

Le schéma de sécurité civile, l'outil pour une culture de sécurité civile

Volume 72, Number 4, 2005

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1106851ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1106851ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté des sciences de l'administration, Université Laval

ISSN

1705-7299 (print)

2371-4913 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

(2005). Le schéma de sécurité civile, l'outil pour une culture de sécurité civile. *Assurances et gestion des risques / Insurance and Risk Management*, 72(4), 719–728. <https://doi.org/10.7202/1106851ar>

Gestion des risques majeurs

sous la responsabilité de Jean-Bernard Guindon

LE SCHÉMA DE SÉCURITÉ CIVILE, L'OUTIL POUR UNE CULTURE DE SÉCURITÉ CIVILE

I. Introduction

Dans ma chronique précédente, j'ai traité du projet de vigie sur les risques majeurs à Montréal. J'y ai évoqué que la vigie multirisques allait se faire sous forme d'un tableau de bord d'indicateurs sur les risques de manière à en suivre l'évolution pour une meilleure anticipation des sinistres majeurs qui peuvent nous frapper.

Le tableau de bord va en quelque sorte donner une allure dynamique au Schéma de sécurité civile au cours des six ans de sa vie utile.

Ce genre de schéma était un illustre inconnu lorsqu'il a été introduit dans la *Loi sur la sécurité civile* (L.R.Q., chapitre S-2.3) adoptée en décembre 2001. Lors des audiences en Commission parlementaire, ce nouvel outil légal (le schéma) pour gérer la sécurité civile avait soulevé beaucoup de critiques, bien que sur le fond, il semblait être apte à féconder une gestion systémique de la sécurité civile. Une des critiques que j'avais soulevée était la lourdeur bureaucratique qu'il allait engendrer à cause d'un processus lourd et long. Cette critique en fait dissimulait ce que je perçois maintenant comme la principale limite d'un Schéma de sécurité civile, son caractère statique. En effet, après deux ans de gestation, le Schéma vivra quatre ans sur son élan avant qu'un nouveau schéma ne soit élaboré. C'est pourquoi la vigie sur les risques majeurs permettra de le faire vivre de façon dynamique, afin d'éviter son obsolescence prématurée.

Il faut faire le Schéma de sécurité civile, c'est la loi et c'est bien ainsi. Il n'est pas possible de faire arriver une gestion systémique des

risques sans une telle disposition légale. Car ce n'est pas la faible popularité de la sécurité civile qui fera avancer les dossiers de gestion des risques et apporter une meilleure préparation face aux sinistres majeurs.

La Ville de Montréal a déjà amorcé le développement de son Schéma de sécurité civile, même si les orientations ministérielles en sécurité civile ne sont pas encore connues. La Loi seule ne suffit pas pour avoir un cadre rigoureux permettant de développer un schéma. Les orientations du ministère de la Sécurité publique viendront fournir les outils pour baliser et encadrer le développement du schéma.

Dans cette chronique, je donnerai d'abord un exemple de schéma tel que vécu en France. J'expliquerai ensuite comment la démarche du Schéma de sécurité civile s'insère dans la démarche plus globale des schémas que les MRC ou les grandes villes sont obligées de développer. Enfin, je montrerai ce que la Ville de Montréal peut et doit faire pour développer son projet de schéma, même en l'absence des orientations ministérielles.

2. En France : le Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)

Lors d'un voyage en France en 2001, j'ai reçu un document intitulé le Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR). C'était celui de la Haute-Garonne. Pour mon propos, l'endroit importe peu. C'est le genre de document qui aurait pu ou qui a dû inspirer nos concepteurs de la *Loi sur la sécurité civile*. En fait, il s'agit de l'ancêtre de nos schémas québécois : le Schéma de couverture de risques d'incendies et le Schéma de sécurité civile. Dans le cas du SDACR, les deux domaines sont couverts.

