

LES LOCAL EMERGENCY PLANNING COMMITTEES AUX ÉTATS-UNIS : DES ACTEURS CLÉS POUR L'AMÉLIORATION DE LA RÉSILIENCE DES COLLECTIVITÉS FACE AUX SINISTRES MAJEURS

Par **Nathalie de Marcellis-Warin**, Professeure agrégée, École Polytechnique de Montréal et Vice-présidente CIRANO, Groupes Risque et Développement durable

• demarcen@cirano.qc.ca

Et **Ingrid Peignier**, Directrice de projet, Groupe Risque, CIRANO

• ingrid.peignier@cirano.qc.ca

RÉSUMÉ Une collectivité résiliente résulte de conditions et de caractéristiques qui permettent d'éviter la manifestation d'un sinistre majeur, lorsque c'est possible, d'offrir une résistance lorsqu'il survient et de s'en remettre adéquatement. Ces conditions et ces caractéristiques sont présentes au sein d'une collectivité avant même la venue du sinistre (la solidarité sociale, la connaissance des risques, la présence de systèmes d'alerte, une population informée, etc.), mais certains acteurs peuvent en améliorer grandement l'efficacité. Dans cet article, nous montrons comment les Local Emergency Planning Committees (LEPC) aux États-Unis, en agissant comme coordonnateur d'acteurs clés, peuvent avoir un effet positif sur le niveau de résilience communautaire. En conclusion, nous présentons les leçons à tirer pour augmenter la résilience des collectivités et un parallèle est fait avec l'expérience des comités mixtes municipal-industriel au Québec.

ABSTRACT A resilient community is the product of conditions and characteristics that enable it to avoid the emergence of a major disaster (when possible), to offer resistance when a disaster occurs, and to recovery appropriately once such an event has ended. While these conditions and characteristics are present in a community prior even to the advent of a disaster (e.g., social solidarity, knowledge of risks, presence of alert systems, informed populace, etc.), some actors can, however, contribute strongly to enhancing their effectiveness. In this article, I show how the American Local Emergency Planning Committees (LEPC) can act as a coordinator of key actors and, so doing, produce a positive influence on the level of community resilience. By way of conclusion, I set out some lessons to be had from the LEPCs for building local resilience and develop a parallel with the experience of joint municipal-industrial committees in Quebec.

Pour citer cet article : De Marcellis-Warin, N. et I. Peignier (2010). « Les Local Emergency Planning Committees aux États-Unis : des acteurs clés pour l'amélioration de la résilience des collectivités face aux sinistres majeurs », *Télescope*, vol. 16, n° 2, p. 194-211.

Inondation. Mouvement de terrain. Accident technologique. Ces trois événements, parmi tant d'autres, risquent à un moment ou à un autre de perturber des collectivités. De tels accidents sont à même d'entraîner des répercussions graves et très dommageables tout en mobilisant une somme considérable de ressources. Dans le passé, plusieurs événements catastrophiques ont connu un large écho dans les médias, sensibilisant ainsi autant les gouvernements, les collectivités, les

entreprises que la population en général à des défis de taille. À titre d'exemple, il suffit de songer à l'incendie de Saint-Basile-le-Grand survenu au Québec en 1988 qui constitua la pire catastrophe écologique de la province, à la crise du verglas qui paralysa tout le Québec en 1998 ou à l'accident de Toulouse en 2001 où l'usine AZF fut détruite par l'explosion d'un stock de nitrate d'ammonium. On s'attendrait aujourd'hui à ce qu'une collectivité puisse s'organiser ou se préparer pour surmonter un sinistre majeur, et ce, sans subir de dommages sérieux ni bénéficier d'aide substantielle de l'extérieur. C'est ce que l'on définirait comme une collectivité résiliente. Dans les prochaines lignes, nous déterminerons les caractéristiques d'une collectivité résiliente et nous présenterons un exemple américain de coordination d'acteurs clés qui peut influencer positivement sur le niveau de résilience communautaire. Nous décrivons le rôle et le fonctionnement des Local Emergency Planning Committees (LEPC) aux États-Unis tout en discutant des défis qu'ils ont à relever. Pour mener à bien notre recherche, nous utiliserons des données issues de trois enquêtes conduites auprès de l'ensemble des LEPC américains, la première a été réalisée en 1994 par l'Environmental Protection Agency (EPA) (Adams, Burns et Handwerk, 1994), la seconde a été menée en 2002 par le CIRANO (De Marcellis-Warin, Peignier et Sinclair-Desgagné, 2003) et la dernière a été conduite en 2008 par l'EPA (EPA, 2008).

■ LA RÉSILIENCE

Le concept de résilience est utilisé dans divers contextes, mais il tire son origine du domaine de la métallurgie où il désigne la capacité d'un métal à résister aux chocs (Henstra et autres, 2004). La résilience est souvent liée à la capacité de rétablissement d'un système, d'un écosystème, d'une personne, d'une collectivité ou d'une société.

La résilience correspond à la vitesse avec laquelle un système retrouve son état originel après une interruption (Primm, 1984) ou à la rapidité avec laquelle il se rétablit à la suite d'une panne (Emergency Management Australia, 1998). En écologie, elle désigne la capacité d'un écosystème à faire face aux perturbations et aux changements. Dans le contexte des changements climatiques, Peter Timmerman dit de la résilience qu'elle est l'aptitude des systèmes à résister aux dangers provoqués par un changement climatique et de s'en rétablir (Timmerman, 1981). En psychologie, elle décrit la capacité d'une personne à subir une épreuve et à s'en remettre.

L'utilisation du terme résilience en sécurité civile remonte aux années 1990 et depuis elle s'est répandue partout dans le monde parmi les gouvernements et les organisations (ministère de la Sécurité publique, 2009). Les Nations Unies, dans leur stratégie internationale pour la prévention des catastrophes, définissent la résilience comme « la capacité d'un système, d'une collectivité ou d'une société à résister ou à changer afin d'en arriver à un fonctionnement et à une structure de niveau acceptable » (Nations Unies, 2002). La résilience face aux sinistres majeurs reflète donc principalement l'aptitude à résister aux situations présentant des dangers, à minimiser les dommages et à se ressaisir efficacement par la suite. Elle implique non seulement la capacité de rétablissement après un sinistre, mais aussi

la prévention et l'intégration dans la planification de la capacité à supporter un tel phénomène.

