



Mémoire, connaissance, conscience

La culture du risque en province de Luxembourg

Olivier SCHMITZ

Gouverneur de la province de Luxembourg

Mercuriale prononcée le vendredi 18 mars 2022

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	2
MISSION EN UKRAINE	4
LA CULTURE DU RISQUE, UNE ÉDUCATION AUTOUR DE TROIS PILIERS	10
Risques domestiques	12
Le citoyen confronté à la culture du risque, deux exemples de mise en pratique	13
Mémoire, connaissance et conscience à l'épreuve des inondations de la mi-juillet	16
DÉFINITION DE RISQUE	20
Le mythe du risque zéro	20
Entre approche spécifique et approche générale	21
Risque climatique	22
LA GESTION DU RISQUE	26
L'identification du risque	26
La prévention	27
La préparation	29
La gestion de crise	29
Le rétablissement	30
L'évaluation	31
QU'EST-CE QU'UNE CRISE ?	32
LA GESTION DE CRISE	34
Confiance	34
Alerte	35
Coordination	36
Innovation-initiatives	36
Communication	38
ET MAINTENANT, QUE FAIT-ON ?	40
Aide aux communes	40
Impliquer les citoyens	41
Intégrer la société civile dans nos procédures	42
CONCLUSION	46

PRÉAMBULE

Olivier Schmitz, Gouverneur



Monsieur le Président du Conseil provincial,
Monsieur le Président du Collège provincial,
Mesdames et Messieurs les Députés et Conseillers,
Monsieur le Directeur général,
Monsieur le Directeur financier,
Mesdames et Messieurs,

Mémoire, connaissance, conscience. La culture du risque en province de Luxembourg

Deux années se sont écoulées depuis ma dernière prise de parole dans cette salle du Conseil provincial. Deux années difficiles durant lesquelles nous avons dû apprendre à vivre différemment.

J'ai fait le choix de ne pas prononcer de mercuriale pendant un temps de crise. Non seulement mon esprit était accaparé par l'urgence des situations (covid et inondations), mais surtout, ces temps ne sont pas propices à une analyse objective.

Je pense qu'il est désormais temps de tirer les premiers enseignements de ces crises en matière de préparation et de proposer des objectifs concrets pour améliorer le niveau de sécurité de nos territoires.

Je précise que l'objectif aujourd'hui ne sera certainement pas de se lancer dans une analyse de ces deux crises qui n'ont d'ailleurs que peu d'éléments en commun. Je souhaite plutôt dégager des constats et des pistes de réflexion pour le futur immédiat.

Comment, sur base des dernières expériences de gestion de crise et face au constat de la multiplication des crises, peut-on s'adapter pour y faire face ?

Il me semble évident que les améliorations passeront par un renforcement de la culture du risque au sein de la population et au sein des institutions. C'est en tout cas la thèse que je défendrai au travers de cette mercuriale.

MISSION HUMANITAIRE EN UKRAINE

Avant tout, je ne peux décemment pas débiter cette prise de parole devant les élus provinciaux sans aborder la situation internationale dramatique qui se joue aux frontières de l'Union européenne.

Depuis un peu plus d'un mois, des millions d'Ukrainiens, surtout d'Ukrainiennes, traversent les frontières de l'Union européenne avec leurs enfants pour fuir cette terrible guerre qui est en train d'anéantir leur pays. Ces images de femmes une valise à la main, d'enfants au regard perdu, de personnes âgées à la démarche pénible frappent chaque jour nos consciences. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a estimé que près de 3,5 millions de personnes ont fui l'Ukraine¹ et environ 6,5 millions d'Ukrainiens sont déplacés à l'intérieur du pays. Selon l'UNICEF, chaque seconde qui passe, un enfant ukrainien devient un réfugié².

Je m'exprime ici en présence de représentants et de représentantes du peuple ukrainien et je propose de respecter un moment de silence au nom de toutes les victimes civiles de ce conflit.

“

Vers six heures du matin, nous avons été réveillés en sursaut par un bruit inhabituel. Comme je dormais dans la chambre de mes parents, les yeux à peine ouverts, je vis papa se précipiter vers la fenêtre. Que se passait-il ? Plus de doute possible : à voir papa scruter le ciel, il ne pouvait s'agir que de bruits d'avions volant à basse altitude. (...) Mes parents s'habillent en hâte, tandis que les enfants, en pyjama, les accompagnent au rez-de-chaussée. Les bruits les plus alarmants circulent dans la rue, les voisins sont sortis des maisons et forment de petits groupes. On s'interroge sur ce qui se passe. Les visages sont graves. Il est 6h30; Est-ce la guerre tant redoutée?

Ce matin-là, quelque chose d'insolite se passe en moi. J'éprouve, pour la première fois de ma vie, une sensation de peur devant l'angoisse de mes parents et face à l'atmosphère générale de panique qui règne dans le quartier.

Durant l'après-midi, nous voyons passer des familles entières, femmes, hommes, enfants avec des charrettes à bras, des vélos et des voitures recouvertes de matelas. Ce sont les premiers malheureux qui s'engagent sur le chemin de l'exode.

Partir ou rester ? Partir c'est abandonner tout : notre maison, nos affaires personnelles, sans savoir quand on reviendra. Rester, c'est risquer la vie de toute la famille.³

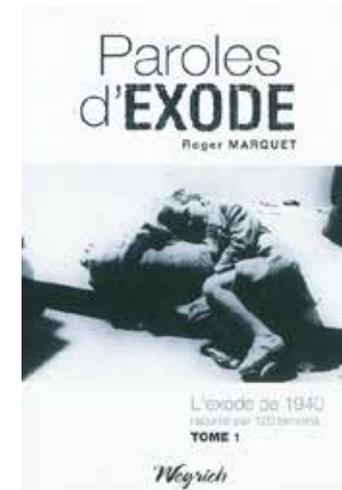
1 Chiffres au 22 mars 2022

2 UNICEF, "Les enfants fuyant le conflit en Ukraine exposés à un risque accru de traite et d'exploitation", www.unicef.fr/, 21 mars 2022.

3 Roger MARQUET, Paroles d'exode - L'exode de 1940 raconté par 120 témoins - Tome 1", témoignage de Joseph WARNIER de La Roche-en-Ardenne, p.37.

Ce que je vous relate ici, vous l'aurez compris, n'est pas l'histoire d'une petite Oksana fuyant les bombardements à Kharkiv en février 2022, mais le témoignage d'un habitant de notre province, Joseph Warnier, jeune Rochois de cinq ans à peine en mai 1940. Une histoire d'exode ou d'évacuation, comme on disait à l'époque, parmi tant d'autres dans notre mémoire collective.

Pour l'historienne Delphine Diaz, spécialiste de l'histoire de l'exil et de l'asile politique, cet afflux " ranime des souvenirs historiques brûlants " ⁴. En regardant les visages de ceux qui ont fui l'Ukraine, nous pensons bien entendu à l'exode des civils belges, de nos familles luxembourgeoises en mai 1940.



Paroles d'exode - Roger Marquet

Quelques jours après l'invasion de l'Ukraine et à l'initiative d'une association de femmes ukrainiennes, notre institution provinciale a décidé d'agir dans l'urgence et de financer sur-le-champ une mission humanitaire à la frontière polonaise, mission que j'ai proposé de diriger personnellement. Cette initiative a également permis à notre Zone de Secours de se joindre à la mission pour lui donner une ampleur tout à fait exceptionnelle.

Je voudrais ici remercier sincèrement le Collège provincial pour sa confiance et pour son engagement, n'hésitant pas une seule seconde à débloquer des fonds pour rendre ce projet possible avec une discrétion qui les honore. Merci également à Monsieur le Directeur général et à travers lui ses services pour la diligence avec laquelle ils ont mis en œuvre cette décision, et au Commandant de la Zone de Secours de m'avoir confié la responsabilité de ses hommes et la livraison de dons de très haute valeur.

En huit jours seulement et aux premiers temps d'un exode que l'on imaginait pas encore de cette ampleur, notre institution provinciale, injustement décriée, a agi sans délai pour porter secours, ce qui est somme toute assez cohérent avec son engagement en matière de sécurité civile. Cette mission a ouvert la voie de la solidarité de nos concitoyens. De nombreuses initiatives se mettent maintenant en place...

4 William DUPUY, "L'afflux de réfugiés ranime des souvenirs historiques brûlants", in Générations nouvelles, 10 mars 2022.

Je pense que le moment est bien choisi pour témoigner devant vous et vous faire rapport. Les images et les situations que nous avons pu voir sur place sont difficilement descriptibles, aussi je m'en tiendrai aux objectifs de la mission.

La mission provinciale a rempli ses quatre objectifs :

- 35 m³ de vivres, vêtements, matériel orthopédique et médicaments ont été déposés et ont été distribués principalement à la population civile de Malyn, ville de 25.000 habitants, une centaine de kilomètres à l'ouest de Kiev, actuellement à moins de 50 kilomètres de la ligne de front ;
- une ambulance de la Zone de Secours a été livrée au Centre de soins médicaux d'urgence et médecine de catastrophe de Lviv ;
- un container de 30m³ de matériel de pompiers, y compris du matériel spécifique pour la recherche de victimes sous les décombres a été livré aux pompiers ukrainiens ;
- 181 personnes, dont de nombreux enfants, certains en très bas âge, sont rentrés avec nous et dorment aujourd'hui loin des bombes.



