



BÂTIR UN CANADA SÉCURITAIRE ET RÉILIENT



Sécurité publique Canada
Évaluation de 2010-2011 du Programme d'indemnisation
des travailleurs

Rapport final

2011-03-17

Table des matières

Résumé.....	i
1. Introduction.....	1
2. Profil	1
2.1 Contexte	1
2.2 Objectifs du programme	4
2.3 Intervenants et bénéficiaires	4
2.4 Ressources.....	4
3. Orientation de l'évaluation	4
3.1 Objectifs de l'évaluation.....	4
3.2 Enjeux d'évaluation	4
3.3 Approche.....	5
3.4 Contraintes	6
4. Constatations.....	6
4.1 Pertinence.....	6
4.1.1 Besoin continu	6
4.1.2 Conformité aux priorités gouvernementales.....	8
4.1.3 Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral.....	9
4.2 Rendement	10
4.2.1 Réalisation des résultats escomptés	10
4.2.2 Démonstration d'efficacité et d'économie.....	11
5.0 Conclusions.....	11
Pertinence.....	11
Rendement	12
6.0 Recommandations.....	12
7.0 Réponse de la direction et plan d'action.....	12

Résumé

La Direction générale de l'évaluation soutient l'obligation de rendre compte au Parlement et aux Canadiens en aidant le gouvernement du Canada à faire rapport de façon crédible des résultats obtenus grâce aux ressources investies dans les programmes. La Direction générale appuie les administrateurs généraux dans leur gestion axée sur les résultats en leur indiquant si leurs programmes produisent les résultats visés à un coût abordable. Elle soutient aussi l'amélioration des politiques et des programmes en permettant de déterminer les leçons retenues et les pratiques exemplaires.

Qu'avons-nous évalué?

Le Programme d'indemnisation des travailleurs est un programme de contribution à partage de coûts géré par Sécurité publique Canada et auquel participent les provinces et les territoires. Le Programme d'indemnisation des travailleurs garantit le partage 75-25 des coûts d'indemnisation des « employés des services d'urgence » bénévoles blessés ou tués durant leur formation ou l'exercice de leurs fonctions.

Les régimes provinciaux et territoriaux d'indemnisation des travailleurs peuvent couvrir les coûts des soins médicaux, les pertes de salaire ou les indemnités de décès. Le montant de l'indemnisation est établi par la commission des accidents du travail de la province ou du territoire. Les bénévoles doivent être inscrits auprès du programme d'urgence provincial ou territorial et avoir été chargés d'accomplir un travail réel et immédiat en matière de services d'urgence.

Un total de 1 059 221 \$ a été déboursé au cours de la période de cinq ans allant de 2005-2006 à 2009-2010, soit une moyenne annuelle d'environ 211 844 \$. Les frais administratifs pour Sécurité publique Canada sont négligeables.

Pourquoi est-ce important?

Les bénévoles sont au cœur des interventions d'urgence. Ils accomplissent nombre de tâches, comme diriger les recherches terrestres, aériennes et marines, établir des réseaux d'équipes de bénévoles, ou encore coordonner les services aux victimes de catastrophes naturelles. Le Programme vise à encourager l'utilisation de bénévoles lors d'interventions d'urgence en assurant le partage des coûts d'indemnisation.

Au Canada, la gestion des urgences est une responsabilité partagée, qui repose sur une collaboration et une communication constantes entre tous les ordres de gouvernement. Dans le cadre constitutionnel canadien, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les autorités locales sont les premiers à intervenir dans la vaste majorité des situations d'urgence.

Le ministre de la Sécurité publique est chargé de coordonner les activités d'intervention d'urgence des institutions fédérales, en collaboration avec les provinces, les territoires et

d'autres organismes. Ces activités comprennent l'élaboration de plans de coordination fédéraux, de plans intergouvernementaux et d'autres ententes, la surveillance des urgences réelles et éventuelles par l'entremise du Centre des opérations du gouvernement, la coordination des demandes d'aide d'urgence; la gestion des bureaux régionaux responsables de la gestion des urgences, ainsi que la sensibilisation de la population aux questions liées à la gestion des urgences. Sécurité publique Canada coordonne les activités fédérales de gestion des urgences et gère des programmes comme le Programme conjoint de protection civile et le Programme des exercices nationaux. Les modalités actuelles du Programme d'indemnisation des travailleurs viennent à échéance le 31 mars 2011.

