

Mercuriale 2023

Arlon, le 20 janvier 2023

Une approche des risques majeurs au niveau local :

Les évacuations

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

1. Préambule

Crise sanitaire, crise économique, crise écologique, crise des inondations, crise migratoire liée à une guerre, et j'en passe. Depuis plusieurs années, les crises se succèdent. Certes, le terme est parfois trop fort et utilisé pour servir les desseins de certains, mais il faut reconnaître qu'il est parfois trop faible.

Ce constat a profondément changé le regard que nous portons sur la gestion de crise. De niche réservée à des experts, cette matière est devenue un bien commun sur lequel tout le monde ou presque a désormais une vision.

L'année dernière, j'ai abordé le sujet de la culture du risque au sein de notre société. Même si globalement elle reste très défailante et que de nombreux progrès sont encore nécessaires, force est de constater qu'elle progresse lentement. Intégrer le citoyen à la réflexion et à l'analyse de risque, mais également à l'action devient une évidence.

Vous savez probablement que la ministre de l'Intérieur, considérant d'une part qu'il est important de mettre en place une gestion de crise optimale qui englobe tous les types de situations d'urgence tant au niveau communal, provincial que fédéral, et d'autre part qu'il est indispensable de veiller à ce que toutes les recommandations formulées ces dernières années soient cohérentes et aboutissent à une gestion de crise optimale pour l'avenir, m'a chargé fin de l'été de présider une commission d'experts

ayant pour mission d'examiner la gestion de crise en Belgique et d'élaborer un livre blanc, contenant des recommandations permettant d'améliorer la gestion de crise¹.

Les questions liées à l'implication d'acteurs nouveaux (citoyens, entreprises, institutions...) tant dans la planification que dans la gestion de crise sont, je ne vous le cache pas, au cœur d'une partie du projet.

Cette commission fait également suite aux nombreuses crises que notre pays a traversées ces dernières années. La pandémie et les inondations ont bousculé nos certitudes.

La réflexion porte notamment sur la gestion des risques systémiques de plus en plus complexes, "Il ne s'agit plus seulement de se préparer à « La Gestion de crise », telle que pensée dans les années 1980, même si des compétences de base restent indispensables et donc à entretenir en permanence. Il s'agit surtout, désormais, de mettre les dirigeants, les équipes, les organisations, les réseaux d'opérateurs, les municipalités, et tous les acteurs à commencer par les plus critiques, en mesure de naviguer dans des environnements toujours plus pulvérulents, avec des fondamentaux de plus en plus ébranlés".²

Faut-il dès lors adapter notre modèle de gestion de crise en différenciant des situations d'urgence classique, appelons-les des crises, et des situations d'urgence hors du commun, appelons-les des catastrophes ?

Un des constats très rapidement posé par les experts et corroboré par de nombreuses études en Belgique et à l'étranger est que globalement les états et les gestionnaires de crise sont bien préparés à faire face à des situations d'urgence classiques. Une explosion de gaz ou encore un camion ADR qui se renverse sur l'autoroute sont des crises auxquelles nos modèles de gestion à trois niveaux sont adaptés, pour autant qu'ils soient bien appliqués.

Mais la question se pose face aux crises « hors cadre ». Celles dont l'ampleur ou la durée dépasse à ce point l'entendement que le cas de figure n'avait jamais été imaginé. Ces crises proviennent de risques majeurs que nous avons encore du mal à appréhender tant ils bousculent les fondements de notre société.

Je pense à une pandémie, une rupture totale de l'approvisionnement en énergie, un effondrement du système alimentaire ou encore une cyberattaque majeure, bref, tous ces risques que nous préférons ne pas imaginer. Et ce n'est pas tant l'ampleur et la

¹ A.R. du 03 juin 2022 portant création d'une commission d'expert en matière de gestion de crise, M.B 04 juillet 2022, NUMAC 2022032466

² LAGADEC P., *Constat*, [en ligne], <https://www.patricklagadec.net/interventions-conseil/>

violence qui nous dépassent mais souvent l'hyper-connectivité qui provoque des effets dominos inédits³. La pandémie de la covid-19 en est la meilleure illustration.

Le volcanologue Haroun Tazieff définit le risque majeur comme « la menace sur l'homme et son environnement direct, sur ses installations, dont la gravité est telle que la société se trouve absolument dépassée par l'immensité du désastre. »

Si je vous avais dit lors de ma mercuriale en janvier 2020 que notre société allait vivre l'une de ses pires épreuves. "Qui aurait pensé que nous accepterions de rester cloîtrés chez nous, puis dans notre quartier, des jours et des jours ? Qui aurait imaginé que nous mettrions des masques et finirions par nous faire vacciner d'un vaccin si récent qu'on n'en connaît pas les effets à long terme ?"⁴. Et pourtant.

Et si je vous avais dit en mars dernier à l'occasion de ma mercuriale que tous les hôpitaux de notre province devraient fonctionner en mode dégradé à cause d'une cyberattaque qui a bloqué 200 serveurs et 1500 postes de travail... et pourtant.

Or, justement, ces crises qui nous ont frappés dernièrement risquent de se répéter. Nous devons malheureusement constater que le changement climatique provoque de plus en plus régulièrement des crises majeures. Nos centres de crises européens ont été étudiés et dimensionnés pour être capables de répondre efficacement à une telle crise tous les cinq ans. Or, ces dernières années, la fréquence de celles-ci a largement augmenté, jusqu'à cinq par an sur 2021 et 2022.

Nous devons nous y préparer et cela passe nécessairement par une "autre" préparation des dirigeants, des organisations, des experts qui doivent se former "à être surpris", mais surtout par l'intégration d'acteurs inhabituels en gestion de crise et donc par une systématisation de la culture du risque dans toutes les sphères de notre société et par l'intégration des citoyens dans les phases du cycle du risque.

³ LAGADEC P., *Katrina : Examen des rapports d'enquête*, 2007, Ecole polytechnique – CNRS, cahier n°2007-25, p. 8.

⁴ VIARD J., *Un regard juste; Se souvenir pour changer le monde*, 2023, Editions de l'aube, p.11

2. Introduction

Mais, les risques majeurs et les crises hors cadre ne seront pas le sujet de cette mercuriale. Pas qu'ils manquent d'intérêt, que du contraire, mais le sujet est tellement vaste que je risquerais de vous retenir jusqu'à la tombée de la nuit.

Mon exposé de ce jour n'en sera toutefois pas très éloigné. En effet, après avoir abordé ces risques majeurs et la manière de les identifier, je souhaite poursuivre la réflexion et répondre à la question de savoir comment les pouvoirs locaux, et en particulier la Province, peuvent apporter leur plus-value pour améliorer la culture du risque dans toutes les couches de la société. En d'autres termes : comment préparer nos institutions et notre population en se basant tant sur notre mémoire collective que sur l'acceptation que le nombre de crises et leur nature nous sont partiellement inconnus ?

Poser la question du rôle des pouvoirs locaux, c'est aussi reconnaître la nécessité de prévenir et de gérer les crises de façon territorialisée, flexible et transfrontalière. Et donc d'oser poser la question du territoire le plus pertinent.

En Luxembourg, je peux affirmer que la dimension provinciale, qui correspond aussi au territoire de la Zone de Secours, a du sens.

Nous devons sans cesse être à la recherche de plus-values territoriales par la connaissance de notre environnement et la confiance de nos citoyens, en acceptant toutefois que dans certaines situations de crise aiguë, l'autonomie doit céder le pas par souci d'efficacité et de cohérence.

“Lors d'une crise multiscale, la répartition des compétences entre les échelons locaux, nationaux et supranationaux doit être pensée sur le modèle d'une subsidiarité effective et non plus symbolique. Il en va d'une part de l'efficacité des politiques publiques dans leur ensemble - étant attendu que le centralisme s'accompagne de coûts de coordination très élevés tout en présentant des risques de pertes informationnelles significatives -, d'autre part de leur proportionnalité et de leur adaptation concrète aux réalités locales, essentielles pour assurer leur légitimité démocratique. L'observation du modèle de subsidiarité allemand fournit un certain nombre de clefs pour penser cette nouvelle organisation transnationale. L'un de ses principaux enseignements est que les échelons supérieurs gagnent à envisager leur rôle comme celui d'une coordination active et d'un cadre normatif plutôt que comme celui d'une instance exécutive.”⁵

⁵ COATLEVEN L., HUBLET F., ROSPARS T., *Covid-19 et gestion de crise subsidiaire. Perspectives transfrontalières à la lumière du fédéralisme allemand*, Groupe d'études géopolitiques, Rapport, décembre 2020.

