



GUIDE D'AIDE À LA DÉCISION

POUR LA MISE EN COMMUN D'ÉQUIPEMENTS,
D'INFRASTRUCTURES, DE SERVICES OU D'ACTIVITÉS
EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INCENDIE

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Ce document a été réalisé par le ministère de la Sécurité publique en collaboration avec le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/securite-incendie/publications-et-statistiques/guide-aide-decision-mise-commun.html>

© Gouvernement du Québec, ministère de la Sécurité publique, 2016

ISBN : 978-2-550-77029-9

Dépôt légal – 2016

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèques et Archives Canada

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

Table des matières

Introduction.....	5
Démarche proposée.....	6
1. Mise en place d'une structure de travail.....	6
1.1. Comité directeur	6
1.2. Comité technique	7
1.3. Planification d'une stratégie de communication	7
2. Diagnostic.....	7
3. réalisation de l'étude d'opportunité	8
3.1. Appel aux services d'un consultant.....	9
3.2. Contenu de l'étude.....	10
3.2.1. État de situation	10
3.2.1.1. Description du territoire.....	10
3.2.1.2. Description des services de sécurité incendie.....	10
3.2.1.3. Historique des incendies	11
3.2.1.4. Ententes intermunicipales.....	11
3.2.1.5. Analyse des risques	11
3.2.2. Établissement d'un ou de plusieurs scénarios	11
3.2.2.1. Possibilités de mise en commun en milieu municipal.....	12
3.2.3. Incidences selon les hypothèses de l'étude	15
3.2.3.1. Sur le plan administratif	15
3.2.3.2. Sur le plan opérationnel	15
3.2.3.3. Sur le plan financier.....	16
3.2.4. Analyse et recommandations.....	16
3.2.4.1. Analyse comparative	17
4. Choix d'un mode de fonctionnement et négociation des modalités et des conditions	17
4.1. Représentation des municipalités.....	17
4.1.1. Comité intermunicipal.....	18
4.1.2. Conseil d'administration de la régie.....	18
4.2. Élaboration d'une entente intermunicipale.....	18
4.2.1. Contenu obligatoire.....	18
4.2.1.1. Description détaillée de l'objet	19
4.2.1.2. Formule de répartition des coûts.....	19

4.2.1.3.	Durée et renouvellement	20
4.2.1.4.	Modalités de partage de l'actif et du passif	20
4.2.2.	Contenu facultatif.....	21
4.2.2.1.	Comité intermunicipal.....	21
4.2.2.2.	Païement des contributions financières.....	21
4.2.2.3.	Budget	21
4.2.2.4.	Comptabilité et états financiers	22
4.2.2.5.	Adhésion d'une autre municipalité	22
4.2.3.	En cas de désaccord sur l'application de l'entente	22
4.3.	Négociation des conditions	22
4.3.1.	Adoption de résolutions	23
Conclusion	23
Annexe 1 – Questionnaire diagnostique à l'intention du comité directeur.....		24
Annexe 2 – Questionnaire diagnostique à l'intention du comité technique		32
Annexe 3 – Conseils pour établir une stratégie de communication efficace.....		40
Annexe 4 – Modèle de résolution autorisant la conclusion d'une entente intermunicipale		45
Annexe 5 – Diagramme illustrant la démarche proposée.....		46

INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, les services de sécurité incendie municipaux sont appelés à relever des défis de taille. Diversité des risques présents sur leur territoire, complexité de plus en plus élevée des interventions, besoins grandissant au regard de la formation des pompiers, difficultés de recrutement et de rétention du personnel, surtout pour les services qui emploient des pompiers volontaires ou à temps partiel, sont quelques exemples de ces défis. Dans ce contexte, les services de sécurité incendie et les municipalités concernées n'ont d'autre choix que d'adapter leur pratique et d'organiser leur offre de service afin d'optimiser la gestion et l'utilisation des ressources humaines, financières et matérielles concernées. Dans ce contexte, la mise en commun d'équipements, d'infrastructures, de services ou d'activités peut être un choix judicieux pour les milieux municipaux qui souhaitent optimiser l'utilisation de leurs ressources et répondre aux nouvelles exigences en matière de sécurité incendie.

La coopération intermunicipale peut prendre diverses formes et s'organiser à différents niveaux selon les milieux. Que les investissements de base nécessaires à l'achat d'équipements spécialisés pour les interventions d'urgence soient partagés, que certaines activités soient prises en charge au niveau régional, comme la prévention, que la direction de plusieurs services de sécurité incendie soit dévolue à un seul directeur ou que plusieurs municipalités décident de regrouper leurs services de sécurité incendie en une seule entité administrative, toutes ces formes de coopération sont des exemples de mise en commun en matière de sécurité incendie.

Le présent guide se veut un outil destiné aux autorités municipales qui souhaitent étudier l'opportunité de mettre en commun des équipements, des infrastructures, des services ou des activités en matière de sécurité incendie. Il n'est certes pas exhaustif, mais il fournit des instructions, des conseils et des modèles qui aideront les autorités municipales à mieux comprendre la démarche à suivre pour réaliser une étude d'opportunité et faciliter la réalisation d'un projet de coopération intermunicipale.

DÉMARCHE PROPOSÉE

La démarche proposée vise à fournir aux autorités municipales un cadre pour évaluer la pertinence de mettre en commun des équipements, des infrastructures, des services ou des activités et amorcer, le cas échéant, la négociation des conditions qui seraient convenues dans une entente intermunicipale. Elle s'articule en quatre grandes étapes (un diagramme résumant la démarche est annexé au présent guide) :

1. La mise en place d'une structure de travail;
2. Le diagnostic;
3. La réalisation d'une étude d'opportunité;
4. Le choix d'un mode de fonctionnement et la négociation des modalités et des conditions.

De manière générale, ces étapes peuvent être franchies en moins d'un an. Il est d'ailleurs recommandé de réaliser celles-ci à l'intérieur d'une année financière, car des mises à jour de données budgétaires pourraient autrement s'avérer nécessaires.

Évidemment, la réussite de la démarche exige au préalable une réelle volonté de coopération et de concertation de la part des autorités municipales. Des résolutions pourraient être adoptées par chacune des municipalités intéressées pour démontrer leur engagement dans cette démarche. Ces dernières doivent également être à l'aise avec la possibilité que la façon d'organiser la sécurité incendie sur leur territoire respectif soit analysée et que les forces et faiblesses de leur service soient mises en lumière.

1. MISE EN PLACE D'UNE STRUCTURE DE TRAVAIL

À l'amorce de la démarche, il est recommandé de mettre en place une structure de travail qui comprendrait entre autres un comité directeur et un comité technique. La création de deux comités distincts permettrait notamment aux conseils de chacune des municipalités visées de se prononcer avec objectivité, par l'entremise du comité directeur, sur les orientations et les résultats de l'étude d'opportunité. Il leur revient de décider d'aller de l'avant ou non avec un projet de mise en commun, d'où l'importance qu'ils soient informés régulièrement de l'avancement des travaux. À cet effet, la mise en place d'une stratégie de communication faciliterait la circulation de l'information non seulement au bénéfice des conseillers municipaux, mais également de toutes personnes intéressées.

1.1. Comité directeur

Le comité directeur, formé d'élus des municipalités et, le cas échéant, de la ou des municipalités régionales de comté (MRC) concernées, aurait notamment comme responsabilité de valider les hypothèses de l'étude d'opportunité, de déterminer les orientations de celle-ci et, le cas échéant, de négocier les modalités et les conditions qui seraient convenues dans une entente intermunicipale, selon le scénario privilégié. Il serait également responsable d'assurer la circulation de l'information au sein des conseils municipaux concernés et d'élaborer une stratégie de communication. En somme, le comité directeur serait chargé de coordonner les grandes étapes de la réflexion sur la possibilité d'une mise en commun tout en favorisant un climat de travail sain et objectif.

1.2. Comité technique

Le comité technique, pouvant être formé des directeurs généraux des municipalités et des officiers responsables des services de sécurité incendie, serait principalement responsable de coordonner la réalisation de l'étude d'opportunité, en tenant compte des aspects organisationnel, technique et financier. L'étude d'opportunité peut examiner un seul scénario ou plusieurs scénarios, aux fins de comparaison, que ce soit la fourniture de services, la délégation de compétence ou encore la régie intermunicipale. Si les conseils des municipalités concernées n'ont pas établi un scénario qui répondrait à leurs besoins à l'amorce de la démarche, l'étude d'opportunité devrait alors considérer les diverses possibilités et formuler des recommandations au comité directeur dont les membres assureraient le lien auprès de leur conseil respectif. Évidemment, le comité technique devrait rendre compte de l'évolution de ses travaux auprès du comité directeur aux moments opportuns, notamment lorsqu'une décision politique ou stratégique s'avère nécessaire.

1.3. Planification d'une stratégie de communication

L'une des clés du succès d'une démarche de mise en commun en milieu municipal est de tenir informées les personnes intéressées. Il est question, entre autres, des conseillers municipaux, des employés des services de sécurité incendie, des employés municipaux et de la MRC de même que la population.

À cet égard, il est important qu'une stratégie de communication concertée puisse permettre aux personnes intéressées de suivre les différentes étapes menant, le cas échéant, à la mise en commun d'équipements, d'infrastructures, de services ou d'activités. Des conseils visant à faciliter la mise en place d'une telle stratégie sont annexés au présent guide. Une attention particulière doit être accordée non seulement aux conseillers municipaux, mais aussi aux employés des services de sécurité incendie, dans le but notamment d'en arriver à une vision commune et d'établir un climat de confiance et de mobilisation à l'égard de la démarche. Différentes mesures pourraient être envisagées sur le plan communicationnel, entre autres :

- points d'information (état de situation) à l'ordre du jour des séances des conseils municipaux;
- communiqués et séances d'information à l'intention des employés de chacun des services de sécurité incendie;
- bulletins collectifs destinés aux citoyens;
- communiqués de presse sur l'état d'avancement des travaux;
- présentation publique de l'étude d'opportunité.

2. DIAGNOSTIC

Avant d'amorcer la réalisation d'une étude d'opportunité sur la mise en commun d'équipements, d'infrastructures, de services ou d'activités de protection incendie, il apparaît nécessaire que les municipalités intéressées aient une compréhension commune des problèmes et des enjeux auxquels elles font face ou qu'elles anticipent à court ou moyen terme. Bien que certains problèmes puissent être décelés rapidement comme la retraite du directeur du service, la désuétude d'un véhicule d'intervention ou des difficultés de recrutement de personnel, une réflexion plus approfondie pourrait être nécessaire afin de bien cerner les enjeux et les défis. Les problèmes devraient être examinés dans leur globalité et être définis avec précision.

