



**RECOMMANDATIONS PERMETTANT D'AMÉLIORER  
LA GESTION DE CRISE EN BELGIQUE**

À l'attention du Ministre de l'Intérieur

COMMISSION D'EXPERTS EN MATIÈRE DE GESTION DE CRISE



# RECOMMANDATIONS PERMETTANT D'AMÉLIORER LA GESTION DE CRISE EN BELGIQUE

LIVRE BLANC

Si vous souhaitez vous référer à ce livre blanc, vous pouvez utiliser la référence suivante :

SCHMITZ, O. et al. (2023). *Livre blanc. Recommandations permettant d'améliorer la gestion de crise en Belgique*.  
Commission d'experts en matière de gestion de crise.

## Comité de rédaction

CLAESEN Joke  
DERENNE Xavier  
MURENGERANTWARI Sylvie  
SCHMITZ Olivier

## Mise en page

DELHASSE Anaïs

## Impression

Imprimerie provinciale de la Province de Luxembourg

Avril 2023

# SOMMAIRE

6	TABLEAU DES ACRONYMES ET DES ABRÉVIATIONS	FICHE #05 · RÉTABLIR	52
8	AVANT-PROPOS	<i>Contexte</i>	53
		<i>Recommandation</i>	54
		<i>Priorités</i>	54
	<b>PARTIE I : MÉTHODOLOGIE</b>	FICHE #06 · ÉVALUER	60
12	MÉTHODOLOGIE	<i>Contexte</i>	61
13	<i>Commission d'experts : liste des membres</i>	<i>Recommandation</i>	61
15	<i>Les débriefings et études d'apprentissage</i>	<i>Priorités</i>	61
15	<i>La littérature scientifique</i>		
15	<i>Les entretiens avec des personnes-ressources</i>		
17	<i>Les tables de dialogue</i>		
18	<i>L'atelier « hors cadre »</i>		
19	<i>Présentation d'un état des lieux et discussions en Commission de l'Intérieur</i>		
		SYNTHÈSE	66
		LEXIQUE	72
		BIBLIOGRAPHIE	76
	<b>PARTIE II : RECOMMANDATIONS</b>	ANNEXES	86
20	FICHE #01 · CULTURE DU RISQUE	<i>Annexe 1 · Liste récapitulative des entretiens</i>	87
21	<i>Contexte</i>	<i>Annexe 2 · Tables de dialogues - aperçu des questions et des déclarations</i>	89
22	<i>Recommandation</i>	<i>Annexe 3 · Synthèse des différentes étapes de la période de rétablissement, détails de leurs composantes et mise en lumière des cadres et/ou bases légales concernés par celles-ci</i>	91
22	<i>Priorités</i>	<i>Annexe 4 · Différentes classifications des domaines d'activités " clusters " de la période de rétablissement</i>	98
28	FICHE #02 · ÉVOLUER		
29	<i>Contexte</i>		
29	<i>Recommandation</i>		
29	<i>Priorités</i>		
36	FICHE #03 · RENFORCER		
37	<i>Contexte</i>		
37	<i>Recommandation</i>		
37	<i>Priorités</i>		
46	FICHE #04 · COMMUNIQUER		
47	<i>Contexte</i>		
47	<i>Recommandation</i>		
47	<i>Priorités</i>		

## TABLEAU DES ACRONYMES ET DES ABRÉVIATIONS

ABRÉVIATION	DÉFINITION
A.R.	Arrêté Royal
BCM	Business Continuity Management
BCP	Business Continuity Plan
BNRA	Belgian National Risk Assessment
CAF	Cellule d'Appui Fédérale (Inondations 2021)
CC	Comité de Coordination
CE	Commission Européenne
CST	Crisis Support Team
CU112	Centrale d'Urgence 112
Dir-PC-Ops	Directeur du Poste de Commandement Opérationnel
IBZ	Intérieur
IRM	Institut Royal Météorologique
NAC	National Advisory Council
NCCN	Centre de Crise National
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PC-Ops	Poste de Commandement Opérationnel
PGUI	Plan Général d'Urgence et d'Intervention
Planu	Coordinateur Planification d'Urgence
PLP	Partenariat Local de Prévention
POCC	Processus Opérationnel de Communication de Crise
PPUI	Plan Particulier d'Urgence et d'Intervention
ReMaCo	Recovery Management Committee
RMG	Risk Management Group
SFG	Services Fédéraux auprès des Gouverneurs
SPF	Service Public Fédéral
SSN	Stratégie de Sécurité Nationale

## AVANT-PROPOS



Les récentes crises qui ont frappé violemment notre pays nous mènent à nous interroger sur l'amélioration de la gestion de crise. Ce processus de remise en question de nos certitudes est sain. L'intégration de l'avis d'experts directement concernés par ces matières et encadrés par le milieu académique est essentielle.

Cette Commission pluridisciplinaire d'experts en planification d'urgence et gestion de crise a été mise en place à la demande de la Ministre de l'Intérieur. Sa création et ses missions sont définies par l'arrêté royal du 3 juin 2022 : « La Commission d'experts a pour mission d'examiner la gestion de crise en Belgique et d'élaborer un livre blanc, adressé au Ministre, contenant des recommandations permettant d'améliorer la gestion de crise. »

Les dix-neuf membres qui composent la Commission ont toutes et tous apporté un haut degré d'expertise et un avis indépendant sur des questions pointues et pertinentes. Les travaux, qui ont duré une année, ont été menés avec une grande liberté, dans un esprit d'ouverture et dans le respect de la diversité des opinions. L'ambition des experts n'a jamais été de pointer des dysfonctionnements ou de porter des jugements sur les crises passées, mais plutôt de dégager des grandes recommandations pour améliorer les processus voire les faire évoluer quand cela s'avère nécessaire.

La méthodologie s'est voulue innovante en accordant notamment une vraie place à l'expertise que peuvent apporter les acteurs de terrain et les citoyens à la planification d'urgence et à la gestion de crise. L'esprit des recommandations tend à épouser les évolutions actuelles de notre société et répondre aux enjeux de demain.

