

## EMERGENCY PREPAREDNESS AND RESPONSE

### Community disaster planning

In the context of emergency preparedness and response, a community can be defined as a group of people—living within a geographical area that allows close personal contact—who are working together in preparation for a disaster. Thus, a community may be a village, a block of apartments in a large city, an office complex or a hospital. Yet, regardless of the type of community, the principles of disaster planning are the same.

The immediate post-disaster period, the emergency phase, is divided into the *isolation period*, during which the affected community takes care of the injured, buries the dead and tries to save some of its belongings, and the *convergence period*, when assistance from external sources arrives. There is no fixed number of days or months for each of these periods. Indeed, these phases may overlap, particularly in slow-onset disasters such as droughts or floods and, to a lesser extent, in sudden-impact disasters such as flash floods or earthquakes.

Isolation is often associated with rural communities. But most communities go through a certain period of isolation following any disaster. The duration depends on a number of factors such as local geography, the type of disaster, or the community's stage of development. The degree of isolation also varies and is usually determined by the community's ability to communicate with the outside world.

If, prior to a disaster, the community is prepared to cope with the isolation period, the health sector will suffer less. Anticipating possible damages and "planned improvisation" or adapting community resources to meet needs is the essence of disaster preparedness at the community level. Community disaster preparedness programmes include the following elements.

### Community profile

Typically, a community profile includes *basic health statistics* such as "normal" endemic levels which help to detect outbreaks; common chronic conditions which permit sufficient drugs to be stocked; the number of women likely to be pregnant at any given time will signal the possibility of miscarriages or premature labour; and the number of small children will help to plan for supplementary feeding. The following minimum data should be made available: birth and death rates; distribution of population by main age groups, sex and physiological status; common endemic and chronic conditions, and the main causes of death.

*Basic animal data* will reveal the types of animals with which a community is normally in contact; the diseases they may cause; or when they may be considered a source of food. Post-disaster situations may require people and animals to live in closer contact than usual. Some animals may even compete for food or space.

*Hazard mapping* helps communities to identify and assess all risks to which they are exposed—whether natural or man-made, direct or indirect. This is particularly important for hazards that pose an infrequent but real risk. The town of Armero, Colombia, for example, was built on the site of a small community that was

## PRÉPARATION AUX SITUATIONS D'URGENCE ET ORGANISATION DES SECOURS

### Planification communautaire en cas de catastrophe

Dans le contexte de la préparation aux situations d'urgence et de l'organisation des secours, une communauté peut être définie comme étant un groupe de personnes vivant dans une zone géographique propice aux contacts étroits entre individus et qui travaillent ensemble en prévision d'une catastrophe. Ainsi donc, une communauté peut être un village, un grand ensemble dans un centre urbain, un complexe administratif ou un hôpital. Cependant, quel que soit le type de communauté, la planification en cas de catastrophe obéit aux mêmes principes.

La période qui fait immédiatement suite à la catastrophe, c'est-à-dire la situation d'urgence, est divisée en *période d'isolement*, pendant laquelle la communauté touchée prend soin des blessés, ensevelit les morts et s'efforce de préserver quelques biens, et en *période de convergence*, lorsque arrive l'aide extérieure. On ne peut indiquer aucun nombre fixe de jours ou de mois pour chacune de ces périodes. D'ailleurs, elles peuvent chevaucher, notamment en cas de catastrophe se développant lentement comme la sécheresse ou les inondations et, à moindre degré, lors des catastrophes à déclenchement brutal telles que les crues-éclaircs ou les tremblements de terre.

L'isolement est souvent associé aux communautés rurales. Toutefois, la plupart des communautés traversent une certaine période d'isolement après toute catastrophe. Sa durée dépend d'un certain nombre de facteurs tels que la géographie locale, le type de catastrophe ou le niveau de développement de la communauté. Le degré d'isolement est lui aussi variable, étant habituellement déterminé par l'aptitude de la communauté à communiquer avec le monde extérieur.

Si, dès avant une catastrophe, la communauté est prête à faire face à la période d'isolement, le secteur sanitaire sera moins atteint. La prévision des dégâts possibles et «l'improvisation planifiée» ou l'adaptation des ressources de la communauté pour répondre aux besoins sont les aspects essentiels de la préparation aux catastrophes au niveau communautaire. Un programme communautaire de préparation aux catastrophes comporte les éléments ci-après.