Merci à toutes celles et ceux qui m'ont accompagné sur place et à celles et ceux qui ont préparé ici un accueil personnalisé en quelques jours seulement. Merci à tous les bourgmestres et présidents de CPAS qui ont œuvré bien avant la mise en place des plateformes fédérales et régionales à la sensibilisation et au recensement des places d'accueil dans les familles.

Cet accueil va constituer un véritable défi pour nos pays occidentaux. Dans ses mémoires d'exode, le jeune Joseph Warnier se souvient de l'arrivée de sa famille le 2 juin 1940 à Poitiers. Alors qu'ils demandent leur chemin à la recherche du centre de réfugiés, une dame les invite à les suivre :

“

*“La dame, qui avait jeté un rapide regard vers la voiture et avait constaté la présence d'enfants, n'hésite pas. Nous voilà arrivés dans un quartier tranquille qui regroupe de jolies maisons unifamiliales construites dans les années 30. Notre guide nous demande de nous arrêter devant une maison que nous devinons être la sienne. Les uns après les autres nous quittons la voiture, heureux d'être accueillis si chaleureusement. C'est alors le moment des présentations : Je m'appelle Madame Guyard et voici mes trois enfants, Charles, Annick et Janine. Entrez chez moi ! ”*⁵

Aujourd'hui, nous sommes des Madame Guyard. Bien entendu il n'est pas possible pour chacun d'héberger des réfugiés ukrainiens à domicile, mais il existe tant de manières d'aider.

Les pouvoirs locaux ne sont pas en reste et déploient actuellement une énergie et un dévouement exemplaires pour permettre cet accueil.

Mais cette actualité qui intervient alors même que la crise sanitaire n'est pas terminée pose les questions de notre préparation à des événements imprévus et de haute intensité, de notre capacité à mobiliser sans cesse des moyens pour y faire face et la capacité de nos sociétés à faire preuve de résilience.

Comme je l'évoquais en préambule, je propose comme réflexion centrale le renforcement de la culture du risque dans tous nos processus décisionnels : politiques, économiques et personnels.

⁵ Roger MARQUET, *Paroles d'exode - L'exode de 1940 raconté par 120 témoins - Tome 1*, témoignage de Joseph WARNIER de La Roche-en-Ardenne, p.37.



LA CULTURE DU RISQUE, UNE ÉDUCATION AUTOUR DE TROIS PILIERS

La crise sanitaire et celle des inondations ont fait jaillir un concept jusque-là peu présent dans l'actualité de ces dernières années : la culture du risque, sous toutes ses formes. Certains, en fonction des circonstances, jugeant que nous n'en disposons pas suffisamment, d'autres que nous sommes perpétuellement en recherche du risque zéro. Mais que cache ce concept ?

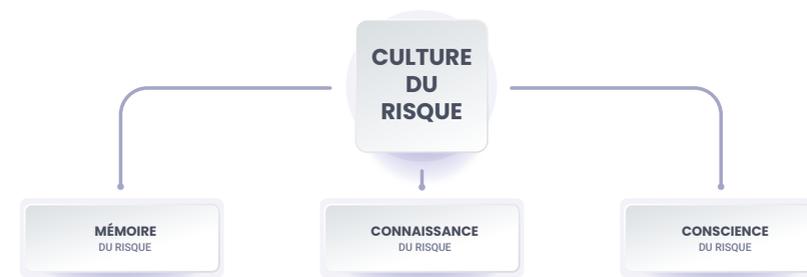
Le terme est à la mode mais la littérature scientifique n'en propose aucune définition unanime. C'est d'ailleurs une notion que l'on aborde prioritairement par défaut pour se plaindre de l'absence ou de la faiblesse de la culture de risque.

Traditionnellement, nous pouvons retenir que la culture du risque désigne la place occupée par le risque dans les représentations mentales collectives⁶ d'une population et qu'elle s'appuie sur la présence et l'intensité de trois composants principaux⁷ :

- la mémoire du risque (la transmission de la connaissance collective des catastrophes ou des aléas passés) ;
- la connaissance du risque (par l'expérience ou par la transmission, l'information, la prévention et l'éducation). Plus strictement, la connaissance du risque désigne les modes de connaissance ou de communication du risque par ses principaux acteurs : décideurs économiques et politiques, formateurs, associations, simples citoyens, etc. Cette connaissance implique la prise en compte rationnelle : de l'incertitude liée au phénomène ; de la gravité de ses conséquences ; des mesures de prévention existantes (information, réaction en cas d'alerte, secours) ; de la répartition des responsabilités ;
- et enfin la conscience du risque (en partant de l'hypothèse que la seule connaissance du risque ne suffit pas).

⁶ Culture et représentation du risque, [en ligne] <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/>, novembre 2019.

⁷ Sabrina BIER, *Pour une approche territoriale de la culture du risque : application au risque inondation dans le bassin français de la Meuse*, Metz, Université de Lorraine, Thèse en Géographie, 2019.



On pourrait aussi définir la culture du risque comme étant l'acceptation d'un risque. Cette acceptation suppose une information préalable sur le risque et une connaissance des potentielles répercussions, voire même une préparation éventuelle à pouvoir y faire face ou encore l'une ou l'autre action entreprise pour réduire le risque.

“

*La culture du risque implique l'approbation de la question du risque en vue de l'adoption de comportements adaptés par l'ensemble des acteurs du territoire et tout au long de leur vie.*⁸

Je tiens à préciser que cette terminologie n'est pas universelle, sans toutefois remettre en cause le concept. Elle peut laisser apparaître un côté fataliste en induisant le fait qu'en cultivant le risque on le maintient. Mes collègues québécois préfèrent ainsi utiliser le terme de " culture de sécurité civile " ⁹.

Loin de nier l'importance de la prise de risque dans le processus décisionnel indispensable à toute idée d'action, nous défendons l'idée qu'il convient de développer la culture du risque en la construisant progressivement, constamment tout en conservant ses enjeux comme étant acceptables pour une société.

Au travers des expériences passées, mon exposé va s'efforcer de faire le double constat qu'il est nécessaire et plus que temps de renforcer notre culture du risque mais aussi que pour y parvenir, il faut agir avec une ambition égale sur ses trois composantes, sous peine de créer un déséquilibre et de manquer l'objectif malgré des efforts et des investissements conséquents.

Je vais tenter d'illustrer l'indispensable équilibre qui doit régner entre mémoire, connaissance et conscience du risque.

⁸ www.grand-est.developpement-durable.gouv.fr

⁹ Jean-Christophe BLESILUS, "Discours sur la culture du risque, entre approches négatives et positives. Vers une éducation aux risques ?", in *Géographie et Culture*, Editions Varia, n°88, 2013, p. 3.

Risques domestiques

Prenons un exemple concret. Nous savons toutes et tous que notre habitation est exposée à un potentiel risque d'incendie. C'est un risque maîtrisé avec lequel nous acceptons de vivre.

La plupart d'entre nous possède une mémoire de ce risque. Nous avons toutes et tous une connaissance qui a subi un incendie, ou avons en mémoire un sinistre dans notre village. Nous avons également une bonne connaissance de ce risque et surtout de ses répercussions. A tel point que nous acceptons (la loi nous y oblige aussi) de faire des petits investissements comme l'installation de détecteurs de fumées.

Pourtant, face à ce risque bien connu aux conséquences parfois dramatiques, bien d'autres actions peuvent être entreprises facilement. Qui parmi nous sait que la Zone de secours Luxembourg propose le passage chez les particuliers d'un conseiller en prévention incendie. Ce service est entièrement gratuit. Qui dans cette assemblée l'a déjà sollicité ?

Souvent, nous pouvons affirmer que nous " possédons " deux des trois piliers de la culture du risque. On se sent même " libéré " du troisième par le respect des deux premiers. Or, une vraie culture du risque passe par la maîtrise des trois piliers.

Autre exemple. Saviez-vous qu'il y a quelques années, le Centre de crise fédéral a développé une procédure très simple pour permettre aux citoyens de réfléchir à un petit plan d'urgence familial. Cette procédure guide votre réflexion à travers quelques questions. Cela nécessite de se réunir en famille. La réflexion dure tout au plus quinze minutes. Elle aborde notamment des questions comme " que faire si, suite à un événement, la maison est inaccessible et il nous est impossible de nous joindre par téléphone ? " ou encore, " je dois évacuer ma maison en cinq minutes, ai-je une boîte déjà prête avec l'essentiel ? ".

Qui dans cette assemblée a déjà mené cette réflexion en famille ?

Pour quelle raison ne le fait-on pas alors que dans d'autres pays qui font face aux mêmes types de risques, ce sujet ne pose pas question ? Nous allons donc tenter d'identifier les causes de ces blocages pour proposer d'orienter nos priorités.

Le citoyen confronté à la culture du risque, deux exemples de mise en pratique

Abordons, si vous le voulez bien, de façon plus précise, un risque malheureusement éprouvé aux conséquences dramatiques, les inondations, au travers de deux études qui illustrent le travail restant à accomplir pour élargir cette culture du risque, en ce compris dans des populations directement concernées par ce risque précis et identifié.

1. En Région wallonne : Le contrat de rivière Escaut-Lys

La Région wallonne a récemment (septembre 2019) développé dans le cadre du Contrat de rivière Escaut-Lys un projet pilote visant à réduire le risque " inondations ".

