

ELEMENTS CLES DE LA PREPARATION – PLANIFICATION DE CONTINGENCE

In "Ensemble de directives et indicateurs pour la mise en œuvre de la priorité 5 du Cadre d'action de Hyogo"

Le processus de préparation à la réponse vise à établir une capacité d'intervention permanente pour faire face à diverses situations susceptibles de perturber un pays ou une région en mettant en place une série de mesures de préparation. Ces mesures comprennent notamment des systèmes d'alerte rapide, une évaluation continue des risques et de la vulnérabilité, le renforcement des capacités, la création et le maintien de capacités de réserve et le stockage de fournitures humanitaires. La mise en train d'un processus de planification de contingence sera l'un des éléments clés d'une analyse des mesures à prendre dans le cadre de ce processus et aidera à la conception, l'évaluation et la mise en œuvre de mesures d'intervention.

Pour assurer l'efficacité d'un plan, il est essentiel que toutes les parties intéressées participent de façon significative à sa conception. Un processus fondé sur la participation se traduira par une plus grande implication de la part de tous les acteurs et contribuera à la bonne exécution des plans en période de catastrophe. Cela suppose une participation aux différents niveaux : local, national et international. De plus, une participation coordonnée permettra de définir les rôles et responsabilités de chacun lors d'une catastrophe. Elle peut également permettre un renforcement efficace de la réponse au moment des catastrophes, permettant ainsi d'acheminer les biens et les services nécessaires aux populations les plus touchées et les plus vulnérables.

Un processus judicieux de planification de la réponse devra se traduire par un meilleur état de préparation qui, en fin de compte, aura pour effet de protéger des vies et des moyens de subsistance. Le processus de mise en place d'une capacité nationale de préparation devra réunir chacun des éléments décrits dans le présent document, de manière à refléter les arrangements législatifs et institutionnels, les structures de coordination, les plans de contingence et d'intervention ainsi que les systèmes d'information et de communication. Il se peut que le processus exige beaucoup de temps et de ressources, mais il est essentiel que tous les partenaires éprouvent un véritable sentiment d'appartenance, condition indispensable de la pérennité. L'objectif du processus de planification ne consiste pas seulement à rédiger un plan mais aussi à stimuler des interactions permanentes entre les parties devant aboutir à des accords écrits utilisables. Le plan est un produit visant à faciliter un meilleur état de préparation; ce n'est pas le but du processus de planification.

PLANIFICATION DE CONTINGENCE¹

L'élaboration d'un plan de contingence est un processus de gestion utilisé pour analyser l'impact des crises potentielles afin d'établir des modes d'action à l'avance pour permettre en temps opportun, des réponses appropriées et efficaces aux besoins des populations touchées.

C'est un outil qui permet d'anticiper et de résoudre les problèmes qui se présentent généralement au cours d'une intervention humanitaire².

¹ La 'planification de contingence' est aussi connue sous l'expression "planification des interventions d'urgence".

² Ce document applique les définitions et les principaux éléments méthodologiques des "Directives relatives à la planification des mesures d'urgence pour l'assistance humanitaire" du Comité permanent interorganisations.

Un plan de contingence bien défini et régulièrement mis à jour constitue un des éléments essentiels d'une capacité globale de préparation à la réponse au niveau national.

Les plans de contingence doivent être clairs, accessibles et concis. Les plans sectoriels, ou ceux des ministères ou d'agences humanitaires peuvent figurer en annexe.

Les « Directives relatives à la planification des mesures d'urgence pour l'assistance humanitaire » approuvées par le Comité permanent interorganisations (*IASC, acronyme en anglais*), énoncent les quatre principales étapes du processus de planification de contingence : préparation, analyse, planification des interventions et mise en œuvre des mesures pour accroître l'état de préparation.

A. Préparation du processus

L'organisation chargée de la gestion des catastrophes est certes la mieux placée pour diriger ou coordonner un processus national de l'élaboration du plan de contingence, mais toutes les principales parties prenantes devront y participer.

