



NORTH AMERICAN
HUMANITARIAN
RESPONSE SUMMIT



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

**RAPPORT DE LA RÉUNION PRÉPARATOIRE TENUE
AU MEXIQUE**

les 7-8 décembre 2017

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 première réunion préparatoire s'est tenue à Mexico, du 7 au 8 décembre 2017, réunissant des acteurs de la Croix-Rouge mexicaine et du gouvernement mexicain, chargés d'identifier les opportunités et les obstacles liés à la réponse transfrontalière en cas de catastrophe au Mexique.

2. Méthodologie de la réunion

La réunion préparatoire au Mexique consistait en un exercice sur table (*Table Top Exercise*, « TTX »), au cours duquel les animateurs présentaient un scénario de 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 d'éruption du Popocatépetl », lequel imaginait une éruption du volcan Popocatépetl à une magnitude sans précédent. Dans ce TTX, le « super

volcan », situé à 70 km de Mexico, tuait 500 000 personnes et touchait 10 millions de personnes supplémentaires, submergeant les systèmes de réponse nationaux mexicains et obligeant le personnel à examiner 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 la méfiance généralement associée à l'acceptation de l'assistance internationale, 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 premier jour de la réunion préparatoire du NAHRS au Mexique, le personnel d'intervention en cas de catastrophe de la Croix-Rouge mexicaine a étudié la catastrophe faisant l'objet du TTX. Les participants ont été divisés en 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. 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. Une traduction simultanée espagnol-anglais était offerte aux participants.

Le deuxième jour de la réunion, des représentants du gouvernement mexicain se sont joints aux représentants de la Croix-Rouge mexicaine afin d'ajouter une dimension stratégique aux résultats du TTX. L'ensemble du groupe s'est ensuite réuni pour clôturer la réunion préparatoire du NAHRS au Mexique et présenter les résultats, notamment 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, ces résultats devant *in fine* être présentés lors du NAHRS en mars 2018.

3. Principaux sujets abordés

Les sujets du NAHRS abordés lors de la réunion préparatoire au Mexique 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 professionnel¹ ;
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).

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.

¹ Aux fins de la réunion préparatoire du NAHRS au Mexique, le sujet concernant les « autorisations » a été regroupé avec le sujet 2 : « Mouvement transfrontalier du personnel d'intervention professionnel et de son équipement ».

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 du TTX, aux questions suivantes :

1. Quels sont les déclencheurs existants pour demander une assistance internationale aux États-Unis et au Canada ? Quelles sont les difficultés liées à l'application de ces déclencheurs ? Quelles solutions permettraient de résoudre ces difficultés ?
2. Le Mexique devrait-il demander l'assistance des États-Unis et du Canada 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 Canada ?
4. Quelles sont les difficultés éventuelles liées à la mobilisation de l'assistance par rapport à ce qui est nécessaire ?

L'impact sur le Mexique 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 groupes de travail sont convenus que le principal déclencheur légal d'une intervention en cas de catastrophe est une déclaration de catastrophe nationale émanant du Bureau du Président de la République. Le ministère de l'Intérieur, en coordination avec le ministère des Affaires étrangères, est chargé de la liaison avec les autres pays dans le cadre de la demande d'assistance internationale. Les demandes d'assistance initiales seront généralement transmises par les ambassades concernées.

En cas de catastrophe nationale, le Bureau de la protection civile du Mexique convoque le Comité national d'urgence et assume la responsabilité principale de la coordination de la réponse nationale en cas de catastrophe. Le « Plan MX », qui relève du Bureau de la protection civile du Mexique, est le protocole de secours actuellement mis en place en cas de catastrophe permettant de coordonner tous les efforts fédéraux pour aider la population en cas d'urgence.²

Les participants de tous les groupes de travail sont convenus qu'il n'existait à l'heure actuelle aucun système de communication efficace pour accepter et recevoir l'assistance des parties prenantes internationales en cas d'urgence nationale. En outre, les participants ont reconnu que le Mexique recevrait probablement un large soutien de la part de la communauté internationale, à la fois en termes de types et de quantités, qu'il n'aurait peut-être pas la capacité de gérer efficacement.

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

- Veiller à ce que le ministère de l'Intérieur ait un contact téléphonique direct avec toutes les organisations d'intervention internationales pertinentes (y compris l'OFDA de l'USAID, et l'OCHA des Nations Unies) ;
- Organiser des formations éclair et mettre en œuvre des politiques qui facilitent la gestion efficace des volontaires spontanés ;
- Recourir à la Croix-Rouge mexicaine comme principal canal d'approvisionnement pour d'autres ONG et l'aide gouvernementale, en réduisant la lourdeur des systèmes bureaucratiques et en accélérant les délais de la livraison de l'aide ;
- Travailler avec les pays voisins d'Amérique du Sud afin de tirer parti des avantages en termes d'efficacité que constituent la langue et la culture communes.

