



NORTH AMERICAN
HUMANITARIAN
RESPONSE SUMMIT



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

**RAPPORT DE LA REUNION PREPARATOIRE TENUE AUX
ÉTATS-UNIS**

les 17-18 janvier 2018

PRÉPARÉ PAR 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. 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 aux États-Unis s'est tenue à Tucson, Arizona, les 17 et 18 janvier derniers. Au cours de cette réunion, les participants la Croix-Rouge américaine et du gouvernement américain étaient chargés d'identifier les opportunités et les obstacles liés à la réponse transfrontalière en cas de catastrophe aux États-Unis.

2. Méthodologie de la réunion

La réunion préparatoire aux États-Unis 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 un « Scénario de tremblement de terre et de tsunami dans la zone de subduction de Cascadia (CSZ) », impliquant un tremblement de terre de magnitude 9.6 dans la zone CSZ, dont l'épicentre était situé environ 152 km à l'Ouest de la ville d'Eugene, en Oregon impactant la côte Ouest des États-Unis. Dans ce TTX, le tremblement de terre crée un tsunami massif avec une zone d'inondation de 725 km, affectant les zones de l'Oregon, de Washington et de la Californie. L'événement tue immédiatement 200 000 personnes et touche directement 8 millions d'autres personnes, submergeant ainsi les systèmes de réponse américains et obligeant le gouvernement américain 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 principaux domaines thématiques du NAHRS, en prenant note des principales difficultés et des différents sujets abordés par les groupes. La réunion préparatoire aux États-Unis a 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 aux États-Unis incluaient :

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 ;
3. Le mouvement transfrontalier de vivres et d'outils humanitaires ;
4. Les conditions d'attribution d'autorisations pour le personnel d'intervention professionnel ;
5. 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).

Au cours des discussions, les participants à la réunion préparatoire aux États-Unis ont ajouté un autre sujet – celui de la Responsabilité vis-à-vis des personnes affectées. 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 au Canada et au Mexique ? Quelles sont les difficultés liées à l'application de ces déclencheurs ? Quelles solutions permettraient de résoudre ces difficultés ?
2. Les États-Unis devraient-ils demander l'assistance du Canada et du Mexique pour renforcer leurs efforts de réponse et de réparation ?
3. Quels types et quels niveaux d'assistance peuvent être mobilisés de la part du Canada 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 les États-Unis 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 principale raison de demande d'une intervention en cas de catastrophe serait la nécessité de renforcer les capacités de réponse domestiques, à la suite de facteurs tels que la perte d'infrastructures et un nombre de décès exceptionnellement important. Les difficultés identifiées relatives à l'acceptation de l'assistance internationale incluaient le développement d'une compréhension des besoins dans une telle catastrophe à grande échelle et la coordination et l'intégration des actifs étrangers avec les entités étatiques, locales et fédérales.

Aux États-Unis, le concept d'opérations du Système d'assistance internationale (*International Assistance System*, « IAS ») encadre l'acceptation de l'assistance internationale au niveau fédéral. L'IAS est un « plan détaillé pour la gestion des offres, la soumission des demandes, et l'acceptation des offres d'assistance étrangères (biens ou personnel) afin de soutenir les efforts de réponse et de secours aux États-Unis¹ », et s'applique uniquement aux transactions officielles entre le gouvernement des États-Unis (le « GEU ») et les gouvernements étrangers/organisations internationales. Cela n'inclut pas les offres étrangères proposées aux gouvernements étatiques, locaux ou tribaux.

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

- Créer une chambre de compensation et des procédures nationales afin de traiter les offres d'assistance en collaboration avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC) et les Nations Unies (ONU) ;
- Charger les Fonctions de soutien en cas d'urgence (FSCU) de planifier et d'élaborer une liste hiérarchisée des besoins d'assistance internationale et des demandes dans le cadre du Cadre national de réponse (*National Response Framework*, « NRF »).

¹ file:///Users/Student/Downloads/787960.pdf

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

Dans le cadre de l'assistance fournie par le Canada et le Mexique pour soutenir la réponse des États-Unis à la catastrophe de la CSZ, 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 le manque de clarté et de compréhension des processus d'acheminement transfrontalier de l'équipement et des vivres en cas de catastrophe, ce qui soulignait le besoin de formation sur les processus d'intervention internationaux existants et les mécanismes déjà en place. Une autre difficulté était celle liée à l'entrée des premiers intervenants étrangers aux États-Unis. Les politiques, les processus et les mécanismes d'obtention de visas pour le personnel d'intervention professionnel sont généralement mal compris. En outre, il n'existe pas de méthodes claires au niveau de l'État ou du gouvernement fédéral pour l'octroi d'autorisations et d'accréditation pour le personnel d'intervention professionnel étranger (personnel médical, ingénieurs, chauffeurs, électriciens).

