



# PRATIQUES EXEMPLAIRES

Un plan local complet

*Par Paul Kovacs and Esther Lambert*

Source: Ville de Nelson

L'augmentation des pertes et des dommages causés par les incendies de forêt auxquels sont confrontées les collectivités canadiennes situées en milieu périurbain préoccupe grandement les propriétaires, les services d'incendie, les planificateurs gouvernementaux, les associations communautaires, autre personnel d'intervention en cas de catastrophe, les assureurs et les autres intervenants. La croissance de la valeur des biens situés dans les zones à risque et les changements climatiques sont des facteurs qui contribuent à l'augmentation du risque de pertes dues à ce danger au Canada. Certaines collectivités, heureusement, ont fait preuve d'une grande créativité, d'une grande prévoyance et d'un grand engagement pour réduire leur risque d'incendie de forêt en tirant parti de leurs forces et en formant des alliances avec des acteurs internes et externes pour renforcer leurs capacités. Les incendies de forêt comme ceux qu'ont connus l'Okanagan Mountain Park (2003), Slave Lake (2011), Fort McMurray (2016) et les récents incendies de forêt dévastateurs en Colombie-Britannique confirment la nécessité d'un leadership local fort pour réduire le risque d'incendie de forêt pour les communautés situées en milieu périurbain. Les études de cas présentées dans cette publication témoignent des progrès réalisés par certaines communautés pour réduire le risque d'incendie de forêt.

## **LEADERSHIP LOCAL**

Les pratiques exemplaires pour réduire le risque communautaire de dommages causés par les incendies de forêt doivent commencer par un engagement des dirigeants locaux à s'appropriier le risque et à le traiter. L'action soutenue et audacieuse requise dans la plupart des communautés nécessite des dirigeants locaux qui choisissent d'assumer la responsabilité de la gestion du risque. La persévérance aboutira à une réduction significative du risque, mais l'expérience montre que les progrès prendront du temps et que de nombreux défis se présenteront au cours du voyage.

Des progrès significatifs nécessitent une collaboration. Les organismes provinciaux et territoriaux de lutte contre les incendies et Parcs Canada sont responsables de la gestion des incendies sur les terres publiques, qui représentent la grande majorité des forêts du Canada. Les propriétaires privés sont responsables de la plupart des terres et des structures de la collectivité. Un plan communautaire efficace de protection contre les incendies de forêt exige la collaboration et la participation active des services d'incendie, des propriétaires fonciers et des autres intervenants. La protection communautaire contre les incendies est une responsabilité partagée, et sa mise en œuvre est plus efficace lorsqu'il existe un leadership local fort.

## **LES SEPT DISCIPLINES D'INTELLI-FEU**

L'étalon de référence pour aborder la réduction des risques d'incendie de forêt est défini dans les sept disciplines établies par Intelli-feu Canada. Ce cadre fournit une approche globale pour comprendre et aborder le risque de perte par incendie de forêt. L'approche a été conçue au Canada pour mieux aborder le risque d'incendie

de forêt dans ce pays et peut être adaptée aux besoins spécifiques de chaque communauté.

Les sept disciplines d'Intelli-feu sont :

**Éducation** – Habilités les communautés à passer à l'action en les sensibilisant davantage aux risques liés aux incendies de forêt et en leur faisant connaître des pratiques éprouvées de réduction des risques.

**Gestion de la végétation** – Il est essentiel de limiter les combustibles qui peuvent permettre au feu de pénétrer ou de se propager dans la communauté lorsque des braises brûlantes sont soufflées depuis la forêt.

**Législation and planification** – La planification du développement, les exigences en matière de construction et les pratiques d'application établies par la collectivité peuvent réduire considérablement le risque de perte.

**Considérations relatives au développement** – La conception de nouvelles structures et la rénovation de bâtiments existants offrent à la communauté la possibilité de renforcer sa résistance aux incendies de forêt.

**Coopération entre les organismes** – Les services locaux de lutte contre les incendies doivent s'associer aux organismes provinciaux et au soutien apporté par les communautés voisines.

**Formation polyvalente** – Les incendies de forêt en milieu périurbain nécessitent l'intervention de pompiers spécialisés dans les incendies de forêt et de structures, deux disciplines qui travaillent mieux ensemble lorsqu'elles bénéficient d'une formation polyvalente.

