

BÂTIR UN CANADA SÉCURITAIRE ET RÉSILIENT



Sécurité publique Canada

**Évaluation de 2015-2016 du
Programme d'indemnisation des travailleurs**

Rapport final

17 mars 2016

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	i
1. INTRODUCTION	1
2. PROFIL.....	1
2.1 Contexte	1
2.2 Le Programme d'indemnisation des travailleurs.....	2
3. À PROPOS DE L'ÉVALUATION	3
3.1 Objectif et portée	3
3.2 Méthodologie	3
3.3 Limites	4
3.4 Protocoles.....	4
4. RÉSULTATS.....	4
4.1 Pertinence	4
4.2 Rendement – Efficacité.....	7
4.3 Rendement – Efficience et économie.....	8
5. CONCLUSIONS.....	8
6. RECOMMANDATION	10
7. RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA GESTION.....	10
ANNEXE A : DOCUMENTS EXAMINÉS.....	10
ANNEXE B : RENSEIGNEMENTS FINANCIERS	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 au sujet des résultats obtenus grâce aux ressources investies dans les programmes. L'évaluation permet aux administrateurs généraux de gérer en fonction des résultats en leur fournissant de l'information qui permet de déterminer si leurs programmes produisent les résultats escomptés à un coût raisonnable. Elle favorise de plus l'amélioration des politiques et des programmes en aidant à déterminer les leçons retenues et les pratiques exemplaires.

Qu'avons-nous examiné?

L'évaluation portait sur la pertinence et la performance du Programme d'indemnisation des travailleurs (PIT), programme de contributions entre Sécurité publique Canada (SP) et les provinces et territoires. Afin de faciliter l'utilisation de bénévoles dans le cadre de la gestion des urgences, SP partage 75 % des coûts d'indemnisation des bénévoles qui ont été blessés ou sont morts et qui ne sont pas couverts par des lois provinciales sur les accidents du travail ou par une loi similaire.

Pourquoi est-ce important?

Le Cadre de sécurité civile pour le Canada stipule que tous les Canadiens – les citoyens, les collectivités, tous les niveaux de gouvernement, les Premières Nations, les premiers répondants, le secteur privé, les organismes bénévoles et les organisations non gouvernementales, le milieu de la recherche et les alliés internationaux – participent à la gestion des urgences.

Il y a environ 18 000 bénévoles de recherche et de sauvetage au Canada. Les bénévoles sont au cœur des interventions d'urgence, offrant à tous les ordres de gouvernement des ressources essentielles. Ils constituent le lien de la collectivité avec les organisations municipales, provinciales, territoriales et fédérales pour ce qui est de la prestation des services de recherche et de sauvetage. Le PIT vise à encourager l'utilisation de bénévoles dans le cadre d'interventions d'urgence en partageant les coûts d'indemnisation pour ceux qui sont blessés ou tués dans le cadre de leur travail bénévole.

Qu'avons-nous constaté?

Pertinence

L'évaluation a révélé qu'il y a un besoin permanent d'offrir une indemnisation pour les bénévoles blessés ou tués afin de favoriser leur participation continue. Les bénévoles jouent un rôle essentiel pour répondre aux urgences et dans les interventions de recherche et de sauvetage (SAR). Les bénévoles accomplissent différentes tâches comme diriger des recherches aériennes, maritimes et terrestres, et mettre sur pied des réseaux d'équipes de bénévoles pour coordonner des services pour les victimes de catastrophes naturelles. Les organismes bénévoles ont parfois perdu des membres en raison de l'absence d'assurance pour les bénévoles. Le manque de soutien aux bénévoles peut limiter la capacité du Canada de répondre aux urgences et aux interventions de SAR.

Au Canada, les lacunes dans les couvertures d'assurance pour les bénévoles demeurent problématiques. Les bénévoles qui sont blessés ou qui meurent en participant à des interventions de SAR ou à la gestion des urgences ne sont pas couverts de façon uniforme par des programmes provinciaux ou territoriaux d'indemnisation des travailleurs. Un examen des polices d'assurance privées de trois organismes bénévoles de SAR a révélé certaines lacunes donnant lieu à une couverture insuffisante en cas de blessure des bénévoles. Les données du programme pour un certain nombre de demandes d'indemnisation reçues et le nombre de provinces et territoires qui ont recours au PIT démontrent que le nombre d'accidents impliquant des bénévoles a augmenté au cours de cette période d'évaluation, comparativement à la période d'évaluation précédente.