Pour simplifier, la subsidiarité, c'est le principe qui veut que ce soit le niveau compétent le plus "bas", le plus proche du citoyen qui a la compétence de gérer un problème ou une crise, les niveaux supérieurs se chargeant de la coordination.

Avant de vous proposer quelques pistes d'action au niveau provincial, je vais au préalable vous exposer comment notre pays a procédé à l'analyse de ses risques majeurs et vous les détailler.

L'analyse de risques nationale

Il existe en la matière un cadre international du fait des engagements de la Belgique. Ces trois axes doivent servir de balises pour guider les priorités en matière d'analyse de risque.

En 2015, suite à la catastrophe de Sendai, les pays de l'ONU y adoptent un texte visant à la réduction des risques de catastrophe. L'accord préconise le développement d'une culture collective et partagée du risque. C'est-à-dire l'intégration, tant dans la phase de préparation que dans la phase de gestion ou de rétablissement, d'acteurs de la société civile, de bénévoles, d'institutions, d'entreprises, d'associations ou encore de médias.

En 2016, au sommet de Varsovie, les pays de l'OTAN s'entendent sur le développement de sept exigences visant à assurer la résilience⁶ collective et la préparation du secteur civil. Ces sept exigences de base sont :⁷

1. garantie de la continuité des pouvoirs publics et des services publics essentiels - par exemple, la capacité de prendre des décisions, de les communiquer et de les faire appliquer en période de crise ;
2. résilience des approvisionnements énergétiques - plans et réseaux électriques de secours, au niveau national et au-delà des frontières ;

⁶“La résilience est la capacité d'une personne ou d'un groupe à se développer bien, à continuer à se projeter dans l'avenir, en présence d'événements déstabilisants, de conditions de vie difficiles, de traumatismes parfois sévères”.

Cette formulation a le mérite de mettre en lumière la double caractéristique de la résilience, qui en fait l'originalité : c'est à la fois la résistance à la destruction et la construction d'une existence valant d'être vécue. MANCIAUX M., *La résilience, Un regard qui fait vivre*, Études 2001/10 (Tome 395), pages 321 à 330.

Je renvoie aussi à la définition “La résilience est la capacité d'un système à s'adapter, avec succès, face aux menaces et aux risques qui mettent en danger sa fonction, son développement ou sa viabilité... Le concept peut être appliqué à divers types de systèmes, avec différents niveaux d'interaction : un micro-organisme, un enfant, une famille, un système de sécurité, un système économique ou le changement climatique» Anna S. Masten (2014) montre également la nécessité d'une approche multidisciplinaire avec une approche holistique, globale.

⁷ Article 3 du Traité de l'Atlantique Nord.

3. aptitude à gérer efficacement des mouvements incontrôlés de personnes et à faire en sorte que ces mouvements n'interfèrent pas avec les déploiements militaires de l'OTAN ;
4. résilience des ressources en vivres et en eau - s'assurer que ces ressources sont à l'abri de perturbations ou d'actes de sabotage ;
5. aptitude à gérer un grand nombre de victimes et des crises sanitaires perturbatrices - s'assurer que les systèmes de santé civils peuvent faire face à la situation et que des fournitures médicales en nombre suffisant sont stockées en lieu sûr ;
6. résilience des systèmes de communication civils - s'assurer que les réseaux informatiques et de télécommunications fonctionnent même en cas de crise, et qu'il existe des capacités de secours suffisantes. Cette exigence a été actualisée en novembre 2019 par les ministres de la Défense des pays de l'OTAN, qui ont souligné la nécessité de disposer de systèmes de communication fiables, y compris la 5G, d'options robustes pour le rétablissement de ces systèmes, d'un accès prioritaire pour les autorités nationales en temps de crise, et d'évaluations rigoureuses de tous les risques pour les systèmes de communication ;
7. résilience des systèmes de transport - s'assurer que les forces de l'OTAN peuvent se déplacer rapidement à travers le territoire de l'Alliance et que les services civils peuvent compter sur les réseaux de transport, même en période de crise..⁸

Enfin, en mars 2022, le Conseil de l'Europe adopte "une boussole stratégique pour renforcer la sécurité et la défense de l'UE au cours de la prochaine décennie". La boussole stratégique fournit une évaluation commune de l'environnement stratégique dans lequel l'Union évolue ainsi que des menaces et des défis auxquels elle est confrontée. Le document formule des propositions d'action concrètes assorties d'un calendrier de mise en œuvre très précis, afin de renforcer la capacité de l'UE à agir de manière décisive en cas de crise et de défendre sa sécurité et ses citoyens.⁹

Au niveau belge, 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.

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. Les scénarios ont été scindés en quatre thèmes : les risques naturels, les

⁸ Stratégie de sécurité nationale 1er décembre 2021

⁹ Conseil de l'Union européenne, Une boussole stratégique pour renforcer la sécurité et la défense de l'UE au cours de la prochaine décennie, [en ligne], www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/

risques technico-économiques, les risques sanitaires et les risques d'origine humaine (risques liés à une action humaine intentionnelle et malveillante).

Cette évaluation nationale des risques fournit un aperçu des défis auxquels nous pourrions être confrontés en Belgique. Pour le NCCN, cette évaluation des risques constitue la base fondamentale pour la planification d'urgence nationale.

Comment cette évaluation nationale des risques a-t-elle vu le jour ?

L'évaluation des risques a été réalisée en quatre étapes :

1. Préparation d'une liste de scénarios à évaluer.
2. Évaluation par des experts de la probabilité et de l'impact des différents scénarios.
3. Pour les scénarios soumis au changement climatique, les experts ont également estimé l'impact du changement climatique sur la probabilité et l'impact de ces scénarios.
4. Classification des scénarios évalués par thème et identification des risques clés.

Comment les experts ont-ils évalué la probabilité et l'impact de ces scénarios ?

Les experts ont attribué à chaque scénario un score de probabilité sur une échelle de 1 (improbable) à 5 (très probable).

Afin de créer une nuance supplémentaire, l'impact de chaque scénario a quant à lui été évalué via différentes catégories d'impact : impact potentiel au niveau humain, sociétal, environnemental et financier. Pour chacune de ces catégories, les experts ont attribué une note allant de 1 (impact très faible) à 5 (impact catastrophique). L'impact total a été calculé sur la base des résultats de ces quatre catégories.

- Impact humain : nombre de morts, nombre de blessés, nombre de malades, nombre de personnes évacuées.
- Impact social : perturbation des services vitaux, couverture médiatique négative.
- Impact sur l'environnement : surface touchée (km²), destruction de l'écosystème, mesures possibles de rétablissement.
- Impact financier : perte financière potentielle, augmentation du chômage, réduction du nombre d'entreprises actives.

Comment interpréter ces résultats ?

Pour chaque risque clé identifié lors de l'évaluation belge des risques nationaux, le score d'impact attribué par les experts est indiqué sur le demi-cercle supérieur et le

score de probabilité sur le demi-cercle inférieur. A l'intérieur de ce cercle se trouve le ratio entre les scores d'impact sur les personnes, la société, l'environnement et l'économie. Cette évaluation nationale des risques donne une vue d'ensemble d'un certain nombre de défis auxquels la Belgique peut être confrontée. Elle constitue un des éléments participant à la politique de planification d'urgence nationale.

Attention, ces résultats donnent uniquement une indication générale de l'impact et de la probabilité du risque pour la période 2018-2023. Ils n'excluent pas l'occurrence d'un scénario aux conséquences catastrophiques. Un risque pour lequel la probabilité d'occurrence est estimée comme faible peut toujours se produire dans notre pays. De la même manière, un risque pour lequel l'impact a été estimé comme faible peut également provoquer des dégâts considérables.

Résultats

Au total, les experts ont identifié 32 risques clés, répartis en 10 thèmes généraux. Les résultats de cette analyse sont toujours présentés par risque ou par thème :

- Météo extrême.
- Perturbation du réseau électrique.
- Géopolitique - les risques qui tirent leur origine de l'évolution des relations internationales et des tensions qui peuvent en découler.
- Inondations.
- Les maladies et autres effets de la globalisation - les risques liés à l'apparition de maladies ou espèces exotiques invasives qui à l'origine n'étaient pas présentes en Belgique.
- Terrorisme et extrémisme.
- Cyber¹⁰
- CBRN - les risques chimiques, biologiques, radiologiques, nucléaires.
- Catastrophes naturelles incontrôlables.
- Maladies dans le secteur des soins de santé - des maladies qui peuvent être contractées lors d'un séjour à l'hôpital ou dans n'importe quel centre de soins de santé.