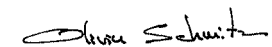
La Commission reconnaît que la Belgique doit se préparer à faire face à des catastrophes plus régulières, qu'elle doit renforcer sa réponse et sa préparation aux crises actuelles et que la sécurité civile est une responsabilité partagée entre tous les secteurs de la société. Dans ce contexte, le livre blanc vise à guider et à consolider la façon dont les gouvernements et leurs partenaires respectifs évaluent les risques et travaillent ensemble pour assurer la prévention, la préparation, l'intervention, l'évaluation et le rétablissement. L'objectif est d'augmenter la résilience de nos institutions et de la population.

Ce livre blanc est l'aboutissement des travaux de la Commission. Il s'articule autour de six thématiques majeures qui ont été développées au travers d'autant de fiches : Culture du risque (thématique transversale), Évoluer, Renforcer, Communiquer, Rétablir et Évaluer. En plus des recommandations, chaque thème apportera également des éléments de contexte, de théorie, et de terminologie. Ces fiches sont encadrées par une méthodologie détaillée, un lexique fouillé, une bibliographie renforcée et des annexes éclairantes.

Bien que les discussions et les propositions émanant des travaux de la Commission aient été très denses, notre souhait est de remettre un livre blanc à la fois synthétique et concret. La forme de ce document collectif reflète à la fois le cheminement de nos réflexions et la collectivité de la production. Il n'a pas pour ambition de se placer à hauteur des ouvrages de référence en la matière, mais bien de présenter les constats et les enjeux qui amènent à des recommandations innovantes et réalistes.

En tant que Président de cette Commission, je souhaite profiter de cet avant-propos pour remercier sincèrement l'ensemble des experts pour leur implication et leur investissement personnel. Bien que toutes et tous n'aient pas toujours été d'accord sur tous les sujets, les débats ont été menés avec beaucoup de sérénité et de respect, toujours avec l'objectif commun d'aboutir à des recommandations positives, constructives et durables.

Je souhaite enfin souligner la complète liberté et la confiance accordées par la Ministre de l'Intérieur dans la conduite des travaux et la rédaction de ce livre blanc.



Olivier SCHMITZ  
Président de la Commission d'experts

## MÉTHODOLOGIE

Considérant l'ampleur de la tâche confiée par la Ministre à la Commission, la première tâche fut d'établir une véritable méthodologie de travail visant à synchroniser à la fois l'apport de documents fondateurs, l'apprentissage de débriefings de différentes gestions de crises en Belgique et à l'étranger, la littérature scientifique et l'avis de personnes-ressources.

Le recensement et le traitement de cette base de travail furent essentiels dans les travaux de la Commission. Il a permis à la fois de documenter les experts et d'orienter les discussions, mais également d'asseoir la réflexion sur des bases solides.

Sur l'année écoulée, la Commission s'est réunie une quinzaine de fois en séance plénière. Orientées à chaque fois sur un thème bien précis, ces séances ont permis aux experts de débattre sur les enjeux, les difficultés, les points forts et faibles de la gestion des situations d'urgence et des crises en Belgique.

Conformément aux dispositions énoncées dans l'arrêté royal du 3 juin 2022 portant sur la création d'une Commission d'experts en matière de gestion de crise, chaque membre, désigné par la Ministre de l'Intérieur, s'exprimait librement et en son propre nom. Les experts sont issus de différents domaines et forment une assemblée complète, variée et pluridisciplinaire. Des académiciens côtoient ainsi des représentants des différentes disciplines, du CU112 ou encore des niveaux de pouvoir fédéral et régional avec une parité linguistique. Les travaux sont coordonnés par un président assisté de deux gestionnaires de projet détachées de l'administration fédérale.

### COMMISSION D'EXPERTS : LISTE DES MEMBRES

#### **BOUCKAERT Geert**

Professeur, *KULeuven*

#### **BRUGGHEMANS Bert**

Commandant, *Zone de secours d'Anvers (D1)*

#### **CLAESEN Joke**

Programme manager, *SPF Intérieur*

#### **COLSON Gaëtan**

Responsable de la coordination et de l'appui opérationnels de la DCA Liège, *Police fédérale (D3)*

#### **DELANNOY Éléonore**

Manager psychosocial, *SPF Santé publique (D2)*

#### **DE PAUW Evelien**

Professeure, *Vives Hogeschool*

#### **DE WITTE Lodewijk**

Président, *Gouverneur honoraire de la province du Brabant flamand*

#### **FALLON Catherine**

Professeure, *Université de Liège*

#### **HAENEN Winne**

Inspecteur d'hygiène fédéral, *SPF Santé publique (D2)*

#### **MERTENS Peter**

Chef de cabinet, *Service fédéral du Gouverneur d'Anvers (D5)*

#### **MURENGERANTWARI Sylvie**

Programme manager, *SPF Intérieur*

#### **REYNDERS Daniel**

Chef de service International Relations and Public health emergencies, *SPF Santé publique (pensionné)*

#### **SCEVENELS Luc**

Commandant, *Zone de secours Iile-Liège 2 (D1)*

#### **SCHMITZ Olivier**

Président, *Gouverneur de la province de Luxembourg*

#### **SIMONS Hugo**

Chef de service, *Centrale d'urgence 112 Hasselt*

#### **TUTS Nicolas**

Chef d'unité à la caserne de Crisnée, *Protection civile (D4)*

#### **VANDEPITTE Claude**

Chef de corps, *Police locale Regio Tielt (D3)*

#### **VERBURG Maarten**

Lieutenant-colonel, *Défense (D4)*

#### **WINDEY Jeroen**

Administrateur général, *Agentschap Binnenlands Bestuur*



Il est important de signaler que les experts ont reconnu unanimement trois documents fondateurs et structurants :

- les « 7 Baseline Requirements for National Resilience » de l'OTAN (+ trois ajouts par le Centre de crise national - NCCN) ;
- le « Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2023 » ;
- la Stratégie de Sécurité 2022 nationale (SSN).

Ces documents sont la transcription d'engagements forts pris par la Belgique sur la scène internationale et nationale. Il est donc cohérent que les travaux de la Commission utilisent ces textes comme fil conducteur.