Il est important, en outre, de distinguer les faits des opinions et de s'assurer que les membres des comités ont la même compréhension des problèmes soulevés.

L'inventaire des problèmes et des enjeux peut être effectué notamment à l'aide de l'analyse des rapports d'activités rédigés dans le cadre du suivi annuel de la mise en œuvre du schéma de couverture de risques. Cette analyse devrait permettre d'établir, pour l'ensemble des municipalités participantes, les écarts de performance réels entre les actions qui ont été prévues au schéma et le pourcentage de réalisation de ces actions. Les membres des comités directeur et technique devraient se questionner sur le niveau de réalisation de ces actions et sur les raisons qui expliquent les écarts de performance constatés. Pour faciliter la réflexion de ces comités et les aider à poser un diagnostic, des questionnaires à leur attention¹ sont annexés au présent guide. L'examen des éléments de réponse obtenus à l'aide de ces questionnaires serait complémentaire à l'analyse des données contenues dans les rapports d'activités annuels.

Le diagnostic devrait permettre en somme de cerner des problèmes communs et de vérifier s'ils touchent l'ensemble ou quelques-unes des municipalités participantes. De cette façon, il serait possible de cibler les municipalités qui ont un intérêt commun à s'investir dans la réalisation d'une étude sur la possibilité d'une mise en commun. Il se peut que des sous-groupes de municipalités visées par un problème particulier se forment. Dans ces circonstances, l'étude pourrait, selon la volonté du comité directeur, être scindée afin que soient évaluées des pistes de solution pour chaque sous-groupe de municipalités aux prises avec un problème particulier.

3. RÉALISATION DE L'ÉTUDE D'OPPORTUNITÉ

Lorsque des municipalités décident d'évaluer l'opportunité de mettre en commun des équipements, des infrastructures, des services ou des activités en matière de sécurité incendie, c'est que leur situation les porte à croire aux bienfaits de la coopération intermunicipale. Toutefois, les conseils municipaux disposent rarement de données fiables, complètes et récentes permettant de prendre immédiatement une décision éclairée. Dans ces circonstances, il apparaît nécessaire de réaliser une étude d'opportunité visant à fournir aux autorités municipales un cadre pour évaluer la pertinence d'une mise en commun et amorcer, le cas échéant, la négociation des conditions qui seraient convenues dans une entente intermunicipale.

Avant d'entreprendre la réalisation de l'étude, il est recommandé de convenir des éléments suivants :

- la description des travaux et, s'il y a lieu, des scénarios de mise en commun privilégiés;
- l'échéancier de réalisation des travaux;
- la mobilisation des directeurs généraux des municipalités et des officiers responsables des services de sécurité incendie pour la réalisation de l'étude²;
- la façon d'assurer le suivi des travaux.

1. Les conseils municipaux qui souhaiteraient mener une réflexion préliminaire ou participer à la réflexion visant à poser un diagnostic pourraient utiliser le questionnaire destiné au comité directeur pour les aider dans leur réflexion.

2. La réalisation d'une étude d'opportunité requiert la mobilisation, entre autres, des directeurs généraux des municipalités et des officiers responsables des services de sécurité incendie concernés. Il pourrait être suggéré que les autorités municipales officialisent ce mandat ad hoc par l'adoption d'une résolution à cet effet.

3.1. Appel aux services d'un consultant

Les municipalités pourraient choisir de confier en tout ou en partie la réalisation de l'étude d'opportunité à un consultant. Le cas échéant, il est minimalement requis de s'entendre sur le mandat à accorder, de sélectionner le consultant conformément aux règles d'adjudication des contrats publics³, s'il y a lieu, et de convenir de la répartition des coûts par le biais d'une entente entre les municipalités. Il faut bien circonscrire, dans un devis, le mandat du consultant afin d'éviter les mauvaises surprises. Le succès de la collaboration entre les municipalités et le consultant repose notamment sur la clarté des attentes des conseils et sur une description adéquate des services offerts par le consultant. Une démarche axée sur la collaboration est à privilégier, plutôt qu'un projet clés en main qui pourrait ne pas répondre aux attentes. Avant d'accorder un mandat à un consultant, il est recommandé de convenir des éléments suivants :

- la description des travaux et, s'il y a lieu, des scénarios de mise en commun privilégiés;
- l'échéancier de réalisation des travaux;
- la contribution des directeurs généraux des municipalités et des officiers responsables des services de sécurité incendie à la réalisation de l'étude⁴;
- les coûts de l'étude de même que les modalités de paiement;
- la façon d'assurer le suivi des travaux.

De plus, les conseils municipaux concernés pourraient s'entendre avec le consultant sur les suites à donner à l'étude si les municipalités décidaient de poursuivre leur démarche. Les principales clauses à négocier seraient alors :

- les coûts exigés pour effectuer d'éventuelles mises à jour de l'étude ou pour produire d'autres simulations budgétaires afin de répondre aux besoins des conseils en cours de négociation;
- la présence du consultant lors de séances d'information.

Les frais engagés par les municipalités pour faire réaliser une étude d'opportunité pourraient être partagés entre elles au prorata de leur richesse foncière uniformisée ou selon toute autre modalité à négocier. Bien qu'il s'agisse d'un service professionnel, les municipalités sont tenues de respecter les règles d'adjudication de contrats applicables⁵.

3. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, RLRQ, chapitre C-65.1, Loi sur les contrats des organismes publics [En ligne] : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/C-65.1> (consultée le 7 octobre 2016).

4. Bien que l'étude soit réalisée par un consultant, les directeurs généraux des municipalités et les officiers responsables des services de sécurité incendie pourraient être consultés et mobilisés dans le cadre des travaux.

5. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, « Gestion contractuelle » [En ligne] : <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/gestion-contractuelle-et-ethique/gestion-contractuelle/> (consulté le 9 août 2016).

3.2. Contenu de l'étude

Comme il en a été fait mention précédemment, l'étude vise en somme à fournir aux autorités municipales un cadre pour évaluer la pertinence d'une mise en commun et amorcer, le cas échéant, la négociation des conditions qui seraient prévues dans une entente intermunicipale. Généralement, les objectifs poursuivis dans une étude d'opportunité sont les suivants :

- dresser un état de situation des services de sécurité incendie concernés et poser un diagnostic sur les défis à relever;
- cibler un ou des scénarios et examiner les incidences qu'aurait une mise en commun sur les plans administratif, opérationnel et financier;
- déterminer les principaux enjeux d'une mise en commun au regard, notamment, des exigences légales et réglementaires (exemple : schéma de couverture de risques);
- présenter des prévisions budgétaires;
- formuler des recommandations relativement aux possibilités de mise en commun.

Chaque projet de coopération intermunicipale en matière de sécurité incendie est un cas unique et peut nécessiter certaines analyses particulières. Il appartient aux conseils municipaux concernés de décider de la portée de l'étude à réaliser. Par exemple, une étude pourrait se limiter à la présentation des prévisions budgétaires d'un nouveau service de sécurité incendie regroupé, alors qu'une autre pourrait approfondir et déterminer, selon une formule de répartition des coûts convenue au sein du comité directeur, les incidences financières pour chacune des municipalités concernées. Il est, par conséquent, impossible de fournir dans le présent guide un devis technique universel pour l'étude d'opportunité. Néanmoins, l'information contenue dans la présente section du guide devrait aider les conseils municipaux à préparer leur devis de la manière la plus complète possible afin que l'étude réponde aux attentes politiques.

3.2.1. État de situation

Une première section de l'étude viserait à dresser le portrait des services de sécurité incendie prenant part à la démarche. Descriptive, elle devrait permettre d'exposer les caractéristiques générales des services de sécurité incendie ainsi que les contextes social, économique et géographique dans lesquels ils évoluent. Les renseignements suivants pourraient être documentés dans l'état de situation.

3.2.1.1. Description du territoire

Les renseignements suivants décrivent le territoire : la superficie du territoire desservi, les caractéristiques démographiques actuelles et leurs projections ainsi que les caractéristiques socioéconomiques actuelles et anticipées.

3.2.1.2. Description des services de sécurité incendie

Une description de tous les services de sécurité incendie des municipalités concernées permettrait de comprendre la structure actuelle de fonctionnement de chacun d'entre eux. Cette description devrait aborder des aspects tels que les ressources matérielles, humaines et financières, la formation des pompiers, les ententes d'entraide, les services offerts à la population, le déploiement des ressources, la structure de direction du service, les activités réalisées par le service de sécurité incendie (prévention, inspection des

bâtiments, éducation du public, recherche des causes et des circonstances des incendies, etc.) et les infrastructures (casernes, aqueduc/point d'eau, etc.).

3.2.1.3. Historique des incendies

L'historique des incendies permet de connaître, pour une année donnée, le nombre d'incendies où l'intervention d'un service de sécurité incendie a été requise. L'historique des incendies est compilé par chaque service de sécurité incendie à l'aide du formulaire DSI-2003 du ministère de la Sécurité publique.

3.2.1.4. Ententes intermunicipales

Des ententes intermunicipales peuvent être conclues entre les municipalités prenant part à la démarche. Il apparaît important de les inventorier, car leur annulation à la suite d'un regroupement de services pourrait permettre de diminuer les efforts déployés par les municipalités dans la négociation et la gestion de celles-ci. Il faudrait, en outre, tenir compte de l'annulation de dépenses et de revenus relatifs à ces ententes. Les ententes intermunicipales établies avec d'autres municipalités devraient également être recensées.

3.2.1.5. Analyse des risques

Chaque bâtiment situé sur le territoire d'une municipalité devrait être catégorisé en fonction du risque qu'il représente. Quatre niveaux de risques ont été décrits aux [Orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie](#), soit faible, moyen, élevé et très élevé. Il est important pour une municipalité de connaître les risques présents sur son territoire. Cette information permettrait aux élus d'évaluer l'ampleur de la tâche du personnel de leur service de sécurité incendie en matière de prévention, d'inspection et d'intervention, et ce, selon le niveau de risque du bâtiment.

Les données concernant l'analyse des risques se trouvent dans le schéma de couverture de risques de la ou des MRC participant à l'étude. Le schéma fait état du recensement, de l'évaluation et du classement des risques d'incendie présents sur le territoire. De plus, il précise leur localisation de manière à connaître la vulnérabilité des différents secteurs et à détecter ceux où un risque de conflagration d'incendie a été relevé.

