

Cadre pour la prévention de sinistres

Rapport d'évaluation

Direction de la performance
et de l'amélioration continue (MSP)

Octobre
2021



Équipe de réalisation de SEGMA RECHERCHE :

- Yves Déziel, chargé de projet, analyste-rédacteur - réalisation des entrevues et animation des groupes de discussion
- Nathalie Séguin, analyste-rédactrice

Équipe de réalisation du ministère de la Sécurité publique :

- Sylvie Garneau, analyste-rédactrice et recherche documentaire

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES SIGLES	6
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION.....	9
1. DESCRIPTION DU PROGRAMME CPS.....	10
1.1. RAISON D'ÊTRE.....	11
1.2. DIMENSIONS SUR LESQUELLES ON AGIT (CIBLES).....	14
1.3. OBJECTIF.....	14
1.4. CLIENTÈLES CIBLÉES.....	14
1.5. NATURE DE L'INTERVENTION	14
1.5.1. <i>Travaux de recherche pour combler les besoins de connaissances couvrant l'appréciation et le traitement des risques.....</i>	<i>15</i>
1.5.2. <i>Octroi d'une aide financière aux municipalités ou aux MRC pour la réalisation d'activités en traitement de risques favorisant la mise en place de mesures.....</i>	<i>16</i>
1.5.3. <i>Campagnes de sensibilisation et d'information sur les outils disponibles en matière de sécurité civile.....</i>	<i>19</i>
2. STRATÉGIE D'ÉVALUATION	20
2.1. LES OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION	21
2.2. LA MÉTHODOLOGIE	21
2.2.1. <i>Étude documentaire.....</i>	<i>22</i>
2.2.2. <i>Analyse de la base de données du programme</i>	<i>22</i>
2.2.3. <i>Entrevues auprès d'informateurs clés impliqués dans le programme</i>	<i>22</i>
2.3. LES LIMITES DE L'ÉVALUATION	23
3. PERCEPTIONS DES CHEFS D'ÉQUIPE DE LA DSRRS DU MSP ET DES MEMBRES DU CPSN	24
3.1. NATURE DE L'INTERVENTION DANS LE CADRE DU PROGRAMME	25
3.1.1. <i>Projets de recherche en appréciation et traitement des risques</i>	<i>25</i>
3.1.2. <i>Activités en traitement de risques</i>	<i>26</i>
3.1.3. <i>Campagnes de sensibilisation et d'information.....</i>	<i>27</i>
3.2. ANALYSE DES PROJETS PAR LES COMITÉS DE TRAVAIL	28
3.2.1. <i>Développement et sélection des projets de recherche.....</i>	<i>28</i>
3.2.2. <i>Analyse des activités en traitement de risques.....</i>	<i>29</i>
3.3. APPROBATION DES PROJETS PAR LE COMITÉ SUR LA PRÉVENTION DE SINISTRES NATURELS (CPSN)	29
3.3.1. <i>Rôle du CPSN et de ses membres.....</i>	<i>29</i>
3.3.2. <i>Critères de sélection des projets</i>	<i>30</i>
3.4. MISE EN ŒUVRE DES ACTIVITÉS EN TRAITEMENT DE RISQUES.....	31

3.5.	GESTION DES ENTENTES DE SUBVENTION	32
3.6.	SUIVI DES PROJETS ET REDDITION DE COMPTES.....	32
	3.6.1. <i>Projets de recherche en appréciation et traitement de risques</i>	33
	3.6.2. <i>Activités en traitement de risques</i>	33
	3.6.3. <i>Statistiques sur les projets et activités</i>	34
3.7.	COLLABORATION ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS DU PROGRAMME	35
3.8.	GESTION ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME.....	36
	3.8.1. <i>Ressources financières</i>	37
	3.8.2. <i>Ressources humaines</i>	38
	3.8.3. <i>Cohérence du programme avec la mission, les mandats et les responsabilités du MSP et les orientations gouvernementales</i>	38
3.9.	EFFETS DU PROGRAMME	40
3.10.	PERTINENCE DU PROGRAMME	43
3.11.	AUTRES PROGRAMMES QUI VISENT DES BESOINS SIMILAIRES	44
3.12.	BILAN	45
	3.12.1. <i>Points forts ou facteurs de succès</i>	46
	3.12.2. <i>Améliorations souhaitées</i>	46
4.	PERCEPTIONS DES MUNICIPALITÉS.....	49
4.1.	CONNAISSANCE DU CPS.....	50
4.2.	PROCESSUS DE SOUMISSION D'UNE DEMANDE	50
	4.2.1. <i>Décision quant à la demande d'aide</i>	51
4.3.	ENTENTE DE FINANCEMENT.....	52
	4.3.1. <i>Investissements requis de la part des municipalités</i>	52
4.4.	ACCOMPAGNEMENT.....	53
4.5.	SUIVI ET REDDITION DE COMPTES DES PROJETS EN TRAITEMENT DU RISQUE.....	54
4.6.	COLLABORATION ENTRE LES ACTEURS DU CPS	54
4.7.	AUTRES PROGRAMMES QUI VISENT DES BESOINS SIMILAIRES	55
4.8.	EFFETS DU PROGRAMME	55
4.9.	BILAN	56
	4.9.1. <i>Points forts ou facteurs de succès</i>	56
	4.9.2. <i>Améliorations souhaitées</i>	57
5.	CONCLUSION	59

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : NOMBRE DE PROJETS ET ACTIVITÉS RÉALISÉES ENTRE 2014 ET 2020.	34
TABLEAU 2 : NOMBRE DE PERSONNES PROTÉGÉES ET VALEURS DES BIENS PROTÉGÉS DE 2015 À 2021	41

LISTE DES SIGLES

Sigles	
CPS	Cadre pour la prévention de sinistres
CPSN	Comité sur la prévention de sinistres naturels
DCOM	Direction des communications (rattachée au MSP, mais relève du MCE)
DGAPP	Direction générale adjointe de la prévention et de la planification
DPAC	Direction de la performance et de l'amélioration continue
DPGSC	Direction de la planification gouvernementale en sécurité civile
DSRRS	Direction du soutien à la réduction des risques de sinistres
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
MCE	Ministère du Conseil exécutif
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MERN	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
MFFP	Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs
MO	Ministères et organismes
MRC	Municipalité régionale de comté
MPO	Pêches et Océans Canada
MSP	Ministère de la Sécurité publique
MTQ	Ministère des Transports
OSCQ	Organisation de la sécurité civile du Québec
PACC	Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques
PAI	Plan d'action en matière de sécurité civile relatif aux inondations
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

Dans le cadre du présent mandat en évaluation de programme, une démarche qualitative d'entrevues individuelles et de groupes de discussion a été retenue. Au total, sept entrevues individuelles et trois discussions de groupe ont été menées par visioconférence. Les entrevues et les discussions de groupe ont été réalisées entre le 17 août et le 14 septembre 2021. Deux entrevues ont été menées auprès des chefs d'équipe de la Direction du soutien à la réduction des risques de sinistres (DSRRS) et cinq auprès des membres du Comité pour la prévention de sinistres naturels (CPSN). Quant aux groupes de discussion, 11 représentants de différentes municipalités y ont participé.

Le bilan dressé par les intervenants directement impliqués dans le Cadre pour la prévention de sinistres (CPS) ainsi que par les municipalités est positif. Des éléments pourraient toujours être améliorés, mais le CPS répond assurément à un besoin et aux objectifs poursuivis par le ministère de la Sécurité publique (MSP) dans le cadre de ce programme.

Avant d'être officiellement soumis au CPSN pour approbation, les projets ont d'abord été discutés, c'est-à-dire analysés, structurés et priorisés, par les membres des comités de travail¹. Souvent, ces derniers ont informé leurs gestionnaires respectifs des projets évalués. En conséquence, les projets sont rarement remis en question, remis en cause ou refusés à l'étape ultime d'approbation par le CPSN. Les principaux critères sont le niveau de risque ainsi que le nombre et la valeur des biens protégés. Le coût des projets est comparé à la valeur des enjeux. Les projets retenus sont ceux ayant un ratio coût-bénéfice important et relatifs à un risque plus élevé.

Les forces du CPS sont en lien direct avec les objectifs qu'il poursuit. Les principaux facteurs de succès sont les suivants :

- **Approche et expertise du MSP.** Les gestionnaires et professionnels sont investis et compétents. Ils ont développé une expertise dans la façon d'appréhender les aléas présents sur le territoire et dans l'accompagnement des municipalités dans la réalisation des activités de traitement de risques. Les façons de faire sont bien rodées. De plus, les municipalités sont convaincues de la pertinence du CPS et de sa gestion efficace. Elles ont vraiment le sentiment que les investissements dans ce programme ont des retombées positives.
- **La sécurité des citoyens par la réduction des risques.** Ce programme permet d'agir en prévention et d'être proactif.
- **Protection des infrastructures.** Le programme permet de protéger les infrastructures municipales et les résidences à risque.
- **Financement proposé.** Bien que les municipalités doivent participer au financement des activités de traitement de risques mises en œuvre, elles perçoivent que la part qui leur revient est acceptable. C'est d'autant plus important que les activités mises en place sont souvent de grande envergure et réalisées dans de petites municipalités qui ne disposeraient pas des fonds requis pour assumer l'ensemble des travaux.

¹ Mentionnons qu'il y a trois comités de travail, soit un sur l'érosion et la submersion, un sur les glissements de terrain et un sur les inondations. Chacun de ces comités est composé de professionnels de différents ministères qui possèdent des connaissances spécialisées. Le coordonnateur d'un comité de travail est un chef d'équipe de la DSRRS du MPS. Chaque comité de travail relève du CPSN.

Il demeure néanmoins que le programme ainsi que sa gestion peuvent être améliorés. Les personnes rencontrées ont énoncé certaines améliorations possibles :

- **Disposer d'un budget sur plusieurs années provenant d'une seule source de financement.** La principale difficulté dans la gestion des ententes est liée au cadre budgétaire annuel qui ne permet aucune flexibilité. Puisque certains livrables peuvent être retardés pour différentes raisons, les déboursés sont également retardés. Afin d'éviter que des sommes soient périmées, l'argent est déplacé par des avenants aux ententes vers des projets où tout se déroule bien, mais c'est très lourd sur le plan administratif. Avoir la possibilité de gérer avec un fonds et une planification sur trois ans serait plus optimal. De plus, cela permettrait de faciliter les discussions avec les municipalités qui ne sentiraient pas de pression quand des retards surviennent. Enfin, avoir une seule source de financement permettrait de réduire le temps consacré à la gestion administrative et à la reddition de comptes et ainsi de libérer des ressources pouvant être attribuées à la réalisation des projets et à l'accompagnement des municipalités.
- **Adapter le cadre réglementaire du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) et du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) pour la réalisation des activités de traitement de risques.** De façon générale, la collaboration entre les différents partenaires est bonne. Le milieu de la sécurité publique est petit et tout le monde se connaît. De plus, pour plusieurs, ils sont dans le domaine depuis longtemps. C'est un peu la même chose en ce qui concerne les partenaires universitaires. Les rôles de chacun sont clairs et bien définis en fonction de la mission de chaque ministère. Cependant, l'implication du MELCC et du MFFP ne semble pas être de même nature que celle des autres partenaires gouvernementaux. Alors que tous les intervenants travaillent de concert afin de faciliter la réalisation des activités de traitement de risques par les municipalités, le MELCC et le MFFP peuvent parfois venir ajouter des contraintes à ces activités. Il importe aux personnes interrogées de préserver l'environnement, mais elles prônent de trouver un équilibre entre la protection de l'environnement et la protection des vies et des biens menacés par un aléa. Les activités de traitement de risques pourraient être traitées selon une approche et/ou une législation spécifique puisque l'objectif est de sauver des vies et des biens. Actuellement, ces activités sont évaluées selon les mêmes normes législatives que celles qui s'appliqueraient si un promoteur privé soumettait un projet de développement commercial ou immobilier.
- **Prévoir les mesures de compensation² en amont et les inclure au budget.** Cet aspect « surprise » dans la réalisation des activités de traitement de risques est probablement le plus grand irritant pour les municipalités et la principale source de retard dans les échéanciers de réalisation. En conséquence, les conditions de délivrance des autorisations environnementales devraient être connues dès le départ pour éviter les délais de réalisation et les allers-retours entre les intervenants. De plus, les mesures de compensation, lorsque requises, devraient être déjà définies, ou l'on pourrait au moins proposer quelques idées afin d'éviter aux municipalités de mener des recherches pour trouver des mesures acceptables. Finalement, le budget total initial pour la réalisation d'un projet devrait tenir compte des coûts en lien avec les mesures de compensation requises pour l'obtention des autorisations environnementales. Cela permettrait également d'éviter l'utilisation de la notion d'urgence pour la réalisation des travaux.

En conclusion, le CPS est un programme apprécié qui atteint ses objectifs de réduction des risques de sinistres et de limitation des impacts des aléas sur le territoire québécois. Tant les personnes qui participent à la gestion du programme que celles qui en bénéficient dressent un bilan positif. Agir en prévention est un important stimulant pour tous. D'ailleurs, la réalisation d'un plus grand nombre d'activités en traitement de risques est souhaitée, pour autant que les ressources financières et humaines soient conséquentes.

² Une mesure compensatoire vise à compenser ou contrebalancer les effets négatifs pour l'environnement, ou créateurs de nuisances pour l'homme, d'un projet (urbanisme, infrastructures, zone d'activité commerciale, industrie, etc.) quand on a échoué à supprimer ou atténuer les impacts négatifs de ce projet [<http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/Mesure%20compensatoire/fr-fr/>].

INTRODUCTION

La mission du ministère de la Sécurité publique est d'assurer, de concert avec ses partenaires, la sécurité publique au Québec. Par son rôle au sein de l'appareil gouvernemental, le ministère est appelé à diminuer la vulnérabilité des Québécoises et des Québécois aux risques liés notamment à la criminalité et aux sinistres.

Le ministère voit à une application rigoureuse du cadre légal et réglementaire qui le concerne et au sein duquel figurent notamment les lois relatives à la police, aux services correctionnels, aux libérations conditionnelles, à la sécurité civile, à la sécurité incendie et à la sécurité privée.

Par ailleurs, dans ses champs de compétence, le ministère ne peut agir seul. Il compte ainsi sur la collaboration de divers partenaires, dont les organisations policières, les services de sécurité incendie, les municipalités et les organismes communautaires ainsi que les organismes qui relèvent de la ministre de la Sécurité publique. Par leurs actions et leurs interventions, tous contribuent à un même objectif, soit assurer la sécurité des personnes et des collectivités.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le Cadre pour la prévention de sinistres (CPS). Ce programme permet d'offrir un soutien financier et/ou technique aux municipalités et aux municipalités régionales de comté (MRC) afin qu'elles puissent réaliser des analyses de risques ainsi que des travaux de prévention et d'atténuation des risques de sinistres. Le CPS couvre les risques liés à l'érosion et à la submersion côtières, aux inondations, aux glissements de terrain, aux tremblements de terre, aux feux de forêt et à certains aléas nordiques, notamment les avalanches, de même que les risques d'origine anthropique (risques industriels associés aux matières dangereuses). La mise en œuvre et la gestion du CPS sont confiées au ministère de la Sécurité publique, coordonnateur gouvernemental en matière de sécurité civile. Lors du prolongement du CPS (en juillet 2018), le Secrétariat du Conseil du trésor exigeait qu'une évaluation de celui-ci soit réalisée.

Le présent document expose les résultats de cette évaluation, réalisée selon une approche qualitative.

Ce rapport comprend cinq chapitres. Le premier décrit le programme et les objectifs poursuivis par celui-ci. Le deuxième chapitre explique la stratégie d'évaluation retenue. Le chapitre 3 présente les propos des intervenants de la DSRRS du MSP et des membres du CPSN. Le quatrième chapitre fait état des perceptions des municipalités participant au CPS. Enfin, le cinquième chapitre présente les principales conclusions de cette évaluation.