Avant d'élaborer un plan de contingence, il convient d'entreprendre une analyse des plans et procédures d'urgence existants, des inventaires des ressources et du matériel, des dossiers de formation ainsi qu'un examen des expériences passées en matière de catastrophe et des enseignements tirés des travaux de recherche et des rapports. Il est conseillé que les équipes qui sont intervenues lors de catastrophes antérieures et celles qui ont pris part aux activités de relèvement participent au processus de planification. Les représentants des populations à risque devront également participer à l'élaboration et à la révision du plan. Il est utile également de s'assurer de la participation du personnel administratif et logistique et d'organismes de financement ou de bailleurs de fonds pour faciliter les flux de ressources nécessaires lors d'une situation d'urgence.

Des experts externes peuvent apporter une contribution précieuse au sein de l'équipe chargée de l'élaboration d'un plan, mais il est important que les organisations utilisatrices en déterminent son contenu. L'embauche d'un consultant externe pour élaborer un plan n'est pas conseillée. Toutefois, il pourrait être utile de faire appel à l'expertise de spécialistes pendant le processus de l'élaboration du plan de contingence ou de faire revoir les plans par un spécialiste avant de les finaliser.

B. Analyse

Un plan de contingence devra reposer sur une solide analyse des risques dans un contexte donné. Il reflétera ainsi la nature des aléas ou des menaces, ainsi que les vulnérabilités et les capacités dans un contexte particulier.

Dans le cadre de la planification des scénarios, il convient d'envisager la totalité des aléas possibles, puis de tenter de donner la priorité à ceux qui correspondent le plus au profil de risque de la zone. Lors de l'élaboration des scénarios, il importe d'entreprendre une analyse adéquate des catastrophes antérieures afin d'évaluer le niveau actuel du risque et d'établir des projections concernant les conséquences humanitaires potentielles d'une menace ou d'un aléa donné dans un contexte de risque spécifique.

Il est également nécessaire de bien comprendre qui est vulnérable et pourquoi et d'examiner les mesures qui peuvent être prises pour renforcer la résilience des populations à risque, en déterminant notamment si les mécanismes locaux d'adaptation sont viables à long terme.

Cela comprend invariablement une approche axée sur l'individu qui tient compte des questions de sexospécificité, de la culture et autres questions propres à un contexte particulier qui affaiblissent ou renforcent certains groupes et individus. Les informations devront être recueillies à l'aide d'une cartographie détaillée de la vulnérabilité afin d'identifier clairement les zones et les populations en situation de grande vulnérabilité.

Bien que les scénarios doivent être envisagés en fonction des événements les plus probables et les plus fréquents, il importe cependant prévoir ce qui pourrait se produire lors d'un événement d'une ampleur exceptionnelle ou la manière dont les interventions devront être adaptées dans le cas d'un événement possible, mais moins probable. Il est également utile d'identifier les indicateurs d'alerte rapide et les déclencheurs qui pourront être utilisés pour suivre l'évolution d'un aléa et son impact sur l'homme.

Le processus d'élaboration du plan de contingence devra permettre aux organisations désignées de décrire la façon dont elles s'acquitteront de leurs obligations en matière de renforcement des capacités de préparation à la réponse. Le processus devra donc énoncer clairement les normes minimales d'assistance que les organisations seront appelées à fournir.

Les plans devront se fonder sur des normes clairement établies, telles que celles élaborées par le projet Sphère. Les questions portant sur la quantité et la qualité des services à fournir devront être abordées avant la catastrophe et prises en compte lors de la constitution des stocks et dans les processus de budgétisation. Il faudra mettre en place des mécanismes de responsabilisation efficaces et accessibles aux acteurs locaux et aux communautés.

Les plans de contingence devront également comporter une analyse du fonctionnement des organisations de l'urgence si leurs propres installations, personnel ou systèmes devaient être immobilisés en raison de la catastrophe (la destruction de leurs principaux entrepôts lors d'un séisme ou l'impossibilité pour leur personnel de se rendre au travail comme d'habitude pendant une inondation). Ce processus, la planification pour la continuité des opérations, peut s'avérer essentiel pour s'assurer que les principales organisations restent opérationnelles lors d'un tel événement.

