



Étude sur le bénévolat en SAR

**Approuvée par le
Comité interministériel de recherche et de sauvetage (CIRS)
Le 10 octobre 1996**

Portée et objectifs de l'étude

L'étude avait comme objectif d'évaluer le recours à des bénévoles pour des opérations fédérales de recherche et sauvetage, dans les organisations suivantes: l'Association civile de recherche et sauvetage aériens, le Service auxiliaire canadien de sauvetage maritime, le Programme du bénévolat de Parcs Canada et le programme des veilleurs météorologiques du Service de l'environnement atmosphérique. Plus particulièrement, l'évaluation devait permettre de répondre à sept questions (appendice A) destinées à mesurer l'efficacité des bénévoles en recherche et sauvetage.

Résultats en bref

Le partenariat de longue date entre les bénévoles de SAR et le gouvernement fédéral constitue un investissement qui a été profitable aux deux parties.

Le recours à des bénévoles a été rentable pour le gouvernement et a permis de maintenir les services offerts au public. Dans cette étude, les coûts directs du recours à des bénévoles pour des opérations de SAR aériennes et maritimes ont été évaluées à deux millions et demi de dollars. Environ 23 p. 100 de tous les incidents maritimes et 20 p. 100 de tous les incidents aériens ont été traités par des bénévoles.

Afin de préserver cet investissement, les ministères devraient accroître les communications officielles et officieuses avec les organismes bénévoles. Une reconnaissance accrue des efforts déployés par les bénévoles est une condition essentielle à un partenariat sain.

Et pour améliorer davantage l'investissement dans le bénévolat, plus de ressources devraient être allouées aux opérations de SAR dans les régions géographiques qui en ont besoin, assurant ainsi une meilleure gestion des risques.

Il faut bien réaliser qu'il sera nécessaire d'accroître la formation, les coûts d'assurance, l'équipement et le temps consacré par le personnel des ministères pour appuyer les efforts des bénévoles. Dans certains cas, on pourra absorber les coûts supplémentaires au moyen de campagnes de financement ou en étendant le partenariat à l'entreprise privée. De même, le personnel des ministères devra consacrer plus de temps à l'appui des bénévoles.

Rôle des bénévoles en recherche et sauvetage

SACSM

Créé en 1978, le **Service auxiliaire canadien de sauvetage maritime** (SACSM) comprend 3 340 membres à l'échelle nationale qui participent à des opérations de recherche et de sauvetage maritimes ainsi qu'à des activités connexes de prévention, surtout sur les deux côtes et dans la région des Grands Lacs. Le ministère des Pêches et des Océans a donné 1,5 million de dollars en contribution annuelle à cette organisation au cours de 1995-1996.

ACRSA

Créée en 1986, l'**Association civile de recherche et sauvetage aériens** (ACRSA) regroupe 3 900 membres répartis dans 105 endroits du Canada. En qualité de pilotes, observateurs ou navigateurs, les membres de cette association recherchent et repèrent des appareils écrasés et ils déterminent l'origine des signaux de radiobalises de détresse (ELT), qu'il s'agisse d'incidents ou de fausses alertes. Les bénévoles de l'ACRSA prennent également part à des activités de prévention. Transports Canada et le ministère de la Défense nationale ont versé à cette organisation une contribution annuelle de 1,0 million de dollars en 1995-1996.

Veilleurs météorologiques

Créé dans les années 70, le programme des veilleurs météorologiques est géré par le Service de l'environnement atmosphérique d'Environnement Canada. En vertu de ce programme, 4 000 bénévoles identifient visuellement des indices de phénomènes météorologiques violents et en font rapport à des bureaux météorologiques. Comme les bénévoles sont gérés directement par le Service et qu'aucun équipement n'est requis, il n'y a aucune contribution en cause.