Nos constatations

Depuis sa création en 1959-1960, le Programme d'indemnisation des travailleurs a remis 3 963 342 \$ aux provinces et aux territoires. De ce montant, 87 %, soit 3 448 870 \$, a été alloué à la Colombie-Britannique. Trois provinces (la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Nouvelle-Écosse) ont présenté des réclamations au cours des 15 dernières années. Un examen des réclamations indique que la plupart d'entre elles concernaient la formation ou les situations d'urgence liées aux opérations de recherche et de sauvetage au sol.

Les frais administratifs encourus par Sécurité publique sont minimes et pratiquement négligeables. Le traitement des réclamations ressemble fortement à celui des factures pour services professionnels, et comprend des processus similaires de vérification des comptes et de diligence raisonnable.

Depuis de nombreuses années, la couverture d'assurance pour les bénévoles en recherche et sauvetage au sol est source de préoccupation. L'attention portée à ce problème s'est accentuée en 2009, lorsqu'une équipe de la Colombie-Britannique a fait l'objet d'une poursuite civile. De nombreuses équipes de bénévoles partout au Canada ont suspendu temporairement leurs services en raison de préoccupations quant à leur responsabilité civile.

Les évaluateurs ont appris que les activités de recherche et de sauvetage sont traitées comme des situations d'urgence parce que des vies peuvent être en jeu, mais qu'elles ne sont pas par la législation et le cadre de gestion des urgences. Les personnes interviewées ont affirmé qu'il serait dans l'intérêt du Canada de maximiser la synergie et l'intégration des effectifs de bénévoles entre les programmes de Sécurité publique Canada et ceux du Secrétariat national de recherche et de sauvetage du ministère de la Défense nationale, et d'assurer une stabilité qui permettra d'améliorer les interventions d'urgence et les opérations de recherche et sauvetage au Canada.

Bien que des professionnels rémunérés soient responsables des principales fonctions de gestion des urgences, le système s'appuie fortement sur les bénévoles pour fournir un soutien immédiat et organisé aux autorités. Les « employés des services d'urgence » bénévoles, terme qui comprend les bénévoles qui participent aux activités de recherche et

de sauvetage au sol, sont un élément de la capacité d'intervention du Canada et contribuent à la résilience des collectivités.

Même si le Programme d'indemnisation des travailleurs est utilisé de façon inégale à l'échelle du Canada, il serait prématuré d'envisager d'y apporter des changements importants avant d'avoir évalué les répercussions qu'aurait une politique d'assurance nationale pour les opérations de recherche et sauvetage au sol. Est-ce que les changements apportés à la couverture entraîneraient une baisse du nombre et de la valeur des réclamations provinciales et territoriales, ou bien attireraient-ils l'attention sur le Programme et entraîneraient par conséquent une augmentation de son utilisation par les autres provinces et territoires?

Vu l'interdépendance entre les programmes du Secrétariat national de recherche et de sauvetage et de Sécurité publique Canada, il serait possible d'améliorer la façon dont le gouvernement du Canada coordonne et mobilise les associations nationales de bénévoles, permettant ainsi d'accroître l'intégration des effectifs de bénévoles et d'améliorer les interventions d'urgence et les opérations de recherche et de sauvetage au Canada.

Le Programme est très efficient et il n'est pas possible de diminuer les frais administratifs.

Recommandations

La Direction générale de l'évaluation recommande que le sous-ministre adjoint délégué, Secteur de la gestion des urgences et de la sécurité nationale, s'assure que :

1. les modalités du Programme d'indemnisation des travailleurs demeurent telles qu'elles ont été approuvées jusqu'à ce que le Gouvernement du Canada ait résolu les questions associées au soutien des organisations de bénévoles en recherche et sauvetage au sol;
2. le Secteur de la gestion des urgences et de la sécurité nationale évalue l'incidence que pourrait avoir le travail du ministère de la Défense nationale sur le besoin continu et la demande du Programme d'indemnisation des travailleurs.

Réponse de la direction et plan d'action

Le Secteur de la gestion des urgences et de la sécurité nationale travaillera avec le Secrétariat national de recherche et de sauvetage, par l'entremise des mécanismes de gouvernance des cadres supérieurs fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la gestion des urgences, sur les questions de soutien aux organismes de bénévoles en recherche et sauvetage au sol.

D'après les résultats des discussions (notées ci-dessus) avec les cadres supérieurs fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la gestion des urgences au sujet des

Évaluation de 2010-2011 du Programme d'indemnisation des travailleurs
Rapport final

questions d'assurance pour les bénévoles en recherche et sauvetage au sol, le Secteur de la gestion des urgences et de la sécurité nationale évaluera le besoin continu et la demande du Programme d'indemnisation des travailleurs, et consultera les organismes centraux à ce sujet.