1. DESCRIPTION DU PROGRAMME CPS



DESCRIPTION DU PROGRAMME CPS

1.1. Raison d'être

Rares sont les semaines où les médias ne rapportent pas, quelque part dans le monde, un sinistre laissant des conséquences énormes sur les plans humain, économique et environnemental pour les collectivités touchées. Au Québec, comme partout ailleurs dans le monde, la tendance observée au cours des dernières décennies démontre un accroissement de la fréquence, de l'importance et de la variété des sinistres. On n'a qu'à penser aux pluies diluviennes survenues au Saguenay-Lac-Saint-Jean en 1996, à la tempête de verglas de 1998, aux inondations en Montérégie au printemps 2011 et, plus récemment, aux inondations majeures des printemps 2017 et 2019. Rien n'indique que cette tendance s'inversera, bien au contraire.

Si cette tendance démontre une hausse significative de la fréquence et de l'intensité des sinistres, il s'agit, à la base, du résultat de l'augmentation des risques³ auxquels les collectivités sont confrontées⁴. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette augmentation des risques et des sinistres. Parmi ceux-ci, il y a l'accroissement du nombre, de l'importance et de la variété des aléas⁵ auxquels les collectivités sont soumises, tels que les effets des changements climatiques. D'autres facteurs contribuent à rendre plus vulnérables les sociétés aux effets des aléas, tels que l'évolution démographique de la population sur le territoire québécois et la complexité grandissante de la gestion des services essentiels à la population en cas de sinistres.

La prise de conscience des causes multiples à l'origine des sinistres a conduit à aborder la sécurité civile selon une approche globale et intégrée⁶. Un des trois principes sur lesquels repose cette approche est l'adoption de mesures couvrant les quatre dimensions de la sécurité civile, à savoir la prévention, la préparation, l'intervention et le rétablissement. Ces dimensions visent respectivement à prévenir les sinistres ou à en atténuer les conséquences, à se préparer à leur faire face, à intervenir au moment où ils se produisent et à se rétablir de ces événements.

En novembre 2006, le Conseil des ministres approuvait le Cadre financier et organisationnel d'analyse, de prévention et d'atténuation des principaux risques naturels (ci-après appelé le « cadre financier »). Les investissements prévus au cadre financier étaient de 55,5 M\$ sur une période de cinq ans (de 2006 à 2011) engagés par cinq ministères⁷. Afin de ne pas compromettre les travaux en cours de réalisation, le Conseil des ministres autorisait, en avril 2011, la prolongation du cadre financier jusqu'au 31 mars 2013.

³ Le risque se définit comme la combinaison de la probabilité d'occurrence d'un aléa et des conséquences pouvant en résulter sur les éléments vulnérables d'un milieu donné (MSP, *Approches et principes en sécurité civile*, 2008)

⁴ Ministère de la Sécurité publique, *Approches et principes en sécurité civile*, 2008, p. 12.

⁵ L'aléa se définit comme un phénomène, une manifestation physique ou une activité humaine susceptible d'occasionner des pertes en vies humaines ou des blessures, des dommages aux biens, des perturbations sociales et économiques ou une dégradation de l'environnement (MSP, *Approches et principes en sécurité civile*, 2008).

⁶ Ministère de la Sécurité publique, *Approches et principes en sécurité civile*, 2008, p. 23.

⁷ Les ministères de la Sécurité publique (MSP), des Transports (MTQ), des Affaires municipales de l'Habitation (MAMH, à ce moment ministère des Affaires municipales et des Régions) ainsi que de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN, à ce moment ministère des Ressources naturelles et de la Faune).

Ce cadre financier a permis de mettre en place une approche de gestion des risques globale et intégrée fondée sur trois principales étapes⁸, soit l'établissement du contexte, l'appréciation des risques et le traitement des risques.

L'établissement du contexte dans le processus de gestion des risques suppose que les autorités responsables et les autres participants déterminent le contexte dans lequel la démarche s'effectuera en précisant les paramètres qui encadreront sa mise en œuvre⁹.

L'appréciation des risques consiste à étudier les différents aléas, tels que les inondations, les glissements de terrain et l'érosion côtière, ainsi que les risques qu'ils représentent pour les personnes et les biens. Entre 2006 et 2013, le ministère a investi 27,0 M\$ pour des travaux en appréciation de risques en collaboration avec différents partenaires (universités, ministères et organismes). De plus, afin de conserver l'expertise concernant les glissements de terrain, le gouvernement a créé une équipe de spécialistes en géotechnique affectée aux mouvements de sol (relevant du ministère des Transports du Québec [MTQ]). Cette équipe a permis, entre autres, d'améliorer les connaissances techniques dans ce domaine, de perfectionner les techniques de cartographie, de réaliser des cartes de zones potentiellement exposées aux glissements de terrain, de fournir le soutien technique relatif à l'application de mesures de contrôle de l'utilisation du sol et de fournir le soutien technique lors de situations d'urgence¹⁰.

Le traitement des risques consiste en l'élaboration de mesures pour faire face aux risques de sinistres et en la mise en œuvre de la mesure choisie. Cette étape est réalisée par les municipalités. En tant que premières responsables de la sécurité civile sur leur territoire, les municipalités sont appelées à intervenir dans la planification et le financement de la mise en place de ces mesures.

Pour réaliser les travaux, les municipalités recherchent le soutien financier et/ou technique du gouvernement du Québec. L'octroi du soutien financier s'appuie sur des paramètres exigeant une participation financière des municipalités. Ainsi, entre 2006 et 2013, au total, 18,5 M\$ ont été investis, dont près de 14,0 M\$ par le biais du CPS et environ 4,5 M\$ par les municipalités. Ces travaux ont permis de sécuriser le milieu de vie de plus de 2 400 citoyens et de protéger des bâtiments et des infrastructures dont la valeur estimée est d'environ 71 M\$, ce qui représente cinq fois l'investissement gouvernemental.

Souhaitant poursuivre les efforts en prévention réalisés dans le cadre financier (2006-2013), le Conseil des ministres autorisait, en juillet 2013, la mise en œuvre du CPS. Des investissements de 96,4 M\$ sont prévus dans le CPS pour la réalisation de travaux de recherche en appréciation et traitement de risques, d'activités en traitement de risques et de projets en communication de risques liés à l'érosion et à la submersion côtières, aux inondations, aux glissements de terrain, aux tremblements de terre, à certains aléas nordiques, aux feux de forêt et aux risques d'origine anthropique (risques industriels associés aux matières dangereuses).

⁸ Pour plus de détails, consulter le document *Gestion des risques en sécurité civile*, produit par le MSP en 2008.

⁹ Pour plus de détails, consulter le document *Gestion des risques en sécurité civile*, produit par le MSP en 2008, page 24.

¹⁰ Mentionnons que le gouvernement du Québec met en œuvre le Programme général d'indemnisation et d'aide financière aux sinistrés (PGIAF) pour soutenir financièrement ceux dont les biens sont menacés par une imminence de mouvements de sol ou qui ont engagé des frais excédentaires pour le déploiement de mesures d'intervention attribuables à ce type de sinistres en situation d'imminence.

Dans le cadre du CPS, le soutien financier prévu pour la réalisation d'activités en traitement de risques par les municipalités est assujéti à des paramètres d'octroi comparables à ceux du cadre financier (2006-2013). Il exige aussi une participation financière de la part des municipalités. Entre 2013 et 2020, cette participation financière des municipalités est estimée à 12,4 M\$, soit environ 20 % des coûts des travaux en traitement de risques.

En 2016 et 2017, des municipalités moins nanties ont demandé que le ministère, dans le but de diminuer la pression sur leurs finances, puisse envisager une réduction de leur participation financière à la réalisation d'activités en traitement de risques en fonction de leur capacité de payer.

Pour répondre à leurs préoccupations, le ministère a proposé d'inclure dans les paramètres d'octroi de l'aide du CPS une limitation de la participation financière des municipalités en fonction de leur richesse foncière uniformisée, favorisant ainsi la réalisation de projets en traitement de risques pour les municipalités moins nanties. Cette limitation rend plus équitable le soutien financier du gouvernement entre les municipalités. Ainsi, considérant que les implications financières prévues initialement au CPS resteront les mêmes en raison des retards dans la réalisation de projets, le Conseil des ministres autorisait, en juillet 2018, la modification des paramètres de l'octroi de l'aide du CPS, dont la limitation de la participation financière des municipalités en fonction de leur richesse foncière uniformisée, et la prolongation de la durée du CPS jusqu'en mars 2022.

Bien que la notion de prévention demeure abstraite pour bien des gens et que la démonstration préalable des bénéfices soit parfois difficile à établir, celle-ci constitue un incontournable sans quoi les collectivités et les organisations se trouvent condamnées à des interventions d'urgence toujours plus fréquentes, importantes et coûteuses. La prévention s'impose désormais comme un élément autour duquel doivent s'articuler les efforts en matière de sécurité civile. D'ailleurs, plusieurs études¹¹ révèlent qu'au-delà des vies sauvegardées et des blessures évitées, un dollar investi en prévention de la bonne manière est susceptible d'en épargner plusieurs autres en coûts économiques qui devraient être assumés à la suite d'un sinistre.

¹¹Selon le mémoire présenté le 29 juin 2018 pour la prolongation du Cadre pour la prévention de sinistres jusqu'en 2022, chaque dollar investi par le gouvernement du Québec pour le traitement des risques depuis 2013 aurait permis de protéger environ 21 \$ de biens et d'infrastructures. Ce montant ne tenait pas compte des bâtiments et infrastructures qui, grâce à un aménagement du territoire sécuritaire réalisé en utilisant la cartographie produite par le gouvernement du Québec pour l'érosion et les glissements de terrain, n'auraient pas été construits dans les zones exposées à un aléa (environ 84 municipalités). D'autres exemples dans la Stratégie nationale des catastrophes du Canada (modifiée le 31 janvier 2018) présentent des ratios avantages-coûts des mesures de prévention des inondations pour l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni à 3 : 1, 4 : 1 et 5 : 1 respectivement.

1.2. Dimensions sur lesquelles on agit (cibles)

Pour résoudre les problèmes liés à sa raison d'être, le programme détermine des cibles d'intervention. Dans le cas du CPS, les deux cibles d'intervention sont les suivantes :

- réduire les principaux risques de sinistres présents sur le territoire québécois;
- atténuer les conséquences d'un sinistre.

1.3. Objectif

L'objectif du programme est de soutenir financièrement les travaux susceptibles d'éliminer ou de réduire les risques de sinistres, d'atténuer les conséquences d'un sinistre et de mieux renseigner les parties prenantes sur les risques afin qu'elles soient mieux préparées à leur éventualité.

1.4. Clientèles ciblées

Les clientèles ciblées par le CPS sont les municipalités ou les MRC. Les entreprises, en raison de leurs responsabilités à l'égard de la sécurité des personnes et des biens, de même que les propriétaires d'une résidence principale lors de mesures incluant la démolition ou le déplacement de leur résidence sont les clientèles indirectes. Enfin, l'ensemble de la population devient ultimement bénéficiaire des investissements associés au CPS.

1.5. Nature de l'intervention

L'intervention se fait par trois moyens :

1. **Financer des travaux de recherche** pour combler les besoins de connaissances couvrant l'appréciation et le traitement des risques de sinistres sur le territoire québécois par l'attribution de contrats ou la conclusion d'ententes avec les différents partenaires (universités, ministères et organismes);
2. **Octroyer une aide financière aux municipalités et aux MRC** pour favoriser la réalisation d'activités en traitement des risques afin de mettre en place des mesures destinées à éliminer ou réduire les risques de sinistres;
3. **Financer des campagnes de sensibilisation et d'information** auprès des municipalités, des MRC et de la population pour s'assurer que celles-ci connaissent les outils disponibles en matière de sécurité civile et ainsi favoriser l'adoption de meilleurs comportements leur permettant d'être davantage préparées à un éventuel sinistre ou d'en réduire les conséquences.

La Direction générale adjointe de la prévention et de la planification (DGAPP) coordonne ces trois moyens d'intervention, et ce, en partenariat avec divers ministères et organismes ainsi que le milieu municipal. Pour couvrir les principaux aléas d'origine naturelle, trois groupes de travail interministériels ont été constitués, soit un pour les aléas associés aux inondations, un pour les aléas côtiers et un pour les mouvements de sol. Par ailleurs, ces groupes de travail recommandent des projets, que ce soit pour les travaux de recherche ou l'aide financière aux municipalités. Cependant, l'approbation formelle de leur financement est faite par le CPSN.

Le CPSN, mis en place par l'Organisation de la sécurité civile du Québec (OSCCQ), est responsable d'approuver la planification et de faire le suivi des travaux de prévention financés par le CPS. Il est composé de représentants du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP), du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), du ministère des Transports du Québec (MTQ) et du ministère de la Sécurité publique (MSP). Le MSP coordonne les travaux du comité et produit, de façon périodique, une reddition de comptes à l'OSCCQ.

1.5.1. Travaux de recherche pour combler les besoins de connaissances couvrant l'appréciation et le traitement des risques

Les travaux de recherche en appréciation et en traitement des risques sont à la base de l'action préventive des sinistres. Ils permettent notamment de développer la connaissance pour une meilleure caractérisation des aléas, constituant l'une des premières étapes de la gestion des risques et pour la détermination des mesures appropriées pour leur traitement.

En concertation avec les ministères concernés et les milieux de la recherche, la Direction du soutien à la réduction des risques de sinistres (DSRRS) propose des axes de recherche et de développement en élaborant des propositions de projets de recherche.

En fonction de ces éléments, les membres des groupes de travail interministériels :

- discutent des problématiques liées à la prévention des sinistres;
- discutent des besoins de connaissances sur chaque type d'aléa afin de mieux évaluer et traiter les risques de sinistres;
- valident les propositions de projets de recherche;
- recommandent au CPSN de financer les propositions de projets validées.

Chaque projet financé est attribué à un chargé de projet spécialisé de la DSRRS qui :

- prépare l'appel d'offres ou négocie le contrat de gré à gré;
- fait le suivi du projet, des livrables et des rapports périodiques (il bénéficie pour cela de l'implication des autres ministères signataires du CPS et concernés par le projet);
- s'assure de la qualité du livrable avant le paiement.

1.5.2. Octroi d'une aide financière aux municipalités ou aux MRC pour la réalisation d'activités en traitement de risques favorisant la mise en place de mesures¹²

Pour chaque demande d'aide financière et/ou technique reçue d'une municipalité ou d'une MRC, le MSP procède à :

- la vérification de son admissibilité;
- l'analyse des documents reçus;
- la demande de renseignements manquants, s'il y a lieu;
- l'établissement de la liste des projets à prioriser selon les critères suivants :
 - la sécurité des personnes;
 - la protection des infrastructures essentielles.

Pour qu'une municipalité ou une MRC puisse bénéficier d'une aide financière pour l'analyse de la solution retenue et sa mise en œuvre, elle doit respecter certaines conditions générales :

- le risque à l'origine de la demande doit avoir fait l'objet d'une analyse réalisée par le gouvernement du Québec ou d'une analyse approuvée par la ministre, qui prend en compte, le cas échéant, les projections en climat futur¹³;
- la municipalité ou la MRC doit s'engager à adopter un règlement ou à modifier sa réglementation afin d'interdire ou de soumettre à des conditions particulières toute construction, tous travaux ou usage sur le territoire potentiellement menacé, lorsque cela est considéré comme nécessaire par la ministre, afin de prévenir ou d'atténuer les risques de sinistres;
- les biens suivants doivent être exposés aux aléas visés par le CPS :
 - les résidences principales;
 - les bâtiments essentiels à l'exploitation d'une entreprise;
 - les infrastructures et les bâtiments essentiels appartenant à une municipalité, incluant les routes et les ponts dont elle est responsable de l'entretien.

¹² Y compris les activités en lien avec la mesure 3.2 du PACC.

¹³ L'expression « climat futur » signifie qu'on tient compte des changements climatiques dans l'analyse de risques et dans l'analyse des solutions potentielles. À titre d'exemple, si un ouvrage de protection doit être construit, la conception de celui-ci doit tenir compte de cet élément.

Les municipalités ou les MRC qui souhaitent faire une demande doivent transmettre une lettre explicative, accompagnée des documents afférents (incluant une résolution) à la Direction régionale de la sécurité civile et de la sécurité incendie de leur région administrative.