**Planification des urgences** – Les incendies, en particulier les grands incendies, peuvent être complexes et nécessitent une intervention des services d'incendie en collaboration avec d'autres professionnels de la gestion des urgences.

## **PLAN COMMUNAUTAIRE DE PROTECTION CONTRE LES INCENDIES DE FORÊT**

Les mesures visant à réduire le risque de perte devraient commencer par une évaluation formelle du risque d'incendie de forêt dans la collectivité, qui est généralement menée par un conseiller indépendant et constitue un engagement de grande envergure. Idéalement, l'évaluation débouche sur une proposition de plan de protection communautaire contre les incendies de forêt conçu pour répondre aux sept disciplines définies par Intelli-feu Canada. Le modèle de plan de protection publié par la province de la Colombie-Britannique comprend six éléments essentiels :

**Description de la zone locale** – Définir clairement la zone évaluée, examiner les impacts passés des incendies et identifier les liens entre le plan et les autres plans et politiques communautaires.

**Valeurs à risque** – Identification de la population à risque, évaluation des infrastructures critiques, examen des caractéristiques du parc immobilier et vulnérabilité des principaux employeurs.

**Menace et risque d'incendie de forêt** – Analyse de la menace d'incendie, examen de l'historique des incendies et vérification du type de combustible et de la topographie, y compris la prise en compte du changement climatique.

**Gestion des risques et facteurs d'atténuation** – Options pour appliquer les disciplines Intelli-feu afin de gérer le combustible disponible dans ou à proximité de la communauté et de faire participer le public.

**Ressources d'intervention en cas d'incendie de forêt** – Une évaluation détaillée de la capacité à gérer le risque d'incendie dans la communauté, à évacuer les personnes à risque et à protéger les structures.

**Recommandations** – Les plans définissent des actions spécifiques recommandées qui devraient être mises en œuvre par la communauté et les autres parties prenantes sur plusieurs années.

Un plan communautaire de protection présente une compréhension détaillée du risque et fournit des recommandations spécifiques pour des actions de réduction du risque d'incendie de forêt conçues pour les besoins uniques de la communauté. Le plan fournit la base d'un leadership local fort grâce à sa description du risque et à l'identification de solutions qui ont fait leurs preuves pour réduire le risque. Le plan fournit également une plateforme pour l'engagement communautaire. Les actions de réduction des risques menées par de nombreuses parties prenantes s'unissent dans une stratégie commune pour mieux protéger la communauté.

## **PRIORITÉS D'ACTION**

L'Institut de prévention des sinistres catastrophiques, le gouvernement du Canada et certains gouvernements provinciaux et locaux appuient le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, qui stipule qu'une réduction significative des risques de catastrophe est possible en se concentrant sur quatre questions prioritaires. L'Institut met l'accent sur les quatre priorités suivantes :

- *Reconstruire mieux dans le rétablissement*
- *Mieux comprendre les risques de catastrophe*
- *Renforcer la gouvernance des risques de catastrophe*
- *Investir dans la réduction des risques de catastrophe*

Les sept disciplines d'Intelli-feu et les six éléments d'un plan communautaire de protection contre les incendies de forêt sont conformes, à notre avis, au Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe. Le plan de protection fournit une évaluation rigoureuse du risque dans la communauté et des options de réduction du risque, les deux éléments essentiels à la compréhension du risque. Une meilleure gouvernance des risques implique l'établissement de collaborations avec une délimitation claire des responsabilités et l'élimination des lacunes, éléments essentiels des disciplines Intelli-feu et du processus d'élaboration d'un plan communautaire de protection. En outre, Intelli-feu et les plans de protection sont axés sur la promotion d'actions de réduction des risques, ce qui est conforme à la priorité de Sendai d'investir dans la réduction des risques de catastrophe.

