Bâtir 2041

Plan métropolitain d’aménagenent et de développement révisé

Devenir plus résilient
face aux aléas

Défi 6 Être plus résilient face aux aléas anthropiques et naturels

Afin de concrétiser sa vision d'aménagement et de développement et de définir ses priorités, la Communauté identifie sept principaux défis à surmonter. Voici le sixième défi, visant à être plus résilient face aux aélas anthropiques et naturels.

Le territoire de la Communauté est sujet à des aléas anthropiques et naturels susceptibles de menacer la sécurité, la santé et le bien-être de la population. Pour qualifier adéquatement les risques auxquels les personnes sont exposées et qui sont en constante évolution, il est essentiel de maintenir à jour les connaissances de ces aléas et de la vulnérabilité des populations et des territoires face à ces événements. Ces connaissances sont indispensables à une prise de décision éclairée vers une meilleure planification du territoire permettant de prévenir les risques éventuels, de faciliter le rétablissement des communautés et, surtout, de créer des milieux de vie plus sécuritaires pour l'ensemble de la Communauté.



ORIENTATION 4 – RÉSILIENCE DES COMMUNAUTÉS

CONTEXTE

Des obligations légales et une expertise pour développer une connaissance métropolitaine du risque

Chaque année, le territoire de la CMQ est touché par des aléas qui peuvent menacer la sécurité, la santé et le bien-être de sa population. Notons comme événements marquants le débordement récurrent de la rivière Montmorency ou bien des mouvements de terrain dans le secteur de Lévis qui ont entrainé l'évacuation de plusieurs habitations ces dernières années.

En vertu des compétences conférées par la LAU, le premier PMAD (2012) a permis d'identifier certaines parties du territoire soumises à des contraintes relatives aux inondations ou à des niveaux sonores élevés. Quant aux contraintes touchant uniquement un territoire, elles sont déterminées par les autorités régionales et locales dans des schémas d'aménagement et de développement (SAD), des schémas de sécurité civile, des schémas de couverture de risques incendie, ou par des règlements sur l'environnement, la salubrité, la sécurité et les nuisances. Au-delà de la simple identification des zones de contraintes, la CMQ a développé une expertise qui permet de soutenir les composantes dans l'appréciation globale et cohérente des risques présents sur leur territoire. Notons la mise en place d'un comité stratégique sur le transport des matières dangereuses ou encore le début d'une réflexion globale sur l'appréciation du risque d'inondation à l'échelle de la communauté.

L'identification des aléas et des éléments exposés, éléments clés à l'identification des risques

La notion de risque est désormais ancrée dans le discours public. On le définit comme le produit de l'interaction entre un aléa potentiel et la vulnérabilité du milieu exposé à son égard. La maitrise et la connaissance approfondie de ces deux éléments sont essentielles pour qualifier adéquatement le risque. Un important travail collaboratif d'identification de certains aléas a été réalisé dans les dernières années sur le territoire de la Communauté. Toutefois, il appert que certaines contraintes localisées physiquement sur un seul territoire doivent faire l'objet d'une réflexion métropolitaine globale, intégrée et cohérente, en raison de la susceptibilité du risque d'atteindre d'autres territoires contigus. En sont de bons exemples, les contraintes associées à la production, à l'utilisation, à l'entreposage et au transport de matières dangereuses, ou encore un accroissement du risque d'inondation d'une rivière en raison d'aménagements inappropriés dans son bassin versant. Dans un souci constant de renforcer la résilience des communautés, la CMQ appuie alors les recommandations du ministère de la Sécurité publique qui insiste sur la nécessité de déterminer dans leur globalité les aléas et les éléments exposés à ceux-ci afin de dresser un portrait exhaustif des risques présents sur le territoire.

Figure 6 : Illustration des concepts d'aléas, de vulnérabilités, de risques et de sinistres



BUREAU DE RECHERCHES GÉOLOGIQUES ET MINIÈRES, 2010. Dossier départemental des risques majeurs de Mayotte.

La planification territoriale comme outil de référence à la prévention et au rétablissement rapide des communautés

En plus d'appuyer la détermination des aléas et des vulnérabilités dans l'atténuation des sinistres, le ministère québécois de la Sécurité publique encourage l'adoption de mesures et la réalisation d'actions concertées couvrant les quatre dimensions de la sécurité civile : prévention, préparation, intervention et rétablissement. Si l'importance de la prévention et du rétablissement des communautés revient fréquemment dans le discours des organisations, elle ne s'incarne pas toujours dans l'adoption et l'application de mesures concrètes dans les documents de planification territoriale. La prise en compte des risques en aménagement du territoire étant une mesure de prévention efficace dans la construction d'une société résiliente, le PMAD peut inspirer les MRC de son territoire à compléter leur appréciation du risque afin de les orienter dans la gestion et la planification de leur territoire.

De ce fait, la considération de l'approche normative de la réciprocité est primordiale au sein des pratiques en aménagement du territoire. Outre sa capacité à atténuer les effets des risques présents dans les milieux de vie déjà développés ou d'en éviter leur exacerbation, elle contribue à prévenir la création de nouveaux risques dans des secteurs susceptibles de développement.

