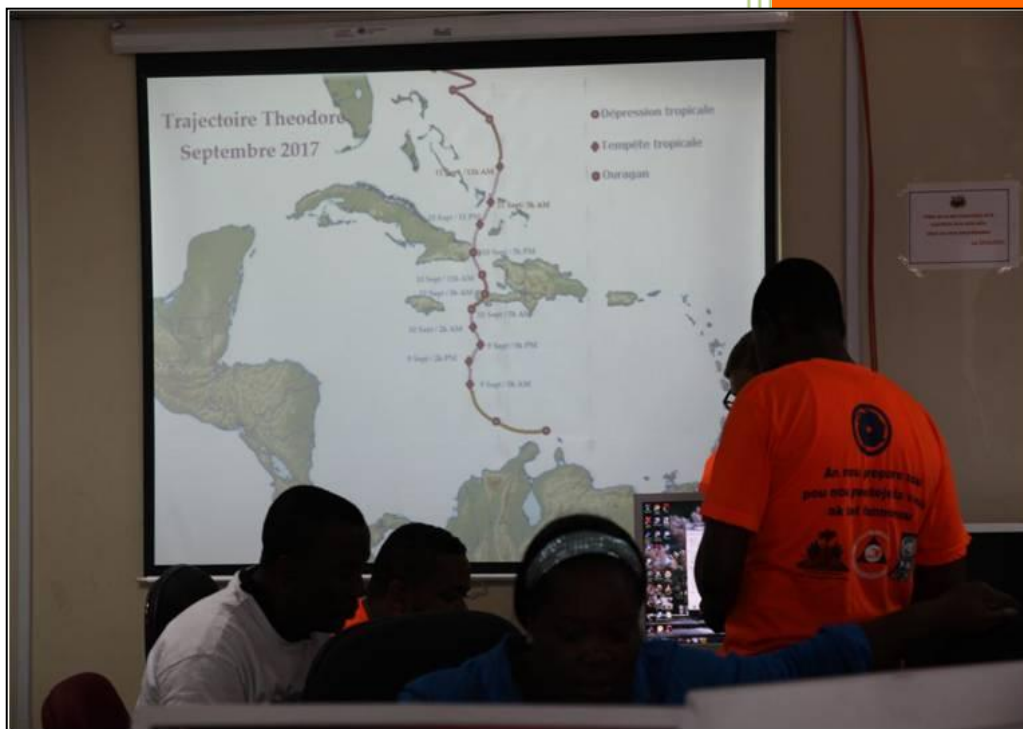




Rapport

EXERCICE DE SIMULATION NATIONAL

Préparation de la saison cyclonique 2014



12 – 13 aout 2014



Exercice de Simulation National 2014 (SIMEX)

12 et 13 août 2014

Rapport final

1. Contexte général

Depuis 2005, toute « saison cyclonique » en Haïti a donné lieu à la préparation et la « mise en œuvre » d'un plan d'action, à la révision du plan de contingence et à la réalisation d'exercices de simulation. Cette systématisation des efforts de préparation aux désastres, appuyée par les partenaires techniques et financiers de la Direction de la Protection Civile, a permis de mettre en place des capacités minimales au sein du Système National de Gestion des Risques et Désastres (SNGRD), de renforcer la coordination avec le Système des Nations Unies et la Communauté Humanitaire internationale et de sensibiliser les populations à risque.

Les exercices de simulation font partie intégrante du processus de planification d'urgence et permettent d'évaluer l'efficacité et l'effectivité des plans d'urgence, de tester les systèmes, les moyens (installations et équipements) et les instances impliquées dans la mise en œuvre des plans, de former les personnels d'urgence en leur permettant de pratiquer leurs rôles, et également de sensibiliser les communautés à risque. Dans la pratique, les effets bénéfiques des exercices de simulation ont été rapidement notés en Haïti. Il a été relevé dans le cadre des leçons apprises des saisons cycloniques antérieures que les exercices de simulation ont effectivement amélioré la préparation, la compréhension des mécanismes et les capacités de réponse des différents acteurs, tout en développant chez ces cadres la capacité de travailler en équipe et d'acquérir certains réflexes de gestion des urgences.