Concrètement, les citoyens peuvent faire appel à un expert consultant les riverains de la rivière pour réduire leur vulnérabilité face à des crues. Le projet se présente comme tel : " il ne s'agit plus de combattre les inondations, mais d'en minimiser les conséquences grâce à de l'information, la sensibilisation et la participation des habitants. "

Lors du diagnostic de terrain réalisé par le Contrat de rivière Escaut-Lys et en particulier des diverses rencontres avec des personnes touchées par les inondations, plusieurs faits sont ressortis¹⁰ :

- Les riverains ne sont pas préparés lors d'une inondation. Même s'ils ont été déjà touchés par un phénomène, ils restent très vulnérables lors du suivant.
- Ils ont tendance à penser que les aménagements réalisés (bassin d'orage, zone d'immersion ou le curage du cours d'eau) vont régler le problème et l'idée du risque 0 apparaît dans les esprits renforçant la vulnérabilité des biens et des personnes.
- Ils ne comprennent pas qu'ils peuvent être eux aussi acteurs de la lutte contre les inondations, en gérant l'eau au niveau de leur parcelle, en aménageant leurs habitations pour réduire les risques, en gérant correctement les berges des cours d'eau dans leur propriété (suppression des dépôts de déchets, des protections diverses qui peuvent créer des embâcles...).

¹⁰ Contrat rivière Escaut-Lys, "Culture du risque inondation", [en ligne] www.crescautlys.be.



Ici, les citoyens ont une connaissance du risque. Ils en ont même la mémoire puisqu'ils ont déjà subi par le passé des inondations. Par contre, ils n'en ont pas la conscience. En fait, dans le cas présent, leur mémoire du risque, mal préparée, par manque d'information et de pédagogie, dessert leur conscience car les épisodes passés ne leur permettent pas de prendre conscience de la véritable dangerosité du risque auquel ils sont exposés. La conscience est altérée par la récurrence d'inondations mineures.

2. En France : Les inondations dans le département de la Meuse

Les résultats d'une étude¹¹ menée en France dans le département de la Meuse sont encore plus saisissants. La chercheuse, Sabrina Bier, observe un oubli des événements, qu'elle qualifie soit de déni soit de manque d'appréciation du danger que représente une inondation.

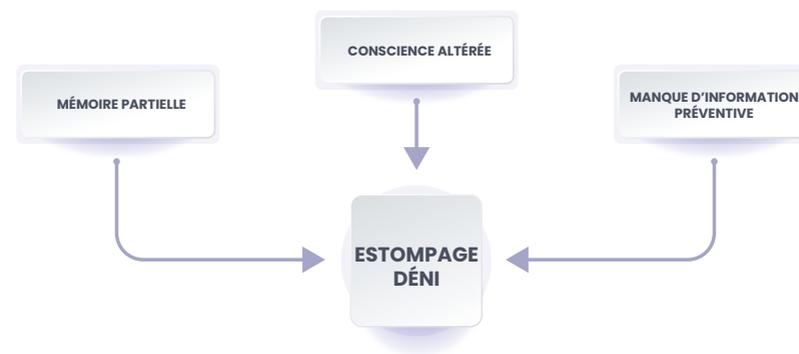
A la question " Avez-vous déjà connu une inondation ? ", 37% des sondés répondent par l'affirmative. Mais à la question " Votre habitation est-elle située dans une zone à risque d'inondation ? " seuls 9% répondent par l'affirmative et 5% disent ne pas savoir ou être sans opinion.



Sur le même territoire, l'enquête montre que sur les 23 élus ayant répondu au questionnaire, 14 affirment que leur territoire électoral fait partie d'une zone à risque d'inondation, 8 affirment que non. Parmi les 8, certains ont précisé que leur territoire avait été inondable mais que désormais, il ne l'est plus : incompréhension du phénomène ou refus d'admettre le risque ?

La chercheuse explique cette tendance à l'estompage ou au déni par trois phénomènes :

- la mémoire des risques est corrélée à la fréquence des catastrophes ;
- la conscience est altérée par la récurrence d'inondations mineures ;
- l'éducation au risque se traduit par un manque d'information préventive (je souligne à cet égard que 56% des habitants interrogés s'estiment mal informés par leur commune).



Pourtant, malgré ces deux exemples, je tiens à affirmer que le renforcement de la culture de risque progresse bel et bien en Belgique et qu'elle est au centre de nos préoccupations au sein de la Cellule de Sécurité provinciale. Elle fait maintenant partie intégrante de nos métiers de planificateur et gestionnaire de crise, j'aurai l'occasion d'y revenir.

Il faut cependant faire le constat que le volet connaissance du risque, dans le chef des professionnels de la crise (autorités, disciplines) et sous un angle réglementaire, a progressé plus vite et mieux que le volet conscience du risque.

Cette rupture dans l'équilibre des trois piliers a sans doute créé une distance que l'on peut percevoir dans ce sentiment qu'en Belgique (et c'est le cas pour bien d'autres pays voisins), les citoyens ont l'habitude en cas de crise de s'en remettre totalement aux services étatiques pour venir les aider. C'est évidemment leur rôle, mais face à des crises de très grande ampleur, tout le monde a son rôle à jouer. Chacune et chacun doit être acteur de sa propre sécurité et de celle de ses proches.

¹¹ Sabrina BIER, Pour une approche territoriale de la culture du risque : application au risque inondation dans le bassin français de la Meuse, Metz, Université de Lorraine, Thèse en Géographie, 2019, p.204.

Mais la culture du risque est, avouons-le, quelque peu contre-naturelle dans nos sociétés occidentales. Le cerveau humain n'aime pas les mauvaises nouvelles, il s'en préserve. Par extrapolation, imaginer à chaque fois que le pire peut toujours se produire n'est pas naturel chez l'homme. Nous n'aimons pas imaginer que notre habitation peut brûler, et donc nous y préparer. Pourtant, nous savons que c'est un risque réel. On peut aussi rappeler combien l'information relative aux risques a longtemps été considérée comme trop anxiogène.

Mémoire, connaissance et conscience à l'épreuve des inondations de la mi-juillet

Nos trois piliers de la culture du risque ont été durement éprouvés lors des inondations de la mi-juillet. Cet épisode permet toutefois de comprendre à quel point chacun de ces axes est important et combien l'absence de culture du risque au sein de la population peut mener en gestion de crise à des situations dangereuses voire dramatiques.

Prenons le cas concret de l'évacuation préventive des camps de mouvements de jeunesse et des campings situés le long de l'Ourthe. La décision, prise l'après-midi du mercredi 14 juillet 2021, est la même. Elle est communiquée aux deux publics en même temps et pourtant, les réactions sont bien différentes.

Premièrement, la mémoire du risque inondation ou son absence a posé problème. Les mouvements de jeunesse sont confrontés quasi annuellement à des problèmes d'inondations. Dans le cas des vacanciers, il n'y a probablement pas la mémoire de ce risque ou alors, pour les résidents, la mémoire dessert la conscience. La récurrence de crues mineures réduit à leurs yeux la dangerosité du risque.

Deuxièmement, les deux publics n'ont pas la même connaissance des intervenants. D'un côté, les responsables de mouvements de jeunesse, avec qui nous travaillons en confiance, notamment au travers d'une plateforme, depuis plusieurs années, connaissent nos procédures. Ils savent qu'une décision d'évacuation n'est pas prise à la légère et ce sont donc pas moins de 10.000 jeunes qui seront évacués et mis en sécurité. De l'autre, les résidents et vacanciers des campings reçoivent avec beaucoup de réserve la consigne, pourtant portée par des pompiers et des policiers.

Troisièmement, le manque de conscience du risque inondations sera préjudiciable aux vacanciers et résidents des campings. Pour certains, c'est l'esprit vacances qui n'aide pas ; pour d'autres, c'est le souvenir de nombreuses crues mineures, quasi-annuelles, qui fait minimiser les risques, ou encore l'espoir de pouvoir préserver leurs biens des eaux. Pour eux, l'inondation n'est qu'un épisode cyclique amenant quelques désagréments inhérents à la proximité de l'Ourthe. Ils s'en accommodent.

Le résultat : aucune mission de secours menée le lendemain du 14 juillet ne concerne les camps de mouvement de jeunesse. A l'inverse, les pompiers ont dû retourner sauver de nombreuses personnes visitées la veille dans les campings. Leur manque de culture du risque entraîne une surcharge de travail pour les services déjà débordés qui doivent secourir des personnes qui se retrouvent dans des situations compliquées.

Sur la maîtrise de ces trois piliers, notre société a beaucoup à apprendre de la société américaine, rompue aux alertes tornades et cyclones. Les citoyens américains des Etats régulièrement touchés par ce genre de phénomènes climatiques possèdent tous un plan d'urgence familial et savent exactement comment réagir lorsqu'une alerte est donnée. Ils font preuve de beaucoup de discipline dans l'exécution des recommandations délivrées par les autorités, alors même que le système américain ne conçoit pas l'idée d'un ordre donné à une population.

De manière générale, la culture du risque est bien plus ancrée au sein des pays qui connaissent régulièrement des catastrophes naturelles. Au Japon, par exemple, la culture du risque est enracinée du fait des tremblements de terre réguliers. Au Canada, la neige n'est plus un sujet de risque alors que le pays vit plusieurs mois de l'année avec plus d'un mètre de neige.

Il ne vous aura pas échappé que le développement d'une mémoire autour des inondations de la mi-juillet fait partie des nombreuses recommandations de la commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie.

Augmenter la culture du risque ou la culture de sécurité civile passe à la fois par l'éducation et l'encadrement. Nous l'avons vu plus tôt, le Centre de crise national a, par exemple, déjà développé des outils d'encadrement pour les citoyens. Il a également pensé à l'éducation en lançant en septembre 2019 des contenus pédagogiques à l'attention des instituteurs et des professeurs. Ce projet se nomme be-ready et s'adresse aux trois niveaux du primaire.