² <https://embamex.sre.gob.mx/canada/index.php/en/notices/11564-earthquake19sep2017>

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 les États-Unis et le Canada pour soutenir la réponse du Mexique à la catastrophe du Popocatepetl, 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 du TTX, 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 participants ont identifié la capacité du personnel d'intervention d'urgence à traverser la frontière comme étant l'une des principales difficultés pouvant peser sur l'efficacité de la réponse en cas de catastrophe au Mexique. Peu de participants le savaient, mais le Mexique a prévu, dans ses Directives générales de 2012, des visas pour le personnel d'intervention humanitaire, défini comme « un ressortissant étranger souhaitant entreprendre des actions de réparation ou de secours en cas de situation d'urgence ou de catastrophe dans le pays ». Les représentants de l'Institut national mexicain des migrations ont noté qu'il existait deux éléments dans la loi mexicaine sur les migrations de 2011³ susceptibles de faciliter l'entrée du personnel d'intervention au Mexique en cas de catastrophe :

- 1) Permis de travail bénévole : autorisation de séjourner un maximum de 180 jours au Mexique et impossibilité d'être rémunéré.
- 2) Raisons humanitaires : séjour sur le territoire mexicain de 180 jours maximum et rémunération autorisée sur le territoire national.

Même avec ces accords en place, les participants ont estimé qu'il y aurait des difficultés liées à l'octroi d'autorisations permettant aux intervenants qualifiés (tels que les médecins et les ingénieurs) de pratiquer en cas de catastrophe. Les participants ont proposé de créer des exceptions diplomatiques pour permettre aux ambulanciers paramédicaux, aux médecins et aux infirmières de pouvoir opérer dans un tel contexte.

Le mémorandum d'entente conclu entre le Mexique et le Canada, qui permet aux pompiers de contribuer à la lutte contre les incendies de forêt dans les provinces canadiennes, est un exemple notable de progrès dans l'intervention conjointe en cas de catastrophe en Amérique du Nord. Bien que la négociation de ce mémorandum d'entente ait duré cinq ans, le Mexique peut désormais envoyer des pompiers 72 heures après une demande d'assistance de la part des autorités canadiennes.

Les solutions proposées ont été les suivantes :

- Créer des exceptions diplomatiques pour permettre aux ambulanciers paramédicaux, aux médecins et aux infirmières d'opérer en cas de catastrophe ;
- Rechercher des méthodes et des processus pour optimiser le processus de délivrance de visas humanitaires ;
- Organiser des sessions de formation, et mettre en place des politiques et des plans plus complets permettant de mieux gérer l'aide volontaire spontanée ;
- Travailler sur un système d'intervention commun de la Croix-Rouge afin d'accroître l'interopérabilité entre les Sociétés de la Croix-Rouge nord-américaines.

³ https://www.albany.edu/~rk289758/documents/Ley_de_Migracion_en_Ingles.pdf

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

La troisième session du TTX portait sur les difficultés liées aux parties prenantes mexicaines et aux systèmes mis en place par le Mexique impliqués dans l'acceptation d'un grand nombre de vivres et d'équipements humanitaires. Le scénario imaginait que les vivres arrivaient par voie terrestre, aérienne et maritime afin de tester les différents systèmes impliqués dans l'acceptation de l'aide en cas de catastrophe. Au cours de cette session, les participants ont été invités à répondre, à partir du scénario du TTX, 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 processus d'approbation 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 était que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge recevant des fournitures d'aide pourraient ne pas avoir la capacité de gérer la grande quantité et disparité de ces fournitures entrant au Mexique en cas de catastrophe.

Les solutions proposées ont été les suivantes :

- Établir, par le biais d'un accord unilatéral entre le Mexique, les États-Unis et le Canada, des listes d'équipements et de kits de vivres devant être fournis en cas de catastrophe ;
- Créer des exceptions diplomatiques pour permettre aux médicaments nécessaires d'entrer dans le pays et contourner les restrictions commerciales ;
- Établir un kit alimentaire standard, en lien étroit avec les directives du Projet Sphère, et en informer les donateurs ;
- Former le personnel des Sociétés nationales de la Croix-Rouge à manipuler les vivres et les outils susceptibles d'être reçus en cas de catastrophe ;
- Créer des articles pré-approuvés pour insertion dans des Lettres diplomatiques spécifiant les besoins humanitaires potentiellement nécessaires.

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 20 000 citoyens mexicains vers les 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 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 ?

Deux difficultés principales ont été identifiées en lien avec la migration de masse à la suite d'une catastrophe : le refus des populations locales à quitter les zones touchées et la sécurité des voies de migration. Quelques groupes de travail ont reconnu l'importance de définir le statut juridique d'une personne touchée par une catastrophe entrant aux États-Unis ou au Canada.

Les groupes de travail sont parvenus à un consensus selon lequel, en raison de la réglementation contraignante en matière de migration, il serait préférable que les États-Unis et le Canada importent

du matériel de dialyse au Mexique plutôt que d'envoyer les personnes touchées vers des hôpitaux étrangers. En ce qui concerne l'acceptation des populations touchées de l'autre côté de la frontière, les participants sont convenus que le Mexique et les États-Unis devraient mettre en place un processus juridique simplifié accordant un « Séjour temporaire » aux citoyens touchés par une catastrophe.