3.2.2. Établissement d'un ou de plusieurs scénarios

Une fois que le ou les problèmes communs pour lesquels les municipalités souhaitent trouver une solution ont été ciblés (diagnostic), il serait opportun de déterminer les critères qui permettraient d'évaluer quel scénario de gestion est le plus approprié aux besoins. Les critères doivent permettre de se prononcer sur les qualités qui caractérisent chacune des solutions proposées. Il n'existe pas de liste standardisée permettant de faciliter cette opération, mais notons que des critères tels que la faisabilité, les délais et les coûts sont souvent retenus.

Par la suite, le comité technique pourrait procéder à l'établissement de scénarios pouvant répondre au besoin. Pour le choix de ces scénarios, il faudra tenir compte notamment des ressources et du temps dont on dispose, de la nature des problèmes à résoudre, du coût ainsi que du respect des orientations gouvernementales en matière de sécurité incendie. Une première approche pourrait consister à vérifier si l'une des municipalités visées est en mesure de proposer une solution au problème recensé, de voir si ses ressources ou ses procédures pourraient être mises à contribution afin d'aider les municipalités aux prises avec ce problème et si cette éventualité est envisageable. Si cette solution n'est pas envisageable, il faudra proposer de nouveaux scénarios de gestion optimaux sur les plans du rendement, du coût et du respect des orientations ministérielles en matière de sécurité incendie.

Il est possible qu'un ou que plusieurs scénarios aient été ciblés par les conseils des municipalités visées avant d'entreprendre la réalisation de l'étude. Par exemple, une MRC pourrait adopter une résolution à l'effet de réaliser une étude sur la pertinence de créer une régie intermunicipale qui desservirait l'ensemble de son territoire en matière de sécurité incendie. Dans ces circonstances, l'étude d'opportunité pourrait s'intéresser essentiellement aux incidences administratives, opérationnelles et financières, aux prévisions budgétaires et aux principaux enjeux relatifs au scénario de mise en commun ciblé. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les projets de coopération intermunicipale étant uniques, il appartient aux conseils municipaux concernés de décider des orientations et de la portée de l'étude à réaliser.

3.2.2.1. Possibilités de mise en commun en milieu municipal

Destinée à aider les municipalités dans la recherche de nouveaux scénarios, cette section présente une description sommaire des possibilités de mise en commun d'équipements, d'infrastructures, de services ou d'activités en matière de sécurité incendie.

Pour des renseignements supplémentaires sur les possibilités de mise en commun en milieu municipal, il est recommandé de consulter le [Guide pour l'élaboration des ententes intermunicipales](#) disponible sur le site Internet du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

Ententes de gré à gré conclues entre les municipalités

Les ententes intermunicipales conclues sur une base volontaire en vertu des dispositions des articles 468 et suivants de la Loi sur les cités et villes ou 569 et suivants du Code municipal du Québec demeurent la façon la plus utilisée par les municipalités pour procéder à des mises en commun. Elles peuvent porter sur des équipements, des infrastructures, des services et des activités, l'achat de biens ou la réalisation de travaux.

Les ententes intermunicipales doivent comprendre notamment une description détaillée de leur objet, le mode de fonctionnement, le mode de répartition des contributions financières ainsi que, dans le cas d'une régie intermunicipale, le mode de représentation et de répartition des voix. Les principaux enjeux de la négociation d'une entente intermunicipale et l'encadrement légal de son élaboration sont traités au point 4.

La fourniture de services

En matière de fourniture de services, une des municipalités partie à l'entente reçoit le mandat de fournir un service à une ou à plusieurs municipalités et d'assumer la responsabilité de son organisation et de son fonctionnement. La municipalité qui reçoit le service peut toutefois conserver un droit de regard sur sa gestion en participant à un comité intermunicipal chargé d'assurer le suivi de l'entente.

La municipalité mandataire, soit celle qui fournit le service, est propriétaire des biens nécessaires au fonctionnement du service. Ces biens doivent donc être situés sur son territoire. Toutefois, dans le cas d'un aéroport ou d'un équipement relatif à l'alimentation en eau potable ou au traitement des eaux usées, une municipalité peut être propriétaire de ces équipements, même s'ils ne sont pas situés sur son territoire.

Chaque municipalité partie à une entente de fourniture de services conserve sur son territoire tous ses pouvoirs relativement à l'objet de l'entente. Elle peut, en cette matière, réaliser de façon autonome toutes les activités qu'elle souhaite, ce qui ne la soustrait cependant pas aux obligations contenues à l'entente.

La fourniture de services semble souvent indiquée lorsqu'une des municipalités possède déjà les équipements nécessaires pour fournir le service de façon adéquate aux autres municipalités participantes. C'est le mode de fonctionnement le plus couramment utilisé dans les ententes intermunicipales.

La délégation d'une compétence

La délégation d'une compétence permet à une municipalité de transférer à une autre municipalité locale ou à la MRC dont le territoire comprend le sien tous les pouvoirs nécessaires à la réalisation de l'objet de l'entente. Contrairement à ce qui est prévu pour la fourniture de services, la municipalité qui délègue sa compétence n'a plus le pouvoir d'intervenir sur son territoire relativement à l'objet de l'entente. Toutefois, comme c'est le cas pour la fourniture de services, la municipalité qui délègue sa compétence conserve ses pouvoirs d'édicter des règlements et de prélever des taxes.

Par exemple, une municipalité qui délègue sa compétence pour la protection contre l'incendie pourrait réglementer les avertisseurs de fumée ou les feux de broussailles, mais elle ne pourrait pas acquérir un camion-citerne pour mieux protéger sa population.

La délégation de compétence s'impose lorsque la gestion d'un service est confiée à une MRC. Elle est nécessaire également lorsque la municipalité locale qui fournit le service doit effectuer des travaux sur le territoire de l'autre municipalité partie à l'entente, y acquérir, posséder et gérer des biens. À cet égard, la délégation de compétence a les conséquences énumérées ci-dessous :

- les biens acquis et gérés par la municipalité mandataire sur le territoire de l'autre municipalité demeurent sa propriété pour la durée de l'entente. La municipalité mandataire doit en disposer une fois l'entente échue OU arrivée à terme;
- les biens de l'autre municipalité peuvent être utilisés et gérés par la municipalité mandataire pour la durée de l'entente. Une fois l'entente échue OU terminée, la municipalité propriétaire de ces biens récupérera son pouvoir de gestion sur les biens qu'elle possède.

Les autres caractéristiques de la délégation de compétence sont semblables à celles de la fourniture de services :

- une municipalité partie à l'entente reçoit le mandat de fournir un service à une ou à plusieurs municipalités;
- la municipalité qui reçoit le service peut conserver un droit de regard sur sa gestion en participant à un comité intermunicipal chargé d'assurer le suivi de l'entente.

La régie intermunicipale

La régie intermunicipale est une personne morale créée pour la gestion commune du service faisant l'objet de l'entente. Cette entité est distincte des municipalités représentées à la régie.

La régie est administrée par un conseil d'administration formé de représentants de chaque municipalité partie à l'entente. Le nombre de représentants de chaque municipalité ainsi que le nombre de voix dont chaque représentant dispose sont déterminés dans l'entente. Ainsi, chaque municipalité participe activement au fonctionnement de la régie et à la gestion du service par l'intermédiaire de ses représentants.

Les principales règles de fonctionnement du conseil d'administration de la régie sont les suivantes :

- les assemblées du conseil d'administration sont publiques;
- la majorité des membres du conseil en constitue le quorum;
- le président est nommé par le conseil d'administration parmi ses membres;
- les décisions du conseil d'administration sont prises à la majorité des voix;
- un membre du conseil d'administration cesse d'en faire partie s'il perd la qualité de membre du conseil municipal;
- le conseil d'administration nomme le secrétaire et le trésorier de la régie ainsi que tout fonctionnaire ou employé qu'il juge utile à son fonctionnement;
- le conseil d'administration peut adopter des règlements pour sa régie interne.

La régie assure la gestion du service. Elle a compétence sur le territoire des municipalités qu'elle représente. Elle est investie des pouvoirs nécessaires pour assurer la réalisation de l'objet de l'entente : achat, expropriation, budget, emprunt, embauche de personnel.

La régie peut conclure une entente avec une municipalité pour que l'une fournisse des services à l'autre ou pour que la municipalité délègue une compétence à la régie. La régie peut également conclure une entente avec une autre régie pour lui fournir des services ou lui déléguer une partie de sa compétence, dans la mesure où elle a l'autorisation de le faire.

Les municipalités exercent un contrôle sur les dépenses de la régie :

- le budget de la régie doit être adopté par au moins les deux tiers des municipalités parties à l'entente;
- les règlements d'emprunt de la régie doivent être approuvés par toutes les municipalités parties à l'entente et par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

Le recours à une régie intermunicipale peut être indiqué quand :

- le service est mis en commun à l'échelle d'un grand nombre de municipalités;
- il implique des immobilisations importantes;
- il est de nature régionale;
- aucune des municipalités n'a la capacité administrative d'en assumer la gestion;
- les équipements concernés sont dispersés sur le territoire de différentes municipalités.

Délégation de compétence à la MRC

L'article 569.0.1 du Code municipal du Québec prévoit que toute municipalité locale peut conclure avec toute autre municipalité locale, quelle que soit la loi qui la régit, une entente par laquelle elles délèguent à la MRC dont le territoire comprend le leur l'exercice de tout ou partie d'un domaine de leur compétence. Le projet d'entente doit être déposé au préalable au cours d'une séance du conseil de la MRC. Le secrétaire-trésorier de la MRC doit, par ailleurs, transmettre à chaque municipalité de la MRC une copie du projet d'entente, accompagnée d'un avis mentionnant que toute municipalité intéressée peut, dans les soixante jours suivant la réception des documents, exprimer son intérêt à adhérer à l'entente.

L'entente conclue par les municipalités locales lie la MRC, dans la mesure où toute dépense découlant de l'application de l'entente est assumée entièrement par les municipalités locales adhérentes. Seules ces municipalités sont habilitées à participer aux délibérations et au vote du conseil de la MRC quant à l'exercice des fonctions déléguées.

3.2.3. Incidences selon les hypothèses de l'étude

L'analyse des incidences qu'aurait une mise en commun d'équipements, d'infrastructures, de services ou d'activités en matière de sécurité incendie apparaît indispensable dans toute étude d'opportunité. Pour ce faire, il est nécessaire de formuler des hypothèses qui pourront être discutées et, s'il y a lieu, remplacées au cours de la démarche. Le comité technique doit être à l'aise avec l'idée de formuler des hypothèses de base, lesquelles seraient évidemment étudiées et possiblement remises en question par le comité directeur. Il s'agit d'un exercice important, car les résultats, notamment l'analyse des incidences sur les plans administratif, opérationnel et financier, varieront selon les hypothèses sous-jacentes à l'étude. Il est d'ailleurs recommandé d'inclure à l'étude un résumé, sous forme de tableau, des hypothèses qui sous-tendent l'étude.