Les solutions proposées ont été les suivantes :

- Élaborer des modèles (ou promulguer des modèles existants) devant être utilisés par les organismes de réponse afin d'aider les États et les organismes de réponse à faciliter les passages des frontières et les interactions avec le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis (*U.S. Customs and Border Protection*, « CBP »), et ainsi améliorer l'efficacité logistique de l'assistance transfrontalière ;
- Mettre en place des normes d'autorisation et d'accréditation, ainsi que des bases de référence, sur lesquelles les États pourront s'appuyer en cas de catastrophe. Ces normes ou bases pourraient inclure la rédaction de demandes types à l'usage des gouverneurs ;
- Étudier les modèles d'autres pays pouvant être calqués concernant l'intégration du personnel médical étranger ;
- Effectuer des recherches sur les régimes internationaux de responsabilité et d'assurance (c'est-à-dire le système UNDAC et le pool de la Banque mondiale chargé des pratiques de gestion du risque de catastrophe) afin de déterminer comment la responsabilité et la couverture d'assurance pourraient fonctionner pour les intervenants internationaux ;
- Accroître le soutien américain aux efforts de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour développer des équipes médicales d'urgence. Ces équipes seraient préalablement approuvées par les pays consentants et pourraient être déployées immédiatement en cas d'urgence.
- Utiliser le FSCU 6 et la Croix-Rouge américaine afin de définir un cadre pour la gestion de l'afflux de l'assistance de la part des ONG internationales.

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

La troisième session a continué de tester les systèmes américains d'acceptation de l'assistance internationale en simulant la réception de grandes quantités d'aide diverse aux frontières et aux

ports américains ; une grande partie de cette aide étant destinée à soutenir les nombreux camps spontanés de personnes déplacées internes (PDI) s'étant constitués tout le long du littoral Ouest des États-Unis. 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 principales difficultés identifiées par l'ensemble des groupes de travail de cette session fut que les normes américaines concernant la nourriture, les médicaments et d'autres biens réglementés pourraient entraver la capacité des intervenants à répondre au besoin humanitaire avec l'aide internationale. Une autre difficulté relevée par les participants dans le scénario catastrophe de la CSZ était l'expérience relativement limitée des intervenants domestiques américains en matière de solutions d'hébergement à grande échelle.

La solution la plus souvent proposée parmi les groupes de travail consistait à établir des normes cohérentes pour l'équipement et les vivres, notamment des listes pré-approuvées de biens de première nécessité pouvant être facilement autorisés aux postes de frontière. Plusieurs participants ont également encouragé les États-Unis à faire des recherches sur les systèmes et le mécanisme de la communauté de réponse internationale afin d'identifier les pratiques susceptibles d'aider l'Amérique du Nord lors d'un événement catastrophique (en particulier, le transfert d'argent et un statut de protection temporaire). Les participants ont également proposé que la Croix-Rouge américaine puisse contacter le FSCU 6 du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), la FICR et d'autres partenaires internationaux, afin de bénéficier de leur expertise technique en matière d'installation et de gestion des, et de soutien aux, camps de PDI.

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 massive de 10 000 citoyens américains demandant asile au Canada. 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 américaines 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. Le rapatriement a également été considéré comme une difficulté, en particulier si la catastrophe avait un impact sur le mouvement transfrontalier de personnes non identifiées. Cela est exacerbé par le fait que la majorité des Américains n'ont pas de passeport. 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 pour surmonter ces difficultés était de prévenir autant que possible les mouvements transfrontaliers. Les efforts opérationnels pour maintenir les populations dans le pays pourraient être complétés par une campagne d'information publique avant et après la catastrophe encourageant les gens à ne pas franchir les frontières internationales. Les autres solutions proposées ont été les suivantes :

- Recourir au maximum au Système médical national en cas de catastrophe (*National Disaster Medical System*, « NDMS ») ainsi qu'au soutien d'État à État avant d'envisager des solutions internationales ;
- Analyser les plans nationaux et les efforts de planification en cas de catastrophe actuellement en place ;
- Instaurer un système d'enregistrement papier des personnes aux frontières et dans les camps ;
- Prendre exemple sur l'IAS pour faciliter un dialogue global et définir un document global plus efficace pour aider à résoudre les problèmes transfrontaliers en cas de catastrophe.