La lettre doit contenir les renseignements suivants :

- la nature de la demande : financière et/ou technique;
- le risque en cause ;
- lorsque le risque a déjà fait l'objet d'un signalement par le passé, une présentation de l'historique, la description du problème et des conséquences;
- les indications sur l'emplacement;
- les précisions sur les constructions qui sont menacées ou potentiellement exposées (les résidences principales, les bâtiments essentiels à l'exploitation d'une entreprise, les infrastructures essentielles, autres);
- le nom et les coordonnées d'une personne responsable du dossier au sein de la municipalité ou de la MRC;
- tout document pertinent produit antérieurement relatif à la demande (études, analyse de risques et/ou de solutions, etc.).

Une fois l'admissibilité de la demande confirmée, le groupe de travail, composé des représentants des MO, établit et approuve la liste des demandes priorisées en fonction des critères suivants :

- la sécurité des personnes, la protection des biens et des infrastructures essentielles menacés par un risque couvert par le CPS ou la mesure 3.2 du PACC¹⁴;
- le niveau de probabilité d'occurrence de l'aléa en cause et ses conséquences potentielles sur les personnes, les biens et les infrastructures;
- la disponibilité des ressources municipales concernées;
- les disponibilités budgétaires du CPS ou de la mesure 3.2 du PACC.

Une entente de financement est alors signée entre le ministère et la municipalité ou la MRC. Précisons que, pour répondre aux objectifs de l'entente (notamment pour les autorisations environnementales), l'accompagnement et le soutien technique offerts par le MSP varient en fonction de la complexité du dossier et de la capacité de la municipalité. Généralement, plus une municipalité est petite, plus cet accompagnement et ce soutien technique sont importants.

¹⁴ La mesure 3.2 du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (PACC) s'intitule « Soutien aux municipalités pour la réalisation de projets de prévention de sinistres ».

Les dépenses admissibles concernant l'aide pour la réalisation d'une analyse de solutions et pour la mise en œuvre de celle retenue sont les suivantes :

- les honoraires professionnels nécessaires pour la réalisation de l'analyse des solutions;
- les honoraires professionnels nécessaires pour la mise en œuvre de la solution retenue;
- les coûts des contrats octroyés à des entreprises pour la réalisation des travaux;
- les frais variables liés à l'utilisation de la machinerie municipale;
- la location de machinerie, d'équipements et d'outillage ainsi que les frais liés à leur utilisation;
- le coût d'achat d'un terrain nécessaire à la réalisation des travaux;
- les heures payées aux employés permanents affectés à la réalisation des travaux;
- les heures payées à de la main-d'œuvre additionnelle.

Une participation financière est exigée de la municipalité ou de la MRC. Celle-ci varie toutefois selon le coût du projet et des dépenses admissibles, le niveau des dépenses réclamées et la taille de la municipalité. Cette participation peut s'établir entre 5 % et 25 %, en fonction de la richesse foncière de la municipalité. En effet, selon les paramètres d'octroi approuvés en juillet 2018, « *le maximum de participation financière d'une municipalité est réputé atteint si la somme de la participation financière établie et assumée par la municipalité pour la réalisation d'analyses de solutions d'atténuation de risques de sinistres et pour la mise en œuvre de solutions retenues, ayant fait l'objet d'ententes de financement conclues avec le ministre depuis l'approbation en 2013 du Cadre pour la prévention de sinistres, est supérieure à un quart (¼) d'un pour cent (1 %) de la richesse foncière uniformisée de la municipalité* ».

Le montant de l'aide financière accordée correspond au total des dépenses admissibles, réduit de la participation financière de la municipalité ou de la MRC.

Une aide financière est aussi accordée pour les dépenses relatives au déplacement d'une résidence principale ou d'un bâtiment essentiel à l'exploitation d'une entreprise ainsi que pour le versement d'une allocation de départ, lorsque ces dépenses font partie de la solution retenue. Dans ce cas, cette portion de l'aide financière n'est pas prise en compte dans le calcul de la participation financière de la municipalité ou de la MRC. La liste des dépenses admissibles pour ce type d'aide est précisée dans les paramètres du CPS¹⁵.

¹⁵ Les dépenses admissibles pour ce type d'aide sont précisées dans les *Paramètres de l'octroi d'une aide financière visant le traitement des risques de sinistres* disponibles à l'adresse https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/securite-publique/publications-adm/publications-secteurs/securite-civile/prevention-sinistres/ann_parametres_octroi_af.pdf?1579035820.

En terminant, mentionnons qu'une aide financière est également disponible pour la réalisation de projets en lien avec la mesure 3.2 du PACC, soit la réalisation de travaux de prévention visant la protection des personnes et des biens menacés en raison de l'augmentation des risques naturels de sinistres dus aux changements climatiques. Cette mesure est complémentaire au CPS puisqu'elle a pour objectif de contribuer à la mise en place de solutions d'atténuation des risques afin de rendre le milieu bâti québécois moins vulnérable à l'intensité et à la récurrence des aléas naturels accentués par les changements climatiques.

1.5.3. Campagnes de sensibilisation et d'information sur les outils disponibles en matière de sécurité civile

La mise en place d'un programme de prévention efficace repose notamment sur la connaissance des risques et l'adoption de meilleurs comportements permettant d'être davantage préparé à y faire face.

Pour ce faire, des campagnes de sensibilisation et d'information à l'intention des diverses clientèles concernées sont réalisées. Celles-ci s'adressent :

- aux clientèles dites « externes » à l'appareil gouvernemental (les autorités des municipalités locales et régionales, les intervenants municipaux œuvrant en gestion des mesures d'urgence, les intervenants du secteur privé, les médias locaux et régionaux, etc.);
- aux clientèles dites « internes » à l'appareil gouvernemental (le personnel des ministères membres de l'OSCQ et les intervenants gouvernementaux œuvrant en gestion des risques);
- à la population, et ce, en vue de :
 - faire connaître la nature des risques d'origine naturelle et anthropique (c'est-à-dire d'origine humaine) ainsi que leur répartition sur le territoire québécois;
 - sensibiliser la population quant aux comportements à adopter avant, pendant et après un sinistre afin d'en arriver à une meilleure protection des personnes et des biens.

2. STRATÉGIE D'ÉVALUATION



STRATÉGIE D'ÉVALUATION

Les travaux d'évaluation porteront sur l'ensemble des projets réalisés d'avril 2013 à mars 2021.

La sous-ministre du ministère de la Sécurité publique et la sous-ministre associée responsable de la DGSCSI sont les deux principales destinataires de l'évaluation, auxquelles s'ajoutent le gestionnaire responsable du CPS et les gestionnaires des directions concernées de chaque ministère contributeur, en raison de leurs responsabilités particulières dans l'intervention. Par ailleurs, parmi les parties prenantes pouvant s'intéresser aux résultats de l'évaluation se trouvent :

- le SCT;
- les partenaires gouvernementaux;
- les employés des ministères travaillant à la mise en œuvre du CPS;
- les municipalités admissibles et bénéficiaires du CPS ainsi que leurs partenaires;
- la population en général.

2.1. Les objectifs de l'évaluation

Les objectifs de l'évaluation sont les suivants :

- analyser le fonctionnement du programme afin de faire ressortir les conditions favorables et défavorables à l'atteinte des résultats;
- mesurer les résultats obtenus par rapport aux objectifs du programme.

2.2. La méthodologie

Pour recueillir l'information requise pour cette étude, trois modes de collecte de données ont été utilisés, soit une étude documentaire, une analyse de la base de données du programme et des entrevues réalisées auprès d'informateurs clés impliqués dans le programme.

2.2.1. Étude documentaire

La documentation disponible sur le programme et les documents qui s'y rattachent ont été consultés par la chargée de projet de l'équipe d'évaluation de programme du MSP.

2.2.2. Analyse de la base de données du programme

L'analyse de la base de données du programme permet d'obtenir des renseignements sur le nombre de projets et d'activités réalisés, les sommes investies et les valeurs des biens protégés par la réalisation d'activités de traitement des risques. Cette analyse a été effectuée par la chargée de projet de l'équipe d'évaluation de programme du MSP.

2.2.3. Entrevues auprès d'informateurs clés impliqués dans le programme

Les personnes rencontrées dans le cadre de cette évaluation de programme sont impliquées à trois niveaux. D'abord, les chefs d'équipe de chacun des trois volets du programme ont été contactés. En effet, le CPS se divise en deux équipes, selon les aléas traités : les inondations, ainsi que les aléas côtiers et les mouvements de terrain.

Ensuite, des entrevues ont été réalisées avec les membres du CPSN, composé d'un représentant du ministère de la Sécurité publique (MSP), du ministère des Transports du Québec (MTQ), du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) et du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP).

Finalement, des représentants de municipalités ayant bénéficié du CPS ont participé à des groupes de discussion. Certains avaient bénéficié du programme pour un projet alors que d'autres avaient eu recours au CPS pour la réalisation de plusieurs projets. L'état d'avancement des projets était également varié, certains étant en démarrage, d'autres en cours d'exécution et d'autres terminés. Finalement, les projets touchaient différents aléas.

Certains participants étaient plus à même, par leur fonction, de donner leurs points de vue sur des aspects précis du programme alors que d'autres pouvaient s'exprimer sur des aspects plus généraux. La présente analyse résume les propos recueillis sur l'ensemble des éléments du programme, bien que ce ne soit pas tous les participants qui se soient exprimés sur l'ensemble des éléments.

Au total, sept entrevues individuelles et trois discussions de groupe ont été menées par visioconférence. Les entrevues et les discussions de groupe ont été réalisées entre le 17 août et le 14 septembre 2021. Deux entrevues ont été menées auprès des chefs d'équipe de la Direction du soutien à la réduction des risques de sinistres (DSRRS) et cinq auprès des membres du Comité pour la prévention de sinistres naturels (CPSN). Quant aux groupes de discussion, 11 représentants de différentes municipalités y ont participé.

2.3. Les limites de l'évaluation

L'approche qualitative fournit une information détaillée qui permet une compréhension en profondeur. Les groupes de discussion et la dynamique interactive propre à ceux-ci fournissent une information précieuse quant à la compréhension d'une problématique et permettent fréquemment l'émergence de facteurs qui auraient pu être sous-estimés autrement. Toutefois, l'information n'a pas une valeur statistique et ne peut être extrapolée à l'ensemble de la population concernée.

Dans cette étude, il était prévu de consulter entre 16 et 20 représentants des municipalités admissibles au CPS par le biais de deux groupes de discussion. Cela n'a toutefois pas été possible, en raison principalement de la période où s'est tenue la collecte de données, soit pendant les vacances estivales. Mentionnons que, pour tenter d'atténuer cette limite, la constitution d'un troisième groupe de discussion a été nécessaire.

3. PERCEPTIONS DES CHEFS D'ÉQUIPE DE LA DSRRS DU MSP ET DES MEMBRES DU CPSN



PERCEPTIONS DES CHEFS D'ÉQUIPE DE LA DSRRS DU MSP ET DES MEMBRES DU CPSN

Dans un premier temps, voici l'évaluation du fonctionnement du programme CPS par les intervenants directement impliqués dans le programme.

3.1. Nature de l'intervention dans le cadre du programme

L'intervention dans le cadre du CPS se fait par trois moyens : le financement de projets de recherche pour combler les besoins de connaissances couvrant l'appréciation et le traitement des risques de sinistres sur le territoire québécois réalisés en partenariat avec des universités ou d'autres organismes; l'octroi d'une aide financière aux municipalités et aux MRC pour la réalisation d'activités en traitement de risques; et le financement de campagnes de sensibilisation et d'information.

3.1.1. Projets de recherche en appréciation et traitement des risques

Les projets de recherche en appréciation et traitement des risques sont des projets de recherche et développement généralement réalisés en collaboration avec des chercheurs universitaires.

Certains projets de recherche visent à mieux comprendre un aléa. En ce qui concerne les glissements de terrain, par exemple, on tente d'établir les meilleures méthodes pour estimer un danger, sans le sur ou le sous-évaluer. Dans le cas de l'érosion, on tente de mieux la documenter et d'en suivre l'évolution. Pour les inondations, la recherche semble plus spécifique alors que les causes d'inondations récurrentes dans un secteur doivent d'abord être déterminées afin de pouvoir intervenir pour en diminuer l'impact. En définitive, on cherche à répondre à des questionnements soulevés en sécurité civile et pour lesquels la littérature est absente ou peu abondante. Ces questionnements peuvent provenir tant du MSP que des partenaires gouvernementaux ou universitaires.

D'autres projets de recherche visent à établir une approche afin de prévenir ou réduire l'impact d'un aléa sur la population et les infrastructures. Par exemple, des outils sont développés pour contrôler l'érosion du sol et l'érosion côtière. Certains projets visent le suivi des infrastructures côtières et se font en continu afin d'amasser des données à long terme. Des recherches peuvent également porter sur l'identification de la meilleure approche afin de réduire le risque ou l'impact d'un aléa.

Dans l'appréciation du risque, le volet cartographie est également important. La cartographie permet d'identifier les zones de contraintes et de les inclure dans la réglementation en aménagement du territoire des MRC et des municipalités du Québec. Pour les glissements de terrain et l'érosion¹⁶, c'est principalement le MTQ qui procède à la cartographie. Pour les inondations, il existe très peu de cartographie actuellement, et ce qui est disponible est souvent parcellaire et désuet. Toutefois, un important travail de cartographie de l'aléa inondation est en cours à l'initiative du gouvernement du Québec¹⁷.

Il peut y avoir un nombre important de travaux de recherche en cours simultanément, lesquels sont sous la supervision du MSP. Le MTQ est également impliqué dans la gestion ou la réalisation de certains de ces projets de recherche relatifs aux grands glissements de terrain, principalement pour soutenir la cartographie.

Diffusion des résultats

Les résultats des projets de recherche sont diffusés dans les comités de travail¹⁸. Des rapports préliminaires sont parfois soumis. Il arrive également que les chercheurs fassent des présentations au CPSN. La diffusion des résultats dans l'appareil gouvernemental passe donc par les partenaires siégeant aux différents comités. Les rapports sont également disponibles sur l'intranet de l'Organisation de la sécurité civile du Québec (OSCQ).

La diffusion publique des résultats semble cependant incomber aux chercheurs, par la publication de leurs recherches et/ou leur mise en disponibilité sur un portail destiné à cette fin. Il y a également un partage d'information avec des interlocuteurs internationaux, comme la Norvège, qui sont aussi actifs dans la recherche sur des aléas comparables à ceux observés au Québec.

3.1.2. Activités en traitement de risques

Un volet important du programme est celui qui vise la réalisation concrète des travaux permettant de réduire les risques qu'un aléa survienne ou d'en réduire les conséquences. C'est d'ailleurs une large part du budget du CPS qui est utilisée à cette fin.

¹⁶ La DSRRS du MSP a l'expertise dans ce domaine. Elle travaille en étroite collaboration avec l'Université du Québec à Rimouski et le MTQ au besoin.

¹⁷ Un important travail de cartographie est en cours à l'initiative du gouvernement du Québec pour les inondations les plus fréquentes, c'est-à-dire à l'eau libre. Voir la mesure 3 du PPTFI : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications-adm/documents/plan_protection_territoire_face_aux_inondations/PLA_inondations.pdf?1622233448.

¹⁸ Mentionnons qu'il y a trois comités de travail, soit un sur l'érosion et la submersion, un sur les glissements de terrain et un sur les inondations. Chacun de ces comités est composé de professionnels de différents ministères qui possèdent des connaissances spécialisées. Le coordonnateur d'un comité de travail est un chef d'équipe de la DSRRS du MPS. Chaque comité de travail relève du CPSN.