3.2.3.1. Sur le plan administratif

Sur le plan administratif, la mise en commun d'équipements, d'infrastructures, de services ou d'activités ne devrait pas seulement viser des économies d'échelle, mais également en optimiser l'organisation et la gestion. L'annulation d'ententes intermunicipales existantes, l'harmonisation des règlements municipaux en matière de sécurité incendie, l'intégration des entités administratives au sein d'une seule unité de gestion, entre autres, sont des aspects qui devraient être étudiés pour évaluer la possibilité de la mise en commun. Des économies d'échelle peuvent être réalisées sur le plan administratif.

Une évaluation rigoureuse devrait en outre être réalisée à l'égard de la structure administrative et, selon la volonté du comité directeur, l'étude pourrait inclure une proposition d'organigramme. Évidemment, la perspective d'une mise en commun peut donner lieu à une période d'incertitude en ce qui a trait aux relations de travail. Dans ces circonstances, il serait important que les autorités municipales maintiennent une bonne communication auprès des employés. Dans un contexte où des employés sont syndiqués, une intégration des conventions collectives en vigueur pourrait d'ailleurs être nécessaire.

En matière de sécurité incendie, chaque service se caractérise par une culture d'organisation distincte. Les méthodes et les modes de fonctionnement de gestion et d'opération sont différents. Ces différences devraient également être prises en compte dans l'évaluation des incidences administratives.

3.2.3.2. Sur le plan opérationnel

Sur le plan opérationnel, il apparaît nécessaire d'évaluer les conséquences d'une mise en commun au regard de la desserte de services et en tenant compte, entre autres, des exigences légales et réglementaires, particulièrement le schéma de couverture de risques. Cette section aurait pour objectif de préciser les modalités techniques et opérationnelles de la desserte de services regroupés (exemple : emplacement des casernes sur l'ensemble du territoire) et analyser les conséquences de l'intégration des ressources matérielles, y compris les systèmes de communication. Quels équipements seraient mis en commun? Les municipalités resteraient-elles propriétaires de leurs casernes? Comment serait déterminée la valeur des véhicules de protection incendie mis en commun? La mise en commun permettrait-elle de répondre aux exigences légales et réglementaires? Les hypothèses opérationnelles de l'étude d'opportunité devraient notamment permettre de répondre à ces questions.

Dans un contexte où l'étude porte sur le regroupement de services de sécurité incendie, il serait opportun de dresser une liste exhaustive des équipements et des infrastructures de chacun des services afin d'évaluer si

des économies d'échelle sont possibles. Une attention particulière devrait être accordée aux immobilisations et à leur amortissement dans le temps.

3.2.3.3. Sur le plan financier

Afin d'évaluer les incidences financières d'une mise en commun, il est nécessaire de mettre en parallèle les budgets détaillés des services de sécurité incendie concernés. Un exercice rigoureux de reclassification et de régularisation des postes budgétaires permettrait d'établir les prévisions budgétaires d'équipements, d'infrastructures, de services ou d'activités mis en commun. Cet exercice tiendrait compte, entre autres, des économies d'échelle et des investissements additionnels qui pourraient être requis, notamment pour se conformer aux exigences légales et réglementaires. Il est recommandé d'établir des prévisions budgétaires pour la première année suivant une mise en commun, et ce, sur la base des données budgétaires de l'année en cours. Il serait possible de présenter des scénarios budgétaires sur plusieurs années, mais cela nécessiterait minimalement l'intégration à l'étude d'opportunité d'un plan de gestion de l'actif à moyen terme. En outre, il serait risqué d'anticiper les décisions des futurs gestionnaires.

Une fois les prévisions budgétaires établies, il serait possible d'évaluer les incidences financières pour chacune des municipalités, dans la mesure où des hypothèses relativement à la répartition des coûts sont formulées. Cette analyse peut être intéressante considérant que des économies pourraient se traduire par une baisse de la charge fiscale pour certains contribuables. Les prévisions budgétaires pourraient être annexées à l'étude.

3.2.4. Analyse et recommandations

Sur la base des résultats de l'étude, le comité technique pourrait établir un ou deux modes de gestion et les présenter aux membres du comité directeur. Ces derniers devront se questionner sur leur degré d'acceptabilité quant à la possibilité de confier en sous-traitance à une autre municipalité, à la MRC ou à une entité à créer la gestion d'une ou de plusieurs activités de sécurité incendie, et ce, afin de solutionner le problème commun qui a été recensé. Le comité directeur devra choisir le mode de gestion qui permettra d'offrir à la population un service de qualité tout en étant approprié sur les plans administratif et financier.

Chacun des membres du comité directeur serait responsable de présenter la formule privilégiée à son conseil municipal respectif. Ultiment, les municipalités adopteraient une résolution exprimant leur position à l'égard du scénario proposé.

Les autorités municipales qui auraient signifié leur intérêt à faire partie du scénario de gestion privilégié devraient statuer sur les conditions d'application de la nouvelle formule de mise en commun, notamment en ce qui concerne la répartition des coûts entre les municipalités parties à l'entente, le rôle qu'elles auront à assumer, la durée de l'entente et le partage de l'actif et du passif. Ces conditions serviraient à l'élaboration d'une entente signée par les parties concernées.

Pour plus d'information concernant l'élaboration d'ententes intermunicipales, les municipalités sont invitées à communiquer avec le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. Selon les besoins, la direction régionale pourra :

- fournir des renseignements généraux sur l'encadrement légal ainsi que sur l'élaboration et le cheminement administratif d'une entente intermunicipale;
- mettre à la disposition des municipalités des modèles d'entente;

- assister les représentants municipaux dans la négociation des modalités d'une entente et sa rédaction.

3.2.4.1. Analyse comparative

Dans un contexte où plusieurs scénarios de mise en commun ont été étudiés, ceux-ci devraient faire l'objet d'une analyse comparative en vue d'établir les orientations les mieux adaptées au besoin, et ce, à l'aide des critères d'évaluation préalablement déterminés. Cette analyse aurait notamment pour objectif de mettre en parallèle les diverses considérations touchant les modes de gestion de manière à évaluer les avantages et les désavantages de chacun des scénarios et à définir les orientations optimales de développement. Parmi les facteurs à considérer dans le cadre de cette analyse, mentionnons la législation, les orientations ministérielles en matière de sécurité incendie, les objectifs de prévention et de protection ainsi que les ressources humaines et matérielles. De manière à déterminer les frais d'intégration et d'exploitation à la suite de la mise en commun, une analyse des incidences financières devrait également être réalisée.

4. CHOIX D'UN MODE DE FONCTIONNEMENT ET NÉGOCIATION DES MODALITÉS ET DES CONDITIONS

À la lumière des résultats de l'étude d'opportunité, les conseils des municipalités visées pourraient se prononcer en faveur d'un mode de fonctionnement (fourniture de services, délégation d'une compétence ou régie intermunicipale) et, le cas échéant, entreprendre les démarches en vue de son implantation. Le choix d'un mode de fonctionnement peut tenir compte de l'importance des équipements mis en commun, du nombre de municipalités concernées, de la taille de la population desservie et de la propriété des installations, entre autres. L'optimisation et la simplification de l'administration du service est souvent un aspect important dans la prise de décision.

Selon le mode de fonctionnement choisi, la participation des municipalités à l'organisation et au fonctionnement des services mis en commun sera différente. Dans les cas d'une fourniture de services et d'une délégation de compétence, les municipalités peuvent être consultées sur les enjeux majeurs, mais l'organisation et le fonctionnement du service sont laissés à l'entière responsabilité de la municipalité mandataire. Dans le cas d'une régie intermunicipale, les municipalités sont parties prenantes à toutes les décisions du conseil d'administration et exercent un contrôle direct sur les engagements financiers de la régie.

On remarquera que, dans tous les modes de fonctionnement, chaque municipalité partie à l'entente demeure responsable de la façon dont elle pourvoit au paiement de sa contribution dans les dépenses liées à l'entente. Les municipalités conservent leurs pouvoirs de taxation et de réglementation sur leur territoire. Elles ne sont pas liées par les modes de tarification adoptés par leurs partenaires.

4.1. Représentation des municipalités

Lorsqu'une entente intermunicipale prévoit comme mode de fonctionnement la fourniture de services ou la délégation d'une compétence, la gestion du service ou de l'équipement commun est sous la responsabilité directe du conseil de la municipalité mandataire. Un comité intermunicipal peut toutefois être mis en place. Lorsque l'entente prévoit la création d'une régie intermunicipale, un conseil d'administration composé de

représentants des municipalités membres doit être mis en place pour assurer la gestion du service ou de l'équipement commun.

4.1.1. Comité intermunicipal

Dans le cas d'une fourniture de services ou d'une délégation de compétence, la formation d'un comité intermunicipal permet de favoriser une plus grande transparence dans la gestion du service commun. Les rencontres au sein du comité favorisent la circulation de l'information. Elles donnent l'occasion aux municipalités desservies d'influencer la gestion du service et son développement. Le comité intermunicipal doit être composé de membres des conseils des municipalités. Même si ce comité n'a qu'un rôle de consultation et de surveillance, chaque municipalité devrait y être représentée.

4.1.2. Conseil d'administration de la régie

Dans le cas d'une entente prévoyant la constitution d'une régie intermunicipale, c'est le conseil d'administration de la régie qui est l'organe décisionnel. Ce conseil d'administration est formé de délégués issus des conseils de chacune des municipalités participantes. Le nombre de délégués de chaque municipalité et le nombre de voix attribué à chaque délégué sont prévus dans l'entente.

Lorsqu'une régie est créée, c'est généralement pour assurer la participation de toutes les municipalités à la gestion et à l'administration d'un équipement, d'une infrastructure, d'un service ou d'une activité. La répartition des voix ne devrait pas compromettre cet objectif. Ainsi, une municipalité ne devrait pas détenir plus de la moitié des voix.

La loi fait en sorte que les voix attribuées à chacun des membres du conseil sont en nombre et en valeur. Ainsi, pour reconnaître l'importance démographique d'une municipalité au sein d'une régie, une formule de représentation faisant intervenir à la fois le nombre de voix et la taille de la population d'une municipalité peut être envisagée.

