



NORTH AMERICAN
HUMANITARIAN
RESPONSE SUMMIT



PROJET DU SOMMET SUR LA REPOSE HUMANITAIRE NORD-AMERICAINE (NAHRS)

RAPPORT DE LA REUNION PREPARATOIRE TENUE AU CANADA

les 13-14 février 2018

PREPARE GLOBAL EMERGENCY GROUP

Langdon Greenhalgh, Directeur de projet
Aliisa Paivalainen, Gestionnaire de projet
Lorraine Rapp, Expert
Drew Souders, Support projet

COMMANDE PAR LA **CROIX-ROUGE AMERICAINE**

1. Introduction

De nombreux efforts sont faits à différents niveaux (législatifs, par les autorités légales, constitution de pactes et de protocoles d'accord, rédaction de projets) pour le renforcement de l'assistance transfrontalière en cas de catastrophe en Amérique du Nord. Cependant, la compréhension globale de ces différents efforts reste limitée en-dehors des entités directement impliquées. Cette approche cloisonnée entre les trois pays concernés (Canada, Mexique et États-Unis), associée à d'importants obstacles bureaucratiques, risque bien d'entraver les efforts d'intervention en cas de catastrophe, alors même que, dans une telle situation, la rapidité du flux de l'aide humanitaire (personnel professionnel, équipement et vivres) est essentielle pour sauver des vies et réduire la souffrance.

Le projet du Sommet sur la réponse humanitaire nord-américaine (*North American Humanitarian Response Summit*, « NAHRS ») constitue un effort unique pour améliorer l'efficacité de la réponse transfrontalière en cas de catastrophe en Amérique du Nord. Le NAHRS est mis en œuvre par la Croix-Rouge américaine en partenariat avec la Croix-Rouge canadienne et la Croix-Rouge mexicaine, avec également la participation des entités gouvernementales fédérales, étatiques et provinciales de chacun des trois pays impliquées dans les interventions en cas de catastrophe. Le NAHRS a pour objectif de :

- Identifier les obstacles et le travail restant à faire à ce jour ;
- Améliorer la communication, la coordination, la collaboration et les relations diplomatiques ainsi que l'échange d'idées entre toutes les principales parties concernées ; et
- Définir de manière claire et quantifiable les prochaines étapes nécessaires à la préparation d'une réponse en cas de catastrophe majeure.

Le projet NAHRS a été initié du 26 au 27 septembre 2017, lors d'une réunion convoquée au siège national de la Croix-Rouge américaine à Washington, DC, réunissant les parties prenantes du NAHRS du Canada, du Mexique et des États-Unis (EU). La réunion a permis de définir les objectifs du projet et a jeté les bases des efforts devant être mis en œuvre. Après cette réunion initiale, des réunions préparatoires ont eu lieu afin d'identifier les obstacles, les lacunes et les solutions spécifiques à chaque pays en matière de coordination et d'assistance transfrontalières en cas de catastrophe. La réunion préparatoire organisée au Canada s'est tenue à Ottawa, les 13 et 14 février derniers. Au cours de cette réunion, les participants la Croix-Rouge canadienne et du gouvernement canadien étaient chargés d'identifier les opportunités et les obstacles liés à la réponse transfrontalière en cas de catastrophe au Canada.

2. Méthodologie de la réunion

La réunion préparatoire au Canada consistait en un exercice sur table (*Table Top Exercise*, « TTX »), au cours duquel les animateurs présentaient un scénario catastrophe, demandant aux participants d'identifier les déclencheurs, les exigences et les protocoles impliqués dans l'acceptation de l'assistance internationale de la part des partenaires nord-américains. Le scénario de catastrophe utilisé était une « immense tempête de verglas au Canada » au cours de laquelle les conditions météorologiques extrêmes entraînent une énorme tempête hivernale impactant les villes de Montréal, de Toronto et d'Ottawa. Le scénario prévoyait des niveaux sans précédent de