Parcs Canada

Parcs Canada a des politiques globales, des lignes directrices et des critères régissant le recours à des bénévoles (y compris les contrats, l'assurance, etc.). Dans l'élaboration de plans et d'activités de recherche et sauvetage et de prévention pour des sites particuliers, certains parcs de **Parcs Canada** du ministère du Patrimoine canadien, peuvent utiliser, et l'ont fait à l'occasion, des bénévoles qui sont formés et appuyés par d'autres organisations. Bien que le programme du bénévolat de Parcs Canada favorise le recours à des bénévoles pour un certain nombre d'activités menées dans les parcs, le recours à des bénévoles ayant déjà une formation en recherche et sauvetage et en prévention a, par le

passé, été restreint dans le cadre de cette approche particulière au site. Un grand nombre des énoncés qui suivent s'applique très peu aux bénévoles des parcs.

Méthode d'étude

De multiples sources de données ont été utilisées pour cette étude. On a procédé à des examens exhaustifs de documents et de dossiers, à une analyse systématique des données, à quatre études de cas ainsi qu'à un programme complet d'entrevues.

Principaux résultats

“ Impossible de faire le travail sans eux; les bénévoles s'en tirent bien dans les situations critiques.” (Resp CCOS)

Les bénévoles jouent un rôle important et de plus en plus grand dans les opérations de SAR et les activités connexes. On le constate par l'amélioration de leurs capacités d'autogestion et de leurs normes de formation, par les rôles qu'ils jouent dans les opérations et la prévention, par leur évidente rentabilité et par les niveaux de satisfaction notés. En outre, on s'occupe systématiquement des risques associés au recours à des bénévoles en SAR. En même temps, la conservation des bénévoles, la couverture géographique ainsi que la réaction aux tendances auxquelles ils font face continuent de poser un problème. Le potentiel futur des bénévoles est en train d'évoluer.

Les résultats et conclusions de cette étude peuvent être regroupés sous six grandes rubriques : tendances, portée, évaluation, fiabilité, rentabilité et gestion des risques.

Tendances (surtout question 7)

Les **tendances** correspondent aux facteurs scientifiques, techniques, opérationnels et socioéconomiques qui ont une incidence sur l'évolution du rôle des bénévoles en recherche et sauvetage. Quatre grandes tendances influent sur les efforts déployés par les bénévoles.

La première concerne le **rôle changeant des gouvernements** au Canada, lequel est symbolisé par des restrictions budgétaires draconiennes et un recours accru à la dévolution et à la diversification des modes de prestation des services. Dans ce contexte, le bénévolat et l'intervention accrue de la collectivité représentent différents modes de prestation des services. En effet, les bénévoles assument davantage de tâches, en partie en raison des économies qui en découlent, bien que les ressources fédérales consacrées à l'appui des bénévoles soient demeurées à peu près inchangées.

La deuxième tendance est **l'amélioration constante et l'utilisation plus répandue des technologies** en matière de recherche et sauvetage. Les dispositifs améliorés de positionnement et de guidage ainsi que leur disponibilité à des prix de plus en plus raisonnables contribuent, entre autres, à réduire la portée et la durée des recherches. Ceci a également une influence sur la façon dont les bénévoles de SAR accomplissent leur travail et sur le type de tâches qu'on leur confie.

La troisième tendance est **le déclin de l'aviation de plaisance** au Canada. L'augmentation des coûts d'assurance et autres liés à l'utilisation et à la possession d'aéronefs non commerciaux, ainsi que les effets permanents de la récession du début des années 90, entre autres facteurs, ont entraîné une réduction du nombre de propriétaires d'aéronefs et des vols de plaisance au Canada, surtout dans les régions moins densément peuplées. Cette tendance particulière a une incidence sur l'ACRSA du fait que le nombre d'incidents à faible risque est à la baisse (une grande partie de la charge de travail de l'ACRSA) et que le bassin de personnes pouvant être recrutées n'augmente pas.

Enfin, **les tendances démographiques et comportementales (loisirs)** influent sur la fonction de recherche et sauvetage en général et sur le genre de tâches confiées aux bénévoles. Le vieillissement des navigateurs de plaisance et la préférence accrue pour les loisirs d'aventure chez la population plus jeune laissent croire que la nature des incidents pour lesquels on pourra avoir recours à des volontaires changera.

Par conséquent, ces tendances pourraient avoir comme effet d'atténuer l'importance des organismes bénévoles. Par exemple, un des effets de ces tendances sur les bénévoles a consisté à stabiliser ou même à réduire leur nombre au cours des dernières années, par suite de la baisse de recrutement, de l'attrition et de l'«élimination» des listes de membres par le biais des demandes de renouvellement annuel, etc.