La gestion de ces risques est principalement de compétence internationale, fédérale ou régionale. La réflexion de ce jour consiste à identifier, au sein de ces risques majeurs, ceux sur lesquels les autorités locales apportent une réelle plus-value.

¹⁰ A ce sujet, soulignons la réponse innovante qu'est l'installation à Transinne du futur centre d'expertise, de recherches et de formations sur ce sujet à l'échelle européenne. Il s'agit là d'une belle réussite pour les forces vives de notre province.

Car c'est aussi au niveau local qu'il est essentiel de changer de logiciel et être préparés dans des phases de crise majeure à gommer l'effet d'incertitude et disposer de compétences pour amortir le choc de la crise tout en poursuivant les services et les projets essentiels à la population.

J'aurais pu aborder plusieurs ambitions nouvelles comme la coordination des initiatives citoyennes dans toutes les phases du risque ou encore le rôle des autorités locales dans la phase de rétablissement qui doit orienter et définir la résilience de nos territoires.

Mais j'ai choisi de vous parler du défi que représente le déplacement, la mise à l'abri ou l'évacuation de la population.

Les catastrophes naturelles posent souvent la question aux gestionnaires de crises de l'opportunité de procéder à une évacuation de masse des populations se trouvant en zone sinistrée.

Les experts climatiques annoncent une augmentation de la fréquence et de la violence de ces catastrophes dans les prochaines décennies. C'est pourquoi il est essentiel de progresser dans la gestion des évacuations de population. L'épisode des inondations de la mi-juillet 2021 a démontré que le sujet reste délicat. Si les gestionnaires de crise en Belgique (et il en va de même dans le reste de l'Europe) ne sont pas encore totalement prêts à pouvoir mettre en place pareille mesure, la population ne l'est clairement pas non plus. Cela pose de sérieuses questions.

Une telle mesure, si elle peut se décréter à un niveau stratégique plus élevé, ne peut être mise en œuvre depuis un centre de crise situé à Bruxelles. Pour cela, nous avons besoin des acteurs locaux, de la connaissance du terrain et de ses composants, mais surtout également de la confiance et la connaissance mutuelle construite durant de nombreuses années entre la population et les autorités locales.

Les évacuations sont l'exemple le plus édifiant d'une approche au niveau local des risques majeurs.

3. Définitions

Qu'est-ce qu'une évacuation ?

On parle d'évacuation de masse dès lors qu'elle dépasse les capacités habituelles de gestion locale et notamment les capacités d'accueil temporaire à proximité immédiate de la zone évacuée, que ce soit en milieu rural ou en milieu urbain.¹¹ L'OTAN définit lui de manière plus précise l'évacuation de masse, à savoir pour un territoire d'évacuer 2% de sa population. Pour la Belgique, il s'agirait donc de plus ou moins 200 000 personnes. Pour notre province, il s'agirait de déplacer et accueillir 6000 personnes.

Il y a donc une immense différence entre une évacuation d'un quartier, voire d'un village tout entier, et ce que l'on appelle une évacuation de masse. Si le premier représente déjà un défi à mettre en œuvre, le second est d'un tout autre acabit. Nous ne parlons pas de la même chose.

Théoriquement, chaque commune de notre province doit être capable de prendre en charge l'évacuation d'une centaine de personnes, ce qui correspond peu ou prou à ce ratio de 2% de la population. Chaque Plan Général d'Urgence et d'Intervention (PGUI) communal doit identifier des structures d'accueil temporaire pour des personnes ayant dû être évacuées. Il s'agit le plus souvent de centres sportifs ou d'écoles.

En revanche, l'évacuation de plusieurs centaines voire de milliers de personnes lorsqu'elle dépasse le cadre d'une commune de taille moyenne ou lorsqu'elle concerne simultanément plusieurs communes constitue une opération autrement plus complexe. Cela nécessite une approche intercommunale, voire provinciale, et la coordination de moyens humains et matériels qui dépassent le cadre communal.

Mais l'évacuation est une mesure extrême avec des freins parfois insoupçonnés qu'il faut identifier et ne pas négliger. Comme l'épisode des inondations l'a ainsi démontré, il n'existe pas, encore, au sein de nos populations de culture du risque suffisante. La plupart des citoyens sont peu enclins à suivre un ordre d'évacuation, a fortiori lorsque celle-ci est préventive. Même lorsque le danger est à sa porte, le citoyen a tendance à remettre en doute la parole de l'autorité, quand bien même celle-ci est portée par un pompier par exemple.

La littérature scientifique confirme cet état de fait qui n'est évidemment pas propre à notre population. Ainsi, un collectif de chercheurs s'est penché sur les réactions et comportements humains face à une inondation catastrophique. Ils en retiennent quatre constats.¹²

¹¹ « L'évacuation massive des populations. Les territoires face à l'inondation », in *Les guides du CEPRI*, mai 2014, [en ligne] www.cepri.fr, p. 5.

¹² CHAPUIS K. RUIN I., DROGOUL A. GAUDOU B. & NGO T.T.T., *Vulnérabilité face aux catastrophes naturelles : comportements de mise en protection et gestion de l'évacuation en cas de crue rapide*, Institut Francophone International de l'Université Nationale du Vietnam, Hanoi, 2021, p. 1-18.

- Les alertes météorologiques ne sont pas suffisantes pour amener des individus à prendre des mesures de mise à l'abri. Il faut en réalité de nombreuses heures et l'accumulation de plusieurs signaux (informations, perception du danger, interactions sociales, etc.) pour prendre la décision radicale de quitter son domicile.
- La décision individuelle d'actions de protection est influencée par des phénomènes physiques comme la vitesse de la montée des eaux, la force du courant, etc. Ainsi, et cela s'est vérifié, même si des alertes claires sont émises, la prise de décision individuelle découle des premières manifestations physiques de l'alerte.
- La décision de se mettre en protection demande « un effort cognitif important » pour les individus. Cela nécessite de bousculer son quotidien (quitter son travail, son domicile, abandonner le planning, etc.).
- « Le comportement d'évacuation au sens du déplacement massif de population vers des refuges ad hoc proposés par les autorités reste un comportement marginal. Le comportement de protection le plus commun face aux inondations rapides est d'abord de chercher à rentrer chez soi et à y rassembler la famille, puis de tenter de sauver ses biens. »

J'en ajoute un qui serait la crainte d'évacuer pour rien.

De manière générale, cette étude démontre à quel point le processus d'évacuation est socialement et psychologiquement très difficile à mettre en place. Pour arriver à la réponse adéquate attendue par les gestionnaires de crises, la population doit passer par différents stades nécessaires à sa perception réelle du risque.

L'explosion de la Rue Léopold à Liège survenue le 27 janvier 2010 (14 morts et 19 blessés) est le parfait exemple de la distinction entre évacuation face au risque et une évacuation en raison d'un risque encore imperceptible.

Quelques minutes après l'explosion, les pompiers procèdent de manière réflexe à l'évacuation de la rue touchée. Cette évacuation se passe très bien. Les habitants sont conscients du risque direct et suivent donc les instructions.

Mais, suite à l'effondrement de la maison sinistrée par l'explosion, les gestionnaires de crise craignent que des maisons situées plus loin, dans d'autres rues, aient bougé. Les pompiers estiment qu'il existe un risque non négligeable d'intoxication au CO. Le séisme provoqué par la chute de la maison pourrait avoir endommagé les conduits des cheminées de nombreuses maisons. La décision est donc prise de procéder à une nouvelle évacuation, préventive cette fois, dans l'attente de contrôles de sécurité.

La réaction de la population visée sera tout autre que pour la première évacuation réactive. En effet, les personnes concernées ne perçoivent pas le danger. Il faudra donc passer par un arrêté d'insalubrité temporaire des maisons visées et le passage d'un

binôme pompier-policier (l'un pour expliquer le risque, l'autre pour faire exécuter l'arrêté) pour procéder à l'évacuation.

De plus, la gestion des animaux de compagnie fut une vraie question et nécessita la mise en place d'une véritable cellule, en lien avec la SRPA de Liège, chargée de gérer cette problématique.