Dans le cadre de la préparation à la saison cyclonique 2014, des ateliers de formation/exercices de tables ont été organisés au niveau des deux départements choisis pour le SIMEX national 2014 par la Direction de la Protection Civile de concert avec le Secrétariat Permanent de Gestion des Risques et Désastres (SPGRD). Ces exercices ont eut pour but de former les Délégués, l'ensemble des membres des comités départementaux de protection civile et la communauté humanitaire sur les principes de bases du SNGRD, le manuel du Centre d'Opération d'Urgence (COU), les nouveaux outils de gestion de l'information et la communication en cas de crise (sensibilisation des populations, relation avec les medias).

Le SIMEX national 2014 vient donc finaliser la préparation de la saison cyclonique 2014. Il est de première importance pour les équipes de protection civile, les représentants des secteurs et de la société civile à tous les niveaux considérant les saisons cycloniques particulièrement calmes depuis 4 ans et le besoin accru d'entraînement des cadres.

Cet exercice s'inscrit également dans le contexte particulier du retrait progressif des partenaires humanitaires au niveau national et dans l'ensemble des départements et la diminution des capacités de réponse à tous les niveaux.

2. Contexte du SIMEX national 2014

Afin de finaliser la préparation de la saison cyclonique 2014, le Système National de Gestion des Risques et Désastres (SNGRD) a réalisé un exercice de simulation national (SIMEX) de deux jours (12 et 13 août 2014) incluant **huit** Centres d'Opérations d'Urgence (COU) et plus de **250** cadres du Système National.

Le scénario mis en place par l'équipe de conception se base sur l'impacte d'un cyclone de catégorie 2 touchant la presqu'île du sud d'Haiti (principalement les départements de la Grand Anse, des Nippes et du Sud) et créant l'évacuation de plus de 10000 personnes en abris provisoires et 30000 personnes affectées au total.



Trajectoire cyclone - SIMEX 2014

2.1 Lieu de l'exercice

L'exercice 2014 a touché tous les niveaux du SNGRD via l'activation du Centre d'Opération d'Urgence National (COUN), deux Centres d'Opération d'Urgence Départementaux (COUD Nippe et Grand Anse), trois Centres d'Opération d'Urgence Communaux (COUC Baradère, Jeremie et Anse d'Hainault) et un Centre d'Opération d'Urgence Local (COUL La Plaine).

2.2 Spécificités de l'exercice

L'exercice 2014 a eu la particularité d'inclure, pour la première fois, **le niveau local** (La Plaine – Nippes) dans le scénario. Ceci a permis de tester la chaîne de communication à tous les niveaux et la remontée de l'information du niveau local jusqu'au niveau central.

De plus, la **méthodologie de la Croix Rouge haïtienne** au niveau opérationnel a été testée conjointement avec la méthodologie SIMEX de la DPC. Ceci a permis de tester les équipes opérationnelles sur le terrain (les volontaires CRH et les Equipes d'Intervention Communautaires) via un exercice d'évacuation de 50 personnes dans un abri provisoire sous la coordination du Comité local de La Plaine.

Enfin, pour la première fois, le **département de la Grand Anse** a été inclus dans un exercice de simulation national. Ceci a permis d'entraîner les équipes de protection civile départementales et communales du département et renforcer les capacités des cadres. La Grand Anse est considéré comme l'un des départements les plus faibles du pays considérant l'accès difficile, le manque de capacités logistiques et le nombre de partenaires humanitaires extrêmement réduit.

2.3 Objectifs de l'exercice

De manière globale, l'exercice 2014 a eu pour objectif de renforcer les capacités de gestion des situations d'urgence et de s'assurer de l'état de préparation du Système National de Gestion des Risques et Désastres avant une catastrophe. Il n'est pas une fin en soi et représente donc une étape dans le processus de planification de la réponse aux situations d'urgence.

C'est un exercice de type fonctionnel, c'est-à-dire, interactif, entièrement simulé qui évalue les fonctions multiples dans le cadre d'une réponse coordonnée. Un exercice pratique d'évacuation de 50 personnes dans un abri provisoire a été réalisé en marge de l'exercice de table au niveau de la localité de la Plaine (Baradère). Les objectifs globaux du SIMEX 2014 ont été les suivants :

- Evaluer l'application des procédures d'organisation fonctionnelle des Centres d'Opérations d'Urgence, le Plan d'Urgence Départemental des Nippes et de la Grand Anse, le Plan d'Urgence Communal de Anse d'Hainault, Jeremie.
- Evaluer les processus de prise de décisions au sein des Centres d'Opérations d'Urgence.
- Evaluer la coordination entre les différentes instances du SNGRD, la coordination interinstitutionnelle et internationale.
- Evaluer la communication et le partage d'information entre ces différentes instances.
- Evaluer la coordination entre les équipes opérationnelles et les Comités de protection civile.
- Tester les capacités des équipes opérationnelles à déclencher l'alerte et évacuer les populations.