Même si les maîtres d'œuvre de ces activités en traitement de risques sont les municipalités concernées, l'initiative de les réaliser vient généralement du MSP et/ou de ses partenaires dans le CPS. La cartographie réalisée par le MTQ permet d'identifier des secteurs exposés aux grands glissements de terrain, certains pouvant représenter un risque important pour la population ou les infrastructures essentielles. Le MSP approche alors les MRC et/ou les municipalités afin de leur exposer la problématique et de leur proposer des solutions et du financement pour mettre en place celles-ci. C'est un peu la même approche en ce qui concerne l'érosion côtière, bien que, dans ce cas-ci, les municipalités peuvent aussi interpeller le MSP. C'est par ailleurs différent pour les inondations, alors que les activités en traitement de risques sont moins nombreuses et souvent réalisées à la demande des municipalités. Dans ces situations, les premières étapes consistent généralement à définir précisément la problématique. Souvent, il n'existe aucune carte de zones inondables et l'on ne connaît pas bien le type d'inondation en cause. On utilise alors l'historique et des analyses complémentaires puisqu'il est important de connaître jusqu'où l'eau monte en fonction de la récurrence afin de déterminer la meilleure solution.

Dans tous les cas, les municipalités sont informées de l'existence du programme soit par la direction régionale du MSP lorsqu'une situation survient ou à travers les colloques municipaux et/ou en sécurité publique. Cependant, le programme n'est pas promu. Les municipalités ne sont pas sollicitées pour proposer des projets puisque les ressources budgétaires et humaines actuelles ne suffisent déjà pas à la demande.

3.1.3. Campagnes de sensibilisation et d'information

Dans le cadre de la mise en œuvre du CPS, comme il est mentionné dans le mémoire déposé au Conseil exécutif, le ministère prévoyait réaliser des campagnes de sensibilisation et d'information. Pour l'ensemble des ministères et organismes, ces activités sont financées et gérées par les directions des communications (DCOM), mais celles-ci relèvent du ministère du Conseil exécutif (MCE). Ces campagnes de sensibilisation et d'information font partie de la liste des activités en communication qui doit être présentée quelques mois avant le début de l'exercice financier pour obtenir une autorisation du MCE. Chaque activité doit avoir son plan de communication. La mise en œuvre des activités approuvées par le MCE est réalisée conjointement par la DCOM et la direction du ministère qui a soumis la demande.

Par souci d'efficacité, le ministère a plutôt utilisé les sommes allouées pour les campagnes de sensibilisation et d'information pour réaliser des travaux de recherche en communication des risques. Cela a permis d'établir la meilleure stratégie de mise en place de ces campagnes et des modes de diffusion en fonction des personnes ciblées. Puisque ces projets coûtaient moins cher que les campagnes de sensibilisation et d'information, les sommes non utilisées pour les projets de communication des risques ont été réallouées pour des projets de prévention des risques admissibles au CPS.

Par ailleurs, des campagnes de sensibilisation et d'information sur les outils disponibles en matière de sécurité civile et de sécurité incendie ont été réalisées et financées par une autre source de financement que le CPS, soit les budgets en communication. L'objectif de ces campagnes est d'améliorer le niveau de connaissances des citoyens et des municipalités relativement aux outils à leur disposition pour bâtir une collectivité résiliente.

3.2. Analyse des projets par les comités de travail

Le MSP cible des projets de recherche avec les universités pour mettre en place des mesures d'atténuation ou de prévention des risques. Ces idées de projets sont ensuite présentées aux comités de travail en fonction des aléas touchés. Les comités de travail se rencontrent de deux à quatre fois par an. C'est à l'intérieur de ces comités que les divers projets sont discutés et analysés par les professionnels des différents ministères. Chacun de ces comités dresse ainsi la liste des projets qu'il juge les plus intéressants. Cette planification est justifiée au CPSN en précisant le niveau de risque, le ratio coût-bénéfice, la raison d'être du projet et le financement possible.

Le rôle des comités de travail ne se limite pas à l'analyse et à la priorisation des projets. Les professionnels qui siègent à ces comités sont appelés à intervenir avant, pendant ou après le projet si des difficultés particulières sont rencontrées. Par exemple, dans le cas de difficultés liées à l'acceptation environnementale, un membre du MSP va communiquer avec le professionnel du MELCC afin que cette personne fasse le lien avec son ministère. Il y a donc des situations où un travail bilatéral peut être effectué afin de trouver des solutions lorsqu'une problématique survient dans un projet.

3.2.1. Développement et sélection des projets de recherche

Le MSP et les membres des comités de travail du CPS peuvent identifier, avec le personnel des ministères partenaires (ingénieurs, aménagistes, etc.), des besoins ou des lacunes dans les connaissances disponibles pour certaines situations ou certains aléas. Dans ces contextes, c'est le MSP qui approche les universités avec des sujets de projets de recherche. Il arrive également que ce soient les chercheurs universitaires qui approchent le MSP afin de proposer une étude, certaines universités ayant des chaires de recherche. Cette collaboration permet aux universités de se spécialiser et de développer des expertises.

Par ailleurs, si l'établissement des axes de recherche se fait dans un contexte de collaboration entre les différents partenaires, les méthodes afin d'arriver à répondre au besoin d'information souhaitée sont développées par les chercheurs. En effet, les chercheurs sont consultés afin de définir les étapes de réalisation des projets. Les propositions font ensuite l'objet de discussions avec les autres ministères partenaires du CPS afin de déceler les interactions possibles avec d'autres travaux en cours.

Les projets de recherche sont sélectionnés en fonction des priorités établies et du budget disponible. Dans ce contexte, un nombre restreint de projets sont développés et présentés pour approbation au CPSN. Il y a également des projets récurrents, qui exigent une collecte de données à long terme, devant être reconduits et considérés dans l'évaluation budgétaire.

« Dans les dernières années, tout ce qui était submersion côtière a été priorisé¹⁹. Ou tout ce qui pouvait amener du matériel ou des données pour les ingénieurs. On y va donc avec les besoins les plus criants, et avec les limites budgétaires. »

¹⁹ Mentionnons qu'à la suite des inondations de 2017, un budget spécial a été ajouté au CPS uniquement pour les inondations.

La disponibilité du financement est donc indirectement un critère de sélection des projets qui seront réalisés. La capacité de suivi des projets de recherche par le personnel de la DSRRS est également un élément considéré, particulièrement du côté des inondations.

3.2.2. Analyse des activités en traitement de risques

Pour les glissements de terrain et l'érosion côtière, le MSP travaille en amont avec les municipalités. Le MSP réalise les premières étapes d'analyse de risque et de budget avant de présenter une façon de traiter le problème aux municipalités concernées. Les grands glissements de terrain identifiés par les cartographies sont visés et parmi ceux-ci, ce sont ceux présentant potentiellement le plus grand risque pour les populations et les infrastructures qui sont priorisés.

En ce qui concerne les inondations, les demandes proviennent généralement des municipalités et transitent souvent par le cabinet du ministre. Les demandes sont alors analysées afin de s'assurer qu'elles correspondent à la mission de la sécurité publique, c'est-à-dire prévenir la sécurité des personnes et des biens essentiels, de même qu'aux critères du programme.

Il arrive que des demandes soient refusées si cela touche un secteur où il n'y a pas de biens essentiels. De plus, des projets où le risque est faible sont souvent relégués en fin de liste parce qu'il y a des projets plus urgents et que les ressources sont limitées.

La priorisation de projets est donc faite en fonction du niveau de risque. Par la suite, le financement et les capacités d'accompagnement sont considérés.

Selon les intervenants de la DSRRS, les demandes d'aide des municipalités concernant des glissements de terrain de petite envergure ne sont pas priorisées. Par conséquent, elles restent dans la liste des projets reportés en raison du manque de ressources humaines et financières pour accompagner les municipalités dans les travaux de prévention visant à réduire la vulnérabilité face à cet aléa. L'expertise et les analyses du gouvernement sont nécessaires pour la réalisation de ce type de projet.

3.3. Approbation des projets par le Comité sur la prévention de sinistres naturels (CPSN)

3.3.1. Rôle du CPSN et de ses membres

Le CPSN a pour rôle d'approuver les projets et leur financement. Les membres du comité représentent leur ministère respectif et y coordonnent les activités de prévention en sécurité civile. Ils chapeautent habituellement les professionnels de leur ministère qui sont impliqués dans les comités de travail sur les différents aléas du CPS. Cependant, le niveau d'implication des différents ministères varie en fonction de la nature des projets.

Le MTQ joue un rôle très important, notamment en ce qui concerne les glissements de terrain. Il réalise la cartographie des zones potentiellement exposées aux glissements de terrain et offre le soutien technique pour ce qui touche le cadre normatif et la réglementation associés aux cartes. Lors de la transmission des cartes aux MRC et/ou aux municipalités, le MTQ soutient le MSP, en collaboration avec le MAMH. Il est également le concepteur des travaux de stabilisation relatifs aux glissements de terrain, travaux qui découlent habituellement de la cartographie réalisée, et il en estime les coûts. C'est pour les grands glissements de terrain potentiels, où plusieurs résidences peuvent être emportées ou frappées par des débris, que des travaux de stabilisation sont recommandés. Une importante équipe est mobilisée au MTQ pour le CPS, soit environ 14 ingénieurs et 5 personnes en évaluation géotechnique.

Le MAMH s'assure que « *tout est bien attaché avec le monde municipal* » lors de la réalisation de travaux. De plus, avec ses directions régionales, il offre de l'accompagnement aux municipalités. Au sein du ministère, trois personnes sont impliquées dans le CPS, soit un gestionnaire et deux professionnels.

Le MELCC est sollicité dans chaque projet de traitement de risques nécessitant des travaux, car il doit délivrer des attestations environnementales. En plus d'un gestionnaire siégeant au CPSN, d'autres ressources semblent être impliquées dans les comités de travail sur les différents aléas. Les intervenants du MELCC ne semblent pas être sollicités dans la définition des orientations ni dans le choix des projets retenus.

« Pour ce qui est de définir les orientations et le choix des projets retenus, on [MELCC] n'est pas sollicité. Pour savoir à quel point mon équipe est mobilisée pour ça, je ne pourrais pas dire. »

Le rôle du représentant du MFFP en est également un de coordination des dossiers de sécurité civile dans son ministère. Par ailleurs, au dire même de son représentant, la contribution du MFFP est limitée. Il intervient dans des situations précises où la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* a un rôle à jouer. Ce sont généralement les bureaux régionaux qui prennent connaissance des projets et en évaluent les conséquences possibles sur la faune. Si cela n'a pas d'impact, le MFFP n'est pas impliqué. S'il y a des habitats ou des animaux à protéger, le ministère émet des avis. Ces avis semblent généralement demandés par le MSP ou le MTQ, lorsqu'un projet le requiert. Pour ce qui est des projets de recherche, ils sont traités par le gestionnaire qui siège au CPSN.

Finalement, le représentant du MSP, en plus de gérer les ententes, les échéanciers et les budgets, fait le lien « politique » entre les intervenants, incluant les municipalités, au besoin.

3.3.2. Critères de sélection des projets

Avant d'être officiellement soumis au CPSN pour approbation, les projets ont d'abord été discutés, c'est-à-dire analysés, structurés et priorisés, par les membres des comités de travail. Souvent, ces derniers ont informé leurs gestionnaires respectifs des projets évalués. En conséquence, les projets sont rarement remis en question, remis en cause ou refusés à l'étape ultime d'approbation par le CPSN.

« Quand on arrive au niveau des directeurs, c'est assez canné. On sait que toutes nos équipes ont regardé. On a tout l'argumentaire. L'analyse préliminaire est faite. Je n'ai jamais vu que ça ne passe pas quand c'est rendu au niveau des directeurs, à moins qu'il n'y ait pas le budget. Mais malgré cela, le professionnel du MSP sait le budget qu'il a à octroyer. »

Les principaux critères sont le niveau de risque ainsi que le nombre et la valeur des biens protégés. Le coût des projets est comparé à la valeur des enjeux. Le ratio visé semble être entre 6 et 10 pour 1, c'est-à-dire que le coût du projet est 6 à 10 fois moins élevé que les pertes si le sinistre survenait²⁰. Les mortalités ne sont pas chiffrées et considérées dans ce calcul. Les projets retenus sont ceux ayant un coût-bénéfice important et relatifs à un risque plus élevé.

Par ailleurs, le calcul de la valeur des biens protégés en fonction du risque demande de l'expertise. Pour les glissements de terrain, les paramètres sont bien connus et rodés puisqu'ils sont utilisés depuis longtemps. En ce qui concerne l'érosion, le calcul de la valeur des biens protégés n'est pas encore optimal et pourrait être amélioré. Les environnements où l'érosion survient diffèrent. De plus, chaque situation exige l'évaluation de probabilités spécifiques. Pour l'érosion fluviale, on doit considérer d'autres paramètres. Bref, pour ce qui est de l'érosion, il y a des critères « qui se tiennent », mais qui resteront à améliorer dans les prochaines années. Finalement, du côté des inondations, il est plus difficile d'établir le nombre de personnes protégées ou la valeur des biens protégés, principalement parce que les inondations ne sont pas un aléa à occurrence unique. Comme c'est fait dans d'autres pays, il est suggéré d'annualiser les indicateurs en pondérant le nombre de biens inondés selon la fréquence des inondations, et de même pour la valeur des biens inondés.

Lors des recherches documentaires sur les raisons justifiant le refus d'une demande d'aide des municipalités concernant une analyse de solution pour des projets visant à contrer les aléas côtiers, on constate que parfois les projets sont refusés lorsque certains types de travaux ne sont pas prévus au programme ou encore que les bâtiments (école ou résidences secondaires) ou les infrastructures présents dans le secteur visé ne font pas partie de ceux admissibles. Parfois, il arrive que les projets refusés en lien avec certaines infrastructures non admissibles aux paramètres du CPS, comme un ancien dépotoir ou une partie de route provinciale, soient pris en charge opérationnellement et financièrement par d'autres ministères comme le MERN ou le MTQ.

3.4. Mise en œuvre des activités en traitement de risques

Les municipalités sont les maîtres d'œuvre des activités en traitement de risques. La municipalité doit préparer des appels d'offres afin de trouver une firme de génie-conseil pour finaliser les plans et devis, engager un entrepreneur et, selon les projets, une firme pour faire la surveillance géotechnique. Par ailleurs, elles bénéficient d'un accompagnement du MSP et, selon le cas, de certains partenaires comme le MTQ ou le MAMH. De plus, le MSP recommande fortement aux petites et moyennes municipalités qui ne disposent pas des ressources requises pour effectuer la gestion et le suivi de leur projet d'embaucher un gestionnaire de projet à cet effet. Mentionnons que l'embauche de cette ressource est une dépense admissible au CPS.

²⁰ Le critère du coût-bénéfice est utilisé principalement pour la sélection des mesures potentielles de traitement des risques. La mesure retenue est celle qui représente le meilleur ratio et doit minimalement être égale ou supérieure à 1.

Dans la mise en œuvre des activités, les municipalités peuvent également bénéficier d'un accompagnement sur le plan technique. En effet, grâce au MSP et à ses partenaires, les municipalités ont accès à des professionnels ou à des chercheurs afin de faire contrepoids à la firme de génie-conseil retenue pour la finalisation des plans et devis, de même que pour valider leurs recommandations. Le MSP peut également faire des représentations auprès du MELCC afin de soutenir les municipalités dans l'obtention des autorisations environnementales.

3.5. Gestion des ententes de subvention

Le MSP est le seul responsable de la gestion des ententes de financement. Les autres ministères n'ont pas de rôle à jouer dans la gestion des ententes comme telles.

La péremption des sommes inutilisées annuellement est un important obstacle dans la gestion des ententes de subvention du CPS. C'est un élément soulevé par toutes les personnes rencontrées, y compris les représentants des municipalités, et non seulement par le coordonnateur du CPS qui doit gérer cette situation. Bien qu'ils ne soient pas impliqués dans la gestion des ententes, tous vivent les conséquences de cette situation.

« L'un des principaux problèmes est le budget annuel fermé, qu'on ne peut pas décaler. On ne veut pas périmé des budgets. Donc, on jongle afin d'en laisser le moins sur la table et d'en faire bénéficier les municipalités qui en ont besoin. »

Afin de parer à cette situation et d'éviter que des sommes soient périmées, des avenants sont ajoutés aux ententes, ce qui permet de reporter des budgets sur l'année suivante. D'autres avenants permettent aussi de devancer ces sommes dans des projets de l'année courante qui progressent plus rapidement. Cela devient donc une « gymnastique » financière exigeante en temps et en ressources. La solution suggérée pour améliorer cette situation est d'avoir accès à un fonds plutôt qu'à des crédits budgétaires annuels et ainsi d'affecter les ressources utilisées pour cette gestion financière à la réalisation de projets.