La Commission a ensuite recensé, lu attentivement, analysé et commenté des documents témoins de la gestion des crises en Belgique ces vingt dernières années.

## LES DÉBRIEFINGS ET ÉTUDES D'APPRENTISSAGE

Les débriefings sont une source essentielle pour comprendre les enjeux de la planification d'urgence et de la gestion de crise en Belgique. Comme expliqué dans l'avant-propos, l'objectif n'était nullement de porter un jugement a posteriori, mais de dégager des pistes d'amélioration.

Les experts ont étudié tous les débriefings de ces vingt dernières années en Belgique. Ces sources directes concernent de nombreuses situations, tous niveaux confondus, telles que des inondations, des incendies, des incidents Seveso, diverses intempéries, des explosions, des pannes d'électricité...

La Commission s'est également reposée sur les travaux menés suite aux dernières crises majeures qu'a subi notre pays. Les rapports des commissions parlementaires (fédérale pour la COVID-19 et wallonne pour les inondations de juillet 2021) ainsi que l'étude d'apprentissage dirigée par des académiciens sur les inondations ont alimenté nos travaux.

Les experts se sont également attardés sur d'autres travaux parlementaires à l'étranger et en particulier la Commission d'enquête aux États-Unis suite à l'Ouragan Katrina. Toutes proportions gardées, la gestion de cette catastrophe majeure par un système fédéral complexe s'est révélée inspirante sur certains thèmes.

## LA LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE

Outre leur travail durant les séances plénières, les experts se sont énormément documentés et ont pris connaissance d'une multitude d'ouvrages et articles de référence en la matière. La liste complète se trouve dans la partie bibliographie.

## LES ENTRETIENS AVEC DES PERSONNES-RESSOURCES

Les travaux de la Commission se voulant collaboratifs, de nombreuses personnes ont été identifiées comme ressources pour nos travaux. Plusieurs dizaines de hauts fonctionnaires, dirigeants d'entreprises stratégiques, représentants de la magistrature... ont été interrogés lors



d'interviews menés par le Président. Leurs témoignages ont notamment permis de cerner le niveau de préparation et la capacité de résilience de nos institutions.

Leur contenu est confidentiel. Vous trouverez néanmoins la liste des personnes interviewées à l'annexe 1.

Enfin, la Commission a rencontré à plusieurs reprises le Directeur général du Centre de crise national. Un groupe technique a été constitué fin février 2023 pour permettre un échange d'informations entre la Commission et les équipes du NCCN chargées de la rédaction du projet de codification.

## TABLES DE DIALOGUE

Dès le début des travaux, la Commission s'est voulue innovante et progressiste. La volonté d'intégrer de manière très large tous les acteurs de la sécurité a été très rapidement exprimée. Les citoyens ont été identifiés comme un maillon important. C'est pourquoi la Commission a organisé une journée de « tables rondes » autour desquelles un panel hétéroclite a pu débattre.

Le 19 septembre 2022, quatorze tables ont ainsi été constituées, composées d'un mix d'acteurs locaux précités et de citoyens (septante-six participants, dont six Bourgmestres, deux Commissaires d'arrondissement, vingt-deux Coordinateurs planification d'urgence, dix-huit fonctionnaires d'information et vingt-huit citoyens). Chaque table a été animée par au moins un membre de la Commission, sur la base d'un ensemble prédéfini de questions. La liste des questions est consultable à l'annexe 2.



## L'ATELIER « HORS CADRE »

Le lundi 30 janvier 2023, les membres de la Commission ont participé à un *workshop* sur les situations d'urgence *outside the box*, animé par Monsieur Patrick Lagadec, expert en prévention et maîtrise de situations d'urgence de grande envergure (et crises) dans des environnements instables et en grande partie inconnus. L'organisation de ce *workshop* répondait au souhait des membres de la Commission d'être bousculés dans leurs certitudes et d'ouvrir encore plus leurs champs d'analyse en sortant des situations connues. Les réflexions menées dans les petits groupes de travail visaient à porter un regard critique sur nos stratégies actuelles et à s'ouvrir aux solutions alternatives et durables.



## PRÉSENTATION D'UN ÉTAT DES LIEUX ET DISCUSSIONS EN COMMISSION DE L'INTÉRIEUR

Le 15 février 2023, le Président de la Commission d'experts a été invité à présenter un état d'avancement des travaux devant les Députés membres de la Commission de l'Intérieur du Parlement fédéral. Le résultat des échanges constructifs et pertinents avec les parlementaires a été intégré dans la version définitive du livre blanc.

Toutes ces sources, documents, entretiens ont permis aux experts d'établir une image claire et complète du niveau de préparation et de résilience de nos institutions et de notre population face aux risques. L'expertise pluridisciplinaire des membres de la Commission a permis sur base des constats établis d'identifier plusieurs grands principes sur lesquels travailler (les six thématiques) au sein desquels la Commission s'est entendue sur des recommandations concrètes. Le cheminement de la réflexion a été retranscrit le plus fidèlement possible dans chaque fiche.



## 1. CULTURE DU RISQUE

### CONTEXTE

Actuellement, si le terme culture du risque<sup>1</sup> est régulièrement mentionné, c'est avant tout pour mettre en évidence **son absence ou son déficit**<sup>2</sup>. On note toutefois l'existence de quelques actions de sensibilisation aux risques auprès de la population et de la société, mais celles-ci ne sont pas suffisamment planifiées et coordonnées. En effet, elles sont souvent ponctuelles, hétérogènes en termes de contenus et sont inégalement réparties sur le territoire.

Une culture du risque durable s'envisage à plusieurs niveaux, c'est-à-dire non seulement au niveau de la conscience du risque chez les citoyens, mais aussi au niveau de l'ensemble des organisations gouvernementales. À cette fin, la gestion des crises, des risques et de la continuité des activités des autorités publiques doit nécessairement présenter des niveaux de maturité adéquats.