La gestion des urgences au Canada est une responsabilité partagée qui repose sur une collaboration et une communication constantes entre tous les ordres de gouvernement et sur la participation de bénévoles. Le résultat à long terme du PIT visant à améliorer la capacité nationale d'intervention d'urgence en facilitant l'utilisation de bénévoles correspond étroitement au résultat stratégique de SP de bâtir un Canada sécuritaire et résilient. À la lumière de ces facteurs, il convient pour le gouvernement fédéral de partager les coûts d'indemnisation avec les provinces.

Rendement – Efficacité

Le PIT atteint l'objectif immédiat visé d'indemniser les travailleurs bénévoles des services d'urgence lorsqu'ils sont blessés ou tués dans le cadre d'une formation ou d'une intervention d'urgence. Depuis 2010, le programme a versé près de 1,2 million de dollars pour plus de 40 demandes d'indemnisation dans les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Québec, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard.

Les progrès vers le résultat intermédiaire du PIT de favoriser la capacité et la volonté des bénévoles à participer aux interventions d'urgence sont moins clairs. Bien que les personnes interrogées aient fait valoir que la disponibilité d'une couverture d'assurance n'attire pas nécessairement les bénévoles, l'absence de couverture d'assurance peut avoir un effet dissuasif.

Les progrès vers l'objectif à long terme du programme qui consiste à hausser le nombre de bénévoles ne peuvent être vérifiés puisque le programme ne recueille pas de données sur l'utilisation de bénévoles. Il est possible que ce résultat soit exagéré à la lumière de la contribution réduite que le PIT, comme un seul et même programme, pourrait apporter à cet égard.

Rendement – Efficacité et économie

Il est possible de réduire les coûts du programme. On pourrait réaliser des économies s'il y avait des synergies entre le PIT et d'autres activités de SAR et des initiatives de gestion des urgences. Par exemple, il existe des polices d'assurance de tiers, financées par d'autres ministères fédéraux, qui couvrent les travailleurs bénévoles des services d'urgence et des interventions de SAR. De plus, le transfert récent du Secrétariat national de recherche et de sauvetage à SP présente une excellente occasion d'intégration.

Recommandation

Il est recommandé que la sous-ministre adjointe du Secteur de la gestion des urgences et des programmes :

1. Envisage d'aligner les possibilités qui existent entre le programme d'indemnisation et les programmes et les priorités actuels (c.-à-d. bénévoles, recherche et sauvetage).

Réponse et plan d'action de la gestion

La gestion du programme accepte la recommandation et mettra en œuvre un plan d'action.

1. INTRODUCTION

Au sein du gouvernement du Canada, l'évaluation se rapporte à la collecte et à l'analyse systématique d'éléments de preuve concernant les résultats des programmes; on utilise ensuite ces preuves pour déterminer la pertinence et l'efficacité des programmes et pour trouver d'autres façons de les exécuter ou d'atteindre les mêmes résultats. À cette fin, la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor exige que tous les programmes de subventions et contributions en cours soient évalués tous les cinq ans afin d'appuyer l'amélioration des politiques et des programmes, la gestion des dépenses, la prise de décision du Cabinet et les rapports destinés au public. L'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* exige également que les programmes de contributions soient évalués tous les cinq ans.

Ce rapport présente les résultats d'une évaluation 2015-2016 de Sécurité publique Canada (SP) du PIT. L'évaluation vise à offrir à la haute direction de SP une analyse neutre fondée sur des données probantes de la pertinence et du rendement du PIT. La dernière évaluation du Programme d'indemnisation des travailleurs (PIT) a été réalisée en 2010.

2. PROFIL

2.1 Contexte

Une situation d'urgence est une situation anormale qui, aux yeux du Canada et des provinces ou territoires concernés, 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 à la propriété, aux services publics et (ou) à l'environnement. Les responsabilités ministérielles fédérales liées aux activités de gestion des urgences sont généralement définies dans la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, la *Loi sur la gestion des urgences* (et d'autres lois) et dans le Cadre de sécurité civile pour le Canada. Le Cadre de sécurité civile pour le Canada stipule que tous les Canadiens – les citoyens, les collectivités, tous les ordres de gouvernement, les Premières Nations, les premiers répondants, le secteur privé, les organismes bénévoles et les organisations non gouvernementales, le milieu de la recherche et les alliés internationaux – participent à la gestion des urgences. Les bénévoles sont au cœur des interventions d'urgence, offrant à tous les ordres de gouvernement des ressources essentielles.

En plus des responsabilités liées à la gestion des urgences, le gouvernement fédéral coordonne les activités de recherche et de sauvetage (SAR) par l'intermédiaire du Secrétariat national de recherche et de sauvetage (SNRS). En juillet 2015, dans le but d'améliorer la capacité de SAR du Canada, le SNRS a été transféré du ministère de la Défense nationale à SP. Ensemble, la recherche et le sauvetage ainsi que la gestion des urgences offrent une approche globale pour sauver des vies et assurer la sécurité des Canadiens. La différence fondamentale entre une intervention de SAR et une situation d'urgence est l'intensité, l'ampleur et la durée de l'intervention. Tout comme la gestion des urgences, les activités de recherche et sauvetage reposent en grande partie sur les bénévoles.