Bruneau et ses collaborateurs (2003) affirment que la résilience devant des événements d'importance comporte quatre dimensions interreliées :

- une dimension *technique* : la capacité des systèmes physiques à fonctionner à un niveau acceptable de stress lié au danger;
- une dimension *organisationnelle* : l'aptitude des organisations à gérer les installations essentielles et à détenir la responsabilité et le pouvoir d'assumer les fonctions nécessaires relatives aux sinistres majeurs pour faire preuve de résilience;
- une dimension *sociale* : les mesures conçues particulièrement pour atténuer les répercussions sociales négatives des services essentiels inopérants après un grave sinistre;
- une dimension *économique* : la capacité à atténuer les pertes économiques directes et indirectes découlant d'un événement majeur.

En raison de la nature changeante de l'environnement des dangers et compte tenu des décisions prises régulièrement au sujet de la vulnérabilité, la résilience aux sinistres majeurs, qu'ils soient technologiques ou naturels, doit être considérée comme un processus continu. Pour cette raison, une démarche globale et systémique est requise pour susciter la participation des divers intervenants communautaires en vue d'élaborer une stratégie durable pouvant être intégrée dans la planification à long terme des collectivités.

■ LA RÉSILIENCE DES COLLECTIVITÉS

Mileti (1999) établit un lien entre le concept de résilience et la durabilité communautaire. Pour lui, une collectivité résiliente est « capable de résister à un événement naturel extrême sans subir de pertes dévastatrices, de dommages, de baisse de productivité ou de qualité ni recevoir beaucoup d'aide de l'extérieur ».

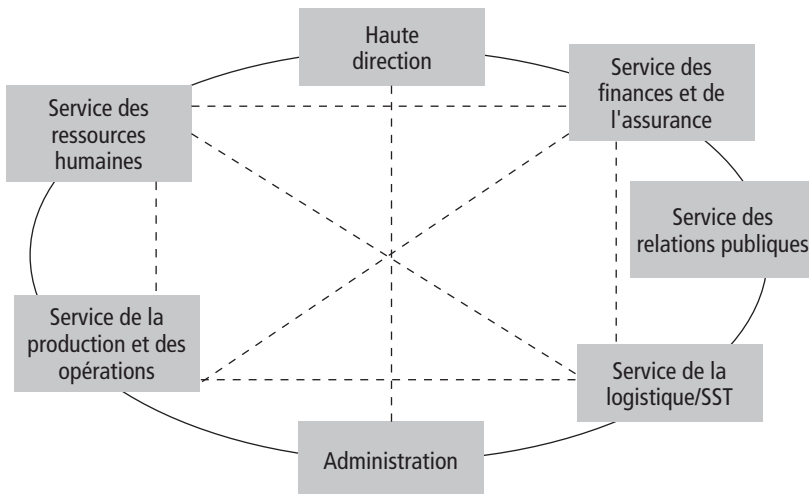
Kulig, Edge et Joyce (2008) définissent la résilience communautaire comme un cadre théorique utilisé pour décrire le processus employé par les communautés pour gérer l'adversité. À la suite d'une enquête par entrevue dirigée par les auteurs auprès d'individus issus de communautés rurales, il est ressorti que l'infrastructure physique et sociale, les caractéristiques de la population et les processus de résolution de problème figuraient parmi les éléments pouvant aider une communauté à être résiliente, alors que les attitudes individuelles négatives et l'absence d'infrastructure agissaient comme obstacles. L'article montre par exemple que le personnel infirmier peut jouer un rôle important dans l'amélioration de la résilience en élaborant et en mettant en œuvre des programmes adaptés aux communautés rurales.

Une collectivité est résiliente dès lors que ses conditions et ses caractéristiques lui permettent d'éviter, dans la mesure du possible, la manifestation d'un aléa, de limiter ses probabilités d'occurrence, de lui offrir une résistance s'il survient et de s'en remettre adéquatement. Ces conditions et ces caractéristiques sont présentes au sein d'une collectivité avant même la manifestation de l'aléa. Il peut

s'agir de la vitalité et de la solidarité sociale, de la prospérité et de la diversité économique, d'un environnement naturel de qualité, d'une population en santé, d'une bonne connaissance des risques, de la présence de systèmes d'alerte, de la prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire et dans les codes de construction, d'une bonne préparation aux sinistres ou d'une population bien informée (ministère de la Sécurité publique, 2009).

Une bonne préparation aux sinistres majeurs comprend la coordination de chacun des acteurs d'urgence (les services d'incendie, les services d'urgence – ambulanciers –, le corps médical, les médias, les entreprises, les citoyens) et sous-entend une préparation concertée et un partage des tâches et des connaissances. Ainsi, pour veiller à la bonne orchestration de ces fonctions, il est nécessaire de recourir à une entité coordonnatrice. À plus petite échelle, un parallèle peut être établi avec une organisation. Smith (2000) explore d'ailleurs le concept d'équipe dans le processus d'urgence ou de gestion de crises. Il évalue l'importance de certains traits de caractère des individus pour déterminer l'efficacité des équipes. Pour lui, il est légitime de consulter une équipe étant donné le pouvoir que détient un groupe pour prendre de meilleures décisions qu'un seul individu. Dans une entreprise à risque, la conception d'équipes de gestion de crises doit inévitablement rassembler des individus d'horizons et de compétences variés afin de s'assurer que les organisations continuent à fonctionner efficacement malgré des conditions de menace intense. Dans ce contexte, la nécessité de faire appel à un coordonnateur apparaît clairement (figure 1). Nous examinerons plus loin l'importance d'un tel coordonnateur.

FIGURE 1 : LA COMPOSITION TYPIQUE D'UNE ÉQUIPE DE MESURES D'URGENCE AU SEIN D'UNE ORGANISATION



Source : adaptation de Smith, 2000.