C'est probablement via ce genre d'initiative que notre niveau de préparation au situation d'urgence augmentera, car ce changement de mentalité prendra probablement plusieurs années et les générations futures seront sans doute plus sensibles à la culture du risque que nous ne le sommes.



DÉFINITION DE RISQUE

L'une des origines étymologiques du mot "risque" renvoie à l'italien "risco". Ce terme apparaît au XIII^e siècle dans le vocabulaire des notaires et marchands italiens dans le cadre de contrats d'assurance. Il désigne en effet "le risque encouru par les marchandises transportées par voies maritimes." Le risque est alors fortuit et exclut donc la faute. A l'époque, risque et danger s'opposent, le second (étymologiquement du latin "dominarium") induit l'intervention d'une volonté adverse.¹²

Aujourd'hui encore, les deux termes ne sont pas de vrais synonymes : le risque associe l'incertitude au danger. Ainsi, une activité potentiellement dangereuse ne génère un risque que si elle est susceptible de porter atteinte à des enjeux humains, environnementaux, économiques, culturels, etc.¹³

Le mythe du risque zéro

Notre société évolue-t-elle de plus en plus vers la quête d'un risque zéro comme certains n'ont pas manqué de le dénoncer lors de la crise sanitaire ?

"Le risque zéro n'existe pas". Combien de fois avons-nous entendu ou prononcé nous-mêmes cette phrase ces derniers mois ?



Vivre en société implique l'acceptation tacite d'un certain nombre de risques.¹⁴

Toute action humaine comporte une part de risque. L'exemple le plus criant est l'utilisation de notre voiture. Le risque zéro est donc une absurdité, presque un oxymore. Le simple fait de vivre nous expose au risque de mourir.

Si l'on accepte que le risque zéro n'existe pas, on accepte une certaine forme de fatalisme, ou, à tout le moins, nous acceptons le risque. Cette acceptation passe par le fait que nous considérons le bénéfice de l'action à risque comme supérieur au coût du risque. Cette appréciation appartient à chacune et chacun d'entre nous et notre sensibilité n'est évidemment pas la même.

Dans son article "la dictature du risque zéro", Jean-Claude Vitran¹⁵ explique qu'en 1996, certains scientifiques affirment qu'il existe un risque de développement d'une forme humaine de la vache folle. Pourtant, la consommation de viande ne baisse alors "que" de 10%. Cela signifie que pour la majorité des gens, le bénéfice de la consommation de viande surpasse le risque potentiel lié à sa consommation.¹⁶

Nous l'avons vu plus haut, la culture du risque c'est en premier lieu l'acceptation de celui-ci. Et donc l'acceptation de son existence et des conséquences qui peuvent en découler.

Cependant, cette acceptation n'est pas aveu de fatalisme. L'étape suivante est en effet de mettre en œuvre des mécanismes visant à réduire ce risque et/ou à atténuer ses conséquences. En somme, l'objectif est d'apprendre à vivre avec le risque, plutôt que d'essayer de tendre vers le risque zéro.

Entre approche spécifique et approche générale

Les risques peuvent être abordés de deux manières différentes par les planificateurs d'urgence.

D'un côté, l'approche spécifique. Certains risques nécessitent une attention particulière. Citons les actes terroristes, le nucléaire ou encore le risque de délestage, voire back-out électrique. Face à ce type de risques, nous sommes amenés à réfléchir à une planification spécifique, avec des procédures ajustées pour répondre au mieux à ces crises. Ces plans particuliers n'ont de sens et d'intérêt que lorsque la situation qu'ils visent nécessite une approche différente des procédures habituelles.

Par exemple, notre PPU¹⁷ Terro tient compte des recommandations de la commission d'enquête qui a suivi les attentats du 22 mars. Ainsi, face à ce genre d'incident, notre structure de gestion de crise se subdivise en deux cellules. L'une administrative, chargée de gérer l'intervention des services de sécurité et de secours ; et l'autre judiciaire, chargée de mener tous les aspects de l'enquête. Ces deux cellules doivent interagir entre elles. La judiciaire doit être en mesure par exemple d'avertir la cellule administrative si l'enquête laisse penser que d'autres actes sont en préparation.

¹² Jean-Claude VITRAN, "La dictature du risque zéro", in *Hommes & Libertés*, n°154, avril-mai-juin 2011, p. 23.

¹³ L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris), "Comment définir le risque ?", in *Ineris.fr*

¹⁴ François GEMENNE & Olivier SERVAIS, "La chronique Carta Academica : crise du covid, la tyrannie du risque zéro", in *Le Soir*, 15 août 2020.

¹⁵ Jean-Claude VITRAN est membre du bureau national de la Ligue des Droits de l'Homme. Il y est par ailleurs responsable du groupe de travail "Libertés et technologies de l'information et de la communication".

¹⁶ Jean-Claude VITRAN, "La dictature du risque zéro", in *Hommes & Libertés*, n°154, avril-mai-juin 2011, p. 23.

¹⁷ Plan particulier d'urgence et d'intervention.

Mais, multiplier les plans particuliers n'a pour nous que peu d'intérêt. Il s'agit d'ailleurs d'une des recommandations de la Commission d'enquête sur les attentats. Avant 2016, le Centre de crise national, comme l'a rappelé très récemment son Directeur général, Bart Raeymaekers, dans une interview accordé au journal *Le Soir*¹⁸, poussait à la rédaction d'un plan particulier lié à chaque risque. Nous arrivions alors à des situations où plus personne ne s'y retrouvait dans les procédures évoluant au gré des risques. On ne fait bien que ce qu'on maîtrise. Il est donc préférable d'avoir un bon PGUI maîtrisé par tous que de multiplier les plans particuliers.

Car, les risques nécessitant une approche spécifique sont minoritaires. Bien souvent, la plupart des situations débouchant sur une crise résultant d'incidents totalement imprévisibles, pour lesquels il est utopique d'espérer une planification d'urgence spécifique.

Il y a donc d'un autre côté l'approche générale.

Face à des risques courants, les autorités locales développent des Plans Généraux d'Urgence et d'Intervention (PGUI). Ces plans prévoient des procédures standards susceptibles de répondre au mieux à toute crise. Ce plan est aussi et surtout une obligation légale pour tous les bourgmestres (art. 9 de la loi relative à la Sécurité civile).

Plus que ce plan lui-même, c'est le cheminement qui mène à sa rédaction qui importe. L'organe central du parcours d'écriture d'un PGUI est la Cellule de sécurité communale qui doit se réunir au moins une fois par an. Présidée par l'autorité administrative (le bourgmestre) et composée de l'ensemble des disciplines, elle définit les objectifs prioritaires en fonction de l'analyse des risques locaux.

C'est bien là que réside tout l'intérêt de pareille obligation au niveau local. Une commune n'étant pas l'autre, les risques peuvent être bien différents. Et qui d'autre de mieux placé qu'un bourgmestre pour connaître et identifier les risques spécifiques de son territoire ?

Risque climatique

Si durant les vingt premières années du deuxième millénaire, le risque terroriste s'est imposé comme la principale menace sur nos sociétés, force est de constater que dorénavant le risque climatique occupe une place de choix dans toutes les analyses de risques, quel que soit le niveau de celles-ci.

Le risque naturel se définit comme le résultat d'un aléa (événement imprévisible) confronté à un enjeu, portant de multiples vulnérabilités. Autrement dit, la conjonction d'un aléa et d'une vulnérabilité détermine le risque naturel dont le niveau varie en fonction de l'intensité de l'aléa.¹⁹

Une catastrophe naturelle se définit donc par deux critères : un aléa intense mais peu fréquent touchant des enjeux majeurs pour la société. La gravité des conséquences dépendra en partie du niveau de vulnérabilité.

Lors de l'épisode de la mi-juillet, nous avons été confrontés à un aléa d'une rare intensité, ce qui a été confirmé par les météorologues. La vulnérabilité de la population était alors grande notamment au vu du manque de culture du risque (au moins deux des trois piliers non-rencontrés). Les enjeux étaient immenses puisqu'ils touchaient directement aux vies humaines.

Les derniers rapports du GIEC annoncent une probabilité importante d'une augmentation à la fois de la fréquence mais également de l'intensité des aléas. La catastrophe naturelle devient donc un risque majeur qui ressort dans un bon nombre d'analyses de risques.

Ainsi, selon le baromètre mondiale des risques réalisés chaque année par Allianz, la compagnie d'assurance place le risque de catastrophe naturelle en troisième position alors que le risque d'un changement climatique majeur apparaît en septième.²⁰

La perception du public évolue également. Selon une étude menée par une autre compagnie d'assurance, 90% des Français craignent d'être touchés par une catastrophe naturelle.²¹

Le risque climatique a la particularité qu'il a une portée très importante, comme les inondations nous l'ont douloureusement rappelé.

Une telle portée doit engager l'ensemble de la collectivité. La préparation doit alors être collective.

Face à ce type risque, deux types d'actions sont possibles :

- Réduire l'impact du changement climatique par des mesures structurelles. Il s'agit d'une compétence politique.
- Réduire par des actions préventives l'impact d'une crise climatique. Il s'agit de compétences de planificateurs d'urgence.

¹⁸ Maxime BIERME & Véronique LAMQUIN, "On travaille sur la résilience de la Belgique. On est prêt à réagir", in *Le Soir*, jeudi 17 mars 2022, p.4.