Les bénévoles qui sont blessés ou qui meurent en participant à des interventions de SAR ou à la gestion des urgences ne sont pas couverts de façon uniforme par des programmes

provinciaux ou territoriaux d'indemnisation des travailleurs. En 1986¹, le gouvernement fédéral a reconnu cet obstacle à la participation des travailleurs bénévoles aux services d'urgence² et a conclu des accords avec les provinces pour partager les coûts d'indemnisation.

2.2 Le Programme d'indemnisation des travailleurs

Le PIT est un programme de contribution entre SP et les provinces et territoires. L'objectif du PIT est de faciliter l'utilisation de travailleurs bénévoles des services d'urgence en assurant une indemnisation en cas de blessure ou de décès dans le cadre d'une formation ou d'une intervention d'urgence³. SP, l'administrateur du programme, assume 75 % des coûts d'indemnisation pour ceux qui ont été blessés ou tués et qui ne sont pas couverts par des lois provinciales ou territoriales sur les accidents du travail ou par une loi similaire. Le 25 % restant est couvert par la province ou le territoire.

Le financement est fourni dans le cadre d'accords de contribution fédéraux, provinciaux et territoriaux. Le PIT n'a pas de budget annuel fixe. Le financement provient plutôt d'autres programmes de contribution de gestion des urgences. Depuis ses débuts en 1959-1960 jusqu'à la fin de 2015, le PIT a versé 5 137 640 \$ aux provinces et aux territoires. Comme illustré au tableau 1, au cours de la période de cinq ans de 2010-2011 à 2014-2015, les contributions versées au PIT se sont élevées à 1 174 298 \$.

Tableau 1 : Programme d'indemnisation des travailleurs : Sommes remises (2010-2011 à 2014-2015)	
Exercice	Montants de financement
2010-2011	187 500 \$
2011-2012	235 128 \$
2012-2013	337 724 \$
2013-2014	233 281 \$
2014-2015	180 665 \$
Total	1 174 298 \$

¹ Le PIT original a été créé en 1959 pour indemniser les « travailleurs de la protection civile » en cas de blessure ou de décès. Le programme a été modifié en 1986 afin d'inclure les travailleurs bénévoles des services d'urgence.

² Toute personne qui s'est portée volontaire pour travailler 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.

³ Travail non rémunéré autorisé par des services provinciaux d'urgence ou sous la supervision de cette entité Coordonnateur dans une situation d'urgence, ce qui comprend la formation donnée dans des circonstances normales ou relativement à des opérations découlant d'une urgence.

3. À PROPOS DE L'ÉVALUATION

3.1 Objectif et portée

L'évaluation avait pour objectif d'analyser la pertinence et le rendement du PIT. Le niveau d'effort et le nombre de sources de données ont été calibrés à un minimum fondé sur les facteurs suivants. Le risque associé au PIT est jugé faible. Le Programme existe depuis 1959-1960 et sa théorie, sa conception et son fonctionnement ont peu changé. L'importance relative est faible. Le gouvernement fédéral partage les coûts avec les provinces et les territoires. Les coûts ne sont pas avancés, mais plutôt remboursés en fonction des demandes d'indemnisation qui sont étudiées à fond conjointement par la Commission des accidents du travail (CAT) de la province ou territoire et SP. De plus, selon les deux évaluations précédentes (2004 et 2011), le PIT est bien géré.

3.2 Méthodologie

Cette évaluation a été effectuée conformément à la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor, aux Normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada, à la Politique d'évaluation de SP, à la Politique sur les paiements de transfert et à la Loi sur la gestion des finances publiques.

Les évaluateurs se sont penchés sur les questions suivantes :

Pertinence

1. Y a-t-il un besoin continu lié au PIT?
2. Le PIT est-il conforme aux priorités du gouvernement et au rôle du fédéral?

Rendement – Efficacité

3. Dans quelle mesure le PIT a-t-il permis d'obtenir les résultats attendus?

Rendement – Efficacité et économie

4. La prestation du PIT est-elle efficiente et économique?
5. Est-ce qu'il y a d'autres approches plus avantageuses qui permettraient d'obtenir les mêmes résultats plus efficacement?

Étant donné l'importance relative et le risque faibles du programme, l'évaluation a eu recours aux trois sources de données suivantes pour analyser les questions d'évaluation :

Examen des documents

L'équipe d'évaluation a passé en revue des dossiers de demande d'indemnisation, des dossiers administratifs du programme de 2010-2011 à 2015-2016, les rapports antérieurs, le Discours du Trône et la lettre de mandat du ministre.