On peut également en conclure que par suite de ces tendances, en partie, les forces bénévoles sont réduites, mais plus concentrées, surtout dans le cas du SACSM et de l'ACRSA.

Portée (surtout questions 1, 3 et 4)

“Les bénévoles sont fiers de ce qu'ils font. Leur professionnalisme s'est accru et il continue de s'améliorer.” (Bénévole du SACSM)

Par **portée**, on entend les paramètres opérationnels, géographiques et institutionnels en vertu desquels les bénévoles exécutent leurs tâches. Pour des raisons d'efficacité, d'efficience et de gestion des risques, la portée des activités des bénévoles a été soigneusement délimitée par le passé. Cependant, la

question de la portée pose des défis de taille en ce qui concerne l'activité des bénévoles en SAR. Voici des exemples.

Sur le plan opérationnel, les bénévoles se perçoivent comme étant de plus en plus professionnels et mieux préparés à assumer un plus large éventail de tâches. Le rôle des bénévoles s'est en effet étendu en ce qui concerne les tâches. Par exemple, au sein de l'ACRSA, les bénévoles interviewés aimeraient avoir plus de pouvoir pour éteindre les radiobalises de détresse qui envoient des signaux de fausse alerte, tandis qu'au sein du SACSM, on intensifie les procédures «d'attente» pour faciliter l'attribution des tâches du CCOS dans des domaines comme les aides à la navigation, et l'on envisage des contre-mesures de pollution marine. Dans ces deux organisations, une plus grande interaction entre les bénévoles et les fonctionnaires pourrait produire d'autres avantages opérationnels et accroître encore la rentabilité.

“Les bénévoles se trouvent là où la population est dense.” (Resp CCOS)

Sur le plan géographique, l'intervention des bénévoles a été à la fois importante et problématique. Importante parce que les bénévoles sont capables d'intervenir dans presque tous les secteurs de «haute activité». Au cours des dernières années, les services fournis par les bénévoles se sont plus ou moins stabilisés, et il y a eu quelques gains ou pertes. Par ailleurs, leur intervention est problématique car dans les endroits peu peuplés et à faible taux d'incidents, elle a été rare ou non existante. Ainsi, l'intervention des bénévoles est faible dans les secteurs septentrionaux de nombreuses provinces canadiennes ainsi que dans de vastes segments des territoires.

L'expansion de l'intervention dans les zones plus isolées s'est révélée très difficile pour les organismes bénévoles, surtout avec les ressources disponibles, si bien qu'il reste toujours des lacunes bien reconnues. Il faudrait noter cependant que les lacunes signalées ne semblent pas constituer des «questions brûlantes».

Sur le plan institutionnel, les rapports des bénévoles avec des établissements non fédéraux ont été solidifiés. Par exemple, les unités provinciales de l'ACRSA ont établi des protocoles d'entente avec des corps policiers provinciaux et des responsables de programmes de protection civile. De nombreuses unités provinciales de l'ACRSA sont maintenant en mesure d'exécuter des tâches au niveau provincial. L'ACRSA et le SACSM reconnaissent tous deux que si les communautés locales ainsi que les institutions locales et régionales sont bien sensibilisées à leurs rôles, ils en tireront des avantages considérables sur le plan de la reconnaissance et du financement.

Disponibilité (surtout questions 3 et 4)

“Il y a de nombreuses possibilités d'expansion dans toutes les catégories et dans de nouvelles catégories.” (Directeur de zone de l'ACRSA)