Les plans Intelli-feu et les plans communautaires de protection ont été utilisés pour soutenir le renforcement de la résilience aux incendies de forêt dans le cadre du rétablissement après des pertes à Kelowna, Slave Lake et Fort McMurray, mais il est possible de faire plus. L'expérience des États-Unis et du Japon montre qu'il est possible d'accroître la résilience à la suite de sinistres majeurs, ce qui exige un engagement envers la planification du rétablissement avant la catastrophe, un concept qui fait son apparition au Canada. Les plans communautaires de protection contre les incendies de forêt contiennent de nombreux éléments nécessaires pour qu'une collectivité puisse élaborer un plan de rétablissement avant une catastrophe.

## **PARTICIPATION DES PROPRIÉTAIRES**

Un élément essentiel de la protection de la communauté contre les incendies de forêt est la participation active des propriétaires aux activités de réduction des risques. Si certains propriétaires ne participent pas, le feu peut pénétrer dans la communauté et se propager pour nuire à d'autres. Après de nombreuses années d'expérience, il est toujours difficile d'obtenir une participation généralisée des propriétaires.

La plupart des programmes sont axés, comme le prévoit le programme Intelli-feu, sur la gestion de la végétation et les problèmes structurels. L'éducation, la sensibilisation et l'information du public visent à responsabiliser les propriétaires. Ces programmes permettent d'atteindre certains propriétaires et de réduire les risques pour la collectivité. Cependant, l'expérience au Canada, aux États-Unis et ailleurs montre que la plupart des propriétaires ne participent pas. Les programmes de sensibilisation constituent un pas en avant, mais le temps démontrera que des mesures supplémentaires seront probablement nécessaires.

Plusieurs communautés, dont Logan Lake et Canmore, proposent une évaluation Intelli-feu gratuite des résidences. Les propriétaires sont informés des risques de dommages à leur propriété et des mesures qu'ils peuvent prendre pour réduire ces risques. Cette pratique est encouragée pour toutes les communautés. Les propriétaires prêts à demander une évaluation sont aussi motivés à prendre des

mesures pour réduire les risques s'ils sont informés. Cependant, de nombreux propriétaires ne demandent pas d'évaluation et des mesures supplémentaires sont généralement nécessaires.

De nombreuses collectivités canadiennes ont adopté des réglementations locales pour les nouvelles constructions dans les zones à haut risque, notamment en ce qui concerne la végétation et les structures. Plusieurs collectivités signalent que ces exigences de sécurité ont généralement été bien accueillies par les constructeurs et les nouveaux résidents. Des codes de construction nationaux et provinciaux relatifs aux incendies de forêt permettraient d'accélérer ces progrès. Cependant, ces améliorations ne s'appliquent souvent qu'aux nouvelles constructions.

Swan Hills a probablement été la première collectivité au Canada à adopter des exigences locales en matière de sécurité contre les incendies de forêt pour la végétation et les structures qui s'appliquent aux propriétés nouvelles et existantes. Canmore a fait remarquer que les efforts de sensibilisation du public aident à relever les défis liés à l'application des mesures de sécurité contre les incendies de forêt pour les maisons existantes. D'autres collectivités devraient envisager des exigences de sécurité contre les incendies de forêt qui s'appliquent aux propriétés et aux structures existantes.

Les communautés qui choisissent d'exiger que les maisons maintiennent une zone de protection autour d'elles et installent des toitures résistantes au feu et d'autres mesures de sécurité structurelle obtiendraient également un soutien accru de la plupart des compagnies d'assurance. Si une maison assurée est détruite par un incendie de forêt, elle sera généralement reconstruite de façon similaire à ce qu'elle était auparavant, à moins que la province ou la collectivité n'exige des caractéristiques supplémentaires qui n'étaient pas présentes auparavant. Par exemple, si une maison avec un toit en bardeaux de bois non traités est détruite par un incendie, elle sera remplacée par une maison avec un toit résistant au feu si cela est exigé par la réglementation provinciale ou locale. Les maisons seraient mieux reconstruites après un incendie si ces exigences étaient incluses dans les règlements avant l'incendie.

