

LE DÉVELOPPEMENT D'UN SCHEMA DE COUVERTURE DE RISQUES

La Loi sur la prévention des incendies de la province de Québec, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2001, requiert de chaque municipalité régionale de comté (MRC) qu'elle développe un schéma de couverture de risques et le présente au Ministre de la Sécurité publique. Plusieurs grandes municipalités du Québec, notamment celles qui sont le fruit de fusions, sont aussi requises de soumettre leur schéma de couverture de risques. L'objet de cet article est de discuter des facteurs qui doivent être pris en considération quand on prépare un schéma de couverture de risques pour une grande municipalité.

Cet article met l'accent sur le déploiement des pompiers, les véhicules, et les casernes de pompiers même si ces ressources ne sont qu'une composante d'un système de protection incendie dans une communauté. L'orientation sur les besoins pour combattre les incendies est basé sur le besoin immédiat de fournir de la protection incendie à la communauté, telle qu'elle existe aujourd'hui. Les éléments additionnels, incluant la prévention des incendies et l'éducation du public, sont également importants et peuvent avoir une très grande influence sur le niveau de sécurité à long terme.

Perspective historique

Quand leur analyse de risques incendie sera faite, plusieurs communautés au Québec vont découvrir qu'ils ont des risques qui dépassent grandement la capacité d'intervention de leur service d'incendie. Dans le passé, il n'y avait pas d'obligation d'offrir un service public de protection incendie proportionnel aux risques rencontrés sur le territoire, ou bien, de limiter les risques sur le territoire en fonction de la capacité d'intervention du service d'incendie. La nécessité de faire une analyse de risques et de développer un plan de protection contre les incendies devrait aboutir à un nouveau type d'apprentissage pour ces communautés.

Sur une longue période de temps, plusieurs différentes approches et stratégies pourraient être considérées pour diminuer le niveau de risques, incluant les mesures de prévention, et l'amélioration des systèmes de protection en place dans la communauté. À court terme, il doit y avoir un plan dans chaque communauté pour répondre efficacement, avec des pompiers et des camions incendie, à un appel lorsqu'un incendie éclate dans n'importe lequel des risques existants. La conclusion dans certains cas sera que les risques d'incendie présents sur le territoire de la communauté, dépassent la capacité d'intervention de son service d'incendie.

Une série de décisions rationnelles

Les étapes à considérer dans le développement d'un schéma de couverture de risques ont pour but que les régions et les grandes villes prennent une série de décisions rationnelles, de façon à ce que les ressources dédiées à la protection incendie produisent des résultats plus efficaces et que le niveau de protection soit basé sur les risques rencontrés dans chaque municipalité.

Une ville représente un plus grand défi pour la protection incendie qu'une MRC, laquelle est constituée de plusieurs petites communautés séparées par des régions rurales. Un plan de protection pour une zone urbaine doit considérer la concentration de la population, les édifices en hauteur, les édifices de grandes surface et des édifices rapprochés les uns des autres, ainsi que plusieurs autres facettes qui ne s'appliquent pas à plus petite municipalité. Une ville est une combinaison complexe de différents risques situés dans des zones géographiques différentes.

La situation est encore plus complexe dans les villes issues de fusions municipales. Les nouvelles villes ont maintenant des territoires avec des caractéristiques différentes, passant de zone centre à population dense à des zones à périmètre rural. La protection incendie qui était offerte auparavant dans certaines zones, avec l'utilisation de pompiers volontaires et à temps partiel, pouvait être appropriée pour des petites communautés avec des ressources limitées. C'est maintenant un service de moindre qualité, face au service que la ville offre dans d'autres secteurs de la municipalité. Est-ce que les payeurs de taxe en périphérie doivent avoir un service de protection contre les incendies qui est équivalent au service offert dans les autres secteurs de la municipalité ou doivent-ils s'attendre au même service offert avant les fusions municipales? Le processus de développer un schéma de couverture de risques devrait aider les dirigeants de la municipalité à prendre ces importantes décisions.

Information pré-requises

Le processus de préparer et de soumettre un schéma de couverture de risques est un nouveau concept dans la province de Québec, et introduit différentes problématiques qui doivent être soigneusement étudiées par les membres du service des incendies et par les autorités municipales. Les citoyens devraient également s'intéresser au processus, car il aura un impact direct sur le niveau de protection incendie qui sera donné dans chaque communauté, ainsi que sur les coûts. Les procédures qui doivent être suivies dans la préparation et l'adoption d'un schéma de couverture de risques requièrent la consultation publique afin que les citoyens prennent connaissance du plan proposé et qu'ils aient l'opportunité de donner leur commentaires.

