

Chapitre 4

Section 4.04

Gestion des incendies de forêt

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.04 du *Rapport annuel 2006*

Contexte

Les principales responsabilités du Programme de sécurité publique et d'intervention en cas d'urgence du ministère des Richesses naturelles (le « Ministère ») sont de détecter et de supprimer les incendies de forêt sur 90 millions d'hectares de terres de la Couronne en Ontario ainsi que de gérer une flotte aérienne servant à la lutte contre les incendies de forêt, à la gestion des ressources naturelles et au transport de voyageurs pour l'ensemble de la fonction publique.

Le nombre et l'intensité des incendies de forêt fluctuent parfois sensiblement d'une année à l'autre, et la plupart des coûts du Programme sont donc variables. Ils sont principalement constitués de la rémunération du personnel contractuel et d'autres dépenses en faveur de la lutte contre les incendies de forêt. Au cours de l'exercice 2007-2008, ils se sont chiffrés à 95,1 millions de dollars (66,8 millions en 2005-2006). La part restante de 2007-2008 représentait des coûts fixes relatifs au personnel à plein temps et des dépenses d'infrastructure et s'est élevée à 39,9 millions de dollars (36,6 millions en 2005-2006). Les dépenses du Programme de 2007-2008 ont donc

totalisé 135 millions de dollars (103,4 millions en 2005-2006).

Le Ministère est également responsable de la gestion des obligations provinciales ayant trait à six autres types de risques : inondations; sécheresses et bas niveaux d'eau; bris de barrage; érosion; instabilité du sol et du substratum; situations d'urgence liées à la production ou au stockage de pétrole brut et de gaz naturel ainsi qu'aux gisements salifères.

Il est ressorti de notre vérification de 2006 que, une fois les incendies de forêt détectés, le Ministère réussissait bien à les supprimer. Cependant, il ne disposait pas de mesures d'évaluation de l'efficacité de ses procédures de détection et, par conséquent, il ne pouvait faire la preuve que son rendement en matière de détection était adéquat. En outre, bien que le Ministère ait mis en œuvre un certain nombre d'initiatives valables de prévention des incendies de forêt, une stratégie globale de prévention pourrait l'aider à concentrer ses efforts dans ce secteur. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Le Ministère a déclaré que, au cours des cinq dernières années, une fois qu'un incendie était détecté, il réussissait dans 96 % des cas à le supprimer avant midi le lendemain ou à le circonscrire. Cependant, lorsque les incendies n'étaient pas détectés assez tôt, les coûts de

suppression restaient importants. Nous avons remarqué que deux autres administrations canadiennes détectaient rapidement les deux tiers des incendies en utilisant des méthodes préventives, alors que l'Ontario en détectait seulement le tiers grâce à ses efforts proactifs.

- En 2005, une région a connu un nombre important d'incendies causés par l'exploitation de chemins de fer, et le personnel régional a directement observé que les travailleurs des chemins de fer ne se conformaient pas aux pratiques de prévention obligatoires. L'entreprise en cause avait provoqué 36 incendies dans l'année civile 2005, dont la suppression avait occasionné des frais de plus de 1 million de dollars au Ministère.
- En 1999, le Ministère s'était basé sur un exercice novateur de modélisation par simulation pour mettre en œuvre un programme visant à réduire les coûts de la lutte contre les incendies, grâce à une meilleure utilisation de ses ressources et à l'optimisation du nombre de pompiers saisonniers et d'hélicoptères loués. Il estime que le programme a permis de réaliser des économies supérieures à 23 millions de dollars jusqu'à la saison de lutte 2005. Des experts-conseils de l'extérieur ont récemment conclu que la flotte aérienne du Ministère était bien adaptée à ses besoins et ont recommandé que le gouvernement conserve l'actuel modèle de prestation de services aériens.
- Le Ministère a négocié un prix avantageux du carburant d'aviation auprès de deux fournisseurs qui possèdent des points de vente à divers endroits de la province. Nous avons toutefois constaté qu'il avait souvent payé un prix supérieur au prix négocié, et qu'il ne pouvait vérifier si les 4,7 millions de dollars effectivement versés au cours de l'exercice 2005-2006 avaient été facturés dans les règles.