1. Introduction

Le présent document consiste en l'Évaluation 2010-2011 du Programme d'indemnisation des travailleurs (PIT). Le rapport d'évaluation fournit aux Canadiens, aux parlementaires, aux ministres, aux organismes centraux et au sous-ministre de Sécurité publique Canada une appréciation, objective et fondée sur des résultats de recherche, de l'optimisation des ressources (soit la pertinence et le rendement) de ce programme du gouvernement fédéral. Le Programme est géré par la Division des programmes de préparation et d'aide financière en cas de catastrophe du Secteur de la gestion des mesures d'urgence et de la sécurité nationale de Sécurité publique Canada (SP).

Le PIT est un programme de contributions à partage de coûts qui a été établi en 1959-1960 en vue du partage des versements d'indemnisation avec les provinces et les territoires dans les cas où des travailleurs de la protection civile se blessent ou perdent la vie. Le Programme a évolué avec le temps, et vers la fin des années 1980, de nouveaux accords ont été conclus avec les provinces et les territoires pour l'indemnisation des travailleurs bénévoles blessés ou tués en cours de formation ou d'intervention d'urgence.

Les gestionnaires du programme estiment que le PIT pose peu de risques pour le Ministère :

- le programme n'est pas nouveau;
- l'investissement qu'il nécessite est relativement modeste;
- ses bénéficiaires sont les provinces et les territoires, avec qui le coût est partagé;
- il prend la forme de remboursements et non d'avances de fonds.

Les évaluateurs ont tenu compte de cette analyse des risques du programme et d'autres facteurs pour déterminer la nature et l'étendue de l'évaluation qu'ils devaient réaliser afin que celle-ci puisse appuyer la prise de décisions fondées sur des faits.

2. Profil

2.1 Contexte

Le PIT est un programme de contributions à partage de coûts géré par SP auquel participent les provinces et les territoires.

En 1959, le gouvernement fédéral a conclu avec les provinces des ententes stipulant que, dans le cas où un « travailleur de la protection civile » se blessait ou perdait la vie, le gouvernement fédéral rembourserait la moitié de l'indemnité, des frais médicaux et des allocations, ainsi que les frais des commissions d'indemnisation en vertu des lois provinciales sur l'indemnisation des travailleurs. Plus tard au cours de cette même année, il a été décidé que le gouvernement fédéral pourrait couvrir 75 % des frais.

Le gouvernement du Canada a modifié le Programme en 1986 pour offrir un partage dans une proportion 75-25 des coûts associés à l'indemnisation des « employés des services d'urgence » bénévoles blessés ou tués durant leur formation ou l'exercice de leurs fonctions.

Les régimes d'indemnisation des commissions des accidents de travail (CAT) provinciales et territoriales peuvent couvrir les pertes de salaire, les frais médicaux ou offrir une indemnité de décès. Le montant de l'indemnisation est établi par les CAT provinciales et territoriales. Le PIT rembourse également les menues dépenses raisonnables engagées par les CAT pour le traitement des réclamations.

Selon le PIT, une *situation d'urgence* est une situation anormale qui, aux yeux du Canada et des provinces ou territoires, nécessite une intervention rapide qui va au-delà des procédures habituelles en vue de prévenir ou de limiter les risques de blessures ou de décès et les dommages aux propriétés, aux services publics ou à l'environnement.

Le *travail pour des services d'urgence* est le travail effectué sans rémunération avec l'autorisation ou sous la supervision du coordonnateur provincial des services d'urgence au cours d'une situation d'urgence, ce qui comprend aussi la formation tenue dans des circonstances normales ou relative aux activités découlant d'une situation d'urgence.

Employé des services d'urgence désigne toute personne qui s'est portée volontaire pour effectuer du travail pour les services d'urgence, qui s'est inscrite auprès des autorités provinciales ou territoriales et à qui un coordonnateur provincial des services d'urgence ou un responsable nommé par les services d'urgences provinciaux a demandé d'accomplir un travail réel et immédiat pour les services d'urgence.

Le PIT rejette les réclamations provinciales et territoriales visant les bénévoles occupant un poste de dirigeant, de fonctionnaire ou d'employé du gouvernement du Canada, des provinces, des territoires ou des municipalités, blessés ou tués lors de travail pour les services d'urgence au cours de leur emploi habituel, et qui ont droit à une indemnisation, autre que celle accordée par le PIT, en vertu de leur emploi. Le PIT rejette également les réclamations visant les personnes autres que les employés des services d'urgence blessés ou tués dans une situation où elles seraient indemnisées en vertu des lois provinciales ou territoriales sur l'indemnisation des travailleurs ou toute loi similaire.

