



ASSOCIATION DES
CENTRES D'URGENCE
DU QUÉBEC

Mémoire appuyant le maintien
en opération du

*Centre de sauvetage maritime
de Québec (CSMQ)*

De la Garde Côtière Canadienne

Septembre 2011

Table des matières

Présentation.....	3
Contexte.....	4
L'ouverture du CSMQ de Québec; une nécessité.....	5
La sécurité des usagers du fleuve Saint-Laurent, une priorité.....	6
Le français dans les communications d'urgence.....	7
La connaissance du territoire.....	9
Le partenariat.....	13
Les impacts de la fermeture.....	15
Conclusion.....	17
Membres de la coalition.....	18
Annexe.....	19

PRÉSENTATION

L'Association des centres d'urgence du Québec (ACUQ) présente un mémoire visant à sensibiliser les autorités de la Garde côtière canadienne et le gouvernement fédéral sur les conséquences de la fermeture du CSMQ et du transfert des appels d'urgence vers les centres de Trenton et Halifax.

L'ACUQ, fondée en 2000, a pour mission de représenter tous les centres d'appels d'urgence du Québec devant les pouvoirs publics afin de mettre en valeur l'importance d'adapter la législation et la réglementation afférentes à notre secteur d'activité dans une perspective de renforcement de la sécurité publique et de l'amélioration du service à la clientèle.

Nos actions se font en concertation avec les acteurs majeurs du milieu municipal. Nous avons donc analysé l'organisation des opérations de sauvetage au Québec ainsi que le fonctionnement du CSMQ afin de bien comprendre la situation et maintenir un dialogue constructif.

CONTEXTE

Le budget 2011 du gouvernement fédéral prévoit un certain nombre de mesures pour rationaliser les dépenses de l'État, dont des coupures budgétaires de l'ordre de 58M\$ du côté de la Garde côtière canadienne. La fermeture du CSMQ, ainsi que celui de St-Jean (Terre-Neuve), comptent pour 1,2 M\$ de ce montant.

La fermeture du CSMQ se traduirait par un déplacement vers Halifax (Nouvelle-Écosse) et Trenton (Ontario) des activités de coordination des opérations de sauvetage sur le fleuve Saint-Laurent, soit environ 1500 incidents annuellement.

Or, la raison d'être du CSMQ est de recevoir les demandes d'assistance, les prioriser, débiter, coordonner et contrôler toute opération de recherche et/ou de sauvetage pour les marins, pêcheurs et plaisanciers ainsi que pour les occupants de tout aéronef en détresse au dessus des eaux du fleuve, incluant l'aide au transport médical.

Ce centre est le seul centre d'urgence spécialisé dans la coordination et le contrôle des opérations de sauvetage en mer au Québec, pour un territoire compris entre le Lac Saint-François et Blanc Sablon, incluant la Péninsule gaspésienne et l'Archipel des Iles de la Madeleine, soit une superficie totale de 43 203 milles carrées (148 200 km²) avec un littoral de 2495 milles marins (4 600 km).

Il est également le seul centre au Québec à porter assistance aux navires rencontrant des difficultés de navigation dans les glaces durant la saison hivernale pour tout le territoire du Golfe Saint-Laurent jusqu'à Montréal.

L'OUVERTURE DU CSMQ DE QUÉBEC; UNE NÉCESSITÉ

Des observateurs de l'industrie maritime québécoise et des experts en sauvetage nous ont confirmé que l'ouverture du CSMQ était directement reliée au dépôt, en 1976, du rapport « *Interdepartmental Review of Marine Search And Rescue* », lequel mettait en évidence les problèmes de coordination et de fonctionnement dans l'organisation des sauvetages maritimes au Canada.

- Des études le confirment

Les experts consultés ont aussi confirmé l'existence d'une étude publiée en 1980 (*Search and Rescue Coordination Requirements – SARCORE*) par la Garde côtière canadienne. Selon eux, cette étude indiquait qu'il y avait un besoin de conserver les deux centres (Québec et Saint-Jean), notamment dans le but d'améliorer les communications lors des opérations de recherche et sauvetage (communément appelé *Search & Rescue – SAR*), de même que la coordination avec des services régionaux participant aux opérations SAR. L'étude soulignait le besoin d'ajuster les limites de leurs secteurs maritimes respectifs et d'augmenter leur niveau de responsabilité.