- Le Ministère s'est vu confier une nouvelle responsabilité, à savoir élaborer un plan de gestion des situations d'urgence relatives à un certain nombre de risques, dont ceux que posent les bris de barrage et les puits de pétrole et de gaz naturel abandonnés. Il avait constaté que plus de 300 barrages présentaient un risque élevé et pouvaient causer des dommages importants en cas de bris. Il avait également estimé à 50 000 le nombre maximal de puits de gaz naturel et de pétrole brut abandonnés dans la province, lesquels, dans bien des cas, présentaient un éventail de risques, notamment accumulation de gaz explosifs et contamination des eaux souterraines. Les mesures à prendre face à ces menaces étaient en voie d'élaboration, mais une planification plus détaillée était requise.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures pour répondre à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Le Ministère nous a informés qu'il avait entrepris la mise en œuvre de la plupart de nos recommandations et qu'il avait marqué d'importants progrès dans plusieurs cas. Par exemple, il s'est doté d'un nouveau processus d'évaluation de la détection de l'incendie et de méthodes améliorées d'enquête sur les incendies et de formation. Toutefois, il lui reste fort à faire pour donner suite à certaines autres recommandations, notamment instaurer une stratégie de prévention des incendies de forêt et de vérification de la conformité et effectuer un suivi des coûts de l'entretien des aéronefs particuliers.

Les mesures prises pour donner suite à chacune des recommandations sont décrites ci-après.

GESTION DES INCENDIES DE FORÊT

Prévision et détection des incendies de forêt

Recommandation 1

Afin de réduire le coût de suppression des incendies et d'atteindre ses objectifs en matière de prévention des blessures corporelles, des pertes économiques et des perturbations sociales, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *évaluer de façon formelle ses résultats en matière de prévision des incendies pour peaufiner son modèle prédictif et déterminer les domaines où des améliorations peuvent être apportées;*
- *envisager l'adoption de normes concernant la détection des incendies de forêt et d'objectifs de rendement;*
- *analyser les raisons expliquant toute tendance relative à ses capacités en matière de détection des incendies;*
- *produire des rapports sur les résultats obtenus quant à la prévision et à la détection des incendies de forêt.*

État actuel

Le Ministère nous a appris qu'un nouveau processus d'évaluation de la prévision des incendies avait été mis en œuvre pendant la saison des incendies 2008. Des prévisions sont formulées quotidiennement, et le nombre d'incendies prévus et réels de chaque période de cinq jours est consigné et comparé chaque jour aux données antérieures au Centre ministériel des opérations d'urgence. Un rapport de fin de saison qui décrit sommairement la précision de la prévision des incendies est en cours de rédaction.

En mars 2008, un projet de recherche du Ministère a débouché sur un nouveau modèle d'établissement d'objectifs de détection des feux de végétation. Les données recueillies en 2008 serviront à évaluer et à perfectionner le modèle.

Le Ministère a fait savoir qu'il ferait rapport des tendances de la capacité de détection des incendies au terme de l'évaluation des normes et du rendement de la détection des incendies.

Intervention en cas d'incendie de forêt

Recommandation 2

Afin d'améliorer l'information disponible concernant l'intervention en cas d'incendie et la suppression des incendies et de renforcer par le fait même ses capacités dans ces domaines, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *surveiller les rapports d'évaluation des incendies afin de s'assurer qu'ils sont dûment remplis lorsqu'on en a besoin et que tous les renseignements requis y sont consignés;*
- *mettre au point une méthode permettant d'obtenir et de résumer l'information pertinente provenant des rapports d'évaluation des incendies, et mettre à jour les lignes directrices de façon à pouvoir produire des rapports valables sur les mesures concernant l'action soutenue et les temps de réponse.*

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a signalé que des procédures de rédaction de rapports d'évaluation des incendies avaient été ajoutées aux lignes directrices de l'Équipe de gestion des situations d'urgence. Les lignes directrices précisent quand il faut produire un rapport, par exemple lorsqu'un incendie se déclare dans des circonstances exceptionnelles ou provoque des dommages graves. Nous avons appris que 28 rapports avaient été produits en 2007, et le Ministère a signalé des améliorations manifestes dans la collecte de renseignements sur l'intervention, le coût de la lutte et les conséquences des incendies.

En ce qui a trait à l'extraction et au résumé des renseignements pertinents des rapports d'évaluation des incendies, le Ministère a annoncé que ces derniers étaient établis de façon électronique et qu'ils seraient accessibles sous peu sur un nouveau site intranet. Ainsi, les employés pourront les communiquer entre eux.