Le projet ERGO, rassemblant dix pays européens (Belgique, Bulgarie, Danemark, Allemagne, Island, Pologne, Espagne Suède, Royaume-Uni) et le Japon, s'est constitué autour de cette question des évacuations de masse. Les experts représentant ces pays se sont accordés pour définir l'évacuation de masse non pas comme une mesure décidée à un instant T, mais comme un long processus. Celui-ci se compose de différentes étapes intégrant notamment un volet préparation, information, exercices. Tous ces aspects doivent être maîtrisés.

La mise en œuvre de cette mesure se présente elle-même sous la forme d'un cheminement qui démontre également qu'elle nécessite une véritable mise en place.¹³

1. Préparer la population à une évacuation

La préparation du public à procéder à une évacuation de masse se passe en continu des mois voire des années auparavant de l'évacuation. Il est nécessaire de développer une stratégie visant à inciter la population à se préparer à savoir comment réagir le jour où une évacuation est décrétée.

Cette stratégie doit développer à la fois le fond et la forme du message. Quel est la stratégie ? Qu'attendons-nous de la part de la population ? Comment seront-ils prévenus ? Quel public est visé ?

Mais également, via quel support sera informée la population ?

Plus encore que l'information à la population, le planificateur d'urgence doit définir des stratégies visant à préparer la population, via des exercices par exemple.

2. Définir la zone d'évacuation

La définition des justes zones à évacuer est l'un des enjeux capitaux à la réussite d'une évacuation. Il s'agit de limiter au strict nécessaire les personnes à évacuer sans se tromper. Pour ce faire, le gestionnaire de crise doit disposer de l'expertise et des

¹³ SHAW D., ALBERES P., ANSON S., KAILIPONI P., NAGARAJAN M. & TISSINGTON P., *Evacuation Responsive by Government Organisations (ERGO) : The Evacuation Preparedness Assessment Workbook*, Birmingham, Aston University Crisis Centre, 2011, p. 9.

données nécessaires. Il faut donc au préalable avoir identifié les personnes ressources et les outils susceptibles de délivrer ces informations.

3. Prendre la décision d'évacuer

Qui prend la décision ? Sur base de quels avis ? Comment évaluer les risques de l'opération en elle-même ?

C'est aussi à ce moment qu'il convient d'évaluer la réaction de la population et d'anticiper les problèmes qui se poseront inévitablement.

4. Envoyer les messages d'alerte

La réussite d'une évacuation passe nécessairement par une alerte bien pensée et bien exécutée. Il existe quantité d'outils et de vecteurs pour alerter la population, mais de nouveau, les exemples ont démontré qu'il ne suffisait pas d'envoyer un sms pour que l'ensemble de la population évacue.

De manière générale, la multiplication des canaux est un principe de base à la communication de crise.

Mais plus que la forme, il faudra nécessairement travailler le fond.

Enfin, une alerte ne sera réussie que si elle a été préparée préalablement avec la population. Les gestionnaires de crise doivent intégrer le plus possible les publics visés au moment de la planification d'urgence. Si la manière de prévenir la population est discutée en amont avec les principaux intéressés, le message n'en sera que plus efficace le jour où il est nécessaire de l'envoyer.

5. Gérer la mobilité

Préalablement à toute évacuation, un plan de mobilité solide doit être rédigé. Celui-ci devrait prendre en compte l'afflux important de véhicules empruntant les mêmes routes au même moment. Des embarras de circulation importants lors d'un processus d'évacuation pourraient se révéler dramatiques.

Par ailleurs, ce plan de mobilité doit également prendre en compte les personnes ne pouvant se déplacer seules ou qui ne disposent pas de moyen de transport.

6. Gérer les lieux d'hébergement

Lors de l'ordre d'évacuation, il est indispensable de pouvoir donner un lieu d'accueil accessible. Ce lieu devra être en capacité d'accueillir potentiellement toute la population évacuée. Dans le cas contraire, il faut identifier plusieurs lieux et établir une répartition.

Ces lieux doivent être équipés et gérés par du personnel formé.

7. Retour à la normale

Au vu de la violence psychologique que peut représenter une évacuation, il sera certainement nécessaire de prévoir un accompagnement et un soutien lors du retour dans les domiciles qui pourraient en plus avoir été sinistrés.

Par ailleurs, il sera indispensable d'organiser un débriefing entre tous les acteurs de cette opération. Les enseignements et apprentissages devront être intégrés à la planification d'urgence et aux analyses de risque.

Il sera peut-être nécessaire d'ajuster les moyens, les ressources, les budgets, voire même d'adapter la législation (exemple tempête Xynthia).

Quels sont les différents types d'évacuation ?

- Évacuation préventive

L'évacuation préventive se définit comme une mesure visant à faire quitter la population d'une zone potentiellement dangereuse face à un risque que l'on considère comme imminent mais qui ne montre pas encore ses effets.

Elle offre l'avantage aux gestionnaires de crise de pouvoir gérer la mise en œuvre d'une opération difficile dans des conditions optimales alors que les intervenants ne sont pas encore occupés par les conséquences de la situation d'urgence annoncée. Elle écarte ainsi une potentielle crise dans la crise.

Elle permet aussi de réduire drastiquement le nombre de personnes pouvant se retrouver directement impactées par la catastrophe.

Les exemples d'évacuation préventive de population sont nombreux. En 1995, des inondations forcent les autorités néerlandaises à procéder à l'évacuation de 250 000 personnes. Le week-end dernier, les autorités de la ville allemande de Fribourg ont dû procéder à une évacuation de masse préventive suite à la découverte d'un engin explosif de la Seconde Guerre mondiale. L'expertise des démineurs a recommandé l'évacuation horizontale totale dans un rayon de 500 mètres. Cette opération a donc concerné plus de 4000 personnes et, surtout l'évacuation et le transfert des patients d'un hôpital universitaire se trouvant dans la zone.

Ce type d'opération n'est pas exceptionnel en Allemagne. En 2017, la découverte d'une bombe d'1,4 tonne avait conduit les autorités à décréter l'évacuation de 70 000 personnes à Francfort. Ce fut également le cas un an plus tôt à Augsburg où 54 000 personnes furent évacuées pour permettre le déminage d'une bombe d'1,8 tonne. Cette opération s'est déroulée...un 25 décembre.

Par contre, cette mesure d'évacuation préventive est extrême. Elle peut être violemment perçue par le citoyen qui se retrouve presque arraché à son cadre de vie habituel, devant abandonner presque tout ce qu'il possède. De plus, et même si cela peut paraître anecdotique, elle représente un vrai risque économique puisqu'elle impose l'arrêt de toute activité dans la zone.

C'est aussi pour cela qu'elle présente l'immense désavantage pour le gestionnaire de crise de ne laisser que très peu de place à l'erreur. Une évacuation jugée non nécessaire ou disproportionnée par la population laissera des traces et ne sera certainement pas au profit du crédit que la population accorde aux autorités. Un citoyen évacué pour rien sera-t-il enclin à suivre un ordre d'évacuation une seconde fois ?

Souvenons-nous du week-end suivant les inondations de la mi-juillet 2021. De grosses intempéries sont alors annoncées par l'IRM. La vallée de la Vesdre, encore complètement ravagée, serait sur la trajectoire de cet orage. Envisager une évacuation, c'est préparer l'accueil de 100 000 personnes. Finalement, cela n'a pas été nécessaire.

L'évacuation préventive, ou l'absence de celle-ci, fait souvent le bonheur des experts-polémistes qui alimentent bien souvent les débats post-catastrophe, tels des carabiniers d'Offenbach.

- Évacuation réactive

L'évacuation réactive est une mesure guidée par la force des choses et non par une décision d'anticipation. La situation ne laisse plus de choix aux gestionnaires de crise et aux opérationnels. Cette mesure est évidemment périlleuse car elle s'effectue au cœur même du chantier de la situation d'urgence.

- L'évacuation horizontale¹⁴

L'évacuation horizontale peut être définie comme la mise en œuvre d'une stratégie visant, face à un risque imminent, à ce que les individus se mettent à l'abri du danger en quittant, pour une durée plus ou moins longue, la zone susceptible d'être inondée.

L'évacuation horizontale constitue probablement la stratégie d'évacuation la mieux connue et la plus plébiscitée. Si elle présente un certain nombre d'avantages comme celui de s'assurer que les personnes sont en sécurité, elle présente également certains désavantages.

¹⁴ « L'évacuation massive des populations. Les territoires face à l'inondation », in *Les guides du CEPRI*, mai 2014, [en ligne] www.cepri.fr, p. 13.