Bref, l'étude SARCORE confirmait que la décision d'ouvrir le CSMQ avait eu un effet positif sur l'amélioration des opérations de sauvetage. Des études subséquentes, dont le rapport Cross (1982) ont réitéré que les CSMQ répondaient à une nécessité opérationnelle pour leurs secteurs de responsabilité.

Bref, il nous apparaît difficile de comprendre comment on peut aujourd'hui fermer CSMQ autrefois ouvert par nécessité, alors que son importance stratégique pour la sécurité des usagers du fleuve Saint-Laurent a été démontrée.

LA SÉCURITÉ DES USAGERS DU FLEUVE SAINT-LAURENT, UNE PRIORITÉ

La coalition des services d'urgence du Québec et des municipalités, représentée par l'ACUQ, partage les préoccupations du gouvernement fédéral à l'égard de la saine gestion des fonds publics.

Dans le cas du CSMQ, la coalition soumet respectueusement que la sécurité des usagers du fleuve Saint-Laurent ne peut être subordonnée à des impératifs budgétaires, compte tenu que le CSMQ enregistre plus de 1 500 événements par année sur son territoire et vient en aide à plus de 3 000 personnes, soit une augmentation de plus de 8 % depuis 1999.¹

En fait, on enregistre 1 390 incidents en 2009, contre 1 278 incidents en 2008 (1 503 incidents en 2010) alors que le nombre d'incidents dangereux est stable (150 en 2009 et 154 en 2008). Les vies de pas moins de 314 personnes ont été en danger au cours de ces incidents et 15 d'entre elles ont perdu la vie.²

¹ *Rapport annuel 2009 Recherche et Sauvetage*, Garde côtière canadienne, p.14

² *Rapport annuel 2009 Recherche et Sauvetage*, Garde côtière canadienne, p.28

LE FRANÇAIS DANS LES COMMUNICATIONS D'URGENCE

À cela s'ajoute une dimension fondamentale dans l'organisation des secours sur le territoire Québécois : la maîtrise du français.

Incidemment, la question linguistique se décline en deux enjeux bien précis.

Dans un premier temps, la connaissance de la langue sous-tend que le personnel bilingue devra être présent en tout temps, et en quantité suffisante, pour répondre aux appels de détresse.

En effet, les personnes qui vivent une urgence sur l'eau, ou qui souhaitent signaler une situation d'urgence, doivent avoir l'assurance d'être bien comprises et que les secours seront en mesure de les localiser en comprenant rapidement la situation.

On convient donc que la présence d'un seul préposé bilingue pourrait mettre la vie de personnes en danger si deux appels de détresse ou plus surviennent en même temps, ce qui est une très forte probabilité en période de pointe (juillet et août).

À ce propos, selon nos sources, une étude publiée en 2009 (*Employee Workload Review, Search and Rescue Mission Coordinators Canadian Coast Guard Fisheries and Oceans Canada*) indique que le CSMQ a dû gérer au moins deux opérations SAR en même temps, à 54 occasions au cours du seul mois de juin 2008. La même situation se serait produite à 71 reprises le mois suivant, puis à 58 reprises en août 2008.

Ces chiffres indiquent clairement qu'advenant un transfert des appels vers Trenton ou Halifax, il sera pratiquement impossible pour un seul coordonnateur SAR bilingue de prendre charge de toutes ces opérations, ce qui pourrait avoir de fâcheuses conséquences dans certains cas.

D'ailleurs, la même étude recommanderait un ajout substantiel de personnel au CSMQ (4 coordonnateurs et des assistants durant la période estivale), non pas sa fermeture....

Dans un second temps, la connaissance du français doit transcender la maîtrise de la terminologie technique. En effet, les risques de confusion ou d'incompréhension sont grands dans une situation d'urgence quand la langue maternelle des personnes en détresse n'est pas la même que le coordonnateur des services de secours.

Il est de notoriété publique que l'urgence de la situation fait en sorte que la personne en détresse peut avoir de la difficulté à expliquer son urgence dans une langue autre que la sienne ou à quelqu'un parlant une langue différente de la sienne.

Rappelons que lors du tragique accident du navire ACADIEN II, en mars 2008, la question du français avait été soulevée par les familles qui avaient eu difficilement accès aux informations de la Garde côtière dans leur langue.

LA CONNAISSANCE DU TERRITOIRE

D'autre part, c'est ici qu'intervient un autre élément-clé qui s'additionne à la connaissance du français dans l'organisation des secours : une connaissance approfondie du milieu marin environnant.