Mesures du rendement concernant les aires forestières brûlées

Recommandation 3

Pour faciliter l'atteinte de ses objectifs concernant la protection des approvisionnements en bois ayant une valeur importante et l'utilisation des effets bénéfiques des incendies aux fins de la gestion des ressources, le ministère des Richesses naturelles doit :

- élaborer des processus visant à déterminer les régions où les incendies s'avèrent nécessaires pour réduire les risques et renouveler les écosystèmes;
- produire les plans relatifs à la gestion des incendies requis pour les huit parcs qui ne sont pas dotés de tels plans.

État actuel

Le Ministère nous a informés que de nouvelles lignes directrices étaient parues en mai 2006 pour aider les gestionnaires des ressources et le personnel d'intervention en cas d'incendie à décider en définitive des lieux dans lesquels il était possible d'atteindre des objectifs de réduction des dangers d'incendie ou des objectifs environnementaux grâce à des incendies dirigés.

Nous avons appris que le Ministère avait suspendu le recours au brûlage dirigé comme moyen de promouvoir le renouvellement d'écosystèmes. La décision a été prise à la suite d'une situation qui a eu lieu en mai 2007, auquel moment le personnel du Programme n'a pu circonscrire un incendie dirigé dans l'aire prévue, et il s'en est suivi la perturbation inopinée des entreprises et de la population locales. Le Ministère nous a confié qu'il avait établi une nouvelle politique visant à garantir sa capacité de circonscrire le brûlage dirigé à l'avenir et qu'il mettait en œuvre des recommandations issues d'un examen effectué à l'échelon provincial par son personnel par suite de l'affaire décrite ci-dessus.

Le Ministère nous a avisés que des lignes directrices seraient établies et qu'un manuel de planification serait rédigé en 2008 en vue de la gestion des incendies dans les parcs provinciaux et les aires de conservation. De plus, il collaborait avec le personnel de Parcs Ontario pour classer par degré de

priorité les besoins et les activités de planification de la gestion des incendies dans les parcs. Depuis juin 2008, nous a-t-on dit, un plan de gestion des incendies était en train d'être reformulé, et l'élaboration de plans destinés à quatre autres parcs était amorcée. Par contre, aucun échéancier n'avait encore été établi en vue de mener à bien les plans de gestion des incendies des autres parcs.

Enquêtes et examens portant sur les incendies

Recommandation 4

Pour améliorer ses techniques d'enquête sur les incendies, être mieux en mesure de déterminer les causes récurrentes d'incendie, parfaire ses efforts de lutte contre les incendies de forêt et produire un effet de dissuasion, le ministère des Richesses naturelles doit :

- prendre des mesures pour combler toute lacune en matière de formation, de documentation ou de rassemblement de preuves, relevée dans le processus d'enquête sur les incendies;
- définir clairement les critères servant à déterminer les situations pour lesquelles il est nécessaire de procéder à un examen à l'échelon provincial, et élaborer des lignes directrices relatives à la présentation et au contenu des examens sur les incendies produits tant à l'échelon provincial qu'à l'échelon régional.

État actuel

Le Ministère nous a dit avoir pris plusieurs mesures, dont les suivantes, pour améliorer la formation, la documentation et le rassemblement de preuves dans le domaine des enquêtes sur les incendies :

- Les enquêteurs experts communiquent de l'information actuelle par voie électronique, et les renseignements et les formulaires servant aux enquêtes ont été mis à jour sur le site intranet du Ministère.
- La formation aux enquêtes sur les incendies a été actualisée à l'intention des chefs d'équipe, 35 candidats ont assisté à un cours de 5 jours sur les enquêtes approfondies sur les incendies en avril 2008, et un atelier annuel de

recyclage d'un jour était en préparation en vue d'assurer l'actualité des compétences d'enquête des commandants du lieu de l'incident chargés de l'intervention initiale.

Selon le Ministère, la politique régissant l'obligation de procéder à l'examen d'un incendie a été révisée en octobre 2007. La politique actualisée exige l'examen de tous les incendies qui ont donné lieu à l'intervention du Ministère, et les caractéristiques de l'incendie déterminent le niveau de l'examen. Par exemple, les incendies graves qui sont réputés controversés, qui ont causé des dommages importants ou dont la maîtrise a entraîné un coût élevé doivent faire l'objet d'un « examen à l'échelon provincial ». Nous avons été informés que le brûlage dirigé susmentionné, qui avait eu lieu en mai 2007 et que le personnel du Programme n'avait pu circonscrire dans l'aire prévue, a été soumis à un examen à l'échelon provincial aux termes de la nouvelle politique.