Le SDACR répond aussi à une exigence de loi; dans ce cas, il s'agit de la Loi relative aux services d'incendies et de secours. Cette loi donnait un délai de deux ans après sa promulgation en 1996 pour réaliser le SDACR. Comparativement, la *Loi sur la sécurité incendie* et la *Loi sur la sécurité civile* au Québec donnent un délai de deux ans pour réaliser leur schéma respectif, après réception de l'avis du ministre de la Sécurité publique à cet effet.

Le SDACR donne d'abord une description géographique, sociologique et économique du département. Il aborde ensuite l'organisation territoriale du Service départemental d'incendie et de secours (SDIS). Rappelons que, en France, les pompiers sont un service d'État déconcentré dans les départements. On en décrit l'organisation géographique, les effectifs et les équipements.

Par la suite, le document aborde l'analyse des risques courants et leur couverture. Comprenons ici qu'il s'agit des risques reliés aux feux, aux secours aux personnes et à des opérations diverses. Il est intéressant de noter que les feux ne représentent qu'environ 10 % du total des interventions du SDIS. Le service s'appelle, de façon fort appropriée, d'incendie et de secours.

Ouvrons une parenthèse pour mentionner qu'ici les services d'incendie ont aussi une très faible proportion de leurs interventions qui sont dues aux incendies et pourtant leur stratégie de service est toujours fondamentalement reliée à l'incendie et non à une approche globale des interventions d'urgence de toute nature, sauf celles reliées à la criminalité qui sont le fait des services de police.

Revenons au SDACR. Le document s'emploie à l'élaboration des constats et de l'optimisation des activités opérationnelles des trois catégories citées plus haut, des délais de secours, de répartition des effectifs, d'équipement et de formation.

Tout ce qui touche les incendies et les secours couvre environ le tiers du document. C'est ce qui correspond à nos Schémas de couverture de risques d'incendie.

Par conséquent, les deux tiers du document couvrent l'équivalent de nos Schémas de sécurité civile. On y aborde d'abord l'analyse des risques particuliers et leur couverture. On entend par risques particuliers les risques dont la probabilité de survenance est faible, mais dont la gravité supposée des effets est importante. Ceci par opposition aux risques courants traités dans la première partie du document qui sont des risques dont la probabilité de survenance est grande, mais la gravité moins importante. Par comparaison nous appelons au Québec les risques particuliers des risques majeurs et les risques courants des risques d'incendie (comme s'il n'y avait pas de risques mineurs autres que les incendies).

Le SDACR couvre une typologie de 56 risques particuliers répartis en trois grandes catégories : les risques naturels, les risques technologiques et les risques sociaux. Les risques technologiques sont subdivisés en quatre sous-catégories : industriels pétrochimiques, industriels agricoles, nucléaires et énergétiques, transports (personnes et biens) ainsi que bâtiments et constructions. La logique des deux premières catégories nous échappe. Chacun des risques applicables au département visé par le SDACR sont ensuite analysés et cartographiés. On retrouve pour chaque risque sa définition, le constat et l'optimisation des ressources pour y faire face. Les risques sociaux sont abordés de façon limitée, étant donné qu'ils sont couverts par la gendarmerie ou la police.

Par la suite, les risques sont traités par zones urbaines, zones semi-urbaines et zones rurales présentant des risques spécifiques. On trouve peu d'information sur les risques de ces zones, mais plutôt leur répartition géographique dans le département. Le document se termine par une synthèse générale et des orientations.

Ce qui frappe dans tout ce schéma français, c'est l'absence de toute considération reliée à la prévention ou à l'atténuation des risques. Tout est axé sur l'optimisation des ressources d'intervention. On constate aussi un faible approfondissement de l'analyse des risques. Ils sont caractérisés, répertoriés au plan géographique, mais non analysés sur le plan des impacts sur la population, notamment les risques technologiques.

Comme le SDACR de 1998 de la Haute-Garonne était un précurseur de nos schémas plus récents en conception, il constitue néanmoins un modèle dont on peut s'inspirer. Quand l'auteur de ces lignes l'a vu pour la première fois, ce fut tout un événement. C'était voir un produit d'ailleurs qui pourrait ressembler au nôtre pour s'en faire une meilleure idée, étant donné l'absence de précédent au Québec.