En effet, les membres de la coalition estiment que le danger pour la vie humaine est accru lors de ces événements si l'intervention souffre d'un quelconque manque de coordination ou d'une erreur de compréhension quant à la localisation géographique des personnes en danger.

Or, depuis 2002, la fusion de nombreuses municipalités fait qu'il est devenu très complexe pour un coordonnateur d'opérations SAR de bien saisir avec quelle région il doit intervenir. Par exemple, un citoyen peut très bien dire qu'il téléphone de Sainte-Foy ou de Beauport, alors que les systèmes informatiques indiquent que l'individu se trouve à...Québec.

Quiconque ne connaît pas cette réalité administrative risque assurément d'en perdre son latin.

Toujours selon nos sources, l'étude *Employee Workload Review, Search and Rescue Mission Coordinators Canadian Coast Guard Fisheries and Oceans Canada* nous apprend également qu'un peu plus de 95% des incidents répertoriés par le CSMQ se déroulent sur une distance de moins de 10 kilomètres des côtes, ce qui démontre avec acuité le besoin de connaître en profondeur la géographie des lieux lors des opérations SAR.

Il faut aussi souligner que la majeure partie des activités SAR pour l'ensemble du territoire de la région du Québec se déroule dans le port de Montréal (17%) et plus des trois quarts (85 %) des incidents dans ce secteur sont le fait d'embarcations de plaisance.

La grande région de Québec (Grondines à Cap-à-l'Aigle) et le Lac des Deux-Montagnes sont les seconds secteurs les plus actifs avec plus de 12 % chacun des incidents signalés. Le Lac Saint-Louis et la région de Sorel suivent, avec près de 10 % chacun des incidents signalés pour le Québec.³

De plus, si on considère

- Que la majorité des incidents maritimes gérés par le CSMQ implique des plaisanciers (environ 75%), lesquels connaissent souvent mal les environs ou se dirigent vers une zone qu'ils fréquentent plus rarement ;
- Que la clientèle touristique représente une clientèle encore plus à risque parce que naviguant souvent dans des secteurs où elle vient pour la première fois ;
- Que des campagnes de promotion sont prévues pour accroître sensiblement le tourisme nautique, particulièrement en provenance de l'Europe⁴ ;
- Qu'une étude sur le développement du tourisme nautique sur le fleuve Saint-Laurent, publiée en 2002, établit que le potentiel d'embarcations aux Etats-Unis, susceptibles de venir un jour naviguer sur le fleuve dépasse les 95 000⁵

³ *Rapport annuel 2009 Recherche et Sauvetage*, Garde côtière canadienne, p.29

⁴ Site Internet nautismequebec.com/doc/quebecstationnautique.pdf

⁵ Plan stratégique de développement et de marketing du tourisme nautique DBSF, août 2002, p. 10

- Que ces clientèles arriveront en grand nombre sur le fleuve, dans des secteurs qu'elles ne connaissent évidemment pas ;
- Que les Centres de Trenton et Halifax ont des territoires de responsabilité qui ne coïncident pas avec ceux de la plupart des organismes provinciaux (Centres 911, SQ, Sécurité civile du Québec) ;

On comprend encore mieux le besoin criant que le personnel de la Garde côtière canadienne connaisse bien le milieu marin pour pouvoir venir en aide plus rapidement à des navigateurs pouvant être complètement égarés. On retrouve de tels incidents à la page 69 du *Rapport annuel 2009 Recherche et Sauvetage*. L'intégral de ces textes apparaît en annexe du présent mémoire.

Difficile ici, selon nous, de ne pas reconnaître que la connaissance du milieu maritime local est importante, voire vitale.

Là-dessus, la coalition souligne que le rôle stratégique joué par le CSMQ repose justement sur

- les particularités géographiques, hydrologiques et climatiques du territoire couvert
- les caractéristiques locales du transport maritimes et des activités maritimes et nautiques
- la localisation des ports de refuge
- les différents réseaux de communications d'urgence

Autre enjeu d'importance : les liens de communication avec les services d'urgence locaux. Sur ce point, la croissance fulgurante de la téléphonie cellulaire a entraîné une augmentation considérable du nombre d'appel reçus directement au CSMQ par des clients de catégorie générale (public/plaisanciers) et non de catégorie spécialisée.

Dans ces cas, le CSMQ utilise son réseau de télécommunications pour aviser ses partenaires de la situation en cours et obtenir leur participation aux opérations de sauvetage.