Prévention des incendies de forêt

Recommandation 5

Pour aider à prévenir les incendies de forêt et veiller à ce que des mesures appropriées soient prises lorsque des incendies sont le fait d'une négligence humaine ou de récidivistes, le ministère des Richesses naturelles doit mettre en œuvre une stratégie globale de prévention des incendies de forêt comprenant :

- *une stratégie particulière de prévention et de vérification de la conformité pour chacun des principaux types d'incendies de forêt causés par l'activité humaine;*
- *une estimation des coûts et des avantages potentiels des initiatives proposées pour chaque type d'incendie causé par l'activité humaine, ainsi que des objectifs de rendement pour chacune des initiatives;*
- *des mécanismes pour rendre compte de l'atteinte des résultats.*

État actuel

En mars 2008, le Ministère a produit un rapport de recherche préliminaire sur les causes et la fréquence des incendies qui sont le fait de l'action humaine. Toutefois, nous avons compris qu'il poursuivait l'étude de la question et n'avait pas encore arrêté de nouvelles stratégies de prévention et de conformité. Nous avons également été avisés que, tant qu'une nouvelle stratégie n'aura pas été adoptée, les stratégies provinciales et régionales actuelles de vérification de la conformité serviraient de fondement aux initiatives de prévention, par exemple les programmes d'éducation et de sensibilisation.

Formation et sécurité des pompiers

Recommandation 6

Pour améliorer la formation de ses pompiers et élaborer davantage les initiatives et les rapports concernant la sécurité de ses travailleurs, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *accroître l'utilité de ses rapports en matière de sécurité en analysant les tendances relatives aux blessures subies par les pompiers par rapport au nombre et à la gravité des incendies de forêt et au nombre de jours travaillés par les pompiers;*
- *répondre au besoin établi de se doter d'une méthodologie d'évaluation afin d'améliorer l'efficacité de ses cours de formation à l'intention des pompiers.*

État actuel

Le Ministère nous a avisés qu'il avait amélioré son rapport annuel sur la sécurité de la gestion des incendies de forêt en 2007 par l'ajout de données sur les heures de travail perdues pour cause de blessure, la gravité des blessures et leur fréquence. Le rapport englobe les données sur la sécurité des huit années précédentes. Le Ministère a ajouté avoir recueilli des statistiques sur les heures de travail perdues pour cause de blessure auprès d'autres provinces et territoires. Toutefois, il lui est difficile d'effectuer des comparaisons valables à cause

des différentes techniques de collecte utilisées. Le groupe de travail sur la sécurité du Ministère a recommandé que l'association représentant les administrations canadiennes de la lutte contre l'incendie se penche sur la praticabilité d'une méthode commune de collecte et de déclaration des données sur les blessures qui entraînent des absences.

Le Ministère nous a appris qu'un nouveau modèle d'évaluation servant à la planification, à l'élaboration et à la présentation de formation et de tests à l'intention des pompiers avait été conçu et était appliqué au programme de formation de 2008.

Coûts, revenus et inventaire relatifs à la gestion des incendies

Recommandation 7

Pour faire en sorte que la gestion des incendies de forêt s'effectue de la manière la plus économique possible, le ministère des Richesses naturelles doit :

- examiner les coûts et les avantages associés au fait de poursuivre officiellement son programme de gestion des coûts et de rendre compte annuellement des résultats obtenus concernant toute initiative de réduction des coûts;
- raccourcir l'échéance pour ce qui est de facturer les coûts de suppression d'incendie et évaluer le bien-fondé des mesures de rechange visant à faciliter le paiement des factures en souffrance;
- se débarrasser en temps opportun des articles désuets figurant dans l'inventaire.

État actuel

Le Ministère nous a informés que, en mars 2007, une politique avait été établie qui prorogeait officiellement le programme dit de « gestion totale des coûts ». Il a précisé que les principes et les concepts du programme s'inscrivaient dans le cadre d'une culture organisationnelle dont les tenants s'efforcent d'assurer la gestion des incendies de forêt de manière à offrir le niveau de protection décrit dans la Stratégie de gestion des incendies de forêt pour l'Ontario au coût total le moins élevé possible pour le gouvernement. Aucun rapport sur

le programme n'est prévu, mais les initiatives visant à accroître l'efficacité et à réduire les coûts doivent être déclarées dans le cadre du processus annuel de planification des activités et présentées sur une nouvelle fiche des résultats en usage à l'échelle de la Direction à laquelle le personnel aura accès en 2009.

Nos entretiens avec le Ministère ne nous ont permis de constater aucune modification importante effectuée pour améliorer la facturation et le recouvrement des coûts de la suppression des incendies.