Entrevues

Six entrevues ont été réalisées avec des représentants clés du programme : employés des politiques et des programmes de SP au bureau principal; les régions du Québec et de l'Alberta; le Secrétariat national de recherche et de sauvetage; et la province de l'Alberta. Aucun représentant de la province de Québec n'était disponible. Le Québec et l'Alberta ont été sélectionnés en fonction du nombre de demandes d'indemnisation dans leur administration respective afin d'établir une comparaison entre les provinces ayant de faibles volumes de demandes d'indemnisation et celles ayant des volumes élevés.

Analyse des données sur le rendement et des données financières

L'évaluation a analysé les données sur le rendement qui avaient été recueillies par le personnel du PIT. Les données financières ont également été analysées. Pour calculer le ratio de coûts administratifs du programme, le personnel du PIT a estimé le temps consacré au traitement des demandes d'indemnisation, jusqu'au niveau du directeur général.

3.3 Limites

Le manque de données sur le rendement concernant le résultat intermédiaire du PIT de veiller à ce que les bénévoles soient prêts et disposés à contribuer aux interventions d'urgence a constitué une limite pour l'évaluation. L'équipe d'évaluation a atténué cette limite au moyen d'entrevues et d'examen de documents.

3.4 Protocoles

Pendant l'étape de collecte des données de l'évaluation, les représentants des programmes et des politiques de SP ont contribué à l'identification des principales parties intéressées et fourni des documents et des données sur le rendement. Pendant l'étape d'établissement de rapport, l'équipe d'évaluation a rencontré la direction des politiques et des programmes afin d'examiner les résultats et les conclusions.

Le présent rapport a été remis aux gestionnaires et aux sous-ministres adjoints responsables pour qu'ils puissent l'examiner et l'approuver. Les représentants des programmes et des politiques de SP ont préparé un Plan d'intervention et d'action en réponse aux recommandations formulées dans l'évaluation. Ces documents ont été présentés au Comité d'évaluation ministériel de SP pour étude et approbation finale par le sous-ministre.

4. RÉSULTATS

4.1 Pertinence

4.1.1 Besoin continu

Le PIT a été créé à l'origine pour offrir une indemnisation aux travailleurs bénévoles des services d'urgence qui étaient blessés ou tués dans l'exercice de leurs fonctions. La création du programme d'indemnisation visait à faciliter la participation des bénévoles aux interventions d'urgence. Selon les personnes interrogées, la couverture d'assurance pour les bénévoles au

sol SAR a été une préoccupation pendant de nombreuses années et demeure problématique. Les entrevues réalisées en 2015 ont permis de constater que dans certaines provinces et certains territoires, les bénévoles ne sont toujours pas couverts pour les interventions de SAR par les programmes provinciaux d'indemnisation des travailleurs parce que les lois n'ont pas été mises à jour. Certaines provinces couvrent les bénévoles qui participent à des activités de prévention, mais ne couvrent pas les bénévoles qui participent à des sauvetages, où la majorité des blessures et des décès surviennent.

Les bénévoles accomplissent différentes tâches comme diriger des recherches aériennes, maritimes et terrestres, et mettre sur pied des réseaux d'équipes de bénévoles et coordonner des services pour les victimes de catastrophes naturelles. Le niveau d'effort des bénévoles est important. Il y a chaque année au Canada 15 000 incidents de SAR, soit environ 10 000 incidents aéronautiques et maritimes fédéraux et 5 000 incidents terrestres de SAR. L'Association canadienne des volontaires en recherche et sauvetage répond à environ 110 à 120 incidents par année, la Garde côtière auxiliaire canadienne (GCAC) répond à environ 4 500 incidents et l'Association canadienne des volontaires en recherche et sauvetage (ACVRS) répond à environ 1 500 incidents. Ces trois organismes bénévoles de SAR consacrent collectivement environ 400 000 heures aux opérations et à la formation, et environ 250 000 heures à l'administration et à la prévention⁴. La couverture d'assurance insuffisante met en danger la participation bénévole aux interventions de SAR et à la gestion des urgences.

La participation au travail de SAR comporte des risques et le besoin d'une assurance-accident suffisante est considérable. Une étude sur les blessures subies par les bénévoles de SAR réalisée en 2010 en Colombie-Britannique a révélé que le taux de blessures augmente avec le temps. Des données correspondantes pour les bénévoles de SAR et des programmes provinciaux d'urgence indiquaient que près de 95 % des blessures subies par les bénévoles se sont produites depuis 1995, et seulement 5 % avant 1995. Les données sur le rendement du programme montrent également une augmentation des blessures. Le nombre de demandes d'indemnisation est passé de 11⁵ en 2005-2010 à près de 40 en 2010-2015. L'étude des dossiers réalisée pour cette évaluation indiquait que la plupart des demandes d'indemnisation soumises au PIT étaient liées à des interventions terrestres de SAR.