Par **disponibilité**, on entend la gamme étendue des facteurs qui contribuent au recrutement, à la formation et à la conservation d'un noyau de bénévoles qualifiés qui sont prêts et disposés à intervenir. Le recrutement en soi s'est révélé relativement facile dans les régions densément peuplées, mais la conservation pose un défi continu, surtout pour l'ACRSA et le SACSM. Le taux de conservation dépend largement du niveau de motivation et de la satisfaction des bénévoles. Généralement parlant, la présente étude a révélé que les bénévoles étaient satisfaits de leur rôle. Par contre, la motivation des bénévoles en SAR comporte de nombreuses facettes complexes, notamment : le développement d'un sens de communauté, des tâches à fréquence optimale et à caractère raisonnable, un cadre de formation approprié, un recouvrement des dépenses, l'orientation des bénévoles au niveau des risques et de l'assurance, des exigences raisonnables en matière de durée d'engagement et la perception d'une valeur ajoutée et de la reconnaissance du public. Par exemple, les missions particulières, à faible fréquence, qui ont assailli l'ACRSA et certains membres du SACSM au cours des dernières années ont occasionné des taux de roulement plus élevés, d'après les dirigeants élus de ces deux organismes bénévoles. Le taux de roulement des bénévoles est probablement le principal facteur susceptible de nuire à l'efficacité des bénévoles, surtout si l'on tient compte de ce qui a été investi dans la formation.

La disponibilité des bénévoles pour des opérations de SAR dépend également de l'exactitude des renseignements disponibles dans les CCOS sur les bénévoles. Il est évident, dans certains cas, que de tels renseignements ne sont pas disponibles, ce qui restreint le recours aux bénévoles.

“Impossible de trouver moins cher. En fait, les bénévoles sont trop bon marché et l'on ne consacre pas assez d'argent à leur formation.” (CCOS/CSSM)

Fiabilité (surtout Questions 1 et 2)

Par **fiabilité**, on entend le rendement des bénévoles qui répondent à des demandes d'intervention de SAR et qui prennent part à des activités de prévention.

Pour ce qui est de l'**intervention SAR**, les bénévoles jouent présentement un rôle important et de plus en plus grand. Les bénévoles du SACSM ont été appelés à intervenir dans 23 p. 100 des 18 400 incidents de SAR maritime signalés entre 1992 et 1994. Durant la même période, les missions de l'ACRSA ont également augmenté et constitué environ 20 p. 100 des 1 558 incidents de SAR aérien. Les bénévoles ont apporté une importante valeur ajoutée dans les interventions SAR; en effet, ils ont amélioré la couverture stratégique et tactique ainsi que le délai d'intervention, ils ont fourni des

connaissances locales et ont réduit le recours à des ressources primaires (gouvernementales). Ainsi, les bénévoles ont contribué à la réalisation d'économies de fonctionnement, en prolongeant la vie économique des ressources d'intervention SAR appartenant au gouvernement fédéral et en réservant les ressources primaires pour des incidents plus graves. Rien n'indique que les bénévoles soient surchargés lors d'incidents SAR.

En ce qui concerne la **prévention**, les bénévoles entreprennent diverses activités, mettant à profit leur présence locale, la crédibilité dont ils jouissent auprès de leurs pairs et leur expérience personnelle pour diffuser des messages de sécurité, s'il y a lieu.

Rentabilité (surtout question 6)

Sur le plan de la **rentabilité**, le faible coût de déploiement des navires et appareils bénévoles ainsi que l'absence de salaire et de rémunération de surtemps rendent les missions et l'intervention des bénévoles particulièrement rentables. Il est certain que sans les bénévoles de l'ACRSA, du SACSM et des veilleurs météorologiques, un système d'intervention équivalent, au niveau du secteur public, coûterait beaucoup plus. La rentabilité est nettement améliorée grâce à la formation des bénévoles chez qui le roulement est faible.

Risques et gestion des risques (surtout question 5)

Généralement parlant, les bénévoles s'exposent à quatre catégories de risques : les risques normalement associés à l'activité en question; les risques accrus liés aux conditions de formation et d'intervention; la responsabilité et les risques juridiques associés à un rôle SAR; les risques liés à l'emploi, dans la mesure où les bénévoles doivent s'absenter du travail pendant de longues périodes. Ordinairement, les bénévoles sont au courant des risques, et des mesures exhaustives de gestion et d'atténuation des risques sont en place. Ces mesures comprennent notamment une formation initiale intensive, des procédures strictes de commandement et de contrôle prises par les CCOS dans l'attribution de tâches aux bénévoles, un certain recyclage, des officiers de sécurité d'unité et une assurance adéquate.

Recommandations

Les recommandations qui suivent découlent des résultats et conclusions susmentionnés.