Une planification raisonnée de la reconstruction des milieux à la suite d'un sinistre doit également faire partie de la solution à l'atteinte d'une communauté résiliente. En tenant compte des risques présents sur le territoire, les autorités jugeront de la pertinence de certains moyens d'action (immunisation, relocalisation partielle ou totale) pour la reconstruction, afin d'éviter la répétition des sinistres ou d'en réduire les conséquences malheureuses qu'ils amènent en pertes humaines et matérielles.

L'évolution perpétuelle des risques, un facteur de nouvelles réflexions et d'accroissement des connaissances

Les observations sur les sinistres survenus dans le monde mettent en évidence l'émergence de nouvelles dimensions des risques en réponse aux dynamiques de notre société actuelle. Les changements climatiques sont l'enjeu le plus appréhendé dans la littérature moderne, notamment car ils peuvent modifier la récurrence et l'intensité de plusieurs aléas naturels, modifiant l'exposition des communautés aux risques. De plus, l'incertitude scientifique, voire le manque de connaissances relatives aux effets des changements climatiques sur les aléas, combiné souvent à une méconnaissance même des aléas et surtout des vulnérabilités, exige aux décideurs d'imposer des principes de précaution.

Les sinistres ont souvent mis en cause la défaillance ou la rupture de systèmes essentiels à la communauté, moins étudiés mais nécessaire à la construction d'une communauté résiliente. La notion d'interdépendance se présente comme un enjeu majeur pour les années à venir afin d'appréhender l'évolution des risques et la résilience des communautés. Le maintien des infrastructures essentielles, consistant en des éléments à haute valeur pour la communauté, est nécessaire pour permettre un retour à la normale rapide des communautés.

L'évolution des risques justifie la volonté de la Communauté de mettre en place une planification territoriale en amont de la matérialisation du sinistre, en tenant compte des enjeux actuels et futurs pour anticiper les situations auxquelles le territoire pourrait faire face.



OBJECTIFS ET CRITÈRES

OBJECTIF 16 : CONTRIBUER À LA GESTION DES RISQUES PAR L'IDENTIFICATION DES ALÉAS ET DES ÉLÉMENTS EXPOSÉS

La *Politique québécoise de sécurité civile 2014-2024* amène à évaluer le risque par la considération de l'aléa et des éléments qui sont exposés à son égard. Dans un souci de cohérence de l'appréciation des risques présents sur leur territoire, la Communauté souhaite que les composantes identifient les aléas présents sur leur territoire et tiennent compte des personnes et des biens qui sont exposés à ces aléas.

Critère 16.1 : Déterminer les aléas naturels, déjà connus et documentés, susceptibles de générer des risques à l'échelle métropolitaine, notamment ceux présentés au tableau 15.

La Communauté peut être sujette à la manifestation d'un grand nombre d'aléas naturels sur son territoire. Certains d'entre eux peuvent soulever davantage de préoccupations considérant qu'ils pourraient être susceptibles de perturber le fonctionnement de la communauté du fait de leurs caractéristiques propres (intensité, fréquence, localisation) et de leur évolution naturelle qui pourrait être déséquilibrée par l'impact des changements climatiques.

Tableau 15 : Aléas naturels, déjà connus et documentés, susceptibles de générer des risques à l'échelle métropolitaine

- Les zones inondables en climat de référence associées aux variations du niveau d'eau en condition d'eau libre ou en condition d'embâcle de glace qui sont reconnues par le gouvernement du Québec.
- Les secteurs situés sous les cotes de crue de récurrence 20 ans et 100 ans reconnus par le gouvernement du Québec et qui sont localisés en bordure immédiate du fleuve Saint-Laurent.
- Les secteurs localisés à l'intérieur de zones de contraintes susceptibles d'être affectées par des mouvements gravitaires tels que les glissements de terrain, les coulées de débris et les éboulis rocheux.
- Tous les autres secteurs où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique reconnus par le gouvernement du Québec.

Critère 16.2 : Déterminer les aléas anthropiques, actuels ou projetés, susceptibles de générer des risques à l'échelle métropolitaine, notamment ceux présentés au tableau 16.

Bien que de nombreux aléas anthropiques soient déjà régis par les autorités régionales et municipales, dont ceux ayant trait aux nuisances ou au zonage de production, la Communauté souhaite amorcer une réflexion globale concernant l'ensemble des aléas anthropiques présents sur son territoire afin que les composantes adoptent une planification territoriale en conséquence.

Tableau 16 : Aléas anthropiques, actuels ou projetés, susceptibles de générer des risques à l'échelle métropolitaine

- Les sites, les opérations et les infrastructures qui touchent le transport, la production, la transformation et le stockage des matières dangereuses.
- Les sites, les opérations et les infrastructures produisant un niveau sonore élevé.

Critère 16.3 : Considérer l'exposition des personnes et des biens aux aléas présentés aux critères 16.1 et 16.2.