Non seulement le nombre de demandes d'indemnisation a-t-il augmenté, mais depuis 2010 il y a eu une hausse du nombre de provinces utilisant le Programme d'indemnisation des travailleurs (PIT). Entre 1995 et 2010, seules la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Nouvelle-Écosse ont eu recours au PIT. En 2010, l'Île-du-Prince-Édouard a soumis une demande unique. Le Québec a commencé à se prévaloir du PIT en 2011.

Le PIT n'est pas la seule approche pour offrir une assurance contre les dommages corporels aux bénévoles en gestion des urgences et en recherche et sauvetage. En 2004, des représentants de la GCAC et de l'Association canadienne des volontaires en recherche et sauvetage aériens (ACRSA) ont relevé que les programmes provinciaux d'indemnisation des travailleurs n'offrent pas une couverture et une protection adéquate à leurs bénévoles. Par conséquent, chacun de ces organismes a négocié une police d'assurance avec un fournisseur tiers privé et reçoivent un financement fédéral pour couvrir ces polices d'assurance privées. Les

⁴ Examen quadriennal des activités de recherche et de sauvetage du gouvernement du Canada – Rapport. Décembre 2013

⁵ La Colombie-Britannique soumet toutes les demandes d'indemnisation individuelles qu'elle a reçues au cours d'un trimestre, sous la forme d'une seule demande financière. Par conséquent, bien que les renseignements d'une demande individuelle soient fournis, il est difficile de les retracer. Pour cette raison, les demandes de la C.-B. ne sont pas prises en compte.

bénévoles de la GCAC reçoivent un financement de la Garde côtière canadienne (GCC), les bénévoles de l'ACRSA reçoivent un financement des Forces armées canadiennes (FAC) et de l'ACVRS reçoit un financement du Secrétariat national Recherche et sauvetage (SNRS) pour souscrire ces polices d'assurance individuelles.

Un examen de ces polices a révélé certaines lacunes dans la couverture des bénévoles, comme le fait de limiter la couverture à des activités administratives ou de prévention. La police d'assurance de l'ACVRS limite la protection aux accidents corporels, aux dommages corporels et au décès impliquant des membres dans l'exercice de leurs activités de coordination administrative et de prévention à l'appui des approches nationales autorisées en vertu de ce programme⁶ et exclut la participation à des activités de recherche et de sauvetage. Des représentants nationaux de la Croix-Rouge, de l'Armée du Salut et d'Ambulance Saint-Jean ont signalé que leurs bénévoles ne bénéficiaient pas non plus d'une protection d'assurance adéquate et qu'ils aimeraient que ceux-ci bénéficient des mêmes avantages que les employés du gouvernement qui travaillent à leurs côtés lors de situations d'urgence.

Il existe un besoin permanent de souscrire une assurance contre les dommages corporels au bénéfice des bénévoles qui participent à la gestion des urgences, à la recherche et au sauvetage. Sans ces assurances, la participation des bénévoles à ces activités pourrait être compromise. Puisque les bénévoles représentent des ressources essentielles, leur non-participation pourrait compromettre la sécurité et la sûreté des Canadiens.

4.1.2 Harmonisation avec les rôles et responsabilités du Gouvernement

La gestion des urgences au Canada est une responsabilité partagée qui repose sur une collaboration et une communication constantes entre tous les ordres de gouvernement et la participation de bénévoles. 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 rôles et les responsabilités généraux du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile sont détaillés dans la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile* et dans la *Loi sur la gestion des urgences*. Le ministre doit coordonner les activités de gestion des urgences des institutions fédérales avec celles des provinces et des territoires et des autres entités. La responsabilité du Programme national de recherche et de sauvetage, programme horizontal à l'échelle du Canada qui intègre les organismes et les ressources participant à la prestation de services de recherche et de sauvetage aux Canadiens, relève de SP, par l'intermédiaire du SNRS. Le rôle du SNRS est d'agir à titre de coordonnateur central stratégique pour le Programme national de recherche et de sauvetage, collaborant directement avec des organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux ainsi que des organismes bénévoles de recherche et de sauvetage aériens, terrestres et maritimes qui participent aux activités de recherche et de sauvetage.

