

NOTES POUR UNE ALLOCUTION DE
MONSIEUR SERGE MÉNARD
MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC

Dans le cadre de la réunion hémisphérique
de la Décennie internationale pour la réduction
des impacts des désastres naturels

San José, Costa Rica

Le 2 juin 1999

(Priorité à l'allocution prononcée)

Saludos protocolares

Señoras y Señores:

Es un gran placer para mí encontrarme aquí, con ustedes, y les agradezco que me hayan invitado a participar en esta reunión. Es siempre reconfortante constatar que la comunidad humana puede congregarse en torno a un mismo objetivo, independientemente de las barreras que todavía con bastante frecuencia constituyen nuestras culturas, nuestros idiomas o nuestras orientaciones políticas.

La ocasión que hoy nos reúne ha sido posible gracias a la proverbial hospitalidad de Costa Rica, como asimismo a su larga tradición de paz, de democracia y de respeto por los derechos humanos, que le valieron a uno de sus Presidentes, el señor Oscar Arias Sánchez, el honor de recibir el Premio Nobel de la Paz en 1987. La promoción de tales valores es

una valiosa garantía de prosperidad económica, de expansión humana y de desarrollo social.

Hélas, aussi fondamentaux soient-ils, les idéaux démocratiques ne mettent évidemment pas les États et les populations qui s'en portent garants à l'abri des catastrophes naturelles. Des événements comme l'ouragan Mitch et le grand verglas, qui ont respectivement touché l'Amérique Centrale et le Québec au cours des dernières années, nous le rappellent cruellement. D'où tout l'intérêt de forums comme ceux organisés dans le cadre de la Décennie internationale pour la réduction des désastres naturels. Nous pouvons tous, ainsi, partager les expériences et les connaissances acquises dans le domaine et, assurément, mieux faire face à d'éventuels coups du sort.

Mais avant de vous entretenir, comme on me l'a suggéré, de l'organisation de la sécurité civile au Québec et des plus récents événements auxquels cette organisation a été confrontée, vous me

permettez certainement de vous présenter le Québec, particulièrement pour ceux et celles qui n'ont pas déjà eu l'occasion de le visiter.

Les géographes décrivent le Québec comme un pays d'espace et de dispersion. Ils n'ont pas totalement tort, si l'on considère qu'il s'étend sur une superficie de 1.7 million de km², soit un peu plus de trois fois l'étendue de la France, ou encore, 30 fois celle du Costa Rica. Sur le plan humain, 80% de notre population se concentre cependant près des rives du fleuve Saint-Laurent, long de 1 200 kilomètres, et la moitié des 7,3 millions d'habitants vivent sur moins de 1% du territoire dans les zones plus fortement urbanisées.

L'eau est omniprésente au Québec : on y dénombre en effet plus d'un million de lacs et de cours d'eau, dont les plus importants ont été aménagés à des fins de production électrique. Le Québec revendique d'ailleurs le quatrième rang au monde parmi les états producteurs d'électricité, après des pays comme les États-Unis, le Brésil et la Russie, dont les besoins domestiques en énergie, en raison de la taille de leur population, sont infiniment plus importants. Compte tenu de cette

importante production. le réseau québécois de distribution d'énergie s'étend sur plus de 30 000 kilomètres.

Il va sans dire que le climat, sur un territoire aussi vaste, est caractérisé par des écarts importants. Si les températures moyennes varient entre 5° C et 25° C en été, elles atteignent parfois 35° C dans certaines régions. Les températures hivernales se situent quant à elles entre -25° C et -10° C, avec des creux avoisinant les -40° C à quelques endroits ou pendant certaines périodes des mois de janvier et de février.

Cette mise en contexte géographique terminée, il m'apparaît tout indiqué de vous entretenir maintenant, assez brièvement toutefois, de deux sinistres naturels qui sont, vous l'aurez deviné, les plus récents et les plus catastrophiques que nous ayons connus. D'abord, je soulignerai qu'en juillet 1996, il s'est produit, dans la région du Saguenay particulièrement, tout en incluant une partie de la Basse Côte-Nord, un déluge qui a mobilisé des ressources importantes, tant au sein de

l'appareil gouvernemental que dans la société civile. En quelques heures, des pluies diluviennes, d'une intensité qui ne s'était jamais vue depuis que l'on compile des données pluviométriques, se sont abattues sur cette région, occasionnant des ruptures de barrages et des inondations majeures. On a compté sept victimes et des dizaines de milliers de personnes ont dû être évacuées. Les dommages matériels se sont chiffrés à plusieurs centaines de millions de dollars.