D'après des entrevues réalisées par Drabek (1985) auprès des dirigeants de six organisations ayant surmonté des événements catastrophiques, la plus grande faiblesse ou source de conflit aurait été une communication déficiente entre les agences. Les entités coordonnatrices pourraient aider à fédérer les différents acteurs et ainsi produire des effets positifs sur le niveau de résilience communautaire. À ce titre, la Croix-Rouge est un bon exemple. En effet, l'intervention de cet organisme s'inscrit bien au-delà d'un simple dispositif de secours. En assistant et en reconfortant, la Croix-Rouge favorise un retour plus rapide à la normalité. Concrètement, ce sont des individus qui travaillent ensemble et qui vont à la rencontre de ceux qui se trouvent en situation d'urgence, ce sont des organismes qui se coordonnent pour assurer une meilleure réponse aux situations d'urgence. Ainsi, le maillage induit par l'activité de la Croix-Rouge participe à la création d'un capital social, nécessaire au développement d'une collectivité résiliente.

Nous examinerons plus en détail comment les LEPC aux États-Unis parviennent à jouer ce rôle et comment leur existence améliore le niveau de résilience des collectivités.

■ DES ACTEURS DE LA RÉSILIENCE DES COLLECTIVITÉS : PRÉSENTATION DES LOCAL EMERGENCY PLANNING COMMITTEES

Les Local Emergency Planning Committees (LEPC) sont des comités locaux de planification des interventions d'urgence. Ils ont été créés aux États-Unis à la suite de la catastrophe de Bhopal. L'Emergency Planning and Community Right-to-Know Act (EPCRA) de 1986 a été adoptée dans le sillage de ce désastre et a permis d'établir un cadre national pour mobiliser des agents des collectivités locales, des entreprises et des citoyens pour planifier les mesures d'urgence en cas d'accidents industriels ou de catastrophes naturelles majeurs dans leurs communautés. Elle a imposé à chaque État la création d'une State Emergency Response Commission qui par la suite a été chargée de créer les LEPC. Ceux-ci ont pour principale fonction la planification des mesures d'urgence sur un territoire donné. Ils font le lien entre les citoyens, les entreprises et le gouvernement pour permettre une meilleure préparation aux situations d'urgence. Leurs travaux visent à évaluer les risques sur leur territoire, à concevoir et à maintenir des plans d'urgence en cas de rejet accidentel et à encourager une attention continue à la sécurité chimique, à la réduction des risques et à la prévention des accidents dans leurs communautés. Parce que leurs membres proviennent d'horizons variés, les LEPC sont capables de favoriser un dialogue fructueux au sein de la communauté pour prévenir les sinistres majeurs et mieux s'y préparer. On dénombre approximativement quatre mille comités aux États-Unis, c'est-à-dire une moyenne de soixante-dix-huit LEPC par États, organisés soit par villes, soit par comtés ou encore par portions relativement grandes d'un territoire. Des disparités notoires entre les États sont constatées : vingt États ont moins de cinquante LEPC et quatre États (New Jersey, New Hampshire, Massachusetts et Texas) en comptent plus que deux cents. Néanmoins, il demeure important de comparer le nombre de LEPC créés par États au nombre d'entreprises assujetties à l'EPCRA et au programme de gestion des risques (Risk Management

Program – RMP) qui découle de cette loi pour les entreprises stockant ou utilisant des matières dangereuses.

TABLEAU 1 : NOMBRE DE LEPC ET D'ENTREPRISES SOUMISES AU PROGRAMME DE GESTION DES RISQUES PAR ÉTAT

ÉTAT	NOMBRE DE LEPC	NOMBRE D'ENTREPRISES SOUMISES AU RMP	ÉTAT	NOMBRE DE LEPC	NOMBRE D'ENTREPRISES SOUMISES AU RMP
Alabama	68	247	Michigan	90	269
Alaska	19	28	Minnesota	7	567
Arizona	16	132	Mississippi	82	185
Arkansas	77	193	Missouri	90	420
Californie	6	1 067	Montana	56	128
Caroline du Nord	97	341	Nebraska	84	627
Caroline du Sud	46	216	Nevada	17	42
Colorado	52	251	New Hampshire	225	16
Connecticut	157	57	New Jersey	564	128
Dakota du Nord	53	353	Nouveau-Mexique	32	71
Dakota du Sud	62	124	New York	58	233
Delaware	4	41	Ohio	87	512
Floride	11	575	Oklahoma	80	392
Géorgie	16	392	Oregon	1	140
Hawaii	5	30	Pennsylvanie	67	410
Idaho	43	82	Rhode Island	9	28
Illinois	103	1 077	Tennessee	95	245
Indiana	92	541	Texas	272	1 424
Iowa	72	1 007	Utah	30	87
Kansas	105	815	Vermont	10	10
Kentucky	117	233	Virginie	114	193
Louisiane	64	360	Virginie-Occidentale	54	83
Maine	16	37	Washington	47	265
Maryland	25	128	Wisconsin	72	321
Massachusetts	351	95	Wyoming	23	77

■ LES RÔLES ET LES RESPONSABILITÉS DES LEPC SELON LES DIFFÉRENTES LOIS AMÉRICAINES

Deux réglementations sont étroitement liées aux LEPC. Ainsi, en vue d'améliorer la planification d'urgence et de promouvoir la prévention des accidents, la première décision législative du Congrès américain dans le domaine des substances dangereuses a été d'adopter l'Emergency Planning and Community Right-to-Know Act (EPCRA) en 1986. En juin 1999, l'Environmental Protection Agency (EPA) a ensuite promulgué un nouveau règlement, le RMP (section 112(r) de la Clean Air Act). Ce règlement a pour premier objectif de prévenir les pertes de confinement (déversement, incendie, explosion, etc.) de substances dangereuses pouvant avoir des effets nuisibles sur le public et l'environnement à la suite d'une exposition de courte durée, mais aussi de réduire la gravité des conséquences lorsqu'une perte de confinement survient.