Les solutions proposées ont été les suivantes :

- Mettre en place un processus juridique simplifié entre le Mexique et les États-Unis accordant un « Séjour temporaire » aux citoyens touchés par une catastrophe.

3.5 Autres sujets abordés durant les sessions du TTX

L'un des thèmes les plus importants abordés lors des deux journées de la réunion préparatoire du NAHRS au Mexique fut le respect de la vie humaine, dont il a été convenu qu'il devait l'emporter sur toute politique internationale ou nationale dans un scénario de catastrophe. Cette discussion a porté principalement sur les difficultés soulevées par le traitement des dépouilles. Il est notamment ressorti que les systèmes mis en place par le Mexique peuvent ne pas être suffisamment solides pour gérer le nombre de décès causés par une catastrophe. Entre autres, il est apparu qu'il était nécessaire de nommer des personnes responsables de l'importation de sacs mortuaires et de s'occuper des dépouilles.

Les autres sujets abordés incluaient :

- Accorder une attention et des ressources supplémentaires à la planification, à la formation et à l'élaboration de politiques en cas de catastrophe, en ayant recours à des experts en planification des catastrophes ;
- Planifier la gestion décentralisée à la suite d'une catastrophe, dans le cas où les systèmes centralisés traditionnels auraient été gravement affectés (ou rendus inutilisables) ;
- Élaborer des mécanismes de réponse financière en cas de catastrophe afin que les entités d'intervention puissent disposer des ressources financières nécessaires à tous les stades de la préparation et de l'intervention en cas de catastrophe ;
- Réduire les différences dans les systèmes d'intervention dans les Sociétés nationales de la Croix-Rouge nord-américaines afin d'en accroître l'interopérabilité.

4. Résultats et conclusions clés

Au cours de la réunion préparatoire au Mexique, 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 de ce processus sont présentés ci-dessous.

Difficultés

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

1. Nécessité d'effectuer des expertises plus approfondies sur les catastrophes afin de mieux comprendre les implications pour l'assistance transfrontalière.
2. Difficultés d'entrée à la frontière et entraves douanières ralentissent l'assistance mutuelle nord-américaine.
3. Un scénario éclairé doit identifier les partenaires d'aide d'Amérique latine et mettre l'accent sur les fonctions de coordination traditionnelles.
4. Que le gouvernement mexicain demande officiellement une aide internationale ou non, les gouvernements extérieurs, les organisations et les particuliers répondront. Cela risque de rendre la gestion des dons difficiles. Même si la Croix Rouge peut être en mesure d'acheminer les vivres plus rapidement que les ONG et les gouvernements, elle peut néanmoins se retrouver dépassée.
5. Les télécommunications sont principalement détenues par le secteur privé et sont vulnérables aux impacts d'une catastrophe.
6. Il existe d'importantes difficultés d'acheminement du personnel humanitaire, de l'équipement et des vivres de l'autre côté de la frontière.
7. Le commandement et le contrôle au niveau national peuvent ne pas être possibles et peuvent entraver la réponse.
8. L'accès limité aux sources de financement dans toutes les phases post-catastrophe aura un impact sur le processus de réparation.
9. L'absence de spécifications des demandes et des besoins d'assistance dans les Notes diplomatiques peut ralentir la réponse.
10. Bien que des systèmes de réponse similaire existent entre les trois Sociétés de la Croix Rouge nord-américaines, les différences qui subsistent néanmoins entre leurs systèmes respectifs peuvent ralentir l'assistance mutuelle entre les Sociétés.

Solutions

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

1. Développer un protocole commun trilatéral de décentralisation et de gestion des opérations en cas de catastrophe.
2. Instaurer le dialogue entre les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et leurs gouvernements respectifs pour standardiser les processus et les politiques et établir des protocoles de communication.
3. Améliorer les capacités d'intégration des outils d'aide humanitaire fournis par les différentes entités internationales (OCHA, IFRC, Protection civile).
4. Rechercher des méthodes et des processus pour optimiser le processus de délivrance de visas humanitaires.
5. Une plus grande attention est nécessaire dans la planification des catastrophes, notamment la formation du personnel et l'échange d'informations.

6. Travailler sur un système commun de réponse de la Croix-Rouge pour accroître l'interopérabilité entre les différentes Sociétés de la Croix Rouge nord-américaines
7. Développer des canaux de communication pour les répondants et encourager le secteur privé à créer des plans pour la reprise des télécommunications.
8. Établir des listes préliminaires, avec des articles prédéfinis et pré-approuvés devant être inclus dans les Lettres diplomatiques, spécifiant les besoins humanitaires.
9. Définir des mécanismes de financement des réponses aux catastrophes lorsqu'un accès rapide à des ressources à grande échelle est nécessaire pour la réponse et la réparation.
10. Mettre en place des sessions de formation, des politiques et des plans plus substantiels permettant de mieux gérer l'aide volontaire spontanée

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