La culture du risque résulte d'une prise de conscience des dangers auxquels fait face un réseau d'acteurs sur un territoire donné, ainsi que des vulnérabilités de ce réseau (**conscience du risque**) et de la volonté de prévenir ces risques et de diminuer les vulnérabilités du réseau d'acteurs concerné. Cette prise de conscience se fonde sur une dimension mémorielle collective et individuelle (**mémoire du risque**) : elle est intrinsèquement liée à un sentiment de communauté qui lie la culture du risque **à un territoire particulier**<sup>3</sup>.

Aussi, la culture du risque se construit par **un processus de co-production de valeurs partagées** (et non de normes imposées) **au sein d'une communauté**, intégrant l'expertise des autorités et les connaissances locales des citoyens. Elle se fonde sur un partage de valeurs et de symboles impliquant l'ensemble des parties prenantes, ce qui mène à la création d'une forme de communauté par adhésion. Il appartient aux autorités locales d'endosser le rôle central d'orientation et de coordination des actions de cette communauté.

La culture du risque s'articule autour de la **notion de résilience**, qui peut être définie comme « un ensemble cohérent de mesures permettant à notre société de continuer à fonctionner grâce à la mise en place d'une protection et d'une réaction aux incidents qui menacent ses intérêts vitaux et ses valeurs fondamentales, même lorsque des crises de grande ampleur les menacent directement ou les mettent en danger »<sup>4</sup>. En partant de cette définition, **l'approche vis-à-vis de la résilience et la réduction des risques doit être plus large et plus préventive, orientée sur l'individu**. Elle doit être multirisque, multisectorielle, inclusive et accessible pour pouvoir être efficace et efficiente.

Il s'agit d'une responsabilité gouvernementale fondamentale qui commence dès l'élaboration de la politique d'un territoire notamment en garantissant la continuité des activités des pouvoirs publics et des services publics essentiels<sup>5</sup>.

Il en va de même pour l'atténuation des risques. Le modèle *top-down* doit évoluer vers une intégration structurelle de l'ensemble des parties prenantes en s'appuyant sur une **organisation en réseau** sur le territoire concerné.

Cela impose une politique publique fondée sur **la coopération, la confiance mutuelle et l'engagement**.

1 Un lexique est disponible en page 72

2 Etude d'apprentissage de la catastrophe qui a affecté plusieurs provinces de la Belgique le 14,15 et 16 juillet 2021 et le rapport de la Commission d'enquête Parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie.

3 Centre de recherche Spiral, Université de Liège, 2023.

4 Stratégie de Sécurité nationale, p.43, 2021.

5 Sept exigences de base pour une résilience nationale, OTAN - [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_132722.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_132722.htm)

## RECOMMANDATION

### « DÉVELOPPER UNE CULTURE DU RISQUE PÉRENNE DANS TOUTES LES SPHÈRES DE LA SOCIÉTÉ »

Pour y parvenir, il importe de :

1. Intégrer les **différentes parties prenantes** dans une logique d'**autonomisation (empowerment)** ;
2. Reconnaître et encadrer la **plus-value** que peut apporter le **citoyen** à chaque étape du cycle du risque ;
3. Développer **une stratégie nationale** de promotion de la culture du risque et en confier la coordination à une **structure permanente**.

## PRIORITÉS

### PRIORITÉ 1 : INTÉGRER LES DIFFÉRENTES PARTIES PRENANTES DANS UNE LOGIQUE D'AUTONOMISATION (EMPOWERMENT)

La Commission recommande d'appliquer pleinement le cadre d'action de Sendai<sup>6</sup> 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.

Dans le cas des arrêtés de planification d'urgence et de gestion de crise, les parties prenantes citées par l'ONU ne sont concernées par la gestion de crise que si elles sont impliquées dans une situation d'urgence. Elles ne participent donc pas à l'identification des risques, à l'organisation des plans, leur exécution, ou lors de la période de rétablissement. Il est pourtant nécessaire d'en faire des coproducteurs de connaissances liées aux risques et des acteurs de crises plutôt que des récipiendaires passifs des informations et décisions.

La Commission soutient qu'il faut ouvrir la logique de planification d'urgence à différentes parties prenantes afin de progressivement créer une culture du risque partagée<sup>7</sup>. Cette ouverture repose sur trois principes fondamentaux :

- la démocratisation de la connaissance du risque. Cette connaissance doit être répandue dans la communauté et pas uniquement auprès des gestionnaires de risques (services d'urgence, administrations et responsables politiques) ;
- la traduction du risque dans un langage quotidien, accessible à tous les membres d'une communauté ;
- la décentralisation de l'expertise, c'est-à-dire que les membres d'une communauté peuvent combler les manques et les lacunes des plans de gestion du risque.

<sup>6</sup> Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 adopté lors de la troisième Conférence mondiale de l'ONU tenue à Sendai au Japon le 18 mars 2015.

<sup>7</sup> Recommandation émanant de l'étude d'apprentissage de la catastrophe qui a affecté plusieurs provinces de la Belgique le 14, 15 et 16 juillet 2021, ULB-VUB, octobre 2022.

Concrètement, la Commission propose les mesures suivantes :

### Mesure 1 : Accroître la conscience du risque au niveau des départements des services publics

Pour ce faire, la Commission recommande que les départements des services publics mettent en œuvre les actions suivantes :

- intégrer le réflexe du risque dans leur fonctionnement régulier, à tous les stades du processus de décision (par exemple : l'impact des mesures d'économie d'énergie) ;
- investir dans la gestion de la continuité des activités pour tous les processus critiques ayant un impact sur un territoire et sur l'ensemble de la société. Pour ce faire, les services publics (à tous les niveaux de pouvoir) doivent disposer **d'une cellule de crise interne** servant de point de contact avec les services chargés de la planification d'urgence et de la gestion de crise. Cette cellule de crise devrait également disposer de son propre réseau interne afin que les correspondants (issus des différentes directions générales/directions/services) puissent apprendre à se connaître et à connaître les compétences des autres services internes, développer des plans internes tenant compte des codépendances entre les différentes compétences ;
- avertir les services chargés de la planification d'urgence et de la gestion de crise de leur analyse de risque et de l'identification de potentiels effets domino ;
- identifier de potentiels effets domino et signaler à temps les incidents ayant un impact externe ;
- sensibiliser les populations concernées sur les risques ;
- informer les populations concernées des mesures préventives ;
- intégrer les initiatives citoyennes dans la détection de potentielles situations à risque en tenant compte des sensibilités présentes dans la population concernée.