3.5 Autres sujets abordés durant les sessions du TTX

L'une des remarques les plus récurrentes parmi les groupes de travail concernant les systèmes d'intervention en cas de catastrophe aux États-Unis était la nécessité d'accroître la responsabilité envers les personnes touchées, en particulier les populations vulnérables. Par « Responsabilité envers les personnes affectées », les participants entendaient notamment la gestion des dépouilles.

Les solutions proposées par les participants incluaient :

- Mettre en place des groupes d'intervention et des groupes de travail, incluant des représentants de la Maison-Blanche et des parties prenantes disposant d'une autorité étatique/fédérale appropriée, pour répondre aux différentes difficultés :
 - Obtention de Visas ;
 - Octroi d'autorisations d'exercice médical ;
 - Importation d'actifs ;
 - Offres ;
 - Eau et assainissement ;
 - Communications (FCC)
 - Électricité
 - Autres, selon les besoins.
- Instaurer un forum afin de rassembler les gouverneurs et les ministres et aborder les questions spécifiques à l'État liées à l'intervention en cas de catastrophe ;
- Sensibiliser les élus locaux et étatiques aux exigences en matière de réponse aux catastrophes, à la planification et à la façon dont les autorités et les lois pourraient devoir changer pour soutenir les citoyens ;
- Établir un groupe d'intervention ayant le pouvoir d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques et des procédures « à la volée » en cas de catastrophe ;
- Explorer la possibilité pour le Groupe consultatif sur la gestion des situations d'urgence (*Emergency Management Consultative Group*, « EMCG ») de jouer un rôle de coordination dans un scénario d'assistance transfrontalière.

4. Résultats et conclusions clés

Au cours de la réunion préparatoire aux États-Unis, 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 résultats de ce processus sont présentés ci-dessous.

Difficultés

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

1. Nécessité d'une meilleure planification pour les populations vulnérables en cas de catastrophe.
2. Les normes relatives aux aliments, aux médicaments et aux autres articles réglementés, peuvent empêcher de répondre aux besoins humanitaires.
3. La capacité à gérer les dépouilles pourrait s'avérer insuffisante par rapport à l'ampleur des décès en cas de catastrophe.
4. Capacité de traiter un afflux massif à la frontière ; dépister des problèmes médicaux (c'est-à-dire des maladies infectieuses); problèmes de visas; les besoins spécialisés, etc. peuvent être limités.
5. La réponse nationale américaine ne dispose pas de suffisamment de solutions ou d'expertise en matière d'hébergement pour répondre aux besoins générés lors d'une catastrophe.
6. Les politiques, les processus et les mécanismes d'acheminement du personnel d'intervention professionnel et de son équipement aux États-Unis ne sont pas suffisamment compris du plus grand nombre.
7. Les systèmes et les processus de transport transfrontalier de personnes ayant des besoins médicaux sont limités.
8. Il y aura des citoyens non américains dans la zone touchée. Ceux qui n'ont pas le statut d'immigrant ne pourraient pas avoir accès à l'aide fédérale.
9. Il y aura des tensions entre les questions de protection internationale pour les personnes touchées par les catastrophes du point de vue des ONG et la perspective fédérale de l'immigration
10. Il n'y a pas de méthode pour rapatrier les citoyens en cas de migration transfrontalière de masse, surtout quand les gens sont susceptibles de ne pas avoir de papiers d'identité.

Solutions

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

1. Les États élaborent des normes/bases de référence en matière de délivrance de permis et d'accréditation afin de résoudre les problèmes d'autorisation d'exercer et de délivrance de certificats en cas de catastrophe. Incluant la rédaction de demandes types.
2. Prendre exemple sur l'IAS pour faciliter un dialogue global et définir un document global plus efficace pour aider à résoudre les problèmes transfrontaliers en cas de catastrophe.
3. Établir un nouveau groupe de travail, ou étendre les mécanismes existants, pour se concentrer à la fois sur les politiques (NSC) et les procédures (UAC) de la coordination transfrontalière ayant le pouvoir d'élaborer des politiques « à la volée ».
4. Reconstituer la Conférence des gouverneurs de la frontière entre les Mexique et les États-Unis (frontière sud) et un mécanisme similaire pour la frontière nord. Alternativement, cela pourrait être accompli par l'intermédiaire d'une organisation existante à laquelle les gouverneurs appartiennent déjà.
5. Établir des normes cohésives pour l'équipement et les vivres, et élaborer des listes pré-approuvées de vivres et d'équipement de secours qui pourraient être facilement approuvées à la frontière.
6. La Croix-Rouge américaine, via le FSCU 6, peut contacter le HCR, l'OIM, et d'autres partenaires internationaux afin de bénéficier de leur expertise technique en matière d'installation et de gestion des, et de soutien aux, camps de PDI.

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