La *Loi sur la Sécurité incendie* et le document «*Les Orientations du Ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie*» donnent des instructions spécifiques aux autorités municipales sur le processus à suivre pour la production du schéma de couverture de risques. Ils donnent également les facteurs à être considérés dans le développement du plan. Toutefois ces orientations laissent une grande marge de discrétion et de décision au niveau local. «*Les Orientations*» incluent des guides et des considérations sans émettre d'obligations fermes.

Bien que l'énoncé orientations en matière de sécurité incendie par le ministre de la Sécurité publique soit prévu dans la Loi sur la sécurité incendie, et que le présent document fasse l'objet, à l'instar de dispositions réglementaires, d'une publication à la Gazette officielle du Québec, celui-ci ne constitue pas, à strictement

parler, un règlement pris par le ministre de la Sécurité publique ou par le gouvernement en application de la Loi sur la sécurité incendie. Cela dit, les orientations ne sont pas moins déterminantes pour autant dans le cadre de l'exercice de planification exigé des municipalités, dans la mesure où elles font référence aux standards généralement les plus reconnus dans le milieu nord-américain de la sécurité incendie. Elles se trouvent en effet à codifier, pour le bénéfice des municipalités québécoises les pratiques représentant généralement les règles de l'art dans le domaine. Les municipalités seraient donc bien avisées de se référer aux objectifs qui y sont énoncés et aux modalités qui y sont suggérées avant de considérer toute autre norme qu'elles pourraient juger mieux adaptée à leur situation géographique ou organisationnelle.

(Orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie: la nature et l'objet des présentes orientations)

Le schéma de couverture de risques doit identifier les moyens qui seront employés et les ressources dédiées à la protection incendie dans le futur. Le travail requiert de chaque juridiction qu'elle procède à une analyse systématique des risques d'incendie dans les bâtiments, commerces et industries de la municipalité ou de la région. Il faut également évaluer le niveau de protection incendie actuellement offert. Il est laissé à l'administration municipale de déterminer si l'actuel niveau de protection incendie est acceptable ou si des améliorations doivent être mises en place.

La Loi sur la Sécurité incendie et «les Orientations» laissent une grande marge de discrétion au jugement professionnel, incluant quelles normes à appliquer pour préparer le schéma de couverture de risques. L'autorité régionale ou la ville doivent soumettre le plan établi au Ministre de la Sécurité-publique.

Quand le schéma est soumis, le Ministre a 120 jours pour émettre un certificat de conformité, ou de proposer des amendements pour corriger les déficiences notées au schéma. On s'interroge encore sur ce que le Ministre va accepter. Il est pensable que quelqu'un au Ministère de la Sécurité-publique regardera chaque plan soumis et fera des recommandations si le plan doit être accepté ou non. Encore une fois, les politiques publiées et les directives laissent une grande marge discrétionnaire en déterminant si le plan est acceptable ou déficient. Trois ans après l'adoption de la loi, aucune directive n'a été publiée pour définir les options considérées acceptables ou non acceptables selon les circonstances.

Alors que les autorités régionales doivent développer et soumettre leur schéma de couverture de risques, il n'est pas obligatoire d'obtenir l'approbation du schéma par le Ministre. *La Loi sur la Sécurité incendie* semble permettre qu'une autorité régionale ou municipale puisse ne pas se soumettre aux recommandations du Ministre et agisse sans certificat de conformité. En fait, une juridiction locale qui prend cette décision ne serait pas éligible à l'immunité garantie dans la loi lorsque le schéma de couverture de risques est approuvé. C'est un option disponible aux élus.

L'optimum

Le mot clé dans *la Loi sur la Sécurité incendie* et dans «*les Orientations*» est le mot **optimum**. Les personnes responsables de développer les schémas de couvertures de risques devront " *proposer des objectifs de protection optimum, pouvant être atteints par le développement de mesures appropriées et une gestion efficace des ressources disponibles* ". Ceci peut être interprété pour dire que **optimum** est seulement un plan qui rend plus efficaces et plus efficientes les ressources déjà en place. Une interprétation différente suggérerait que le schéma de couverture de risques devrait identifier les ressources nécessaires pour offrir un niveau **optimum** de service de protection incendie en relation avec les risques identifiés. Ceci nous mène à la question, c'est quoi un niveau de service **optimum** versus un niveau **raisonnable** de protection?

D'une perspective légale, il peut être suffisant de demander aux autorités locales de faire le meilleur usage des ressources disponibles aujourd'hui pour protéger leur communauté. Le Ministre de la Sécurité publique peut être incapable ou sans volonté de demander à une juridiction locale de dépenser plus d'argent pour améliorer sa capacité de combat des incendies. La conclusion pourrait être que le Gouvernement du Québec demande seulement le système le plus efficace avec le niveau de dépenses actuel.

