



Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014

Vérification de l'optimisation des ressources  
Automne 2013

# **Sinistres : gestion des risques et aide financière**

Ministère de la Sécurité publique

CHAPITRE

6



# Faits saillants

## Objectifs des travaux

Un sinistre est un événement qui cause de graves préjudices et qui exige des mesures inhabituelles.

La façon de gérer les risques et de répondre aux sinistres s'est transformée au fil du temps. L'approche réactive, centrée essentiellement sur les conséquences immédiates liées aux événements, est devenue une approche s'inscrivant dans une perspective plus globale et dynamique. Nous voulions nous assurer que le ministère de la Sécurité publique (MSP) :

- applique une approche globale et intégrée dans sa gestion des sinistres afin d'augmenter la capacité du Québec de faire face à ce type d'événements.
- gère de façon efficiente et efficace l'aide financière destinée aux sinistrés.
- prend les moyens nécessaires pour que les sommes remboursables en vertu des Accords d'aide financière en cas de catastrophes soient versées au Québec par le gouvernement fédéral.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

## Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la gestion des risques de sinistre et l'aide financière.

**Il n'y a toujours pas d'orientations sur la sécurité civile 12 ans après l'adoption de la *Loi sur la sécurité civile*.** Des orientations permettraient de guider les interventions de tous les acteurs dans la gestion des risques de sinistre. Les orientations concernant les autorités régionales et locales sont d'autant plus déterminantes qu'en leur absence, plusieurs articles de la loi ne sont pas en vigueur, dont ceux visant l'élaboration de schémas de sécurité civile par les municipalités régionales de comté.

**La connaissance qu'a le MSP des principaux risques de sinistre auxquels la population est exposée est insuffisante.** Des travaux ont permis d'améliorer la connaissance des risques naturels, mais certains travaux ne sont pas terminés. Quant aux risques anthropiques, leur connaissance est fragmentaire.

**Les actions du MSP en vue d'amener les municipalités à se préparer à faire face aux sinistres sont insuffisantes.** Il y a un manque de balises et le MSP n'exerce pas de manière structurée le suivi du niveau de préparation des municipalités.

**La phase de rétablissement n'est pas assez utilisée comme une opportunité de mettre en œuvre des mesures de prévention et d'atténuation des risques à la suite d'un sinistre.** Le cadre de prévention des principaux risques naturels est peu employé durant la phase de rétablissement. Les programmes d'aide financière prévoient peu d'incitatifs pour l'adoption de mesures permanentes de prévention et ne contribuent pas assez à responsabiliser les sinistrés par rapport aux conséquences.

**Il y a des lacunes dans le traitement des demandes d'aide financière vérifiées.** La procédure de vérification visant à contrôler le travail des analystes n'a pas été appliquée pour plus de la moitié des versements liés aux dossiers vérifiés. L'analyse de la situation financière des sinistrés n'a pas été effectuée pour la majorité de ces dossiers.

**Des délais importants ont été observés lors du traitement des demandes d'aide financière.** Le délai de traitement a varié de 7 à 26 mois. La production du rapport d'évaluation des dommages a pris en moyenne un peu plus de 2 mois, mais les contrats de service prévoient un délai de moins d'un mois.

**Il n'y a pas d'assurance que l'effectif nécessaire est disponible en temps opportun pour le traitement des demandes d'aide financière et qu'il a la formation et l'encadrement requis.** Le déploiement des ressources a été long pour les sinistres analysés et peu de formation et d'encadrement ont été donnés aux nouvelles ressources.

## Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MSP. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère de la Sécurité publique

- 1 Déterminer des orientations gouvernementales en matière de sécurité civile, associées à des priorités et à des objectifs précis, et ce, pour chacune des dimensions de la sécurité civile.
- 2 Améliorer, en collaboration avec les autres intervenants, la connaissance des principaux risques auxquels le Québec est exposé et en faire l'appréciation.
- 3 Encadrer la déclaration des activités ou des biens qui sont générateurs de risques de sinistre majeur afin que ceux-ci soient déclarés aux municipalités pour qu'elles puissent notamment produire les schémas de sécurité civile.
- 4 S'assurer que les citoyens sont informés, par les instances appropriées, des principaux risques de sinistre présents sur le territoire, des mesures de protection mises en place et de la façon de faire face à ces risques.
- 5 Mettre à jour le *Plan national de sécurité civile* afin qu'il intègre l'ensemble des dimensions en matière de gestion des risques de sinistre.
- 6 Préciser les modalités de fonctionnement associées au cadre de prévention des principaux risques naturels.
- 7 Intensifier, en collaboration avec les autres intervenants, les actions en matière de prévention et en orchestrer la mise en œuvre.
- 8 Fournir aux municipalités des balises appropriées relativement à la sécurité civile afin d'augmenter leur degré de préparation pour les interventions.
- 9 Optimiser le fonctionnement des mécanismes de coordination gouvernementaux en s'assurant que les comités tiennent des rencontres régulières, font des exercices de simulation et effectuent un suivi systématique des recommandations formulées à la suite d'un sinistre et de la mise en place des correctifs appropriés.
- 10 Utiliser davantage la phase de rétablissement comme une opportunité de mettre en œuvre des mesures de prévention et d'atténuation des risques de sinistre.
- 11 S'assurer de traiter promptement et avec rigueur les demandes d'aide financière selon des procédures et des contrôles appropriés et efficaces.
- 12 S'assurer d'avoir du personnel compétent, en quantité suffisante et en temps opportun pour le traitement des demandes d'aide financière, et l'encadrer adéquatement.
- 13 S'assurer d'avoir accès à une information de gestion pertinente, fiable et suffisante qui permet de faire un suivi approprié des dossiers et de prendre, au moment opportun, des décisions éclairées.
- 14 Poursuivre ses efforts afin d'amener les ministères et organismes à comptabiliser rigoureusement les dépenses qu'ils supportent lors d'un sinistre.
- 15 Améliorer la reddition de comptes qu'il fait dans son rapport annuel de gestion relativement à la sécurité civile, entre autres en donnant de l'information quant aux sommes versées pour la prévention des principaux risques naturels et pour l'aide aux sinistrés.
- 16 Évaluer périodiquement les programmes d'aide financière afin de s'assurer qu'ils répondent aux besoins et atteignent les objectifs.

## Table des matières

<b>1 Mise en contexte</b>	<b>6</b>
<b>2 Résultats de la vérification</b>	<b>11</b>
2.1 Gestion des risques de sinistre	11
Établissement du contexte	
Appréciation des risques	
Traitement des risques	
Recommandations	
2.2 Aide financière aux sinistrés	22
Traitement des demandes d'aide financière	
Délai de traitement des demandes d'aide financière	
Système de gestion et outil de suivi	
Recommandations	
2.3 Accords d'aide financière en cas de catastrophe	28
Recommandation	
2.4 Reddition de comptes et évaluation des programmes	29
Recommandations	
Commentaires de l'entité vérifiée	31
Annexes et sigles	35

## Équipe

Maryse Fournier  
Directrice de vérification  
Stéphanie Caron  
Simon Lauzon  
Jean-Louis Mbadinga  
Sylvie Morel

Les sinistres d'origine naturelle incluent entre autres les glissements de terrain, les inondations, les ouragans, les séismes et les tornades. Ceux d'origine anthropique sont notamment liés aux risques industriels et nucléaires, aux ruptures de barrages et au terrorisme.

Pour être comptabilisé comme un sinistre, l'événement doit présenter une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

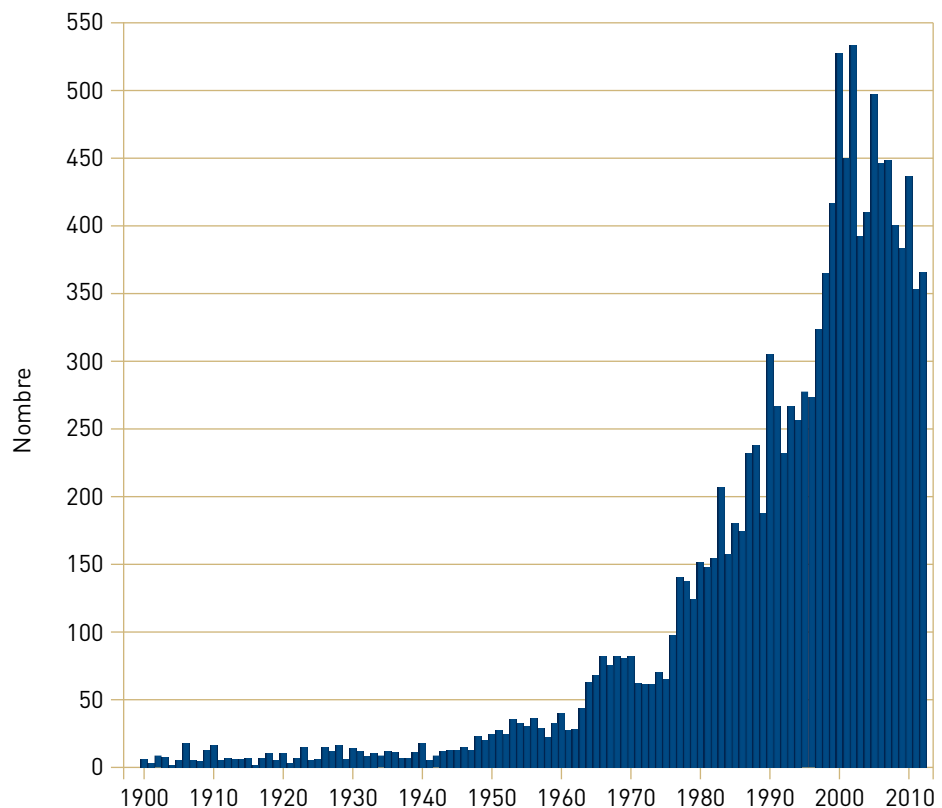
- 10 personnes ou plus ont été tuées ;
- 100 personnes ou plus ont été touchées, blessées, évacuées ou se sont trouvées sans logement ;
- une demande d'aide a été effectuée à l'échelle nationale ou internationale ;
- la catastrophe revêt une importance historique.

# 1 Mise en contexte

1 Un sinistre est un événement qui cause de graves préjudices aux personnes ou d'importants dommages aux biens et exige de la collectivité atteinte des mesures inhabituelles. Son origine peut être **naturelle** ou **anthropique**, c'est-à-dire d'origine humaine.

2 Les données disponibles à l'échelle internationale révèlent un accroissement marqué, au cours des 40 dernières années, du nombre de sinistres, du nombre de personnes touchées et de l'ampleur des dommages matériels qui en résultent. La progression de la fréquence des événements de ce type, leur importance et leur variété ont des conséquences sociales, économiques et environnementales toujours plus lourdes pour les collectivités touchées. La figure 1 montre l'évolution du nombre de **sinistres** naturels dans le monde de 1900 à 2012.

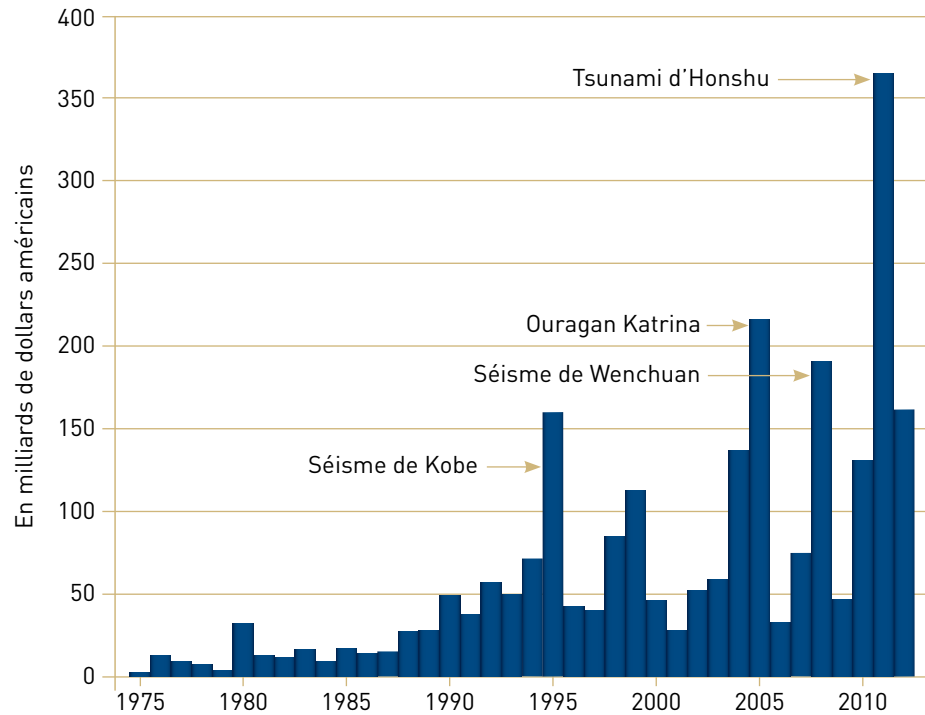
Figure 1 Sinistres naturels durant le dernier siècle



Source : Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres.