Afin de tirer les leçons apprises de cet exercice, deux évaluateurs ont été placés dans chaque Centre d'Opérations d'Urgence (COU) durant la simulation afin d'apprécier les capacités des structures et des acteurs à répondre à une situation d'urgence. Un débriefing général regroupant l'ensemble des acteurs du SNGRD présents dans les huit Centres d'Opération d'Urgence a, dès lors, été organisé au sein du Centre d'Opération d'Urgence National (COUN) à Delmas 2 afin de tirer les leçons apprises de cet exercice de deux jours et dresser des recommandations spécifiques pour la saison cyclonique 2014 et la préparation de la saison cyclonique 2015.

3. Leçons apprises

3.1 Fonctionnement et organisation des Centres d'Opérations d'Urgence

- Le Centre d'Opération d'Urgence National et les Centres d'Opération d'Urgence au niveau départemental ont des équipements basiques pour fonctionner en cas d'urgence (bâtiment en dure, écrans, ordinateurs, tables, chaises, imprimantes etc.). Cependant, le système internet n'est pas fonctionnel, il n'y a pas de système radio en place au niveau départemental et il n'y a aucun budget de fonctionnement pour les bâtiments en cas de crise comme durant la phase de préparation. En l'état, s'il est vrai que les bâtiments disposent des équipements de base, **les COU ne peuvent pas fonctionner en cas de crise** de manière autonome par manque de financement et d'outil de communication fonctionnels. Les couts sont pour l'instant couverts par la communauté internationale.



- Au niveau communal et local, les Centres d'Operations d'Urgence se situent, le plus souvent, au niveau de la Mairie ou des centres culturels (pas de bâtiment spécifique à disposition). Les équipements de base pour fonctionner ont été prêtés par la commune ou la localité. L'internet n'est pas fonctionnel et la communication se fait principalement via téléphone (communication parfois difficile en fonction du lieu).
- Globalement, les outils mis à disposition des COU pour renforcer l'organisation et la coordination sont absents ou ne sont pas utilisés. Les cartes, logiciels, fiches de procédures et ordinateurs ne sont pas suffisamment exploités.
- Concernant l'organisation des COU, on constate une nette amélioration au niveau central et départemental avec une véritable appropriation des procédures et fonctions du manuel du COU (ceci, particulièrement, au niveau des cadres de la DPC). L'organisation en aire de travail se fait de manière automatique et systématique avec une connaissance des rôles de chacun. Le lien entre le DT COUN et les aires de travail est renforcé grâce à une communication permanente et de nombreux points de situation.
- Au niveau communal et local, l'organisation des aires, les procédures et fonctions ne sont pas encore connues. Si les COUC et le COUL ont été formés durant la phase de préparation du SIMEX 2014, il est évident que cela n'est pas suffisant pour assurer une appropriation efficace du manuel par l'ensemble des cadres à ce niveau.



COUL La Plaine – 12 aout 2014 - Crédits:©PNUD

- De manière globale, les secteurs étaient bien représentés lors de l'exercice à tous les niveaux (70% des Directeurs Départementaux présents au niveau des Nippes et 80% pour la Grand Anse). On constate, cependant, l'absence de certains secteurs clés tels que CNSA, DINEPA, IEBSR au niveau national, l'éducation et la justice au niveau départemental (Nippes) et l'agriculture au niveau communal (Baradère). Si l'organisation et les procédures sont bien connues par les équipes de protection civile, ceci n'est pas toujours le cas pour les secteurs représentés (souvent pour cause de changement de staffs fréquent).
- La cellule internationale au COUN a également bien fonctionné avec une excellente coordination et communication avec le DT COUN. Les acteurs internationaux clés étaient représentés : OMS, UNHCR, UNICEF, PAM, IOM, OCHA. La collocation de la cellule internationale au sein du COUN facilite considérablement les requêtes et la coordination de la réponse. La priorisation et la sélection des requêtes envers la MINUSTAH ont été réalisées.