L'autre point de vue serait que le Québec oblige les autorités régionales et municipales à fournir un service de protection contre les incendies en conformité avec le niveau de risques rencontré et les normes acceptées, même s'il faut augmenter les dépenses. Ce n'est pas clair si le Ministre de la Sécurité publique peut exiger d'une communauté qu'elle fournisse un niveau plus élevé de service de protection contre les incendies ou seulement recommander des améliorations.

C'est aux élus de décider combien d'argent doit être alloué à la protection incendie. C'est le devoir des dirigeants des services d'incendie, et des consultants dans certains cas, de présenter et d'expliquer les options aux décideurs. Comme consultant, je pense qu'il est essentiel de présenter aux élus une gamme d'alternatives raisonnables à prendre en considération.

Analyse des risques

Le premier pas dans le développement d'un schéma de couverture de risques c'est de faire une analyse systématique des risques rencontrés sur le territoire entier. Les procédures rencontrées dans «*les Orientations*» placent chaque bâtiment dans une des 4 catégories de risques suggérées --- faible, moyen, élevé, ou très élevé. La plupart des villes ont différentes classifications de risques dans différents secteurs.

La capacité d'intervention et les besoins nécessaires pour intervenir peuvent être évalués en fonction des niveaux de risques actuels rencontrés dans chaque secteur de la communauté. Une des limitations du document «*les Orientations*» est qu'il réfère seulement à un risque faible quand on décrit les considérations pour déterminer le niveau

approprié de protection incendie dans une communauté. Aucune orientation n'est donnée pour un risque moyen, élevé ou très élevé. Certains ont interprété cette omission à l'effet que le Ministre de la Sécurité publique n'obligera pas une juridiction locale à fournir un niveau plus élevé de protection incendie, même pour des secteurs représentant des plus hauts risques d'intervention.

La politique du Ministre à ce sujet est inconnue à l'heure actuelle. *La Loi sur la Sécurité incendie* exige de chaque communauté qu'elle fasse une analyse détaillée des risques rencontrés sur son territoire. Du point de vue de la protection incendie, il serait illogique qu'on demande seulement le niveau de protection incendie le plus bas dans des secteurs où des risques plus élevés sont identifiés. Une telle décision est de l'unique ressort des élus.

Les objectifs de performance

Les considérations décrites dans le document «*les Orientations*» pour déterminer le niveau de protection incendie approprié sont très similaires aux normes NFPA 1710 et 1720. Ces deux normes de la *National Fire Protection Association* étaient dans le stage final de développement lorsque *la Loi sur la Sécurité-incendie* fut adoptée. Il serait raisonnable de conclure que le document «*les Orientations*» a été influencé par le développement des normes de la NFPA.

Les documents de la NFPA sont des standards développés par consensus, lesquels sont en usage en Amérique du Nord afin de définir le degré de performance à être atteint pour des services d'incendie publics. La norme NFPA 1710 s'applique aux services d'incendie constitués de pompiers permanents et les temps de réponse obligatoires y sont inclus. La NFPA 1720 s'adresse aux pompiers volontaires et n'inclut pas de temps de réponse obligatoire.

Les normes NFPA et «*les Orientations*» s'accordent pour dire que 4 pompiers au minimum doivent être présents pour effectuer une attaque intérieure dans un feu de structure. C'est une exigence de santé et sécurité qui fait consensus et qui est inscrite également dans la norme NFPA 1500 de même qu'adoptée par la CSST au Québec. Les normes NFPA et «*les Orientations*» font également référence à la notion de force de frappe, qui représente le nombre de pompiers nécessaire pour conduire une attaque intérieure de base. Dans les deux cas, les exigences pour la force de frappe sont basées sur un feu à l'intérieur d'une petite habitation résidentielle.

Il existe d'autres similitudes entre «*les Orientations*» et la NFPA 1710, cependant, les recommandations ne sont pas les mêmes. Une comparaison directe indique que les objectifs du temps de réponse sont similaires, toutefois, les normes NFPA commandent plus de pompiers pour un incendie dans un immeuble unifamilial (bâtiment constituant un risque faible).

- Le NFPA 1710 et «*les Orientations*» requièrent qu’au moins quatre pompiers soient arrivés sur les lieux d’un incendie dans une structure avant qu’une attaque intérieure soit initiée.
- Le NFPA 1710 requiert que la première unité arrivant sur la scène d’un feu de structure, doit l’être en moins de cinq minutes du temps de répartition, incluant une minute de temps de préparation et quatre minutes de temps de trajet. «*les Orientations*» considèrent le délai de moins de 5 minutes comme "*délai favorisant l'efficacité de l'intervention*".
- Le NFPA 1710 requiert un minimum de 14 pompiers pour fournir une attaque initiale normalisée dans un édifice unifamilial. «*Les Orientations*» requièrent 10 pompiers pour fournir une force de frappe dans un risque faible.
- Le NFPA 1710 requiert que toute la force de frappe doit être arrivée au complet dans les 9 minutes suivantes après la répartition. «*Les Orientations*» disent que jusqu’à 10 minutes de temps de réponse pour la force de frappe est ***un délai favorisant l'efficacité de l'intervention***.