neige et de glace, immobilisant de manière importante la région et les trois villes. Environ 15 millions de personnes vivant dans la zone impactée sont touchées et 50 décès ont été signalés, causés par l'exposition au froid et l'incapacité à atteindre les infrastructures médicales. La neige et la glace créent des pannes d'électricité généralisées, la région du Grand Toronto, Montréal et Ottawa étant privées d'électricité pour certainement trois semaines. L'absence d'électricité entraîne un certain nombre de problèmes en cascade dans l'Est du Canada, notamment des problèmes liés à la disponibilité de l'eau et aux égouts, au transport, ainsi qu'aux communications par Internet et par téléphone. Le système de réponse canadien est rapidement dépassé, obligeant le gouvernement canadien et d'autres organismes d'intervention à reconsidérer les mécanismes d'acceptation de l'assistance internationale de la part des pays nord-américains voisins.

L'utilisation d'un événement extrême a aidé les participants à dépasser leur méfiance, et à imaginer une situation dans laquelle les capacités de réponse nationales seraient complètement submergées. Un tel événement s'accompagnerait de conséquences économiques et sociales importantes et dévastatrices, impliquant des dilemmes moraux difficiles liés à la hiérarchisation des besoins. Cette approche a fourni un cadre aux discussions plénières et de groupe qui ont suivi.

Le TTX a fait l'objet de quatre sessions distinctes pour traiter des sujets du NAHRS. Les participants ont été divisés en différents groupes, chaque groupe devant travailler sur les données d'entrées du TTX sur une plate-forme interactive en ligne conçue par Global Emergency Group (GEG) en partenariat avec Urban Resilience Platform (URP). Les facilitateurs ont guidé chaque groupe à travers les différentes questions des principaux domaines thématiques du NAHRS, en prenant note des principales difficultés et des différents sujets abordés par les groupes. La réunion préparatoire au Canada permis d'identifier les principales difficultés, ainsi que les solutions et les étapes devant être mises en œuvre pour améliorer la coordination de la réponse internationale en cas de catastrophes en Amérique du Nord.

3. Principaux sujets abordés

Les sujets du NAHRS abordés lors de la réunion préparatoire au Canada incluait :

1. La détermination des exigences nationales et des déclencheurs nationaux pour l'acceptation et la facilitation de l'assistance internationale ;
2. Le mouvement transfrontalier du personnel d'intervention professionnel et de son équipement & Problèmes liés aux autorisations ;
3. Le mouvement transfrontalier de vivres et d'outils humanitaires ;
4. Les problèmes de migration liés à la circulation des personnes d'un pays à l'autre en cas de catastrophe (que cette catastrophe en soit au stade de menace ou qu'elle ait eu lieu) ;
5. La responsabilité vis-à-vis des personnes touchées.

Chacun de ces sujets a été traité en profondeur au cours du TTX. Les conversations et les idées qui en ont émergé ont permis d'identifier les principales difficultés et les solutions proposées.

3.1 Détermination des exigences nationales et des déclencheurs nationaux pour l'acceptation et la facilitation de l'assistance internationale

Au cours de cette session, les participants ont été invités à répondre, à partir du scénario, aux questions suivantes :

1. Quels sont les déclencheurs existants pour demander une assistance internationale aux États-Unis et au Mexique ? Quelles sont les difficultés liées à l'application de ces déclencheurs ? Quelles solutions permettraient de résoudre ces difficultés ?
2. Le Canada devrait-il demander l'assistance des États-Unis et du Mexique pour renforcer ses efforts de réponse et de réparation ?
3. Quels types et quels niveaux d'assistance peuvent être mobilisés de la part des États-Unis et du Mexique ?
4. Quelles sont les difficultés éventuelles liées à la mobilisation de l'assistance par rapport à ce qui est nécessaire ?