### Profil de la communauté

Le plus souvent un profil communautaire comprend des *statistiques sanitaires de base*, telles que les niveaux «normaux» d'endémicité qui aident à dépister les flambées, les affections chroniques courantes qui permettent de stocker des médicaments en quantités suffisantes, le nombre des femmes qui risquent d'être enceintes à un moment donné, ce qui indique la possibilité d'avortements spontanés ou d'accouchements avant terme, enfin le nombre des enfants en bas âge, qui aide à planifier l'alimentation de complément. Les données ci-après doivent être fournies au minimum: taux de natalité et de mortalité; répartition de la population par principaux groupes d'âge, par sexe et par état physiologique; affections endémiques et chroniques courantes et principales causes de décès.

Les *données fondamentales sur les animaux* révéleront les types d'animaux avec lesquels une communauté est normalement en contact, les maladies qu'ils peuvent transmettre ou les cas où ils peuvent être considérés comme une source d'aliment. La situation postérieure à une catastrophe peut imposer un contact plus étroit que d'habitude entre les êtres humains et les animaux. Il se peut même que certains animaux concurrencent l'homme pour la nourriture ou l'espace vital.

La *cartographie des risques* aide les communautés à recenser et à évaluer tous les risques auxquels elles sont exposées, qu'ils soient d'origine naturelle ou artificielle, directs ou indirects. C'est particulièrement important pour les risques peu fréquents mais réels. Par exemple, la ville d'Armero, en Colombie, était construite à l'emplacement d'une petite

destroyed in 1840 by mudslides from El Ruiz Volcano. In 1985, the city was again destroyed and 23 000 people lost their lives. Earthquakes are not considered a serious problem in the Caribbean and yet a tidal wave destroyed Port Royal, Jamaica in 1692 and an earthquake severely damaged parts of Kingston earlier in this century. Communities that are unable to properly map hazards should request external assistance.

A *vulnerability analysis* of health care facilities will reveal which are most likely to withstand certain types of disasters. If a health care delivery institution is unlikely to withstand a natural or man-made disaster, the community must make alternative arrangements to cope with its post-disaster health needs. The same applies to health-related structures, such as water supply systems or pharmacies.

An *inventory of resources*, both human and material, formal and informal, should be listed and mapped—for example, a building that can double as a hospital or a local bus that can be used to transport the injured.

#### Tasks to be performed

The community will have to carry out a number of tasks to save lives and safeguard health. These include search and rescue of survivors, stabilizing patients and providing first aid or more sophisticated medical care. Because many important tasks will be performed by volunteers, someone must coordinate their work. Casualties must also be transported establishing some sort of priority, even simple triage. Needs assessment—an important though often forgotten task—is better carried out by the community itself. Evaluating damage will also help to determine the amount of external assistance required. A means of communication must be established and environmental health concerns must be addressed. This includes an adequate water supply, waste disposal and temporary shelter. Epidemiological and nutritional surveillance must be carried out as well as vector surveillance and control.

#### Action plans

Plans of action must be formulated to assign tasks; identify evacuation and referral centres; and set up twinning of communities. Plans must also strengthen or adapt routine health activities; epidemiological surveillance systems; and nutritional surveillance and communications systems.

Once tasks have been identified, human resources can be matched to these tasks. Considerable improvisation, adaptation and imagination will most likely be necessary as well as training in rescue, simple triage or first aid. And, while some communities may have experienced rescue or fire teams, others will have to rely on young healthy individuals to do some of the heavy work.

Some basic routine health activities will have to continue during the emergency—women will continue delivering babies, children will continue to require routine immunizations. Other health activities will have to be modified or strengthened to cope with an abnormal situation.

The concept of "twinning of communities" probably derives from that of "sister cities". Basically it implies an agreement between 2 communities to assist each other after a disaster. It goes without saying that the better the preparedness plans, the more clearly identified will be the needs for assistance, thus enhancing their usefulness.