Or, le CSMQ possède des liens de télécommunication avec tous les services d'urgence locaux et les partenaires en sauvetage maritime, ce qui n'est pas le cas des Centres de Trenton et Halifax.

La faisabilité d'établir de tels liens de télécommunication avec Trenton et Halifax n'est évidemment pas à démontrer. Mais il faudra alors en établir le budget annuel car le coût des lignes téléphoniques se calcule par kilomètre.

À titre de référence, le coût de la ligne téléphonique entre le CSMQ et le centre d'appels d'urgence 9-1-1 de Montréal dépasse annuellement, à elle seule et en dollars actuels, les 25 000\$. Le prolongement des lignes téléphoniques entre les villes du Québec et les centres de Trenton ou Halifax pour tous les services d'urgence, réduiront d'autant les économies prévues.

LE PARTENARIAT

La concertation des intervenants est pour ainsi dire au cœur des actions de prévention. Les Centres d'appels d'urgence 9-1-1, les services de police et les services de sécurité incendie des municipalités riveraines ainsi que la Sûreté du Québec sont, entre autres, autant d'acteurs avec lesquels la communication et la coordination doit être constante pour discuter des enjeux et des problématiques communes.

La coalition en veut pour preuve le message du surintendant de la GCC dans le *Rapport annuel 2009 Recherche et sauvetage* de la Garde côtière canadienne, Région du Québec, M. André Audet. S'agissant des liens entre la GCC et ses partenaires, M. Audet écrit :

«Plusieurs comités et conseils consultatifs régionaux sont actifs dans notre Région et nous y participons de façon active. Nous présidons annuellement un comité de concertation SAR réunissant tous les intervenants offrant des services d'interventions SAR (GCC, Garde côtière auxiliaire canadienne (GCAC), services de protection des incendies, forces policières et autres autorités civiles) sur les plans d'eau de notre compétence. Nous co-présidons également avec nos collègues de Transports Canada le Comité permanent sur la sécurité des navires de pêche. »

Évidemment, la proximité physique de ces intervenants facilite cette concertation, car les contacts fréquents permettent de régler rapidement bien des problèmes potentiels.

En tout respect, la coalition estime que la disparition du poste du responsable régional du sauvetage maritime pour la région du Québec se traduira vraisemblablement par le transfert de ces connaissances aux responsables de Halifax et de Trenton qui auront à tenir les rencontres et réunions avec les services d'urgence et ressources du Québec.

Pour la coalition, cette situation contreviendrait à la recommandation exprimée par la Garde côtière elle-même qui souligne que *«La GCC compte sur les partenaires SAR pour la prestation des services SAR. À ce titre, l'organisme doit continuer à encourager et à appuyer les partenariats SAR en vue d'assurer l'efficacité du système. Le soutien continu de la GCC, l'amélioration de la capacité d'intervention dans des secteurs déterminés, l'élargissement du partenariat avec Parcs Canada, et la collaboration avec le MDN en vue d'améliorer l'exécution du programme sont recommandés⁶.»*

Bref, exposer les communications avec les partenaires, c'est exposer les opérations de sauvetage.

Un peu plus loin, le même rapport aborde un sujet particulièrement intéressant dans le contexte du débat actuel : la dotation. Le texte parle de lui-même.

«L'évaluation de la coordination des opérations SAR a aussi révélé le besoin de modifier les opérations de manière à éliminer les problèmes de prestation des services SAR.

⁶ Rapport «Analyse 2007 des besoins recherche et sauvetage» Pêches et Océans Canada, p.7

*Aux Centres conjoints de coordination des opérations de sauvetage (JRCC) et aux centres **secondaires de sauvetage maritime (CSMQ)**, l'analyse qualitative a révélé que les niveaux de dotation actuels ne permettaient pas d'aborder de façon adéquate les modifications apportées récemment aux responsabilités, aux procédures et à l'utilisation de matériel technologique pour coordonner, gérer et appuyer les opérations SAR.*

Les modifications de la demande pour les services SAR, de même que celles de la technologie utilisée par les clients et les SRU, ont modifié le mode de prestation du service de coordination des opérations SAR.

De plus, l'analyse quantitative a révélé que le nombre des cas traités par les centres de sauvetage allait en augmentant.»⁷

LES IMPACTS DE LA FERMETURE

En somme, tous les facteurs de risques seraient réunis pour que la sécurité des usagers du fleuve Saint-Laurent, tant celle des plaisanciers que celles de la navigation commerciale et de pêche, soit compromise.