L'EPCRA a mis en place les LEPC comme forum d'action et de discussion à l'échelon local pour les questions se rapportant à la planification des substances dangereuses. Ces comités ont également pour mission d'informer les collectivités locales et le public sur les dangers chimiques possibles dans leurs communautés (National Institute for Chemical Studies, 2001). Ils se composent de représentants des organisations ou des groupes suivants : (1) des fonctionnaires de l'État et des élus locaux; (2) des représentants de la loi, des personnes de la défense civile et des pompiers; (3) du personnel de premiers secours, du domaine de la santé, d'hôpitaux; (4) des représentants de groupes communautaires et des médias; (5) des propriétaires et des opérateurs d'usines industrielles et d'autres utilisateurs de produits chimiques, comme des hôpitaux, des fermes, des petits commerces; (6) des agences locales environnementales et de transports. Au sein de ses membres, le LEPC doit nommer un président qui appartient à l'une des catégories de personnes citées précédemment. Le leadership, la crédibilité, la disponibilité, une habileté en gestion et une bonne connaissance du RMP et de l'EPCRA sont des facteurs à considérer lorsque vient le moment de choisir un président. L'enquête conduite par le CIRANO en 2002 a établi une médiane de vingt-six membres. Les représentants des entreprises sont les plus nombreux (en moyenne sept), suivis par ceux des services d'incendie (en moyenne quatre) et les représentants des gouvernements locaux et des États (trois en moyenne).

Sous l'EPCRA, les principales responsabilités de ces comités sont :

- contrôler, tester et mettre à jour annuellement les plans d'urgence associés à leur district. Le plan doit inclure le lieu où sont stockées ou utilisées toutes les substances dangereuses, les procédures d'urgence pour répondre à un accident chimique immédiat, les moyens d'informer le public des actions à entreprendre, les noms des coordonnateurs dans les usines chimiques et les programmes et les dispositions pour évaluer le plan des exercices de secours;
- recueillir de l'information sur les accidents et les inventaires de substances chimiques soumis par les installations;

- permettre au public d'avoir « le droit de savoir » afin d'identifier, d'évaluer quantitativement et de déterminer les propriétés physiques et chimiques des substances dangereuses présentes dans la communauté.

La loi a donc conféré aux comités la tâche d'accroître la sécurité liée aux matières dangereuses en usage dans la communauté grâce à divers outils comme l'éducation du public, la planification en cas d'urgence, la formation, la conduite de simulation et l'examen de réponses réelles aux accidents. Deux de ces aspects seront explicités, à savoir le plan de mesures d'urgence et la simulation et les exercices.

Le plan de mesures d'urgence

Les LEPC doivent être bien organisés. Ils reçoivent l'information, mènent une analyse des dangers et dressent un plan d'urgence pour répondre aux urgences chimiques. Ce plan se doit d'être mis à jour annuellement et il s'appuie sur des renseignements donnés par les industries chimiques. Ces informations doivent leur permettre d'analyser les dangers à l'échelle de la communauté en déterminant les emplacements des dangers chimiques, les zones et les populations vulnérables ainsi que les risques d'accidents et leurs conséquences sur la communauté. Le plan de mesures d'urgence :

- utilise l'information fournie par les industries pour identifier les équipements et les itinéraires de transport où des substances dangereuses sont présentes;
- établit des procédures de mesures d'urgence, y compris des plans d'évacuation, en cas d'accident impliquant des substances chimiques;
- définit des méthodes pour déterminer l'occurrence et la sévérité d'un accident chimique ainsi que les secteurs et les populations susceptibles d'être touchés;
- établit des moyens d'informer le public d'un accident;
- identifie l'équipement de secours disponible dans la communauté, y compris l'équipement des entreprises;
- développe un programme de formation pour le personnel s'occupant des mesures d'urgence locales et pour le personnel médical afin qu'ils puissent réagir en cas d'urgence chimique;
- élabore des méthodes et des programmes pour la conduite « d'exercices » (des simulations) et pour évaluer les éléments du plan de mesures d'urgence;
- désigne un coordonnateur au sein de la communauté et des coordonnateurs dans chaque entreprise pour effectuer le plan.

Le LEPC doit rendre public son plan de mesures d'urgence par l'entremise de réunions ou d'annonces de presse et il se doit de recueillir les commentaires de la population et d'évaluer périodiquement son plan au moyen d'exercices de secours.

Les exercices et la simulation du plan de mesures d'urgence

L'EPCRA requiert de chaque LEPC qu'il présente au personnel médical de secours, aux pompiers et aux agences d'application de la loi, des méthodes et un programme pour l'exercice du plan de mesures d'urgence. Chaque LEPC est donc tenu de développer et de conduire un exercice pour évaluer et valider les diverses sections du plan. Il doit sélectionner les objectifs à tester, le type d'exercice, le scénario de base ainsi que les participants. Il est possible au départ de faire des exercices sous forme de simulation papier, mais un exercice sur le terrain doit être mené le plus souvent possible.

Par la suite, à partir de 1996, le RMP (section 112(r) de la Clean Air Act) promulgué par l'EPA a offert aux LEPC l'occasion d'augmenter leur champ d'action au-delà de la préparation et de la réponse à l'urgence. Bien qu'ils ne soient pas mandatés et qu'aucune exigence ne soit imposée par rapport au RMP, ils auront la possibilité de jouer un rôle beaucoup plus proactif dans l'aide aux entreprises pour réduire les risques dans la communauté. Les LEPC servent de point d'ancrage autour duquel les agences de mesures d'urgence, les pompiers, les industries et la communauté collaborent pour trouver des solutions à une meilleure gestion des risques. La section 112(r) de la Clean Air Act exige par ailleurs des entreprises les plus dangereuses qu'elles conçoivent un plan de gestion des risques et qu'elles le soumettent à l'EPA. Ce plan devra ensuite être transmis aux LEPC. Ces derniers assument ainsi un rôle actif dans les activités liées au RMP, dont la communication des risques, l'éducation du public, le soutien technique et les conseils aux industries assujetties (par exemple, sur la conduite des exercices de formation et d'intervention), la réduction des accidents et la planification d'urgence. En raison de leur proximité géographique, de leur connaissance des dangers et de leur familiarité avec le territoire et les entreprises qui s'y trouvent, les LEPC peuvent remplir des fonctions importantes comme répondre de façon adéquate aux demandes d'information du grand public sur les risques présents sur le territoire, aider l'EPA à identifier les installations assujetties et assister les industries à risque. Parce que la section 112(r) de la Clean Air Act fournit un rôle privilégié aux plans d'urgence des LEPC qui peuvent se substituer au plan d'urgence d'une installation, les LEPC peuvent assister les petites installations et remplacer leur plan d'urgence. La présence de ces comités de même que leurs actions sont susceptibles de soulager les entreprises qui sont incapables de répondre à l'urgence avec leurs propres employés.