Peu d'événements ont été aussi rapidement et aussi largement médiatisés que ce déluge. L'image d'une petite maison blanche qui résiste à la fureur des éléments a fait le tour du monde. Et l'on a pu voir et entendre les témoignages de gens qui non seulement ont perdu leur maison mais, dans plusieurs cas, jusqu'au terrain sur lequel elle était construite. La population, devant ces images, a réagi avec un élan de solidarité et de générosité rarement vu jusqu'alors. Celles et ceux qui, avec les autorités des municipalités concernées, s'employaient à aider la population affectée, ont été rapidement débordés par l'aide qui, de provenance très diversifiée, arrivait, sous diverses formes. La situation était telle que le

gouvernement du Québec a, par exemple, rapidement mandaté la Croix-Rouge pour recueillir et distribuer les dons en argent.

Moins de deux ans plus tard, soit au mois de janvier 1998, nous nous sommes de nouveau retrouvés confrontés à des conditions atmosphériques peu communes, lorsqu'une tempête de verglas s'est abattue, pendant quatre jours consécutifs, sur le sud du Québec. Cette tempête a entraîné de très importantes accumulations de glace au sol, sur les arbres ainsi que sur les structures aériennes de transport, de répartition et de distribution d'électricité.

De sinistre climatique, l'événement s'est rapidement transformé en un désastre technologique. En dépit d'installations satisfaisant les normes de sécurité les plus exigeantes au monde, la glace a en effet provoqué la rupture de nombreuses lignes électriques à haute tension, plongeant une importante partie du Québec dans une panne d'électricité d'une ampleur et d'une durée sans aucune espèce de précédent dans les annales modernes. Près de la moitié de notre population, c'est à dire environ 3

millions de personnes, a été privée d'électricité – et par conséquent d'éclairage et de chauffage – pendant plusieurs jours. On attribue directement ou indirectement à ce sinistre une trentaine de morts, soit à cause d'hypothermie, soit à la suite d'accidents ou à l'issue d'une mauvaise utilisation d'appareils de chauffage ou de génératrices. Vous imaginez aisément le niveau de stress que pareils événements ont pu provoquer chez les personnes dont la santé est plus fragile.

Au plan environnemental, les précipitations verglaçantes ont causé des dommages considérables dans les régions affectées. Les dégâts qui ont affecté les arbres, notamment, sont énormes, et ils constituent l'impact environnemental le plus visible et le plus permanent. Ils impliquent évidemment des pertes économiques importantes. et, très probablement récurrentes, pour les propriétaires concernés et pour les exploitants d'érablières, de pépinières, de vergers ou de cultures en serres. À cela s'ajoutent, dans une moindre mesure, des dommages au domaine bâti et aux aménagements paysagers.

Comme elle s'est prolongée durant une période variant de quelques jours à quelques semaines selon les secteurs, la dimension technologique du sinistre attribuable au verglas est cause d'impacts significatifs sur la plupart des aspects de l'organisation de la vie en société. L'évacuation de dizaines de milliers de familles de leurs logements, privés d'éclairage et de chauffage, a nécessité la mise en place de centres d'hébergement dans au-delà de deux cents municipalités. Elle s'est aussi traduite dans une augmentation considérable de la demande de services sociaux et de santé. Les conditions de travail des sinistrés ont évidemment été perturbées, affectant l'activité économique dans son ensemble.

Le rétablissement du courant électrique a nécessité la construction, en quelques mois, d'un réseau parallèle de distribution d'énergie qui, en situation normale, se serait échelonnée sur des années. Conduite dans des conditions hivernales, l'opération, il va sans dire, a sollicité toutes les ressources d'ingéniosité des organisations responsables – au premier chef la Société d'État Hydro-Québec – et mobilisé des milliers de travailleurs, monteurs de lignes pour la plupart, venus des autres régions

du Québec, des autres provinces canadiennes et de plusieurs états américains.

Du côté des finances publiques, le sinistre de janvier 1998 a entraîné des coûts globaux évalués à 1,7 milliard de dollars. Pour l'ensemble de la société québécoise, les dommages causés globalement par le verglas atteignent très certainement les 3 milliards de dollars.

Comment notre organisation de la sécurité civile s'est-elle comportée devant des événements d'une telle ampleur et d'une telle gravité? Quelles leçons les Québécois et le gouvernement du Québec tirent-ils de ces sinistres?