3 La figure 2 présente, pour la période de 1975 à 2012, les dommages estimés associés aux sinistres naturels dans le monde. Les sinistres qui ont entraîné d'importants dommages sont identifiés.

**Figure 2** Estimation des dommages causés par les sinistres naturels



Source : Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres.

4 Au cours des 40 dernières années, les sinistres naturels ayant touché le territoire québécois ont occasionné pour le gouvernement du Québec des dépenses de 1,4 milliard de dollars en aide financière. Cette somme ne représente toutefois qu'une partie de l'ensemble des coûts associés à ces sinistres. En effet, si l'on ajoute les coûts non admissibles ou non comptabilisés des programmes et des activités des autres ministères, les indemnités versées par les assureurs et les pertes économiques afférentes, les coûts liés à ces sinistres sont estimés par le ministère de la Sécurité publique (MSP) à environ 9 milliards de dollars. Ce montant n'inclut pas les coûts sociaux et environnementaux. Le gouvernement fédéral, par l'entremise des Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFCC), a remboursé au Québec plus de 900 millions de dollars durant cette même période.

5 Plus récemment, soit pour la période de 2010 à 2012, le Québec a connu 84 sinistres pour lesquels des sommes totalisant 120 millions de dollars ont été versées aux sinistrés. De ce montant, 71,7 millions sont reliés aux inondations printanières de 2011, principalement en Montérégie, et 21,3 millions, aux grandes marées qui ont frappé principalement la Gaspésie en 2010.

6 Nous présentons ci-dessous les principaux événements survenus au Québec depuis 1970 :

- accident ferroviaire à Lac-Mégantic (2013) ;
- tempête Irène (2011) ;
- inondation dans la vallée du Richelieu en Montérégie (2011) ;
- grandes marées en Gaspésie (2010) ;
- glissement de terrain à Saint-Jude (2010) ;
- inondation à Rivière-au-Renard en Gaspésie (2007) ;
- avalanche à Kangiqsualujjuaq (1999) ;
- tempête de verglas dans le sud-ouest du Québec (1998) ;
- inondations, glissements de terrain et ruptures d'ouvrage au Saguenay-Lac-Saint-Jean (1996) ;
- avalanches à Blanc-Sablon (1995) ;
- incendie d'un dépôt de pneus usés à Saint-Amable (1990) ;
- incendie dans un entrepôt contenant des biphényles polychlorés (BPC) à Saint-Basile-le-Grand (1988) ;
- séisme d'une magnitude de 6,0 à l'échelle de Richter au Saguenay (1988) ;
- coulée argileuse à Saint-Jean-Vianney au Saguenay (1971).

7 Outre ces événements, plusieurs autres sinistres touchant un nombre plus restreint de personnes ont engendré des pertes significatives pour les milieux concernés. Annuellement, on dénombre en moyenne près d'une trentaine de sinistres, liés à des **aléas** de nature variée, qui entraînent la mise en œuvre d'un programme d'aide financière.

Un aléa fait référence à une situation pouvant être à l'origine d'un sinistre : inondation, séisme, accident de transport, rupture de barrage, etc.

## Sécurité civile au Québec

On entend par sécurité civile l'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.

8 Au Québec, la **sécurité civile** repose sur le partage de responsabilités entre les autorités gouvernementales, les autorités régionales et locales, les citoyens et les entreprises. Comme responsable de l'application de la *Loi sur la sécurité civile*, le MSP occupe une place privilégiée. En vertu de celle-ci, il s'est vu confier un rôle d'orientation, de coordination et d'encadrement en matière de sécurité civile. Il doit élaborer et tenir à jour un plan national de sécurité civile qui assure la concertation des ministères et des organismes gouvernementaux concernés par la sécurité civile selon leur mission et qui, au besoin, soutient leurs actions ainsi que celles des municipalités. Le ministère doit également assurer un leadership dans la mise en place de mesures de prévention et d'atténuation des risques pour éviter qu'un sinistre, qui porterait atteinte à la sécurité des personnes et qui causerait des dommages aux biens, se produise. Enfin, lors d'un sinistre, il coordonne les interventions des ministères et organismes, lesquelles visent à faciliter le retour à la vie normale.



9 Plusieurs ministères et organismes gouvernementaux concernés par la sécurité civile doivent collaborer avec le MSP dans les domaines de leur compétence, notamment en communiquant de l'information qui permet le recensement des risques de sinistre majeur ainsi que leurs connaissances de ces risques et en participant à l'élaboration et à la mise en œuvre du *Plan national de sécurité civile*. Par exemple, le ministère des Transports, de par son expertise, sera interpellé pour toutes les questions relatives aux glissements de terrain et aux infrastructures routières.

10 Les municipalités sont les premières responsables de la sécurité civile sur leur territoire ; cela implique qu'elles prévoient des mesures d'intervention et de rétablissement en cas de sinistre et des mesures pour prévenir les sinistres ou en diminuer les conséquences. Pour leur part, les citoyens et les entreprises doivent avant tout adopter un comportement préventif.

## Programmes d'aide financière

11 Le MSP administre les programmes d'aide financière adoptés par le gouvernement du Québec afin d'aider au rétablissement des sinistrés. Selon la nature du sinistre, il peut choisir de mettre en œuvre le programme général d'aide financière aux sinistrés. Ce programme, qui a pour objectif de compenser en partie les dommages subis à la suite d'un sinistre ou de son imminence, permet d'accorder de l'aide financière pour les volets suivants :

- la mise en place de mesures préventives temporaires afin de protéger des biens essentiels ou la population ;
- la réparation des dommages causés aux biens essentiels ;
- les **frais excédentaires** d'hébergement, de ravitaillement, d'habillement (montants forfaitaires), les frais de démolition, les dépenses de déménagement ou d'entreposage ;
- les **frais excédentaires** découlant de la mise en œuvre, par la municipalité, de mesures d'intervention et de rétablissement ;
- la mise en place de mesures d'urgence relatives à l'imminence d'un mouvement de sol.

Les frais excédentaires sont les dépenses additionnelles engagées en raison d'un sinistre.

12 Dans le cas de sinistres ou d'événements qui, par leur nature ou leur ampleur exceptionnelle, requièrent un programme différent du programme général d'aide financière, le gouvernement peut établir, par décret, un programme spécifique. Il l'a fait par exemple lors des inondations printanières de 2011 en Montérégie.

13 Notons que l'aide financière accordée par le MSP doit être utilisée exclusivement aux fins pour lesquelles elle est versée ; le sinistré doit présenter les pièces justificatives requises pour les travaux effectués et les biens essentiels remplacés et il faut que ces pièces soient acceptées. Cette aide ne remplace pas les protections offertes par les assureurs.

14 Par ailleurs, lors d'un sinistre naturel d'envergure, le gouvernement du Canada fournit une aide financière aux gouvernements provinciaux et territoriaux dans le cadre des AAFCC ; ce programme est géré par Sécurité publique Canada.

15 La présente vérification a été effectuée auprès du MSP, plus précisément à la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie. Pour l'exercice ayant pris fin le 31 mars 2013, 262 équivalents temps complet (ETC) ont été affectés à cette direction et 16 millions de dollars y ont été dépensés. Nous avons terminé les travaux de vérification au MSP en juin 2013. Ainsi, nos travaux n'ont pas porté sur l'accident ferroviaire survenu le 6 juillet 2013 dans la ville de Lac-Mégantic. Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

## 2 Résultats de la vérification

16 Les travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit la gestion des risques de sinistre, les programmes d'aide financière, les demandes de remboursement adressées au gouvernement fédéral dans le cadre des AAFCC, la reddition de comptes et l'évaluation des programmes.

### 2.1 Gestion des risques de sinistre

17 Sur le plan international, la façon de gérer les risques et de faire face aux sinistres s'est transformée au cours des deux dernières décennies. Elle est passée d'une conception centrée essentiellement sur les conséquences immédiates et directement liées aux événements (approche curative) à des actions s'inscrivant dans une perspective plus globale et dynamique, en vue d'augmenter la **résilience** des populations par rapport aux sinistres (approche proactive). Cette conception plus large de la sécurité civile est ainsi marquée par l'augmentation des efforts destinés à prévenir les sinistres et à en atténuer leurs conséquences potentielles. Elle se caractérise notamment par :

- la nécessité d'être proactif et d'agir en amont des sinistres ;
- l'importance accrue accordée à la vulnérabilité des milieux exposés aux risques ;
- l'engagement de tous les acteurs ;
- la participation de la population au processus ;
- une approche de gestion des risques.

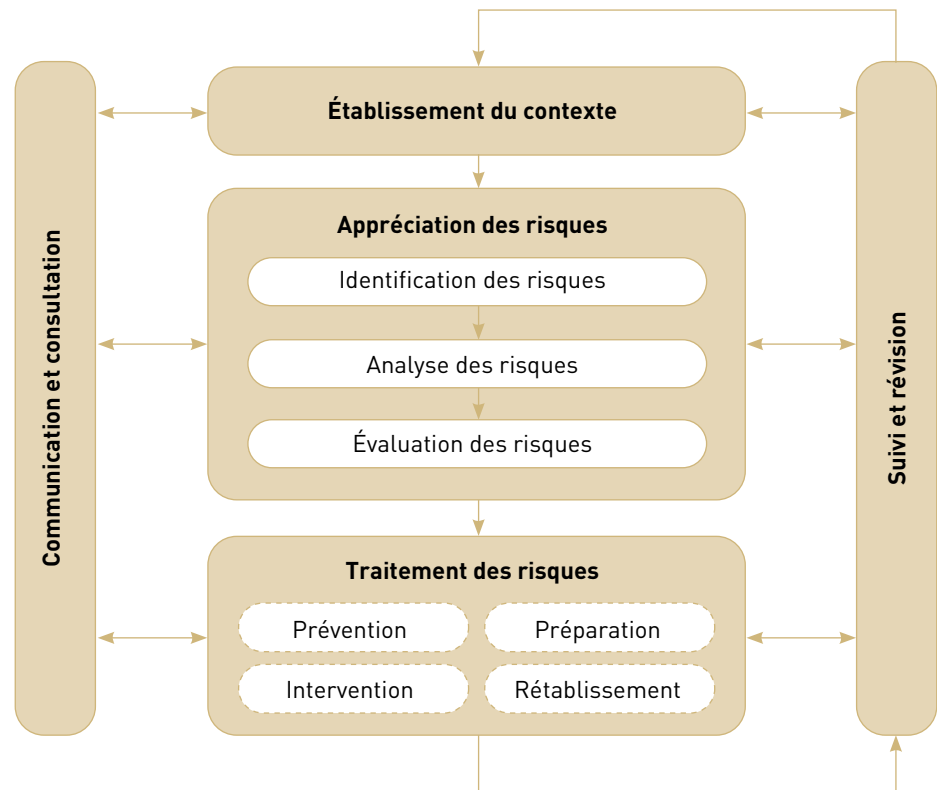
18 Un tel processus axé sur la prévention et la préparation des interventions comporte de nombreux **bénéfices**. Il contribue à assurer la sécurité de la population, à diminuer les dommages matériels et environnementaux, à réduire le temps de réaction lors des interventions et à sensibiliser davantage les différents acteurs aux risques de sinistre.