Le PIT vise à faciliter le recours aux bénévoles dans le cadre de situations d'urgence et de missions de recherche et de sauvetage en partageant les coûts d'indemnisation aux bénévoles qui sont morts ou ont été blessés. Étant donné l'importance des bénévoles pour la gestion des urgences et la recherche et le sauvetage et pour la sécurité et la sûreté des Canadiens, la

⁶ Entente de contribution de l'ACVRS.

décision stratégique appropriée consiste à ce que le gouvernement fédéral partage ce coût avec les provinces et les territoires.

4.1.3 Harmonisation avec les résultats stratégiques et les priorités gouvernementales

Le résultat à long terme du PIT d'améliorer la capacité nationale d'intervention en cas d'urgence pour se préparer à toute éventualité en facilitant le recours à des bénévoles cadre bien avec le résultat stratégique de SP de maintenir un Canada sécuritaire et résilient. En augmentant la probabilité que des bénévoles participent à la gestion des urgences et à la recherche et le sauvetage, le PIT appuie également l'objectif du programme de gestion des urgences de SP qui consiste à sauver des vies, à préserver l'environnement et à protéger les biens et l'économie en réduisant le risque et l'impact de catastrophes.

Le gouvernement du Canada s'est engagé prioritairement à maintes reprises à favoriser la sécurité et la sûreté du Canada. Le discours du Trône de 2015 a consolidé la priorité du gouvernement du Canada d'offrir une plus grande sécurité et de meilleures possibilités aux Canadiens. En particulier, le gouvernement du Canada s'engage à réunir tous les intervenants de la recherche et du sauvetage, tous les ordres de gouvernement, les secteurs privé et commercial et des milliers de bénévoles dévoués pour travailler de façon proactive à l'amélioration de notre système de recherche et de sauvetage au bénéfice des Canadiens. L'objectif du PIT de faciliter le recours aux bénévoles dans des interventions en cas d'urgence et en recherche et sauvetage cadre bien avec la priorité de préserver la sûreté et la sécurité des Canadiens et d'améliorer le système de recherche et de sauvetage du Canada.

4.2 Rendement – Efficacité

Le programme atteint son objectif immédiat d'offrir une indemnisation aux travailleurs bénévoles des services d'urgence lorsqu'ils se blessent ou se tuent dans l'exercice de leur formation ou de leur travail en services d'urgence. Depuis 2010, le programme a versé 1 174 298 \$ visant plus de 40 demandes d'indemnisation dans les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Québec, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard.

Le résultat intermédiaire du programme est de favoriser la capacité et la volonté des bénévoles à contribuer à la gestion des urgences. Les personnes interviewées ont mentionné que l'existence d'une couverture d'assurance n'incite pas les bénévoles à participer à des interventions en cas d'urgence. Elles ont souligné que les gens se portent volontaires davantage pour des raisons morales. Quoi qu'il en soit, l'absence d'une assurance adéquate est une préoccupation des grands organismes de recherche et de sauvetage et a entraîné, à certains moments, la perte de membres.

La progression vers l'atteinte du résultat à long terme du programme d'augmenter le nombre de bénévoles ne peut être vérifiée, car le programme ne recueille aucune donnée sur le recours aux travailleurs bénévoles des services d'urgence. Un rapport du gouvernement fédéral de 2013 et le site Web de l'ACVRS établissent le nombre de bénévoles en recherche et sauvetage à l'échelle du Canada à environ 18 000⁷. En l'absence d'une collecte régulière de ces données, la progression vers l'atteinte de ce résultat ne peut être mesurée. L'évaluation a constaté que le

⁷ Examen quadriennal de recherche et de sauvetage du gouvernement du Canada – Rapport. Décembre 2013; Association canadienne de volontaires de recherche et de sauvetage. Site Web. 5 février 2016.

résultat à long terme du PIT était surévalué, compte tenu de la petite contribution que celui-ci, à lui seul, peut faire à cet égard.

4.3 Rendement – Efficience et économie

Les gestionnaires de programme de SP qui ont été interviewés ont estimé que l'administration du programme occupe un maximum de 5 % de leur temps. Ils ont également signalé que le processus de demande d'indemnisation est rationalisé. Lorsqu'un accident se produit, le bénévole ou son représentant soumet une demande d'indemnisation au bureau provincial ou territorial des services d'urgence, lequel envoie la demande au PIT provincial ou territorial pour examen. Une fois la demande examinée, l'organisme provincial ou territorial d'application des mesures d'urgence la soumet au représentant régional de SP publique au moins annuellement. Un examen formel de chaque demande d'indemnisation est effectué par le bureau régional de SP. Une fois recommandées par le bureau régional de SP, les demandes d'indemnisation sont acheminées au directeur principal, Programmes de gestion des urgences, à l'administration centrale, qui autorise la demande et l'achemine aux Finances aux fins de traitement. Les demandes sont examinées et traitées conformément aux modalités du programme et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le ratio de coûts administratifs était de 13 % en moyenne au cours de la période de cinq ans, comme indiqué à l'annexe B.