Il n'existe pas de processus officiel de demande de financement lié au PIT. Le Programme est plutôt fondé sur des ententes fédérales-provinciales/territoriales en vertu desquelles les réclamations sont soumises à SP par les provinces ou les territoires. Les modalités actuelles du Programme d'indemnisation des travailleurs viennent à échéance le 31 mars 2011.

Le processus, les rôles et les responsabilités vont comme suit :

1. L'employé des services d'urgence bénévole ou son représentant dépose une demande d'indemnisation au bureau des services d'urgence de la province ou du territoire. La demande accompagnée du rapport de l'accident est par la suite acheminée à la CAT provinciale.
2. La CAT examine la demande pour déterminer si elle doit être acceptée et quel devrait être le niveau d'indemnisation.
3. La CAT soumet aux organisations provinciales ou territoriales des mesures d'urgence les demandes relatives au PIT.
4. Au moins une fois par année, l'organisation provinciale ou territoriale des mesures d'urgence présente au représentant régional de SP la réclamation ou le rapport résumant la réclamation, qui comprend :
 - un résumé des renseignements au sujet de la demande faite à la province (nom du travailleur, numéro de demande de la CAT, description de l'incident, montant accordé);
 - une déclaration d'un représentant expressément autorisé par le coordonnateur des services d'urgence de la province ou du territoire confirmant la demande et l'accréditation du ou des travailleurs;
 - des copies de tous les rapports pertinents concernant la blessure ou le décès;
 - des détails sur l'indemnisation payée et les décisions prises par la CAT;
 - un relevé des frais administratifs (s'ils sont réclamés).
5. SP réalise un examen officiel de chaque demande au niveau régional afin de vérifier les montants réclamés et pour s'assurer que tous les renseignements requis sont inscrits. La réclamation peut être retournée à la province ou au territoire s'il manque des renseignements.
6. Après avoir été recommandées au niveau régional, les réclamations sont transférées au directeur des Programmes de préparation et d'aide financière en cas de catastrophe, qui doit à son tour les approuver avant de les acheminer à la Division des finances de SP aux fins de traitement. Le gouvernement fédéral rembourse ensuite 75 % de l'indemnisation accordée par la CAT, en plus des frais administratifs.

2.2 Objectifs du programme

Le PIT vise à encourager l'utilisation de bénévoles dans le cadre d'interventions d'urgence en partageant les coûts d'indemnisation.

2.3 Intervenants et bénéficiaires

Les bénéficiaires du programme sont les gouvernements provinciaux et territoriaux. Comme il s'agit de remboursements, aucune avance de fonds n'est effectuée. Les bénéficiaires ultimes sont les employés des services d'urgence bénévoles blessés ou tués qui ne sont pas des employés ou des dirigeants gouvernementaux ou qui ne sont pas couverts par les lois provinciales et territoriales sur les accidents de travail ou par des lois similaires.

2.4 Ressources

Un total de 1 059 221 \$ a été déboursé au cours de la période de cinq ans allant de 2005-2006 à 2009-2010, soit une moyenne d'environ 211 844 \$ par année. Les frais administratifs pour SP sont négligeables. Le PIT ne reçoit pas de financement. Les contributions se font par l'entremise de contributions non utilisées du Programme conjoint de protection civile. SP devra trouver des sources de financement supplémentaires si le montant des réclamations venait à dépasser celui des fonds de contributions non utilisés du Programme conjoint de protection civile.

3. Orientation de l'évaluation

3.1 Objectifs de l'évaluation

La présente évaluation :

- favorise la responsabilisation à l'égard du Parlement et de la population canadienne, en aidant le gouvernement à rendre compte de façon crédible des résultats obtenus au moyen des ressources investies dans les programmes;
- aide le sous-ministre de Sécurité publique Canada à gérer en fonction des résultats, en lui indiquant si le Programme donne les résultats escomptés à un coût abordable;
- appuie l'amélioration des politiques et des programmes.

3.2 Enjeux d'évaluation

Conformément à la *Directive sur la fonction d'évaluation*, l'évaluation analyse la pertinence et le rendement du Programme en fonction de cinq éléments fondamentaux :

- le besoin continu;

- la conformité aux priorités gouvernementales;
- l'harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral;
- la réalisation des résultats escomptés;
- la démonstration d'efficacité et d'économie.

3.3 Approche

Les évaluateurs ont tenu compte de plusieurs facteurs pour déterminer les besoins d'évaluation, dont son approche, sa portée, sa conception et ses méthodes :

- les risques;
- la qualité des évaluations précédentes;
- la validité de la théorie du programme;
- la longévité du programme;
- la stabilité contextuelle.