Visite du Coordonateur Humanitaire au COUN - 13 aout 2014 - Crédits:©PNUD

Recommandations principales :

- Assurer un plaidoyer au plus haut niveau (via le Coordonateur Humanitaire si nécessaire) pour la mise en place d'équipements de base au niveau du COUN et des COUD pour la communication (internet/radio) et un budget de fonctionnement pour la préparation de la saison cyclonique et en cas de crises.
- Assurer un plaidoyer au plus haut niveau pour le financement du réseau téléphonique reliant les cadres clés en cas de crise (Coordonateurs Techniques Départementaux, Maires, CASECS).
- Dédier des séances du SPGRD au rappel sur l'organisation, le fonctionnement du Centre d'opération d'urgence ainsi que les rôles et responsabilités des représentants des secteurs (à la fois au sein des COU à tous les niveaux mais également au niveau de la communication avec leur Ministère de tutelle).

- Formation des Comités de Protection Civile sur le manuel du COU (fonctions alerte, gestion de l'information, opérations, communication) particulièrement au niveau communal et local (le niveau national et départemental a déjà développé des automatismes mais requiert également des séances de rappel chaque année).

3.2 La diffusion et la gestion de l'alerte (Exercice pratique – La Plaine/Baradère)

- L'alerte rouge déclenchée 24h avant l'impacte (sur base du scénario 2014) a permis de tester les capacités d'activation des COU à tous les niveaux dans un délai assez réduit. De manière générale, l'activation s'est faite de manière automatique en suivant les procédures. Les bulletins météo du niveau central (CNM) ont été envoyés au niveau départemental et ainsi de suite (globalement, on a constaté une bonne communication de l'alerte à tous les niveaux). Une excellente communication et coordination a été constatée entre le CNM et le DT COUN au niveau central.
- Au niveau local, l'exercice pratique a permis de tester les capacités du Comité Local de Protection Civile pour coordonner et communiquer l'alerte avec les équipes opérationnelles sur le terrain (Equipes d'Intervention Communautaires et Volontaires de la Croix Rouge haïtienne) et évacuer 50 personnes dans un abri provisoire au niveau de La Plaine (Baradère).



Volontaire CRH – déclenchement de l'Alerte –La Plaine – 12 aout 2014 Crédits:©PNUD

Le déclenchement de l'alerte par le CASEC et la communication avec les équipes opérationnelles s'est fait sans problèmes. Ceci démontre le lien étroit entre le CLPC et les équipes opérationnelles ainsi que les automatismes déjà en places au niveau de la localité en fonction des ressources humaines disponibles.

Cependant, il semble qu'il subsiste certaines mécompréhensions quant à la distinction des rôles et responsabilités des cadres au niveau opérationnels. Certains cadres des EIC se sont d'abord rendus au niveau du CLPC qui ne devrait pas être leur point de ralliement (la fonction des EIC n'est pas de coordonner). Il semble, de plus, que certains membres des EIC soient également des volontaires de la CRH et porte, donc, une double casquette entraînant une fonction multiple. En conclusion, si la communication, le déclenchement de l'alerte et l'évacuation des populations se sont passés sans problème, il serait essentiel de clarifier les rôles et responsabilités entre les membres des EIC, les volontaires de la CRH et le CLPC.

Recommandations principales :

- Certains doutes subsistent, à tous les niveaux, sur la compréhension des phases d'alerte. Des formations du CNM doivent être données à tous les niveaux du SNGRD ainsi qu'à la population pour assurer une bonne compréhension des messages qui sont diffusés.
- L'exercice pratique a permis de tester pour la première fois l'interaction entre les CLPC, les EIC et les Volontaires de la CRH. Il ressort de cet exercice l'importance de clarifier les rôles des différentes institutions afin d'assurer une meilleure coordination et efficacité sur le terrain.

3.3 La communication en cas de crise (rapport à la population et aux médias)

- La cellule communication au niveau central qui était formée de plus de 10 membres durant les deux jours de l'exercice, a bien fonctionné avec une bonne connaissance des rôles et responsabilités et une activité permanente (vérification des informations, relations avec les médias, rapport de situation etc.). Des points presses ont été réalisés tout au long de l'exercice avec un traitement et vérification de l'information permanent. La liste des actions de sensibilisation a été réalisée à tous les niveaux.