#### Training

After formulating plans, identifying resources and assigning tasks, the community plan must be disseminated. To measure its effectiveness, it will have to be tested by means of simulation exercises, the results of which will serve as an indicator of the need for revision.

communauté qui avait été détruite en 1840 par des coulées de boue provenant du volcan El Ruiz. En 1985, la ville a été de nouveau détruite et 23 000 personnes ont trouvé la mort. Les tremblements de terre ne sont pas considérés comme posant un grave problème dans la région des Caraïbes et pourtant un tsunami a détruit Port Royal, à la Jamaïque, en 1692 et un tremblement de terre a gravement endommagé certains quartiers de Kingston au début du vingtième siècle. Les communautés qui ne sont pas en mesure de dresser une carte exacte des risques devraient solliciter une aide extérieure.

Une *analyse de vulnérabilité* des équipements sanitaires révélera ceux qui ont le plus de chances de résister à certains types de catastrophes. S'il est peu probable qu'un établissement de soins puisse résister à une catastrophe naturelle ou due à l'homme, la communauté doit prendre d'autres dispositions pour pouvoir faire face aux besoins sanitaires qui en découleront. Il en va de même pour les structures en rapport avec la santé telles que les réseaux d'approvisionnement en eau ou les pharmacies.

Il faut établir un *inventaire des ressources*, avec carte à l'appui, qu'il s'agisse de ressources humaines ou matérielles, officielles ou non: par exemple, un bâtiment qui pourrait servir d'hôpital ou un autobus pouvant être utilisé pour le transport des blessés.

#### Tâches à exécuter

La communauté devra mener à bien un certain nombre de tâches pour sauver des vies et protéger la santé: recherche et sauvetage des survivants, soins destinés à calmer les victimes, premiers secours et traitements médicaux plus complets. Comme bon nombre de tâches importantes devront être exécutées par des volontaires, il faudra coordonner leurs activités. Un certain ordre de priorité devra aussi être fixé pour le transport des victimes, ne serait-ce qu'un simple tri. C'est la communauté qui sera le mieux à même d'évaluer les besoins, tâche importante quoique souvent négligée. L'évaluation des dégâts aidera aussi à déterminer l'ampleur de l'aide extérieure requise. Il faudra mettre en place un moyen de communication et s'attaquer aux problèmes d'hygiène du milieu: approvisionnement adéquat en eau, évacuation des déchets, abris temporaires. Une surveillance épidémiologique et nutritionnelle devra être instituée, de même qu'une surveillance des vecteurs avec les moyens de les combattre.

#### Plans d'action

Des plans d'action doivent être formulés pour répartir les tâches, recenser les centres d'évacuation et d'aiguillage et instituer un jumelage des communautés. Il faudra aussi des plans pour renforcer ou adapter l'action sanitaire systématique et les réseaux de surveillance épidémiologique ou nutritionnelle et de communication.

Dès lors que les tâches auront été identifiées, il sera possible de définir les ressources humaines correspondantes. Il faudra très probablement faire preuve de beaucoup d'improvisation, d'adaptation et d'imagination et assurer une formation pour le sauvetage, le simple tri des victimes ou les premiers secours. Si certaines communautés peuvent déjà disposer d'équipes expérimentées pour le sauvetage ou la lutte contre l'incendie, d'autres devront s'en remettre aux jeunes gens en bonne santé pour assumer une partie des travaux pénibles.

Certaines activités sanitaires fondamentales devront être poursuivies malgré la situation d'urgence: les femmes continueront d'accoucher, les enfants auront toujours besoin de vaccinations systématiques. D'autres actions sanitaires devront être modifiées ou renforcées en vue de faire face à une situation anormale.

La notion de « jumelage des communautés » s'inspire probablement de celle des « villes jumelées ». Elle implique pour l'essentiel un accord entre 2 communautés qui s'engagent à s'aider mutuellement après une catastrophe. Il va sans dire que plus l'état de préparation est satisfaisant, plus les besoins en matière d'assistance auront été clairement recensés, ce qui aura pour effet d'en accroître l'utilité.

#### Entraînement

Une fois les plans établis, les ressources recensées et les tâches assignées, il faut diffuser le plan communautaire. Pour en déterminer l'efficacité, il faudra le mettre à l'épreuve par des exercices de simulation dont les résultats indiqueront s'il y a lieu d'y apporter des modifications.