

## **L'importance croissante du volontariat pour faire face aux urgences communautaires**

**Alexander Landry, Craig Price, and Robert Colwell**

*Note de l'auteur :*

*Les auteurs de ce travail sont affiliés à certaines des organisations mentionnées ; cependant, il n'y a pas de conflit d'intérêts dans la rédaction de cet article.*

*Les opinions exprimées dans ce travail n'engagent que les auteurs et ne représentent pas nécessairement les vues de toute organisation affiliée aux auteurs.*

*Les auteurs peuvent être contactés pour toute question ou commentaire à l'adresse par l'intermédiaire d'Alexander Landry*

*alexander.landry59@gmail.com*

## Introduction

L'été dernier, le Canada a dû faire face à de multiples désastres en même temps, alors que nous émergeons lentement de la troisième vague de la pandémie de COVID-19, une saison de feux de forêt et d'inondations a nécessité l'aide des Forces armées canadiennes (FAC). Par conséquent, les Canadiens ne peuvent plus nier la réalité actuelle - de nouvelles méthodes d'approche de la gestion des urgences au niveau municipal sont nécessaires. Étant donné que le changement climatique devrait s'aggraver au cours des prochaines décennies (Organisation météorologique mondiale, 2021) et que les ressources sont utilisées au maximum ou dépassées au point de nécessiter des demandes d'aide provinciales auprès des FAC, les communautés sont de plus en plus souvent laissées dans un état de dévastation à la suite d'interventions trop lentes et inadéquates.

Pour atténuer ce problème de plus en plus complexe, la participation de bénévoles au niveau municipal est devenue une option importante au cours des dernières années grâce à l'engagement de divers organismes de secours en cas de catastrophe, comme Team Rubicon et la Croix-Rouge canadienne. De plus, avec la pandémie de COVID-19 et les catastrophes les plus récentes en Colombie-Britannique, en Alberta et à Terre-Neuve, l'Ambulance Saint-Jean a mis sur pied un groupe de travail sur le cadre de gestion des urgences, cherchant à définir davantage le rôle de ses bénévoles dans le cadre de la gestion des urgences. En conséquence, le bénévolat communautaire tire parti des informations poussées qu'ont les bénévoles sur leurs communautés respectives, ainsi que de leur capacité à fournir une connaissance situationnelle et des données démographiques locales. Ainsi, ils deviennent des ressources idéales pour gérer des tâches plus petites et moins spécialisées à l'appui des efforts professionnels de gestion des urgences.

Par conséquent, à travers les expériences partagées de trois premiers intervenants d'urgence au sein des communautés de pompiers et paramédicaux, cet article explore le bénévolat communautaire dans le cadre de la gestion des urgences, démontrant son importance croissante au niveau

communautaire. Il fournit en outre des recommandations pratiques sur l'expansion d'une telle participation, y compris les moyens par lesquels les municipalités peuvent continuer à soutenir les premiers intervenants, en cherchant à établir le cadre d'une approche semblable à celle du militaire, dans un environnement interarmées, interorganisationnel, multinational et public (IIMP).

### **Services médicaux communautaires émergeant de la pandémie**

En ce qui concerne la pandémie de COVID-19, la communauté médicale a été fortement touchée au cours des deux dernières années. Cela est devenu de plus en plus évident lorsque nous avons constaté que la disponibilité des ressources était l'un des facteurs limitant la capacité de la nation à répondre à la demande et à soigner les patients atteints du COVID-19, mais aussi à prévenir et contrôler les infections. Par conséquent, de nombreuses organisations, comme la Croix-Rouge canadienne et l'Ambulance Saint-Jean, sont intervenues dans de nombreuses provinces pour aider le système médical d'urgence (SMU) à effectuer des tâches plus courantes, comme le dépistage ou les tests, dans des rôles rémunérés et bénévoles, libérant ainsi les ressources spécialisées pour qu'elles puissent s'occuper adéquatement des problèmes plus graves des patients ou des cas suspects (UNDGC, 2021).

De nombreux bénévoles disponibles pour ces organisations avaient déjà une expérience professionnelle dans le domaine des services médicaux d'urgence. Ces membres, déjà familiarisés avec les événements communautaires grâce à la prestation de services tels que les premiers secours et l'enregistrement dans les centres d'accueil, se sont intégrés sans problème dans la chaîne de commandement des SMU et ont pu alléger les pressions sur les derniers maillons de la chaîne de survie. Plus précisément, cela a permis de libérer du personnel pour s'occuper du traitement des patients atteints de la COVID-19 dans le système de soins de santé, le point de mire principal pour de nombreux médias tout au long de la pandémie.