3. Au Québec : les schémas d'aménagement du territoire, de couverture de risques d'incendie et de sécurité civile

L'absence de familiarité au Québec concernant les schémas de sécurité civile est atténué par l'existence de deux autres types de schémas : ceux reliés à l'aménagement du territoire et ceux – assez nouveaux – reliés à la sécurité incendie.

Les schémas d'aménagement du territoire sont des outils d'urbanisme connus et familiers. Cependant, il manque à ces outils une dimension importante : celle de la sécurité. En effet, la sécurité prise au sens large n'a jamais fait l'objet de considérations bien élaborées dans ces schémas dont les paramètres ont plutôt été dictés par des considérations – fort légitimes d'ailleurs – d'urbanisme.

Le Schéma de couverture de risques d'incendie et le Schéma de sécurité civile viendront pallier à cette lacune. Ces deux schémas sont en quelque sorte des schémas d'aménagement urbain particuliers reliés à la sécurité incendie et à la sécurité civile. Dans une évolution future, on pourrait même envisager que les schémas d'aménagement du territoire intégreront les deux autres pour en faire un tout, de telle sorte qu'aucune décision d'aménagement urbain ne pourra être prise sans passer par une grille d'analyse reliée à la sécurité globale des personnes et des biens.

Le Schéma de couverture de risques d'incendie vise d'abord et avant tout de réduire les préjudices attribuables à l'incendie. Il vise aussi, bien sûr, l'accroissement de l'efficacité des organisations. Les orientations ministérielles en sécurité incendie font état de cinq objectifs reliés à la prévention (les cinq premiers) et de trois reliés à l'intervention (les trois derniers), tels que cités ici :

- a) « Compte tenu de l'efficacité éprouvée des mesures de prévention, faire reposer la protection des citoyens et du patrimoine contre l'incendie sur le recours, en priorité, à des approches et à des mesures préventives.
- b) En tenant compte des ressources existantes à l'échelle régionale, structurer les services de sécurité incendie, planifier l'organisation et la prestation des secours et prévoir des modalités d'intervention de manière à viser, dans le cas des risques faibles situés à l'intérieur des périmètres d'urbanisation définis au schéma d'aménagement, le déploiement d'une force de frappe permettant une intervention efficace.
- c) En tenant compte des ressources existantes, structurer les services de sécurité incendie, planifier l'organisation et la prestation des secours et prévoir des modalités d'intervention de manière à viser, dans le cas des autres catégories de risques, le déploiement d'une force de frappe optimale.
- d) Compenser d'éventuelles lacunes en intervention contre l'incendie par des mesures adaptées d'autoprotection.
- e) Dans le cas des autres risques de sinistre susceptible de nécessiter l'utilisation des ressources affectées à la sécurité incendie, planifier l'organisation des secours et prévoir les modalités d'intervention qui permettent le déploiement d'une force de frappe eu égard aux ressources disponibles à l'échelle régionale.
- f) Maximiser l'utilisation des ressources consacrées à la sécurité incendie.
- g) Privilégier le recours au palier supra municipal des municipalités régionales de comté (MRC) pour l'organisation ou la gestion de certaines fonctions liées à la sécurité incendie.
- h) Planifier la sécurité incendie dans le souci d'en arrimer les ressources et les organisations avec les autres structures vouées à la sécurité du public, que ce soit en matière de sécurité civile, d'organisation des secours, de services pré-hospitaliers d'urgence ou de services policiers. »

On constate dans ces objectifs des préoccupations reliées à la prévention, au schéma d'aménagement, aux autres types de risques que l'incendie, à l'échelle régionale de fonctionnement et à la sécurité civile elle-même. Ce sont autant d'aspects qui auront un impact positif pour le Schéma de sécurité civile. Car, en matière de sécurité civile, ce sont des valeurs privilégiées.