Aire information du public- COUN-12 aout 2014 - Crédit©PNUD

- La cellule communication au niveau central a maintenu un contact permanent avec les départements pour assurer la vérification des informations. Cependant, les cellules communication du niveau départemental ne sont pas en places et demandent des formations additionnelles (malgré la préparation réalisée depuis le mois de juin 2014 et le point focal communication dans les Nippes). Certains doutes subsistent au niveau départemental quant à la composition de cette cellule et son rôle.
- Concernant la communication liée aux secteurs, un manque d'automatismes à été constaté entre les représentants sectoriels et leurs ministères de tutelle ainsi qu'avec le niveau décentralisé (représentant du SPGRD et directeurs départementaux). Des cellules de crises ne sont pas en place au niveau de tous les Ministères.
- Le système radio est en place au niveau central (mais que très rarement utilisé) mais pas encore au niveau départemental. Un projet soutenu par le PAM et la Banque Mondiale devrait assurer la mise en place de systèmes radios et de formations d'ici le début de la saison cyclonique 2015. Cette fonction n'a donc pas pu être testée durant cet exercice (coupure de communication post-impacte, utilisation des outils de communication etc.).

Recommandations principales:

- Mise en place de cellule communication dans les 10 départements autour des points focaux communication. Identification des membres de cette cellule et formation sur la communication de crise. Ces cellules doivent se réunir régulièrement tout au long de la phase préparation pour assurer une bonne compréhension des rôles et responsabilités en cas de crise.
- Les représentants des secteurs au niveau du SPGRD doivent assurer le plaidoyer pour la mise en place de cellule de crise au niveau des Ministères qui n'en disposent pas encore. Des points focaux au sein des Ministères doivent être nommés pour assurer la bonne communication entre les représentants des secteurs au sein des COU et les Ministères clés.
- Assurer la mise en place des systèmes radio pour les 10 COUD et la réalisation de formation des quelques cadres en charge de la communication au niveau des 10 départements.

3.4 Gestion de l'information et traitement des données

- Plus de trois rapports de situation ont été rédigés durant l'exercice au niveau central. Une bonne communication entre le niveau central et départemental a été constatée. Malheureusement cette communication ne se fait que du haut vers le bas (manque d'automatismes pour faire remonter l'information du niveau local jusqu'au niveau central).
- La cellule gestion de l'information/traitement des données au niveau central n'a pas fonctionné normalement à cause du manque de ressources humaines disponibles durant l'exercice. Les cellules gestion de l'information au niveau départemental, communal et local ne sont pas clairement définies (les rôles et responsabilités ne sont pas connus).
- L'outil de traitement des données – Logbook - n'est pas maîtrisé par les différents cadres au niveau départemental. Il semble que les formations réalisées durant la phase de préparation ne soient pas suffisantes. La remontée de l'information n'a pas été réalisée de manière efficace et les bilans des dégâts ont été incomplets au niveau central. Si l'outil est considéré comme extrêmement utile et complet pour la gestion de l'information, sa maîtrise fait clairement défaut.

Recommandations principales :

- Le groupe gestion de l'information/traitement des données doit redoubler d'efforts pour assurer la création de cellules spécifiques au niveau départemental (identifier quelques personnes clés en charge de l'outil et de la rentrée d'information). Ces cellules doivent être formées sur les différents outils en places (Logbook, cartographie etc.).

Ces cellules doivent impérativement se réunir tout au long de la préparation pour assurer les acquis et développer des automatismes (des rencontres régulières doivent être organisées pour assurer la maîtrise de l'outil).

- Une formation sur l'outil Logbook doit être réalisée au niveau central pour les membres du COUN afin d'assurer une bonne appropriation et maîtrise de l'outil. Ceci garantira une meilleure coordination et communication entre les différentes aires concernées (ceci concerne principalement les aires suivantes : communication, gestion de l'information, opérations, DT COUN).
- Des exercices de simulation ciblés devront être réalisés l'année prochaine (2015) pour tester des aires spécifiques telles que la gestion de l'information, la communication et les opérations. Ces exercices ciblés pourraient éventuellement remplacer l'exercice national qui ne parvient malheureusement pas à toucher toutes les fonctions du COU de manière simultanée.