Premièrement, il peut générer de graves problèmes de circulation qui vont considérablement retarder l'évacuation. Les spécialistes considèrent ainsi qu'une évacuation, et j'insiste nous ne parlons même pas ici d'une évacuation massive, prend au minimum quatre heures entre la prise de décision et la dernière personne évacuée. Ce laps de temps doit être pris en compte. L'évacuation ne doit pas représenter un plus grand risque à la personne que celui encouru en restant dans la zone sinistrée.

Deuxièmement, de nombreuses personnes sont dans l'incapacité de se déplacer seules et nécessitent donc le déploiement et l'affectation d'une partie non-négligeable du personnel d'intervention.

Troisièmement, les personnes déplacées seront fortement dépendantes du gestionnaire de crise qui outre un abri devra leur fournir une assistance médicale, psychologique, sanitaire, alimentaire, etc.

Quatrièmement, l'évacuation horizontale peut présenter des troubles à l'ordre public tels que des pillages.

Enfin, il n'existe pas actuellement de mesure pour contraindre une personne qui refuserait d'évacuer.

En bref, l'évacuation horizontale massive, si elle peut paraître a priori être une alternative séduisante pour limiter l'atteinte aux personnes lors d'une crise, n'est cependant pas à être considérée comme une démarche anodine. Cette mesure comporte un certain nombre de risques plus ou moins prégnants en fonction des situations. Ces risques doivent être mis en balance avec ceux générés par la situation d'urgence elle-même. Si dans certains cas, les risques inhérents à ce déplacement massif de population seront bien moindres que ceux engendrés par la crise, dans d'autres, des solutions alternatives et/ou complémentaires à une évacuation horizontale massive devront être étudiées. Il s'agit alors d'organiser au mieux le maintien de la population dans la zone impactée.

- L'évacuation verticale ou confinement¹⁵

Contrairement à l'évacuation horizontale, l'évacuation verticale ou confinement ne vise pas à quitter la zone menacée, mais bien à se réfugier au sein de son habitation (soit à l'étage, soit en fermant portes et fenêtres). C'est la stratégie privilégiée en cas d'incident nucléaire ou chimique.

¹⁵ « L'évacuation massive des populations. Les territoires face à l'inondation », in *Les guides du CEPRI*, mai 2014, [en ligne] www.cepri.fr, p. 18.

Mais en matière d'inondation, cette stratégie offre l'avantage de ne pas créer de danger supplémentaire en déplaçant des personnes. Elle réduit donc le laps de temps nécessaire à la mise à l'abri des populations concernées par l'incident.

Par contre, elle offre moins de garanties de sécurité qu'une évacuation horizontale parfaitement réussie. Les personnes demeurent dans la zone impactée et donc, même à l'abri, elles se trouvent toujours dans une zone à risque. Si cette stratégie peut constituer la meilleure solution à un moment donné, elle pourrait ne plus l'être si la situation évolue défavorablement. De plus, l'habitation se trouvant en zone sinistrée peut devenir rapidement très inconfortable, voire même dangereuse.

Le maintien des populations dans leur logement ne doit certainement pas apparaître comme une solution de facilité ou d'incompétence ou d'abandon. Pour être efficace et limiter les risques pour la population, cette stratégie doit être planifiée et préparée en amont à travers une démarche globale. En effet, son succès repose sur des éléments essentiels tels que la viabilité des habitations, le comportement adéquat et la préparation de la population, une bonne communication, un maintien du contact avec les services de secours afin que ceux-ci puissent continuer à pouvoir porter assistance au besoin, etc.

[La combinaison comme meilleure solution](#)

En pratique, face à une catastrophe majeure, la mise en sécurité de la population passera presque nécessairement par une combinaison des différents types d'évacuation. Pour les gestionnaires de crise, l'objectif sera de pouvoir anticiper le plus possible en évacuant de manière horizontale et préventive les populations les plus à risque, de répondre aux urgences par des évacuations horizontales réactives et de privilégier une évacuation verticale et/ou confinement pour les personnes ne se trouvant pas en réel danger.

4. Exemples

Dans le monde

L'ouragan Katrina (Nouvelle-Orléans 2005)

Fin août 2005, l'ouragan Katrina approche dangereusement des états du sud des États-Unis. Ces états, et en particulier la Louisiane, sont rompus à ce genre d'alerte. Chaque citoyen connaît le risque lié à ces phénomènes climatiques réguliers et sait comment y réagir. Les prévisions météorologiques sont suffisamment claires. Et, malgré cela, les autorités et beaucoup de citoyens vont se laisser surprendre.

En dépit de prévisions précises et alarmistes, l'ordre d'évacuation préventive ne sera délivré par les autorités que la veille de l'arrivée de l'ouragan. Environ 360 000 des 437 000 habitants que compte alors La Nouvelle-Orléans quittent la ville.

La violence de Katrina fait rompre les digues qui protègent la ville inondant progressivement toutes les rues et menaçant gravement les quelque 77 000 personnes qui n'ont pas évacué, soit par refus, soit faute de moyens de transport.

L'évacuation préventive incomplète de la ville rend alors nécessaire une évacuation réactive post-catastrophe qui, par définition, est bien plus périlleuse tant pour les services d'urgence et les différents intervenants que pour la population.

Des milliers de personnes restent prisonniers des flots et doivent se réfugier sur les toits de leur habitation ou dans les combles où certains se retrouveront piégés.

Ceux qui arrivent à quitter leur domicile se réfugient vers le Superdome (stade de football) prévu par les autorités comme refuge d'urgence, ou spontanément vers le Convention Center.

Si le Superdome a été aménagé a minima pour accueillir une partie de la population durant un ou deux jours, il n'est pas dimensionné pour accueillir les quelque 35 000 personnes qui s'y entasseront pendant près d'une semaine. La situation sanitaire et sécuritaire s'y dégrade rapidement créant une crise humanitaire.

Mais la situation est encore pire au Convention Center où rien n'a été prévu et mis en place pour accueillir la population sinistrée.

Le sauvetage de la majorité de la population restée en ville et l'évacuation du Superdome et du Convention Center prendront plus d'une semaine. Une semaine supplémentaire sera nécessaire pour l'évacuation du reste de la population de la Nouvelle-Orléans. Le bilan humain est de 1500 décès.

Le désastre naturel et humanitaire provoqué par Katrina dans un pays, et en particulier une région, pourtant coutumier des catastrophes naturelles et expérimentées dans la gestion des crises de grande échelle illustre très bien la complexité d'une opération

d'évacuation de masse, mais également la réalité des conséquences dramatiques lorsque cette opération subit l'improvisation sur de nombreux points essentiels.

Dans le débriefing de Katrina, les autorités américaines ont pointé les principales raisons qui avaient maintenu une partie de la population chez elle alors qu'un ordre d'évacuation avait été délivré.

- 36% parce qu'elles ne voulaient pas abandonner leur maison
- 20% parce qu'elles ne savaient pas où aller¹⁶
- 19% parce qu'elles ne voulaient pas abandonner leurs animaux
- 17% parce qu'elles ne voulaient pas abandonner un membre de la famille

Mais, seuls 5% ont répondu qu'elles se sentaient suffisamment en sécurité que pour rester et 7% ont reconnu avoir sous-estimé le danger.¹⁷

Il est probable que la mémoire collective d'une partie des habitants de la Nouvelle-Orléans a desservi leur conscience du risque. Il faut dire que tout le monde aux Etats-Unis a été surpris par la violence de cet ouragan. Katrina a réveillé les consciences. Au sein même de la commission d'enquête a été introduit la notion de « désastre ordinaire », pointant ainsi clairement la nécessité d'ouvrir d'autres références pour les désastres qui sortent précisément de l'ordinaire.¹⁸

La tempête Xynthia (février 2010 – Vendée et Charente-Maritime)

La tempête Xynthia qui a frappé les côtes atlantiques de la France en février 2010 est restée dans toutes les mémoires dans cette région. Elle aura causé une soixantaine de décès et laissera derrière elle des paysages complètement ravagés. Des vents à plus de 200km/h seront enregistrés au plus fort de la tempête.

La tempête provoquera la rupture de plusieurs digues. De nombreux villages se retrouvent ainsi complètement sous-eaux.