## **LA GESTION DU RISQUE**

Les incendies de forêt sont l'un des nombreux risques auxquels les communautés sont confrontées. Idéalement, ce risque devrait être évalué et traité comme les autres risques. Quatre éléments essentiels à mettre en œuvre devraient être inclus dans une stratégie globale visant à créer une communauté résiliente aux dommages causés par les incendies de forêt :

- *Déterminer le risque de perte acceptable*
- *Évaluer le risque de perte et de dommage*
- *Investir dans la réduction des risques*
- *Planifier le rétablissement et la reconstruction*

## **Déterminer le risque de perte acceptable**

Le risque de pertes dues aux incendies de forêt peut être réduit, mais pas éliminé, de sorte que les dirigeants communautaires doivent déterminer le niveau de protection acceptable. Par exemple, l'énoncé de tolérance au risque du District de Vancouver-Nord est axé sur le risque maximal acceptable de décès dus à une catastrophe, tandis que les énoncés de tolérance au risque d'inondation établis par les gouvernements provinciaux sont axés sur la probabilité de perte. Dans le secteur privé, les déclarations d'appétit et de tolérance au risque portent souvent sur la valeur monétaire maximale des pertes acceptables. Les efforts locaux pour promouvoir les investissements dans la réduction des risques pourraient inclure une exigence selon laquelle chaque proposition doit inclure une évaluation du coût et des avantages prévus, en espérant que les avantages dépasseront le coût.

## **Évaluer le risque de pertes et de dommage**

Une évaluation communautaire des incendies de forêt constitue une base essentielle pour l'action. Elle évalue le risque d'incendie dans la communauté et recommande des solutions précises de réduction des risques. Les plans exhaustifs peuvent inclure des estimations des pertes attendues si aucune mesure n'est prise et prévoir des pertes réduites si des mesures de réduction des risques sont mises en œuvre. Les dirigeants locaux peuvent comparer ces informations aux connaissances disponibles sur les autres risques auxquels la communauté est confrontée, afin d'étayer les décisions concernant l'importance relative des actions visant à réduire le risque de dommages causés par le feu. Les outils de gestion des risques peuvent être puissants pour aider les décideurs.

## **Investir dans la réduction des risques**

Les avantages pour la communauté commencent immédiatement lorsque les investissements dans la réduction des risques sont mis en œuvre. La réduction du combustible est nécessaire dans la communauté et à proximité de la communauté, sur les terres communautaires, les terres publiques et les propriétés privées. Les structures doivent être résistantes au feu. Une large participation de la communauté est nécessaire pour que ces mesures soient les plus efficaces. La mise en œuvre d'un plan communautaire de protection basé sur les sept disciplines d'Intelli-feu réduira les risques d'incendie.

## **Planifier le rétablissement et la reconstruction**

L'une des meilleures occasions de promouvoir la résilience des communautés est pendant la reconstruction qui suit un incendie de forêt. Le soutien public aux investissements dans la réduction des risques est très élevé dans la période de 12 à 18 mois suivant une catastrophe. La mise en œuvre d'importantes initiatives de résilience peu de temps après un événement nécessite une planification qui a lieu avant la catastrophe. Un plan communautaire de protection contre les risques d'incendie de forêt peut être adapté pour former un plan de rétablissement qui inclut une vision pour mieux reconstruire. Par exemple, le coût du déplacement d'une infrastructure critique hors de la zone de danger peut être élevé par rapport aux

bénéfices attendus lorsque l'installation est en fonctionnement, mais si l'installation est détruite par un incendie, le coût supplémentaire de la relocalisation peut devenir insignifiant lorsqu'il faut trouver des fonds pour la reconstruction. L'élément important de la planification du rétablissement est d'anticiper et d'évaluer les options de reconstruction, options qui peuvent ne pas être disponibles avant que la catastrophe ne survienne.

## **PRATIQUES EXEMPLAIRES**

Des solutions éprouvées réduiront le risque de pertes et de dommages pour les communautés situées en milieu périurbain. Des dirigeants locaux engagés et désireux de s'appropriier le problème peuvent mettre en œuvre des mesures efficaces pour réduire les risques. Les 20 communautés identifiées dans ce rapport démontrent les progrès possibles. Une action soutenue et audacieuse permettra d'éviter des pertes et des dommages et de mieux préparer les collectivités aux incendies de forêt. Le programme national du Canada – Intelli-feu – peut aider à guider les collectivités. Il reste beaucoup de travail à faire, mais la voie à suivre est connue, et plusieurs collectivités vont de l'avant. L'Institut de prévention des sinistres catastrophiques rend hommage aux gouvernements locaux qui ouvrent la voie.