4.2. Élaboration d'une entente intermunicipale

Les articles 569 à 624 du Code municipal du Québec et 468 à 469.1 de la Loi sur les cités et villes établissent le cadre juridique de l'élaboration des ententes intermunicipales. Les municipalités n'ont pas l'obligation de faire approuver par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire les ententes intermunicipales dont le mode de fonctionnement est la fourniture de services ou la délégation d'une compétence, même s'il s'agit d'une entente en matière de sécurité incendie. Seules les ententes prévoyant la constitution d'une régie intermunicipale, modifiant une telle entente ou concernant la sécurité policière doivent recevoir l'approbation du ministre.

4.2.1. Contenu obligatoire

Une entente intermunicipale doit contenir les cinq éléments suivants :

- la description détaillée de son objet;
- le mode de fonctionnement;
- le mode de répartition des contributions financières entre les municipalités parties à l'entente;
- la durée de l'entente et, le cas échéant, les modalités de son renouvellement;

- les modalités de partage de l'actif et du passif découlant de l'application de l'entente, lorsque celle-ci prend fin.

Lorsque l'entente prévoit la constitution d'une régie intermunicipale, elle doit contenir en plus :

- le nom projeté de la régie;
- le lieu de son siège social, qui doit être situé dans le territoire de l'une des municipalités parties à l'entente;
- le nombre de délégués de chaque municipalité au conseil d'administration;
- le nombre de voix attribué à chacun des délégués (qui peut être en nombre et en valeur).

4.2.1.1. Description détaillée de l'objet

Lorsque l'objet de l'entente couvre l'ensemble des activités ou des opérations d'un service, il n'est pas nécessaire d'énumérer chacune de ces activités ou de ces opérations. Par contre, lorsque l'entente ne porte que sur une partie des activités ou des opérations d'un service, il faut les préciser clairement. Cette situation se rencontre notamment dans les ententes portant sur les loisirs, la gestion des matières résiduelles et la voirie locale.

4.2.1.2. Formule de répartition des coûts

Les municipalités doivent prévoir une formule de répartition :

- des dépenses en immobilisations à caractère intermunicipal antérieures ou postérieures à l'entente;
- des frais d'exploitation ou de fonctionnement de ce qui fait l'objet de l'entente.

Sauf lorsqu'il en est autrement prévu dans la loi, les municipalités déterminent, entre elles, les modalités de répartition des contributions financières. Ces modalités sont inscrites à l'entente.

Normalement, tous les coûts réels de production d'un service, autant les dépenses en immobilisations que les frais d'exploitation ou de fonctionnement et les frais d'administration, devraient être partagés. Une municipalité peut parfois être réticente à contribuer aux dépenses en immobilisations parce qu'elle ne peut pas devenir copropriétaire des biens qu'elle contribue à payer. Advenant la fin de l'entente, elle peut toutefois être compensée financièrement pour sa participation dans les dépenses en immobilisations lors du partage de l'actif et du passif. Les principaux critères de répartition des coûts sont les suivants :

- la richesse foncière uniformisée;
- le bénéfice reçu;
- la taille de la population.

La richesse foncière uniformisée demeure une base de répartition des coûts fréquemment utilisée dans les ententes intermunicipales. Elle s'applique généralement aux services payés à même les revenus de la taxe foncière générale dans les municipalités, comme les services de voirie locale et de loisirs.

Le nombre d'utilisateurs peut servir pour mesurer le bénéfice reçu ou le niveau de consommation d'un service par chaque municipalité partie à l'entente. Ce critère est souvent utilisé lorsque le coût d'un service est assumé par les usagers au moyen d'une tarification. C'est souvent le cas, notamment, pour les services de collecte et d'élimination des matières résiduelles.

La taille de la population fait également partie des critères de répartition des coûts utilisés par les municipalités. Ce critère est plus indiqué pour les services à la personne que pour les services à la propriété.

En résumé, les municipalités cherchent généralement à utiliser un critère simple de répartition des coûts qui tient compte du niveau d'utilisation du service ou de l'équipement partagé et de sa proximité. Une combinaison de critères peut également servir dans la recherche d'une équité entre les municipalités.

4.2.1.3. Durée et renouvellement

L'entente doit avoir une durée déterminée, mais il n'est pas nécessaire qu'elle comporte des modalités de renouvellement. Il est cependant souhaitable qu'elle prévoie une clause de renouvellement automatique, à moins d'un avis contraire donné par l'une des parties à l'entente. On évite ainsi d'avoir à reprendre les procédures de conclusion et, le cas échéant, d'approbation de l'entente pour maintenir celle-ci en vigueur.

4.2.1.4. Modalités de partage de l'actif et du passif

L'entente doit prévoir les modalités de partage de l'actif et du passif découlant de l'application de l'entente lorsque celle-ci prendra fin. Généralement, la municipalité dans le territoire de laquelle sont situés les immeubles en garde la propriété et elle verse à l'autre municipalité la quote-part de cette dernière dans la valeur nette de ces biens. Il en va de même pour la municipalité qui garde la propriété d'un bien meuble, lequel peut être attribué à l'une ou l'autre des municipalités.

La quote-part de la valeur nette d'un bien peut être établie en proportion des contributions financières cumulatives versées par les municipalités, pendant toute la durée de l'entente, en incluant ses renouvellements, par rapport au total des contributions payées par l'ensemble des municipalités parties à l'entente.

Normalement, les municipalités devraient également s'entendre sur la façon d'établir la valeur des biens à la fin de l'entente. Parmi les principaux choix, mentionnons les suivants :

- la valeur au livre selon le dernier rapport financier disponible;
- l'évaluation foncière uniformisée selon le rôle d'évaluation en vigueur (dans le cas d'un immeuble);
- la valeur marchande selon un rapport d'évaluation effectué par un expert choisi d'un commun accord par les municipalités;
- la valeur amortie selon la méthode d'amortissement linéaire ou toute autre méthode d'amortissement à préciser.

Aux fins du partage, la valeur de biens pourra être diminuée d'un pourcentage équivalant à celui que représentaient les subventions gouvernementales au moment de leur acquisition, le cas échéant. La valeur de ces biens pourra également être déduite du solde de la dette, s'il en est, lequel sera assumé par la municipalité qui en garde la propriété.

Dans les modalités de partage de l'actif et du passif, il faudra également tenir compte des contraintes légales suivantes :

- les municipalités ne peuvent pas être copropriétaires d'un bien;
- une municipalité ne peut pas être propriétaire d'un immeuble (terrain et bâtiment) situé à l'extérieur de son territoire, sauf aux fins d'alimentation en eau potable, de gestion des eaux usées, de bureau municipal (pour les municipalités régies par le Code municipal du Québec), d'aéroport municipal ou à d'autres fins précisées dans des lois d'intérêt privé.

4.2.2. Contenu facultatif

Outre les éléments obligatoires, les municipalités peuvent convenir des autres modalités de l'entente. À titre indicatif, nous présentons cinq sujets qui font souvent l'objet d'une clause de l'entente :

- le comité intermunicipal;
- le paiement des contributions financières;
- le budget;
- la comptabilité et les états financiers;
- l'adhésion d'une autre municipalité.

4.2.2.1. Comité intermunicipal

L'entente peut prévoir la formation d'un comité intermunicipal lorsque le mode de fonctionnement choisi est la fourniture de services ou la délégation de compétence. Quand un tel comité est formé, il convient d'indiquer dans l'entente son nom, sa composition et ses responsabilités.

Le comité ne peut se voir confier que des rôles de consultation et de surveillance. Il peut étudier toute question se rapportant à l'objet de l'entente, formuler des recommandations et évaluer l'atteinte des objectifs visés par l'entente. Le comité ne peut assumer aucune responsabilité de gestion ou d'administration, par exemple, gérer des fonds, posséder des biens, engager du personnel, emprunter, recevoir des subventions, prélever des taxes ou signer des chèques.

4.2.2.2. Paiement des contributions financières

Lorsqu'une entente prévoit la fourniture de services ou la délégation d'une compétence, elle peut établir les modalités de paiement des contributions financières des municipalités. Ainsi, il est possible de préciser le nombre de versements et les dates où les contributions seront exigibles. On peut également prévoir que les montants dus porteront intérêt au taux s'appliquant aux arrérages de taxes en vigueur dans la municipalité mandataire.

Même si cette clause n'est pas obligatoire, il est préférable de l'inclure à l'entente, sans quoi la municipalité responsable de la gestion pourra agir à sa discrétion, ce qui pourrait donner lieu à des conflits. Lorsque l'entente prévoit la création d'une régie intermunicipale, ces modalités peuvent être déterminées par un règlement de la régie. Autrement, les dispositions de la loi s'appliquent.

4.2.2.3. Budget

Dans le cas d'une fourniture de services ou d'une délégation de compétence, le budget ne peut être adopté que par la municipalité mandataire. On peut toutefois prévoir des modalités de consultation de la municipalité desservie et, s'il y a lieu, du comité intermunicipal sur le budget des services qui sont mis en commun dans le cadre de l'entente.

Il est recommandé d'inclure une clause à cet effet pour faciliter le contrôle des dépenses, favoriser la transparence dans la gestion du service et contribuer au maintien d'un climat de confiance entre les parties.

Dans le cas d'une régie intermunicipale, le budget doit être adopté par au moins les deux tiers des municipalités parties à l'entente, selon les dispositions de la loi. L'entente n'a donc pas à comporter de clause à ce sujet.

4.2.2.4. Comptabilité et états financiers

Dans le cas d'une fourniture de services ou d'une délégation de compétence, une obligation peut être faite à la municipalité gestionnaire de tenir une comptabilité distincte pour les services mis en commun ainsi que de produire et de transmettre à la municipalité desservie, chaque année, la partie des états financiers qui s'y rattache.

Comme pour le budget, il est recommandé d'inclure une disposition à cet effet dans l'entente pour favoriser la transparence dans la gestion des finances et une prise de conscience des coûts réels de même que pour contribuer au maintien d'un climat de confiance entre les municipalités.

Dans le cas d'une régie intermunicipale, il n'y a pas lieu d'indiquer une telle disposition puisque la régie doit, selon la loi, produire chaque année des états financiers et les faire vérifier.

4.2.2.5. Adhésion d'une autre municipalité

Les municipalités parties à une entente peuvent prévoir dans celle-ci que toute autre municipalité pourra y adhérer. Dans un tel cas, l'entente doit prévoir les conditions de cette adhésion ou un mécanisme permettant de les déterminer. Ainsi, une municipalité pourra adhérer à l'entente, par résolution de son conseil, aux conditions prévues à l'entente ou déterminées en vertu de celle-ci.