19 La figure 3 illustre globalement le processus de gestion des risques reconnu comme une bonne pratique par les Nations Unies et sur lequel repose l'approche du MSP. Cette dernière est présentée dans l'un des documents de référence diffusés par le MSP en 2009. Cette approche met d'abord en évidence le caractère fondamental de la communication et de la consultation de tous les intervenants visés dans sa mise en œuvre. Elle tient compte également des trois étapes principales du processus, en plus de souligner l'importance d'assurer le suivi et la révision à chacune des étapes. Une description plus détaillée de ce modèle est présentée à l'annexe 2.

La résilience, c'est la faculté des populations à surmonter rapidement les sinistres.

Parmi les bénéfices, notons que, selon un rapport des Nations Unies publié en 2011, pour chaque dollar investi en prévention, c'est en moyenne de quatre à sept dollars qui sont épargnés lors du rétablissement.

**Figure 3** Processus de gestion des risques de sinistre



Source : MSP.

20 L'efficacité de ce processus repose principalement sur la capacité des autorités responsables à exercer un fort leadership tout au long de la démarche. Ainsi, à chacune de ces étapes, celles-ci doivent démontrer un engagement ferme et orienter les actions des différents acteurs vers l'atteinte des objectifs.

21 L'approche appliquée par le ministère dans sa gestion des risques de sinistre est partielle, notamment à l'égard des orientations, de la connaissance des risques de sinistre et de la prévention.

22 Les paragraphes suivants détaillent nos observations pour chaque étape du processus de gestion des risques de sinistre.

## Établissement du contexte

23 Cette étape consiste à déterminer le contexte dans lequel la démarche de gestion des risques de sinistre s'effectue et à préciser les paramètres qui encadrent sa mise en œuvre, notamment par l'intermédiaire de lois, de politiques et d'orientations.

24 La *Loi sur la sécurité civile* de 2001 précise à cet égard que le MSP doit élaborer des orientations gouvernementales en matière de sécurité civile et en déterminer aussi plus particulièrement pour les autorités régionales et locales. Pour ces dernières, ces orientations portent sur la prévention des sinistres soit pour éliminer ou réduire les risques, soit pour atténuer les conséquences prévisibles d'un sinistre potentiel, sur la préparation des interventions, sur les interventions en cas de sinistre réel ou imminent et sur le rétablissement après un sinistre.

25 Douze ans après l'adoption de la *Loi sur la sécurité civile*, le ministère n'a toujours pas déterminé d'orientations en matière de sécurité civile.

26 De telles orientations, associées à des priorités et à des objectifs précis, et complétées par un plan d'action, permettraient de guider les interventions de l'ensemble des acteurs, et ce, à chacune des étapes de la gestion des risques de sinistre. Elles favoriseraient ainsi la cohérence et la complémentarité de leurs actions.

27 Ces orientations, dont celles à l'intention des autorités régionales et locales, sont d'autant plus déterminantes qu'en leur absence, plusieurs articles de la *Loi sur la sécurité civile* ne sont pas en vigueur ; or, selon la loi, elles constituent un préalable. Les articles concernés portent sur l'établissement par les municipalités régionales de comté (MRC) et les municipalités de **schémas de sécurité civile** et de plans y afférents. Les MRC et les municipalités n'ont donc pas, pour le moment, l'obligation d'élaborer de tels schémas. De plus, il pourrait s'avérer difficile de le faire pour celles qui le souhaitent à cause de l'absence de balises claires. Nous avons vérifié auprès des 30 MRC les plus peuplées si elles avaient fait de tels schémas et nous n'avons trouvé aucun document public. Quant au MSP, il ne peut donc pas effectuer le suivi des schémas de sécurité civile.

28 Ce manque est d'autant plus sérieux que les autres lois qui touchent le domaine municipal, notamment la *Loi sur les compétences municipales* et la *Loi sur les cités et villes*, donnent peu de précisions sur les actions à entreprendre en matière de sécurité civile. En fait, seule la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* exige des MRC qu'elles élaborent un schéma d'aménagement et de développement du territoire en déterminant les zones où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique.

29 Par ailleurs, le Vérificateur général, dans son rapport de 1995-1996 sur les mesures d'urgence en cas de sinistre, et la commission Nicolet, chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue en janvier 1998, ont souligné l'importance d'avoir des orientations et des objectifs en matière de sécurité civile. Des travaux ont été menés par le ministère à cet égard au cours des dernières années, mais ils n'ont pas été finalisés.

30 L'absence d'orientations augmente les risques que les autorités locales ne soient pas suffisamment bien préparées pour faire face à un sinistre. Elle nuit également au développement d'une véritable **culture de sécurité civile** au

Les schémas de sécurité civile doivent préciser des objectifs de réduction de la vulnérabilité aux risques de sinistre majeur ainsi que les actions requises pour atteindre ces objectifs. Ils doivent notamment faire état de la nature des risques de sinistre majeur auxquels le territoire est exposé et préciser, pour chaque risque, l'emplacement de sa source et les conséquences prévisibles d'un sinistre majeur lié à ce risque.

Une culture de sécurité civile vise à ce qu'une population opte collectivement, sur les plans des valeurs, des croyances, des attitudes, des normes et des comportements, pour la même approche en matière de sécurité collective. Une telle approche est fondée notamment sur la prise de conscience des risques existants, la nécessité de se prémunir contre ceux-ci et de se préparer à y faire face.

Québec, selon laquelle une grande attention serait accordée non seulement aux actions a posteriori, lorsque les sinistres surviennent, mais aussi à la prévention des sinistres et à la préparation des interventions.

## Appréciation des risques

31 L'appréciation des risques facilite la prise de conscience de la collectivité et favorise un état de préparation adapté à la vulnérabilité du milieu, car elle intègre l'identification, l'analyse et l'évaluation des risques. À cet égard, le MSP a un rôle important à jouer pour assurer, en collaboration avec les autres intervenants (ministères et organismes, MRC, municipalités, industries), le développement des connaissances sur les risques de sinistre au Québec.

32 Le ministère a une connaissance insuffisante des principaux risques de sinistre auxquels la population du Québec est exposée.

La base de données fédérale sur les installations utilisant des substances dangereuses est constituée en vertu du *Règlement sur les urgences environnementales* du gouvernement fédéral, qui oblige les personnes qui possèdent de telles substances au-delà d'un certain seuil à les déclarer au ministère de l'Environnement du Canada.

Le cadre de prévention des principaux risques naturels a été mis en place pour la période de 2006 à 2013. Le MSP est responsable de coordonner ce cadre en partenariat avec quatre autres ministères (ministère des Transports du Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, ministère des Ressources naturelles, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire).

Une information suffisante doit aussi considérer l'impact des changements climatiques, puisque le réchauffement climatique accéléré accroît les probabilités d'événements météorologiques extrêmes (vents violents, vagues de chaleur, précipitations torrentielles, etc.).

33 D'une part, les connaissances du MSP quant aux risques anthropiques sont fragmentaires. Le MSP a accès à une **base de données fédérale** sur les substances dangereuses. Toutefois, le MSP n'a pas fourni d'analyse sur cette information et sur celle provenant d'autres sources, analyse qui permettrait d'en dégager les risques les plus importants et de procéder à leur appréciation. De plus, il n'a pas de portrait des mesures prises pour les atténuer. Il a récemment formé un comité sur la gestion des risques associés aux matières dangereuses, auquel siègent une douzaine d'intervenants, qui a défini un plan de travail. Ce comité a notamment comme objectif de faire le point sur les enjeux et la problématique ainsi que de déterminer les conditions et les moyens à mettre en place en matière d'appréciation et de traitement des risques.

34 D'autre part, les investissements associés au **cadre de prévention des principaux risques naturels** adopté en 2006 ont permis au ministère d'améliorer sa connaissance de certains risques naturels. Ce sont les trois principaux aléas naturels auxquels le Québec est exposé, soit les inondations, l'érosion des berges et les glissements de terrain. Toutefois, certains travaux, réalisés de concert avec les ministères et organismes participants, ne sont pas terminés. Parmi ceux-ci, notons ceux relatifs à la cartographie des zones de contraintes liées à l'érosion des berges et aux glissements de terrain, à la détermination des différents types d'inondation et, pour ces derniers, à l'élaboration de méthodes et d'outils pour en apprécier le risque.

35 Ainsi, le ministère ne dispose pas d'**information suffisante** sur les risques associés à ces aléas pour qu'il puisse proposer, coordonner ou accomplir des actions qui en atténueraient les conséquences et établir une priorité de traitement.

36 Par ailleurs, comme les schémas de sécurité civile doivent tenir compte également des activités et des biens qui sont générateurs d'un risque de sinistre majeur, il serait important que le ministère s'assure que l'article 8 de la *Loi sur*

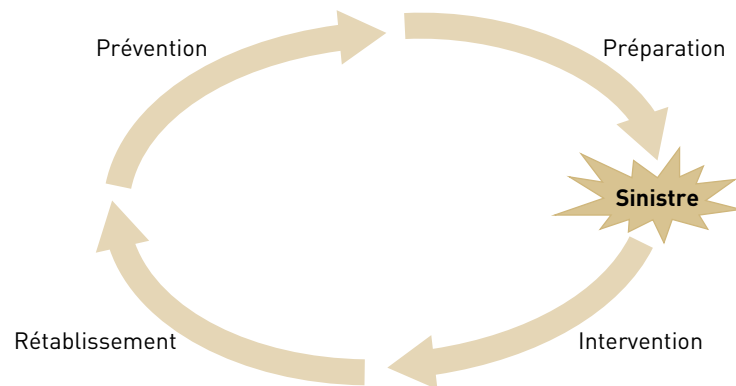
la *sécurité civile* soit respecté, ce qu'il ne fait pas. Il y est prévu ce qui suit : « Toute personne dont les activités ou les biens sont générateurs de risque de sinistre majeur est tenue de déclarer ce risque à la municipalité locale où la source du risque se situe. » En l'absence de réglementation de la part du MSP, il devient complexe pour les MRC de recueillir de l'information auprès des personnes dont les activités ou les biens sont générateurs d'un risque et d'agir auprès d'eux pour mieux protéger les citoyens et les communautés, de même que de produire les schémas de sécurité civile.

37 Enfin, compte tenu de la connaissance insuffisante du ministère relativement aux principaux risques auxquels sont exposés les citoyens, il ne peut les en informer adéquatement, comme cela est prévu dans la *Loi sur la sécurité civile*, ou s'assurer qu'ils le sont par les instances appropriées. La population n'est donc pas en mesure de bien se préparer à faire face à un sinistre, ce qui augmente sa vulnérabilité. À cet égard, l'information mise à la disposition du public sur les sites Internet du MSP et d'Urgence Québec se résume à des renseignements généraux sur les mesures à prendre pour se préparer à certains aléas (inondation, tremblement de terre, glissement de terrain, etc.). On y trouve également un système de surveillance de la crue des eaux pour certains plans d'eau du Québec, mais ce système ne précise pas quels sont les secteurs à risque.

## Traitement des risques

38 Les actions réalisées à l'étape du traitement des risques permettent à la collectivité de réduire de façon concrète les risques auxquels elle est exposée. Ses actions doivent se concentrer à la fois sur l'aléa et sur la vulnérabilité du milieu, lorsque c'est possible. Selon la littérature dans le domaine, le traitement des risques de sinistre se fait selon un cycle continu qui intègre quatre dimensions quant aux actions à accomplir (figure 4).

**Figure 4** Cycle de traitement des risques



Source : Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe.

39 Il s'agit d'une démarche itérative, cyclique et permanente qui ne se termine pas avec l'étape du rétablissement. Cette dernière étape devient alors une occasion à saisir pour planifier à long terme et, notamment, pour procéder à l'aménagement du territoire dans une perspective de prévention. Voici des exemples de mesures à prendre pour chaque dimension.