L'évaluation a permis de constater qu'il semble y avoir des possibilités d'améliorer l'efficience au sein de SP et dans la collaboration avec d'autres ministères fédéraux. Le récent transfert du SNRS à SP représente une occasion claire de miser sur les synergies au sein de SP.

L'évaluation de 2010 a noté qu'il y a des polices d'assurance responsabilité civile financées par des contributions fédérales qui protègent les travailleurs bénévoles des services d'urgence. Par exemple, l'ACVRS a négocié un programme d'assurance avec un fournisseur privé pour couvrir les dommages corporels et le décès. La Colombie-Britannique, l'Alberta et la Nouvelle-Écosse offrent une protection aux bénévoles en recherche et sauvetage au sol dans leur province. De plus, la GCAC et l'ACRSA souscrivent des polices privées et reçoivent des contributions de la GCC et des FAC pour en assumer les coûts⁸. D'autres équipes de bénévoles partout au Canada qui en ont les moyens financiers ont également souscrit des polices d'assurance complètes⁹. Les évaluateurs ont appris qu'on pourrait réaliser des économies en trouvant des synergies dans la coordination de ces polices financées par d'autres ministères fédéraux et le PIT.

L'évaluation de 2010 recommandait que le gouvernement du Canada règle les questions entourant le soutien des organismes de bénévoles en recherche et sauvetage au sol.

5. CONCLUSIONS

Pertinence

Du point de vue stratégique, il existe un besoin permanent d'offrir une assurance de dommages corporels aux bénévoles qui participent à la gestion des urgences, à la recherche et au sauvetage afin de favoriser leur participation.

⁸ Évaluation de 2010-2011 du Programme d'indemnisation des travailleurs de Sécurité publique Canada

⁹ Évaluation de 2010-2011 du Programme d'indemnisation des travailleurs de Sécurité publique Canada

Les bénévoles sont au cœur d'une intervention en cas d'urgence et représentent des ressources essentielles pour tous les ordres de gouvernement. Toutefois, ils ne sont pas protégés de façon systématique par les programmes provinciaux ou territoriaux d'indemnisation des travailleurs, ce qui compromet la participation de bénévoles à la gestion des urgences et à la recherche et au sauvetage. Les données sur les blessures ainsi que celles sur les demandes d'indemnisation dans le cadre du PIT montrent que le travail de recherche et de sauvetage est risqué et que le besoin d'une protection adéquate est grand.

Sans une protection adéquate, plusieurs organismes de bénévoles en recherche et sauvetage ont négocié des programmes d'assurance auprès de fournisseurs privés financés par l'entremise d'organismes fédéraux comme la GCC et les FAC. Toutefois, un examen de ces polices a révélé un certain nombre de lacunes et d'exceptions, ayant pour conséquence une couverture d'assurance inadéquate pour les bénévoles.

Au Canada, la gestion des urgences, la recherche et le sauvetage sont une responsabilité partagée qui repose sur une collaboration et une communication constantes entre tous les ordres de gouvernement. Étant donné l'importance des bénévoles pour la gestion des urgences et la recherche et le sauvetage et pour la sécurité et la sûreté des Canadiens, la décision stratégique appropriée consiste à ce que le gouvernement fédéral partage le coût des indemnisations en cas d'accidents et de blessures avec les provinces et les territoires.

Le résultat à long terme du PIT de rehausser la capacité nationale d'intervention en cas d'urgence en facilitant le recours aux bénévoles cadre bien avec le résultat stratégique de SP de maintenir un Canada sécuritaire et résilient. En outre, le PIT s'harmonise avec la priorité du gouvernement du Canada de préserver la sûreté et la sécurité des Canadiens.

Rendement : Efficacité

Le programme atteint son objectif immédiat d'indemniser les travailleurs bénévoles des services d'urgence lorsqu'ils se blessent ou se tuent dans l'exercice de leur formation ou de leur travail en services d'urgence. La progression vers le résultat intermédiaire du PIT de favoriser la capacité et la volonté des bénévoles à contribuer à une intervention en cas d'urgence est moins clairement établie. Même si les personnes interviewées ont fait valoir que l'existence d'une couverture d'assurance n'attire pas nécessairement des bénévoles, l'absence d'assurance peut dissuader les bénévoles. La progression vers le résultat à long terme du programme d'augmenter le nombre de bénévoles ne peut être vérifiée, car le programme ne recueille aucune donnée sur le recours aux bénévoles.