Le Ministère nous a fait savoir qu'il avait redoublé d'effort et engagé du personnel dans le dessein de mieux gérer l'inventaire, que ce dernier était examiné régulièrement et que les articles redondants ou désuets étaient éliminés.

SERVICES D'AVIATION

Coûts des services d'aviation

Recommandation 8

Pour améliorer l'efficacité opérationnelle et offrir les services d'aviation de la manière la plus rentable possible, le ministère des Richesses naturelles doit :

- se débarrasser des aéronefs non utilisés en les vendant ou en les échangeant;
- effectuer un suivi des coûts relatifs au temps d'indisponibilité, aux activités d'entretien mécanique et aux pièces pour les aéronefs pris individuellement, afin d'aider à déterminer objectivement les besoins en matière de remplacement d'éléments de la flotte;
- mettre en place des procédures visant à garantir que le prix payé pour le carburant d'aviation correspond au prix négocié.

État actuel

Le Ministère nous a appris que ses quatre aéronefs inutilisés avaient été soit échangés, soit vendus, si bien qu'il peut affecter le produit qu'il en a tiré à la modernisation de ses autres appareils.

Le Ministère poursuivait ses recherches sur les améliorations à apporter à son système d'information afin d'être en mesure de contrôler automa-

tiquement les heures de maintenance de chaque aéronef et les coûts des pièces destinées à chacun. Nous avons été informés que, en attendant la mise à niveau, le Ministère avait adopté un processus manuel de suivi des heures consacrées par le personnel à la maintenance de chaque appareil.

Selon le Ministère, bien qu'il se soit doté de processus de vérification des factures de carburant, il avait souvent de la difficulté à connaître le détail de la facturation établie par ses principaux fournisseurs. L'un d'eux avait consenti à produire des factures détaillées, grâce auxquelles le Ministère pourrait vérifier périodiquement les prix du carburant, tandis que l'autre avait refusé d'en faire autant, mais son contrat avec le Ministère est échu depuis. À la suite d'un appel d'offres lancé en vain récemment dont l'objet était de remplacer l'ancien fournisseur, la plupart des achats de carburant ne sont plus visés par un accord sur les prix.

Inspections de sécurité et vérifications concernant les services d'aviation

Recommandation 9

Pour s'assurer que tous les exploitants d'aéronefs commerciaux satisfont et continuent de satisfaire aux exigences provinciales en matière de sécurité aérienne, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *instaurer des politiques de conservation des dossiers pour les documents relatifs aux inspections et aux vérifications des transporteurs commerciaux et à la mise à jour de l'information sur ces transporteurs;*
- *préciser les situations dans lesquelles les transporteurs commerciaux sont tenus de soumettre l'information concernant des changements importants apportés à leurs activités;*
- *envisager la mise en place d'un programme axé sur le risque d'inspections périodiques de sécurité concernant les exploitants.*

État actuel

Le Ministère a fait savoir qu'il avait élaboré une politique préliminaire, qu'il entendait mettre en

œuvre d'ici la fin de 2008, traitant de la documentation obligatoire des inspections et des vérifications d'aéronefs commerciaux et des bulletins d'information à produire. Il prévoyait informer les transporteurs admissibles de la nouvelle politique dès son parachèvement. De plus, le Ministère développait les technologies nécessaires au stockage et à la consultation en ligne des renseignements susmentionnés.

Le Ministère nous a avisés qu'il entreprendrait, d'ici la fin de l'exercice 2008-2009, la mise à l'essai d'une formule axée sur les risques visant à déterminer les transporteurs commerciaux à soumettre à une inspection de sécurité.

Gestion des situations d'urgence

Recommandation 10

Pour s'assurer qu'il remplit ses responsabilités législatives en ce qui concerne la gestion des situations d'urgence et afin de protéger les personnes, les biens et l'environnement des dangers naturels et de ceux causés par l'activité humaine qui relèvent de sa responsabilité, le ministère des Richesses naturelles doit :

- *collaborer avec Gestion des situations d'urgence Ontario pour mener à terme la planification d'urgence de niveau amélioré et approfondi;*
- *élaborer un programme complet de simulation de situations d'urgence afin d'évaluer l'efficacité de diverses composantes de ses plans d'urgence.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il était résolu à mener à bien, d'ici mars 2010, la planification « approfondie au dernier degré » de son programme de gestion des situations d'urgence. Il consulte Gestion des situations d'urgence Ontario afin de parachever le programme. Il a également établi un plan d'action quinquennal qui prévoit un exercice de simulation de situations d'urgence.