Dimension	Mesures
<b>Prévention</b> : activités qui participent à l'élimination ou à la réduction des risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Adoption des dispositions réglementaires et normatives</li> <li>■ Prise en compte des risques dans l'aménagement et le développement du territoire</li> <li>■ Relogement des personnes et déplacement des biens exposés</li> <li>■ Mise en œuvre de programmes destinés à sensibiliser le public et à faire connaître les risques</li> </ul>
<b>Préparation</b> : activités et mesures mises en œuvre pour préparer la collectivité à faire face adéquatement aux sinistres	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Établissement des modalités visant à assurer l'intervention et le rétablissement</li> <li>■ Réalisation d'activités de formation</li> <li>■ Tenue d'exercices de simulation</li> <li>■ Mise en œuvre de mesures de suivi et de révision du niveau de préparation</li> </ul>
<b>Intervention</b> : mesures prises immédiatement avant, pendant ou après un sinistre pour protéger les personnes, assurer leurs besoins essentiels ainsi que sauvegarder les biens et l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Activation des structures et des modalités permettant d'organiser les actions à accomplir par rapport au sinistre</li> <li>■ Application des mécanismes et des procédures d'alerte et de mobilisation</li> <li>■ Déploiement des secours à la population et des mesures de sauvegarde des biens et du milieu naturel</li> <li>■ Aide d'urgence à la population</li> </ul>
<b>Rétablissement</b> : décisions et actions visant à restaurer les conditions sociales, économiques, physiques et environnementales de la collectivité et à réduire les risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Utilisation des moyens permettant de maintenir les activités et les services essentiels, et de protéger les activités économiques</li> <li>■ Soutien aux sinistrés et à la population</li> <li>■ Reconstruction dans une perspective de prévention</li> <li>■ Rétroaction sur l'expérience vécue afin d'en tirer des leçons</li> </ul>

40 Le MSP a élaboré en 2006, en collaboration avec les ministères et les organismes, le *Plan national de sécurité civile*, comme la *Loi sur la sécurité civile* le stipule. Ce plan a pour objectif de concerter les actions des ministères et organismes par rapport aux quatre dimensions de la gestion de la sécurité civile et prévoit notamment en cas de sinistre :

- le partage des responsabilités entre les ministères et les organismes gouvernementaux en fonction de leurs compétences respectives ;
- l'organisation des ressources gouvernementales afin de réagir plus rapidement aux différents types de sinistre ;
- des modes simplifiés de prise de décision.



---

41 Le *Plan national de sécurité civile* n'intègre pas suffisamment la dimension de la prévention des risques, comme cela est prescrit dans la *Loi sur la sécurité civile*, ni celle du rétablissement.

---

42 De fait, le plan se concentre essentiellement sur la dimension Intervention et les mesures générales de préparation ; les actions attendues des ministères et organismes à l'égard des autres dimensions de la sécurité civile n'y sont pas circonscrites, ce qui rend plus difficile la concertation gouvernementale.

## Prévention

43 Le MSP a un rôle important dans la conception, le développement et la mise en œuvre de mesures de prévention et d'atténuation des risques de sinistre qui ont été déterminées à l'étape de l'appréciation des risques.

---

44 Les actions du MSP en lien avec la prévention des risques de sinistre sont à intensifier et devraient être mieux structurées.

---

45 Le cadre relatif à la prévention des principaux risques naturels, cité précédemment, est un outil important du ministère en termes de prévention. Le cadre a notamment permis de financer des recherches et des projets de prévention qui ont été mis en œuvre par les municipalités. Or, au 31 mars 2013, le MSP avait attribué seulement 41 % des crédits (21,7 millions de dollars sur 52,4 millions) qui lui avaient été alloués pour la période de 2006 à 2013. L'absence de critères d'attribution précis et le manque de modalités clairement établies pourraient expliquer en partie la sous-utilisation des sommes disponibles.

46 Quant aux risques anthropiques, la connaissance fragmentaire que le MSP en a fait en sorte qu'il est plus difficile de proposer, de coordonner ou d'accomplir des actions de prévention à leur égard.

47 Par ailleurs, seulement la moitié des actions en lien avec la prévention, prévues dans les plans d'action du ministère pour la période 2009-2012, ont été mises en œuvre. Par exemple, le ministère a prévu renforcer les systèmes essentiels sous la responsabilité de partenaires privés (telles que les entreprises de télécommunication et les pétrolières), mais il ne les a pas encore invités à participer à des travaux.

48 Enfin, les plans des municipalités découlant des schémas de sécurité civile, qui doivent notamment faire état des mesures de prévention à l'égard des risques, peuvent ne pas être produits ou être incomplets. En effet, comme nous l'avons mentionné précédemment, cette partie de la loi n'est pas encore en vigueur.

## Préparation

49 Les municipalités sont, en tout temps, les maîtres d'œuvre de l'organisation de la sécurité civile sur leur territoire et, lors d'un sinistre, elles sont les premières répondantes auprès de leur population, ce qui suppose qu'elles sont bien préparées. Le MSP doit donc veiller à responsabiliser les municipalités et à les inciter à améliorer leur préparation en matière de sécurité civile afin qu'elles soient capables de faire face aux sinistres.

50 Les actions du MSP en vue d'amener les municipalités à se préparer à faire face aux sinistres demeurent insuffisantes.

51 Outre l'absence d'orientations qui, comme nous l'avons précisé précédemment, ne favorise pas l'établissement de schémas de sécurité civile, le ministère n'exerce pas de manière structurée le suivi du niveau de préparation des municipalités. Seuls 2 sondages, faits à plus de 10 ans d'intervalle, soit en 1999 et en 2012, ont été réalisés. Les résultats du dernier sondage montrent que le niveau de préparation des municipalités est insuffisant. Ils révèlent, par exemple, que seulement 29 % des municipalités ont un plan de mesures d'urgence mis à jour au cours des 2 dernières années et que moins de 45 % des municipalités ont établi des procédures d'évacuation.

52 Pour le moment, le MSP se limite à établir un objectif quant au pourcentage de municipalités ayant un **plan de mesures d'urgence** à jour. À notre avis, cela s'avère insuffisant, puisque la *Loi sur la sécurité civile* exige des MRC et des municipalités qu'elles élaborent un schéma et un plan de sécurité civile, ce qui est un exercice beaucoup plus complet.

53 Or, un faible niveau de préparation des municipalités risque d'entraîner un délai de réaction plus long lors d'un sinistre, des conséquences plus importantes ainsi qu'une surcharge de travail pour les autres intervenants, qui devront alors assumer des responsabilités qui incombent aux municipalités.

Le plan de mesures d'urgence précise les moyens d'intervention lors d'un sinistre pour préserver la vie des personnes, leur apporter du secours, sauvegarder des biens et atténuer les effets du sinistre.

## Intervention

54 Comme mécanismes de coordination, le gouvernement a mis en place des comités qui organisent les interventions et les adaptent au type et à l'ampleur du sinistre. Au sein de ces comités, le MSP a un rôle important de planification et de coordination. Voici ces comités.

### Comités gouvernementaux de coordination

Comité de sécurité civile du Québec (CSCQ)	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Regroupe les sous-ministres et les dirigeants des principaux ministères et organismes interpellés par la gestion des risques de sinistre, de même que le coordonnateur gouvernemental</li><li>■ Oriente et approuve la planification gouvernementale en sécurité civile ; en situation de sinistre majeur, supervise le déploiement des ressources et assure la liaison avec les autorités politiques</li></ul>
--	---

---

### Comités gouvernementaux de coordination (suite)

---

Organisation de la sécurité civile du Québec (OSCCQ)	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Réunit les coordonnateurs en sécurité civile de chaque ministère et organisme gouvernemental concerné</li><li>▪ Planifie les mesures de sécurité civile à l'échelle nationale et, en cas de sinistre majeur, coordonne les opérations menées par chacun des responsables de mission selon le <i>Plan national de sécurité civile</i></li></ul>
Organisation régionale de la sécurité civile (ORSC)	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Regroupe les représentants des ministères et organismes du gouvernement présents en région</li><li>▪ Coordonne l'engagement des ressources gouvernementales pour soutenir les municipalités devant le sinistre qui les touche et aider les citoyens éprouvés</li></ul>

---

55 Des mécanismes de coordination gouvernementaux en sécurité civile sont en place, mais l'application de certains volets de leurs responsabilités est à bonifier.

---

56 Le CSCQ, auquel siègent les sous-ministres des principaux ministères concernés par la gestion des risques de sinistre, n'a tenu aucune rencontre au cours des quatre dernières années (depuis septembre 2009). Or, ce comité de coordination de haut niveau doit orienter le gouvernement en matière de sécurité civile.

57 Pour sa part, l'OSCCQ est sollicitée lors des sinistres majeurs pour assurer la coordination des ressources gouvernementales. À la suite d'un sinistre, l'OSCCQ produit un rapport d'événement dans lequel elle formule des recommandations afin d'améliorer ses interventions futures et de ne pas répéter les mêmes erreurs. C'est à l'automne 2012 qu'elle a entrepris le suivi des recommandations comprises dans ces rapports afin de voir si elles étaient appliquées. Nous l'encourageons à systématiser cette démarche et à poursuivre dans cette voie afin de s'assurer de la mise en place des correctifs appropriés.

58 Les exercices de simulation de sinistre constituent un élément important de la préparation en vue d'intervenir lors d'un sinistre. Ils constituent une excellente occasion d'apprentissage et permettent de recenser des lacunes relatives à la compréhension et à l'exercice des rôles et responsabilités des différents acteurs. En outre, au cours des trois dernières années, l'OSCCQ a réalisé deux exercices, alors que son plan stratégique en prévoyait deux par année. Quant aux ORSC, plus de la moitié d'entre elles n'ont tenu qu'un seul exercice au cours des trois dernières années. Bien qu'il puisse être plus difficile de faire des exercices de façon régulière lorsque les ressources sont fortement sollicitées, nous invitons le MSP à ne pas négliger cet aspect de la préparation.

## Rétablissement

59 Le rétablissement est une phase particulièrement opportune pour implanter des mesures de prévention et d'atténuation des risques à la suite d'un sinistre afin d'améliorer la résilience du milieu par rapport aux sinistres.

60 Le MSP n'utilise pas suffisamment la phase de rétablissement comme une opportunité de mettre en œuvre des mesures de prévention ou d'atténuation des risques à la suite d'un sinistre.

61 Le cadre de prévention des principaux risques naturels est peu employé durant la phase de rétablissement à la suite d'un sinistre. Par exemple, de 2006 à 2013, un seul projet (construction d'une digue) a visé l'application de solutions pour contrer les inondations, lesquelles constituent pourtant le type de sinistres le plus fréquent et le plus important en termes d'aide financière. Le financement associé à ce projet ne représentait que 8% du budget prévu pour les inondations, soit 552 000 dollars sur 6 750 000 dollars.

62 Les programmes d'aide financière actuels ne sont pas conçus de manière à inclure des préoccupations de prévention, car ils prévoient peu d'incitatifs pour l'adoption de mesures permanentes en ce sens. Ainsi, les programmes ne contribuent pas suffisamment à responsabiliser les sinistrés par rapport aux conséquences de ces sinistres. Pourtant, la *Loi sur la sécurité civile* est claire : il faut inciter les citoyens, les entreprises et les municipalités à prendre des mesures préventives pour diminuer leur vulnérabilité devant un sinistre.

63 À la suite des inondations de 2011 en Montérégie, le gouvernement a créé par décret une **zone d'intervention spéciale** (ZIS), qui a permis à certains sinistrés de se reconstruire dans une zone à risque. Bien que le décret qui définit cette zone énonce des conditions strictes quant à la réfection et à la reconstruction de résidences (comme l'**immunisation**), il pourrait en découler des conséquences financières si l'on considère précisément que la ZIS, où sont rétablis les sinistrés, peut à nouveau faire l'objet d'une inondation, le cas échéant. Cela constitue un exemple concret de la difficulté d'intégrer la notion de prévention dans les décisions visant le rétablissement.