À vrai dire, il faut admettre, tout d'abord, que la réflexion à ce sujet n'est pas terminée. À peine commençons-nous à prendre la mesure des circonstances et des conséquences des inondations de l'été 1996, en imaginant notamment comment il nous serait possible d'améliorer nos efforts de prévention et d'organisation pour ce genre d'événements, que

la tempête de verglas est venue ébranler les quelques certitudes acquises et jeter le doute sur nos meilleures hypothèses. Cette deuxième catastrophe majeure en moins de dix-huit mois allait, dans les faits, donner le signal d'une profonde remise en question sur nos approvisionnements en énergie et sur la sécurisation des équipements de transport et de distribution de l'électricité. Elle allait aussi conduire à une réflexion d'envergure sur notre organisation de sécurité civile. Ces deux questions constituent l'essentiel du mandat confié, depuis lors, à une Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas ainsi que l'action des divers intervenants pendant ces événements. En avril dernier, cette Commission remettait au gouvernement du Québec un rapport comportant l'énoncé de quelque 500 avis, conclusions et recommandations.

Dans le cadre de la présente Réunion hémisphérique de la Décennie internationale pour la réduction des désastres naturels, je crois d'intérêt de vous faire part de certaines orientations proposées par la Commission.

Après analyse, ces orientations pourraient être endossées par le Gouvernement du Québec dans une perspective de réduction des effets des sinistres.

La recommandation touchant l'adoption et la mise en œuvre d'une politique de sécurité civile, notamment, est certes l'une des propositions les plus intéressantes de ce rapport. Le premier objectif d'une telle politique doit être l'établissement, au Québec, d'une culture de sécurité civile. Une culture, nous rappelle la Commission, s'appuie sur des valeurs, se concrétise dans des croyances, des attitudes et des normes, et s'illustre dans des comportements.

Parler d'une culture, c'est évidemment faire référence à des valeurs telle l'importance accordée. par le gouvernement et par les citoyens considérés individuellement, à la protection, des personnes d'abord, et des biens, ensuite. Parce qu'elle concerne l'organisation des conditions matérielles et économiques propres à assurer, à l'échelle de toute une population, un état d'esprit confiant et tranquille, un sentiment de

protection contre le danger, la sécurité civile est, dans son essence, une responsabilité politique qui incombe en définitive aux institutions publiques. Mais c'est aussi, admettons-le, une responsabilité civique, qui échoit tout aussi fondamentalement à chacun de citoyens, tant pour sa propre protection que pour celle de ses proches. En tant que mécanisme de survie ou de sauvegarde de biens privés, la sécurité civile doit donc pouvoir compter, au premier chef, sur l'autonomie individuelle, l'initiative personnelle et le ressort de chacun, de même que sur la solidarité, l'entraide et les ressources de la communauté immédiate, sans l'intermédiaire obligé d'un appareil d'État.

Une culture se concrétise enfin dans des normes, c'est-à-dire dans un encadrement juridique, des règlements organisationnels, des codes de comportements sociaux, le tout défini en fonction des risques éventuels. À ce chapitre, le gouvernement du Québec est convié à une révision de l'architecture même des pouvoirs publics en matière de sécurité civile. Par voie législative, il est invité à établir clairement les deux pôles fondamentaux de cette architecture, c'est-à-dire les lieux où s'exerce

l'imputabilité politique au Québec, soit le Conseil exécutif, au plus haut niveau, et les conseils municipaux sur le terrain. Dans les faits, l'organisation de la sécurité civile repose déjà, au Québec, sur la complémentarité de ces deux paliers opérationnels : le gouvernement et les municipalités.

Représentant le niveau politique et administratif le plus près des citoyens, il apparaît normal que les municipalités soient les premières responsables de la sécurité des personnes et des biens sur leur territoire. Elles doivent, par conséquent, se préparer à intervenir. Bénéficiant d'une connaissance privilégiée des caractéristiques de leur population, de leur territoire et des activités qui s'y déroulent, les municipalités sont les plus à même de dresser l'inventaire des risques naturels ou technologiques susceptibles de provoquer des désastres. Il en va pareillement de la connaissance des ressources pouvant être mobilisées en cas de sinistres. Les responsables municipaux de l'organisation des mesures d'urgence sont en effet les mieux placés pour réquisitionner rapidement les équipements nécessaires ou pour susciter des partenariats

entre les entreprises privées et les organismes locaux chargés de l'organisation des secours. C'est ainsi que des bâtiments appropriés peuvent rapidement être localisés afin d'héberger des personnes évacuées. Les sources d'approvisionnement en nourriture, en combustible pour le chauffage, ou en énergie d'appoint, doivent être connues et identifiées d'avance, de manière à éviter les pertes de temps et à assurer une distribution diligente des diverses denrées et provisions lorsque le besoin se fait sentir.