Le Programme existe depuis 1959-1960 et sa théorie, sa conception et son fonctionnement ont peu changé. Les gestionnaires du programme estiment que les risques sont faibles. L'évaluation en profondeur du programme réalisée en 2004 a conclu que sa gestion et son rendement étaient bons. En se basant sur cette analyse et pour s'assurer que la présente évaluation soit menée conformément aux *Normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada*, les sources de données suivantes ont été utilisées :

- treize entrevues avec des agents de programme et de politiques des bureaux régionaux et de l'administration centrale de PS.
- deux entrevues avec des cadres supérieurs du Secrétariat national de recherche et de sauvetage;
- l'examen des dossiers de réclamations;
- l'examen des documents administratifs du programme, dont les notes d'information, les comptes rendus et les notes de réunions, ainsi que la correspondance.

3.4 Contraintes

Comme stipulé à la section 3.3, les évaluateurs ont déterminé que, en raison des risques faibles, de la longévité et de la stabilité contextuelle du Programme, il n'était pas nécessaire d'utiliser de multiples sources de données pour maximiser l'efficacité des ressources de l'évaluation.

4. Constatations

4.1 Pertinence

4.1.1 Besoin continu

La plupart des provinces et des territoires n'utilisent pas le PIT. Seulement trois provinces (la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Nouvelle-Écosse) ont présenté des demandes de remboursement au cours des 15 dernières années.

Les personnes interviewées ont évoqué les raisons suivantes pour tenter d'expliquer le faible taux d'utilisation du PIT :

- l'indemnisation est meilleure par d'autres moyens, comme les régimes de soins médicaux d'employeurs ou les assurances;
- il ne s'est pas produit d'incident où des bénévoles ont été blessés ou tués dans ces provinces ou territoires;
- le montant réclamé est trop faible pour justifier les efforts administratifs;
- les bénévoles ne savent pas qu'ils sont admissibles à des réclamations d'indemnisation en vertu du Programme.

Le taux d'utilisation d'un programme permet habituellement de déterminer son rendement, mais il peut également lever le voile sur certains de ses besoins. Depuis son établissement en 1959-1960, le PIT a remis 3 963 342 \$ aux provinces et aux territoires. De ce total, 87 % a été remis à la Colombie-Britannique. Une analyse des documents relatifs aux réclamations révèle que la plupart d'entre elles concernent les situations d'urgence ou la formation en recherche et sauvetage au sol.

Entre 2005-2006 et 2009-2010, un total de 1 059 221 \$ a été distribué ainsi :

- 961 868 \$ à la Colombie-Britannique;
- 91 356 \$ à l'Alberta;
- 5 998 \$ à la Nouvelle-Écosse.

Parmi les réclamations présentées par la Colombie-Britannique, notons un montant mensuel de 10 000 \$ pour pension/prestations au survivant pour cinq cas d'invalidité à long terme qui se sont produits en 1966, 1974, 1983, 2002 et 2005, ainsi que pour trois incidents qui ont entraîné la mort de quatre personnes en 1983, 1991 et 1996.

Les évaluateurs ont appris qu'à l'échelon fédéral, ainsi que dans quelques provinces et territoires, les opérations de recherche et de sauvetage sont considérées comme un service d'urgence distinct qui s'apparente à la gestion des urgences, mais qui n'est pas compris dans le cadre et la législation portant sur cette dernière. De plus amples renseignements sur la législation et le cadre sont présentés à la section 4.1.3 du présent document.

En recherche et sauvetage, la prévention est axée sur la sensibilisation et l'éducation, et les interventions se déroulent aussi bien dans le cadre d'incidents localisés que de catastrophes à grande échelle, comme les catastrophes aériennes et les sinistres maritimes. La différence fondamentale entre une opération de recherche et de sauvetage et une situation d'urgence en matière de sécurité publique réside dans l'intensité, l'amplitude et la durée de l'incident, trois facteurs qui dicteront le type et le nombre d'organismes de sécurité publique et de recherche et de sauvetage qui seront déployés. Ces organismes utilisent les mêmes ressources, les mêmes structures organisationnelles et les mêmes structures de commandement et de contrôle que celles qui sont nécessaires lors de situations d'urgence ou de catastrophes de grande ampleur (la tornade de Pine Lake en Alberta et l'écrasement de l'avion Swissair 111 illustrent parfaitement la convergence entre la gestion des urgences et les opérations de recherche et de sauvetage). Comme il se produit annuellement plus de 10 000 incidents nécessitant des opérations de recherche et de sauvetage, il est évident que ces opérations constituent une excellente plateforme de formation pour une approche tous risques et homogène en matière de gestion des urgences. On estime à environ 12 000 le nombre de bénévoles en recherche et sauvetage au sol au Canada, qui seraient répartis dans environ 340 équipes distinctes.