Robert Colwell est l'un de ces volontaires, à la fois technicien médical au sein de la force régulière des FAC et premier répondant médical de l'Ambulance Saint-Jean. Ayant été déployé à plus d'une reprise dans le cadre de l'opération LASER - la réponse de la CAF à la pandémie de COVID-19 - Robert souligne l'importance du volontariat dans de telles situations, car il assure le lien entre la population touchée et les professionnels qui interviennent. Cela lui a paru particulièrement évident lorsqu'il a travaillé dans les communautés éloignées du Manitoba et dans les communautés urbaines de la région du Grand Toronto. Il souligne comment les bénévoles de la communauté fournissent « une couche supplémentaire au sein du système de soins de santé, créant une ressource entre l'étape d'activation via le 911 et l'intervention médicale professionnelle par les ambulanciers ». Il s'agit d'un concept qui a déjà été approuvé au Royaume-Uni par le biais du programme Community First Responders, ainsi qu'au Canada par les services ambulanciers historiques, tel que le rôle de l'Ambulance Saint-Jean dans le service provisoire avant la formation d'Ambulance NB en 2007 (Ambulance NB, 2021).

Par conséquent, alors que la communauté médicale s'agrandit à la suite de la résolution de la pandémie, M. Robert souligne que l'ensemble de la main-d'œuvre bénévole continuera de se développer sous la surveillance et l'orientation des professionnels. Ainsi, cette main-d'œuvre est prête à assurer la chaîne médicale de survie et les différents rouages qui jouent un rôle dans l'identification, le traitement et le transfert des patients vers les services médicaux appropriés. « La communauté des bénévoles d'intervention médicale bénéficierait d'une injection de professionnels ayant un esprit vif pour encadrer et diriger », explique-t-il. « Cela permettrait en fait d'améliorer la capacité globale du SAMU à fournir d'excellents soins, tout en l'aidant à se développer en tant qu'entité de confiance au sein des communautés ». À l'inverse, Robert identifie l'interopérabilité comme le facteur clé qui pourrait entraver cette croissance. « Si l'on tient compte des antécédents

des membres qui arrivent, ces gens n'arrivent pas tous avec une formation standardisée en communication, ou peut-être avec la même structure de commandement ».

En conséquence, des études sont en cours à différents niveaux pour rechercher une synergie entre les différents types de bénévoles, tout en rationalisant le processus d'intégration lors de l'arrivée sur les scènes d'urgence en préparation des opérations. En attendant que les analyses et les résultats soient publiés, certaines organisations passent à l'action. Par exemple, l'Ambulance Saint-Jean est en train de mettre en place son groupe de travail pour la gestion des urgences en prévision de futures urgences communautaires de grande ampleur, en cherchant à identifier les principaux termes de compétences pour ses bénévoles, ainsi que les exigences potentielles de formation à l'embarquement pour renforcer les capacités de ses membres à travailler dans de tels environnements.

### **Une flamme grandissante chez les pompiers volontaires**

Un autre domaine confronté à des défis de plus en plus complexes est celui des services d'incendie, dont le champ d'action ne se limite plus aux incendies de structure dans de nombreuses communautés rurales, mais englobe également d'autres incidents tels que les collisions de véhicules, l'assistance médicale aux SMU locaux et la lutte contre les incendies de forêt. De plus, avec les inondations survenues dans de nombreuses provinces au cours de la dernière décennie, les services d'incendie ont été appelés à fournir une assistance aux organisations locales de secours aux sinistrés pour leur expertise en matière de sauvetage aquatique. Par conséquent, à mesure que la fréquence et l'intensité des catastrophes augmentent, il en va de même pour les services d'incendie en termes de dotation de personnel et de capacités spécialisées. Cela est particulièrement vrai pour les communautés plus petites ou éloignées, où la plupart des services dépendent soit de services mixtes (un mélange de membres de carrière et de bénévoles), soit de compositions entièrement basées sur le volontariat.