L'histoire de Anne et Jean, couple de retraités est saisissante : "Il y a dix ans, le couple s'est couché après avoir enlevé du jardin tout ce qui pouvait s'envoler. Des vents violents et de la pluie étaient prévus à La Faute-sur-Mer, une ville qui se prolonge sur l'océan Atlantique comme une langue de sable. Les tempêtes font normalement partie de la vie quand on vit au bord de la mer. C'est un bruit semblable à des fuites d'eau qui a réveillé les deux retraités. En regardant par la fenêtre, Anne a vu un mur d'eau de 1,5 mètre, qui pressait sur leur porte et leurs fenêtres pour s'infiltrer. Anne a

¹⁶ Une des difficultés est de devoir gérer une évacuation dans une société fragmentée.

¹⁷ *Katrina : Perception of the affected*, 2006, Fritz Institute, cite par « L'évacuation massive des populations. Les territoires face à l'inondation », in *Les guides du CEPRI*, mai 2014, [en ligne] www.cepri.fr, p. 25.

¹⁸ LAGADEC P., *Katrina : Examen des rapports d'enquête*, 2007, Ecole polytechnique – CNRS, cahier n°2007-25, p. 16.

immédiatement compris que la mer envahissait leur maison. Elle savait qu'ils n'avaient que 15 minutes pour s'en sortir. Elle et son mari ont réussi à s'échapper, même s'ils sont devenus des migrants climatiques, chassés de chez eux par un événement climatique extrême. Mais tous n'ont pas eu leur chance. Vingt-neuf de leurs voisins se sont noyés dans l'eau glacée cette nuit du 28 février 2010. L'endroit a été baptisé "la cuvette de la mort".¹⁹

Moins d'une semaine après ce que le Président français qualifia de "catastrophe nationale", le journal Libération écrit : "Les préfets et les maires des communes touchées par la tempête Xynthia ont-ils fait preuve de légèreté ? Ne fallait-il pas procéder à des évacuations d'habitants au vu des bulletins d'alerte de Météo France ? A ces questions, Jean-Jacques Brot, préfet de Vendée, a répondu hier qu'il était « très facile de donner des leçons après ». Autrement dit, une fois la tempête passée et une fois les dégâts parfaitement localisés."

A la suite de cette catastrophe, de nombreuses personnes furent expropriées par l'État français ne souhaitant plus reconstruire dans les zones sinistrées. La mémoire de la tempête Xynthia est entretenue par les collectivités qui identifient les biens publics qui ont été reconstruits après le passage de la tempête.

Des plans d'évacuation ont été rédigés et les maires ont le pouvoir de les rendre obligatoires en cas d'inondations. De plus, chaque habitant a le devoir de suivre une formation sur les situations d'urgence. Beaucoup ont installé des détecteurs d'eau au rez-de-chaussée de leur habitation.

Face à une catastrophe aussi violente et soudaine, seule une très bonne préparation à la fois des autorités, des intervenants et des citoyens, ainsi qu'une confiance mutuelle peut permettre une évacuation rapide et efficace. Cela présuppose une acceptation et une connaissance du risque, mais aussi une capacité à mettre en œuvre cette mesure presque de manière réflexe. Cette maîtrise ne peut passer que par des exercices réguliers.

Les incendies en Gironde (été 2022)

L'été dernier, lors de la période de sécheresse caniculaire, d'immenses incendies ont frappé le sud-ouest de la France. Ce sont plus de 32 000 hectares qui sont partis en fumée. Le feu a brûlé sans discontinuer durant plus d'un mois.

¹⁹ RODRIGUEZ MARTINEZ M. & MONELLA MONTALTO L., *Xynthia, dix ans après : comment la tempête meurtrière a changé à tout jamais La Faute-sur-Mer*, in Euronews, 9 mars 2020, [en ligne], www.euronews.com/green/2020/02/27/xynthia-10-ans-apres-comment-la-tempete-meurtriere-a-change-a-tout-jamais-la-faute-sur-mer

35 000 personnes ont dû être évacuées soit de manière réactive, soit de manière préventive, avec un pic à 16 000 évacués pour la seule journée du 18 juillet, essentiellement dans les campings situés près de la dune du Pilat.

Fabienne Buccio, Préfète de la Zone de Défense et de Sécurité de la Région Sud-Ouest et Préfète de la Gironde, expliquera que ces évacuations massives préventives étaient anticipées de 24 à 48 heures afin de réduire le risque de devoir procéder à des évacuations massives réactives qui présentent un trop grand risque.²⁰

Si les locaux ont en majorité bien répondu à l'appel à évacuer de manière préventive, à quelques exceptions près, les secours ont été confrontés à des touristes moins compréhensifs et moins sensibles au danger imminent. Le SDIS 13 a ainsi été contraint de mettre en place de véritables guichets administratifs dans certains campings afin de délivrer des attestations de la Préfète aux vacanciers inquiets de ne pas être dédommagés par leurs assurances ou tour-opérateurs, alors même que les flammes gagnaient la zone.

Cet exemple montre la différence de perception du risque qui peut parfois exister entre les gestionnaires de crise et des citoyens, qui plus est vacanciers, mais également les freins parfois surprenants qui peuvent mettre à mal le processus d'évacuation. Il est donc nécessaire dans l'analyse préalable de les identifier et d'y apporter une réponse.

Inondations en Allemagne (mi-juillet 2021)

Les inondations exceptionnelles de la mi-juillet 2021 n'ont pas touché uniquement la Belgique. L'Allemagne a également payé un très lourd tribut. Les inondations y ont été d'une telle violence qu'elles ont créé de véritables glissements de terrain emportant tout sur leur passage.

Elles touchèrent principalement les Länder de la Rhénanie-Palatinat et de la Rhénanie du Nord Westphalie, soit les Länder frontaliers du Grand-Duché de Luxembourg et de l'est de la Belgique. Ce ne sont pas moins de 190 personnes qui y trouvèrent la mort.

Lors du salon Interschutz que j'ai eu l'occasion de visiter en juin dernier, nous avons eu l'occasion d'écouter le témoignage d'Ingo Pfennings, bourgmestre de Schleiden, petite commune du sud de la Rhénanie-Palatinat située à quelques kilomètres à peine de la frontière près d'Elsenborn, qui fut lourdement touchée par les inondations. Situé en aval du barrage de Urfttalsperre, Schleiden a été ravagé par des flots débordants du lit

²⁰ « Incendies en Gironde : feux incontrôlables, chaleurs extrêmes et nouvelles évacuations... le point sur la situation ce lundi », in *Le Parisien*, [en ligne], www.leparisien.fr/faits-divers/incendies-en-gironde-feux-incontrolables-chaleurs-extremes-et-nouvelles-evacuations-le-point-sur-la-situation-ce-lundi-18-07-2022, 18 juillet 2022.

normal de la rivière de plusieurs mètres. Schleiden est une petite bourgade comparable à La Roche-en-Ardenne.

Confronté à l'inimaginable et à la rapidité de la montée des eaux, Ingo Pfennings a décrété une évacuation verticale pour tous les habitants du village. Malheureusement, deux personnes sont décédées. Il s'agit d'un jeune couple. Le bourgmestre explique qu'ils ont été pris de panique et ont décidé de fuir. Leur véhicule a été emporté.

Est-ce dû à un manque de préparation, d'exercice, ou d'intégration de la population à la planification pour instaurer un climat de confiance suffisant ?

En Belgique

Les tragiques inondations de l'été 2021 sont encore dans toutes les mémoires. Suite à une telle catastrophe, il est normal et même sain de chercher à comprendre ce qu'il s'est passé et, éventuellement, à trouver des dysfonctionnements ou des points d'amélioration afin d'en retirer des apprentissages. C'est d'ailleurs la raison d'être des débriefings qui ont une place importante dans le processus de planification d'urgence. L'ampleur de la catastrophe a mené les autorités à pousser plus loin encore la réflexion.

Ainsi, plusieurs études et commissions ont abouti. Une partie de ces travaux a consisté à récolter de très nombreux témoignages auprès de sinistrés et d'impactés, en plus des intervenants opérationnels et stratégiques. C'est le cas notamment de l'étude menée par un consortium de chercheurs de l'ULB et la VUB dont les résultats ont été présentés la semaine dernière en Commission Intérieur du Parlement fédéral.²¹

Les intervenants ont unanimement pointé l'attitude d'une partie importante de la population qui n'a pas pris la mesure du danger et refusé d'évacuer préventivement lorsque les intervenants les ont alertés. De très nombreux citoyens ne se sont pas inquiétés, car ils avaient une vision biaisée de la situation par leur expérience d'inondations mineures dans le passé. Pire même, ils jugeaient nécessaire de rester sur place pour protéger leur habitation et leurs animaux par exemple.²²

Dans les sondages menés par les chercheurs auprès de sinistrés des provinces de Liège et du Limbourg, les chiffres confirment le constat posé par les intervenants. Sur les sondés ayant été inondés, 25% ont eu près d'un mètre d'eau dans leur habitation et 17% dans leur cave. Mais, seuls 14% de ces personnes avaient déjà connu par le passé

²¹ Audition de Madame Fanny Sbaraglia par la Commission intérieur de la chambre des représentants, www.lachambre.be.