■ L'IMPORTANCE DES LEPC DANS LA RÉSILIENCE DES COLLECTIVITÉS

Les Local Emergency Planning Committees accomplissent par conséquent des tâches cruciales pour la résilience des communautés. En plus de leurs responsabilités formelles, ils servent de point central dans la communauté pour tout ce qui a trait à l'information et aux discussions sur les substances dangereuses et à la planification d'urgence. Plusieurs caractéristiques décrivent une situation de catastrophe ou d'accident industriel majeur : l'insuffisance d'informations sur les accidents majeurs, la multiplication des intervenants en cas de sinistres majeurs,

des problèmes de communication, etc. (Gagnon, 2004; Lagadec, 1979 et 1991). En outre, d'autres particularités des accidents industriels mettent en évidence le fait qu'il faille prévenir et maîtriser au mieux ce genre de situations exceptionnelles. En reprenant ci-dessous ces caractéristiques, nous montrons de quelle manière les LEPC jouent un rôle de premier plan et concourent à l'augmentation de la résilience des collectivités.

Les LEPC comblent l'insuffisance d'informations et de connaissances

L'insuffisance d'informations ou de connaissances est une constante dans toutes les perturbations, mais principalement pour les accidents majeurs peu fréquents. Il est possible de compenser ce manque d'information par une base de connaissances générales dès lors que l'on traite d'un sujet pour lequel on dispose de références, par exemple une évaluation préliminaire des risques industriels municipaux. La question devient autrement plus délicate s'il s'agit d'un champ dans lequel on manque d'expérience (Gagnon, 2004).

Les LEPC ont l'obligation de soumettre un plan d'urgence qui prend en compte l'ensemble des risques du territoire concerné au State Emergency Response Committee. D'après l'enquête nationale réalisée en 1994, près de 81 % des LEPC avaient soumis un plan de mesures d'urgence complet (Adams, Burns et Handwerk, 1994). Ce pourcentage nous amène à conclure que les LEPC connaissent probablement mieux que quiconque les plans d'urgence. Si une situation exceptionnelle se produisait pour la toute première fois, ils seraient sans aucun doute les plus aptes à la gérer convenablement. Pour limiter les problèmes de communication et de coordination lors d'une catastrophe, il convient d'être bien préparé. Des exercices et des simulations d'urgence demeurent les meilleurs moyens pour favoriser la sensibilisation et la participation du public, pour articuler les plans et les procédures d'urgence et pour évaluer le niveau de préparation des parties prenantes. De surcroît, ces exercices haussent le degré de familiarité du plan des différents intervenants réunis dans le LEPC. Comme il a été montré dans une étude précédente (De Marcellis-Warin, Peignier et Sinclair-Desgagné, 2005), les exercices sont très utilisés par les LEPC : seulement 6,3 % des répondants ne font pas d'exercice de leur plan d'urgence. Il existe deux types d'exercices : les exercices « sur table » et les exercices à grande échelle. Selon notre enquête, 50,2 % des LEPC ont recours à ces deux types d'exercice. L'exercice de simulation sur table est par contre utilisé plus souvent que l'exercice à grande échelle (75,3 % des répondants organisent un exercice sur table alors que 68,6 % en organisent un à grande échelle).

Les LEPC coordonnent les nombreux intervenants en cas de sinistres

C'est peut-être ici l'un des paramètres les plus marquants. Alors que pour un accident ou une défaillance l'intervention de quelques services spécialisés suffit, il faut dans le cas d'un sinistre majeur faire appel à un grand nombre d'acteurs et d'organismes qui, pour la plupart, n'ont jamais collaboré réellement à des interventions (Gagnon, 2004).

Le LEPC sera alors le coordonnateur et il rassemblera rapidement tous les types d'intervenants et d'acteurs dont l'expertise est nécessaire. Par la grande diversité de ces membres, le LEPC peut agir sur différents plans. Malgré le fait que certaines tâches ne soient pas obligatoires selon les termes de la loi, nombre de LEPC aident les entreprises, principalement les plus petites, à concevoir leur plan de gestion des risques ou effectuent des audits dans les entreprises pour vérifier la conformité de celles-ci avec le RMP. Grâce à ces actions, les LEPC ont la possibilité de conseiller et d'aider les installations sur la gestion des risques. Conformément à notre sondage, 35,2 % des LEPC participent à l'inspection ou à l'audit des grandes entreprises et 29,4 % sont impliqués dans l'inspection ou l'audit des petites entreprises (De Marcellis-Warin, Peignier et Sinclair-Desgagné, 2005).

Les LEPC développent un plan de communication

En cas de sinistre majeur, il importe d'entretenir une bonne communication à l'intérieur de chaque organisation, entre les multiples intervenants, avec les médias ainsi qu'avec le public concerné. Souvent, des vides se créent et entraînent une mauvaise compréhension, des conflits, des rumeurs (Gagnon, 2004). Il faut être en mesure non seulement de transmettre des messages, mais aussi de les recevoir. En élaborant un plan de communication des risques et en le partageant avec les intervenants potentiels, le LEPC et les autres acteurs seront convenablement outillés pour répondre à l'urgence. Les LEPC s'efforcent continuellement de concevoir des mesures créatives pour vulgariser l'information sur les risques chimiques et la transmettre au public. Cette transmission d'information vers le public n'est pas moins qu'indispensable, car une participation active de la communauté au processus de planification d'urgence procure plusieurs avantages comme une plus grande sensibilisation de la communauté au plan d'urgence local et l'élaboration d'un plan qui réponde précisément aux besoins de la collectivité et à leurs préoccupations. Par contre, à la lumière de notre enquête (De Marcellis-Warin, Peignier et Sinclair-Desgagné, 2005), seulement 37,1 % avaient déjà mis en place un tel programme et 5,4 % y travaillaient. Les différentes entrevues conduites auprès des LEPC ont aidé à circonscrire l'un de leurs problèmes aigus : le sous-financement; ce manque de fonds compromet l'élaboration des plans de communication. Bien qu'ils n'aient pas nécessairement de plan de communication précis, nombreux sont les LEPC qui organisent des activités pour tenter de joindre la population. Par exemple, une manière peu coûteuse d'entrer en contact avec un grand nombre de citoyens est d'organiser des réunions publiques; celles-ci ont l'avantage de favoriser une interaction directe entre les parties prenantes. En moyenne, les comités animent annuellement 6,2 réunions, ce qui fait d'eux une sorte de « place publique » où l'information circule (De Marcellis-Warin, Peignier et Sinclair-Desgagné, 2005). Certains LEPC tiennent des réunions publiques en commun avec les installations à risque afin de réunir les différentes parties prenantes et les industries locales. Le LEPC du comté de Whatcom, dans l'État de Washington, a organisé des réunions publiques

au cours desquelles la population était autorisée à visiter les entreprises à risque du comté et pouvait s'entretenir avec le personnel de ces entreprises. Des brochures d'information sont un autre moyen standard pour joindre le public (40 % des LEPC ayant répondu à notre enquête utilisaient ce type de médium).