La résolution de la municipalité adhérente et, le cas échéant, les conditions d'adhésion non prévues à l'entente sont transmises à chaque municipalité partie à l'entente. Elles sont également transmises, pour approbation, au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, lorsque l'entente prévoit la création d'une régie intermunicipale, et au ministre de la Sécurité publique, lorsque l'entente porte sur la police.

4.2.3. En cas de désaccord sur l'application de l'entente

Lorsque des municipalités sont en désaccord sur l'application d'une entente en vigueur, l'une d'elles peut demander au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire de désigner un conciliateur pour les aider à en arriver à un accord. Si le différend persiste après l'intervention du conciliateur, une municipalité peut faire appel à la Commission municipale du Québec (CMQ), qui rendra la décision qu'elle estime juste après avoir entendu les municipalités intéressées et la régie intermunicipale, s'il y a lieu.

Ce mécanisme vaut pour toutes les ententes, même pour celles qui ne requièrent pas l'approbation du ministre. Il vaut également lorsque l'entente est conclue entre des régies intermunicipales ou entre une régie intermunicipale et une municipalité.

4.3. Négociation des conditions

Nonobstant les hypothèses et les résultats de l'étude d'opportunité, les modalités administratives, opérationnelles et financières de l'entente intermunicipale doivent être négociées entre les conseils des municipalités concernées. Rappelons que l'étude vise à fournir un cadre aux autorités municipales pour évaluer la possibilité d'une mise en commun, mais que les municipalités participantes ne sont pas tenues de respecter les hypothèses qui sous-tendent l'étude.

Puisque la négociation des conditions est une étape importante, une entente bien ficelée, dont les paramètres sont clairement définis, pourrait permettre d'éviter d'éventuels désaccords sur l'application de celle-ci. À cette

étape, le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, par l'entremise de ses directions régionales, peut fournir une assistance technique adaptée au besoin des municipalités, notamment en fournissant des modèles d'entente.

4.3.1. Adoption de résolutions

Le conseil de chaque municipalité adopte une résolution autorisant la conclusion de l'entente intermunicipale et sa signature par ses représentants, habituellement le maire et le secrétaire-trésorier ou le greffier. Un modèle de résolution est présenté à l'annexe 4 du présent guide.

Pour toute autre information concernant le cheminement administratif d'une entente intermunicipale, il est possible de consulter le *Guide pour l'élaboration des ententes intermunicipales* dont la référence a été donnée précédemment.

CONCLUSION

Ce guide propose une démarche qui se veut simple et à la portée des autorités municipales désireuses d'amorcer une réflexion sur la possibilité d'une mise en commun en matière de sécurité incendie. L'information qu'il contient permet de structurer la démarche et d'encadrer la réflexion. Évidemment, tous les cas de figure ne peuvent pas être étudiés dans un guide. Il est possible, selon la situation particulière vécue par des municipalités, que certaines d'entre elles rencontrent des difficultés lors de l'étude, ce qui ne signifie pas pour autant qu'une mise en commun soit impossible. Dans un tel cas, recourir à une aide externe pourrait être une option intéressante.

Pour la réussite de la démarche, rappelons qu'une réelle volonté de la part des autorités municipales de coopérer et de se concerter est nécessaire, qu'un climat empreint de respect doit être privilégié et qu'une bonne communication doit exister non seulement entre les autorités des municipalités concernées, mais aussi avec le personnel de leur service de sécurité incendie et les citoyens.

Annexe 1 – Questionnaire diagnostique à l'intention du comité directeur

**PROJET DE MISE EN COMMUN
DES SERVICES DE SÉCURITÉ INCENDIE**

Questionnaire diagnostique

Comité directeur

Nom de la municipalité : _____

Ce questionnaire, destiné au comité directeur, aide à définir les défis et les enjeux auxquels font face les services de sécurité incendie des municipalités concernées.

Partie 1 : Les ressources humaines

1.1 Considérez-vous que votre service de sécurité incendie est efficace en matière :

A : de recrutement de nouveaux pompiers? OUI NON

B : de rétention des pompiers? OUI NON

C : de formation des pompiers? (Par exemple, est-ce que tous vos pompiers sont formés selon les exigences du Règlement sur les conditions pour exercer au sein d'un service de sécurité incendie municipal? Certains d'entre eux bénéficient-ils de l'article 11 de ce règlement, communément appelé la clause « grand-père »?)

OUI NON

D : de formation des officiers? (intervention) OUI NON

E : de gestion administrative du service? (Le personnel du service possède-t-il de l'expérience ou des compétences en gestion administrative provenant de son emploi principal [ex. : directeur de banque, directeur d'épicerie, etc.]?)

OUI NON

F : de disponibilité des pompiers, c'est-à-dire leur capacité à se rendre à la caserne ou sur les lieux de l'intervention selon les délais inscrits au schéma de couverture de risques? (Par exemple, savez-vous combien de vos pompiers exercent leur emploi principal sur le territoire de la municipalité? Savez-vous combien de pompiers qualifiés à l'emploi d'autres services de sécurité incendie exercent leur emploi principal sur le territoire de votre municipalité?)

OUI NON

G : de disponibilité des officiers d'intervention? OUI NON

H : autre _____ OUI NON

1.2 Prévoyez-vous remplacer d'ici 2 ans :

A : le poste de directeur? OUI NON

B : le poste de directeur adjoint ou de chef aux opérations? OUI NON

C : l'ensemble de votre état-major? OUI NON

D : plusieurs pompiers? OUI NON

Si oui, combien de pompiers devront être embauchés? _____

Partie 2 : Les ressources matérielles

2.1 Prévoyez-vous remplacer d'ici 2 ans :

A : une autopompe? OUI NON

B : un camion-citerne? OUI NON

C : une unité d'urgence? OUI NON

D : un camion-échelle? OUI NON

D : une pompe portative? OUI NON

E : des appareils de protection respiratoire? OUI NON

Si oui, combien? _____

F : des habits de combat (vêtement de protection individuelle)? OUI NON

Si oui, combien? _____

G : autre _____ OUI NON

Partie 3 : La gestion administrative

3.1 Considérez-vous que la gestion de votre service de sécurité incendie est efficace en matière :

A : de gestion des ressources humaines? OUI NON

B : de gestion de la santé et de la sécurité au travail? (Par exemple, le service de sécurité incendie s'assure-t-il que tous les pompiers sont disponibles pour les entraînements en caserne et la formation continue? Le service a-t-il désigné au moins une personne responsable de la santé et de la sécurité?) OUI NON

C : de gestion de la paie? OUI NON

D : de gestion des achats? (Par exemple, la municipalité participe-t-elle au regroupement d'achats de l'Union des municipalités du Québec qui permet de se procurer des habits de combat (modèle de base ou de luxe) à prix compétitif? Effectuez-vous des achats regroupés avec les autres municipalités faisant partie de la MRC?)

OUI NON

E : de gestion des entraînements en caserne? (Par exemple, votre service de sécurité incendie effectue-t-il des exercices pratiques avec les municipalités voisines qui agissent en entraide, et ce, afin d'assurer une uniformité lors des interventions ou pour faciliter les opérations? Votre service effectue-t-il des exercices pratiques liés aux plans d'intervention pour les risques élevés ou très élevés présents sur votre territoire?)

OUI NON

F : d'application des programmes d'entretien obligatoires? (Par exemple, votre service de sécurité incendie consigne-t-il les renseignements relatifs aux entretiens réalisés sur les véhicules, les appareils de protection respiratoire individuels autonomes (APRIA), les équipements d'intervention, les équipements de protection individuels, les réseaux d'aqueduc, les sources d'eau statiques, etc.? Outre l'entretien obligatoire, un registre est-il tenu à jour relativement au remplacement de l'air dans les cylindres d'air comprimé, sur le nettoyage des habits de combat, sur le changement d'essence dans les petits moteurs, etc.?)

OUI NON

G : du suivi de la formation des pompiers? (Par exemple, savez-vous à quelle étape de leur formation vos pompiers sont rendus? Les pompiers en formation sont-ils facilement reconnaissables sur les lieux d'une intervention, même par les officiers des municipalités voisines?)

OUI NON

H : de rédaction des rapports, par exemple le formulaire DSI-2003, les rapports d'intervention et les rapports annuels d'activités?

OUI NON

I : du suivi des actions du schéma? (Par exemple, s'il arrivait un incendie majeur dans votre municipalité, seriez-vous en mesure de démontrer que votre municipalité respecte toutes les actions prévues au schéma? Votre service de sécurité incendie a-t-il mis en place des protocoles de déploiement automatique des ressources afin de faire intervenir une municipalité voisine lorsque vos pompiers sont en nombre insuffisant?)

OUI NON

J : autre _____

OUI NON

Partie 4 : L'intervention lors d'un incendie

4.1 Considérez-vous que la gestion de votre service de sécurité incendie est efficace en matière :

A : de gestion de la disponibilité des pompiers? (Par exemple, votre service procède-t-il périodiquement [vacances, période de la chasse, Noël, Pâques, etc.] à une validation de la disponibilité auprès de ses pompiers et transmet-il les renseignements au centre d'urgence 9-1-1?)

OUI NON

B : de gestion de l'entraide automatique? (Par exemple, votre service de sécurité incendie a-t-il mis en place un système de gestion afin de répondre adéquatement aux demandes d'entraide? Envoie-t-il le nombre de pompiers requis lorsque le service est demandé en entraide ou envoie-t-il un trop grand nombre de pompiers par rapport à la demande? Le service a-t-il mis en place un système pour aviser le demandeur que le service n'a pas

l'effectif requis pour répondre à la demande, lorsque celle-ci est plus grande que l'ensemble de vos ressources humaines et matérielles?)

OUI NON

C : de l'atteinte de la force de frappe? (Par exemple, est-ce que votre service de sécurité incendie s'assure d'envoyer la force de frappe pour tous les appels, y compris les alarmes automatiques? Est-ce que votre service a mis au point des outils pour réduire le nombre d'alarmes automatiques non fondées?)

OUI NON

D : de la gestion des interventions?

OUI NON

E : de la rédaction des plans d'intervention? (Par exemple, selon les actions prévues au schéma, les risques élevés et très élevés devraient faire l'objet d'un plan d'intervention qui indique, selon le risque, le nombre de pompiers, la quantité d'eau, les véhicules d'intervention requis, l'emplacement de l'entrée électrique, la présence de matières dangereuses, etc.)

OUI NON

F : autre _____

OUI NON

Partie 5 : La prévention

5.1 Considérez-vous que votre service de sécurité incendie est efficace en matière :

A : de prévention des risques des niveaux faibles et moyens? (Par exemple, des visites de prévention sont-elles généralement effectuées par les pompiers?)