¹⁹ Sabrina BIER, *Pour une approche territoriale de la culture du risque : application au risque inondation dans le bassin français de la Meuse, Metz, Université de Lorraine, Thèse en Géographie, 2019, p.9.*

²⁰ Allianz Risk Barometer 2022,

²¹ Cécile DESJARDINS, "La pression monte sur le risque climatique", in *Les Echos*, 2 février 2022.



LA GESTION DU RISQUE

La gestion des risques a pris dans nos sociétés occidentales une ampleur nouvelle, par l'effet conjugué de la prise de conscience que le risque zéro n'existe pas et n'est pas un objectif raisonnable et de l'acceptation que la gestion des risques ne peut plus être envisagée uniquement sous l'angle des solutions techniques, en d'autres termes la nécessité de trouver des méthodes "douces" pour faire émerger et développer la thématique des risques dans la vie des citoyens, - ce qui - peut passer par l'émergence de la culture du risque, permettant le renforcement de la résilience des populations et des territoires.²²

Afin d'intégrer cette nouvelle culture, mais aussi de consacrer l'approche cyclique, évolutive du risque, il est convenu d'utiliser le schéma suivant en six étapes :

L'identification du risque

Il s'agit de procéder à l'identification des principaux risques auxquels nous pourrions être exposés en tant que collectivité. Cette analyse tient compte des mesures de prévention existantes pour cartographier l'impact et la probabilité des risques.



Cette réflexion évolutive se base sur une analyse de risques régulièrement remise en cause sur les expériences du passé et les enseignements des exercices.

L'enjeu pour les autorités est de composer de la manière la plus efficiente les commissions et groupes de travail chargés d'identifier les risques, en mettant particulièrement en valeur la connaissance des territoires.

Le rôle de l'autorité sera ensuite de prioriser ces risques en fonction de leur importance, de leur impact et de leur occurrence en se fondant sur des expertises scientifiques.

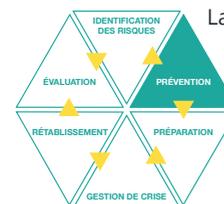
Chaque niveau de pouvoir a la responsabilité de réaliser son analyse de risques.

En 2018, le Centre de crise National (NCCN) a coordonné pour la Belgique une évaluation des risques à grande échelle portant sur la période 2018-2023. L'objectif de cette Belgian National Risk Assessment 2018-2023 est d'arriver, de manière structurée et scientifiquement correcte, à identifier et évaluer les risques majeurs auxquels la Belgique peut être exposée.

Pour effectuer cette évaluation des risques, 100 experts issus de 40 organisations publiques différentes ont analysé la probabilité et l'impact de divers scénarios de risques auxquels la Belgique pourrait être confrontée au cours des cinq prochaines années.

La Cellule de Sécurité provinciale actualise chaque année son analyse, de même que les Communes.

La prévention



La prévention est l'étape la plus longue dans le cycle du risque. Elle coïncide normalement avec la période d'incubation de la crise, c'est-à-dire une phase d'accumulation des dysfonctionnements où rien n'est apparent. À cette étape, les gestionnaires doivent être prospectifs, autrement dit, rechercher et identifier les éléments ayant un potentiel de risques pour l'organisation²³, et prendre les mesures adéquates à titre préventif.

Les autorités sont responsables du contrôle du respect des mesures de prévention mais également du contrôle de la sécurité.

Les événements représentent toujours des risques supplémentaires.²⁴ Les communes, les provinces ou le Centre de crise National analysent les risques liés à chaque événement et se réunissent avec leurs disciplines et les parties concernées pour garantir une bonne organisation et une sécurité fluide.

Ceci vaut tant pour les petits événements, comme un marché d'hiver local ou une fête de village, que pour les manifestations, les festivals de musique, les compétitions sportives ou les sommets européens.



²² Sabrina BRIER, *Pour une approche territoriale de la culture du risque : application au risque inondation dans le bassin français de la Meuse*, Metz, Université de Lorraine, Thèse en Géographie, 2019, p.21.

²³ Patrick LAGADEC, *La gestion des crises : outils de réflexion à l'usage des décideurs*, Paris, McGraw-Hill, 1991.

²⁴ Centre de crise national, "Organisation des événements", [en ligne] www.centredecrise.be/fr.

Les principaux points d'attention pour l'organisation d'un événement sont :

- le plan de mobilité en ce compris la mobilité des services de secours amenés à intervenir dans le périmètre de l'événement ;
- le crowd management, pour veiller à ce que le public puisse se déplacer en toute sécurité lors de l'événement ;
- la stratégie de communication en cas de problème ;
- les directives en cas d'évacuation.

Lors de cette étape, la communication joue également un rôle important. En informant justement la population sur les risques, l'autorité lui permet de l'accepter, de l'appréhender et de s'y préparer. Cette étape est parfois un obstacle à une bonne prévention.

Deuxième obstacle, la difficulté, selon les sensibilités de chacun, de percevoir et d'accepter le risque. Notre cerveau humain peut y être relativement hermétique. De plus, il est difficile au sein de société de s'accorder sur le concept de risque acceptable. Celui-ci dépendra de la sensibilité de chacun. Il semble plus évident d'identifier l'inacceptable que de s'entendre sur le risque acceptable.

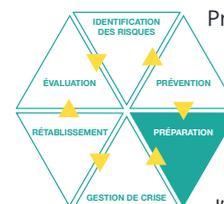
Troisième obstacle, le poids des traditions, l'impatience et l'impréparation de groupes sociaux qui impose souvent aux autorités locales de prendre des décisions courageuses, impopulaires. Dans certains cas, cela peut conduire à des concessions²⁵ qui diminuent le niveau de sécurité d'un événement. Améliorer la culture du risque dans ces groupes sociaux aboutira nécessairement à une meilleure acceptation des mesures préventives, en ce compris leur coût et certains renoncements et permettra d'augmenter le niveau de sécurité.

Dans son rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes à Kobe (18 au 22 janvier 2005), les Nations-Unies ont rappelé que " la promotion d'une culture de la prévention, notamment par la mobilisation des ressources nécessaires à la réduction des risques de catastrophe, est un investissement porteur de gains considérables. La mise en place de systèmes d'évaluation des risques et d'alerte rapide constitue un investissement essentiel qui permet d'épargner et de sauver des vies humaines, de protéger les biens et de préserver les moyens de subsistance; elle contribue à la pérennité du développement et offre une solution beaucoup plus économique pour renforcer les mécanismes de défense que celle

²⁵ Dans son rapport de 2005, le Sénat français La confiance des citoyens est fragile, et la responsabilité de prévention qui incombe aux élus peut pousser à des comportements contraires à l'amélioration d'une culture du risque, dans le simple but d'éviter les conflits avec les acteurs sociaux. La conséquence est que l'élu peut choisir d'éviter de diffuser des informations pouvant amener à ces situations. C'est pourquoi, il apparaît insatisfaisant de confier cette mission aux seuls élus locaux. De plus, ces derniers sont souvent pris au piège car ils ont pris les mesures nécessaires lors de l'événement et pensent sincèrement qu'elles sont suffisantes. On ne peut pas reprocher aux élus de ne pas être des spécialistes, bien que certaines connaissances méritent d'être mises à jour. Par conséquent, la mobilisation des territoires en faveur de la culture du risque est difficile. La prévention reste secondaire, allant d'un manque de considération jusqu'au déni du risque, dans les cas les plus graves. Les élus locaux et les habitants peuvent être réticents à la mise en place des documents réglementaires ; or d'après la Cour, "seuls des documents d'urbanisme et de prévention adaptés, ainsi qu'une détermination suffisante de l'État pour les faire appliquer, pourront vraiment faire changer la situation" (Sénat 2015).

qui consiste à compter surtout sur les mesures prises après-coup et sur les activités de relèvement " ²⁶.

La préparation



Préparer des plans et des procédures d'urgence et les tester régulièrement est une étape qui intervient lorsque la probabilité ou l'impact d'un risque reste important, malgré la prise de mesures de prévention.

La planification d'urgence consiste à se préparer à devoir gérer l'imprévisible (parfois même dans des conditions imprévues).

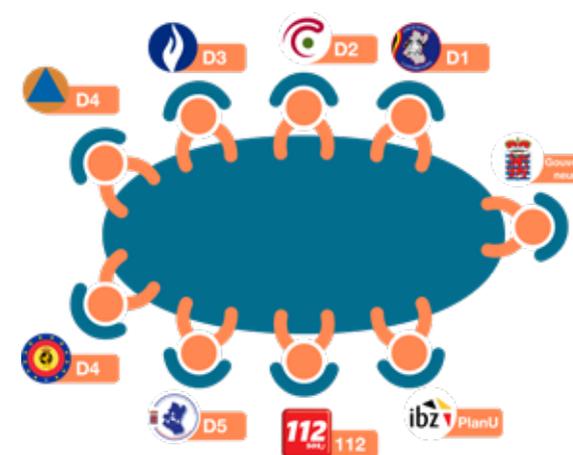
Pouvoir regarder au-delà des plans, des risques identifiés. La planification d'urgence est un métier à part entière. Il requiert une grande capacité d'analyse mais surtout une immense capacité à se remettre en question, remettre en question nos procédures, nos certitudes, etc.

La gestion de crise

Gérer le mieux possible la situation d'urgence et la maintenir sous contrôle, en collaboration avec tous les partenaires concernés et selon les procédures établies au préalable.