Recommandation 1 (Tendances futures)

Il est recommandé que les organismes bénévoles de SAR et leurs programmes ministériels respectifs soient davantage adaptés aux tendances sociales.

Cette recommandation permettra aux organismes bénévoles travaillant en autonomie ou de concert avec des programmes ministériels de tirer des conclusions importantes et d'adapter leur mission, leur rôle et leurs activités en conséquence. Ainsi, les bénévoles pourront assurer leur pertinence et leur efficacité face aux grandes tendances identifiées.

Recommandation 2 (Portée)

Il est recommandé que les organismes bénévoles de SAR et les responsables des programmes ministériels respectifs envisagent une expansion judicieuse de leurs rôles sur les plans opérationnel, géographique et institutionnel, le cas échéant.

Cette recommandation a pour effet d'encourager les organismes bénévoles ainsi que les ministères et les responsables des programmes qui les appuient à travailler ensemble pour déterminer les mesures à prendre en vue d'assurer un intérêt soutenu et des possibilités intéressantes pour les bénévoles, dans les limites de leurs capacités. Cette recommandation porte également sur les activités de prévention.

Recommandation 3 (Disponibilité)

Il est recommandé que les ministères et les organismes bénévoles travaillent ensemble afin d'évaluer la possibilité d'étendre leur intervention dans des régions du Canada qui sont désignées comme secteurs géographiques dans le besoin.

Cette recommandation vise à encourager tant les organismes bénévoles que les ministères respectifs à régler la question de la couverture géographique de manière systématique, analytique et documentée. Les besoins en matière de couverture accrue devraient être clairement définis en fonction d'une analyse de probabilité des incidents et il faudrait identifier de façon précise les obstacles qui se posent. Lorsque deux ou plusieurs secteurs sont considérés déficitaires, il faudrait recourir à une certaine méthodologie pour établir les priorités. Des ressources supplémentaires devraient aussi être disponibles pour la mise sur pied d'unités là où les besoins sont les plus grands.

Réponse de la haute direction aux trois premières recommandations

Recommandations acceptées - Une analyse des besoins stratégiques du FNI (qui a toujours compris le financement du bénévolat) aura lieu en 1996-1997 et prendra en considération les

besoins d`avenir des organismes bénévoles en matière de recherche et de sauvetage à mesure qu`ils évoluent.

En outre, certains ministères qui font partie du CIRS ont déjà élaboré, ou sont en train de le faire, des << Plans opérationnels>> visant notamment à améliorer le rôle de leurs organismes bénévoles. Des hypothèses quant aux futures tendances sociétales sont formulées dans ces plans.

En dernier lieu, on envisage de favoriser davantage l`interaction entre la haute direction des ministères et les chefs des organismes bénévoles nationaux. Les chefs de l`ACRSA et de la GCAC pourraient participer, par exemple, aux réunions des sous-comités du CIRS lorsqu`on y traite de questions qui affectent le déploiement et le recours aux organismes bénévoles à l`avenir.

Recommandation 4 (Disponibilité)

Il est recommandé que les organismes bénévoles et le personnel des CCOS et des programmes accroissent les occasions d`établir des contacts officiels et non officiels et que des procédures officielles soient mises en place afin de garantir que les CCOS disposent de renseignements à jour sur les bénévoles.

Cette recommandation favorise l'harmonie entre les intervenants critiques dans le déploiement des bénévoles de SAR. Elle encourage également les organismes bénévoles et les représentants des programmes connexes à travailler ensemble pour assurer le maintien d'une base de connaissances précises sur les capacités des bénévoles et d'un cadre de travail éclairé et coopératif pour les missions de SAR et les activités de prévention.

Réponse de la haute direction à la quatrième recommandation

Recommandation acceptée - Le MDN examinera la possibilité d`inviter l`ACRSA et la GCAC à participer aux réunions nationales des CCOS avec le personnel de l`administration centrale affecté à la recherche et au sauvetage.

Les CCOS examineront en outre leur base de données afin de veiller à ce que les renseignements relatifs aux organismes bénévoles soient exacts et fiables.