Craig Price est l'un de ces bénévoles, pompier professionnel du service d'incendie de Saint John au Nouveau-Brunswick, il a également donné de son temps pour une pléthore de services locaux environnants tels que

Hoyt, Fredericton Junction et Oromocto. Fort de son expérience de travail en milieu urbain et en milieu rural, en tant que pompier de troisième génération, il met l'accent sur la capacité des pompiers volontaires à fournir des connaissances approfondies de leur communauté en se basant sur leurs expériences personnelles parmi les habitants. « Prenons l'exemple d'un charpentier professionnel qui sert également sa communauté en tant que pompier volontaire, explique-t-il, il pourrait potentiellement être responsable de la construction ou de la rénovation des bâtiments concernés dans une si petite communauté, ce qui lui permettrait d'acquérir une expérience directe de la lutte contre les incendies dans les espaces vides. »

Grâce à une connaissance intime de leurs communautés respectives, les volontaires deviennent les chevilles ouvrières de l'intervention globale en cas de catastrophe, en fournissant aux autorités provinciales ou fédérales une connaissance de la situation telle qu'observée sur le terrain. À cet effet, M. Price souligne que « tandis que le pompier professionnel travaillant dans un environnement urbain est responsable de différents types de structures sans avoir la possibilité d'examiner chaque bâtiment en profondeur de façon constante, le volontaire communautaire est déjà engagé dans le service en vertu de son bénévolat, et est plus susceptible d'avoir une connaissance approfondie de sa propre communauté. Ces membres, qui sont aussi des citoyens de la communauté, restent engagés et apprennent des membres plus anciens qui travaillent depuis des années dans le district de pompiers local. »

Les communautés rurales représentent plus de 18 % du Canada (Trading Economics, 2021). Price insiste sur le besoin croissant de volontaires pour les services d'incendie dans les communautés rurales. « Certains services d'incendie volontaires dans les petites communautés ont du mal à répondre aux besoins opérationnels et sont à la recherche de nouveaux membres. Bien que de nombreuses communautés disposent d'industries pour attirer les volontaires, comme les bases militaires ou les usines de fabrication, toutes n'ont pas cette chance, et cela ne signifie pas nécessairement que les gens veulent se porter volontaires. » À cet effet, M. Price souligne les exigences administratives croissantes pour les pompiers volontaires intéressés, notamment une longue liste de qualifications qui entraînent un engagement de temps incroyable. « Pour les personnes qui travaillent à temps plein, il peut être difficile de joindre les deux bouts avec autant de temps consacré à postuler pour une force volontaire, quelle que soit l'importance de l'effet créé par ce volontariat ».

Le temps et les problèmes de qualification mis à part, M. Price souligne que les pompiers volontaires ont une compréhension locale de leurs communautés, « les pompiers volontaires jouent un rôle plus diversifié que jamais dans la structure de gestion des urgences ». Leur implication innée auprès des citoyens, ainsi que leur présence sur le terrain, constituent un réservoir d'informations qui peuvent et doivent être exploitées dès l'arrivée des forces d'intervention sur le terrain.

Par conséquent, les exercices d'entraînement constituent l'une des méthodes permettant d'abrégier les longues périodes d'entraînement et de rationaliser leur efficacité dans son ensemble. Par exemple, l'Association des chefs de pompiers du Nouveau-Brunswick organise un atelier annuel à Miramichi qui vise à développer les compétences des membres à tous les niveaux d'expérience. De plus, cet atelier d'une fin de semaine permet aux membres de divers services de la province d'améliorer l'interopérabilité, ce qui devient crucial lorsque plus d'un service est requis pour une « aide mutuelle » dans des situations d'urgence plus importantes. Cela a été évident lors de l'incendie du TRACC de décembre 2019 à Minto, au Nouveau-Brunswick, où plus de 17 services différents ont répondu à un incendie chez l'un des plus gros employeurs de la région (Bonang, 2019).

### **Institutionnalisation de l'intervention communautaire**

À mesure que les catastrophes et les situations d'urgence gagnent en complexité, la réponse au sein de la communauté de la gestion des urgences doit également s'améliorer. Par exemple, comme les inondations deviennent plus fréquentes dans les zones rurales et urbaines, elles nécessitent une intervention non seulement d'organisations telles que la Croix-Rouge canadienne ou les autorités municipales, mais souvent du FAC également pour limiter les dommages causés par l'événement. En outre, d'autres organismes, comme les services d'incendie locaux et les services médicaux, interviennent pour prévenir et atténuer les effets secondaires, notamment les incendies d'origine électrique et l'évacuation nécessaire des résidents. Ce chevauchement des mouvements des organismes dans une zone d'opérations peut devenir incroyablement lourd et inefficace sans une structure de commandement centralisée, en particulier si et quand les organismes ne communiquent pas entre eux ou avec les principaux intervenants impliqués dans les communautés touchées.