Une autre conséquence de cette gestion des budgets sur une base annuelle est la pression mise sur les municipalités et les partenaires pour respecter les délais. Certaines municipalités hésitent à aller de l'avant à cause des délais serrés. Également, cela peut créer des frictions avec le MELCC ou Pêches et Océans Canada (MPO) pour l'obtention des attestations environnementales requises.

3.6. Suivi des projets et reddition de comptes

L'évolution des projets est principalement suivie sur le plan financier et quant au respect des échéanciers. Ce suivi est effectué par le MSP et ensuite communiqué au CPSN lors de la rencontre annuelle du comité. De plus, il est possible de suivre les projets via l'intranet²¹ où il est indiqué l'état d'avancement de chaque projet ainsi que les travaux et les sommes prévues au cours des années.

²¹ Mentionnons que, pour accéder à l'intranet de l'OSCC, le personnel du MSP doit demander un accès à l'extranet du ministère.

La reddition de comptes est faite par le MSP au CPSN une fois par an. Il y a également une reddition de comptes annuelle qui est faite au Conseil du trésor en juin. Finalement, une reddition de comptes est faite auprès du sous-ministre du MSP en ce qui a trait aux objectifs quantifiables du nombre de personnes protégées et du ratio coût-bénéfice des projets de prévention réalisés.

3.6.1. Projets de recherche en appréciation et traitement de risques

Comme il a été mentionné précédemment, les universités font une proposition de recherche, avec un budget, répondant à un besoin du MSP. Cette proposition est analysée et, si elle est approuvée, elle fait l'objet d'un contrat dans lequel on présente, en annexe, la description plus technique du projet. Dans le contrat, les livrables sont décrits. Un livrable décrivant l'avancée des travaux est toujours requis pour faire un paiement.

Pour les suivis, des fiches de projets sont créées. Ces fiches présentent un résumé du projet, l'objectif poursuivi, l'approche prévue et le budget annuel. Ces fiches sont mises à jour annuellement ou tous les six mois. C'est un nouvel outil de suivi des projets de recherche mis en place dans les dix-huit derniers mois. Ces fiches sont disponibles sur l'intranet à tous les membres du CPSN.

3.6.2. Activités en traitement de risques

Une entente est soumise aux municipalités pour approbation. Au préalable, le MSP a fait une analyse des solutions et retenu la meilleure selon le contexte. Cette entente propose donc cette solution avec les paramètres financiers. Les représentants du CPS expliquent la problématique et la solution proposée à la municipalité et en discutent avec elle. Par ailleurs, la municipalité n'a que peu d'influence quant à la solution qui sera mise en place.

Pour le suivi et la reddition de comptes, un professionnel du MSP est attaché à chaque entente et assure le suivi des livrables. Également, des pièces justificatives sont demandées pour toutes les dépenses. Ce professionnel du MSP peut également aviser les municipalités relativement aux dépenses admissibles en cas de doute.

Une attention particulière est portée aux délais de réalisation afin qu'ils soient respectés. En effet, les ententes semblent être sur trois ans, mais le financement du CPS est annuel. Il faut donc gérer globalement l'ensemble des ententes et ajouter des avenants afin d'éviter que des sommes soient périmées.

« On travaille avec la municipalité pour que les délais soient respectés. Les ententes sont sur 3 ans, mais le Cadre, c'est par année financière. Il faut faire des pirouettes financières pour ne pas périmer d'argent. »

3.6.3. Statistiques sur les projets et activités

Projets et activités réalisés de 2014 à 2020

Voici un tableau indiquant, depuis le début du programme en 2013, le nombre de projets et activités réalisés pour chaque exercice financier²²

Tableau 1 : Nombre de projets et activités réalisées entre 2014 et 2020.

Description	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
MSP	7	14	27	35	51	55
• Recherche	7	12	23	27	34	35
• Activités		2	3	7	14	19
• Communications			1	1	3	1
PACC	1	3	1	1	3	2
• Activités	1	3	1	1	3	2
Total CPS	8	17	28	36	54	57

Les données qu'on trouve dans le tableau précédent montrent que les efforts des premières années ont surtout servi à établir les mécanismes de sélection et d'approbation des projets. Une fois ces mécanismes mis en place et les effectifs nécessaires à la réalisation des projets obtenus, le MSP était en mesure d'augmenter le nombre de projets de recherche et d'activités de traitement de risques, d'une année à l'autre, passant de 8 projets en 2014-2015 à 57 en 2019-2020.

L'ajout de budget pour « Érosion côtière »²³ à partir de l'exercice 2017-2018 a permis de continuer les efforts en recherche pour contrer cet aléa, mais il a surtout permis de mettre en œuvre plus d'activités de traitement de risques en collaboration avec les municipalités à partir de 2018-2019.

²²Les renseignements proviennent des décisions du Conseil du trésor pour la reddition de comptes. De plus, un même projet peut être inclus dans plus d'un exercice lorsque les travaux s'échelonnent sur plus d'un an.

²³Dans son discours sur le budget du 28 mars 2017, le gouvernement annonçait une majoration du budget de 45,0 M\$ répartis sur cinq ans afin d'accroître le soutien à des municipalités pour la mise en place de travaux d'atténuation des risques liés à l'érosion côtière.

Enfin, l'ajout de budget pour la mise en œuvre de la mesure 4²⁴ du Plan d'action en matière de sécurité civile relatif aux inondations a permis d'augmenter les recherches pour contrer cet aléa et, ainsi, de réduire la vulnérabilité aux inondations. Les effets escomptés sont la réduction des inondations successives pour certaines régions du territoire québécois.

Projets et activités refusés de 2014 à 2020

Relativement aux besoins en recherche et développement, qui sont identifiés et hiérarchisés en amont avec les partenaires concernés (ministères, municipalités, universités), puis planifiés en fonction des ressources financières disponibles, notamment celles provenant du CPS, un seul projet de recherche a été refusé, qui touchait les aléas côtiers.

En ce qui concerne les demandes des municipalités, cinq projets ont été refusés officiellement par lettre. Deux l'ont été parce que les travaux prévus ne faisaient pas partie des travaux admissibles. Les trois autres touchaient des biens et infrastructures non admissibles au programme.

3.7. Collaboration entre les différents acteurs du programme

De façon générale, la collaboration entre les différents partenaires est bonne. Le milieu de la sécurité publique est petit et tout le monde se connaît. De plus, plusieurs travaillent dans le domaine depuis longtemps. C'est un peu la même chose pour les partenaires universitaires.

Les rôles de chacun sont clairs et bien définis en fonction de la mission de chaque ministère. Le rôle des partenaires, à l'étape de la réalisation des activités, en est un de facilitateur. Les gestionnaires membres du CPSN ont pour rôle d'aider à faire cheminer les dossiers dans leur ministère respectif, au besoin. Dans les comités de travail, les professionnels collaborent lorsqu'une problématique survient afin de trouver une solution satisfaisante pour tous.

Cependant, l'implication du MELCC ne semble pas être de même nature que celle des autres partenaires gouvernementaux. Alors que tous les intervenants travaillent de concert afin de faciliter la réalisation des activités de prévention de sinistres par les municipalités, le MELCC peut être perçu, selon certains, comme peu flexible et moins axé sur la recherche de solutions. Même si tous les intervenants estiment que le rôle du MELCC est important et que l'objectif n'est pas de contourner les exigences environnementales demandées, on croit que l'approche du MELCC devrait davantage viser une collaboration axée sur les solutions et non pas une simple identification des contraintes. Il semble qu'actuellement, celui-ci ne joue pas un rôle de facilitateur et ne fait que soulever des contraintes sans offrir de pistes de solution.

²⁴ Une bonification du budget du Cadre pour la prévention de sinistres, visant exclusivement les inondations.

À titre d'exemple, bien que les activités planifiées présentées pour approbation au CPSN soient en principe ficelées, il arrive que des demandes supplémentaires, lors du processus d'autorisation environnementale, soient exigées de la part des professionnels du MELCC et du MFFP qui siègent aux comités de travail et au CPSN. Ceux-ci peuvent exiger, par exemple, que des mesures de compensation inattendues soient réalisées. D'autres situations sont mentionnées où le phasage des travaux ou l'exécution des activités planifiées par des ingénieurs qualifiés sont mis en question par des gens n'ayant aucune connaissance technique.

Une problématique similaire est observée avec le MFFP, mais la relation semble en être davantage une de collaboration. Dans la mesure où la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* le leur permet, les professionnels du MFFP essaient d'être conciliants puisque ce sont des activités pour la sécurité des personnes. Mais c'est seulement possible dans certaines circonstances et selon des paramètres qui s'y prêtent.

Finalement, les municipalités ont parfois des réticences quand la cartographie des zones de contraintes les force à mettre en place une réglementation limitant le développement résidentiel. Également, elles doivent parfois être « convaincues » de la pertinence d'implanter une solution plutôt qu'une autre. De même, les citoyens sont parfois sceptiques et n'adhèrent pas à un projet. Il doit donc y avoir une collaboration afin que les municipalités soient à l'aise avec la solution proposée, permettant ainsi d'assurer la réussite du projet. C'est donc un important travail de communication qui doit être fait.

Lors de la réalisation du projet, les municipalités deviennent les maîtres d'œuvre des activités et le MSP n'est qu'un accompagnateur. « *La municipalité dirige le projet et nous (MSP) on le finance et la soutient techniquement.* » Il semble cependant parfois nécessaire de rappeler cet état de fait aux municipalités qui n'ont pas le personnel qualifié et l'expertise nécessaire pour gérer un projet de cette envergure, d'où l'importance pour les municipalités d'engager un chargé de projet.

3.8. Gestion et fonctionnement du programme

Le CPS est géré comme prévu, avec une structure et des redditions de comptes. Par ailleurs, l'accompagnement et le soutien devant être offerts aux municipalités sont plus importants que ce qui était peut-être attendu au départ. Cet accompagnement a principalement pour but de faire avancer les choses et de permettre le respect des délais, conséquence d'une gestion annuelle du budget. Les municipalités doivent être informées des contraintes sur leur territoire, des mesures à mettre en place et de l'urgence d'agir, non pas en raison du risque, mais en fonction de la disponibilité des fonds. Un suivi serré est donc nécessaire afin d'épauler les municipalités dans la mise en œuvre des activités financées par le CPS.

3.8.1. Ressources financières

En plus du CPS, certains projets correspondent également aux critères d'autres programmes, ce qui permet de jumeler les sources de financement. Le Fonds vert est celui le plus fréquemment mentionné comme servant à financer des projets du CPS. Il y a aussi l'Entente bilatérale intégrée en infrastructure ou le Plan Nord. Des programmes fédéraux en adaptation aux changements climatiques sont également utilisés. Le budget du CPS semble donc être une « *courtepointe de divers crédits* » gouvernementaux. Mais qui dit diverses sources de financement, dit aussi diverses redditions de comptes à faire. Une ressource du MSP est affectée à cette seule tâche.

« Et on a des redditions de comptes à faire partout. J'ai donc quelqu'un qui ne fait que ça. Un fonds, ce serait merveilleux, car on n'aurait pas à faire tous ces suivis. Tout l'argent serait là et à partir de ça on gère et l'on fait une reddition de comptes au fonds et à la ministre. »

Les municipalités participent également au financement des projets réalisés pour les travaux de traitement.

Il semble que la répartition du budget entre les projets de recherche et les activités en traitement de risques de même qu'entre les différents aléas soit déjà établie et ne fasse pas vraiment l'objet de discussions. La répartition du budget tient compte des critères d'admissibilité des différents types de projets selon les différentes sources de financement disponibles.

« C'est déjà établi le pourcentage qui va à la recherche ou aux travaux. On ne va pas débattre si on fait de la recherche ou des travaux. Aussi, il y a des enveloppes budgétaires pour chaque aléa. Donc, c'est aussi un peu préétabli. »

Le CPS, avec son financement actuel, ne permet pas de répondre à tous les besoins. Il serait certainement possible de faire plus et de faire mieux avec un budget plus important. Par ailleurs, les ressources humaines actuellement en place semblent suffire à peine à la tâche, avec l'enveloppe budgétaire actuelle. Un accroissement des ressources financières allouées au CPS devrait donc être jumelé à une augmentation des ressources humaines. Également, il est souligné qu'une gestion des budgets sur plusieurs années libérerait du temps pour accompagner davantage de municipalités ou superviser davantage de projets de recherche.

« Si le budget est plus gros, ça prendrait aussi des ressources additionnelles pour le soutenir. »

Problématique rencontrée dans l'administration du CPS – Participation financière des municipalités

Selon les documents consultés sur le programme, le soutien financier prévu pour la réalisation d'activités en traitement de risques par les municipalités est assujéti à des paramètres d'octroi comparables à ceux du cadre financier (2006-2013). Il exige aussi une participation financière de la part des municipalités. Entre 2013 et 2020, cette participation financière des municipalités est estimée à environ 20 % des coûts des travaux en traitement de risques.

En 2016 et 2017, des municipalités moins nanties ont demandé que le ministère, dans le but de diminuer la pression sur leurs finances, puisse envisager une réduction de leur participation financière à la réalisation d'activités en traitement de risques en fonction de leur capacité de payer.

Pour répondre à leurs préoccupations, le ministère a proposé d'inclure dans les paramètres d'octroi de l'aide du CPS une limitation de la participation financière des municipalités en fonction de leur richesse foncière uniformisée, favorisant ainsi la réalisation de projets en traitement de risques pour les municipalités moins nanties. Cette limitation rend plus équitable le soutien financier du gouvernement entre les municipalités.

Cependant, l'augmentation du financement offert par le gouvernement pour certains projets en raison de cette limitation de la participation financière de certaines municipalités entraîne une diminution du nombre total de projets de prévention réalisés par le milieu municipal, compte tenu de l'enveloppe budgétaire fermée du CPS.

3.8.2. Ressources humaines

Tous s'accordent pour dire que le CPS dispose de professionnels qualifiés et compétents, tant au sein du MSP que parmi ses partenaires comme le MTQ. L'expertise développée sur l'ensemble des aléas visés semble assez unique et permet un accompagnement efficace et rassurant pour les municipalités. Par ailleurs, les ressources humaines sont actuellement exploitées de façon optimale. Si le budget disponible est accru et que davantage de projets peuvent être réalisés, des ressources humaines supplémentaires devront être prévues, tant au MSP qu'au MTQ. Pour les autres ministères, les besoins seraient moindres, car ils sont moins impliqués au niveau central et davantage dans les directions régionales.

3.8.3. Cohérence du programme avec la mission, les mandats et les responsabilités du MSP et les orientations gouvernementales²⁵

Le ministère de la Sécurité publique a pour vision d'être une organisation vigilante et proactive, dont chaque membre du personnel est engagé à préserver la sécurité collective. Sa mission est la suivante :

« Faire du milieu de vie des Québécois un endroit sécuritaire, propice au développement social et économique de la société en intervenant, de concert avec ses partenaires [...]»²⁶

Le ministère de la Sécurité publique accomplit sa mission en agissant dans trois principaux secteurs :

- les services correctionnels;
- les affaires policières;
- la sécurité civile et la sécurité incendie.

²⁵ Les renseignements fournis dans cette section proviennent de la consultation de différents documents du ministère de la Sécurité publique disponibles sur le site Québec.ca.

²⁶ <https://www.quebec.ca/gouv/ministere/securite-publique/mission-et-vision>

Les activités de prévention, de préparation, d'intervention, de rétablissement et d'adaptation en matière de sinistres sont de la responsabilité de la sécurité civile.

Celles-ci s'inscrivent indéniablement de manière cohérente dans la mission, les mandats et les responsabilités du ministère de la Sécurité publique en ce qui concerne les aspects de la prévention des sinistres, de la préparation aux urgences, de l'intervention et de l'adaptation des milieux de vie. Ces aspects sont directement liés à des préoccupations relatives à la sécurité des individus et de leurs biens. Dans ses deux derniers plans stratégiques, le ministère de la Sécurité publique a notamment fait de la prévention une de ses grandes orientations.