En plus de garantir une utilisation optimale des ressources et des services publics et privés présents dans chacun des milieux pour faire face à des situations d'urgence, le recours privilégié au palier municipal assure aussi un accès rapide à des bénévoles ou à des réseaux plus informels de différentes natures. Il est démontré que ces réseaux peuvent se révéler, le plus souvent, d'une importance cruciale dans la gestion de plusieurs aspects des sinistres.

Dès lors que leurs moyens d'action sont insuffisants ou qu'elles ne peuvent assurer adéquatement la sauvegarde des personnes et des biens, les municipalités peuvent faire appel aux ressources gouvernementales. Indépendamment de l'aide alors déployée par les autorités gouvernementales, les municipalités demeurent en tout temps responsables des opérations sur leur territoire. Il faut donc bien retenir que ce n'est que dans les cas où un sinistre appréhendé ou l'ampleur effective des dégâts constaté excèdent les ressources et la compétence des autorités locales que celles-ci peuvent faire appel au gouvernement.

Prenant appui sur cette réalité, le rapport de la Commission scientifique et technique dont il a été précédemment question, suggère que les municipalités soient dorénavant soumises à l'obligation d'élaborer un programme de sécurité civile. Ce programme comprendrait un plan d'urgence, un plan de gestion du risque et la mise en œuvre d'une structure efficace de gestion de sinistres. Un tel programme apparaît à ce point essentiel qu'une nouvelle loi de la sécurité civile devrait clairement en définir les principales modalités d'élaboration.

Dès lors que leurs moyens d'action sont insuffisants ou qu'elles ne peuvent assurer adéquatement la sauvegarde des personnes et des biens, les municipalités peuvent faire appel aux ressources gouvernementales. Indépendamment de l'aide alors déployée par les autorités gouvernementales, les municipalités demeurent en tout temps responsables des opérations sur leur territoire. Il faut donc bien retenir que ce n'est que dans les cas où un sinistre appréhendé ou l'ampleur effective des dégâts constaté excèdent les ressources et la compétence des autorités locales que celles-ci peuvent faire appel au gouvernement.

Prenant appui sur cette réalité, le rapport de la Commission scientifique et technique dont il a été précédemment question, suggère que les municipalités soient dorénavant soumises à l'obligation d'élaborer un programme de sécurité civile. Ce programme comprendrait un plan d'urgence, un plan de gestion du risque et la mise en œuvre d'une structure efficace de gestion de sinistres. Un tel programme apparaît à ce point essentiel qu'une nouvelle loi de la sécurité civile devrait clairement en définir les principales modalités d'élaboration.

D'autre part, vous l'aurez deviné, le gouvernement du Québec n'a pas, au cours de la dernière année, attendu passivement la fin des travaux de la Commission scientifique et technique avant de se relever les manches et de se donner les moyens d'une action mieux structurée face à un sinistre d'importance. Depuis plusieurs mois déjà, tous les membres du Comité québécois de sécurité civile, soit une douzaine de ministères et organismes, s'affairent à l'élaboration d'un nouveau Plan d'intervention gouvernemental en cas de sinistre majeur. L'un des caractères novateurs de ce Plan est de se fonder sur la préparation immédiate d'une réponse sans faille à la vingtaine de besoins les plus couramment associés à l'avènement de sinistres. Je mentionnerai, à titre d'exemple, les premiers soins, la nourriture, l'hébergement, le transport et les communications. Ces besoins ont inspiré la conception d'un nombre équivalent de «missions» gouvernementales, réparties entre les ministères et les organismes les plus susceptibles d'en assurer la réalisation efficace en situation de sinistre majeur.

Une première version du nouveau Plan d'intervention gouvernemental sera disponible sous peu. Pareil outil de travail sera, bien sûr, toujours perfectible. Sa mise à jour devra d'ailleurs être l'objet d'une attention constante. Sa mise à l'essai ponctuelle représentera, quant à elle, l'occasion d'une appropriation plus poussée de la part des responsables de missions et d'activités, ce qui devrait en favoriser la consolidation sur une base continue.

Quoiqu'on puisse en penser, les inondations survenues au Saguenay en juillet 1996 et la tempête de verglas de janvier 1998 n'auront pas engendré que regrets et frustrations. Outre les étonnantes manifestations de solidarité qui en ont résulté, ces deux événements se sont en effet avérés des sources de créativité et de responsabilisation. Tant du côté du gouvernement du Québec que des autorités politiques locales, la prise de conscience d'une judicieuse préparation a connu un remarquable progrès. Il ne fait plus aucun doute que le Québec est maintenant engagé dans une démarche de protection accrue des personnes et des biens. En rejoignant les citoyens dans leurs propres réflexes, cette

démarche devrait permettre l'émergence tant souhaitée d'une véritable culture de la sécurité civile.