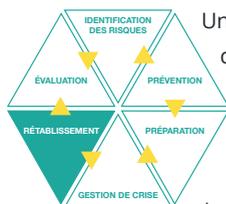


J'aurai l'occasion d'y revenir plus en détail par la suite.



²⁶ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Nations Unies, Kobe, 16 mars 2005, p.12.

Le rétablissement



Une série de mesures doivent être prises après que la phase critique de la situation d'urgence soit terminée. Il s'agit de la période de rétablissement. Le bourgmestre, le gouverneur ou le ministre veillent à ce qu'un retour à une situation normale puisse être assuré aussi rapidement que possible.

Les mesures possibles peuvent concerner :

- des mesures de protection contre certains dangers toujours présents ;
- le soutien aux victimes (fiscal, juridique, psychosocial...);
- le retour à un état normal de la rue, du quartier ou d'autres infrastructures touchées ;
- redémarrer des activités sociales et économiques ;
- l'enquête et les procédures judiciaires.

En fonction de la gravité de la situation d'urgence, cette période de rétablissement peut durer de quelques jours à plusieurs années.

RENTÉR À LA MAISON APRÈS UNE INONDATION

Bâtiment	Énergies	Eau	Désinfection
<ul style="list-style-type: none"> • Attention aux affaissements, fêlissements des murs ou des planchers. • Attention à la stabilité de votre terrain. • Attention aux trous dans le plancher, éclats de verre et autres débris dangereux. <p>En cas de doute faites appel à une personne compétente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • N'utilisez aucun appareil électrique, prise et tableau électrique sans une vérification d'un professionnel ou des services publics. • Chauffage bois, gaz, mazout ou électrique : faites inspecter l'installation par un technicien qualifié. En cas de forte odeur dans l'habitation, prévenez un professionnel et les secours. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vérifiez la probabilité de l'eau. www.cle.be - www.pwde.be • Laissez couler pendant 3 à 5 minutes. • Bouillir l'eau en cas de doute. 	<ul style="list-style-type: none"> • Protégez-vous (gants, bottes, masques) • Lavez à l'eau de javel, temps de séchage : 30 min. • Lavez les tissus à plus de 60°C. • Aérer un maximum (passage d'un professionnel peut être requis)

🏠 ? Des questions administratives ?
☎️ Contactez le 1771

L'évaluation

Aussi appelé débriefing. Formuler des points d'amélioration et prendre les mesures nécessaires pour améliorer la gestion de futures situations d'urgence sur base des enseignements.



Le débriefing fait partie intégrante de la gestion de crise. Pour un gestionnaire de crise, le débriefing est à la fois la fin d'un cycle de gestion de crise et le début d'un cycle de planification d'urgence.

Les enseignements suite à une gestion de crise doivent poser les premiers jalons d'une réflexion sur les améliorations à apporter aux procédures de crises. Ces procédures n'ont pas pour vocation d'être immuables. Elles doivent se confronter à la remise en question permanente de ses utilisateurs.

La cellule de sécurité provinciale a développé ces dernières années une véritable culture du débriefing avec un oeil très critique sur nos fonctionnements et une capacité à se remettre à chaque fois en question, le tout avec un grand respect pour le travail des uns et des autres. Cette approche est d'inspiration anglo-saxonne.²⁷ Mais elle a été appliquée et codifiée dans nos pays occidentaux suite à la première expérience de débriefing de sauveteurs effectuée le 9 mai 1992 sur des soignants qui étaient intervenus lors de l'effondrement de la tribune du stade de Furiani à Bastia. L'accident avait provoqué la chute de 3000 personnes, de plus de dix mètres de haut pour les gradins supérieurs, dont 1000 avaient été blessées, et 12 décédées. L'exercice qui est par essence destiné à partager expériences et émotions de façon non-culpabilisante est cependant complexe à mettre en œuvre avec le poids d'une judiciarisation croissante des actions des services de secours et la recherche systématique de responsabilités dans les décisions des autorités.

²⁷ Pendant la deuxième guerre mondiale, les mots briefing et débriefing étaient utilisés dans les forces armées américaines (surtout par les aviateurs) pour désigner les réunions techniques de départ et de retour de mission. On réunissait les équipages d'une escadrille de bombardement avant leur départ en mission, et on leur désignait les objectifs, les moyens dont ils disposaient et les obstacles à redouter (DCA, chasse ennemie) ; c'était le briefing... Puis, au retour de mission, on les réunissait à nouveau, et ils rendaient compte des résultats obtenus : cibles atteintes et cibles manquées, combat avec la chasse ennemie, appareils perdus, etc. ; c'était le débriefing... À l'occasion de ces débriefings techniques, des expressions émotionnelles pouvaient se manifester, concernant les camarades tués et les frayeurs éprouvées, mais tel n'était pas le but de ces réunions. C'est un officier des armes, S. Marshall, historien et non-psychologue, et qui fut ensuite correspondant de guerre en Corée et au Vietnam, qui eut le premier en 1945 l'idée d'effectuer des débriefings comme bilans psychologiques d'événement. Marshall avait remarqué que les échanges de parole entre combattants ayant participé à la même opération, lors des débriefings techniques, échanges conduits par un officier, avaient un effet bénéfique sur le moral des hommes, leur motivation, leur efficacité au combat et sur la cohésion du groupe. D'où son idée de codifier ces groupes de parole et de les appliquer aux troupes d'infanterie. Sa technique a consisté à demander à chaque homme, au retour d'une opération qui avait comporté des incidents, de restituer objectivement son expérience personnelle de l'incident dans l'ensemble de la bataille et dans l'ordre chronologique. C'est pour cela (rétablissement du déroulement chronologique) qu'il a appelé sa méthode Historical Group Debriefing (Marshall, 1947), in "A history of debriefing" Louis Crocq (Psychiatre des armées), <http://france.elsevier.com/direct/PRPS/>

QU'EST-CE QU'UNE CRISE ?

L'arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de crise définit en son article 1er non pas la crise mais la situation d'urgence comme étant " tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, comme un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé des personnes et/ou contre des intérêts matériels importants et qui nécessite la coordination des acteurs compétents, en ce compris les disciplines, afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes de l'événement "

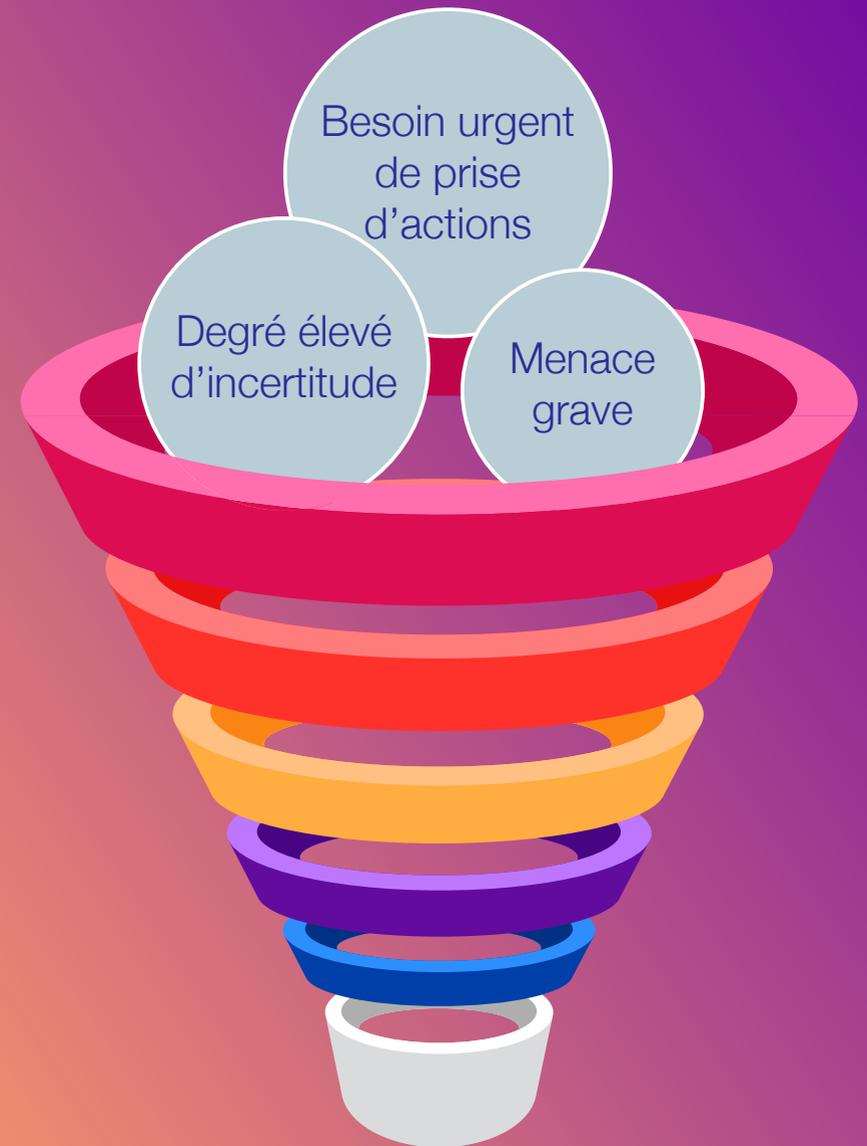
Si le terme " crise " est communément employé, sa définition n'est pas toujours univoque. Un certain consensus se dégage toutefois sur les trois principales caractéristiques d'une crise

Ainsi, une crise est une situation qui implique, premièrement, une menace grave ; deuxièmement, qui est assortie d'un degré élevé d'incertitude ; troisièmement, qui nécessite un besoin urgent d'entreprendre une/des action(s).