Parmi les mécanismes qui, à l'échelle gouvernementale, ont un lien étroit avec l'intervention du ministère de la Sécurité publique en matière de prévention des sinistres et dans lesquels sont présentées de grandes balises qui guident les actions, se trouvent :

- la Politique québécoise de sécurité publique 2014-2024 — Vers une société plus résiliente aux catastrophes;
- le document *Pour un aménagement concerté du territoire*.

La Politique québécoise de sécurité civile 2014-2024 précise la vision, les fondements, les orientations et les objectifs que la société québécoise se donne en vue d'accroître sa résilience aux catastrophes. Elle sert de guide et de cadre d'action pour tous les acteurs québécois, notamment l'orientation 4 « Recourir en priorité à la prévention », dont les objectifs sont les suivants :

- assurer un aménagement et un développement durables du territoire tenant compte des risques présents ou potentiels;
- établir des systèmes de surveillance, d'anticipation, de prévision et d'alerte précoce;
- réduire les risques à la source et développer les programmes d'inspection et d'entretien;
- accroître la résilience des systèmes essentiels et protéger les actifs clés des collectivités;
- réduire la vulnérabilité aux aléas dont la fréquence et l'intensité sont susceptibles de s'accroître sous l'effet des changements climatiques.

Le principal document d'orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire, *Pour un aménagement concerté du territoire*, a été publié en 1994. Il a été complété et enrichi, au fil des années, par l'adoption d'autres documents d'orientation portant principalement sur les thèmes de la protection du territoire et des activités agricoles et du développement durable de l'énergie éolienne. Un de ces documents, intitulé *Pour une meilleure gestion des risques dans les zones potentiellement exposées aux glissements de terrain dans les dépôts meubles*, présente les orientations gouvernementales visant à prévenir les sinistres et à réduire les risques par la prise en compte des zones de contraintes relatives aux glissements de terrain dans la planification de l'aménagement du territoire et la gestion de l'utilisation du sol.

Les orientations gouvernementales en matière de lutte contre les changements climatiques se trouvent dans la Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques 2013-2020 et le Plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020 (PACC).

- En juin 2012, le Québec se dotait de la Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques 2013-2020. Cette stratégie, complémentaire au plan d'action, expose le plan d'ensemble des interventions gouvernementales visant à augmenter la résilience de la société québécoise aux changements climatiques. Elle définit les grandes orientations stratégiques et les priorités gouvernementales en fonction des principaux risques courus par rapport aux changements climatiques et vise également à faire connaître aux instances locales et régionales, ainsi qu'à la population en général, les principaux enjeux et les grands chantiers liés à l'adaptation aux changements climatiques mobilisant le gouvernement du Québec et ses partenaires.
- Le Plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020 est le fruit d'une collaboration entre les principaux ministères et organismes concernés par la lutte contre les changements climatiques. Ce plan comporte une trentaine de priorités et a donné lieu à plusieurs dizaines d'actions. Des ententes conclues avec les ministères et les organismes leur permettent d'utiliser, pour les mesures et les programmes planifiés, les sommes versées au Fonds vert et destinées à la lutte contre les changements climatiques. Les entreprises, les organismes, les municipalités, les institutions et les particuliers peuvent bénéficier du Fonds vert par l'intermédiaire de ces programmes. Avec ce plan, dans l'intention de ralentir le phénomène des changements climatiques, le Québec se fixait l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % sous le niveau de 1990 à l'horizon 2020.

Quant au développement durable, la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 constitue « le cadre de référence où le gouvernement indique quels sont les objectifs qu'il veut atteindre et comment il entend s'y prendre » pour y arriver. Cette stratégie vient favoriser la cohérence de l'action gouvernementale en matière de développement durable. Le gouvernement du Québec démontre ainsi sa volonté de rester à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques. Parmi les huit orientations de la stratégie, deux concernent plus particulièrement l'intervention du ministère en matière de sinistres :

- favoriser l'inclusion sociale et réduire les inégalités sociales et économiques;
- assurer l'aménagement durable du territoire et soutenir le dynamisme des collectivités.

3.9. Effets du programme

Le CPS a assurément des effets positifs tant pour la prévention du risque, pour la réduction des conséquences d'un sinistre que pour l'amélioration des connaissances sur les aléas et les risques présents sur le territoire. Ils sont unanimes à cet égard. C'est d'ailleurs l'un des critères dans la sélection des projets financés par le CPS.

Le CPS entraîne également des effets collatéraux. D’abord, il permet de sensibiliser les municipalités aux risques sur leur territoire. Également, puisque les municipalités sont les premiers répondants lors de catastrophes, les travaux préventifs en réduction des risques permettent de leur éviter cette gestion. Cette conséquence peut également être extrapolée à la société québécoise en entier, alors que l’aide gouvernementale en cas de catastrophe n’aura pas à être déboursée.

« Un impact indirect est de réduire les coûts sur la société. Si on réduit les risques, on atténue les conséquences des catastrophes, ça fait en sorte que l’aide financière que le gouvernement donne avec les programmes d’aide pour les propriétaires privés ou les municipalités n’est pas nécessaire. Réduire ces coûts, c’est réduire les coûts pour la société. »

Voici quelques statistiques sur la protection des biens et des personnes en lien avec la mise en œuvre des solutions pour le traitement des risques réalisées en collaboration avec les municipalités ou les MRC²⁷.

Tableau 2 : Nombre de personnes protégées et valeurs des biens protégés de 2015 à 2021

Description	2015-2016	2016-2017	2017-2018 ²⁸	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Sommes investies ²⁹	3,6 M\$	3,3 M\$	9,2 M\$	34,8 M\$	18 M\$	1 M\$
Valeur des biens	211 M\$	58,3 M\$	19,2 M\$	210 M\$	266,2 M\$	0 M\$ ³⁰
Valeur/\$ investi ³¹	58	17,7	2	6	14	S. O.
N ^{bre} de personnes			89	1 870	ND ³²	150 000
Berges				2 188 m	1 075 m	
Routes				10,1 km	10 km	
Aqueduc				2 réseaux	2 réseaux	1 réseau

Depuis 2013, le gouvernement a investi un peu plus de 120 M\$ dans le cadre du CPS, permettant de mieux protéger les biens et les personnes sur son territoire.

²⁷ Les données sont extraites des rapports annuels de gestion du ministre de la Sécurité publique publiés sur le site Québec.ca.

²⁸ En 2017-2018, deux ententes totalisant 5 M\$ d’investissements permettant de protéger 340 personnes additionnelles et des biens pour 94,4 M\$ ont été reportées.

²⁹ Représente les sommes investies pour l’ensemble des ententes signées avec les municipalités dans l’année de la signature.

³⁰ Les nouvelles ententes signées en 2020-2021 ne protègent pas de biens additionnels, mais plutôt des personnes.

³¹ Cela représente le ratio des valeurs protégées sur les coûts investis comme mentionné à la section 3.3.2.

³² Le nombre de personnes n’est pas indiqué, mais les travaux protégeront 475 résidences et bâtiments, dont une résidence pour aînés, une école et un hôpital.

Des 120 M\$ investis en prévention des sinistres, 69,9 M\$ ont fait l'objet d'ententes avec les municipalités pour la mise en œuvre de solutions pour le traitement des risques de sinistres. Ces ententes permettront de protéger des biens et infrastructures d'une valeur d'environ 766,2 M\$, soit 500,0 M\$ d'avril 2013 à mars 2019 et 266,2 M\$ d'avril 2019 à mars 2021.

Les phénomènes d'érosion et de submersion côtières et les inondations sont les deux aléas ayant le plus d'impact sur la population.

Quelques données en matière de sécurité civile et de sécurité incendie³³

Depuis 2018, le ministère a élaboré plusieurs outils visant à améliorer les connaissances, la prévention et la préparation face aux risques de sinistres ainsi que des documents d'accompagnement. Certains visent les citoyens, d'autres sont plus particulièrement destinés aux municipalités. Plusieurs outils sont accessibles sur le site Internet Québec.ca. Ainsi, la population y a accès directement, tout comme les municipalités qui peuvent prendre appui sur ces outils et les relayer, en fonction de leurs besoins, auprès de leurs citoyens. Des plates-formes informatiques connexes sont aussi prévues pour certains outils à l'intention des municipalités. Des outils fournissent de l'information, d'autres sont interactifs et permettent aux municipalités d'évaluer leur état de préparation. D'autres enfin présentent des données essentielles à une préparation ou à une gestion efficace des urgences, comme des prévisions hydriques.

L'amélioration des connaissances sur les risques de catastrophes, d'incendies ou d'accidents associés aux matières dangereuses permet ainsi à chacun de développer son pouvoir d'action. Elle offre la possibilité d'agir en posant des actions concrètes et appropriées contribuant à l'atténuation de ces risques. Elle permet une meilleure préparation pour faire face aux situations dangereuses, mais donne aussi le moyen de réagir de manière appropriée devant un danger ou lors d'un sinistre, contribuant dans ce dernier cas à limiter les dommages et à faciliter le rétablissement par la suite.

Quant aux municipalités, l'amélioration de leurs connaissances relatives aux aléas naturels et aux risques de nature anthropique, ou encore à la structure de sécurité civile en place au Québec, permet à celles-ci de jouer un rôle important dans la préservation de la sécurité de leurs citoyens, la sauvegarde de leurs infrastructures et le maintien des services essentiels rendus à la population.

Chaque année, pour déterminer dans quelle mesure les outils qu'il met à la disposition de la population et des municipalités sont connus, le ministère questionne les citoyens du Québec dans le cadre d'un sondage et il transmet à chaque municipalité un questionnaire sur les outils développés à leur intention. Les résultats obtenus permettent au ministère d'évaluer la pertinence des actions à entreprendre en matière de communication auprès des citoyens et des municipalités.

³³ Ces données proviennent des rapports annuels de gestion du ministère de la Sécurité publique de 2018-2019 à 2020-2021.

Résultat en 2020-2021³⁴

Le pourcentage moyen de citoyens déclarant connaître les outils mis à leur disposition est de 53 %, un résultat dépassant la cible révisée pour 2020-2021 de 40,5 %. Les résultats du sondage révèlent donc que ceux-ci sont nettement mieux connus que ce qui avait été initialement anticipé, et même en tenant compte de la cible révisée. Le ministère entend néanmoins poursuivre ses initiatives visant à faire connaître davantage ses outils de sensibilisation particulièrement en sécurité civile ainsi qu'en sécurité incendie.

Il ressort de ce sondage que les outils de sensibilisation les plus connus demeurent ceux concernant la prévention des incendies; s'y ajoute cette année le système Québec En Alerte. Si ceux-ci résultent d'efforts du ministère axés sur une stratégie de communication pour les faire connaître, ils témoignent aussi de ceux des municipalités et autres partenaires du ministère pour faire valoir ces outils auprès de leurs citoyens et renforcer les messages de prévention en sécurité civile et en sécurité incendie.

Le taux moyen de connaissance des outils mis à la disposition des municipalités est de 72 %, dépassant, pour 2020-2021, la cible établie à 65 %. Ce résultat démontre que les outils de sensibilisation en matière de sécurité civile et de sécurité incendie sont assez bien connus et que, si le ministère doit continuer ses actions pour les promouvoir, des efforts additionnels devront être réalisés, notamment pour la mise en valeur des documents de référence et la diffusion d'information sur les médias sociaux.

En complément d'information, les directions régionales de la sécurité civile et de la sécurité incendie qui soutiennent les municipalités dans leurs démarches de préparation en sécurité civile ont fait la promotion au cours de la dernière année des outils mis à la disposition de celles-ci par le MSP. Il ressort d'ailleurs du sondage que c'est par l'entremise de leur direction régionale de la sécurité civile et de la sécurité incendie que la plupart des répondants ont pris connaissance des outils, soit 55 % d'entre eux. Plusieurs communications ont été diffusées à l'ensemble des municipalités au cours de l'année et de nombreux outils ont ainsi été promus afin d'aider les municipalités dans leur préparation en sécurité civile et en sécurité incendie.

3.10. Pertinence du programme

Le CPS répond assurément à un besoin, et des besoins, il y en a beaucoup. Le programme pourrait d'ailleurs être bonifié sur le plan financier afin de répondre aux besoins d'un plus grand nombre de municipalités.

Par ailleurs, certains mentionnent que le CPS devrait également avoir un but éducatif et de sensibilisation du public.

« Le volet lien avec les municipalités est bien fait, mais le volet lien avec la population en général, je pense qu'il pourrait être amélioré. »

³⁴ Ces données proviennent du rapport annuel de gestion du ministère de la Sécurité publique 2020-2021.

3.11. Autres programmes qui visent des besoins similaires

Peu de programmes autres que le CPS semblent répondre aux besoins en prévention de sinistres. Les programmes mentionnés par quelques participants sont les suivants.

Programme de résilience et d'adaptation face aux inondations (PRAFI)

Ce programme apparaît comme celui qui est le plus près du CPS, mais ne touche que les inondations et pas les autres aléas. Ce programme est géré par le MAMH, principalement par le biais de ses directions régionales. L'objectif semble être de reproduire un peu ce que fait le CPS, mais à grande échelle. La première étape consisterait à brosser le portrait du Québec afin d'avoir une bonne compréhension des risques d'inondation et par la suite de réaliser des travaux en réduction des risques. Le MAMH et le MSP collaborent afin de bénéficier d'un certain partage de l'expertise et des façons de faire.

Sur son site Internet, le MAMH mentionne que les projets de ce programme sont soumis suivant un appel de projets d'une durée qu'il détermine. Malgré le fait que les projets sont en lien avec des mesures pour éviter les inondations et les conséquences potentielles de celles-ci sur les infrastructures et les biens municipaux, tout projet financé par le Programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques du MELCC ou par le Cadre pour la prévention des sinistres du MSP, ou en cours d'évaluation pour l'un de ces programmes, n'est pas admissible au PRAFI, ce qui élimine le risque de chevauchement avec le CPS.

Plan pour une économie verte (PEV)

Le Plan pour une économie verte est la première politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques du Québec. Ce plan, géré par le MELCC, est déjà utilisé dans le financement de certains projets, en érosion côtière notamment.

Selon les informations trouvées sur le site Québec.ca, ce plan contient des mesures pour prévenir les risques liés à l'érosion et à la submersion côtières et aux glissements de terrain ainsi que pour planifier durablement l'aménagement du territoire. Les budgets en lien avec ces mesures sont gérés par la même équipe que celle du CPS au MSP, ce qui évite les risques de chevauchement des programmes pour un même projet. Chaque projet est financé soit par le CPS, soit par le PEV.

Plan d'adaptation aux changements climatiques (PACC)

Au Québec, on prévoit dans certaines régions des augmentations de température et des changements dans la répartition des précipitations qui pourraient affecter l'environnement naturel en accentuant l'intensité ou la fréquence de certains phénomènes, par exemple les inondations ou les glissements de terrain. Les effets des changements climatiques se répercuteront également sur l'environnement bâti et sur les communautés. Heureusement, une grande partie de ces répercussions peuvent être limitées et même, dans certains cas, évitées³⁵. C'est exactement ce que vise le CPS. Ce dernier s'aligne donc parfaitement sur ce plan également géré par le ministère de l'Environnement.

Mentionnons que la mesure 3.2 du PACC, soit « Soutien aux municipalités pour la réalisation de projets de prévention de sinistres », est d'ailleurs gérée par l'équipe du ministère, soit la même qui administre le CPS. Cela permet d'éviter le chevauchement des mesures puisque cette mesure est intégrée au CPS.

Programme de supplément au loyer d'urgence et de subvention aux municipalités – SHQ

Ce programme de la Société d'habitation du Québec (SHQ), disponible sur le site Québec.ca, a pour objectif de soutenir l'accès au logement pour les ménages les plus vulnérables en fournissant une aide temporaire d'urgence aux ménages qui se retrouvent sans logis en raison d'une pénurie de logements locatifs, particulièrement dans la période entourant le 1^{er} juillet, ou à la suite d'un sinistre majeur. Il n'y a pas de chevauchement avec le CPS puisque le programme est accessible à la suite d'un sinistre majeur et non pour une situation en prévention de sinistres.