Les actions mises en place doivent se faire en adéquation avec celles menées par les services chargés de planification d'urgence et de la gestion de crise et les administrations locales compétentes.

### Mesure 2 : Former les acteurs de la gestion de crise

La formation des acteurs de la gestion de crise vise à leur donner des compétences et qualifications supplémentaires dans le domaine de la gestion de crise afin de garantir un niveau élevé de performance, de réactivité et de technicité dans le traitement d'une situation d'urgence. Cette formation concerne également les acteurs classiques de la gestion de crise tels que les **Bourgmestres, Gouverneurs et Ministres**. La Commission est d'avis qu'une offre de formation doit en outre être proposée à d'autres acteurs tels que : **les membres des cabinets, les Échevins communaux, la Magistrature, les Hauts fonctionnaires à tous les niveaux de pouvoir et les citoyens**.

La question de la formation des Coordinateurs en planification d'urgence est abordée plus en détail dans la fiche Renforcer.

**Mesure 3 : Éduquer les enfants**

L'éducation des enfants est un point fondamental, aussi bien parce qu'ils sont de futurs adultes potentiellement confrontés à des risques qu'ils auront appris à connaître, que parce qu'ils constituent des vecteurs forts de l'information au sein des familles. La Commission recommande de renforcer la création et la mise à disposition d'outils pédagogiques destinés à tous les secteurs de l'enfance et de la jeunesse. Cette éducation doit être adaptée aux différents risques identifiés dans ces secteurs (par exemple : l'évacuation en milieu scolaire, les premiers secours dans les milieux sportifs...).

**Mesure 4 : Sonder la population**

Les autorités fédérales doivent mener une enquête à grande échelle auprès des Belges afin de suivre l'évolution de la perception qu'ils ont des risques auxquels ils sont exposés. Cette enquête doit également permettre d'identifier les facteurs de motivation incitant les citoyens à adopter des comportements appropriés en cas de crise (par exemple : en cas d'évacuation). La première enquête servira de mesure de base (« mesure zéro »). Elle sera ensuite répétée à intervalles réguliers afin de suivre l'évolution de la résilience de la population. Les données récoltées permettront également d'ajuster les stratégies de sensibilisation de la population. Cette initiative doit être organisée en collaboration avec les autorités locales.

---

**PRIORITÉ 2 : RECONNAÎTRE ET ENCADRER LA PLUS-VALUE QUE PEUT APPORTER LE CITOYEN À CHAQUE ÉTAPE DU CYCLE DU RISQUE**


---

**Mesure 1 : Donner aux citoyens une place dans les réglementations relatives à la planification d'urgence et à la gestion de crise**

Pour la Commission, l'implication des citoyens dans le domaine de la planification d'urgence et de la gestion de crise est importante parce qu'elle :

- répond à une demande ;
- contribue à la prise de conscience des risques et à la résilience des individus et des communautés ;
- conduit à un processus d'élaboration des politiques plus démocratique et plus inclusif ;
- contribue à l'*empowerment* ;
- constitue un vecteur de diffusion de la culture du risque auprès de la famille, des voisins, de l'environnement professionnel... ;
- engage une relation fondée sur la confiance mutuelle ;
- permet de mobiliser des compétences et des savoir-faire supplémentaires en cas d'urgence, par exemple des travailleurs du bâtiment, du transport, de l'Horeca, des professions médicales et paramédicales...

Or, force est de constater que les citoyens en tant qu'acteurs impliqués ne sont pas mentionnés dans les réglementations relatives à la planification d'urgence et à la gestion de crise (à l'exception de la procédure de consultation dans le cadre du PPU Seveso<sup>8</sup>). La Commission recommande

<sup>8</sup> Arrêté ministériel du 8 novembre 2012 fixant la procédure de consultation du public sur certains projets de plans particuliers d'urgence et d'intervention provinciaux

donc qu'à l'avenir, un principe général d'intégration de la participation des citoyens, consacré dans une loi, oriente les réglementations futures liées à la planification d'urgence et à la gestion de crise.

**Mesure 2 : Faire participer les citoyens à chaque étape du cycle de risque**

L'intégration des citoyens dans l'organisation de la planification d'urgence et de la gestion de crise doit **au minimum** se faire **au niveau local**, le niveau le plus proche du citoyen. Les citoyens ont une **valeur ajoutée à apporter à chaque étape du cycle du risque**. Pour ce faire, il est recommandé de :

- en matière d'**inventaire et d'analyse de risque**, permettre aux citoyens d'échanger directement leurs points de vue sur la sécurité, la gestion de crise et de risques. Ils peuvent ainsi aider les autorités à **identifier les risques**. À cette fin, il convient également d'établir des relations avec des groupes cibles spécifiquement liés à certains risques (par exemple, les campings et les camps de jeunes lors d'incendies naturels/inondations, les résidents des zones de planification d'urgence Seveso...);
- en matière de **prévention, mettre en œuvre des actions telles que** :
  - indiquer clairement ce que les citoyens eux-mêmes peuvent faire en tant qu'acteurs de leur propre sécurité ;
  - mettre à disposition des outils axés sur la résilience générale (aimants de réfrigérateur, calendriers, boîtes à pain...);
- impliquer les citoyens **dans la préparation** :
  - en leur proposant une formation adaptée ;
  - en les intégrant aux exercices ;
  - en obligeant les autorités à :
    - consulter le public lors de l'élaboration des plans (PGUI et PPU) ;
    - faire une présentation publique des plans (PGUI et PPU) après leur adoption ;
- impliquer les citoyens **dans la phase aigüe** :
  - en renforçant leurs rôles dans la construction de l'**image de la crise**, c'est-à-dire en étant les « yeux sur le terrain » via les médias sociaux ou les canaux spécifiques comme l'application IRM (qui permet aux utilisateurs de partager des photographies géolocalisées en temps réel) ;
  - en les incitant à assurer leur propre sécurité (autonomisation) et celle de leur entourage ;
- intégrer les citoyens dans la **période de rétablissement** (cf. fiche 5. Rétablir), par exemple, en les incluant dans le *Recovery Management Committee* (ReMaCo) afin de les impliquer dans le processus décisionnel ;
- impliquer les citoyens (en tant qu'impliqués, victimes, personnes touchées) lors des **processus de débriefing et d'évaluation**.