Les orientations ministérielles en sécurité civile qui vont permettre l'élaboration des Schémas de sécurité civile n'étant pas encore connues, nous ne pouvons en faire état. Cependant, la *Loi sur la sécurité civile* est suffisamment explicite et claire pour permettre de faire un schéma. Je dois m'astreindre à citer l'article 18 de la Loi qui ne permet pas d'interprétation ni de résumé :

« 18. Le schéma de sécurité civile donne une description sommaire des caractéristiques physiques, naturelles, humaines, sociales et économiques du territoire. Il fait état de la nature des risques de sinistre majeur auxquels le territoire est exposé, en y intégrant les risques déclarés en application de l'article 8, et précise pour chaque risque, l'emplacement de sa source et les conséquences prévisibles d'un sinistre majeur lié à ce risque, notamment le territoire qui pourrait être affecté. Il fait également état des mesures de protection existantes ainsi que des ressources humaines, matérielles et informationnelles dont les autorités locales et régionales et les autorités responsables de la sécurité civile disposent.

Sur la base de ces données, le schéma établit, pour chaque risque ou chaque catégorie de risques inventoriés, la vulnérabilité des municipalités locales qui y sont exposées.

Le schéma détermine, ensuite, dans le but de réduire les vulnérabilités qui y sont établies, pour les risques, catégories de risque ou partie du territoire qu'il précise, des objectifs de protection qui peuvent être atteints compte tenu des mesures ou des ressources disponibles.

Le schéma précise, en outre, les actions et leurs conditions de mise en œuvre adoptées par les municipalités locales et, s'il y a lieu, l'autorité régionale pour atteindre ces objectifs.

Enfin, le schéma comporte une procédure de vérification périodique de l'état d'avancement des actions déterminées et du degré d'atteinte des objectifs arrêtés. »

Y a-t-il moyen d'être plus clair? Oui! En effet, suit une série d'articles qui détaillent la procédure de développement et de traitement d'un schéma. De tels articles sont davantage le fait d'un texte réglementaire que de celui d'une loi. Le propos de les aborder serait trop long pour l'envergure de cet article et même quelque peu fastidieux à lire. Qu'il suffise de citer deux articles significatifs, l'article 19 et l'article 39 :

« 19. Le schéma de sécurité civile peut inclure tout ou partie du schéma de couverture de risques établi conformément à la *Loi sur la sécurité incendie* (chapitre S-3.4). »

« 39. L'organisation d'opérations de prévention, de préparation, d'intervention ou de rétablissement ressortissant aux actions prévues par le schéma en vigueur se fait dans un document appelé " plan de sécurité civile " »

Il faut donc comprendre de toutes ces dispositions que nous avons affaire à une approche systémique de la sécurité civile et de la gestion des risques sur un territoire donné. En somme, le schéma couvre les quatre dimensions de la sécurité civile (c'est ce qu'il faut comprendre par le terme « mesures » de protection, 3^e alinéa de l'art. 18) si on le relie à l'article 39 qui définit ces quatre dimensions incluses aux actions prévues par le schéma.

De plus, le schéma se veut un outil suscitant l'action. Suite aux analyses de risques et de vulnérabilités, le schéma établit un plan d'action qui inclut les mesures de vérification pour s'assurer que le plan d'action est réalisé. De plus, le schéma entraîne la confection de plans de sécurité civile qui comportent les quatre dimensions (citées à l'art. 39) et non seulement deux dimensions (préparation et intervention) des plans de mesures d'urgence classiques. Mine de rien, c'est un changement radical sur la manière d'envisager la protection des citoyens.

Enfin, mentionnons que le Schéma de sécurité civile est relié au Schéma de couverture de risques d'incendie en établissant un lien synergique entre les deux. L'un ne réduit pas l'autre, mais le Schéma de couverture de risques d'incendie, en dressant un inventaire des bâtiments et du niveau de risques qu'ils représentent en eux-mêmes et dans leur contenu, constituera une base de données précieuse pour l'analyse des risques technologiques, notamment les risques industriels majeurs en site fixe.