L'impact sur le Canada imaginé par le scénario a contraint les participants à considérer les politiques préexistantes qui encadrent les activités d'intervention et les déclencheurs de demande d'assistance internationale, ainsi que le type d'assistance devant être demandée aux parties prenantes internationales. Les participants sont convenus que la perception du public est un facteur important pour déterminer si l'assistance transfrontalière est acceptée ou non ; la volonté politique ne suit pas toujours la logique opérationnelle. La raison principale de la demande d'assistance internationale en cas de catastrophe serait la surestimation de la capacité d'intervention nationale due à des facteurs tels que la perte d'infrastructures et d'autres systèmes. Les participants ont discuté de la nécessité de clarifier qui déclenche les demandes d'assistance internationale et qui détermine l'acceptation du soutien transfrontalier dans le contexte politique et juridique canadien. En cas de catastrophe, la continuité des opérations et la façon dont la fonctionnalité opérationnelle et la coordination seront maintenues, sont des questions qui ne sont pas toujours clairement établies, en particulier le long des zones frontalières, si la capacité opérationnelle est directement affectée et inopérante.

Les solutions proposées pour résoudre les problèmes de coordination dans un contexte de catastrophe ont été les suivantes :

- Se doter d'un canal d'intervention direct entre Canada, le Mexique, et les États-Unis.
- Créer un organe politique (groupe de travail) souple et adaptable qui sera établi en temps réel pour répondre aux besoins en cas de catastrophe. Un accord canado-américain existe actuellement. L'ajout du Mexique à l'accord pourrait permettre d'encore mieux répondre aux exigences.
- Mieux faire connaître les politiques déjà existantes et devant être appliquées le moment venu, plutôt que de réinventer la roue dans l'urgence.
- Établir la Loi nord-américaine sur la gestion des urgences (*North American Emergency Management Act*) afin d'élaborer des protocoles nord-américains pour l'assistance transfrontalière en cas de catastrophe avec l'aide d'un organisme et/ou d'un groupe de travail doté de ressources dédiées.
- Planifier de manière claire la continuité des opérations en cas de catastrophe.

3.2 Mouvement transfrontalier du personnel d'intervention professionnel et de son équipement et problèmes liés à la délivrance des autorisations

Dans le cadre de l'assistance fournie par le Mexique et les États-Unis pour soutenir la réponse du Canada, les participants ont dû examiner les implications stratégiques et opérationnelles d'une telle assistance de la part de leurs voisins nord-américains. Au cours de cette session, les participants ont été invités à répondre, à partir du scénario, aux questions suivantes :

1. Quelles sont les difficultés susceptibles d'être engendrées par cette assistance internationale ?
2. Quelles solutions ou méthodes de travail pourraient permettre de résoudre ces difficultés ?

Les difficultés identifiées incluaient :

- Déterminer les compétences professionnelles nécessaires pour ce type de catastrophe, tels que des déneigeurs et des opérateurs d'équipement lourd, des ingénieurs (du bâtiment, en électricité, etc.), des électriciens, et bien d'autres professionnels au bénéfice d'une expertise technique. Certaines de ces professions sont plus faciles que d'autres à obtenir de la part des pays voisins (un déneigeur sera par exemple plus facilement disponible qu'un électricien).
- Résoudre les problèmes de mobilité des premiers intervenants au-delà des frontières nationales et provinciales. Les médecins de l'Ontario, par exemple, perdent leur capacité d'exercer lorsqu'ils franchissent la frontière provinciale avec le Québec.
- La nécessité pour les équipes internationales d'être autosuffisantes et pleinement opérationnelles dans un climat froid rigoureux.
- Les politiques, les processus et les mécanismes d'obtention de visas pour le personnel d'intervention professionnel étaient mal compris du plus grand nombre dans le contexte canadien. À l'instar des États-Unis, il n'existe aucune méthode claire au niveau provincial ou fédéral pour accorder l'autorisation d'exercer et l'accréditation au personnel d'intervention professionnel étranger (personnel médical, ingénieurs, chauffeurs, électriciens). Pour les membres du personnel international en mesure d'entrer au Canada, il a également été noté que leur intégration dans les opérations canadiennes peut s'avérer difficile.