3.12. Bilan

Le bilan dressé par les personnes rencontrées est positif. Lorsqu'elles ont été invitées à évaluer leur satisfaction à l'égard du programme, elles ont accordé une note variant entre 7,5 et 9 sur 10. Évidemment, des éléments pourraient être améliorés, particulièrement en ce qui concerne la gestion du programme. Certaines personnes ont d'ailleurs scindé l'évaluation de leur satisfaction afin d'isoler cet aspect du reste. Les notes de satisfaction en ce qui a trait à la gestion administrative du programme étaient alors beaucoup plus faibles (3 à 5 sur 10).

³⁵ Source : [Élaborer un plan d'adaptation aux changements climatiques – Guide destiné au milieu municipal québécois \(gouv.qc.ca\)](#), page 5.

3.12.1. Points forts ou facteurs de succès

Ressources humaines

Les gestionnaires et le personnel impliqués dans le CPS sont investis et compétents. Ils ont développé, au fil des années, une expertise et une spécialisation dans la façon d'appréhender les aléas présents sur le territoire. De même, l'accompagnement des municipalités dans la réalisation des projets de traitement de risques et la façon de pallier les problématiques potentielles sont bien rodés.

« La force est d'avoir du personnel connaissant en la matière et stable. Plusieurs sont là depuis plusieurs années. Ils ont une base solide. Ça prend ça pour bien accompagner les municipalités et bien supporter les orientations gouvernementales aussi. »

Collaboration interministérielle et avec les municipalités et les universités

Tous les intervenants sont impliqués dans les projets du CPS, ce qui « *oblige tout le monde à mettre les efforts voulus pour atteindre les objectifs* ». Cela est aussi requis afin de bien accompagner les municipalités dans la réalisation des projets. « *Il y a donc la collaboration entre les différents acteurs et la volonté commune d'atteindre une meilleure prévention des sinistres.* »

« La collaboration entre les différents acteurs est la force du programme. Autant les acteurs de l'appareil gouvernemental (...) que ceux qui accueillent ces projets, les municipalités (...) que les chercheurs ou les firmes externes qui doivent réaliser les différents projets. »

L'expertise développée au sein des comités et de façon générale au Québec

Une expertise se crée à l'intérieur des comités de travail et du CPSN avec l'expérience acquise dans la mise en œuvre de différents projets. Également, l'expertise universitaire est en croissance et de nouveaux chercheurs sont formés en vue d'effectuer l'évaluation des risques d'aléas et de traiter ce type de problématiques.

3.12.2. Améliorations souhaitées

Disposer d'un budget sur plusieurs années provenant d'une seule source de financement

La principale difficulté dans la gestion des ententes est liée au cadre budgétaire annuel qui ne permet aucune flexibilité. Puisque certains livrables peuvent être retardés pour différentes raisons, les déboursés sont également retardés. Afin d'éviter que des sommes soient périmées, l'argent est déplacé par des avenants aux ententes dans des projets où tout se déroule bien, mais c'est très lourd administrativement. Avoir la possibilité de gérer l'argent avec un fonds et une planification sur trois ans serait plus optimal. De plus, cela permettrait de faciliter les discussions avec les municipalités qui ne sentiraient pas de contraintes quand des retards surviennent.

Par ailleurs, avoir une seule source de financement permettrait de réduire la gestion administrative et la reddition de comptes et ainsi de libérer des ressources pouvant être attribuées à la réalisation des projets et à l'accompagnement des municipalités.

Outils de gestion communs

Il semble qu'actuellement chaque individu ou groupe de travail concocte son tableau ou sa grille Excel pour suivre ses projets et le paiement des factures. C'est une façon « *un peu artisanale* » de fonctionner qui dédouble le travail et rend difficile le partage des informations. L'organisation gagnerait à avoir un outil de gestion pour tous avec des droits d'accès selon la responsabilité. Il est suggéré d'avoir un intranet où toute l'information serait déposée et auquel les membres du CPSN auraient accès pour voir l'évolution des projets et faciliter le suivi à l'aide de tableaux de bord.

Implication plus active et positive du MELCC dans la réalisation des activités de traitement de risques

Les activités de traitement de risques pourraient être traitées selon une approche et/ou une législation spécifique puisque l'objectif est de sauver des vies et des biens. Actuellement, les activités de traitement de risques sont évaluées selon les mêmes normes législatives que celles qui s'appliqueraient si un promoteur privé soumettait un projet de développement commercial ou immobilier.

Participation du MELCC et du MFFP dans l'élaboration de mesures de compensation

Dans certains cas, les travaux sont retardés ou ont de la difficulté à démarrer, car il est difficile pour les municipalités de trouver des mesures de compensation environnementales. Il n'est pas toujours facile de trouver une telle mesure, visant notamment la restauration, la création, la protection ou la valorisation écologique d'un milieu, qui suffise à l'ampleur des travaux réalisés. Les ministères pourraient jouer un rôle plus actif en suggérant des mesures de compensation acceptables.

Réduire l'impact du dépôt de la cartographie

La cartographie peut avoir des conséquences importantes dans les zones de contraintes, tant sur la réglementation relative à l'aménagement du territoire que sur les citoyens installés dans ces zones. Il faut que ces conséquences soient « *acceptées* » par les municipalités et que les citoyens visés adhèrent à la solution. Tout cela demande souvent beaucoup d'explications et de communications. Également, la cartographie a des impacts externes à la municipalité alors que les prêteurs financiers et hypothécaires utilisent les nouvelles contraintes pour dévaluer les résidences ou rendre leur vente difficile.

Reprendre le rythme des rencontres des comités

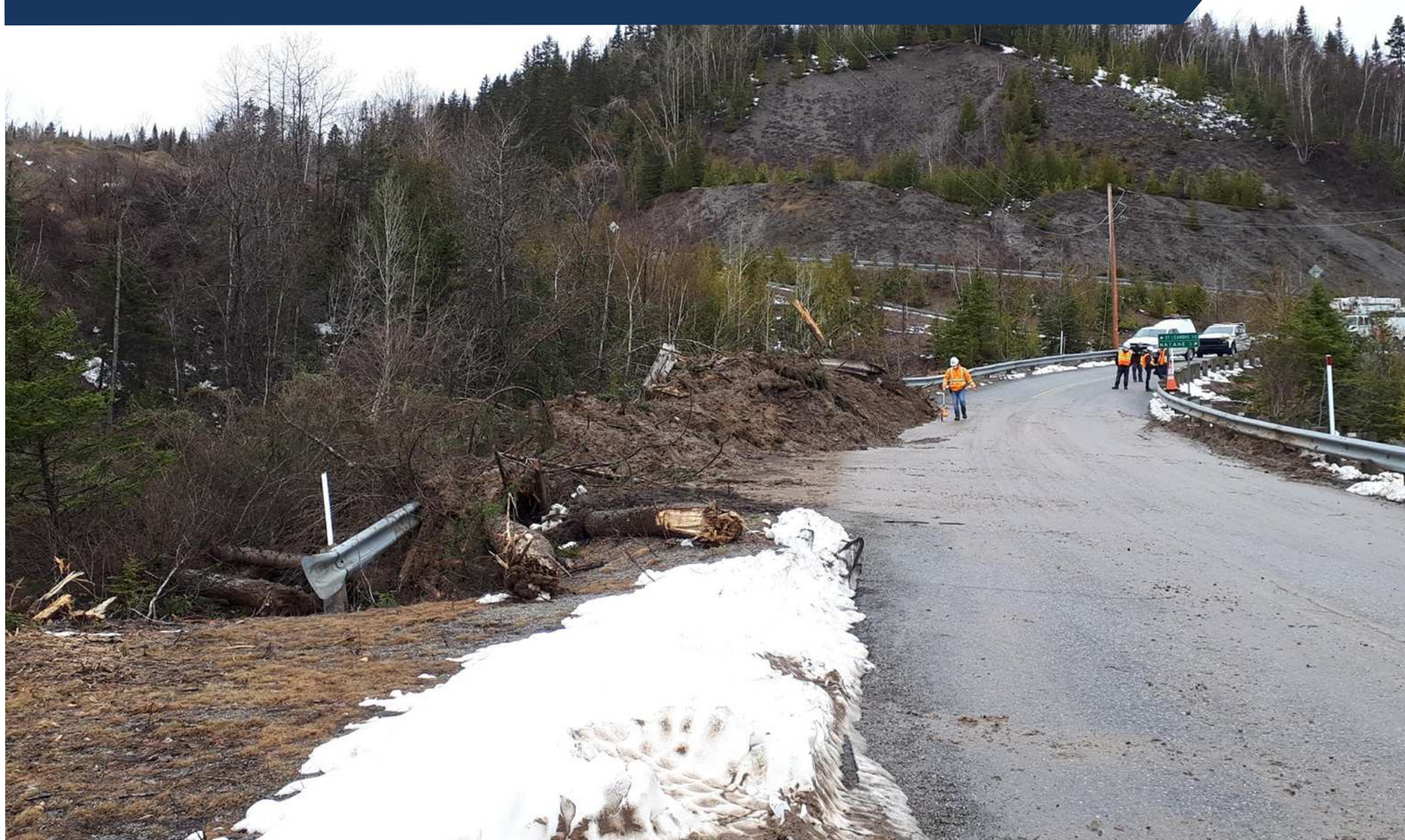
Dans le contexte sanitaire des derniers mois, les rencontres ont été moins fréquentes. Revenir au rythme pré-COVID est souhaité.

« On sort d'une période étrange avec la COVID. Il y a eu des retards dans les rencontres du CPS, dus à des retards dans les groupes de travail, pour différentes raisons. Ça fait que dans les derniers temps, on a un peu perdu le fil d'où on en était avec les projets. »

Améliorer la qualité d'écriture des projets de recherche

Les rapports de recherche déposés aux comités de travail et au CPSN semblent parfois ne pas avoir le niveau de français attendu, ce qui peut créer du mécontentement. L'aspect relatif à l'éducation et à la formation de nouveaux spécialistes dans le domaine n'est pas remis en cause, seulement la qualité de l'écriture.

4. PERCEPTIONS DES MUNICIPALITÉS



4.1. Connaissance du CPS

La majorité des municipalités rencontrées ont été contactées par le MSP qui leur a proposé un projet. Cette approche par le MSP semble avoir été motivée soit par un événement majeur (ex. : grandes marées de 2010 ou inondations de 2014) ou l'identification d'un danger par la cartographie réalisée par le MTQ.

« Le MTQ avait cartographié et aussi, dans le passé, on avait eu plusieurs petits glissements touchant certaines résidences dans le même secteur. C'est pour ça que le ministère a dénoté un danger pour d'autres résidences et (...) qu'ils nous ont parlé de ce programme-là. »

Les représentants municipaux ont également entendu parler du CPS lors de présentations à leur MRC ou dans des colloques en sécurité civile.

« On a le colloque en sécurité civile et on en parle là. Aussi, je fais partie du comité des grandes villes sur la gestion des risques en sécurité civile et on en parle là. Une fois par année, le MSP vient nous rencontrer pour nous dire ce qui s'en vient et parler des programmes. »

Par ailleurs, il semble y avoir une certaine confusion entre les différents programmes offerts par le MSP. Quelques participants faisaient référence au programme de rachat ou de déplacement des résidences dans des secteurs à risque, ce qui ne fait pas partie du CPS³⁶.

4.2. Processus de soumission d'une demande

Puisque c'est généralement le MSP qui propose des projets aux municipalités, les démarches administratives sont une formalité. Le processus pour soumettre une demande d'aide financière est donc simple et efficace.

« Tout était clair. On avait un chargé de projet du MSP qui faisait le lien avec nous et le volet technique du côté du ministère. Contrairement à d'autres ministères où ça prend des jours parler à un individu, là les fonctionnaires étaient très efficaces. Ce que j'ai vu de mieux dans la fonction publique. »

³⁶ C'est le moment où se font les travaux (ex. : le déplacement de résidences), soit en prévention, à la suite d'un sinistre ou lors d'un danger imminent, qui différencie le PGIAP du CPS. Donc, si la solution la plus appropriée à la suite de l'analyse de solutions est le déplacement de résidences ou l'allocation de départ, le CPS peut financer le projet.

Une seule personne mentionne avoir dû s'adjoindre les services d'un expert dans le domaine afin de l'aider à calculer la rentabilité du projet selon le ratio coût-bénéfice décrit dans la section précédente (3.3.2). La municipalité concernée était parmi les premières à bénéficier d'un financement du CPS et peut-être que les méthodes de calcul du MSP n'étaient pas encore développées. Actuellement, le calcul de la « rentabilité » des projets semble être effectué par le MSP.

« Toute la notion de rentabilité demande une certaine expertise. Ça prend des experts dans le domaine. Il faut s'adjoindre les ressources pertinentes pour répondre aux questions très techniques. (...) Mais je pense que c'est pertinent comme processus et comme critères, car ils s'assurent que les aménagements ou les études qu'on va faire, c'est vraiment dans le but spécifique de diminuer les risques et diminuer les impacts chez les gens. C'est un processus pertinent, même s'il est exigeant. »

À noter que les renseignements sur le programme et la procédure à suivre pour faire une demande d'aide financière pour des travaux admissibles au CPS sont quand même publiés sur le site Québec.ca, à la rubrique Sécurité civile, soutien aux municipalités, prévention des sinistres. On y trouve les critères d'admissibilité et de priorisation, ce que doit contenir la demande d'aide financière ainsi que le processus sélectif et la façon de calculer la participation financière exigée de la municipalité.

Mentionnons également que certaines municipalités peuvent contacter le ministère avant de soumettre une demande d'aide afin de cibler leur besoin de soutien technique et financier pour régler leur problématique en lien avec la prévention de sinistres ou la récurrence de certains, comme des inondations à répétition.

4.2.1. Décision quant à la demande d'aide

Certains participants n'étaient pas en poste ou n'étaient pas impliqués dans le projet au moment où la décision de le financer a été rendue. Toutefois, ceux qui étaient là, ou les commentaires qui leur sont parvenus, ne soulignent aucune difficulté particulière.

« Les commentaires que j'ai eus, ça s'est fait plutôt bien. Quelques pièces justificatives à ajouter, comme c'est toujours le cas quand on présente une demande au gouvernement, mais c'était très acceptable. »

« Quand on a déposé la demande, on nous a demandé une résolution du conseil. Dès qu'on a eu la résolution du conseil, ils ont acquiescé à notre demande. »

Il semble que la décision quant à l'acceptation de la demande d'aide financière soit transmise par lettre. Un appel téléphonique pourrait peut-être être fait au préalable afin de confirmer officiellement la décision.

4.3. Entente de financement

La signature de l'entente de financement est simple. Le MSP propose un projet d'entente et il ne reste aux municipalités qu'à la signer. Puisque les projets présentés ont pour but de prévenir un risque important de sinistre, les municipalités vont de l'avant dans la réalisation des projets.

« On avait une obligation de faire le projet, car il y avait un risque important de mouvements de sol à proximité d'un quartier résidentiel et d'une école primaire. Quand le ministère nous a présenté le projet, le côté administratif était une formalité. On avait l'obligation légale de prendre en charge ce dossier-là. »

Par ailleurs, la mise en œuvre des projets est plus complexe, particulièrement en ce qui a trait aux délais imposés pour réaliser les travaux. Les principaux ajustements qui sont apportés aux ententes, une fois qu'elles sont signées, concernent les échéanciers. Les délais supplémentaires requis sont souvent causés par les délais dans la délivrance des autorisations environnementales. Les ententes doivent alors être amendées, car elles sont soumises à un cadre financier annuel. Cependant, les municipalités soulignent que le MSP est proactif dans ces situations et trouve les moyens de faire passer l'argent d'une année à un autre.

Enfin, les dépenses admissibles dans le CPS et définies dans les ententes sont très précises et rigides. Plusieurs municipalités ont pris l'habitude de valider certaines dépenses avant de les engager. D'autres ont appris lors de la reddition de comptes que certaines dépenses n'étaient pas admissibles, alors qu'elles étaient déjà engagées. Finalement, lors de dépassements de coûts, il doit y avoir des autorisations, même pour des dépenses admissibles, ce qui occasionne quelques délais.