- Il y aura une hausse de 1500 incidents répartis entre les centres de Trenton et Halifax et donc une surcharge pour ces deux centres, particulièrement en période de pointe (en plus du transfert des 530 incidents /an de Saint-Jean,TN) ;
- Le nouveau découpage des territoires (division du fleuve en deux sections) pourrait se traduire par des erreurs d'aiguillage pour les appels (un centre d'appels d'urgence 91-1- dirige l'appel au mauvais Centre de sauvetage maritime)

⁷ Rapport «Analyse 2007 des besoins recherche et sauvetage» Pêches et Océans Canada, p.19

- Il y aura nécessairement une perte des connaissances locales (topographique/climatique/disponibilité des services/ territoires couverts par les services d'urgence locaux) puisqu'un territoire de 200,000km carrés serait ajouté aux territoires déjà très vaste d'Halifax et de Trenton;
- Des personnes en danger pourraient avoir de la difficulté à se faire comprendre en raison de la barrière de la langue et du manque de connaissances des particularités locales ;
- Les services d'intervention locaux (services d'incendie, Sûreté du Québec, etc.) auront de la difficulté à bien comprendre la situation, ce qui aura un impact négatif sur la qualité de l'intervention d'urgence ;

CONCLUSION

Les membres de la coalition sont d'avis que la question de la fermeture du CSMQ doit être analysée à la lumière des nombreux enjeux dont il a été fait mention précédemment.

Pris globalement, ces enjeux, dans le contexte de la fermeture, du CSMQ, soulèvent des questions sur l'organisation des activités de sauvetage, au Québec, tant au plan de la logistique que de l'efficacité.

Nous ne pouvons passer sous silence l'impact que tout cela pourrait avoir sur l'excellente réputation de la Garde côtière canadienne, car nous établissons un lien direct entre cette réputation et, advenant une fermeture, le lien de confiance de la population envers la qualité du travail des services d'urgence et des opérations de sauvetage sur le fleuve.

Ultimement, l'intérêt public commande de maintenir les opérations du CSMQ puisqu'il répond exactement aux besoins initiaux exprimés en 1976, répond à la particularité linguistique au Québec et fournit une expertise plus pointue en matière de connaissances locales.

En conséquence, les membres de la coalition demandent à la Garde côtière canadienne et au gouvernement fédéral de renoncer à la fermeture du CSMQ.

LE PRÉSENT MÉMOIRE REÇOIT L'APPUI DES PARTENAIRES SUIVANTS :

Nom de l'organisme	Nom de l'organisme
Nom du représentant Titre	Nom du représentant Titre
Nom de l'organisme	Nom de l'organisme
Nom du représentant Titre	Nom du représentant Titre
Nom de l'organisme	Nom de l'organisme
Nom du représentant Titre	Nom du représentant Titre
Nom de l'organisme	Nom de l'organisme
Nom du représentant Titre	Nom du représentant Titre

ANNEXE 1

INTERVENTIONS DE LA GCC AUPRÈS DE PERSONNES EN DÉTRESSE⁸

«En juillet 2004, encore une fois l'inexpérience qui fait des siennes, cette fois-ci dans la région de Montréal. Tard en soirée, la conductrice d'une embarcation signale à la GCC qu'elle est complètement désorientée. Elle tente de rejoindre Saint-Sulpice mais ne retrouve plus le chemin à suivre et son inexpérience est évidente dans la navigation de nuit. Les nombreux conseils prodigués par le CSMQ réussissent à l'amener à Contrecoeur où elle passe la nuit. Tôt au petit matin, elle redemande la suite de son petit cours de navigation 101 afin de pouvoir se rendre à destination.

Quelques jours plus tard, un autre plaisancier communique avec le CSMQ afin de demander assistance. Il va manquer de carburant et est à son tour complètement désorienté : parti de Montréal pour se rendre sur la rivière Richelieu, il ne trouve pas Sorel. Le coordonnateur le dirige vers une bouée de navigation afin d'identifier sa position. À la surprise générale, non seulement notre plaisancier n'est pas en face de Lavaltrie, tel qu'on s'y attendait, mais il a dépassé Sorel, franchi le Lac Saint Pierre, passé sous le pont Laviolette, continué sans s'arrêter à Trois-Rivières et il est maintenant rendu à Grondines !»

⁸ Rapport annuel 2009 Recherche et Sauvetage, GCC, page 69