Les LEPC favorisent le développement d'une capacité de récupération à la suite d'un sinistre majeur

Les facultés d'anticipation, de réaction et de récupération ayant trait à la résilience font appel à des indicateurs relativement subjectifs. Les facteurs cognitifs et socioéconomiques conditionnent l'attitude des populations par rapport au risque, ils influent sur leur réaction au moment de l'accident, sur leur récupération après l'accident de même que sur leur appropriation des stratégies de gestion des risques (Flanquart, Hellequin et Vallet, 2007; Thouret et D'Ercole, 1996; Veyret et Reghezza, 2006). Ces facteurs cognitifs peuvent être mis en relation avec l'évaluation des facteurs organisationnels (alerte, moyen de secours, coordination des intervenants, etc.) (D'Ercole, 1994). Compte tenu de sa position centrale et fédératrice entre les diverses entreprises à risque présentes sur un territoire, le LEPC peut facilement coordonner l'utilisation des systèmes d'alerte et informer le public de l'utilité, du besoin et du fonctionnement de ces systèmes.

Les LEPC, par le truchement de leurs activités, augmenteront le niveau de récupération après un sinistre majeur. Seul un plan de mesures d'urgence éprouvé permet de surmonter une catastrophe majeure et l'enquête réalisée en 2008 par l'EPA montre que plus de 75 % des LEPC répondants font des exercices de simulation de leur plan d'urgence et que sept sur dix ont même mené des exercices à grande échelle. La capacité de récupération ne saurait s'acquérir sans une bonne connaissance des plans de mesures d'urgence et près de neuf LEPC sur dix ont rapporté inclure des procédures pour informer le public des dangers dans leur plan (EPA, 2008). De plus, 75 % des LEPC ont indiqué que la majorité de leurs membres étaient familiers avec leur plan de mesures d'urgence. Par ailleurs, plus un LEPC organise de réunions, plus il constate un haut niveau de familiarité avec le plan de mesures d'urgence. Selon l'EPA (2008), parmi les LEPC dont les membres sont très familiers avec le plan d'urgence, 98,67 % se sont rencontrés régulièrement, alors que parmi les LEPC dont les membres connaissent moins bien le plan d'urgence, seulement 57,58 % se sont réunis sur une base régulière.

Il survient quelquefois des quasi-accidents ou des incidents qui révèlent la capacité de récupération d'une collectivité. Il faut alors saisir l'occasion d'apprendre grâce au retour d'expérience qui permet de prendre en considération ces situations pour mieux gérer ultérieurement. Il a été noté que les individus ayant été témoins ou victimes d'accidents de transport récents ou d'incidents de contamination ont positivement accru leur intérêt envers les LEPC; 25 % des LEPC sondés ont mentionné qu'un accident sur leur territoire avait modifié la perception de

la communauté (De Marcellis, Peignier et Sinclair-Desgagné, 2005). L'enquête de l'EPA confirme cet état de fait : les LEPC les plus actifs sont ceux qui ont dû faire face à au moins un accident au cours des cinq dernières années. Aussi, depuis les événements du 11 septembre, près de la moitié des LEPC ont intensifié leur niveau d'activité (EPA, 2008).

En somme, la grande familiarité des LEPC avec le plan de mesures d'urgence ainsi que leur volonté de le communiquer à la population participent d'une meilleure capacité de récupération après une catastrophe.

Les LEPC facilitent l'intégration de la capacité à résister à un sinistre majeur lors de la préparation

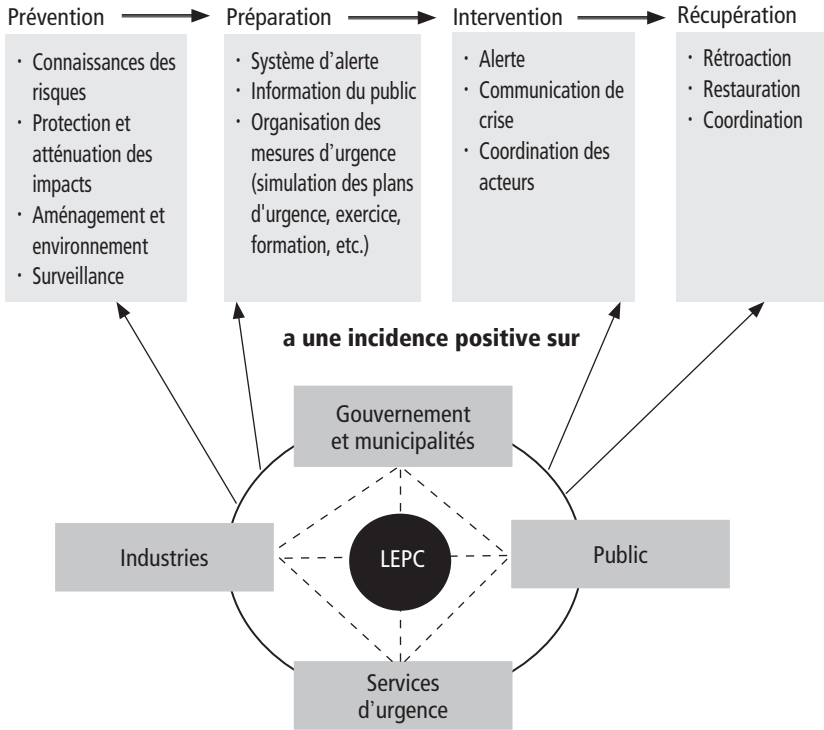
Les équipes d'intervention d'urgence, le personnel médical et toute autre personne susceptible d'être exposée à des matières dangereuses ou d'être en contact avec celles-ci lors d'une catastrophe industrielle ou naturelle ou après son occurrence doivent être bien informés et posséder des compétences particulières. Cette mesure de sécurité est fondamentale et elle permet non seulement d'être mieux préparé, mais aussi de répondre aux urgences plus adéquatement (Young, Balluz et Malilay, 2004). Dans cette perspective, les travaux des LEPC sont indispensables, car en plus d'identifier les installations à risque, ils déterminent les routes sur lesquelles sont susceptibles de passer des transports de matières dangereuses et décrivent les procédures d'intervention d'urgence.