La vulnérabilité étant influencée par de nombreux facteurs et caractéristiques propres à chaque territoire, il est demandé, dans un premier temps, de tenir compte des éléments exposés susceptibles de subir les dommages aux aléas présents sur le territoire. Cette démarche

permettra d'établir, dans un second temps, leur profil de vulnérabilité, notamment par l'identification des caractéristiques propres aux éléments exposés, afin de prévenir des conséquences potentielles sur les éléments exposés.

OBJECTIF 17 : PRÉVENIR LES SINISTRES PAR LA PRISE EN COMPTE DES RISQUES DANS LA PLANIFICATION TERRITORIALE

Les conséquences humaines et économiques pouvant se montrer désastreuses lors de la manifestation d'un sinistre, la planification territoriale doit tenir compte de l'identification des aléas et des éléments qui lui sont exposés dans la gestion de son territoire. Par ce fait, les autorités seront mieux outillées pour prendre des décisions réfléchies lors de la construction d'infrastructures publiques ou lors du développement de secteurs sensibles aux aléas présents.

Critère 17.1 : Établir des mesures afin de réduire ou de minimiser les nuisances et les risques découlant des aléas anthropiques considérés lors de l'implantation d'un nouveau site, activité ou infrastructure susceptibles de générer des risques ou des nuisances.

En plus d'intégrer des mesures de prévention qui concourent à éliminer les risques à leur source, les mesures établies opteront pour une approche normative qui fera état de distances minimales à respecter et des conditions permettant de réduire ces distances en fonction de la nature et du niveau des risques évalués. Par exemple, une grille d'évaluation de sensibilité des usages face aux risques peut être instaurée, permettant d'assurer une cohabitation harmonieuse des nouveaux usages à sensibilité faible aux abords des corridors à risques.

OBJECTIF 18 : SE RÉTABLIR EFFICACEMENT APRÈS UN SINISTRE PAR LA PLANIFICATION DE LA RECONSTRUCTION

Critère 18.1 : Considérer les aléas déterminés aux critères 16.1 et 16.2 lors de l'implantation ou de la reconstruction des infrastructures essentielles déclinées aux secteurs identifiés au tableau 17.

Dans le but d'accroitre la résilience des communautés au Canada, le gouvernement fédéral a mis en place une *Stratégie nationale sur les infrastructures essentielles* à laquelle le ministère québécois de la Sécurité publique participe. Cette stratégie définit les infrastructures essentielles comme des services d'une importance telle pour la société (processus, systèmes, installations, technologies, réseaux ou biens et services) que leur perte engendrerait des conséquences majeures sur la santé, la sécurité ou le bien-être des citoyens. En considérant l'interdépendance des infrastructures essentielles comme source potentielle d'augmentation des risques, la stratégie nationale favorise l'établissement de partenariats entre les paliers de gouvernance, encourage les échanges et la protection de l'information tout en soutenant une approche de gestion par les risques. Bien que cette stratégie englobe différents aspects d'intervention dans lesquels la Communauté n'a pas compétence, il est tout de même pertinent de s'y intéresser, notamment par la prise en compte des risques dans la gestion de son territoire. La considération de l'exposition des infrastructures essentielles aux aléas orientera les partenaires vers une planification du territoire qui permettra d'augmenter leur résilience, et ainsi le temps de rétablissement des communautés.

Tableau 17 : Secteurs regroupant des infrastructures essentielles susceptibles d'être nécessaires au rétablissement des communautés sur le territoire métropolitain

Secteurs prioritaires inclus à la *Stratégie nationale sur les infrastructures essentielles* :

- L'énergie et les services publics
- Les technologies de l'information et des communications
- La santé
- L'eau
- Les transports
- La sécurité

Critère 18.2 : Établir des principes qui guideront la reconstruction après un sinistre. Les principes établis feront état de l'importance de la planification territoriale dans l'atténuation de leurs conséquences.

À l'instar des mesures de capacité d'urgence mises en place par les autorités pour soutenir les communautés lors de la manifestation d'un sinistre, la reconstruction des milieux est jugée comme essentielle dans l'atténuation de la résurgence des sinistres. Toutefois, on constate des lacunes quant à sa prise en compte dans la planification territoriale, menant bien souvent à une reconstruction non réfléchie et ne tenant pas compte des risques présents qui pourraient resurgir dans le futur. Bien que les raisons de cette précipitation soient motivées par le rétablissement rapide des communautés après le sinistre, il est nécessaire de prendre connaissance des caractéristiques des sinistres passés et de tenir enseignement de ce constat afin de réduire l'exposition des communautés aux risques présents. De ce fait, les autorités jugeront de la pertinence d'une reconstruction partielle ou totale afin d'éviter leur répétition et les conséquences malheureuses qu'ils amènent en pertes humaines et matérielles. Plutôt que de miser sur une approche normative dans la planification de la reconstruction des milieux affectés, la CMQ souhaite amorcer une réflexion métropolitaine globale, collaborative et cohérente. De concert avec les partenaires, la Communauté s'engage alors à mener les réflexions à long terme à la suite de l'entrée en vigueur du PMAD en vue d'identifier les principes jugés essentiels dans l'appréciation d'une reconstruction réfléchie.