.

Comment le Projet de loi n° 50 permet-il au RIISQ de mieux contribuer à l'effort collectif?

Le projet de loi clarifie quel est le champ de la sécurité civile en la définissant à l'article 1 : « ...la sécurité civile s'entend de l'ensemble des mesures planifiées et mises en place pour connaître les risques de sinistre, pour prévenir les sinistres et pour préparer la réponse à ceux-ci et de l'ensemble des mesures d'intervention et de rétablissement déployées pour répondre aux sinistres afin d'en limiter les conséquences. »

Il est clair que le champ de la sécurité civile est centré autour de la perspective des sinistres en incluant toutes les actions nécessaires pour les prévenir, s'y préparer, y intervenir et assurer le rétablissement.

Il faut donc comprendre du Projet de loi qu'il définit ce que l'État entend faire pour la gouvernance entourant toute catastrophe possible ou réelle. Le Projet de loi ne couvre pas la globalité des intentions du cadre de Sendai, mais nous percevons que le gouvernement par l'ensemble des ministères cités plus haut et leurs actions situent mieux le gouvernement dans l'esprit du cadre de Sendai, tout comme nous nous y retrouvons dans le cadre de notre collaboration avec ceux-ci.

Il n'en demeure pas moins que des arrimages entre les responsabilités du MSP et celles des autres ministères devraient être plus explicites, notamment :

- Tout le contexte de l'aménagement du territoire en tant qu'il relève des municipalités devrait mieux habiliter celles-ci à jouer leur rôle de gestion des actifs naturels et bâtis

sur leur territoire sans devoir être contraints à des compromis fâcheux créés par la fiscalité municipale basée à peu près exclusivement sur les taxes foncières.

- Malgré les efforts apparents dans le Projet de loi pour mieux habiliter les municipalités à protéger leurs citoyens en cas de catastrophe, il subsiste le maintien d'une iniquité entre les citoyens du Québec selon qu'ils vivent dans une grande ville ou dans une petite municipalité. Les plus petites municipalités ne jouissent pas de la masse critique de ressources correspondant à l'exercice de leurs responsabilités en sécurité civile comme les grandes. Il s'ensuit des problèmes majeurs de gouvernance locale qui taxent les élus, les intervenants et la population, tous mal appuyés sur des ressources suffisantes. L'exercice local des responsabilités en sécurité civile devrait être basé sur des normes minimales de ressources. Lorsqu'une entité municipale de petite taille n'en a pas les moyens, elle devrait être obligée de s'associer à d'autres autorités locales ou régionales, à sa MRC ou à tout regroupement pertinent selon le partage de risques communs. Avoir les moyens, c'est de pouvoir disposer des ressources humaines, matérielles et financières pour remplir adéquatement les obligations de la loi en matière de sécurité civile.
- L'impression que le rétablissement se termine avec la fin du remboursement des réclamations par les personnes ou entités sinistrées semble occulter les conséquences graves qui subsistent chez les citoyens et les entreprises, surtout au niveau de la désorganisation sociale, de l'appauvrissement, du stress post-traumatique et de tout effet délétère qui peut se prolonger plusieurs années après la catastrophe. Même, on peut noter que le Projet de loi ne semble pas se préoccuper dans le processus de rétablissement de l'attitude des intervenants auprès des personnes sinistrées. Nos recherches nous permettent de mettre en lumière ces lacunes et le RIISQ s'inquiète de la faible sensibilité gouvernementale à cet égard.
- Afin de prescrire des manières de faire qui favorisent non seulement la gestion intégrée des risques en sécurité civile, mais le renforcement de la résilience des organisations, des communautés et des individus, un cadre normatif devrait s'inscrire dans ce projet de loi. Celui-ci permettrait d'établir des critères par exemple sur le nombre de personnes et de compétences à respecter ou à partager au sein des municipalités ou entre elles (notamment pour les plus petites), et définir un modèle de gestion intégrée du risque issu d'un organisme d'homologation reconnu internationalement, tel : l'Organisation internationale de normalisation (ISO). Cela permettant en outre, de rassembler tous les acteurs au sein d'une même démarche pour ainsi assurer la cohérence des actions et des mesures et prévenir les divergences.
- Le projet de loi devrait également, à l'instar des députés de l'Assemblée nationale du Québec, favoriser le développement de cette capacité à faire face des élus, fonctionnaires, cadres, etc. Des modules de formations disponibles pour les

municipalités pourraient être mis à leur disposition par les chercheurs du RIISQ et les formateurs en sécurité civile de façon concertée.

- Le développement d'une gestion proactive donc anticipative des risques nécessite la mise en place d'une base de données provinciale (obligatoire), afin de documenter entre autres les conséquences et les progrès vers la réduction des catastrophes et la résilience, via des approches inclusives et des normes de pratiques avec un cadre de références. Notre mémoire collective doit être renforcée pour développer une véritable culture du risque à tous les niveaux, en même temps que de favoriser la prise de décisions basée sur les données probantes et les retours d'expérience.

Il est certain que le RIISQ, fort de ces considérations ne lésinera jamais sur les efforts à mettre pour mieux contribuer à corriger ces lacunes, mais le véritable pouvoir de changer les choses appartient à la gouvernance. De notre point de vue, les connaissances de nos chercheurs et de nos bases de données pour contribuer à cet effort pour réduire les effets néfastes des inondations et autres désastres associés permettront de mieux accompagner nos partenaires dans la recherche commune de solutions à ces problèmes.

Que conclure?

Nous nous promettons de continuer de travailler avec tous nos chercheurs et partenaires dans un esprit coopératif afin de faire advenir ce que seul un texte de loi ne peut faire. Nous nous permettons néanmoins de croire qu'il nous faudra le meilleur cadre législatif possible pour relever le défi collectif de nous adapter aux extrêmes climatiques qui continueront de sévir et de nous affecter tout un chacun dans notre vie quotidienne, compte tenu des bouleversements climatiques à venir.

Philippe Gachon (Ph. D.)
Professeur Régulier
Département de Géographie
Directeur général
Réseau Inondations InterSectoriel du
Québec (RIISQ) | riisq.ca
Université du Québec à Montréal

Jean Bernard Guindon
Président du Comité scientifique
Réseau Inondations InterSectoriel du
Québec (RIISQ) | riisq.ca
Université du Québec à Montréal