La prévention des catastrophes, mais surtout la diminution de leurs conséquences, passe aussi par la prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire. Une fois de plus, le LEPC qui connaît son territoire et qui a en son sein des intervenants de tous les milieux possède une vision globale de l'aménagement du territoire et peut anticiper les effets dominos lors d'accidents.

Une bonne préparation aux sinistres passe nécessairement par une population bien informée. Prendre en charge collectivement une situation de risque est de nature à enrichir les liens sociaux et suppose de convenir ensemble de limites claires et précises et de stimuler la participation communautaire (Ballesteros, 2005); c'est pourquoi le LEPC permet de fédérer des acteurs variés. La multiplicité des acteurs (les premiers secours, les médias, les entreprises, le gouvernement, etc.) œuvrant au sein du LEPC facilite la constitution d'un bassin de connaissances diversifiées et nombreuses qui aideront à gérer les risques.

En conclusion, la figure 2 résume les champs d'action du LEPC et montre son importance pour améliorer la résilience des collectivités.

FIGURE 2 : LE CHAMP D'ACTION DU LEPC ET SON INCIDENCE POSITIVE SUR LA RÉSILIENCE DES COLLECTIVITÉS



■ CONCLUSION : LES LEÇONS À TIRER POUR LA RÉSILIENCE DES COLLECTIVITÉS DU QUÉBEC

Les dernières décennies ont été marquées par l'émergence de la notion de résilience, son intérêt reposant entre autres sur le fait qu'elle présente une perspective positive et globale aux collectivités. Le développement de la résilience contribue certes à la réduction des risques, mais il améliore également le bien-être général de toute la communauté (ministère de la Sécurité publique, 2009). En conclusion, la sécurité ne se limite pas au monde industriel, elle est l'affaire de tous et c'est pour cette raison qu'il est nécessaire de renforcer la culture du risque dans les entreprises tout en impliquant les collectivités locales et les associations et en formant les jeunes et les professionnels. C'est dans cet état d'esprit que sont nés aux États-Unis les LEPC, et leur rôle et leur importance se sont intensifiés au cours des dernières années (De Marcellis, Peignier et Sinclair-Desgagné, 2003).

Au Québec, le système de sécurité civile a été réorganisé à la suite des grands sinistres qui ont frappé le Québec dans les années 1990, soit les inondations au Saguenay en 1996 et la tempête de verglas en janvier 1998. Depuis le 20 décembre 2001, la sécurité civile est encadrée par la Loi sur la sécurité civile qui a pour objet la protection des personnes et des biens contre les sinistres et qui partage dorénavant clairement les responsabilités entre les citoyens, les entreprises, les municipalités et le gouvernement du Québec. Le partage des responsabilités vise à réduire la vulnérabilité du Québec face aux sinistres, à mieux gérer les risques par des mesures adéquates de prévention, de préparation, d'intervention et de rétablissement, à responsabiliser l'ensemble de la population, de même qu'à optimiser l'utilisation des ressources destinées à la sécurité civile. Les municipalités, les entreprises et les groupes de bénévoles jouent un rôle primordial comme premiers intervenants pour assurer la sécurité de la population. Cependant, même si à ce jour aucun règlement n'est venu mettre cette loi en application, celle-ci a favorisé l'émergence au Québec d'une culture de sécurité civile.

Les municipalités sont responsables de la sécurité des citoyens en cas d'accident causé par l'intervention humaine ou par un phénomène naturel alors que les entreprises se préoccupent tout d'abord de la santé et de la sécurité des travailleurs sur les lieux de travail. Les municipalités et les industries doivent avoir leurs propres programmes de préparation aux mesures d'urgence. Toutefois, les deux types de programmes ne sont pas d'emblée complémentaires, d'où la très grande importance d'une préparation conjointe. Il y avait donc un besoin, tout comme aux États-Unis et ailleurs même, d'un processus conjoint de collaboration. Or la coordination entre les plans de mesures d'urgence municipaux et industriels n'est pas une pratique encore répandue. Cet état inadéquat de préparation aux mesures d'urgence ne peut qu'aggraver les menaces qui planent sur les populations et diminuer la résilience des collectivités en ayant les principaux acteurs déconnectés.

En vue de restreindre les répercussions négatives d'accidents, le Conseil canadien des accidents industriels majeurs a proposé la création de comités mixtes municipal-industriel (CMMI) afin que les municipalités et les industries soient préparées à intervenir de concert. Le mandat de ces comités mixtes est d'harmoniser les stratégies de prévention et de lutte contre les accidents industriels et d'entreprendre un dialogue avec la communauté à ce sujet. Par contre, contrairement aux LEPC américains, rien ne réglemente la création et le fonctionnement d'un CMMI.

À l'instar des LEPC aux États-Unis, les membres des CMMI sont tenus d'être au fait des conséquences des accidents industriels pouvant survenir sur leur territoire. Une fois ces conséquences connues, les plans de mesures d'urgence municipaux et industriels doivent les refléter. Finalement, le plan de mesures d'urgence doit être présenté à la population que l'on souhaite protéger et un programme de communication et d'alerte doit être prévu. Au Québec, des CMMI ont été créés et certains d'entre eux sont très actifs. Le CMMI de Salaberry-de-Valleyfield¹ créé en

¹ Pour plus d'information sur le CMMI de cette ville, visiter le www.ville.valleyfield.qc.ca

avril 2005 en est un bon exemple. Les membres du CMMI ont déployé des efforts considérables pour être fin prêts à intervenir lors d'événements pouvant mener à la mise en place de mesures d'urgence et à agir de façon efficace et coordonnée, le cas échéant, partout sur le territoire campivallensien. Un mandat que ce CMMI s'était donné était d'harmoniser les plans de sécurité civile et les plans d'urgence des industries et de toutes les organisations concernées tels les services d'incendie, de police, de santé, etc. L'objectif était la prévention des accidents industriels majeurs par l'établissement de mesures de sécurité opérationnelles, l'établissement et l'harmonisation de plans d'intervention d'urgence, la communication d'information aux citoyens sur les mesures de sécurité prises par les municipalités et les entreprises et sur la façon de se protéger en cas d'accident. Il découle de cet important projet la réalisation d'un inventaire des ressources disponibles chez les entreprises du CMMI, la mise en place d'une méthodologie (semblable à « minute par minute ») concernant les scénarios possibles (un scénario a été produit avec CEZinc et un autre avec Eka Chimie Canada inc.) et des discussions sur l'alerte et la mobilisation des ressources.