Chaque organisation impliquée dans l'élaboration du plan apportera des capacités et des ressources différentes. Chacune est en droit de participer à l'élaboration du plan de contingence et peut apporter une contribution. Les compétences et les ressources nécessaires varient selon le scénario de catastrophe donné. Alors que certaines organisations seront spécialisées dans des domaines très techniques (la prévision météorologique, par exemple), d'autres auront des connaissances et des compétences de type communautaire tout aussi essentielles mais d'application plus générale. Le recours à un processus par lequel diverses voix se font entendre assez tôt permet d'engager un dialogue et de résoudre les différends avant, et non pendant, une intervention suite à une catastrophe.

C. Planification de la réponse

Selon les rôles et les responsabilités convenus d'un commun accord, il importe que les participants au processus d'élaboration du plan de contingence définissent plus en détail les objectifs et les stratégies en matière d'intervention. Les arrangements institutionnels évoqués au début du présent document exposent en détail les stratégies et objectifs généraux communs en matière d'intervention, tandis que le processus d'élaboration du plan de contingence fournira plus de précisions sur les participants quant à la manière de s'acquitter de leurs responsabilités.

Dans la plupart des cas, ces responsabilités sont prises au niveau ministériel selon des arrangements sectoriels précis. Un résumé de ces arrangements peut figurer dans les mises à jour du plan de contingence. L'élaboration de ces plans permettra d'identifier les insuffisances auxquelles il faudra remédier ou de démontrer la nécessité de mener un plus grand nombre d'opérations conjointes dans les divers secteurs.

Ces plans devront également contenir des informations sur la diffusion et la communication expliquant aux populations touchées et aux principales parties prenantes, notamment les décideurs et les donateurs, la manière dont les informations leur seront communiquées et comment les médias en seront informés. En retour, le système mis en place devra aussi permettre à l'information et aux connaissances locales d'être transmises au gouvernement, permettant ainsi aux personnes touchées par les catastrophes d'exprimer leur point de vue et de partager les enseignements tirés de leur expérience. Les résultats des évaluations communautaires devront être mis à la disposition de toutes les parties intéressées (à l'intérieur et à l'extérieur des communautés) et pris en compte dans les processus de planification du développement et de la préparation à la réponse aux catastrophes.

D. Accroître l'état de préparation : consolidation du processus et mesures de suivi

Un plan à lui seul ne suffit pas. La population et les organismes appelés à l'utiliser doivent d'abord le tester et le pratiquer. Des exercices de simulation à partir de scénarios précis, qu'ils soient réalisés dans une salle de classe ou directement sur le terrain, constituent un moyen efficace pour déterminer l'applicabilité du plan dans les faits et évaluer la capacité des différents acteurs. À partir des résultats obtenus et des enseignements tirés de ces exercices, les plans (procédures, responsabilités, etc.) peuvent alors être modifiés en conséquence.

Les exercices de simulation et de réponse peuvent aider à identifier les forces et les faiblesses, ainsi que le type de formation qui ferait en sorte que tous les participants puissent s'acquitter des responsabilités qui leur ont été attribuées. Les exercices de simulation permettent également à tous les acteurs de mémoriser le plan et de maintenir à jour leurs connaissances et leurs compétences. Il en va de même pour tester l'efficacité des systèmes d'alerte rapide. Des exercices visant à identifier les enseignements tirés d'interventions antérieures sont également importants.

Les exercices de simulation peuvent aussi être un bon moyen de vérifier si les questions intersectorielles sont bien reflétées dans le plan et si les groupes vulnérables seront en mesure de bénéficier d'un appui supplémentaire lors d'une intervention éventuelle en cas de catastrophe.

Une fois le processus de planification terminé, il faut absolument que son contenu serve à augmenter directement l'état de préparation dans le cadre d'activités telles que le perfectionnement des systèmes d'alerte rapide, la mise en place de ressources dans des secteurs susceptibles d'être touchés ou l'allocation de budgets spécifiques aux administrations publiques associées ayant des responsabilités centrales dans la préparation à la réponse.

Il importe que des ressources suffisantes soient allouées pour permettre à toutes les parties appelées à contribuer à la mise en œuvre du plan de l'examiner et le diffuser. Il est primordial que toutes les parties comprennent bien le plan et leurs rôles et responsabilités.