Dans les deux cas, les besoins minimaux pour la force de frappe sont basé pour une intervention dans un risque faible. Il est important de noter que le bâtiment typique mentionné dans le NFPA 1710 est limité à une résidence unifamiliale d’un étage et sans sous-sol. Un bâtiment à risque faible, tel que décrit dans «*les Orientations*», peut être d'un ou deux étages, avec sous-sol, et peut inclure un ou deux logements. Un bâtiment à risque faible dans «*les Orientations*» peut être en réalité le double en superficie que le modèle utilisé dans les normes NFPA.

Il y a une raison pourquoi la norme NFPA 1710 inclut des exigences obligatoires seulement pour un édifice unifamilial. Plus de dix ans de discussions et de débats ont été nécessaires pour développer la première édition de cette norme et l’objectif a été limité afin d’obtenir le consensus requis. Cela va prendre plusieurs autres années pour développer les normes pour les risques plus élevés. Les normes NFPA disent que plus de pompiers et plus de véhicules sont nécessaires pour des occupations à risques plus élevés, mais ne donne pas de nombre spécifique. Elles ont laissé aux utilisateurs des normes le soin de déterminer les besoins appropriés pour les risques plus élevés. En tenant compte que «*les Orientations*» semblent s’être modelées auprès des standards de la NFPA, il semble raisonnable que les mêmes applications seraient de mise.

Il y a beaucoup de parallèles entre «*les Orientations*» et la norme NFPA 1710; toutefois ils ne sont pas identiques. La norme NFPA 1710 fixe comme objectif un temps de réponse maximum de 5 minutes pour le premier véhicule et un maximum de 9 minutes pour la force de frappe. Le document «*les Orientations*» fait référence à des objectifs de temps utilisant une terminologie ouverte à l’interprétation. Le tableau (tableau 5) qui fait référence à une équipe de 4 pompiers pour commencer une attaque initiale indique que moins de 5 minutes est «***un délai favorisant l'efficacité de l'intervention***.» Le même

tableau indique qu'entre 5 et 10 minutes serait **«un délai compatible avec une intervention efficace.»**

Le tableau (tableau 4) qui réfère à la force de frappe indique que **«moins de 5 minutes»** et **«entre 5 et 10 minutes»** serait dans les deux cas **«un délai favorisant l'efficacité de l'intervention.»** Le même tableau indique qu'entre 10 et 15 minutes serait un **«délai compatible avec une intervention efficace.»**

L'utilisation du terme **compatible** est trompeuse dans les deux cas. Un temps de réponse de plus de 5 minutes pour le premier véhicule, ou 10 minutes pour la force de frappe, ne rencontre pas les normes reconnues pour la protection incendie en région urbaine.

La terminologie utilisée dans *«les Orientations»* n'explique pas adéquatement la différence entre **«un délai favorisant l'efficacité de l'intervention»** et un **«délai compatible avec une intervention efficace»**. La capacité pour les pompiers de sauver des vies lors d'un incendie est directement reliée au temps de réponse. Si la première unité qui peut faire une attaque intérieure n'arrive pas en 5 minutes, le potentiel pour protéger la vie et les biens est grandement réduit. L'opportunité pour contrôler un incendie avec succès est également très limitée si l'attaque intérieure initiale a un délai de plus de 5 minutes et si la force de frappe n'arrive pas en dedans de 10 minutes.

Un plan de couverture qui alloue jusqu'à 10 minutes pour la première unité ne fournira pas le niveau de service que le citoyen est en droit de s'attendre de recevoir en zone urbaine. Les temps de réponse qui sont décrits comme **«compatible»** pourraient être des attentes raisonnables dans les secteurs ruraux ou dans les périmètres de villes où la densité de la population est très basse. Dans ce dernier cas, les citoyens devraient comprendre que les pompiers vont prendre plus de temps pour répondre et que leur efficacité sera limitée.

L'objectif de 5 minutes pour un temps de réponse initial est encore plus crucial quand le service d'incendie offre le service de premiers répondants aux urgences médicales. Une intervention rapide est critique pour sauver la vie d'une personne en arrêt cardiaque ou respiratoire. Le 5 minutes est considéré comme la limite extrême pour sauver des vies lors de situations médicales critiques. À travers l'Amérique du Nord, de nos jours, la grande majorité des services d'incendie offre ce service à la communauté. Malheureusement, au Québec, la majorité des services d'incendie ne sont pas encore équipés et formés pour répondre aux urgences médicales.

J. Gordon Routley, ing.
MIFireE