Depuis de nombreuses années, la couverture d'assurance pour les bénévoles en recherche et sauvetage au sol est une source de préoccupation. L'attention portée à ce problème s'est accentuée en 2009, lorsqu'une équipe de la Colombie-Britannique a fait l'objet d'une poursuite civile. De nombreuses équipes de bénévoles partout au Canada ont suspendu temporairement leurs services en raison de préoccupations quant à leurs responsabilités.

Les provinces et les territoires ont soulevé la question d'aide au financement de l'assurance responsabilité par un tiers pour les bénévoles en recherche et sauvetage au sol au cours de réunions des cadres supérieurs responsables de la gestion des urgences. Des représentants fédéraux et leurs homologues provinciaux et territoriaux examinent différentes possibilités pour soutenir les bénévoles en recherche et sauvetage au sol et leur association nationale.

L'Association canadienne des volontaires en recherche et sauvetage a négocié auprès d'un fournisseur privé un programme d'assurance complet couvrant les blessures, les décès et la responsabilité civile. La Colombie-Britannique, l'Alberta et la Nouvelle-Écosse offrent

une couverture aux bénévoles en recherche et sauvetage sur leurs territoires. Ailleurs au Canada, quelques organisations de bénévoles qui en avaient la capacité financière ont-elles aussi souscrit à ce programme d'assurance complet. On a signalé aux évaluateurs que la mise en place d'un programme d'assurance national unique couvrant la totalité des organisations de recherches et de sauvetage au sol pourrait se traduire par des économies supplémentaires de 27 %.

Le ministre de la Sécurité publique a rencontré des représentants de l'Association canadienne des volontaires en recherche et sauvetage pour discuter des besoins de l'organisme en ce qui concerne le budget de fonctionnement et le financement pour un programme d'assurance couvrant les accidents, la mort et la responsabilité civile, et dont bénéficieraient tous les bénévoles en recherche et sauvetage au sol.

Les évaluateurs qui ont réalisé l'évaluation du PIT en 2004 ont discuté avec des représentants d'organisations nationales de bénévoles, dont la Garde côtière auxiliaire canadienne (GCAC), l'Association civile de recherche et de sauvetage aériens (ACRSA), la Croix-Rouge canadienne, l'Ambulance Saint-Jean et l'Armée du Salut.

En résumé, les représentants de la GCAC et l'ACRSA affirmaient avoir effectué les démarches pour que leurs bénévoles puissent bénéficier d'un régime d'assurance privé complet. Les deux organismes avaient agi de la sorte parce que les programmes des CAT provinciales n'offraient pas une couverture et une protection adéquate pour leurs bénévoles qui prenaient consciemment des risques pour aider autrui. La GCAC et l'ACRSA recevaient des contributions fédérales de Pêches et Océans Canada, Transports Canada et la Défense nationale pour soutenir les coûts de leurs programmes privés respectifs.

De l'avis des représentants nationaux de la Croix-Rouge canadienne, de l'Armée du Salut et de l'Ambulance Saint-Jean, la couverture de leurs bénévoles était inadéquate; bien que certains adhéraient à un régime d'assurance minimal, celui-ci était insuffisant. Les organismes auraient aimé que leurs bénévoles bénéficient des mêmes avantages que les employés gouvernementaux aux côtés de qui ils travaillaient fréquemment lors de situations d'urgence. Les organismes ne connaissaient pas l'existence du PIT. Ils avaient affirmé que leurs personnes-ressources principales en préparation aux urgences étaient des représentants du secteur de la santé, qui ignoraient possiblement l'existence du Programme.

Les personnes rencontrées au cours de l'évaluation ont affirmé que les points de vue susmentionnés reflètent toujours ceux de leurs organismes.

4.1.2 Conformité aux priorités gouvernementales

Les personnes interviewées ont rappelé que les employés des services d'urgence bénévoles sont essentiels à une portée plus importante et à une capacité d'appoint. Les bénévoles sont souvent les premiers intervenants et ils possèdent une bonne compréhension des structures de commandement et de contrôle en situation d'urgence.

Le Cadre de sécurité civile pour le Canada déclare : « La sécurité civile implique tous les Canadiens. Les citoyens, les collectivités, les municipalités, le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les Premières nations, les premiers intervenants, le secteur privé (commerce et industrie), les organismes bénévoles et les organisations non gouvernementales, le milieu universitaire et des alliés internationaux peuvent participer à la gestion des urgences. De bons partenariats, fondés sur une collaboration, une coordination et une communication efficaces, constituent un élément clé des systèmes fédéraux, provinciaux et territoriaux de gestion des urgences. »

4.1.3 Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

Au Canada, la gestion des urgences est une responsabilité partagée, qui repose sur une collaboration et une communication constantes entre tous les ordres de gouvernement. Dans le cadre constitutionnel canadien, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les autorités locales sont les premiers à intervenir dans la vaste majorité des situations d'urgence.