64 Des dossiers de sinistrés que nous avons vérifiés, 46 avaient trait aux inondations de 2011 en Montérégie. Le tableau 1 présente leur répartition selon les **zones de récurrence des inondations** ainsi que l'aide versée pour ces dossiers. Notons que, pour 85% des dossiers, les résidences qui étaient dans la zone de 0 à 20 ans ont été des pertes totales et ont dû être démolies.

La zone d'intervention spéciale en Montérégie a permis, pour les résidences situées dans la zone de récurrence des inondations de 2 à 20 ans, de procéder à la réfection ou à la reconstruction d'une résidence ayant perdu au moins 50 % de sa valeur, ce qui ne va pas dans le sens des principes de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*.

L'immunisation consiste à appliquer différentes mesures visant à apporter la protection nécessaire pour éviter des dommages qui pourraient être causés par une inondation.

La zone de récurrence des inondations représente la limite d'une plaine inondable. Les zones inondables qui ont une récurrence de 20 ans ou de 100 ans correspondent aux limites des crues qui ont respectivement 1 chance sur 20 ou 1 chance sur 100 de se produire chaque année.

**Tableau 1** Aide financière pour les inondations de 2011 en Montérégie

Zone de récurrence des inondations	Dossiers de particuliers vérifiés (n <sup>bre</sup> )	Moyenne de l'aide versée (\$)	Total de l'aide versée (\$)
100 ans et plus	19	71 515	1 358 783
De 20 à 100 ans	14	116 402	1 629 633
De 0 à 20 ans	13	137 523	1 787 805
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>103 831</b>	<b>4 776 221</b>

Source : MSP.

65 La création de cette zone spéciale a amené un nouveau type de demandes d'aide financière, soit la reconstruction de résidences dans une zone inondable. Nos travaux de vérification portant sur le traitement de l'aide financière, qui fait l'objet de la section suivante, révèlent que les dossiers relatifs à plusieurs propriétés dans la ZIS n'ont pas été traités de façon uniforme par le MSP. En effet, lorsque des travaux de réparation ou de construction sont effectués dans une zone inondable, le MSP doit s'assurer de la conformité de ces travaux avec la *Politique de protection des rives et du littoral des plaines inondables*, comme cela est spécifié dans les modalités d'application des programmes d'aide financière. Or, le MSP aurait dû établir des balises claires afin de s'assurer que les conditions strictes d'immunisation avaient bel et bien été respectées pour les résidences qui ont été reconstruites dans cette zone, alors que pour les résidences qui ont été réparées, la vérification de la conformité a été faite.

66 À titre de comparaison, d'autres administrations incitent les intervenants à prendre des mesures préventives :

- En Colombie-Britannique, une aide financière ne peut être versée plus de deux fois si le sinistré ne procède pas à des travaux préventifs. L'aide financière peut également être réduite ou refusée s'il est jugé que le sinistré n'a pas accompli d'actions suffisantes pour protéger sa résidence contre le sinistre.
- En Alberta, un sinistré ne peut recevoir d'aide financière si les dommages et les pertes avaient pu être raisonnablement évités.
- En France, le montant de la franchise d'assurance augmente en fonction de la récurrence des sinistres si les **communes** ne se sont pas dotées d'un plan de prévention des risques naturels.
- Aux États-Unis, les communautés qui participent au National Flood Insurance Program doivent adopter des normes en matière de réduction des risques d'inondation et les renforcer, afin que leurs résidents aient la possibilité de contracter une police d'assurance inondation.

Une commune est le territoire administré par une municipalité.

## Recommandations

67 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère de la Sécurité publique.

- 1 Déterminer des orientations gouvernementales en matière de sécurité civile, associées à des priorités et à des objectifs précis, et ce, pour chacune des dimensions de la sécurité civile.**
- 2 Améliorer, en collaboration avec les autres intervenants, la connaissance des principaux risques auxquels le Québec est exposé et en faire l'appréciation.**
- 3 Encadrer la déclaration des activités ou des biens qui sont générateurs de risques de sinistre majeur afin que ceux-ci soient déclarés aux municipalités pour qu'elles puissent notamment produire les schémas de sécurité civile.**

- 4 S'assurer que les citoyens sont informés, par les instances appropriées, des principaux risques de sinistre présents sur le territoire, des mesures de protection mises en place et de la façon de faire face à ces risques.
- 5 Mettre à jour le *Plan national de sécurité civile* afin qu'il intègre l'ensemble des dimensions en matière de gestion des risques de sinistre.
- 6 Préciser les modalités de fonctionnement associées au cadre de prévention des principaux risques naturels.
- 7 Intensifier, en collaboration avec les autres intervenants, les actions en matière de prévention et en orchestrer la mise en œuvre.
- 8 Fournir aux municipalités des balises appropriées relativement à la sécurité civile afin d'augmenter leur degré de préparation pour les interventions.
- 9 Optimiser le fonctionnement des mécanismes de coordination gouvernementaux en s'assurant que les comités tiennent des rencontres régulières, font des exercices de simulation et effectuent un suivi systématique des recommandations formulées à la suite d'un sinistre et de la mise en place des correctifs appropriés.
- 10 Utiliser davantage la phase de rétablissement comme une opportunité pour mettre en œuvre des mesures de prévention et d'atténuation des risques de sinistre.

## 2.2 Aide financière aux sinistrés

<sup>68</sup> Au cours des trois dernières années (de 2010 à 2012), le ministère a traité 5 771 demandes d'aide financière, ce qui a amené un versement total de plus de 120 millions de dollars aux sinistrés. Durant cette période, trois sinistres d'importance ont frappé le Québec, soit les grandes marées de décembre 2010, particulièrement en Gaspésie, les inondations printanières de 2011, principalement en Montérégie, et la tempête Irène en août 2011. Ces trois sinistres représentent 86 % de l'aide versée et 74 % des demandes d'aide reçues durant la période. Le tableau 2 présente l'aide financière versée pour chaque sinistre.

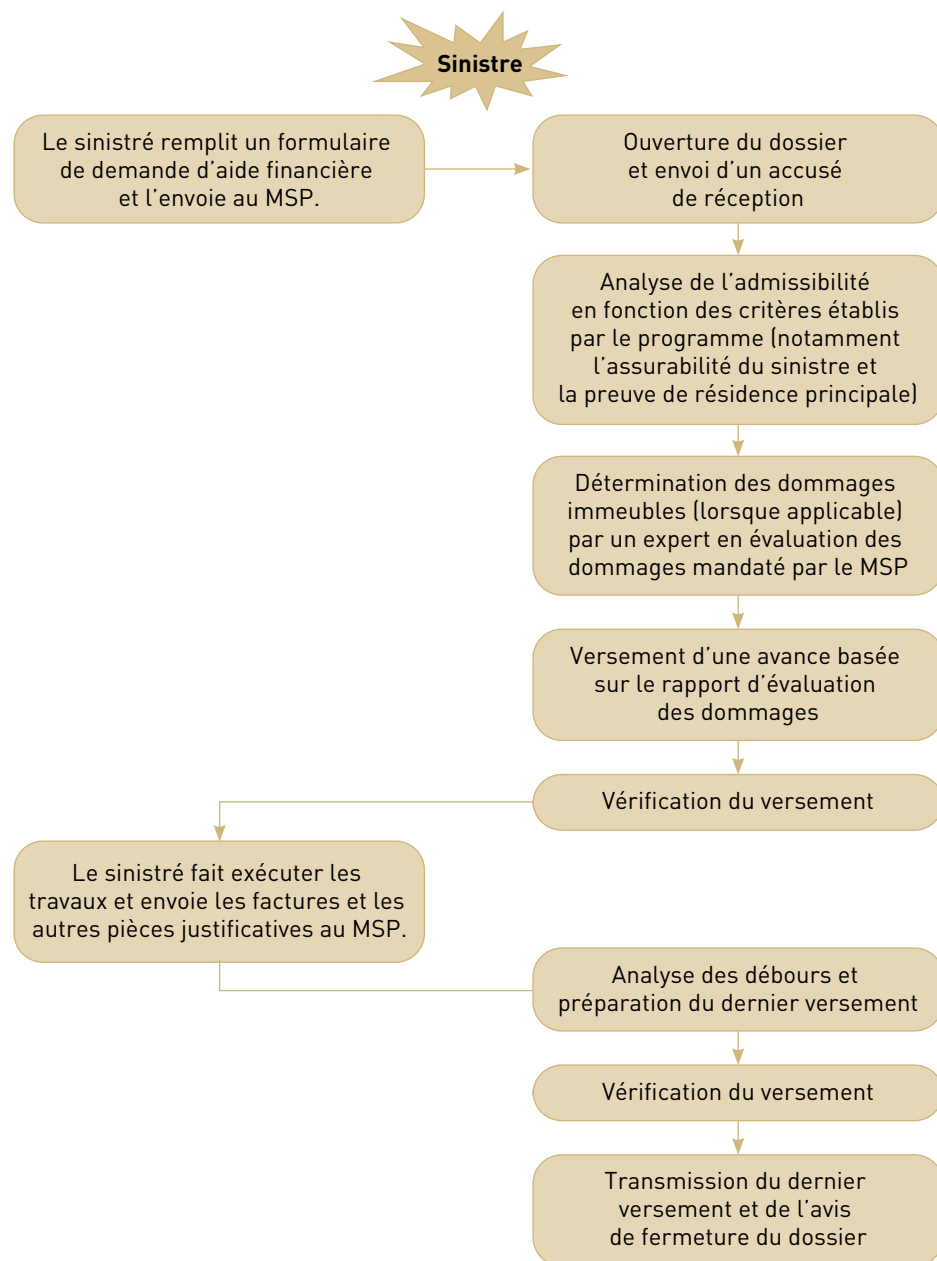
**Tableau 2** Aide financière versée de 2010 à 2012

Événement	Dossiers traités (n <sup>bre</sup> )	Aide versée (M\$)
Grandes marées de décembre 2010	824	21,3
Inondations printanières de 2011	2 891	71,7
Tempête Irène en août 2011	538	10,0
Autres sinistres	1 518	17,0
<b>Total</b>	<b>5 771</b>	<b>120,0</b>

Source : MSP.

69 Le traitement d'une demande d'aide financière comprend plusieurs étapes, notamment la détermination de l'admissibilité du sinistré, l'évaluation des dommages et le versement de l'aide. Les étapes du traitement sont présentées dans la figure 5. Il est à noter qu'une municipalité touchée par un sinistre doit faire une demande au MSP afin que son territoire soit reconnu admissible et que ses citoyens puissent faire une demande d'aide financière.

**Figure 5** Traitement d'une demande d'aide financière d'un particulier



70 Le sinistré dispose d'une période de 3 mois après la date de mise en œuvre du programme pour faire une demande d'aide financière. Ensuite, il dispose d'une période de 12 mois suivant la réception du rapport d'évaluation des dommages pour réparer ou remplacer ses biens essentiels. Lorsque les travaux sont terminés et que les pièces justificatives ont été présentées et acceptées, le dernier paiement est versé au sinistré.

71 Pour nos travaux de vérification, nous avons sélectionné de façon aléatoire 81 dossiers d'aide financière portant sur 2 sinistres importants, soit celui des grandes marées de décembre 2010 et celui des inondations de 2011 en Montérégie, et nous les avons vérifiés (tableau 3). Une description de ces événements est présentée à l'annexe 3. Nous voulions nous assurer que les demandes d'aide financière étaient traitées conformément aux règles établies et aux saines pratiques de gestion, et ce, dans un délai raisonnable.

**Tableau 3 Répartition des dossiers vérifiés**

	Grandes marées 2010	Inondations printanières 2011	Total
<b>Nombre</b>	<b>22</b>	<b>59</b>	<b>81</b>
Particuliers	15	46	61
Entreprises	3	7	10
Municipalités	4	6	10
Aide versée pour ces dossiers (M\$)	2,0	6,6	8,6
Ratio aide versée vs aide totale pour ce sinistre (%)	9,4	9,2	9,2

## Traitement des demandes d'aide financière

72 Le traitement des demandes d'aide financière par le MSP à l'égard des dossiers vérifiés comporte des lacunes ; on ne peut donc pas avoir l'assurance que les sommes versées aux sinistrés sont exactes.