Ainsi on voit mieux comment tous les schémas se rejoindront : le Schéma d'aménagement du territoire définit l'occupation du sol, mais les deux autres schémas viendront caractériser cette utilisation du sol en y ajoutant la dimension de sécurité, laquelle entraînera des modifications au schéma d'aménagement et par conséquent aux plans d'urbanisme qu'on trouve dans les arrondissements.

4. À Montréal : un plan de travail ambitieux pour l'élaboration du Schéma de sécurité civile

Comme la Loi est claire, il n'est pas nécessaire d'attendre les orientations ministérielles pour commencer à travailler. À Montréal

la complexité du schéma sera très grande; il ne faut donc pas attendre l'avis du ministre pour le commencer. Il faudra au moins quatre ans pour développer le schéma avec l'équivalent à temps plein de trois professionnels et, ponctuellement, avec toute l'équipe du Centre de sécurité civile de Montréal, sans compter les nombreuses collaborations internes à la Ville et externes. Depuis septembre 2003, des travaux de déblayage ont été accomplis, mais depuis janvier 2004 le compteur a commencé à tourner et il ne cessera avant décembre 2007, date de remise officielle au ministre de la Sécurité publique (en présumant que l'avis du ministre pour faire le schéma soit envoyé à la Ville au plus tard à la fin de 2005).

Il a d'abord fallu commencer par un plan de travail détaillé, comportant plus de 200 étapes ou micro-étapes. Ce plan, élaboré en diagramme de Gantt, est monté sur un logiciel *MS Project* qui permet d'en contrôler l'évolution, l'attribution des ressources et l'interface logique entre les étapes concurrentes ou parallèles. Ce plan a déjà fait l'objet d'une présentation au Comité municipal de sécurité civile de la Ville de Montréal en juin 2004.

Le plan comporte trois grandes phases :

- 1) Les activités reliées aux risques majeurs;
- 2) La consultation des instances et de la population;
- 3) Le processus d'approbation.

C'est la première phase qui est la plus longue (jusqu'à la mi-2006). Elle se ventile comme suit :

- a) Inventaire des données disponibles actuellement à Montréal sur les risques majeurs;
- b) Réalisation des travaux de mise à niveau des analyses de risques;
- c) Élaboration du canevas de base sur chaque risque répertorié.

L'inventaire des données est déjà amorcé depuis mars 2004. Il s'agit d'un travail de moine consistant à dresser le portrait actuel de chacun des risques déjà étudiés sur une fiche descriptive permettant d'identifier les documents déjà en notre possession, le détail des démarches de recherche effectuées, les types de données que nous avons dans notre base de données et le territoire couvert. Cette fiche est montée sur une base de données *Access*.

Pour bien identifier les travaux de mise à niveau à faire, une grille d'analyse a été élaborée par la responsable du dossier dans le but de faire une évaluation globale de chaque risque en donnant une

cote pour la qualité du contenu et l'applicabilité. Dans la qualité du contenu, nous évaluons la clarté des documents et la qualité de la langue. Pour l'applicabilité, nous considérons l'âge de l'étude effectuée (permettant de préciser le niveau de mise à jour à faire), l'échelle géographique utilisée (pour en arriver à homogénéiser la présentation géographique) et les aspects théorique et pratique (par exemple, une étude trop théorique devra être reprise pour la rendre applicable). La cote obtenue permettra d'établir des priorités de travail à compléter et l'importance des ressources et du temps à y consacrer.

Pour bien comprendre l'importance de cette étape cruciale, il faut savoir que le Centre de sécurité civile, tant dans sa vie antérieure dans l'ex-Communauté urbaine de Montréal que dans sa vie depuis 2002 dans la nouvelle Ville de Montréal, a procédé à de nombreuses études de risques pour la plupart dans le cadre de partenariats avec des universités. Dans tous ces cas, en l'absence d'un cadre légal précis, les travaux s'exécutaient davantage en fonction des opportunités qu'en vue d'atteindre des objectifs dans le temps. Maintenant, dans la perspective du schéma à livrer, le processus sera inversé avec nos partenaires : nous devons préciser nos livrables et les délais pour les obtenir. Nos partenaires auront des ajustements à faire que nous tenterons de faciliter au mieux.