La complexité, l'incertitude et la pression temporelle qui accompagnent toute crise exigent une organisation et une coordination qui diffèrent de la pratique quotidienne.²⁸

Les crises aiguës commencent toujours par une situation hors de contrôle. Il est dans un premier temps très difficile de se faire une idée de ce qu'il se passe réellement sur le terrain, les informations qui remontent sont très nombreuses, parfois même contradictoires et souvent sous l'emprise d'une forte émotion.

Les premières minutes, voire heures en fonction de la gravité, sont consacrées à la gestion du chaos. L'objectif des procédures mises en place est de retomber le plus rapidement possible dans une gestion routinière, où les services de secours et d'intervention ne sont plus dépassés par la situation.



CRISE

²⁸ Bart BRUELEMANS, Bert BRUGGHEMANS & Ilse VAN MECHELEN, *Au secours ! Une crise*, Bruxelles, Editions La Charte, 2017, p.6.

LA GESTION DE CRISE

Outre la prise de conscience des risques par le biais de l'entretien de la mémoire des événements passés, de nombreuses études sur la culture du risque convergent vers l'intégration d'automatismes dans le but d'avoir les " bons comportements " en cas d'urgence.²⁹

Il s'agit ici de concevoir " un ensemble de modèles comportementaux intégrés par une population exposée pour faire face à une menace " ³⁰.

Je ne vais pas ici développer tous les aspects d'une gestion de crise. Cela mériterait en soi une mercuriale entière et ce n'est pas l'objet de celle-ci. J'évoquerai plutôt quelques aspects d'une gestion de crise qui dépendent fortement de la culture du risque au sein de notre population et quelques aspects de la gestion de crise qui doivent servir la culture du risque. Il s'agit ici d'identifier des obstacles potentiels à l'émergence de cette culture et dès lors d'identifier des objectifs prioritaires dans nos travaux.

Confiance

Lors d'une gestion de crise, la confiance est un élément primordial. Il s'agit bien sûr de la confiance entre les différents intervenants, mais également de la confiance de la population face aux décisions des autorités et des gestionnaires de crise.

Cette confiance est essentielle mais fragile. Malheureusement, la méfiance des citoyens envers les institutions est de plus en plus grandissante. Les messages divergents qui fleurissent sur les réseaux sociaux y sont probablement pour beaucoup.

²⁹ *Discours sur la culture du risque, entre approches négative et positive. Vers une éducation aux risques ? Étude comparée du Québec et de la France*, Jean-Christophe BLESIS, Édition électronique URL : <http://journals.openedition.org/gc/314>

³⁰ GLATRON S., 2003, "Culture des risques", in V. Moriniaux (dir.), *Questions de géographie : les risques*, Éditions du Temps, p. 71-87



Cette confiance rejoint évidemment une culture du risque défailante au sein de la majorité de la population. Dans le cas du refus d'évacuer les campings en juillet, c'est le manque de conscience du risque et le manque de connaissance à la fois du risque et des acteurs de la gestion qui a amené ce refus.

Alerte

Les premiers instants d'une crise peuvent être cruciaux pour la suite des événements. Face à un danger imminent, un gestionnaire de crise attend que la population réagisse rapidement et bien.

Les messages quels que soient les canaux utilisés doivent être reçus, compris et appliqués, qu'il s'agisse d'évacuation, de mise à l'abri ou de confinement.

De manière générale, on attend du citoyen qu'il adopte une attitude responsable en veillant d'abord à sa propre sécurité et celle de ses proches, en évitant ainsi de surcharger le travail des services de secours et d'intervention.

La réussite d'une alerte dépend en grande partie à la fois de la confiance des citoyens envers une autorité, mais également de leur niveau de culture du risque.



Coordination

Une grande part de la plus-value de nos processus de gestion de crise réside dans la coordination des différents services d'urgence et d'intervention.

Cette coordination va servir la culture du risque.



C'est en décloisonnant les compétences des disciplines autour d'un leadership orienté vers un objectif commun d'une meilleure sécurité que nos systèmes de prévention, de planification et de gestion des crises permettent de diffuser une culture du risque au coeur même du dispositif. Partager la mémoire et les connaissances d'au moins cinq responsables professionnels de leur discipline, et ce autour d'une autorité qui leur fait place égale, c'est s'assurer de mettre en oeuvre les trois piliers de cette culture nouvelle que je place aujourd'hui au centre du projet.

C'est la raison pour laquelle j'encourage les autorités locales, à chaque fois qu'elles prennent une décision en matière de sécurité, à élargir le cercle des compétences qui les conseillent et à travailler à tous les stades du cycle du risque de manière pluri ou multi disciplinaire.

Innovation-initiatives

Quel que soit le niveau de préparation, les situations d'urgence nous imposent systématiquement de faire preuve de créativité. La crise se définit par un dépassement des capacités des services d'urgence et d'intervention. Il est donc logique que ceux-ci doivent par moment s'éloigner de leurs procédures habituelles. C'est évidemment tout l'intérêt des plans d'urgence : prévoir des procédures alternatives capables de faire face aux situations de crise.

Cependant, comme nous l'avons vu tout à l'heure, il est impossible de prévoir tous les types de situations qui peuvent survenir. C'est pourquoi nous préférons nous appuyer sur les plans généraux d'urgence et d'intervention.

Si ces plans sont capables de répondre à la majorité des crises, il est parfois nécessaire de les adapter légèrement en cours de gestion pour coller au plus près des réalités.

Par exemple, au début de crise sanitaire, nous avons intégré à notre cellule de crise provinciale Vivalia, la médecine générale, la Province et la CCILB. Cela ne fait pas partie de nos procédures habituelles mais cela s'est révélé bien utile.

Autre exemple, lors des inondations, nous avons privilégié les points réguliers avec les bourgmestres par vidéoconférence plutôt que de les inviter à rejoindre le centre de crise provincial comme le prévoient théoriquement les textes. Vu les circonstances, leur présence était essentielle dans leur commune.

Bref, la crise nous impose souvent de faire preuve d'ingéniosité. Mais celle-ci se travaille, se prépare, se teste, s'évalue : elle est tout le contraire de l'improvisation.



OSTALUX
Outbreak Support Team Ambulatoire
Luxembourg

Communication

Souvent décrite, la communication en situation de crise est un élément aussi complexe qu'indispensable. L'approche de la communication de crise a fortement évolué ces dernières années, notamment du fait des réseaux sociaux.

Là où jadis, le gestionnaire de crise attendait d'avoir un maximum d'éléments en sa possession avant de communiquer et d'informer le public, il est aujourd'hui devenu nécessaire de communiquer immédiatement. Exercice difficile compte tenu de la situation de chaos inhérente aux premiers instants d'une gestion de crise.

Le processus de communication de crise prévoit une " communication réflexe " pour informer le plus rapidement possible mais également pour s'approprier la communication. L'objectif est aussi de s'identifier comme source de la bonne information.

Le processus se poursuit avec une analyse des besoins en information de la population. Cette analyse repose notamment sur une veille des réseaux sociaux et des médias. Elle permet de définir une stratégie de communication de crise.

Ce processus opérationnel de communication de crise se conçoit donc de manière cyclique avec une continuelle remise en question et mise à jour des informations afin que celles-ci répondent au mieux aux besoins des citoyens.

Outre les difficultés liés à la délivrance d'un message juste, les communicants doivent également composer avec le phénomène des fake news.

Est-ce dû à la méfiance vis-à-vis des autorités ? A une volonté délibérée d'affaiblir nos institutions ? A une envie de montrer qu'on en sait plus ? Ou, tout simplement, avec l'objectif de nuire ? Toujours est-il que de plus en plus de personnes n'hésitent pas à lancer de fausses informations. Celles-ci sont massivement relayées par des citoyens pensant parfois bien faire en informant " mieux " leurs proches.

Lors des inondations, la rumeur d'une ouverture de vannes programmée au barrage de Nisramont est apparue sur les réseaux sociaux. Rapidement repéré, le message a été vigoureusement démenti, avec notamment l'appui de la presse locale.

Il s'agissait non seulement d'une fake news, mais également d'une information qui ne tenait pas compte de la nature même de l'ouvrage qui ne dispose pas de vannes et qui donc était quoiqu'il arrive dans l'incapacité de relâcher plus d'eau que celle qui n'entraîne dans le barrage.

Ce type de comportement, en plus de faire perdre un temps précieux et de créer un climat de suspicion dont on pourrait se passer, est dangereux. Une telle information aurait en effet, si elle n'avait pas été contrée à temps, entraîné un vent de panique qui peut se révéler dramatique.

Mais elle démontre en même temps le besoin de transparence, de connaissance de la population face à un risque identifié.



ET MAINTENANT, QUE FAIT-ON ?

Aide aux communes

Nous l'avons vu, la prévention, la gestion des risques et la gestion des crises sont un métier. Les enjeux actuels consisteront à la fois à augmenter le niveau de connaissance et de compétence des autorités locales tout en travaillant la conscience du risque dès le plus jeune âge au sein de nos populations, en les intégrant dans l'identification des risques présents dans leur environnement proche et dans la préparation des actions à mener en situation de crise.

Au cœur de ces enjeux, les autorités locales ont un besoin criant de soutien et de coordination.

La planification d'urgence et la gestion de crise sont définis par arrêté royal. La législation impose des obligations très claires aux autorités, notamment aux bourgmestres.