Les solutions proposées ont été les suivantes :

- Définir la pré-certification du personnel de nombreux domaines techniques différents, notamment les ingénieurs, les électriciens, les médecins, etc.
- Accélérer le traitement des demandes d'autorisations (temporaires) entre les provinces et transfrontalières, que ces demandes soient individuelles ou de groupe.
- Créer une carte d'identité humanitaire ou un passeport international de la Croix-Rouge.
- Jumeler des équipes médicales étrangères et nationales afin d'unir leurs compétences en vue d'une assistance rationalisée. Instaurer notamment la notion de réciprocité en matière d'autorisations en cas de catastrophe.
- Faire en sorte que le gouvernement fédéral adapte les lignes directrices de la Loi internationale sur les catastrophes (*International Disaster Law*, « IDL ») afin de normaliser les processus d'assistance sur l'ensemble de l'Amérique du Nord.
- Établir des liaisons afin d'améliorer l'intégration des intervenants techniques dans les opérations dès leur arrivée dans le pays.

3.3 Mouvement transfrontalier de vivres, d'équipement, et d'outils humanitaires

La troisième session a continué de tester les systèmes canadiens d'acceptation de l'assistance internationale en simulant la réception de grandes quantités d'aide diverse aux frontières et aux ports canadiens. Au cours de cette session, les participants ont été invités à répondre, à partir du scénario, aux questions suivantes :

1. Quelles sont les difficultés susceptibles d'être engendrées par l'entrée de vivres, d'équipements et d'outils fournis par les pays voisins ?
2. Quelles solutions ou méthodes de travail permettraient de résoudre ces difficultés ?

L'une des difficultés qui a été identifiée est le retard dans la réception des marchandises et du matériel au Canada. Le problème se pose lorsque le matériel, les vivres et l'équipement fournis par les autres pays doivent respecter les normes canadiennes. Notamment, les camions peuvent être retenus à la frontière un long moment afin d'y être inspectés avant d'entrer au Canada. Dans certains cas, le matériel ne répond pas aux spécifications canadiennes relatives aux conditions météorologiques (par exemple, des générateurs peuvent ne pas fonctionner après un jour ou deux dans les températures rigoureuses du Canada). Le Canada est doté de spécifications communes à l'ensemble du territoire pour les fournitures et le transport. Une autre difficulté, dans un événement de cette envergure, est de déterminer l'endroit de positionnement des plateformes de transit et logistiques. Il existe des différences selon les provinces pour les plateformes logistiques, certaines provinces ayant planifié leur positionnement, alors que d'autres non.

Les solutions proposées ont été les suivantes :

- Spécifier les exigences et les effets escomptés des fournitures nécessaires et définir des tableaux de mobilisation afin de réduire la probabilité de recevoir du matériel et des vivres non sollicités.
- Pré-certifier les potentiels approvisionnements entrants et leurs composants afin qu'ils répondent aux exigences de sécurité canadiennes.
- Instaurer des relations avec le secteur privé en amont, en particulier avec les fournisseurs nord-américains les plus importants et les fournisseurs secondaires.
- Créer des plateformes logistiques dans le cadre de la planification des catastrophes à l'échelle du pays.

3.4 Problèmes de migration liés à la circulation des personnes d'un pays à l'autre en cas de catastrophe

La dernière session du TTX était destinée à permettre aux participants d'examiner les problèmes de migration soulevés en cas de catastrophe. Le scénario présentait deux situations devant être analysées par les groupes de travail : un transport aérien médical de 6 000 patients dialysés et la migration de 10 000 citoyens canadiens sans papiers d'identité vers les États-Unis via le tunnel de Détroit-Windsor. Au cours de cette session, les participants ont été invités à répondre, à partir du scénario, aux questions suivantes :

1. Quelles sont les difficultés susceptibles de se poser en cas d'un mouvement de la population à grande échelle ?
2. Quelles solutions ou méthodes de travail permettraient de résoudre ces difficultés ?