### Mesure 3 : Valoriser, encadrer et coordonner l'aide citoyenne

La Commission encourage les **autorités locales** à mettre en œuvre les actions suivantes :

- faciliter et accompagner les différentes approches en matière d'initiatives d'aide citoyenne.

Cela pourrait inclure les pistes suivantes :

- mettre en place une structure de volontaires à l'instar du modèle français des « réserves communales de sécurité civile » ;
- renforcer et former les structures ou associations bénévoles locales existantes (telles que les clubs de jeunes, les partenariats locaux de prévention (PLP), les contrats de rivières, les associations de quartier, les mouvements de jeunesse, les associations folkloriques...);
- accompagner et faciliter les actions d'aide citoyenne spontanées qui ne sont pas préalablement structurées.

La volonté est d'encourager le volontariat pour des **missions non dangereuses** et donc d'accueillir toutes les bonnes volontés, avec les compétences et qualifications de chacun.

- exemples de missions :
  - opérations de secours : monitoring des réseaux sociaux, appui à l'alerte ou à l'évacuation d'un quartier, appui administratif ou logistique au poste de commandement opérationnel ;
  - aider les autorités à coordonner et gérer l'action des bénévoles non encadrés lors des actions de soutien aux populations sinistrées : collecte et distribution de dons ou de repas, tâches logistiques de manutention de stocks de dons ou de matériel d'accueil... ;
  - actions de soutien aux populations sinistrées : aide au nettoyage et à la remise en état de bâtiments publics ou privés, aide administrative à des personnes évacuées ou accueillies ;
- fournir un cadre (juridique) aux volontaires qui souhaitent s'impliquer pendant et après la phase aigüe d'une situation d'urgence ;
- organiser le flux d'informations sur l'aide citoyenne au niveau local au sein d'un « **guichet d'avis et d'information** » unique, et ce, aussi longtemps que des actions d'aide civile sont organisées ;
- fournir des **moyens** aux bénévoles (par exemple : des gilets, le transport, du matériel...);
- **valoriser** les initiatives d'aide citoyenne en accordant une reconnaissance (par exemple : un diplôme symbolique, une mention dans le journal d'information, une journée de remerciement pour les bénévoles...).

### PRIORITÉ 3 : DÉVELOPPER UNE STRATÉGIE NATIONALE DE PROMOTION DE LA CULTURE DU RISQUE ET EN CONFIER LA COORDINATION À UNE STRUCTURE PERMANENTE

Bien que la culture du risque doive s'ancrer dans tous les processus décisionnels (quel qu'en soit le niveau), il est nécessaire de proposer une méthodologie et une vision commune. La Commission recommande de confier cette mission à une structure permanente, dénommée Centre national de référence (structure proposée dans les fiches 3. Renforcer et 6. Évaluer).

Cette structure doit être indépendante des organes en charge de la gestion de crise et disposer des moyens nécessaires.

La mission du Centre national de référence est de développer **une stratégie nationale de promotion de la culture du risque** en Belgique, en lien avec les parties prenantes et de la promouvoir au travers d'actions concrètes telles que :

- **l'organisation annuelle d'une semaine de sensibilisation et d'acculturation aux risques partout en Belgique autour du 13 octobre**, date de la « Journée internationale pour la réduction des risques de catastrophe »<sup>9)</sup>. Cette opération nationale, destinée à s'installer dans le temps, est déclinée localement en fonction des risques présents. Elle est organisée en partenariat avec les autorités locales, le secteur privé, les associations... Dans l'organisation de cette journée, il est important que le fédéral se pose en coordonnateur et en facilitateur, comme c'est le cas avec la campagne de sensibilisation à la prévention des vols Besafe@home développée par le SPF Intérieur (qui a succédé à la campagne 1joursans) ;
- la création du **label « Résilience Belgique »** (par analogie au label « sécurité routière » existant dans certaines provinces). Ce label permet d'évaluer la préparation des institutions (communes, administration, associations...) à la gestion des risques et des crises auxquelles elles pourraient avoir à faire face. Ce label vise à reconnaître l'engagement au profit de la population (qualité du plan, de l'information transmise à la population, implication de la population...) en évaluant la résilience organisationnelle mise en place face aux risques. Ce label s'attache aussi aux efforts de réduction de vulnérabilité sur les moyen et long termes, notamment l'adaptation au changement climatique (volet structurel de la résilience). Ce label permet à l'institution d'identifier ses forces et ses faiblesses en vue d'améliorer ses dispositifs opérationnels de prévention et de gestion des risques et des crises. C'est aussi un vecteur de communication valorisant le travail effectué par les acteurs œuvrant sur cette thématique et contribuant à développer la culture du risque pour les citoyens. La labélisation est soumise à un processus de réévaluation périodique, inscrivant l'institution dans un processus d'amélioration continue ;
- **le partage des initiatives inspirantes** qui contribuent à renforcer la culture du risque et leur suivi.

## 2. ÉVOLUER

### CONTEXTE

L'ossature de la structure belge pour la gestion d'une situation d'urgence – à savoir Bourgmestre, Gouverneur et Ministre de l'Intérieur comme autorités - **est solide**. Les principes fondamentaux de l'organisation générale de la gestion de crise tels que prévus dans l'arrêté royal du 22 mai 2019 sont bons. Sa force réside dans la singularité d'une approche multidisciplinaire de la situation d'urgence. Placer leur coordination entre les mains d'autorités administratives exerçant sur des territoires cohérents assoit la légitimité de cette ossature.