Pour suivre l'évolution de ces travaux, nous avons développé une grille pour évaluer leur état d'avancement pour chacun des risques. Cette grille est calquée sur le contenu que nous devons élaborer dans le schéma pour chacun des risques : leur nature, leur localisation, l'historique d'événements le concernant, leur cartographie, les conséquences catastrophiques prévisibles, les mesures de protection en place, les ressources humaines, matérielles et informationnelles disponibles pour y faire face tant en mode de prévention que d'intervention ainsi que les indicateurs permettant de faire le monitoring continu des risques (projet de vigie sur les risques majeurs).

Quand tout ce travail sera complété, il sera alors possible d'établir la vulnérabilité de la Ville en rapport avec tous ces risques et d'identifier les actions requises pour réduire cette vulnérabilité soit par des mesures de mitigation, soit par des mesures de préparation. Enfin, nous établirons les conditions de mise en œuvre des actions envisagées. Facile à dire, mais dans le concret, ce sera un travail qui impliquera le politique, car des choix financiers devront être faits pour établir l'équilibre entre la présomption de dommages causés par un sinistre majeur et les investissements à faire pour atténuer la vulnérabilité de la Ville face aux dangers qui la menacent. Dans ce cadre, le projet de vigie multirisques deviendra crucial pour faire des choix éclairés en fournissant une lecture en temps réel ou presque de l'état de ces dangers.

Nous n'élaborerons pas ici sur les phases de consultation et d'approbation, lesquelles sont encore loin dans le temps. Nous y reviendrons dans une chronique ultérieure. Qu'il suffise de souligner que les consultations de la population rendront le schéma public et lieront en quelque sorte la Ville aux engagements qu'elle prendra dans son plan d'action.

Finalement, l'approbation par le ministre de la Sécurité publique viendra sceller le plan d'action dont les dispositions auront force de loi en quelque sorte. Par exemple, si le schéma a prévu d'interdire toute construction dans une zone inondable ou de relocaliser une installation sensible, les décisions devront être prises pour y arriver; sinon les citoyens ou la Ville pourraient être privés de toute indemnité en cas de sinistre majeur s'il n'y avait pas eu conformité avec les dispositions du schéma.

5. Conclusion

On voit bien la différence entre les SDACR français et les schémas québécois. Le SDACR est un précurseur du schéma prévu au Québec. Le Schéma de sécurité civile constitue un ambitieux projet liant les parties à agir, alors que le SDACR demeure un document d'orientations sans mécanisme qui force la mise en œuvre de mesures de prévention ou de préparation.

Au Québec, le but avoué est l'établissement d'une culture de sécurité civile. Une telle culture passera par la société toute entière et le schéma se chargera de voir à ce que la sécurité civile ne soit plus l'affaire que de quelques missionnaires zélés qui dérangent les habitudes de gestion classique sans considération pour la prévention ou la préparation face aux dangers qui nous menacent.

L'implication des citoyens dans les schémas est un premier pas dans cette direction. Des citoyens informés deviennent des catalyseurs de l'action des autorités publiques.

C'est un ambitieux programme pour le Québec, mais un incontournable projet pour rattraper le retard en matière de sécurité civile. Ce retard est dû à l'écart qui s'est graduellement creusé entre l'évolution technologique qui a fragilisé la vie en société en rendant celle-ci dépendante de ses infrastructures essentielles qui sont plus que jamais vulnérables face à tous les sinistres majeurs possibles.

L'exemple de la tempête de verglas de janvier 1998 nous le rappelle constamment. Qu'elle que soit la menace, ses conséquences catastrophiques peuvent être atténuées par des mesures adéquates. Le Schéma de sécurité civile permettra d'y voir avec rigueur en dosant les ressources nécessaires et la protection obtenue dans un équilibre acceptable pour les citoyens.