OUI NON

B : de prévention des risques des niveaux élevés et très élevés? (Par exemple, prévention qui doit être réalisée par un technicien en prévention des incendies [TPI])

OUI NON

C : de réalisation des programmes d'éducation du public? (Par exemple, diffusez-vous aux citoyens des messages de prévention concernant la sécurité incendie, etc.?)

OUI NON

D : de réglementation municipale? (Par exemple, votre municipalité dispose-t-elle d'un règlement efficace ou adéquat sur la prévention? Avez-vous adopté le Chapitre bâtiment du Code de sécurité intégralement ou adopté uniquement certains articles de ce code en fonction de votre réalité locale [analyse des risques]?)

OUI NON

E : de recherche des causes et des circonstances d'un incendie (RCCI)? (Par exemple, la RCCI est-elle effectuée pour chaque incendie? Si on soupçonne un acte criminel, le corps de police responsable sur le territoire en est-il avisé?)

OUI NON

F : du programme d'analyse des incidents? (Par exemple, votre service de sécurité incendie est-il en mesure de cibler annuellement quels types de feux sont récurrents sur votre territoire [feux de cheminée, etc.]? Si oui, utilisez-vous ces données pour orienter le programme d'éducation du public et la prévention?)

OUI NON

G : autre _____

OUI NON

Partie 6 : Les solutions envisageables

6.1 Considérez-vous envisageable pour votre municipalité de confier en sous-traitance à une autre organisation :

A : la prévention des incendies? OUI NON

B : la gestion administrative de votre service de sécurité incendie? OUI NON

C : la gestion des interventions sur votre territoire? OUI NON

D : l'ensemble des fonctions de la sécurité incendie? OUI NON

E : autre _____ OUI NON

6.2 Considérez-vous envisageable pour votre municipalité d'offrir en fourniture de services à une autre municipalité :

A : la prévention des incendies? OUI NON

B : la gestion administrative de son service de sécurité incendie? OUI NON

C : la gestion des interventions sur son territoire? OUI NON

D : l'ensemble des fonctions de la sécurité incendie? OUI NON

E : autre _____ OUI NON

Nom : _____

Date : _____

Annexe 2 – Questionnaire diagnostique à l'intention du comité technique

**PROJET DE MISE EN COMMUN
DES SERVICES DE SÉCURITÉ INCENDIE**

Questionnaire diagnostique

Comité technique

Nom de la municipalité : _____

Ce questionnaire, destiné au comité technique, aide à définir les défis et les enjeux auxquels font face les services de sécurité incendie des municipalités concernées.

* Obligations du schéma de couverture de risques

Partie 1 : Les ressources humaines

1.1 Votre service de sécurité incendie a-t-il mis en place un programme ou conçu des outils pour vous aider en matière :

* A : de recrutement de nouveaux pompiers? OUI NON

* B : de rétention des pompiers? OUI NON

* C : de formation des pompiers? (Par exemple, est-ce que tous vos pompiers sont formés selon les exigences du Règlement sur les conditions pour exercer au sein d'un service de sécurité incendie municipal? Certains d'entre eux bénéficient-ils de l'article 11 de ce règlement, communément appelé la clause « grand-père » et, dans ce cas, ont-ils les compétences requises pour accomplir les tâches que vous leur confiez?)

OUI NON

* D : de formation des officiers (intervention)? OUI NON

E : de gestion administrative du service? (Par exemple, les gestionnaires du service ont-ils suivi une formation d'appoint en la matière ou le personnel du service possède-t-il de l'expérience ou des compétences en gestion administrative provenant de son emploi principal [ex. : directeur de banque, directeur d'épicerie, etc.]?)

OUI NON

F : de disponibilité des pompiers, c'est-à-dire leur capacité à se rendre à la caserne ou sur les lieux de l'intervention selon les délais inscrits au schéma de couverture de risques? (Par exemple, savez-vous combien de vos pompiers exercent leur emploi principal sur le territoire de la municipalité? Savez-vous combien de pompiers qualifiés travaillant pour d'autres services de sécurité incendie exercent leur emploi principal sur le territoire de votre municipalité?)

OUI NON

G : de disponibilité des officiers d'intervention? OUI NON

H : autre _____ OUI NON

1.2 Quels postes aurez-vous à pourvoir d'ici 2 ans :

A : le poste de directeur? OUI NON

B : le poste de directeur adjoint ou chef aux opérations? OUI NON

C : l'ensemble de votre état-major? OUI NON

D : des postes de pompiers? OUI NON

Si oui, combien de pompiers devront être embauchés? _____

Partie 2 : Les ressources matérielles

2.1 Prévoyez-vous remplacer d'ici 2 ans :

A : une autopompe? OUI NON

B : un camion-citerne? OUI NON

C : un camion-échelle? OUI NON

D : une unité d'urgence? OUI NON

E : une pompe portative? OUI NON

F : des appareils de protection respiratoire? OUI NON

Si oui, combien d'appareils devront être remplacés? _____

G : des habits de combat? OUI NON

Si oui combien d'habits devront être remplacées? _____

H : autre _____

OUI NON

Partie 3 : La gestion administrative

3.1 Avez-vous mis en place une politique :

A : de gestion des ressources humaines?

OUI NON

* B : de gestion de la santé et de la sécurité au travail? (Par exemple, vous assurez-vous que tous vos pompiers sont disponibles pour les entraînements en caserne et la formation continue? Avez-vous désigné au moins une personne responsable de la santé et de la sécurité?)

OUI NON

C : de gestion de la paie?

OUI NON

D : de gestion des achats? (Par exemple, participez-vous au regroupement d'achats de l'Union des municipalités du Québec qui permet de se procurer des habits de combat (modèle de base ou de luxe) à prix compétitif? Les achats de la MRC sont-ils regroupés?)

OUI NON

* E : de gestion des entraînements en caserne? (Par exemple, votre service de sécurité incendie effectue-t-il des exercices pratiques avec les municipalités voisines qui agissent en entraide, et ce, afin d'assurer une uniformité lors des interventions ou pour faciliter les opérations? Effectuez-vous des exercices pratiques des plans d'intervention pour les risques élevés ou très élevés présents sur votre territoire?)

OUI NON

* F : d'application des programmes d'entretien obligatoires? (Par exemple, consignez-vous les renseignements relatifs aux entretiens effectués sur les véhicules, les appareils de protection respiratoire individuels autonomes (APRIA), les équipements d'intervention, les équipements de protection individuels, les réseaux d'aqueduc, les sources d'eau statiques, etc.? En plus de l'entretien obligatoire, tenez-vous un registre concernant le remplacement de l'air dans les cylindres d'air comprimé, sur le nettoyage des habits de combat, sur le changement d'essence dans les petits moteurs, etc.?)

OUI NON

* G : du suivi de la formation des pompiers? (Par exemple, savez-vous à quelle étape de leur formation vos pompiers sont rendus? Êtes-vous en mesure de reconnaître vos pompiers en formation sur les lieux d'une intervention? Les pompiers en formation sont-ils facilement reconnaissables sur les lieux de l'intervention, même par les officiers des municipalités voisines? Le niveau de formation complété par chaque pompier est-il connu afin qu'aucun pompier ne soit affecté à des tâches qui ne respectent pas son niveau de qualification?)

OUI NON

* H : de rédaction des rapports, par exemple le formulaire DSI-2003, les rapports d'intervention, les rapports annuels d'activités?

OUI NON

* I : du suivi des actions du schéma? (Par exemple, s'il arrivait un incendie majeur dans votre municipalité, seriez-vous en mesure de démontrer que vous respectez toutes les actions prévues au schéma? Avez-vous mis en place un moyen de dénombrement efficace pour valider l'atteinte de la force de frappe et aviser le centre d'urgence 9-1-1 lorsque la force de frappe est atteinte?)

OUI NON

J : autre _____

OUI NON

Partie 4 : L'intervention lors d'incendies

4.1 Avez-vous mis en place une politique :

A : de gestion de la disponibilité des pompiers? (Par exemple, procédez-vous périodiquement [vacances, période de la chasse, Noël, Pâques, etc.] à une validation de la disponibilité auprès de vos pompiers et transmettez-vous l'information au centre d'urgence 9-1-1?)

OUI NON

* B : de gestion de l'entraide automatique? (Par exemple, avez-vous mis en place un système de gestion pour répondre adéquatement aux demandes d'entraide? Envoyez-vous le

nombre de pompiers requis lorsque votre service est demandé en entraide ou envoyez-vous un trop grand nombre de pompiers par rapport à la demande? Avez-vous mis en place un système pour aviser le demandeur que vous n'avez pas l'effectif requis pour répondre à la demande, lorsque celle-ci est plus grande que l'ensemble de vos ressources humaines et matérielles?)

OUI NON

* C : de l'atteinte de la force de frappe? (Par exemple, les éléments d'information relatifs à l'heure du départ des camions et au nombre de pompiers à bord ainsi qu'à l'heure d'arrivée sur les lieux peuvent-ils facilement être compilés à l'aide de la carte d'appel du centre d'urgence 9-1-1? Vous assurez-vous d'envoyer la force de frappe pour tous les appels nécessaires, y compris les alarmes automatiques? Avez-vous conçu des outils pour réduire le nombre d'alarmes automatiques non fondées?)

OUI NON

* D : de la gestion des interventions (lignes directrices)?

OUI NON

* E : de la rédaction des plans d'intervention? (Par exemple, selon les actions inscrites au schéma, les risques élevés et très élevés font-ils l'objet d'un plan d'intervention qui indique le nombre de pompiers, la quantité d'eau, les véhicules d'intervention requis, l'emplacement de l'entrée électrique, la présence de matières dangereuses, etc.?)

OUI NON

F : autre _____

OUI NON

Partie 5 : La prévention

5.1 Votre service de sécurité incendie respecte-t-il ses obligations en matière :

* A : de prévention des risques des niveaux faibles et moyens? (Par exemple, des visites de prévention sont-elles généralement réalisées par les pompiers?) OUI NON

* B : de prévention des risques des niveaux élevés et très élevés? (Par exemple, prévention qui doit être réalisée par un technicien en prévention des incendies [TPI])

OUI NON

* C : de réalisation des programmes d'éducation du public? (Par exemple, des messages de prévention concernant la sécurité incendie destinés aux citoyens sont-ils diffusés?)

OUI NON

* D : de réglementation municipale? (Par exemple, votre municipalité dispose-t-elle d'un règlement efficace ou adéquat sur la prévention? Avez-vous adopté le Chapitre bâtiment du Code de sécurité [CBCS] intégralement ou avez-vous choisi d'adopter uniquement certains articles de ce code en fonction de votre réalité locale [analyse des risques]?)