Cependant, l'actualité de ces dernières années nous oblige à confronter ce modèle aux nouveaux risques majeurs. Notre environnement se complexifie et de plus en plus de situations d'urgence systémiques apparaissent. Il s'agit de situations d'urgence dont l'ampleur, la durée, l'étendue, le caractère polymorphe ou encore les répercussions multisectorielles bousculent les fondements même de notre société. La pandémie de la COVID-19 en fut le parfait exemple. Notre société est aujourd'hui clairement exposée à ce type de risques.

Comment réagir après pareille situation ? La réponse habituelle est de se focaliser immédiatement sur des réorganisations (avec une centralisation renforcée), de nouveaux plans, des outils plus puissants... Alors que la première exigence est en fait de clarifier l'enjeu : il ne s'agit pas seulement de faire un peu plus que par le passé ; il faut prendre acte d'une rupture de complexité, et donc de la nécessité d'un tout autre cadrage de l'action stratégique<sup>10</sup>.

Si elle a reconnu à l'unanimité l'efficacité de notre système actuel, la Commission s'accorde sur la nécessité **de se préparer à devoir faire face de plus en plus régulièrement à des situations d'urgence d'une complexité telle qu'elles chamboulent les certitudes**. Leur gestion passera nécessairement par une évolution des processus actuels ainsi qu'une amélioration de l'intégration d'acteurs inhabituels.

### RECOMMANDATION

**« FAIRE ÉVOLUER L'ORGANISATION DE LA GESTION DE CRISE EN TENANT COMPTE DE LA COMPLEXITÉ DES SITUATIONS D'URGENCE »**

Pour y parvenir, il importe de :

1. Intégrer la *turbulence governance* dans nos dispositifs de gestion de crise ;
2. Répondre aux situations d'urgence de type B par la mise en œuvre d'une *turbulence governance*.

### PRIORITÉS

**PRIORITÉ 1 : INTÉGRER LA TURBULENCE GOVERNANCE DANS NOS DISPOSITIFS DE GESTION DE CRISE**

Avant d'introduire la *turbulence governance*, il est important de proposer une classification

<sup>10</sup> LAGADEC P., Katrina : Examen des rapports d'enquête, 2007, Ecole polytechnique – CNRS, cahier n°2007-25, p. 36.



plus précise des situations d'urgence. La Commission a exclu de son champ d'étude les crises nécessitant une réponse politique complexe qui ne correspondent pas à une situation d'urgence. Cette réponse doit venir d'une collaboration au sein des instruments de politique publique, dans le respect des compétences de chacune des entités fédérées en renforçant leur coopération. Citons à titre d'exemples : le réchauffement climatique, les crises financières, les déserts médicaux, la pénurie d'enseignants...

La Commission distingue deux types de situations d'urgence.

#### Les situations d'urgence de type A

Ces situations d'urgence sont celles telles que définies dans l'arrêté royal du 22 mai 2019. Elles sont caractérisées par :

- le fait qu'il s'agit d'événements qui sont la conséquence d'un seul problème bien identifié ;
- avec des causes et des conséquences relativement claires ;
- avec des actions requises qui ont été en grande partie planifiées.

*Exemples : accident ferroviaire, accident de transport ADR, inondation, feu de forêt...*

#### Les situations d'urgence de type B

La Commission recommande de porter une attention spécifique à ces situations catastrophiques **polymorphes**, caractérisées par un ou plusieurs des critères suivants :

- des problèmes multiples (effet domino) ;
- une durée longue ;
- des causes et conséquences peu claires ;
- des mesures requises peu claires ;
- une déstabilisation de (presque) toute la société ;
- un impact sur de nombreux secteurs et de nombreuses compétences.

*Exemples : pandémie de COVID-19, cyberattaque à grande échelle, black-out...*

Le modèle de réponse que propose la Commission diffère selon le type de situation d'urgence :

- Les situations de type A nécessitent une réponse assez classique dans la ligne droite des mécanismes de gestion de crise présents dans l'arrêté royal du 22 mai 2019. Ce sont les autorités administratives chargées de l'ordre public qui sont responsables de la coordination stratégique. La Commission formule des recommandations pour renforcer cette structure. Elles se trouvent dans la fiche « Renforcer » ;
- Les situations d'urgence de type B nécessitent, quant à elles, la mise en œuvre d'une *turbulence governance*.

## PRIORITÉ 2 : RÉPONDRE AUX SITUATIONS D'URGENCE DE TYPE B PAR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE TURBULENCE GOVERNANCE

La Commission recommande de faire évoluer le modèle belge de gestion de crise vers une *turbulence governance*, qui est une approche **innovante, efficace, dynamique et flexible** (davantage de représentation des entités fédérées et plus d'expertise venant de l'extérieur) axée sur la responsabilité, l'obligation de rendre des comptes (notamment à tous les Parlements) et la participation potentielle et organisée de la société civile.

Pour aller vers cette *turbulence governance*, la Commission propose un changement fondamental de paradigme dans la gestion des situations d'urgence complexes :

- en misant sur une nouvelle approche basée sur le modèle du **réseau** ;
- en se dotant d'outils pour implémenter la vision stratégique ainsi définie dans une approche **top-down renforcée** dans un esprit de cohérence ;
- en renforçant l'**assise démocratique** type de gestion de crise.

#### Mesure 1 : Miser sur une approche en réseau

La situation d'urgence de type B est par essence une situation complexe qui n'est pas entièrement observable, prévisible et encore moins contrôlable. Elle requiert une action et une collaboration entre organisations (parfois non familières à la gestion de crise) pour parvenir étape par étape à maîtriser la situation d'urgence. **Cette approche requiert un tout autre type de collaboration entre les organisations que celle que l'on observe au quotidien ; elle les pousse à agir (plutôt que de rester passives) et à collaborer.**

La Commission propose de miser davantage sur une approche en réseau. Ce modèle de collaboration est suffisamment flexible et adaptable pour pouvoir gérer une situation d'urgence complexe (type B). Une action axée uniquement sur la répartition des compétences est trop bipolaire, car en cas de crise, il s'agit de viser la complémentarité, de mobiliser, comme une même autorité, toutes les ressources et de les adapter en fonction des crises et besoins locaux.