« Le délai entre l'octroi du contrat et le début des travaux était assez serré (juillet et janvier). Et à travers ça, il y avait les autorisations environnementales à obtenir. »

4.3.1. Investissements requis de la part des municipalités

L'aide financière accordée dans le CPS ne couvre pas la totalité des coûts des projets, tant pour les études que pour la réalisation des travaux. Une part des coûts doit être assumée par la municipalité. Les coûts sont répartis entre cette dernière et le MSP selon un pourcentage qui varie en fonction des projets.

Il arrive cependant que l'estimation initiale des coûts soit sous-évaluée. Il faut alors trouver des solutions afin de pallier l'augmentation des coûts, les municipalités ne pouvant pas toujours absorber leur part de cette hausse. Il semble par ailleurs que le MSP accompagne les municipalités dans cette démarche pour trouver des programmes permettant d'obtenir du financement supplémentaire.

« Il fallait trouver qui allait payer la charge supplémentaire. Il faudrait que l'estimation soit plus réaliste au départ. Par contre, on était supporté là-dedans pour aller chercher de l'argent ailleurs. Le MSP prenait en charge des discussions interministérielles. »

En plus de l'investissement financier, les municipalités investissent du temps et des ressources humaines, notamment pour l'ingénierie, les communications avec les citoyens, etc. Certaines municipalités ont engagé un chargé de projet et son salaire est admissible dans le cadre de l'entente, mais il semble que la réalisation des projets engendre tout de même une charge supplémentaire de travail et du stress pour l'équipe municipale.

« Le plus gros impact est le temps en fait de gestionnaire. Si on le comptait, il y aurait une grosse facture. (...) Aussi, beaucoup de stress pour faire les travaux. »

De plus, certaines mesures de compensation exigées par le MELCC ou le MFFP impliquent des frais récurrents, comme la production de rapports environnementaux annuels sur une période de cinq ans. Cela engendre des frais additionnels pour les municipalités qui doivent faire appel à des biologistes ou à des environnementalistes pour rédiger ces rapports. De plus, les gestionnaires des municipalités doivent consacrer de l'énergie et du temps afin de coordonner le tout avec le MELCC.

4.4. Accompagnement

L'accompagnement offert par le MSP aux municipalités semble exceptionnel : il est possible de rapidement parler à une personne, les réponses à un message téléphonique sont obtenues dans un court délai, des rencontres sont organisées au besoin. Les municipalités ont un interlocuteur affecté à leur projet et c'est leur point d'entrée pour toutes leurs questions et la mise en relation avec les autres ministères concernés. Certains ont également obtenu un soutien au niveau régional, et c'était apprécié.

« C'est merveilleux. C'est le point fort des dossiers en prévention au MSP actuellement : la qualité des ressources, leur disponibilité, leur rigueur. »

« Les fonctionnaires au MSP sont excessivement dévoués à nous apporter de l'aide et répondre à nos questions. »

« Chaque fois qu'on a affaire au MSP, on a toujours une excellente collaboration. Ils sont très disponibles et nous reviennent toujours très rapidement. »

L'accompagnement fourni par les partenaires du MSP est également apprécié des municipalités, notamment l'expertise technique du MTQ.

« Avec le MTQ aussi ça se passe bien. Quand le MTQ a besoin d'être impliqué, ça se fait avec l'accompagnement du MSP. »

C'est avec le MELCC que les choses se compliquent. Il semble que le processus de délivrance des autorisations environnementales requises s'amorce après l'approbation du projet par le CPSN. Cela peut engendrer des délais dans la réalisation des projets. De plus, ces autorisations sont parfois conditionnelles à la réalisation de mesures de compensation qui ont un impact important sur les coûts totaux du projet pour les municipalités.

« Les critères de réalisation du projet ne sont pas les mêmes. (...) Le MSP devrait alors allonger (les délais de) son offre de financement ou avoir une route différente ou planifier d'avance pour passer à travers les exigences du ministère de l'Environnement. »

4.5. Suivi et reddition de comptes des projets en traitement du risque

La reddition de comptes n'apparaît pas problématique. Cela se passe comme on s'y attend pour ce type de programme. Par ailleurs, certains coûts ne semblent pas être considérés dans l'entente initiale, plus spécifiquement les mesures de compensation exigées par le MELCC ou le MFFP. Les coûts associés aux projets peuvent être importants, particulièrement pour une petite municipalité. Les municipalités souhaiteraient être au fait de tous les éléments avant d'amorcer un projet et surtout elles voudraient que tous les coûts soient couverts par l'entente de financement. Les gestionnaires de projets ou responsables de la sécurité civile des municipalités n'ont aucune envie de retourner au conseil pour demander des sommes supplémentaires quand les projets sont déjà coûteux.

4.6. Collaboration entre les acteurs du CPS

De façon générale, la collaboration semble bien fonctionner. Le principal élément où les municipalités perçoivent que les acteurs du gouvernement ne sont pas sur la même longueur d'onde est l'aspect environnemental. Les activités en traitement du risque proposées aux municipalités sont déjà définies et évaluées. Mais ces activités prennent une autre allure en cours d'exécution quand arrive le temps d'obtenir les autorisations environnementales. Les différents ministères impliqués dans un projet devraient avoir des discussions et arriver à un consensus pour que les exigences et les estimations prévues soient plus réalistes dès le départ. Les principaux impacts semblent concerner les délais requis ainsi que l'ajout de mesures de compensation environnementales. Les mesures de compensation, en plus d'avoir un impact budgétaire, ajoutent également une charge de travail pour les municipalités.

Le MSP tente d'accompagner les municipalités dans l'obtention des attestations environnementales ou pour définir des mesures de compensation. Cet accompagnement est apprécié, mais semble être insuffisant et arriver trop tard pour les municipalités. Tous les allers-retours pour les autorisations environnementales sont exigeants et ont un impact direct sur la planification et l'exécution des travaux. Il arrive également, dans certains projets, que Pêches et Océans Canada³⁷ (MPO) soit impliqué. La collaboration avec ce ministère fédéral semble comparable à celle observée par les municipalités avec le MELCC et le MFFP.

Les rôles et responsabilités de chacun semblent clairs. C'est quand arrivent des situations particulières, comme l'obtention des autorisations environnementales, que c'est un peu plus confus.

Mais il demeure que certaines municipalités considèrent qu'elles ont une grande part de responsabilité dans la réalisation des activités en traitement de risques et elles aimeraient que le CPS s'implique davantage, particulièrement pour l'adhésion citoyenne. Il est suggéré que le MSP propose un plan de travail indiquant qui fait quoi, entre autres en ce qui a trait aux relations publiques avec les citoyens.

³⁷ Une bonne partie des compensations exigées viennent de ce ministère fédéral.

4.7. Autres programmes qui visent des besoins similaires

Les municipalités semblent peu au fait des autres programmes en prévention de sinistres. Les programmes fédéraux relatifs aux changements climatiques sont mentionnés de façon générique, sans qu'aucun soit nommé.

Un participant, représentant une municipalité avec d'importants problèmes d'inondation, mentionne le PRAFI.

4.8. Effets du programme

Les effets positifs du programme sur la réduction des risques et la réduction des conséquences d'un sinistre sont indéniables pour les municipalités. Elles sont contentes de travailler en prévention et de sécuriser d'importantes zones de leur territoire, tant pour la sécurité des personnes que pour celle des infrastructures.

« C'est des secteurs identifiés comme extrêmement critiques. On a l'impression que ç'a bien protégé nos infrastructures, mais surtout la population. »

« La réglementation imposée par le MTQ dans les zones de contraintes sert justement à éviter que des interventions humaines viennent provoquer des glissements de terrain, donc ça réduit les risques. Et là, les travaux vont stabiliser les talus et réduire les zones de contraintes. »

En contrepartie, certaines municipalités connaissent des pertes foncières résultant de ces travaux : leur développement foncier est limité sur une partie de leur territoire, des résidences sont détruites et/ou déplacées et des citoyens quittent la municipalité.

« Mais il y a des pertes foncières au niveau de la municipalité. Un autre défi. On a perdu des citoyens dans ça, dans une municipalité de 900 habitants. »

Le programme permet également d'améliorer les connaissances des aléas et des risques de sinistres sur le territoire, selon les municipalités rencontrées. Il y a évidemment des projets de recherche qui permettent de mieux comprendre les phénomènes, particulièrement en ce qui concerne les inondations, mais également de trouver des solutions potentielles. Le programme permet aussi de sensibiliser les municipalités et les employés municipaux.

« Ça a sensibilisé l'équipe sur l'ensemble du territoire. Quand on voit des problématiques de sol, on appelle le MSP pour qu'ils viennent évaluer la problématique. Je n'avais jamais parlé au MSP avant et on leur a parlé plusieurs fois suite à ce projet-là. On a acquis des connaissances techniques. Aussi, la population visée, il y a une rencontre citoyenne avant les travaux pour expliquer le tout. Donc même la population a grandi dans ça. »

4.9. Bilan

Les municipalités dressent un bilan somme tout positif du programme. En effet, les projets réalisés ont atteint leurs objectifs et la population a été sécurisée. Il est également apprécié de travailler en prévention.

« Ils nous donnent du financement, de l'accompagnement, des outils pour prévenir des sinistres. C'est très positif. Je ne peux pas être contre les programmes. Mais il y a des choses à améliorer, mais le bilan est positif. »

« Le fun que le ministère soit là et agisse en prévention plutôt qu'en réaction. »

D'ailleurs, les municipalités donnent une note de satisfaction à l'égard du programme variant entre 7,5 et 9 sur 10. Les points forts décrits ci-après expliquent ce haut taux de satisfaction. De plus, cette évaluation de la satisfaction considère principalement la collaboration avec le MSP. Toutefois, certaines municipalités expriment des réserves lorsqu'elles considèrent l'ensemble du dossier, incluant les demandes d'autorisations environnementales, leur niveau de satisfaction chutant alors à 5 sur 10

4.9.1. Points forts ou facteurs de succès

Les forces du CPS sont en lien avec son objectif, soit la protection des gens et des infrastructures essentielles.

La sécurité des citoyens par la réduction des risques

Les municipalités apprécient que ce programme permette d'agir en prévention et d'être proactif. Cela permet de sécuriser et de rassurer les citoyens.

« Mettre en sécurité des citoyens. Ça permet de redormir lors des marées d'automne. »

« Réduire le risque, c'est le point fort. Souvent plus réactif et ce programme permet d'être proactif. »

Protection des infrastructures

Le programme permet aux municipalités de protéger leurs infrastructures municipales et les résidences à risque.

« Maintien du bâti. Stabiliser les résidences à risque. »

Financement proposé

Bien que les municipalités doivent participer au financement des activités de traitement du risque mises en œuvre, elles perçoivent que la part qui leur revient est acceptable. C'est d'autant plus important que les activités mises en place sont souvent de grande envergure et concernent des petites municipalités qui ne disposeraient pas des fonds requis pour assumer l'ensemble des travaux.

« La proportion financée par le ministère. C'est avantageux pour les municipalités. »

Approche et expertise du MSP

L'accompagnement offert par le MSP est un important facteur de succès du CPS. De plus, les municipalités sont convaincues de la pertinence de ce programme et de sa gestion efficace. Elles ont vraiment le sentiment que les investissements dans ce programme ont des retombées positives.

« L'expertise du MSP et l'accompagnement. C'est un programme appliqué sur des gains concrets. Le MSP investit quand la rentabilité est au rendez-vous. La justification des aménagements est cohérente. »

4.9.2. Améliorations souhaitées

Bien que le programme soit apprécié, certains éléments pourraient être améliorés, selon les municipalités.

Prévoir les mesures de compensation en amont et les inclure au budget

C'est probablement le plus grand irritant pour les municipalités : la « surprise » d'avoir à mettre en œuvre une mesure de compensation en plus du projet principal. En conséquence, les municipalités aimeraient que :

- les conditions de délivrance des autorisations environnementales soient connues dès le départ pour éviter les délais de réalisation et les allers-retours entre les intervenants;
- les mesures de compensation, si requises, soient déjà définies, ou du moins que quelques idées soient proposées afin d'éviter aux municipalités de faire des recherches pour trouver des mesures acceptables;
- le budget total initial tienne compte des coûts en lien avec les mesures de compensation requises pour l'obtention des autorisations environnementales. Cela permettrait également d'éviter l'utilisation de la notion d'urgence pour la réalisation des travaux.

Avoir plus de flexibilité dans les délais d'exécution des travaux

Comme l'ont mentionné les intervenants des ministères impliqués dans le CPS, les municipalités ressentent les contraintes des échéanciers dans l'exécution des travaux. Cela les force à adopter un rythme qui n'est pas nécessairement celui souhaité, ou qui est perturbé par des facteurs externes sur lesquels elles n'ont pas de contrôle. En conséquence, avoir plus de temps ou de flexibilité dans l'exécution des activités serait souhaité.

« Peut-être avoir plus de temps, quand on approche de l'échéance, la fin du protocole. »

Augmenter les sommes disponibles pour des activités en prévention du risque

L'augmentation du budget du CPS, ou de tout autre programme de prévention, est souhaitée afin d'accroître le nombre d'activités en traitement de risques réalisées. Les municipalités préfèrent agir en prévention plutôt qu'à la suite d'un sinistre.

« Quand arrive un sinistre, l'argent coule à flots et c'est illimité, mais en prévention, c'est long. On pourrait mettre plus d'argent pour éviter des sinistres. C'est plus une mentalité de répondre après le sinistre. »

Bien définir le rôle de la municipalité et des autres intervenants

Il est suggéré que le MSP propose un plan de travail indiquant qui fait quoi de façon détaillée et précise, particulièrement en ce qui concerne les communications avec les citoyens et l'obtention des autorisations environnementales.

« Ensuite, les étapes pour mener à bien un projet, on n'a pas eu ça. C'est un projet financé par le MSP et c'est eux les experts dans l'accompagnement. Donc ce serait bien de savoir qui fait quoi. Définir les rôles de chacun. Un outil assez simple à développer et utile. »

5. CONCLUSION



CONCLUSION

Les conclusions de cette étude en évaluation de programme sont somme toute positives. Tant les intervenants du Cadre de prévention des sinistres que les municipalités ayant bénéficié du programme sont satisfaits et en dressent un bilan positif.

L'objectif du programme est de soutenir financièrement les travaux susceptibles d'éliminer ou de réduire les risques de sinistres, d'atténuer les conséquences d'un sinistre et de mieux renseigner les parties prenantes sur les risques afin qu'elles soient mieux préparées à leur éventualité. Cet objectif est indéniablement atteint et les personnes interrogées sont unanimes à cet égard.

Le principal point fort du projet réside dans l'accompagnement qu'offre le MSP aux municipalités. C'est un élément essentiel à la réussite des projets financés par le CPS. Les intervenants du MSP impliqués dans le CPS sont conscients que les activités de traitement de risques sont des entreprises d'envergure que les municipalités touchées peuvent difficilement mener seules. Ils soutiennent donc les municipalités à chacune des étapes de réalisation et tentent d'être des facilitateurs à l'intérieur de l'appareil gouvernemental quand des obstacles ou contraintes surviennent. Quant aux municipalités, elles ressentent ce soutien. Leur personne-ressource au MSP est facilement joignable, prête à les aider et constamment en recherche de solutions.

En ce qui concerne le programme lui-même, le principal élément qui semble problématique en est un de gestion administrative : son financement par crédits budgétaires annuels. En effet, puisque le financement du CPS se périmé annuellement, cela met beaucoup de pression sur les délais de réalisation des travaux. De plus, certaines situations hors du contrôle du MSP ou des municipalités peuvent survenir et retarder la réalisation d'un projet. Actuellement, le coordonnateur du CPSN arrive à limiter les sommes qui sont périmées annuellement à l'aide d'avenants aux contrats et en déplaçant l'argent d'un projet à un autre. Cela exige par ailleurs du temps et des ressources qui pourraient être utilisés en lien direct avec les objectifs poursuivis par le programme, et non pour sa gestion administrative. L'attribution d'un fonds pour le CPS permettant la gestion des projets sur une base triennale plutôt qu'annuelle faciliterait grandement les choses.