²² Audition de Madame Fanny Sbaraglia par la Commission intérieur de la chambre des représentants, www.lachambre.be.

une inondation. Cela explique pourquoi de nombreuses personnes n'ont pas considéré les alertes inondations comme un risque majeur et imminent.²³

De ces études ressortent d'autres statistiques très intéressantes. Après avoir interrogé les personnes sinistrées, il apparaît que moins de 10% d'entre elles ont appelé les services d'urgence (8,2% le 112 et 1% le 1722). La majorité des personnes restées chez elle durant tout l'épisode des inondations (soit 75,3% des sondés) n'ont pas dû être aidées, ou l'ont été par un réseau interpersonnel (famille, amis, voisins).²⁴

Plus interpellant encore, parmi les personnes sondées, 67,3% affirment qu'elles resteraient chez elles si une catastrophe similaire se reproduisait, contre 29,3% qui partiraient (les 3,4% restant ont affirmé vouloir changer de domicile et quitter les zones inondables). On pourrait croire que les sinistrés n'ont pas appris de la catastrophe, et cela peut paraître très inquiétant, mais les chercheurs ont poussé la réflexion plus loin. Ainsi, nous apprenons que l'apprentissage de la catastrophe amène les populations qui se sentent désormais menacées à s'autoprotéger, soit par la mise à l'abri verticale, soit dans l'investissement en moyen de protection (plaques de PVC pour protéger les entrées, compteurs électriques et de gaz aux étages, changement dans la configuration de la maison, etc.).²⁵

Ces chiffres ne sont pas les témoins d'une défiance de la population vis-à-vis des services d'urgence et d'intervention.²⁶ Ils témoignent plutôt d'une volonté de se montrer résilient face aux risques inhérents au lieu de résidence. Ils permettent également d'entrevoir de nouvelles perspectives dans une approche très verticale de la planification d'urgence et de la gestion de crise en comparaison d'une approche plus inclusive de la population.²⁷

Certes, ce thème est encore sujet à de nombreuses discrédances, mais, l'intégration de la population au processus de planification d'urgence est de plus en plus au centre des préoccupations à tous les niveaux. Et de nombreux citoyens commencent à s'intéresser avec beaucoup de pertinence à cette matière.

²³ Audition de Madame Fanny Sbaraglia par la Commission intérieur de la chambre des représentants, www.lachambre.be.

²⁴ Audition de Madame Fanny Sbaraglia par la Commission intérieur de la chambre des représentants, www.lachambre.be

²⁵ Audition de Madame Fanny Sbaraglia par la Commission intérieur de la chambre des représentants, www.lachambre.be

²⁶ Les sondés ont largement témoigné d'une grande confiance à l'égard des différents services. 78,9% se disent confiance ou très confiant à l'égard de la police, 89,4% à l'égard des pompiers, 89,7% à l'égard de l'aide médicale urgente, 82,3% à l'égard de la Protection civile et 84,1% à l'égard de la Défense.

²⁷ Audition de Madame Fanny Sbaraglia par la Commission intérieur de la chambre des représentants, www.lachambre.be

5. Et dans notre province ?

Planification par les services fédéraux du gouverneur

L'épisode dramatique de la mi-juillet 2021 a montré à quel point une inondation de grande ampleur pouvait être dévastatrice pour notre province. Il est donc évident que ce risque fait partie de nos priorités en matière de planification d'urgence.

La Cellule de sécurité provinciale en était déjà consciente bien avant et nous y avons travaillé longuement en amont notamment dans le ciblage des publics à risque. C'est notamment pour cette raison qu'année après année nous avons travaillé à l'amélioration de la sécurité autour de l'accueil de camps de mouvements de jeunesse, au travers notamment du développement d'une plateforme web.

Ce travail de longue haleine s'est révélé terriblement précieux lors des inondations. Nous avons ainsi, en quelques heures seulement procédé à l'évacuation de plusieurs milliers de jeunes.

Aujourd'hui, notre volonté est d'étendre ce travail avec d'autres partenaires et vis-à-vis de risques spécifiques.

Qu'est-ce qu'un risque ?

Cette question anime régulièrement les travaux de notre cellule de sécurité provinciale. Car notre analyse de risque est en perpétuelle évolution. Les risques que nous avons identifiés par le passé sont toujours bien présents mais l'actualité en a ramené d'autres au-devant de la scène.

Pour bien comprendre les réflexions qui nous animent, il faut parvenir à distinguer les notions de risques et de dangers.

Premièrement, un risque ne représente pas toujours un danger. On peut identifier le risque et prendre des mesures qui annihilent le danger. Il existe de très nombreux exemples dans la vie de tous les jours.

Le danger représente en fait tout ce qui peut causer un dommage. Le risque est la probabilité d'effets nocifs suite à une exposition à ce danger. Ou autrement dit, le danger est la propriété intrinsèque d'un produit, d'un équipement, d'une situation susceptible de produire un dommage ; le risque est quant à lui l'éventualité de la rencontre d'un danger et d'une personne, d'un bien et/ou d'un environnement susceptible de faire subir des dommages et des préjudices à la personne ou au bien exposé.

Ainsi, un risque peut être faible voire nul même en présence d'un danger.

A la différence d'un risque, le danger est matérialisable, représentable, visualisable (ex : l'Ourthe est un danger dont le risque est l'inondation).

Lors d'une analyse de risque, nous identifions donc les dangers et y associons des risques potentiels. Vis-à-vis de ces risques, nous pointons les conséquences possibles et nous définissons des scénarii sur lesquels nous pouvons travailler à l'élaboration de plans.

Quels risques ?

Les inondations

Le centre de crise nationale a défini les inondations sous trois thématiques :

- Inondations fluviales : un cours d'eau qui déborde de son lit
- Inondations pluviales : à la suite de fortes pluies, l'eau ne s'infiltré plus dans le sol
- Inondations maritimes : débordement de la mer

Deux d'entre elles nous concernent. La Région wallonne a cartographié le territoire en calculant les zones soumises à un aléa d'inondation que ce soit par débordement ou ruissellement.

Notre Zone de secours s'est récemment penchée tout particulièrement sur ce risque avec lequel une certaine partie de la population vit depuis toujours. Certains bourgmestres parmi vous ont même l'habitude de connaître chaque année ou presque un épisode plus ou moins important d'inondation dans une ou plusieurs zones de leur commune.

Mais les chiffres collectés par la Zone sont assez édifiants. Il apparaît en effet que 120 517 Luxembourgeois sont soumis directement au risque d'une inondation. Cela représente 45,8% de la population de notre province. Aucune commune n'est totalement épargnée par ce risque même si certaines sont moins directement concernées.

Mais finalement, de quel risque parle-t-on ? Quelles conséquences ? Quels impacts ?

Une inondation fait subir quatre types de risques différents.

Premièrement, et c'est le plus important, le risque humain. Des inondations violentes et de grandes ampleurs peuvent faire subir de graves risques à la population.

Deuxièmement, un risque sur les biens qu'ils soient privés ou publics.

Troisièmement, un risque d'impact sur l'environnement avec la destruction de cultures, le labour des sols, la destruction de la flore ou encore la pollution.

Quatrièmement, un risque d'impact sur le personnel opérationnel des services d'urgence et d'intervention qui seront submergés par les demandes et se retrouveront dans l'incapacité d'y répondre dans les délais nécessaires.

C'est donc à la fois la violence, l'intensité et l'étendue de l'inondation qui déterminent la gravité de situation. Selon la courbe de Farmer, qui classifie les risques en fonction de leur fréquence et de la gravité de leurs conséquences, l'aléa inondation doit donc être pris très au sérieux ; d'autant que les experts nous annoncent une augmentation de la récurrence de ces épisodes.

Les incendies

Notre province n'a pas été épargnée cet été par l'extrême sécheresse qui a frappé l'Europe. Ce phénomène a généré un risque que nous pensions réservé uniquement aux régions du sud de l'Europe : le risque de feux de forêts.