Rendement : Efficience et économie

Le ratio de coûts administratifs du PIT est en moyenne de 13 % au cours des cinq dernières années. Ce ratio est élevé pour un programme qui administre environ 40 demandes d'indemnisation et verse 1 174 298 \$ en financement au cours d'une période de cinq ans. L'évaluation a constaté que des économies pourraient être réalisées s'il existait des synergies entre le PIT et d'autres initiatives de recherche et de sauvetage et de gestion des urgences. Par exemple, le récent transfert du SNRS à SP représente clairement une occasion d'intégration. Par ailleurs, il existe des polices d'assurance responsabilité civile, financées par d'autres ministères fédéraux, qui couvrent les travailleurs bénévoles des services d'urgence, de recherche et de sauvetage. L'évaluation de 2010 a noté que des économies pourraient être réalisées s'il existait des synergies entre ces politiques et le PIT.

6. RECOMMANDATION

Il est recommandé que la sous-ministre adjointe du Secteur de la gestion des urgences et des programmes :

1. Envisage d'aligner les possibilités qui existent entre le programme d'indemnisation et les programmes et les priorités actuels (c.-à-d. bénévoles, recherche et sauvetage).

7. RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA GESTION

Recommandation	Réponse de la gestion	Mesures prévues	Date prévue d'achèvement
Envisage d'aligner les possibilités qui existent entre le programme d'indemnisation et les programmes et les priorités actuels (c.-à-d. bénévoles, recherche et sauvetage).	Acceptée	<ul style="list-style-type: none">• Élaborer un plan de consultation pour cerner et examiner les besoins du secteur bénévole.• Explorer les liens possibles avec les programmes d'indemnisation.	Décembre 2016 Mars 2017

ANNEXE A : DOCUMENTS EXAMINÉS

Ministère de la Défense nationale. Évaluation de la contribution du MDN et des FAC au Programme national de recherche et de sauvetage de 2015.

Sécurité publique Canada, 2011. Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) et Cadre de vérification axé sur les risques (CVAR) pour le Programme d'indemnisation des travailleurs.

Sécurité publique Canada, 2011. Modalités pour le paiement des contributions en vertu du Programme d'indemnisation des travailleurs.

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

Évaluation de 2004-2005 du Programme d'indemnisation des travailleurs de Sécurité publique Canada

Examen quadriennal de recherche et de sauvetage du gouvernement du Canada – Rapport. Décembre 2013.

Discours du Trône. 4 décembre 2015.

Stenton, Kathie (2010). Un examen des blessures subies par les bénévoles en recherche et sauvetage en Colombie-Britannique.

ANNEXE B : RENSEIGNEMENTS FINANCIERS

Les montants ci-dessous représentent le coût total estimatif pour le gouvernement fédéral¹⁰.
Les valeurs sont exprimées en dollars et ont été arrondies à la centaine la plus près.

Programme d'indemnisation des travailleurs : Coûts administratifs du programme (2010-2011 à 2014-2015)					
COÛTS LIÉS À L'ADMINISTRATION DU PROGRAMME	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Personnel du programme					
Salaires	12 600	12 600	12 600	12 600	12 600
Fonctionnement et entretien	-	-	-	-	-
Total partiel	12 600	12 600	12 600	12 600	12 600
Bureau du directeur général					
Salaires	-	-	-	-	-
Fonctionnement et entretien	-	-	-	-	-
Total partiel	-	-	-	-	-
COÛT TOTAL DU PROGRAMME	12 600	12 600	12 600	12 600	12 600
Services internes					
Salaires	5 100	5 100	5 100	5 100	5 100
Fonctionnement et entretien	-	-	-	-	-
Total partiel	5 100	5 100	5 100	5 100	5 100
Régime d'avantages sociaux des employés (20 % des dépenses salariales)	3 500	3 500	3 500	3 500	3 500
Allocation de loyer de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) (13 % des dépenses salariales)	2 300	2 300	2 300	2 300	2 300
COÛT TOTAL D'ADMINISTRATION DU PROGRAMME	23 500	23 500	23 500	23 500	23 500
PAIEMENTS DE TRANSFERT					
Contributions versées	187 500	235 100	337 700	233 300	180 700
RATIO DE COÛTS ADMINISTRATIFS DU PROGRAMME					
Annuel	13 %	10 %	7 %	10 %	13 %
Moyenne quinquennale					13 %

Remarques :

1. Les salaires du personnel du programme de SP jusqu'au niveau du directeur général sont calculés en fonction du pourcentage de temps consacré par chaque ressource dans une année. Dans ce cas, le temps consacré par le directeur et le directeur général était considéré négligeable aux fins du calcul.
2. Les salaires pour les services internes ont été estimés à 40 % du total salarial estimé.

¹⁰ Le ratio de coûts administratifs du programme fait référence au coût total d'administration du programme comme pourcentage des contributions payées dans une année donnée.