73 Voici celles observées dans le traitement de la majorité des dossiers vérifiés :

- La procédure de vérification visant à contrôler le travail des analystes pour les dossiers d'aide financière n'a pas été appliquée pour plus de la moitié des versements :
  - 56 % des versements pour les dossiers de particuliers et d'entreprises ;
  - 71 % des versements pour les dossiers de municipalités.

Notons que cela représente 51 % des sommes versées (4,9 millions sur 9,5 millions de dollars). Cette procédure est importante si l'on considère le grand nombre de demandes à traiter et les ressources peu expérimentées.

- L'analyse de la situation financière des sinistrés n'a pas été effectuée pour 84 % des dossiers de particuliers vérifiés (51 sur 61) et 60 % des dossiers d'entreprises vérifiés (6 sur 10). Pourtant, cette analyse est



importante, car elle détermine le montant de la participation financière que le sinistré devra assumer.

- La **vérification de l'assurabilité** du sinistre est incomplète ou n'a pas été faite au moment opportun pour 10 des 71 dossiers d'entreprises ou de particuliers, alors que cet élément est déterminant pour l'admissibilité du sinistré à une aide financière. Dans 2 des cas, des sommes totalisant 86 000 dollars ont été versées en trop puisque le sinistré était assuré ou que les dommages causés par le sinistre étaient assurables.
- Pour 3 des 10 dossiers de municipalités analysés, des avances ont été versées, même si la documentation était insuffisante. Par exemple, une avance de 600 000 dollars a été consentie, alors que le rapport préliminaire évaluait les dommages à 400 000 dollars. Deux ans plus tard, le ministère n'a toujours pas reçu les pièces pour appuyer en totalité le versement effectué.

La vérification de l'assurabilité s'effectue ainsi : le sinistré doit fournir une attestation de sa compagnie d'assurance précisant que le sinistre ne correspond pas à un risque assurable.

74 Ces lacunes dans le traitement des demandes d'aide financière font en sorte que des sommes ont été versées en trop ou que des sinistrés peuvent ne pas avoir reçu la totalité de l'aide à laquelle ils avaient droit.

## Délai de traitement des demandes d'aide financière

75 Des délais importants ont été observés lors du traitement des demandes d'aide financière et les procédures mises en place pour les réduire n'ont pas donné les résultats escomptés.

76 Le délai de traitement pour les 81 dossiers vérifiés, soit le délai entre l'ouverture du dossier et le dernier paiement, a varié de 7 à 26 mois (pour 24 dossiers, le traitement n'était pas terminé ; nous avons donc retenu le moment de notre analyse de ces dossiers comme date de fin). Notons que ce délai peut être influencé par le ministère, mais aussi par le sinistré lui-même.

77 Par exemple, les contrats de service avec les firmes d'experts prévoient que ces derniers doivent produire leur rapport d'évaluation des dommages dans les 20 jours ouvrables suivant la demande du MSP. Toutefois, le délai pour la production du rapport d'évaluation est en moyenne de 42 jours ouvrables pour les dossiers vérifiés, soit un peu plus de 2 mois. Pour 66 % des rapports produits (52 sur 79), le délai est supérieur à 20 jours ouvrables (il peut y avoir plus d'un rapport par dossier). Les retards pris lors de la production des rapports ont des répercussions importantes, notamment sur la détermination de l'aide totale à laquelle le sinistré a droit, sur la possibilité d'obtenir une avance et, enfin, sur la date des travaux de remise en état, lesquels sont parfois urgents si l'on veut éviter l'aggravation des dommages.

78 De même, le délai pour effectuer les vérifications à chaque versement est en moyenne de 15 jours ouvrables pour les dossiers vérifiés, alors que l'objectif du ministère est de 72 heures (3 jours ouvrables). En fait, pour 75 % des versements qui ont fait l'objet d'une vérification de la part du ministère, l'objectif n'a pas été atteint.

79 Un autre délai important a également été noté à l'égard du processus de révision et du suivi régulier des dossiers. De plus, selon un rapport du ministère, un délai notable a aussi été enregistré relativement à la réponse des analystes, notamment pour la confirmation de l'admissibilité des sinistrés.

80 À l'automne 2012, devant la difficulté d'atteindre ses objectifs, le ministère a implanté une nouvelle procédure de vérification des versements afin d'alléger le processus. Cette procédure prévoit une adaptation du travail du vérificateur au risque d'erreur associé à chaque dossier, risque qui est établi à partir de critères prédéfinis. Toutefois, elle n'a pas produit les résultats escomptés pour plus de la moitié des versements liés aux dossiers que nous avons vérifiés, puisque l'objectif de 72 heures n'a pas été atteint. De plus, les critères permettant de déterminer le niveau de risque, dont certains sont imprécis, n'ont pas été analysés de façon systématique et il y a eu un manque d'uniformité ou de cohérence lors de leur application.

81 Par ailleurs, afin d'accélérer le processus, le MSP traite plus rapidement certaines demandes jugées prioritaires, notamment en effectuant des paiements dans un délai de quelques jours mais, dans plus de la moitié des cas, il n'a pas suivi sa procédure de vérification. De plus, cette priorisation ne s'appuie sur aucun critère objectif, ce qui peut être cause d'iniquité pour les sinistrés.

82 Enfin, les programmes d'aide financière se rapportant particulièrement aux deux sinistres pour lesquels nous avons vérifié des dossiers prévoyaient le versement possible d'avances pouvant atteindre 50 % du montant de l'aide financière estimée (pourcentage qui a été ultérieurement augmenté par décret à 80 % et à 100 %). Bien que l'objectif d'augmenter le pourcentage d'avances soit louable, le fait de verser la quasi-totalité de l'aide à l'avance a entraîné une augmentation significative du nombre de dossiers pour lesquels il a fallu engager des procédures afin de récupérer les sommes versées en trop. Ainsi, au moment de notre vérification, de telles sommes étaient liées à quelque 296 dossiers pour les sinistres vérifiés, ce qui représente plus de 860 000 dollars. Ces dossiers concernaient des sinistres pour lesquels il était possible d'obtenir des avances de 80 % ou de 100 %. D'autre part, certains de ces dossiers ont fait l'objet de procédures légales de recouvrement ; ces procédures visaient à récupérer en moyenne 37 % de l'aide versée.

## Formation et encadrement de la main-d'œuvre

83 Les demandes d'aide financière sont traitées par la Direction du rétablissement du MSP. Celle-ci compte un effectif de 25 ETC mais, en situation de sinistre majeur, l'effectif peut dépasser la centaine, avec les employés occasionnels qui s'y ajoutent.

84 Lors de sinistres, les mesures mises en place par le MSP ne lui assurent pas que l'effectif nécessaire est disponible en temps opportun pour le traitement des demandes d'aide financière et que la formation et l'encadrement requis lui sont fournis.

85 Compte tenu du caractère sporadique du travail, la disponibilité de ressources compétentes devient un enjeu majeur pour le ministère et cette situation ne favorise pas la diminution du délai. Lorsqu'il y a un afflux de demandes d'aide financière, il est difficile pour le ministère de recruter rapidement tous les analystes dont il a besoin pour traiter ces demandes dans le meilleur délai. Par exemple, à la suite des grandes marées de décembre 2010, le déploiement de ressources supplémentaires a demandé un délai de plusieurs mois, ce qui a entraîné une surcharge de travail pour les analystes en place et a réduit leur disponibilité pour répondre aux sinistrés.

86 De plus, une main-d'œuvre inexpérimentée nécessite de la formation et de l'encadrement. Or, il y a eu des lacunes à cet égard lors des inondations en Montérégie en 2011 : plusieurs analystes n'ont reçu qu'une journée de formation avant d'être déployés sur le terrain et de répondre aux sinistrés. De même, la supervision de ces ressources a été insuffisante, ce qui a pu avoir des effets non souhaités sur la qualité des services aux sinistrés de même que sur le délai de traitement. À ce titre, le bilan du MSP précise que de l'information erronée a pu être communiquée aux sinistrés, ce qui peut avoir des conséquences négatives pour eux.

87 Par exemple, pour deux dossiers vérifiés, des dépenses ont été remboursées à un tarif moindre, parce que les sinistrés auraient été mal informés des exigences du ministère relativement aux compétences requises des entrepreneurs pour effectuer les travaux.

88 Mentionnons que le MSP a mené en novembre 2011, en collaboration avec la Croix-Rouge, un projet d'accompagnement des sinistrés les plus vulnérables, pour les aider dans leurs démarches administratives (permis de construction, rencontre avec des entrepreneurs, etc.). Nous l'encourageons à continuer dans ce sens.

## Système de gestion et outil de suivi

89 Pour effectuer une bonne gestion d'un programme et prendre des décisions éclairées, il importe de détenir une information pertinente, fiable et à jour. Un système informatisé de gestion de dossiers facilite l'accès à l'information de gestion et à celle relative à la prestation des services, et permet d'être plus efficient.

---

90 Les systèmes utilisés par le ministère pour le traitement de l'aide financière aux sinistrés sont inadéquats.

---

91 D'une part, le MSP ne dispose pas de système informatisé pour la gestion des demandes d'aide financière. Bien que des renseignements concernant les dates et les sommes versées soient conservés dans une base de données, la majorité des données relatives à chaque sinistré est regroupée dans un dossier sur support papier, dont le classement est peu efficient. Ces données

n'étant pas informatisées, il est souvent nécessaire de les retranscrire, tout comme il devient difficile pour le ministère de compiler de l'information de gestion sur le travail des analystes.

92 Quant à l'outil de suivi des dossiers, il est très rudimentaire (il s'agit d'un fichier Excel) et il doit être mis à jour manuellement par les analystes, ce qui n'est pas toujours fait. Ainsi, des dossiers ont été oubliés, ce qui a entraîné des retards dans le versement de l'aide à certains sinistrés.

## Recommandations

93 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère de la Sécurité publique.

- 11 S'assurer de traiter promptement et avec rigueur les demandes d'aide financière selon des procédures et des contrôles appropriés et efficaces.
- 12 S'assurer d'avoir du personnel compétent, en quantité suffisante et en temps opportun pour le traitement des demandes d'aide financière, et l'encadrer adéquatement.
- 13 S'assurer d'avoir accès à une information de gestion pertinente, fiable et suffisante qui permet de faire un suivi approprié des dossiers et de prendre, au moment opportun, des décisions éclairées.

## 2.3 Accords d'aide financière en cas de catastrophe

Les accords d'aide financière en cas de catastrophe permettent au gouvernement du Canada de fournir une aide financière aux provinces et aux territoires lors d'une catastrophe naturelle de grande envergure (c'est-à-dire lors d'un sinistre pour lequel les dépenses admissibles dépassent un dollar par habitant). Pour le Québec, cela équivaut à un sinistre qui engendre des dépenses de plus de 8 millions de dollars. La contribution fédérale peut s'élever jusqu'à 90 % d'une portion des dépenses admissibles au programme.

94 Dans le cadre des **Accords d'aide financière en cas de catastrophe** (AAFCC), le MSP est responsable de compiler les sommes qui peuvent être remboursées par le gouvernement fédéral et de lui soumettre une demande. Pour favoriser la récupération rapide et intégrale des sommes remboursables, le MSP doit s'assurer que tous les ministères font état des dépenses qu'ils ont supportées lors d'un sinistre et qu'ils présentent des pièces justificatives pour les montants réclamés.

95 Pour la période visée par notre vérification, trois sinistres ont été d'une envergure suffisante pour que les dépenses soient considérées comme admissibles à un remboursement du gouvernement fédéral, soit les grandes marées de décembre 2010, les inondations printanières de 2011 ainsi que les vents violents liés à la tempête Irène de 2011. Notons que le MSP dispose de cinq ans pour faire parvenir sa demande de remboursement, une fois que le gouvernement fédéral a considéré un sinistre comme admissible.

96 Le ministère n'effectue pas un suivi suffisamment rigoureux des ministères et organismes qui participent aux interventions et qui ne rapportent aucune dépense.