Comme précédemment souligné, chaque commune doit ainsi disposer d'un plan d'urgence et d'intervention mis à jour. Elle doit tenir au minimum au cellule de sécurité par an et doit tester son plan lors d'un exercice annuel. Elle doit désigner au sein de son administration un coordinateur en planification d'urgence, mais également un responsable de la communication de crise et un responsable de la logistique.

Inutile de vous dire que ces obligations sont très lourdes, notamment au regard des plus petites communes. Pourtant le niveau d'exigence est le même qu'elle que soit la taille de la commune et la quantité de fonctionnaires qui la compose.

Logique, puisque le risque est partout. On peut évidemment penser qu'une grande commune avec un grand nombre d'habitants présente plus de risques qu'une petite commune rurale, et pourtant la catastrophe peut frapper partout. L'actualité

du week-end dernier nous l'a malheureusement encore une fois rappelé.

Les travaux des commissions d'enquête et l'analyse des retours d'expérience vont certainement déboucher sur des projets de réformes. Je pense plus particulièrement à l'intégration des compétences régionales dans l'approche de planification et de gestion des crises.

J'ai toutefois la conviction que quelle que soit la portée des réformes à venir, le renforcement et l'accompagnement du niveau local sont des priorités.

Je profite de cette mercuriale pour annoncer que la Cellule de sécurité provinciale a arrêté son plan stratégique 2022-2024, avec comme première priorité l'accompagnement de la politique de planification d'urgence dans les communes de la province de Luxembourg.

Ma volonté est de renforcer la base de la pyramide c'est-à-dire le niveau communal et de construire ensemble, avec les bourgmestres un modèle d'analyse, d'aide à la préparation et à la gestion de crise dans lequel notre expertise et notre expérience au niveau provincial pourront encadrer leurs équipes, en travaillant ainsi au plus proche de celles et ceux qui connaissent le territoire.

Je présenterai dans quelques jours un programme recensant de façon non exhaustive l'ensemble des actions déjà en place ou en préparation au niveau provincial de manière à fixer ensemble les priorités des prochains mois, en fonction de leurs besoins.

Nous poursuivrons et améliorerons les espaces de discussion que nous avons mis en place durant les crises des deux dernières années en partageant, je l'espère cette ambition de " bien se préparer à la crise ".

Impliquer les citoyens

Je souligne l'importance de la relation de confiance. Elle passe avant tout par les actes, la communication mais également par l'engagement que nous devons attendre de chaque citoyen.

Nos sociétés évoluent. Cette évolution et notre volonté de placer les mécanismes de prévention inhérents à la culture du risque dans tous les mécanismes décisionnels ne peut se concevoir sans impliquer le citoyen. Nous abandonnons la vision hiérarchique, descendante et linéaire de la gestion de crise. Cette construction archaïque n'est plus acceptée.

Concrètement, au niveau provincial, nous comptons organiser plus régulièrement des consultations citoyennes lors de la rédaction de plan d'urgence.

C'est ce qu'on nous avons fait lors de la rédaction du plan particulier d'urgence et d'intervention de l'entreprise Burgo, classée " Seveso seuil haut ". Nous avons à l'époque prévu une séance d'information durant laquelle non seulement nous présentions à la population de Rouvroy-Virton le plan, mais également écoutions les éventuelles remarques des citoyens afin d'améliorer le plan. Cela permet notamment de comprendre quelles sont leurs inquiétudes et de répondre à bon nombre de questions bien légitimes.

A brève échéance, nous comptons réitérer l'expérience sur d'autres risques particuliers.

Cette implication du citoyen doit également nous permettre de tisser un lien de confiance. Celle-ci passe en premier lieu par la compréhension de nos procédures et la transparence sur la manière de gérer une crise.

Nous réfléchissons également à la possibilité d'organiser des journées portes ouvertes de notre centre de crise provincial. Ce serait là l'occasion de faire découvrir la gestion de crise aux citoyens désireux d'en savoir plus.



Séance d'information sur les risques liés à l'entreprise Burgo-Ardenne

Intégrer la société civile dans nos procédures

Une des réponses aux enjeux et crises à venir réside dans l'intégration de la société civile à nos procédures de gestion de crise. Je ne crois pas que l'Etat soit en mesure d'investir suffisamment pour disposer des ressources nécessaires pour répondre à tout type de crise. Je ne crois pas que cela soit faisable et je ne crois pas non plus que cela soit souhaitable.

Nous n'aurons jamais suffisamment de bateaux, de pompes, de camions, etc. Les moyens spéciaux sont les plus coûteux, ceux qui servent le moins et qui demandent le plus de compétence (formations, entraînements, etc.). Ces moyens existent dans la société civile où les compétences sont développées et utilisées tout au

long de l'année. Il serait insensé de vouloir à tout prix développer ce qui se fait très bien ailleurs. En bon gestionnaire, nous devons faire en sorte que face à une catastrophe, tous les moyens civils spéciaux soient non seulement mobilisables, mais également et surtout coordonnés.

Certes, les réquisitions existent déjà, mais nous devons progresser sur l'intégration plus systématique de ces moyens.

Face aux risques et aux situations d'urgence, chacune et chacun d'entre nous avons un rôle à jouer. C'est ça être citoyen. C'est faire partie d'une société organisée qui œuvre pour la collectivité lorsqu'il le faut.

Je pense que face aux menaces futures, et en particulier celles liées aux risques climatiques qui débouchent sur des crises de grande ampleur, la préparation doit être collective. Elle l'est déjà d'initiative lorsque les événements le nécessitent. La crise des inondations nous l'a démontré avec quantité d'exemples d'actes civiques de citoyens qui sont venus en aide à d'autres.

L'enjeu est de parvenir à coordonner toutes ces aides et de présenter à la société civile des structures connues et légitimes vers lesquelles il conviendra de se tourner.





CONCLUSIONS

La culture du risque doit nous apprendre à vivre en harmonie avec les risques qui nous entourent, nous apprendre à ne pas être paralysés par ceux-ci.

En conclusion, je prends l'engagement devant vous :

- de nous attacher sans délai à renforcer partout dans nos communes les activités de prévention des crises et des catastrophes ;
- d'orienter nos priorités en étant parfaitement conscient qu'il existe un lien profond entre la prévention des catastrophes et le développement de nos territoires, notamment, et qu'il importe d'associer toutes les parties prenantes, les autorités, les organisations locales, la société civile et les volontaires, le secteur privé et la communauté scientifique, à l'action entreprise et particulièrement dans les processus préparatoires.

Je fais miennes les conclusions du Rapport de la Conférence mondiale (Nations Unies) sur la prévention des catastrophes à Kobe (18-22 janvier 2005) :

“

Nous reconnaissons également la nécessité de promouvoir à tous les niveaux, depuis le niveau individuel jusqu'au niveau international, une culture de la prévention des catastrophes et de la résilience face à celles-ci, ainsi que la mise en œuvre de stratégies préventives, qui représentent des investissements judicieux. Les sociétés humaines doivent apprendre à vivre avec le risque que font peser les aléas naturels. Toutefois, devant ce risque, nous sommes loin d'être impuissants et nous pouvons nous préparer à faire face aux catastrophes et à en atténuer l'impact. Nous pouvons et nous devons atténuer les préjudices causés par les divers aléas en faisant en sorte que nos sociétés soient moins vulnérables. Nous pouvons et nous devons renforcer la résilience des nations et des collectivités face aux catastrophes grâce à des systèmes d'alerte rapide centrés sur les populations, à l'évaluation des risques, à l'éducation et à d'autres démarches et activités multisectorielles intégrées visant à anticiper tous les aléas possibles au cours du cycle de prévention des catastrophes, qui comprend la prévention proprement dite, la préparation et l'intervention en cas d'urgence, ainsi que le relèvement et la remise en état. Les risques de catastrophe, les aléas et leur impact représentent une menace, mais la stratégie appropriée pour y faire face peut et devrait conduire à l'adoption de mesures visant à réduire les risques et les facteurs de vulnérabilité dans l'avenir.

La culture du risque se définit au travers de trois grands piliers. Nous nous efforçons de travailler à leur développement au travers d'actions concrètes.

Les trois piliers de la culture du risque se verront renforcés par une politique d'éducation, d'information et de communication. Les supports existent déjà, évoquons par exemple " be-ready ", support pédagogique pour les enfants des trois degrés primaires. Cette politique doit être portée à tous les niveaux, dont le premier est l'échelon local.

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,
Mesdames et Messieurs,

En guise d'ultime conclusion, je lance un appel aux Luxembourgeoises et Luxembourgeois pour qu'ensemble nous construisions une culture du risque. Cette approche doit nous permettre de faire preuve d'une grande résilience à l'égard des risques inhérents à notre société.

Je lance également un appel concret aux bourgmestres. Je souhaite que dans les prochaines semaines, nous puissions, ensemble, de manière très concrète, poursuivre le travail entrepris et co-construire l'avenir de la sécurité civile dans notre province. Cela passera par l'imprégnation d'une véritable culture du risque au sein de nos communes.

COPYRIGHT PHOTOS

p.5	Weyrich - Paroles d'exode
p.6	Mireille Neuberg
p.12	info-risques.be
p.19	info-risques.be
p.36	Marc Lerchs
p.43	TV-Lux

Éditeur responsable
Olivier SCHMITZ
Gouverneur de la province de Luxembourg
Place Léopold 1 • 6700 Arlon (BELGIQUE)
www.gouverneur-luxembourg.be

Mise en page : Anaïs Delhasse • Cabinet du Gouverneur
Impression : imprimerie provinciale