OUI NON

* E : de recherche des causes et des circonstances d'un incendie (RCCI)? (Par exemple, la RCCI est-elle effectuée pour chaque incendie? Si on soupçonne un acte criminel, le corps de police responsable sur le territoire en est-il avisé?)

OUI NON

* F : de programme d'analyse des incidents? (Par exemple, êtes-vous en mesure de cibler annuellement quels types de feux sont récurrents sur votre territoire [feux de cheminée, etc.]? Si oui, utilisez-vous ces données pour orienter le programme d'éducation du public et la prévention?)

OUI NON

G : autre _____

OUI NON

Partie 6 : Les moyens disponibles

6.1 Considérez-vous avoir les ressources financières, humaines et matérielles nécessaires à l'accomplissement :

A : des actions prévues au schéma de couverture de risques? OUI NON

B : du mandat de votre service de sécurité incendie en général? OUI NON

Sinon, quelles sont les actions que vous jugez ne pas pouvoir accomplir en raison d'un manque de ressources?

Nom : _____

Date : _____

Annexe 3 – Conseils pour établir une stratégie de communication efficace

La communication est l'une des clés de la réussite de tout processus de gestion du changement.

Il est important qu'une stratégie de communication concertée présente aux personnes intéressées les différentes étapes du processus qui mèneront ultimement à la mise en commun d'équipements, d'infrastructures, de services ou d'activités en sécurité incendie.

Une attention particulière doit être accordée non seulement aux conseillers municipaux, mais aussi aux employés des services de sécurité incendie, dans le but notamment d'en arriver à une vision commune et d'établir un climat de confiance et de mobilisation à l'égard de la démarche.

Informers les employés

Les employés devraient être informés, dès le départ, de la démarche. Toutes les étapes du projet peuvent faire l'objet d'une note interne, par exemple, avec le nom d'une personne-ressource à qui les personnes intéressées pourront s'adresser pour obtenir plus d'information. Il pourrait également être judicieux d'offrir aux employés la possibilité d'exprimer leurs points de vue et, s'il y a lieu, leurs inquiétudes sur la question. Cela pourrait notamment se faire par le biais d'une séance d'information à laquelle pourraient participer les autorités et les employés.

Informers les élus municipaux

Les maires et les mairesses sont des acteurs de premier plan. Ceux-ci devraient être sensibilisés à l'importance de coordonner leurs messages. Il est primordial de présenter les partenaires comme des égaux engagés dans la même démarche et visant le même but. Il est d'ailleurs utile de garder à l'esprit, et de faire valoir dans toutes les communications, l'objectif premier de cette démarche, qui est d'optimiser les services offerts à la population.

Les conseillers municipaux doivent également être informés le plus rapidement possible de la mise en place d'une structure de travail et des hypothèses de départ qui feront l'objet des analyses ultérieures. Cela facilitera évidemment leur adhésion au projet et pourra les inciter à relayer les bons messages à la population ainsi qu'à expliquer le bien-fondé du projet.

Un point pourrait être ajouté à l'ordre du jour des séances des conseils municipaux afin de faire état de l'avancement des travaux.

Informers la population

La sécurité incendie est un sujet qui touche émotivement la population. Les craintes qui pourraient être exprimées par les citoyens sont normales, légitimes et elles méritent d'être entendues. Pour plusieurs, seule la proximité géographique d'une caserne fonctionnelle est un gage de protection et de sécurité et ils ne connaissent souvent du service que cette facette de la réalité. Pourtant, cette proximité ne correspond pas nécessairement à un délai plus court lors d'interventions. Par ailleurs, les contribuables peuvent craindre une augmentation de leur charge fiscale en raison d'une mise en commun. Il est donc primordial que la stratégie de communication soit la plus transparente possible et qu'elle permette d'anticiper et de répondre à certaines inquiétudes qui pourraient être soulevées par les citoyens.

Informers les médias

Les incendies et la sécurité incendie intéressent également de près les médias régionaux. Il est recommandé de les informer rapidement de l'objectif et de la nature de la démarche, soit par des contacts personnalisés ou par voie de communiqué.

Nommer un porte-parole

Il pourrait être utile de nommer un « chargé de projet », qui agirait à titre de porte-parole auprès des médias et de la population. Celui-ci devra faire preuve de transparence, d'empathie, de compétence et de clarté dans ses interventions, toutes des qualités qui comptent beaucoup.

Dès que l'on s'adresse aux médias ou à la population, il faut, autant que possible, éviter les termes techniques et les sigles qui forment un jargon qui pourrait susciter de l'incompréhension et de la méfiance. Il est recommandé d'opter pour des phrases courtes, un vocabulaire simple et concret, des messages succincts, mais clairs et précis.

Anticiper les questions et les oppositions

Certaines questions pourraient revenir à répétition : il est possible de préparer une liste de questions-réponses. Ainsi, cette « foire aux questions » pourrait être utilisée par le porte-parole ou diffusée sur le site Web des municipalités concernées.

Il est important d'anticiper les mauvaises perceptions ou les incompréhensions que certaines personnes ou organisations pourraient avoir à l'endroit du projet. Avec les médias sociaux, les rumeurs circulent d'ailleurs plus rapidement que jamais.

De plus, le projet pourrait entraîner des débats et des discussions, ce qui est parfaitement normal et sain, puisque cela témoigne de l'intérêt porté par les citoyens et les intervenants à l'avenir de leur service de sécurité incendie et des gens qui travaillent activement à prévenir les incendies et à assurer leur sécurité.

Dans ces circonstances, une opposition peut se manifester. Il apparaîtra important de connaître les motivations des opposants afin de pouvoir y répondre.

La légitimité qu'ont naturellement acquise les élus pourrait ne pas être suffisante pour obtenir une adhésion citoyenne; il faudra alors travailler à favoriser l'acceptabilité sociale du projet. La voie privilégiée sera de reconnaître qu'il est possible qu'il y ait certains effets négatifs, mais que l'unanimité reste impossible à atteindre, si on garde en tête le bien commun et l'amélioration des services aux citoyens.

Communiquer par étapes

Dès la constitution de comités de travail, la population pourrait être avisée par voie de communiqué. Dans les communications, il faut alors insister sur le fait que le projet n'est qu'à l'état d'étude et rappeler l'objectif premier de la démarche, qui est d'offrir de meilleurs services aux citoyens.

Un modèle de COMMUNIQUÉ DE PRESSE de départ

Logos des municipalités	COMMUNIQUÉ DE PRESSE Pour diffusion immédiate
Un comité de travail étudiera comment optimiser la protection incendie régionale	
Les maires [et mairesses] des municipalités de [_____] annoncent aujourd'hui leur volonté de travailler ensemble en mettant sur pied un comité de travail pour examiner si la protection contre les incendies dans leur secteur pourrait être optimisée.	
Les défis et les enjeux auxquels les services de sécurité incendie doivent faire face seront repérés et documentés par une collecte de données. Chaque municipalité évaluera également ses besoins et ses particularités. Il sera alors possible de voir si une mise en commun de services, de ressources ou d'équipements pourrait permettre d'optimiser les services offerts aux citoyens.	
Ce comité informera dès que possible la population de l'avancement de ces travaux.	
-30-	
Pour information : [nom de la personne désignée pour répondre aux questions des médias] [téléphone] [courriel]	

D'autres communiqués pourraient suivre, selon l'avancement du projet, aux différentes étapes.

Il faut éviter de formuler une hypothèse ou diffuser des contenus susceptibles d'être invalidés ultérieurement. Il faut aussi veiller à ne pas formuler des promesses qui ne pourraient être tenues ou à présupposer des résultats de l'analyse.

Le temps venu, l'argumentation qui a servi à formuler des scénarios de gestion et à en prioriser un devrait devenir un argumentaire clair et simple au bénéfice de tous.

Il faudra prendre le temps d'expliquer les raisons qui ont motivé la décision : d'abord, aux conseils municipaux, aux pompiers, à tous les employés, puis à la population, par les médias ou par d'autres canaux de communication (séances publiques, site Web, affichage, espaces publicitaires, etc.). L'ordre dans lequel les communications seront effectuées est très important. Il serait peu respectueux, en effet, que des employés touchés par un changement, quel qu'il soit, l'apprennent par les médias.

Dans toutes les communications, il est important de mettre l'accent sur les avantages des changements qui sont proposés, et ce, que ce soit par le biais d'une mise en commun de services ou d'équipements de votre service de sécurité incendie ou par l'adoption de tout autre modèle de gestion ou de partage des ressources.

Par exemple :

- Une ressource en gestion administrative pourrait être partagée entre plusieurs services de sécurité incendie et, ainsi, dégager du temps pour le directeur incendie, qui pourrait dès lors se consacrer à la prévention, à la planification et au travail sur le terrain;
- Certains équipements très coûteux dans la lutte contre les incendies pourraient être partagés;
- Une mise en commun permettrait de standardiser les pratiques d'urgence, les façons de faire dans les interventions et les communications.

Il est aussi possible de traiter des expériences positives et des avantages qui en ont été tirés ailleurs au Québec. Il existe plusieurs exemples inspirants à cet égard.

Annexe 4 – Modèle de résolution autorisant la conclusion d'une entente intermunicipale

(Nom de la municipalité)

Résolution numéro _____

Résolution autorisant la conclusion d'une entente relative à [objet de l'entente] entre [nom de l'une des municipalités] et [nom de l'autre municipalité]

ATTENDU QUE [nom de l'une des municipalités] et [nom de l'autre municipalité] désirent se prévaloir des dispositions des articles 468 et suivants de la Loi sur les cités et villes (RLRQ, chapitre C-19) et des articles 569 et suivants du Code municipal du Québec (RLRQ, chapitre C-27.1) pour conclure une entente relative à [objet de l'entente];

EN CONSÉQUENCE, il est proposé par [prénom et nom], appuyé par [prénom et nom] et résolu que la présente résolution est adoptée et qu'elle statue et décrète ce qui suit :

ARTICLE 1

Le conseil de [nom de la municipalité qui adopte la résolution] autorise la conclusion d'une entente relative à [objet de l'entente] avec [nom de l'autre municipalité]. Cette entente est annexée à la présente résolution pour en faire partie comme si elle était ici au long reproduite.

ARTICLE 2

Le maire et le secrétaire-trésorier (*ou* le greffier) sont autorisés à signer ladite entente.

ADOPTÉE

à la séance du conseil du _____ (date)

Secrétaire-trésorier (*ou* Greffier)

Annexe 5 – Diagramme illustrant la démarche proposée