Les organismes de mesures d'urgence des gouvernements provinciaux et territoriaux ou leurs équivalents sont chargés de certaines responsabilités en matière de recherche et de sauvetage et de gestion d'urgence. Ils délèguent habituellement les pouvoirs d'intervention appropriés aux organismes de sécurité publique comme leurs services de police. Cependant, ils peuvent également faire appel aux ressources fédérales en cas de besoin. Aucun mandat prescrit par la loi n'existe spécifiquement pour ce programme. Ses principes se trouvent dans la *Loi sur la gestion des urgences*.

Les provinces et les territoires se sont dotés de lois et de règlements sur la gestion des urgences. Cette législation établit généralement les rôles des ministres provinciaux et territoriaux ainsi que ceux des municipalités responsables de la gestion des urgences sur leur territoire, et elle précise les pouvoirs extraordinaires qui peuvent être pris et les états d'urgence qui peuvent être déclarés. De plus, les lois provinciales et territoriales déterminent les pouvoirs extraordinaires conférés aux autorités provinciales et territoriales ainsi que les circonstances et les limites liées à l'exercice de ces pouvoirs. Par exemple :

- la *Loi sur la gestion des urgences* établit les fondements législatifs d'une approche fédérale intégrée en matière des activités de gestion des urgences;
- en vertu de la *Loi sur la gestion des urgences*, tous les ministres fédéraux sont responsables d'élaborer, de mettre à jour, d'évaluer et de mettre en pratique des plans de gestion des urgences pour s'attaquer aux risques dans leur secteur de responsabilité.

Le ministre de la Sécurité publique est chargé de coordonner les activités d'intervention d'urgence des institutions fédérales, en collaboration avec les provinces, les territoires et d'autres organismes. Ces activités comprennent l'élaboration de plans de coordination fédéraux, de plans intergouvernementaux et d'autres ententes, la surveillance des urgences

réelles et éventuelles par le Centre des opérations du gouvernement, la coordination des demandes d'aide d'urgence, la gestion des bureaux régionaux responsables de la gestion des urgences et la sensibilisation de la population aux questions liées à la gestion des urgences. Sécurité publique Canada coordonne les activités fédérales de gestion des urgences et gère des programmes comme le Programme conjoint de protection civile et le Programme des exercices nationaux.

Le ministre de la Défense nationale (Secrétariat national de recherche et de sauvetage et Forces canadiennes) est le principal responsable des activités de recherche et de sauvetage. Il est soutenu dans ce rôle par quatre ministres fédéraux et leurs ministères et organismes respectifs :

- Pêches et Océans Canada (Garde côtière canadienne);
- Environnement Canada (Service météorologique du Canada et Parcs Canada);
- Sécurité publique Canada (Gendarmerie royale du Canada);
- Transports Canada.

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) fournit des ressources multidisciplinaires, notamment en matière de matériel d'enquête et de recherche terrestre, aérienne et maritime, en vue de soutenir les opérations fédérales de recherche et sauvetage. La GRC fournit des services d'application de la loi sous contrat dans huit provinces et les trois territoires, en plus d'être responsable d'une grande part des opérations de recherche et de sauvetage au sol.

4.2 Rendement

4.2.1 Réalisation des résultats escomptés

Nombre de personnes rencontrées ne connaissaient pas les objectifs et les résultats escomptés du PIT. Certaines personnes interviewées croyaient que le Programme visait à aider les provinces à assumer les coûts d'indemnisation des travailleurs accidentés ou des héritiers de travailleurs tués. La plupart comprenaient que l'objectif ultime du programme est d'inciter les gens à devenir bénévoles en cas d'urgence; ils doutent toutefois que le Programme puisse atteindre son but en étant si peu connu.

On a déclaré aux évaluateurs que les liens entre les opérations de recherche et de sauvetage et la gestion d'urgence existent sur les plans fonctionnels, géographique et organisationnel. À l'échelle locale, tant les bénévoles en recherche et sauvetage que ceux en gestion d'urgence (qui sont les mêmes personnes dans plusieurs provinces et territoires) se mobilisent pour offrir leur aide, que la situation d'urgence ne touche qu'une seule personne ou qu'elle concerne une collectivité entière.