Au Québec, d'autres organisations sont aussi très actives dans la préparation et la coordination des mesures d'urgence, dont l'Association industrielle de l'est de Montréal.

Pour conclure, l'expérience des CMMI, même si elle n'est pas de la même ampleur que celle des LEPC aux États-Unis, demeure un pas de plus dans la foulée du développement d'une culture de sécurité civile à l'intérieur des collectivités québécoises. Ce genre d'initiative devrait être fortement encouragé. Si l'on cherche à tirer des leçons de cette expérience pour le Québec, nous pourrions recommander l'obligation d'avoir des CMMI sur chaque territoire à risque avec pour objectif d'augmenter la résilience des collectivités du Québec.

BIBLIOGRAPHIE

- Adams, W. C., S. D. Burns et P. G. Handwerk (1994). *Nationwide LEPC Survey*, Washington, Department of Public Administration, George Washington University.
- Ballesteros, A. C. (2005). « Le territoire comme lieu d'apprentissage et de construction de résilience sociale en Mésoamérique », *Éducation relative à l'environnement*, vol. 5, p. 97-107.
- Bruneau, M. et autres (2003). « A Framework to Quantitatively Assess and Enhance the Seismic Resilience of Communities », *Earthquake Spectra*, vol. 19, n° 4, p. 733-752.
- D'Ercole, R. (1994). « Les vulnérabilités des sociétés et des espaces urbanisés : concepts, typologie, modes d'analyse », *Revue de géographie alpine*, n° 4, p. 87-96.
- De Marcellis-Warin, N., I. Peignier et B. Sinclair-Desgagné (2005). « Informational Regulation of Industrial Safety: An Examination of the U.S. Local Emergency Planning Committees », dans D. Martimort (dir.), *Frontiers in the Economics of Environmental Regulation and Liability*, Hampshire, Ashgate, p. 65-91.
- De Marcellis-Warin, N., I. Peignier et B. Sinclair-Desgagné (2003). *La communication des risques industriels majeurs au États-Unis et en France*, Rapport de recherche, ministère de la Sécurité publique du Québec – CIRANO.
- Drabek, T. E. (1985). « Managing the Emergency Response », *Public Administration Review*, vol. 45, numéro spécial, p. 85-92.
- Emergency Management Australia (1998). *Australian Emergency Management Glossary*, Canberra, Emergency Management Australia.
- EPA (2008). *2008 Nationwide survey of Local Emergency Local Committees (LEPC)*, EPA.
- Flanquart, H., A. P. Hellequin et P. Vallet (2007). *Perception des risques dans un village SEVESO*, Actes du colloque Santé, exclusion, risques et lieu, Le Havre, 20-21 mars.
- Gagnon, A. (2004). *Les risques d'accident industriels majeurs au Canada*, www.preparation-urgences.com/Les_risques_d_accident_industriel_majeur_au_Canada.pdf (page consultée le 10 avril 2010).
- Henstra, D. et autres (2004). *Document de travail sur les villes prêtes à faire face aux catastrophes*, Ottawa, Infrastructure Canada.
- Kulig, J. C., D. Edge et B. Joyce (2008). « La résilience communautaire comme mesure de l'état de santé collectif : perspectives de communautés rurales », *Canadian Journal of Nursing Research*, vol. 40, n° 4.
- Lagadec, P. (1991). *La gestion des crises*, Paris, McGraw Hill.
- Lagadec, P. (1979). *Le risque technologique majeur*, Paris, Pergamon.
- Mileti, D. S. (1999). *Disasters by Design: A Reassessment of Natural Hazards in the United States*, Washington, Joseph Henry Press.
- Ministère de la Sécurité publique (2009). *Concepts de base en sécurité civile*, Québec, ministère de la Sécurité publique.
- National Institute for Chemical Studies (2001). *Local Emergency Planning Committees and Risk Management Plans: Encouraging Hazard Reduction*, Charleston, National Institute for Chemical Studies.

- Nations Unies (2002). *United Nations International Strategy for Disaster Reduction. Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*, Genève, International Strategy for Disaster Reduction Secretariat.
- Primm, S. L. (1984). « The Complexity and Stability of Ecosystems », *Nature*, vol. 307, p. 321-326.
- Smith, D. (2000). « Crisis Management Teams: Issues in the Management of Operational Crises », *Risk Management*, vol. 2, n° 3, p. 61-78.
- Thouret, J.-C. et R. D'Ercole (1996). « Vulnérabilité aux risques naturels en milieu urbain : effets, facteurs et réponses sociales », *Cahier des sciences humaines*, vol. 32, n° 2, p. 407-422.
- Timmerman, P. (1981). *Vulnerability, Resilience and the Collapse of Society: A Review of Models and Possible Climatic Applications*, Toronto, Institute for Environmental Studies, University of Toronto.
- Veyret, Y. et M. Reghezza (2006). « Vulnérabilité et risques : l'approche récente de la vulnérabilité », *Responsabilité et environnement*, n° 43, p. 9-13.
- Young, S., L. Balluz et J. Malilay (2004). « Natural and Technologic Hazardous Material Releases During and After Natural Disasters: A Review », *Science of the Total Environment*, vol. 322, n° 1-3, p. 3-20.
- Salaberry de Valleyfield (2010). *Comité mixte municipal industriel*, www.ville.valleyfield.qc.ca/webconcepteur/web/SalaberrydeValleyfield/fr/investir/nav/comitecmmi.html?iddoc=64960 (page consultée le 10 avril 2010).