Recommandation 5 (Fiabilité et gestion des risques)

Il est recommandé que les ministères et les organismes bénévoles s'assurent que les critères d'admission des nouveaux membres et de maintien des membres actuels sont plus explicites et appliqués de façon uniforme, surtout lorsqu'il y a des risques en cause.

Cette recommandation a les effets suivants : a) encourager les deux partenaires à gérer les risques associés aux activités de SAR de façon plus explicite, en utilisant la formation comme moyen clé d'accroître la fiabilité et d'améliorer la gestion des risques; b) favoriser des contacts continus entre les ministères et les bénévoles pendant la durée de l'expérience afin de soutenir la motivation des bénévoles; c) inciter les deux partenaires à traiter la question des risques de façon plus systématique et plus officielle, surtout dans le cas de nouveaux bénévoles.

Réponse de la haute direction à la cinquième recommandation

Recommandation acceptée - Le MDN et la GCAC continueront de consulter leur organismes bénévoles respectifs sur une base régulière. La GCAC s'occupera en particulier de l'élaboration d'un guide de formation à l'intention de la GCAC (SACSM).

Suggestions des bénévoles

Durant les entrevues, le personnel des CCOS et les bénévoles ont fait les suggestions suivantes en vue d'améliorer les activités de SAR pour les bénévoles.

ACRSA

- C Régler les pénuries d'équipement.
- C Améliorer la collaboration avec les autorités policières locales.
- C Accroître l'accès de l'ACRSA au cours de chef des opérations de recherche.
- C Augmenter le nombre de tâches confiées à l'ACRSA.
- C Accroître les activités de prévention.
- C Fournir aux membres un meilleur équipement.
- C L'organisation a besoin d'un plus grand nombre de chefs des opérations de recherche plus qualifiés.

SACSM

- C Augmenter la formation et mettre au point un programme d'exercice mieux intégré.
- C Offrir de la formation spécialisée aux bénévoles.
- C Permettre aux bénévoles de participer davantage à la planification, avec les CCOS, de l'intervention en cas d'incident.
- C Améliorer la coordination avec les forces de l'ordre.
- C Continuer de chercher à obtenir des navires désignés appartenant à la collectivité.
- C Distribuer de nouveaux films vidéos aux membres du SACSM sur l'amélioration de la sécurité nautique.



- C Le SACSM des provinces Atlantiques devrait surmonter sa réticence à entreprendre des activités de prévention et devrait mettre sur pied un meilleur programme de prévention.
- C Effectuer des vérifications occasionnelles des petits navires de remplacement afin de confirmer la qualité des inspections.

Parcs Canada

- C Envisager le recours à des bénévoles pour la fourniture de chiens de secours.

Veilleurs météorologiques

- C Offrir du recyclage à intervalles réguliers et une rétroaction, à l'occasion.
- C Utiliser les Veilleurs météorologiques pour informer les visiteurs des conditions atmosphériques à surveiller.

Appendice A

Voici les questions utilisées durant l'étude sur les bénévoles pour évaluer le recours aux organismes bénévoles fédéraux en matière de SAR.

Question 1

Quels sont les effets et les répercussions des activités des bénévoles sur le travail de SAR? Quelle est l'ampleur de ces répercussions?

Question 2

Quels sont les effets et les répercussions des activités des bénévoles sur la prévention? Quelle en est l'ampleur?

Question 3

Dans quelle mesure la répartition des bénévoles à l'échelle du pays correspond-elle aux besoins des diverses régions géographiques?

Question 4

Dans quelle mesure les intervenants sont-ils satisfaits des services fournis? Dans quelle mesure les bénévoles eux-mêmes sont-ils satisfaits de leur rôle?

Question 5

Quels sont les risques associés aux activités des bénévoles et dans quelle mesure ces risques sont-ils pris en considération par les parties en cause?

Question 6

Dans quelle mesure les activités des bénévoles contribuent-elles à la rentabilité des opérations SAR? En particulier, quels sont les coûts ministériels, les coûts évités et les économies associés au recours aux bénévoles?

Question 7



Quels seraient les risques, les empêchements, les répercussions et les effets d'une expansion ou d'une réduction ordonnée des activités des bénévoles? Dans quelle mesure les risques et les empêchements peuvent-ils être gérés?