Si dans la majorité des cas ces incendies se sont limités à des feux de broussailles rapidement maîtrisés par les pompiers, quelques incendies se sont révélés plus problématiques. Je pense notamment aux 10 ha partis en fumée dans la réserve naturelle située entre Cobreville et Winville (commune de Vaux-sur-Sûre).

Si le travail des pompiers est à saluer, je souhaite évoquer les nombreux agriculteurs qui se sont mobilisés ce jour-là pour alimenter les camions-citernes en eau et arroser les terres encore fumantes. Il s'agit d'un bel exemple de mobilisation d'un secteur de la société civile face à une situation de crise.

Fort heureusement, ces incendies n'ont pas impacté les habitations. Mais dans le futur, il n'est pas à exclure qu'un feu de forêt nous force à devoir procéder à une évacuation d'un ou plusieurs villages menacés.

Ce risque peut également représenter un danger direct pour les camps de mouvements de jeunesse qui cherchent régulièrement à s'établir dans des clairières reculées en bordure de forêt. Certains bourgmestres imposent déjà au moment de l'installation de définir des voies d'accès pour les services de secours et des voies d'évacuation, voire même un lieu d'hébergement de fortune en cas d'intempéries.

Quel public ?

Les inondations ont démontré qu'il était important de travailler en amont avec un public cible, fragile face à un tel épisode par exemple pour parvenir à mettre en place de manière efficace une évacuation massive. C'est ce qu'il s'est passé avec les camps de mouvements de jeunesse par exemple.

Par contre, comme j'ai eu l'occasion de vous l'expliquer en détail l'année dernière, cela a beaucoup moins bien fonctionné avec les campeurs qui sont un public similaire, qui représente le même degré de risque face à un aléa d'inondation.

En croisant les données de la carte reprenant les zones se trouvant en risque d'inondations avec les lieux d'implantation des campings situés dans notre province, il apparaît que 70 se situent en zone d'aléas d'inondations (aléas allant de faible à élevé).

Sans revenir sur les raisons qui ont poussé certains campeurs à refuser d'évacuer, la cellule de sécurité provinciale a décidé d'en faire un objectif et de mettre en place un groupe de travail intégrant les représentants du secteur qui, je pense, y verront un intérêt.

6. Conclusions et perspectives à venir

J'ai souhaité m'exprimer aujourd'hui au sujet des risques majeurs car ils ont malheureusement fait l'actualité ces dernières années et ils nous forcent à revoir notre vision et notre approche de la planification d'urgence et de la gestion de crise. Je me suis limité à une approche théorique, certes avec quelques illustrations, et je m'en voudrais, en présence du Commandant de la Zone de secours, Stéphane Thiry, du Lieutenant-Colonel Stéphane Bairin de la Protection civile, et des Commissaires divisionnaires Christophe Brück et Philippe Deneffe, de ne pas rendre hommage à toutes celles et tous ceux qui se sont investis, et qui le feront encore, avec courage et détermination sur le terrain.

Mesdames, Messieurs,

J'ai voulu illustrer ce matin l'importance d'une stratégie territoriale dans l'approche des catastrophes majeures, au travers de l'exemple des évacuations.

Il s'agit d'une mesure complexe, d'un processus qui n'est pas dénué de risques et qui nécessite dès lors, en plus d'une stratégie nationale qui se met en place, une connaissance parfaite des enjeux locaux.

Notre modèle tend vers deux objectifs :

- plus de préparation à la prise de décision dans des contextes incertains dans le chef des autorités chargées de gérer la crise
- plus d'intégration de la société civile, d'associations et des citoyens pour identifier les risques, apprendre à se préparer et surtout tester les procédures en participant à nos exercices.

Notre volonté est de reproduire l'exemple que nous avons développé avec les fédérations de mouvements de jeunesse et d'appliquer pleinement à notre niveau le cadre d'action pour la réduction des catastrophes adopté en mars 2015 à Sendai qui préconise le développement d'une culture collective et partagée du risque. C'est-à-dire, l'intégration, tant dans la phase de préparation que dans la phase de gestion ou de rétablissement, d'acteurs de la société civile, de bénévoles, d'institutions, des réseaux universitaires, d'entreprises, d'associations, ou encore de médias. Cette ouverture de la planification d'urgence à d'autres parties prenantes de la société permet la démocratisation du risque. La connaissance et la conscience du risque sont ainsi répandues au sein de la population. Le risque se retrouve alors traduit dans un

langage quotidien et adapté à une large communauté ce qui permet d'intégrer la décentralisation de l'expertise.²⁸

Mieux informés, mieux préparés, les citoyens et toutes les composantes de la société sauront mieux comment réagir et deviendront de véritables maillons de la chaîne de la sécurité. Il faut que cette préparation collective puisse, en cas de catastrophe, alléger les missions des services d'urgence et d'intervention pour qu'ils puissent se consacrer pleinement et exclusivement aux missions qu'eux seuls peuvent accomplir.²⁹

A la suite des inondations, trop d'ultracrédiparianistes ont voulu faire croire qu'il suffisait de faire évacuer pour éviter la catastrophe. Comme disait le philosophe américain Henry Louis Mencken : « Il existe pour chaque problème complexe une solution simple, directe et fautive. »

Il ne s'agit donc plus d'organiser des séances d'informations, mais bien de véritables ateliers de réflexion et de formation où nous demanderons aux personnes qui connaissent le mieux leur environnement d'aiguiller nos réflexions et de nous permettre de construire un réseau.

Nous n'intégrons pas les citoyens pour avoir de la capacité mais pour avoir leur empathie, leur confiance et valoriser l'intelligence collective pour améliorer la culture du risque dans tous les aspects de notre société, et pour tous les âges.

Personne ne pourra prétendre que cela est utopique lorsque l'on connaît l'histoire de Tilly Smith. Cette jeune anglaise de dix ans a sauvé plus de cent personnes sur la plage de Mai Khao en Thaïlande alors qu'elle y séjournait en vacances avec ses parents. Alors que les touristes étaient attirés par le phénomène étonnant du retrait soudain de la mer, Tilly a donné l'alerte. Deux semaines auparavant, elle avait appris à l'école que ce phénomène était annonciateur d'un tsunami.

L'histoire de Tilly Smith est enseignée dans de nombreuses écoles à travers le monde pour expliquer aux enfants les dangers des catastrophes naturelles et comment réagir face à celles-ci.

Le défi des planificateurs d'urgence à l'avenir sera de pouvoir faire appel de manière coordonnée aux nombreuses compétences citoyennes. Et je pense que c'est là que se trouve le rôle de l'autorité locale de niveau communal et provincial qui, mieux que quiconque, connaît sa population, sait où il peut trouver telle ou telle compétence et ressource. C'est d'ailleurs comme cela que fonctionne la gestion de crise aux Pays-Bas.

²⁸ Audition de Madame Fanny Sbaraglia par la Commission intérieure de la chambre des représentants, www.lachambre.be

²⁹ Audition de Madame Fanny Sbaraglia par la Commission intérieure de la chambre des représentants, www.lachambre.be

La loi confie aux autorités locales la tâche de coordonner les initiatives citoyennes en période de crise.

Cela me permet de conclure avec un appel que je lance à votre institution. Mais, je me dois avant de souligner le rôle important que la Province joue déjà, notamment dans la phase de reconstruction et de résilience de notre territoire. A l'avenir, elle prendra place sur les matières qui la concerne dans la phase d'analyse.

Premièrement, je pense que la Province, dans sa stratégie supracommunale en matière de sécurité, a un rôle à jouer, aux côtés des Communes, dans l'identification et la coordination des compétences volontaires des citoyens, du secteur associatif, agricole, économique (avec la CCILB et Idélux), les universités et hautes écoles, les soins de santé (avec Vivalia et la Médecine générale), les médias. Elle l'a d'ailleurs déjà fait, avant les autres, lors de la pandémie en plaçant des volontaires dans les maisons de repos.

Deuxièmement, la Province a, à mon sens, également une place à occuper dans la préservation de la mémoire des catastrophes et l'éducation autour de celle-ci. Par exemple au travers d'évocations visuelles sur les lieux de catastrophes.

Troisièmement, en renforçant les liens entre la Cellule de sécurité provinciale et la Province via des analyses de risque communes, du soutien, de l'appui en cas de crise, de la formation et de l'éducation à la culture du risque.

C'est en tout cas les trois propositions que je formule aujourd'hui devant vous. Nous avons ici toutes et tous une responsabilité et un rôle important à jouer au niveau provincial dans l'information, la prévention, la préparation et la gestion des catastrophes majeures.