Le Canada dispose actuellement d'un cadre de gestion des urgences, dont la troisième édition en 2017 décrit les composantes et les phases de la gestion des urgences, ainsi que les principes qui reflètent l'essence de l'intervention d'urgence au Canada. Le document, publié par la Direction de la politique de gestion des urgences et de la sensibilisation au sein de Sécurité publique Canada, est actuellement prévu d'être révisé tous les cinq ans (Sécurité publique Canada, 2017). Bien que le document fournisse un cadre générique et prévoit la participation des intervenants, il n'identifie pas de structure de commandement simplifiée ni de processus d'intégration des bénévoles spontanés ou des bénévoles communautaires dans une telle intervention.

Un numéro précédent de la Revue canadienne de gestion des urgences décrit en détail la structure de commandement d'une telle organisation - le FAC - illustrant la complexité du commandement ainsi que l'échelle à laquelle une telle entité doit s'adapter en fonction du type d'intervention (Fremis, 2021). Par conséquent, l'auteur a été témoin d'un environnement encombré pendant l'opération LENTUS de 2019, lors de l'inondation de la région de la capitale nationale, alors que des représentants d'organismes tels que Team Rubicon, la Croix-Rouge canadienne, la Ville d'Ottawa, le service d'incendie local et les dirigeants communautaires ont lutté pour obtenir une synergie dès le début de l'évaluation des principaux problèmes à résoudre, puis pour adapter les plans d'intervention en conséquence.

En fin de compte, un effort de collaboration efficace a été réalisé en réponse aux inondations, grâce à la mise en œuvre par les FAC de l'approche environnementale IIMP. En termes généraux, IIMP est un terme doctrinal pour décrire l'environnement dans lequel les opérations militaires se déroulent, avec certains liens établis entre les différentes entités, menant ensuite à des principes qui permettent l'efficacité parmi les acteurs (Simms, 2008). Bien que le IIMP décrit généralement l'environnement contemporain des opérations militaires, il peut également être utilisé pour examiner l'environnement opérationnel national, en particulier dans le cadre de la gestion des urgences.



De nombreux principes de l'environnement IIMP font partie de structures de commandement qui existent déjà, comme le système de carte bleue ou le système de commandement des incidents (SCI). En fait, ces deux systèmes sont déjà populaires auprès des services d'incendie et ont été largement utilisés pour rationaliser l'affectation des ressources pendant les opérations de lutte contre les incendies depuis que le Canada y a été exposé après avoir apporté son aide aux services américains de lutte contre les incendies de forêt en 2000 (Wildfire Alberta, 2012). De plus, en réaction aux inondations annuelles dans les zones rurales et urbaines, l'Organisation des mesures d'urgence du Nouveau-Brunswick a mis en place des cours de formation utilisant le SCI afin d'assurer une synergie globale entre ses organisations lors des interventions (OMU NB, 2021).

Lorsqu'appliqué en principe, on peut constater l'efficacité théorique du IIMP en plus de l'application pratique mentionnée ci-dessus. À cet effet, à la suite des inondations de 2013 en Alberta, l'Agence de gestion des urgences de Calgary et le Centre des sciences de la sécurité du Canada ont publié un rapport conjoint intitulé *Building a Framework for Calgary's Emergency Volunteers*. Ce rapport cherchait à documenter une « approche de planification fondée sur les capacités pour construire un cadre permettant d'intégrer les bénévoles à l'intervention officielle en cas de catastrophe » (Waldman, Verga et Godsoe, 2016). Bien qu'il ait proposé des conclusions soulignant l'importance du volontariat communautaire, il a mis en évidence des questions en suspens concernant la liaison et la coordination des volontaires communautaires, la gestion des volontaires spontanés arrivant dans la zone d'opérations et la possibilité de pré-affilier les volontaires communautaires en fonction de leurs capacités dans des groupes. Par conséquent, le IIMP aborde ces questions en soulignant les nœuds distincts des approches interarmées, interorganisationnelles et potentiellement multinationales, qui relèvent toutes du domaine public dans ce contexte. En conséquence, il souligne l'importance d'un nœud centralisé supervisant la structure de commandement, faisant ainsi circuler l'information à travers sa structure.

Quel que soit le système de commandement en place, les notions importantes reposent sur une communication normalisée et sur la centralisation du commandement global de l'incident afin de garantir que les lignes d'effort fonctionnent en parallèle et non en contradiction les unes avec les autres. À l'avenir, il pourrait également s'avérer important que les systèmes bénéficient d'une reconnaissance internationale afin d'assurer la normalisation au sein de la communauté internationale, compte tenu notamment de l'augmentation de l'aide internationale qui est devenue disponible grâce au soutien des organisations professionnelles et des bénévoles au cours des dernières années. Ceci sera particulièrement pertinent si l'on considère le nœud multinational de IIMP, et revêt une importance particulière si l'on considère les efforts les plus récents dans des endroits tels que l'Australie et la Turquie, où des situations d'urgence accablantes ont effectivement nécessité une aide internationale.