Il existe un certain nombre de difficultés intrinsèques à la migration des populations canadiennes dans le contexte d'un scénario de catastrophe. Les participants ont constaté la capacité actuelle limitée à traiter un afflux massif de personnes à la frontière, en particulier en raison des difficultés d'obtention des visas, au dépistage des problèmes médicaux, et au respect de certaines dispositions spécifiques pour les personnes ayant des besoins particuliers. Les exigences de documentation pour faciliter la réception de services tels que les services médicaux transfrontaliers ont été soulignées. Le Canada est doté d'un système juridique provincial destiné à combler les lacunes dans la couverture médicale et les soins. Ce système n'est toutefois pas lié à un mécanisme de coordination au niveau fédéral. Le manque d'options de transport viables pour acheminer les personnes ayant besoin de soins médicaux vers des hôpitaux internationaux a également été identifié comme une difficulté.

Les participants sont convenus que la première étape consistait à déterminer le statut juridique des personnes évacuées qui se rendent aux États-Unis, car ce ne sont pas des réfugiés. Il a été suggéré que l'utilisation de l'étude de cas des résidents de la Colombie-Britannique qui ont été évacués aux États-Unis lors des incendies de 2017 pourrait aider à cela. Les participants ont suggéré que la capacité de tracer les personnes évacuées et de rétablir les liens familiaux ne serait pas possible sans l'aide de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) ou d'autres Sociétés nationales.

Les solutions proposées ont été les suivantes :

- Explorer la possibilité de partenariats avec Google People Finder et/ou Facebook afin de mieux tracer les personnes évacuées et de rétablir les liens familiaux.
- Travailler avec les entreprises de télécommunication pour pré-identifier les solutions de connectivité dans un contexte d'intervention en cas de catastrophe.
- Explorer la possibilité du développement conjoint des catégories de visas mieux adaptés au contexte et aux exigences de la catastrophe, notamment a) pour les personnes évacuées/en déplacement, et b) pour les professionnels travaillant dans le contexte des catastrophes.
- Travailler à travers les frontières (États-Unis, Mexique et Canada) pour établir des accords avec les fournisseurs de médias sociaux concernant les données (analyse de données et systèmes de partage et de confidentialité des données).

3.5 Autres sujets abordés durant les sessions du TTX

L'une des questions récurrentes parmi les groupes de travail au sujet des systèmes d'intervention en cas de catastrophe au Canada était la mauvaise évaluation des capacités locales à faire face aux catastrophes. Presque toujours, la capacité à faire face au niveau local est bonne. Cependant, les messages adressés à la population canadienne sont souvent contradictoires par rapport à ce qu'ils peuvent ou ne peuvent pas attendre en termes d'assistance. Lors d'une catastrophe, les intervenants peuvent mettre entre 1 et 3 semaines à atteindre la population touchée ; les gens doivent en être conscients et se préparer en conséquence. De plus, il existe une différence opérationnelle fondamentale entre les communautés urbaines et rurales et la façon dont elles auront besoin d'assistance. Les participants sont convenus que cela ne signifie pas que les collectivités rurales n'auront pas besoin d'assistance mais, dans le contexte canadien, il y a une différence en termes de résilience.

Les solutions proposées par les participants ont été les suivantes :

- Inclure Voluntary Organizations Active in Disaster (VOAD) dans la planification des catastrophes.
- Prévenir les communautés qu'elles devront être autosuffisantes et capables de prendre soin d'elles-mêmes pendant plus de 72 heures. Réduction communautaire des risques de catastrophe pour les communautés les plus isolées
- Pré-établir des réseaux d'autonomisation à l'échelle de la communauté ou du quartier afin de faire face en temps de crise. Veiller à ce que réseaux soient intégrés aux autorités locales et aux efforts de planification.

4. Résultats et conclusions clés

Au cours de la réunion préparatoire au Canada, les facilitateurs ont identifié les différentes difficultés et recommandations de solutions qui sont apparues lors des discussions. Il a été

demandé aux participants de relire d'abord la liste des difficultés, puis de déterminer s'ils étaient d'accord ou non avec son contenu. La même chose a été faite avec les recommandations de solutions. Les participants ont ensuite voté individuellement pour les solutions qu'ils pensaient être les plus importantes et devant être soumises en priorité aux autres parties prenantes du NAHRS lors du rassemblement du NAHRS en mars 2018. Les principaux résultats sont présentés ci-dessous.