97 Pour la tempête de verglas de 1998, le gouvernement du Québec s'est vu refuser le remboursement pour des dépenses de 48 millions de dollars parce que les pièces justificatives avaient été détruites par un ministère.

98 Depuis 2012, le MSP a pris des mesures pour que les ministères et organismes ayant engagé des dépenses relatives aux sinistres les lui déclarent. Il a effectué plusieurs présentations sur les exigences relatives aux AAFCC, afin de mieux informer les ministères et organismes sur les modalités et les conditions du programme fédéral. De plus, le responsable provincial des demandes de remboursement au gouvernement fédéral participe systématiquement aux rencontres de l'OSCQ. Il est ainsi en mesure de sensibiliser davantage ses membres.

99 D'autre part, comme le MSP peut maintenant compenser en partie les dépenses faites par les ministères et organismes à la suite d'un sinistre d'envergure, cela les incite davantage à compiler leurs pièces justificatives et à les lui transmettre. Auparavant, les sommes que le gouvernement fédéral remboursait étaient versées dans le fonds consolidé du revenu.

100 Enfin, le MSP effectue un suivi plus étroit des dépenses des ministères et organismes à la suite d'un sinistre, notamment par la conservation d'une copie des pièces justificatives dans ses dossiers et la création d'un dossier informatisé pour chacun des sinistres.

101 Toutefois, pour les trois derniers grands sinistres, certains ministères et organismes qui étaient présents sur le terrain n'ont rapporté aucune dépense, et ce, même s'ils ont participé aux interventions. Aucune explication n'est disponible dans les dossiers de suivi des dépenses du MSP pour ces sinistres.

## Recommandation

102 La recommandation suivante s'adresse au ministère de la Sécurité publique.

- 14 Poursuivre ses efforts afin d'amener les ministères et organismes à comptabiliser rigoureusement les dépenses qu'ils supportent lors d'un sinistre.**

## 2.4 Reddition de comptes et évaluation des programmes

### Reddition de comptes

103 Compte tenu des sommes importantes versées par le MSP pour l'aide financière aux sinistrés ainsi que des conséquences réelles et potentielles d'un sinistre sur le territoire québécois, le ministère doit fournir une information adéquate aux fins de sa reddition de comptes.

104 La reddition de comptes du ministère dans son rapport annuel de gestion est faible et ne correspond pas à l'importance qui devrait être accordée à la sécurité civile.

105 Le rapport annuel de gestion du MSP ne fournit pas le nombre et le type de sinistres qui frappent le territoire québécois chaque année. De même, il ne rend pas compte de l'utilisation des ressources financières en matière de gestion des sinistres, notamment les montants investis dans le cadre de prévention des principaux risques naturels et l'aide financière versée aux sinistrés.

106 De plus, le MSP ne rend plus compte de l'état de préparation des municipalités en matière de mesures d'urgence depuis 2002. Pourtant, il l'a fait durant quelques années à la suite d'une recommandation formulée par le Vérificateur général lors de ses travaux de 1995-1996 sur les mesures d'urgence en cas de sinistre.

## Évaluation des programmes

107 L'évaluation des programmes est une démarche rigoureuse de collecte et d'analyse d'information qui permet d'apprécier à la fois la pertinence du programme, l'efficacité avec laquelle les objectifs sont poursuivis, l'efficience des moyens mis en place ou leur rentabilité, ainsi que l'impact du programme.

108 Le ministère n'évalue pas périodiquement les programmes d'aide financière aux sinistrés pour s'assurer qu'ils répondent aux besoins et qu'ils atteignent leurs objectifs.

109 Le 7 décembre 2011, le MSP a adopté un nouveau programme d'aide financière ; il a effectué une mise à jour et une fusion de trois programmes qui existaient depuis 2003, et ce, sans qu'une évaluation ait été réalisée. Une telle évaluation aurait pourtant permis de déterminer les changements requis pour améliorer le programme et le rendre plus cohérent par rapport au modèle de gestion des risques de sinistre préconisé par le ministère. Ce dernier aurait pu notamment y inclure des préoccupations de prévention, comme le prévoit la *Loi sur la sécurité civile*.

## Recommandations

110 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère de la Sécurité publique.

**15** Améliorer la reddition de comptes qu'il fait dans son rapport annuel de gestion relativement à la sécurité civile, entre autres en donnant de l'information quant aux sommes versées pour la prévention des principaux risques naturels et pour l'aide aux sinistrés.

**16** Évaluer périodiquement les programmes d'aide financière afin de s'assurer qu'ils répondent aux besoins et atteignent les objectifs.

# Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

## Commentaires du ministère de la Sécurité publique

« Nous avons pris connaissance des observations et des recommandations que le Vérificateur général a formulées à la suite des travaux de vérification effectués au MSP, eu égard à l'optimisation des ressources portant sur la gestion des risques de sinistre et sur l'aide financière. C'est avec ouverture que nous les recevons.

« Nous en prenons bonne note et nous nous engageons à mettre en œuvre les actions appropriées pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général.

« D'entrée de jeu, le domaine de la sécurité civile est une responsabilité partagée entre les ministères et les organismes du gouvernement, les autorités régionales et locales, les entreprises, les citoyens, voire tous les acteurs de la société. L'adhésion de tous les intervenants, en fonction de leur champ de compétence respectif et de leurs ressources, est cruciale. Le MSP assure un leadership, favorise la concertation et la coordination et joue un rôle-conseil auprès de tous les intervenants pour les amener à assumer leur rôle et leurs responsabilités.

« La *Loi sur la sécurité civile* vient notamment préciser les rôles et responsabilités ainsi que les actions des différents acteurs en matière de sécurité civile. Par ailleurs, d'autres lois et règlements, dont la *Loi sur les compétences municipales*, le règlement fédéral sur les urgences environnementales, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la *Loi sur la qualité de l'environnement*, comportent des dispositions qui permettent aux municipalités de prendre des actions pour assurer la sécurité de leurs citoyennes et de leurs citoyens sur leur territoire. Ainsi, dans ce contexte, le MSP assure une cohérence dans les actions en sécurité civile de tous les acteurs, dont les municipalités, les ministères et les organismes concernés afin de mieux outiller les municipalités pour répondre aux sinistres.

« Précisons également que, pour réaliser ses travaux, le Vérificateur général a ciblé les années 2010-2011 à 2012-2013. Ces années ont été, sans contredit, des années charnières en matière de sécurité civile puisque, pendant cette période, le Québec a vécu, de façon consécutive, des sinistres d'ampleur exceptionnelle tant sur le plan de la durée des événements que par le nombre de sinistres. À cet égard, mentionnons les grandes marées de décembre 2010 dans l'Est-du-Québec, les inondations printanières de 2011 en Montérégie et la tempête Irène qui a touché presque tout le Québec à l'été 2011.

« La gestion de ces événements et de leurs conséquences, afin de permettre un retour à la vie normale aux citoyennes et aux citoyens victimes de ces sinistres,

a mis une pression considérable et sans précédent sur l'ensemble des acteurs liés au domaine de la sécurité civile et, plus particulièrement, sur le ministère de la Sécurité publique.

« Considérant ce contexte particulier, nous tenons à préciser que plusieurs des constats mentionnés dans le rapport sont connus du ministère et que, malgré le défi associé à l'intervention et au rétablissement durant ces années, plusieurs gestes structurants et porteurs ont déjà été accomplis et que plusieurs autres sont en cours de réalisation. D'ailleurs, un bon nombre de ces initiatives répondent aux préoccupations du Vérificateur général.

« Mentionnons entre autres :

- l'actualisation, amorcée en février 2009, du cadre d'action en sécurité civile reposant sur un projet de politique québécoise en sécurité civile qui précise les fondements, les orientations et les objectifs devant permettre d'assurer, à tous les niveaux, une meilleure gestion des risques et des catastrophes. Considérant l'importance de l'adhésion de tous les acteurs à cette politique, le ministère a procédé, depuis 2009, à de nombreuses consultations eu égard à son projet de politique, lequel est en voie d'être présenté aux autorités gouvernementales ;
- les travaux de mise à jour, amorcés à l'automne 2012, du *Plan national de sécurité civile* afin d'y intégrer une meilleure prise en compte des dimensions prévention et rétablissement et figurant dans la planification stratégique 2012-2015 de l'OSCQ ;
- l'adoption, au printemps 2013, d'un nouveau Cadre de prévention des sinistres ;
- la préparation, depuis le printemps 2013, de critères de priorisation et d'un cadre de gouvernance associés au nouveau Cadre de prévention des sinistres ;
- la diffusion, en 2009, des outils de référence en sécurité civile, soit une série de quatre documents d'information exposant les concepts de base en sécurité civile, l'approche et les principes, la gestion des risques et le cadre de coordination de site de sinistre au Québec ;
- le développement, en 2008, d'un outil informatique, soit GÉO-LOC, regroupant l'information concernant les risques anthropiques, lequel fait l'objet d'une amélioration continue depuis. Il permet d'obtenir de l'information sur les matières dangereuses en présence, de localiser les sites industriels et autres générateurs de risque ainsi que les sites vulnérables dans un rayon qu'il est possible de définir. GÉO-LOC est distribué aux centres d'appels et est disponible aux municipalités, aux corps policiers et aux services de sécurité incendie qui en font la demande. Il a été grandement présenté dans différents colloques ;
- la participation du ministère, depuis plusieurs années, au sein de comités mixtes municipalités-industries ;
- la participation, depuis plus de deux ans, du MSP à la stratégie sur les changements climatiques et la coordination, depuis 2011, par le MSP du groupe de travail sur l'adaptation aux changements climatiques ;



- la production, entre avril 2012 et mars 2013, de 281 avis ministériels relatifs aux schémas d'aménagement et de développement des MRC en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*;
- la contribution importante du MSP à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Seulement entre avril 2012 et mars 2013, le MSP a produit 125 avis ministériels;
- le développement, depuis janvier 2012, d'un atlas multirisque, GéoRISQ, qui regroupe des informations cartographiques et descriptives nécessaires à l'analyse et à l'appréciation des principaux risques naturels et anthropiques sur le territoire du Québec;
- la signature de deux conventions avec des chaires de recherche universitaire visant :
  - la recherche en géoscience côtière (Université du Québec à Rimouski, signée le 29 août 2012);
  - la recherche en ingénierie côtière et fluviale (Institut national de recherche scientifique, signée le 9 octobre 2012);
- l'actualisation, depuis septembre 2009, du système informatique associé au traitement des demandes d'aide financière. Ainsi, le système TRAFIQ a été déployé le 30 janvier 2013, et il permet dorénavant d'automatiser certaines procédures liées au traitement des dossiers des sinistrés.

« Par ailleurs, il faut également considérer que la concomitance des exigences auprès des municipalités en matière de schémas de couverture de risque en incendie et celles en matière de schémas de sécurité civile a mené les autorités municipales à demander de retarder l'application du chapitre de la *Loi sur la sécurité civile* [LSC] portant sur les schémas de sécurité civile. Le MSP a accepté, au cours des années 2000, de différer l'obligation de réaliser des schémas de sécurité civile prévue à la LSC.

« Toutefois, l'exercice de planification et de suivi que représentent les schémas de couverture de risques en incendie a permis au MSP d'acquérir, depuis les dernières années, une meilleure connaissance des risques présents sur le territoire québécois et des mesures de protection mises en place par les municipalités en matière d'intervention et de prévention des incendies.

« Concernant l'aide financière aux sinistrés, rappelons que le MSP a dû faire face, au cours des dernières années, à une succession d'événements catastrophiques sans précédent culminant avec la tragédie du Lac-Mégantic. Or, dans ce contexte, l'efficacité de l'organisation à accomplir son mandat, particulièrement celui de favoriser le retour à la vie normale des citoyennes et des citoyens en les soutenant adéquatement, doit être considérée en y apportant les nuances nécessaires. Mentionnons que le MSP déploie quelque 260 équivalents temps complet en sécurité civile et sécurité incendie répartis sur l'ensemble de son territoire. Les statistiques eu égard au nombre de dossiers de sinistrés ouverts et traités pour la période de vérification ciblée sont hors du commun.