En ce qui a trait à la question fondamentale des communications en situation d'urgence, vous me permettrez de présenter très sommairement un projet québécois, unique en son genre, et dont je suis fier de pouvoir dire qu'il est à la fine pointe du développement des télécommunications en Amérique du Nord. Il s'agit du projet MSUT, pour : Moyens et Services d'Urgence en Télécommunication.

Ce projet vise le développement et l'implantation au Québec, par un consortium d'entreprises privées, d'un réseau intégré de moyens et services d'urgence en télécommunications. Il consiste à doter l'ensemble des organismes de sécurité publique et du gouvernement d'une infrastructure commune de radiocommunication et de téléinformatique, afin de permettre aux multiples intervenants d'interagir efficacement en situation d'urgence. J'ajouterai, à l'intention des spécialistes, que le projet MSUT permet de résoudre les problèmes

d'interconnexion des systèmes de radiocommunication et de rareté des fréquences radio. D'autres personnes, parmi celles qui m'accompagnent, pourront certainement vous en parler plus en détail. C'est pourquoi je vous invite à visiter nos kiosques d'exposition. Des spécialistes sauront vous y assurer le plus chaleureux accueil.

No les he dicho, y con esto finalizo, que el informe entregado al Gobierno de Quebec por la Comisión científica y técnica encargada de examinar los acontecimientos relativos a las grandes heladas de 1998 se titula: « Para afrontar lo imprevisible ». En mi opinión, este título expresa de manera cabal la esencia misma de lo que sera la nueva politica de Québec. Este titulo evoca principalmente la presencia de ánimo y la preparación que debemos mantener, individual y colectivamente, a fin de poder enfrentar, llegado el momento, desastres naturales o tecnológicos que ni siquiera podríamos imaginar.

d'interconnexion des systèmes de radiocommunication et de rareté des fréquences radio. D'autres personnes, parmi celles qui m'accompagnent, pourront certainement vous en parler plus en détail. C'est pourquoi je vous invite à visiter nos kiosques d'exposition. Des spécialistes sauront vous y assurer le plus chaleureux accueil.

No les he dicho, y con esto finalizo, que el informe entregado al Gobierno de Quebec por la Comisión científica y técnica encargada de examinar los acontecimientos relativos a las grandes heladas de 1998 se titula: « Para afrontar lo imprevisible ». En mi opinión, este título expresa de manera cabal la esencia misma de lo que sera la nueva politica de Québec. Este titulo evoca principalmente la presencia de ánimo y la preparación que debemos mantener, individual y colectivamente, a fin de poder enfrentar, llegado el momento, desastres naturales o tecnológicos que ni siquiera podríamos imaginar.

Ustedes sabran , que nosotros estabamos convencidos antes que ocurran los desastres de los cuales les he hablado, que disponiamos de una buena organizacion de seguridad civil en el territorio de Québec.

Era verdad, por lo menos en la que respecta a los desastres naturales previsibles y recurrentes como las inundaciones de primavera cuando se funde la nieve o los incendios de bosques en verano cuando la sequia sobreviene. Al respecto, me gustaria decirles que nosotros hemos inventado los aviones cisterna que vuelan a ras del agua y llenan sus depositos de miles de litros de agua, para enseguida retomar altitud, volar por encima del foco del incendio y dejar caer en el momento requerido toda el agua recogida. Nosotros los fabricamos y su tamano es cada vez mas impresionante. Ellos se venden en todo el mundo y aquellos que se utilizan en el verano estan a la disposicion de nuestros vecinos en caso de necesidad.

Sin embargo, el aumento de las aguas de la region de Saguenay en 1996 y la tormenta de hielo en 1998 no eran para nada previsibles y nosotros hemos aprendido una leccion de ellos.

Nosotros sabemos ahora, igual como ustedes en lo que concierne los fenomenos relacionados con los cambios climaticos que lo imprevisible es una realidad que no podemos olvidar. En la medida de nuestras posibilidades debemos estar preparados. Es mas, encuentros como el de hoy nos hacen comprender que la cooperacion internacional es absolutamente necesaria. Nosotros estamos concientes de ello y yo estoy persuadido que desarrollaremos rapidamente este espiritu de colaboracion. Juntos seguramente dentro de un futuro cercano podremos afrontar lo imprevisible.

Por ultimo quisiera agradecer de manera muy especial a nuestros anfitriones costarricenses por su caburosa acogida y expresarles el aprecio de toda la delegacion quebequense.