Les personnes rencontrées ont précisé que la communauté des bénévoles en recherche et sauvetage est préoccupée par la qualité de la couverture d'assurance, notamment en ce qui concerne la responsabilité civile, ce qui pousse nombre d'entre eux à réévaluer leur engagement. Quelques entrevues ont dévoilé que l'âge moyen des bénévoles augmente et que les jeunes ne semblent pas se joindre au rang des bénévoles.

Les évaluateurs ont été informés de la complémentarité entre les opérations de recherche et de sauvetage et la gestion des urgences. Les personnes interviewées ont affirmé qu'il serait dans l'intérêt du Canada de maximiser la synergie et l'intégration des effectifs de bénévoles entre les programmes de Sécurité publique Canada et du Secrétariat national de recherche et de sauvetage, et d'assurer une stabilité qui permettra d'améliorer les interventions d'urgence et les opérations de recherche et de sauvetage au Canada.

4.2.2 Démonstration d'efficacité et d'économie

Selon tous les gestionnaires du programme à SP, les frais administratifs du PIT sont minimes et pratiquement négligeables. La Direction générale transmet une liste de contrôle des renseignements requis à tous les bureaux régionaux. L'Alberta et la Nouvelle-Écosse présentent leurs réclamations annuellement, alors que la Colombie-Britannique trimestriellement. Le traitement des réclamations ressemble fortement à celui des factures pour services professionnels, et comprend des processus similaires de vérification des comptes et de diligence raisonnable.

5.0 Conclusions

Pertinence

Bien que des professionnels rémunérés soient responsables des principales fonctions de gestion des urgences, le système s'appuie fortement sur les bénévoles pour fournir un soutien immédiat et organisé aux autorités. Ceux-ci sont au cœur des interventions d'urgence. Ils accomplissent nombre de tâches, comme diriger les recherches terrestres et aériennes, établir des réseaux d'équipes de bénévoles, ou encore coordonner les services d'aide aux victimes de catastrophes naturelles. Les « employés des services d'urgence » bénévoles, terme qui comprend les bénévoles qui participent aux activités de recherche et sauvetage au sol, sont un élément de la capacité d'intervention du Canada et contribuent à la résilience des collectivités.

Même si le PIT est utilisé de façon inégale à l'échelle du Canada, il serait prématuré d'envisager d'y apporter des changements importants avant d'avoir évalué les répercussions qu'aurait une politique d'assurance nationale pour les opérations de recherche et de sauvetage au sol. Est-ce que les changements apportés à la couverture entraîneraient une baisse du nombre et de la valeur des réclamations provinciales et territoriales, ou bien attireraient-ils l'attention sur le Programme et entraîneraient par conséquent une augmentation de son utilisation par les autres provinces et territoires?

Rendement

Vu l'interdépendance entre les programmes du Secrétariat national de recherche et de sauvetage et de Sécurité publique Canada, il serait possible d'améliorer la façon dont le gouvernement du Canada coordonne et mobilise les associations nationales de bénévoles, permettant ainsi d'accroître l'intégration des effectifs de bénévoles et d'améliorer les interventions d'urgence et les opérations de recherche et de sauvetage au Canada.

Le Programme est très efficient et il n'est pas possible d'en diminuer les frais administratifs.

6.0 Recommandations

La Direction générale de l'évaluation recommande que le sous-ministre adjoint délégué, Secteur de la gestion des urgences et de la sécurité nationale, s'assure que :

1. les modalités du Programme d'indemnisation des travailleurs demeurent telles qu'elles ont été approuvées jusqu'à ce que le Gouvernement du Canada ait résolu les questions associées au soutien des organisations de bénévoles en recherche et sauvetage au sol;
2. le Secteur de la gestion des urgences et de la sécurité nationale évalue l'incidence que pourrait avoir le travail du ministère de la Défense nationale sur le besoin continu et la demande du Programme d'indemnisation des travailleurs.

7.0 Réponse de la direction et plan d'action

Le Secteur de la gestion des urgences et de la sécurité nationale travaillera avec le Secrétariat national de recherche et de sauvetage, par l'entremise des mécanismes de gouvernance des cadres supérieurs fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la gestion des urgences, sur les questions de soutien aux organismes de bénévoles en recherche et sauvetage au sol.

D'après les résultats des discussions (notées ci-dessus) avec les cadres supérieurs fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la gestion des urgences au sujet des questions d'assurance pour les bénévoles en recherche et sauvetage au sol, le Secteur de la gestion des urgences et de la sécurité nationale évaluera le besoin continu et la demande du Programme d'indemnisation des travailleurs, et consultera les organismes centraux à ce sujet.