## Conclusion

En conclusion, les urgences et les catastrophes au Canada augmentent en fréquence et causent plus de stress que les capacités provinciales et municipales ne peuvent supporter à elles seules. Alors que les communautés continuent de se débattre avec la nouvelle réalité des urgences annuelles et des événements naturels auxquels il faut faire face, il est évident que les organisations, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des communautés touchées, joueront un rôle de plus en plus important dans la prévention, l'atténuation et l'intervention, tel que décrit ci-dessus.

En conséquence, cet article a décrit l'état actuel du volontariat, en s'appuyant sur des exemples spécifiques d'entités au sein de la grande communauté de gestion des urgences. Alors que l'importance croissante du volontariat devient évidente dans la gestion de telles urgences, le besoin d'institutionnaliser la réponse dans un environnement aussi complexe augmente. Il serait bénéfique de normaliser et de suivre des principes déjà établis, tels que ceux de l'environnement IIMP des FAC

ou une structure de commandement basée sur les ressources existantes, comme la SCI ou la carte bleue.

Inspiré par le passé, James Doolittle est réputé d'avoir dit : « Il n'y a rien de plus fort que le cœur d'un volontaire ». Par cette déclaration, le commandant du raid fatal de Tokyo lançait un appel aux armes à ses frères et sœurs, les États-Unis étant plongés dans la Seconde Guerre mondiale après les attaques de Pearl Harbor. Bien que le Canada ne se dirige pas vers une guerre totale ou n'envoie pas d'aviateurs bombardier une ville dans un pays lointain avec peu d'espoir de retour, il est confronté à des urgences et des catastrophes naturelles qui exigeront un engagement accru de la part du citoyen moyen pour maintenir la sécurité et la préparation de la société dans son ensemble.

À l'avenir, c'est un effort collectif entre professionnels et bénévoles qui permettra aux communautés de rester en sécurité prospères et capables de faire face à toute adversité. La dernière question est de savoir qui répondra à l'appel et comment nous gérerons l'ensemble de la réponse d'une manière organisée pour garantir l'efficacité de la protection de nos amis, de nos familles et des lieux que nous considérons comme nos foyers.

## Références

- Ambulance NB. Who We Are. (2021). Retrieved 19 September 2021, from <https://ambulancenb.ca/en/who-we-are/>
- Bonang, Eilish. Fire crews from around the region battle tire fire at Minto, N.B. recycling plant. (2019). CTV News Atlantic. Retrieved 14 December 2021 from <https://atlantic.ctvnews.ca/fire-crews-from-around-the-region-battle-tire-fire-at-minto-n-b-recycling-plant-1.4739991>
- Canada - Rural Population - 1960–2020 Data | 2021 Forecast. (2021). Consulté le 19 septembre 2021, au : <https://tradingeconomics.com/canada/rural-population-percent-of-total-population-wb-data.html>
- Emergency Measures Organization New Brunswick. (2021). Consulté le 15 septembre 2021, au : [https://www2.gnb.ca/content/gnb/en/departments/emo/course\\_description.html](https://www2.gnb.ca/content/gnb/en/departments/emo/course_description.html)
- Fremis, A. (2021). Operation LENTUS and You: An Emergency Manager's Guide to the CAF. *Canadian Journal of Emergency Management*, 1(2).
- Incident Command System | AAF — Agriculture and Forestry. (2012). Consulté le 12 septembre 2021, au : <https://wildfire.alberta.ca/operations/incident-command-system.aspx>
- Public Safety Canada. (2017). *An Emergency Management Framework for Canada Third Edition*. Ottawa: Emergency Management Policy and Outreach Directorate.
- Simms, J. (2008). *The Joint Interagency Multi-national and Public (JIMP) Environment: Making Sense of a Crowded Battle-space* (NSSP 10). Canadian Forces College.

COVID-19 drives global surge in volunteering. (2021). United Nations Department of Global Communications (UNDGC). Extrait de : <https://www.un.org/en/coronavirus/covid-19-drives-global-surge-volunteering>

Waldman, S., Verga, S., & Godsoe, M. (2016). *Building a Framework for Calgary's Emergency Volunteers*. Calgary: Defence Research and Development Canada.

World Meteorological Organization (WMO). (2021). *State of the Global Climate 2020*.