« Le traitement de chacune des demandes d'aide financière exige une analyse et un travail rigoureux qui se décline en plusieurs étapes. Le MSP est toujours soucieux d'assurer une saine gestion des fonds publics, mais cette saine gestion implique que le MSP doit établir la balance entre le retour à la vie normale des citoyens dans les meilleurs délais et le risque associé à certaines décisions de gestion.

« **Conclusion.** Nous tenons à remercier le Vérificateur général pour l'ensemble du travail réalisé et pour l'ouverture et l'esprit de collaboration avec lesquels nos deux organisations ont travaillé.

« Nous entendons mettre en œuvre les actions appropriées pour donner suite aux recommandations du rapport. »

# Annexes et sigles

**Annexe 1** Objectifs de vérification et portée des travaux

**Annexe 2** Modèle de gestion des risques

**Annexe 3** Description des deux sinistres analysés

## Sigles

<b>AAFCC</b>	Accords d'aide financière en cas de catastrophe	<b>MSP</b>	Ministère de la Sécurité publique
<b>CSCQ</b>	Comité de sécurité civile du Québec	<b>ORSC</b>	Organisation régionale de la sécurité civile
<b>ETC</b>	Équivalent temps complet	<b>OSCQ</b>	Organisation de la sécurité civile du Québec
<b>MRC</b>	Municipalité régionale de comté	<b>ZIS</b>	Zone d'intervention spéciale

## Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

### Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement de l'*International Strategy for Disaster Reduction (Stratégie internationale de prévention des catastrophes naturelles)*, adoptée par les Nations Unies en 2002, du *Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes* et des bonnes pratiques préconisées par l'OCDE en la matière. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le ministère de la Sécurité publique applique une approche globale et intégrée dans sa gestion des sinistres afin d'augmenter la capacité du Québec de faire face à ce type d'événements.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Des orientations, des priorités et des objectifs sont d'abord déterminés, puis un plan d'action est élaboré et mis en œuvre, et ce, dans une perspective de prévention.</li> <li>■ Un portrait des risques auxquels le Québec est exposé est établi et mis à jour, et l'information essentielle est disponible au public.</li> <li>■ Les activités réalisées par les autorités régionales et locales de même que les mesures adoptées par celles-ci pour prévenir les sinistres et renforcer leur capacité de réponse font l'objet d'un suivi de la part du MSP.</li> <li>■ Des mécanismes de coordination efficaces sont mis en place.</li> <li>■ Les décisions en matière de reconstruction à la suite d'un sinistre sont prises dans une optique de prévention afin de réduire l'exposition des collectivités aux risques.</li> <li>■ Une reddition de comptes de qualité est produite aux autorités et à la population.</li> </ul>
Déterminer si le ministère de la Sécurité publique gère de façon efficiente et efficace l'aide financière destinée aux sinistrés.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les conditions et les modalités des programmes d'aide financière, dont les critères d'admissibilité, sont clairement communiquées aux différents bénéficiaires.</li> <li>■ Les décisions concernant l'admissibilité et les montants versés sont prises conformément aux règles établies et aux saines pratiques de gestion, et ce, dans un délai raisonnable.</li> <li>■ Les programmes sont évalués périodiquement pour s'assurer qu'ils répondent aux besoins et qu'ils atteignent leurs objectifs, et des correctifs sont apportés, au besoin.</li> </ul>
Voir si le ministère de la Sécurité publique prend les moyens nécessaires pour que les sommes remboursables en vertu des AAFCC soient versées au Québec par le gouvernement fédéral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les différents ministères et organismes visés sont informés des modalités et des conditions du programme fédéral.</li> <li>■ La totalité des coûts admissibles engagés par les ministères et les organismes lors d'un sinistre sont recensés et ils sont appuyés de pièces justificatives.</li> <li>■ Un suivi étroit des dépenses découlant d'un sinistre est effectué et les demandes de remboursement sont soumises au gouvernement fédéral en temps opportun.</li> </ul>

## Portée des travaux

Nos travaux ont été réalisés auprès du MSP, plus précisément à la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie. Notre vérification avait pour but de voir dans quelle mesure le MSP applique une approche globale dans la gestion des risques associés aux sinistres et de quelle manière il gère les programmes d'aide financière aux sinistrés.

Pour mener à terme nos travaux, nous avons recueilli de l'information lors d'entrevues avec des représentants du ministère et nous avons analysé divers documents de même que des données issues de ses systèmes d'information. Nous avons aussi visité trois directions régionales. Nous avons également rencontré des représentants de la Fédération québécoise des municipalités et de l'Union des municipalités du Québec. Enfin, nous avons effectué des comparaisons avec d'autres administrations publiques.

Pour la vérification des programmes d'aide financière, nous avons sélectionné aléatoirement un échantillon de 81 dossiers de sinistrés, lesquels portent sur les inondations printanières de 2011 en Montérégie ou sur les grandes marées de décembre 2010 en Gaspésie.

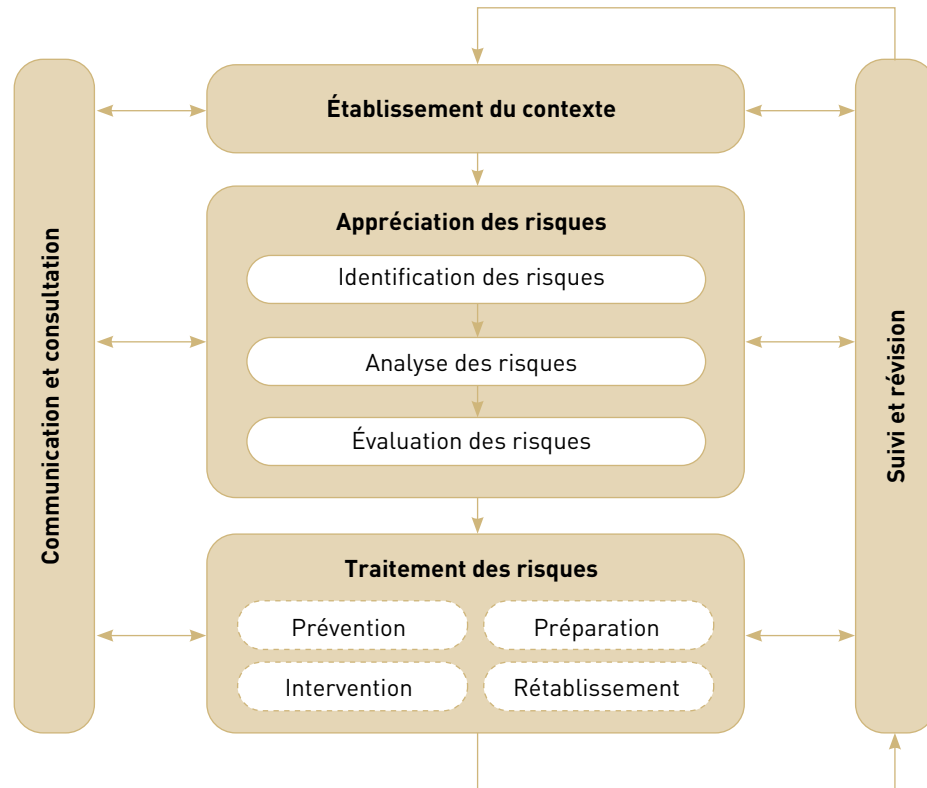
Compte tenu de l'ampleur des sinistres choisis, les résultats de la vérification ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des dossiers associés aux autres sinistres ; cependant, les constats formulés dans ce rapport sont très révélateurs des risques auxquels le ministère peut être exposé. Notons que les données n'ont pas fait l'objet d'une vérification de notre part quant à leur fiabilité et à leur intégralité.

Notre vérification a porté principalement sur les activités des exercices 2010-2011 à 2012-2013, mais certaines analyses ont trait à des situations antérieures à cette période. Nos travaux auprès du MSP se sont déroulés de février à juin 2013, ce qui exclut ses interventions à l'occasion de l'accident ferroviaire survenu le 6 juillet 2013 dans la ville de Lac-Mégantic.

## Annexe 2 Modèle de gestion des risques

La figure 6 illustre globalement le processus de gestion des risques reconnu comme une bonne pratique par les Nations Unies et sur lequel repose l'approche du MSP. Les trois étapes principales de ce processus sont l'établissement du contexte, l'appréciation des risques et le traitement des risques.

Figure 6 Processus de gestion des risques



Source : MSP.

**Établissement du contexte.** Les autorités responsables et les autres participants déterminent le contexte dans lequel la démarche du processus de gestion des risques de sinistre s'effectue en précisant les paramètres qui encadrent sa mise en œuvre.

**Appréciation des risques.** Cette étape met en évidence l'importance de développer la connaissance des risques. Elle constitue l'assise sur laquelle s'appuient ensuite la planification, l'organisation et la mise en œuvre des nombreuses actions et mesures destinées à réduire les risques et à répondre aux sinistres.

- Identification des risques. Le processus consiste à recueillir de façon systématique de l'information sur le milieu, les aléas et la vulnérabilité afin de déterminer les risques auxquels une collectivité est exposée.
- Analyse des risques. L'analyse vise à estimer le niveau des risques et les conséquences potentielles pouvant résulter de leur manifestation.
- Évaluation des risques. Elle détermine les risques qui requièrent la mise en place de mesures pour réduire leur importance et leur attribue une priorité de traitement.

**Traitement des risques.** Les responsables prévoient des actions qui permettent de réduire de façon concrète les risques auxquels la collectivité est exposée. Ces actions doivent agir sur l'aléa, sur la vulnérabilité du milieu ou sur les deux, lorsque c'est possible.

## Annexe 3 Description des deux sinistres analysés

### Grandes marées de décembre 2010 dans l'Est-du-Québec

Du 5 décembre 2010 au 10 janvier 2011, les citoyens de la Côte-Nord, du Bas-Saint-Laurent, de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine ont subi les conséquences de plusieurs sinistres survenus coup sur coup, qui résultaient de la combinaison de pluies torrentielles et de grandes marées, lesquelles atteignaient un niveau exceptionnel, soit jusqu'à 8 mètres. Selon Environnement Canada, il est tombé au cours des 2 premières semaines de décembre 2010 une quantité de pluie équivalente aux précipitations observées généralement en 6 mois, à savoir 357 millimètres. Le long de la côte, les ondes de tempête ont entraîné des vagues montant jusqu'à 10 mètres.

De nombreuses infrastructures publiques et privées ont subi des dommages : tronçons de route arrachés, habitations endommagées ou inondées, ce qui a forcé des centaines de personnes à fuir leur maison. Les autorités municipales et gouvernementales ont déclenché de vastes opérations avec l'aide de nombreux partenaires afin d'assurer la sécurité des citoyens et le retour à une vie normale. Le MSP a versé près de 21,3 millions de dollars à la suite de ces événements exceptionnels qui ont touché plus de 84 municipalités de l'Est-du-Québec.

### Inondations printanières de 2011 en Montérégie

De la mi-avril à la fin juin 2011, la fonte d'une quantité importante de neige accumulée dans les Adirondacks durant l'hiver et les pluies constantes tombées durant la seconde moitié du mois d'avril et le mois de mai ont fait monter le niveau d'eau du lac Champlain et celui de la rivière Richelieu. De tels niveaux, qui n'avaient jamais été enregistrés auparavant, ont provoqué de graves inondations. De plus, des vents du sud ont constamment soufflé sur le lac Champlain, poussant l'eau vers la vallée du Richelieu et la baie Missisquoi, ce qui a accru d'autant le niveau d'eau et qui a causé parfois, à certains endroits, de violents déferlements de vagues. Ces inondations représentent l'un des plus longs sinistres à survenir au Québec.

Au cours des quelque 69 jours qu'a duré ce sinistre, plus d'une quarantaine de municipalités dans toute la Montérégie, dont 25 dans la Vallée-du-Richelieu, ont été touchées par des inondations. Ces dernières ont endommagé 2 535 résidences principales en Montérégie et ont forcé l'évacuation de 1 650 citoyens. Le MSP a versé 71,7 millions de dollars en aide financière aux sinistrés.