Difficultés

Les difficultés ayant été jugées les plus importantes sont, par ordre de votes :

1. Nécessité de clarifier qui déclenche l'assistance internationale dans le paysage politique et juridique canadien (en tenant compte des ententes entre les provinces et l'État)
2. Déterminer et planifier la diversité de l'expertise technique requise dans les interventions (par ex, ingénieurs, opérateurs de machines lourdes, etc.). L'expertise technique ne concerne pas seulement le domaine médical
3. Déterminer le statut juridique des personnes évacuées qui se rendent aux États-Unis ou dans un autre pays ; elles ne seront pas considérées comme des réfugiés. Ce statut peut également avoir des conséquences sur le rapatriement
4. Déterminer à quel endroit seront situées les plateformes logistiques. Certaines provinces ont prévu cela et d'autres non
5. Les messages publics concernant la planification de la préparation individuelle et ce à quoi le public devrait s'attendre en termes de délais d'intervention ne sont pas harmonisés sur l'ensemble du pays
6. Les systèmes et les processus de transport transfrontalier vers les États-Unis des personnes ayant des besoins médicaux sont limités
7. Difficultés liées à l'intégration du personnel international dans les opérations canadiennes
8. Absence de méthode pour le rapatriement des citoyens en cas de migration massive transfrontalière, en particulier lorsque les personnes n'ont pas de documents d'identité
9. Les approvisionnements d'urgence internationaux ne respectent pas toujours les spécifications canadiennes relatives aux conditions météorologiques (p. ex., les générateurs qui ne fonctionneront pas après un jour ou deux dans les températures canadiennes), ce qui peut causer des retards aux douanes
10. Les normes concernant la nourriture, les médicaments et d'autres articles réglementés peuvent entraver la capacité à respecter les exigences humanitaires

Solutions

Les solutions ayant été jugées les plus appropriées sont, par ordre de votes :

1. Créer la Loi nord-américaine sur la gestion des urgences (*North American Emergency Management Act*) afin d'établir des protocoles nord-américains pour l'assistance transfrontalière en cas de catastrophe. La mise en place de cette loi serait assurée par un organisme ou un groupe de travail doté de ressources dédiées
2. Définir la pré-certification du personnel de nombreux domaines techniques différents, notamment les ingénieurs, les électriciens, les médecins, etc.

3. Explorer la possibilité du développement conjoint des catégories de visas mieux adaptés au contexte et aux exigences de la catastrophe, notamment a) pour les professionnels travaillant dans le contexte des catastrophes, et b) pour les personnes évacuées/en déplacement
4. Créer une carte d'identité humanitaire ou un passeport international de la Croix-Rouge
5. Informer systématiquement les communautés de la réalité selon laquelle la plupart d'entre elles devront être autosuffisantes et capables de prendre soin d'elles-mêmes (pendant plus de 72 heures). Appliquer des approches communautaires de réduction des risques de catastrophe pour les communautés les plus isolées
6. Développer une méthode pour accélérer le traitement des demandes d'autorisations (temporaires) entre les provinces et transfrontalières (individuelles ou de groupe)
7. Adapter les directives de la Loi internationale sur les catastrophes (IDL) pour normaliser les processus d'assistance sur l'ensemble de l'Amérique du Nord
8. Créer des plateformes logistiques dans le cadre de la planification des catastrophes à l'échelle du pays
9. Pré-certifier les potentiels approvisionnements entrants et leurs composants afin qu'ils répondent aux exigences de sécurité canadiennes

Les résultats de la réunion préparatoire du NAHRS au Canada seront communiqués aux participants du Sommet sur la réponse humanitaire nord-américaine qui aura lieu à Washington, DC, du 14 au 15 mars 2018.