Les organisations en réseau sont intéressantes, car elles accordent beaucoup d'importance à la collaboration et à la coordination des acteurs par-delà les limites des organisations classiques<sup>11</sup>. **Elles associent et partagent des informations, moyens, activités et compétences d'organisations souveraines et uniques afin de parvenir ensemble à un résultat qu'aucune d'entre elles n'est à même d'atteindre seule**<sup>12</sup>. Les parties concernées gèrent ensemble le réseau.

Un réseau bien constitué se base à la fois sur la **différenciation** des participants et l'**intégration** entre les parties concernées.

Sur le plan de la différenciation, il faut impliquer les parties qui sont nécessaires pour parvenir à une solution. Ni plus, ni moins. En situation de crise, cela ne se limite donc pas aux acteurs classiques de la crise ou des autorités. Dans la plupart des crises, un groupe hétéroclite d'organisations souveraines est nécessaire.

<sup>11</sup> Provan & Kenis (2008), Modes of Network Governance : Structure, Management, and Effectiveness. University of Arizona & Tilburg University ; Gulati et al. (2012). Meta-organization design : Rethinking design in interorganizational and community contexts, Strategic Management Journal.

<sup>12</sup> Kenis, P., & Cambré, B. (2019). Organisatienetwerken : de organisatievorm van de toekomst. Pelckmans Pro.

Sur le plan de l'intégration, les différentes parties ne peuvent parvenir à des solutions que si elles sont à même de collaborer facilement. La gestion de crise devra donc de plus en plus être axée sur des mécanismes pour permettre à un groupe hétéroclite d'acteurs de collaborer afin de parvenir à des solutions. Différents mécanismes d'intégration sont possibles, comme l'alignement des objectifs, la gouvernance (comment nous collaborons) et la *leadership* de réseau (qui pilote et de quelle façon).

### Gouvernance

Dans les cas de situations de longue durée, d'ampleur nationale et très complexes, nous observons que les modèles habituels ne sont pas suffisants. Les conséquences de la turbulence sociale (souvent mondiale) touchent souvent toutes les autorités publiques et affectent la société sous de nombreuses facettes et dans de nombreux domaines. Souvent, il n'y a pas de consensus sur la définition du problème, et encore moins sur l'objectif à atteindre. C'est face à ce genre de situation que l'intégration est encore plus nécessaire.

Plus le nombre de membres du réseau est important, de même que leur répartition géographique et contextuelle, plus il est difficile de les coordonner. Les structures de crise classiques semblent être insuffisantes.

Dans la pratique, on voit souvent intervenir, dans ces cas, un intendant (Oosterweel, Ventilus...), un Commissaire (reconstruction, corona, drogues...) ou un autre acteur de liaison. Le rôle de ce médiateur est surtout de parvenir à un « consensus » et de renforcer l'intégration du réseau. Il ne sera pas non plus le « chef » du réseau, mais précisément celui qui va stimuler la collaboration et l'intégration des partenaires.

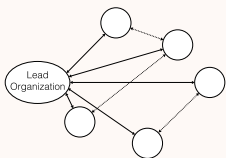
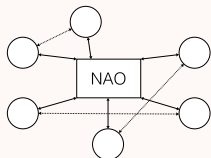
DESIGN CHARACTERISTICS	SELF-GOVERNANCE	LEAD ORGANIZATION	NETWORK ADMINISTRATIVE ORGANIZATION
			
<b>Structure</b>	No administrative entity, participation in network management by all members	Administrative entity (and network manager) is a major network member/ service provider	Distinct administrative entity set up to manage the network (not a « service provider ») manager is hired
<b>Optimal number of members</b>	Few	Many	Many
<b>Decision making</b>	Decentralized	Centralized	Centralized
<b>Advantages</b>	Participation, commitment by members, ease of forming	Efficiency, clear network direction	Efficiency of day-to-day management, strategic involvement by key members, sustainable
<b>Problems</b>	Inefficient-frequent meetings, difficulty reaching consensus, no network "face"	Domination by lead organization, lack of commitment by members	Perception of hierarchy, cost of operation, complex administration

Tableau 1

### Leadership

La gestion d'un réseau organisationnel va toujours de pair avec la gestion de tensions et elle requiert un *leadership* spécifique et des aptitudes spécifiques. Ainsi, il sera inévitablement question, au sein d'un réseau, de l'efficacité à long terme versus de l'inefficacité à court terme (comme le dit le proverbe : « *seul, on va plus vite ; ensemble, on va plus loin* ») ou même de la légitimité du réseau. Les partenaires du réseau doivent être convaincus que la collaboration conduit à de meilleurs résultats, mais le monde extérieur doit lui aussi être convaincu que le fonctionnement en réseau constitue la meilleure approche.

Dans chaque réseau, ces tensions apparaissent, elles mettent le réseau sous pression, mais sont aussi nécessaires. La situation pour laquelle le réseau a été créé est complexe et sa gestion s'accompagne donc nécessairement de difficultés. La gestion de crise est donc un processus de gestion continue de structures spontanées et émergentes versus des structures existantes. Il est vain d'espérer résoudre ces difficultés au moyen de mécanismes simples comme les structures ou la bureaucratie. Le *leadership* de réseau constitue à nouveau un défi en ce qu'il se heurte à la vision dominante dans des organisations du « leader unique ». Le *leadership* de réseau est donc bien plus souvent partagé et décentralisé.

Les personnes qui se retrouvent en position de coordonner ou de « diriger » un réseau (Dir-PC-Ops, Bourgmestres, Gouverneurs, gestionnaires de crise, intendants, Commissaires...) doivent ainsi disposer d'autres aptitudes<sup>13</sup>, comme l'ouverture d'esprit, la patience, la communication, la facilitation, la résolution de problèmes au niveau du groupe. Cela nécessite des formations spécifiques orientées vers la prise de décision sans mode d'emploi dans un contexte d'incertitude. Un bon dirigeant de crise est donc quelqu'un qui, à chaque phase, sait s'entourer des bonnes personnes au sein d'un **réseau** et dans une logique de confiance et une unité de commandement - tant au niveau politique qu'au niveau opérationnel.

### Mesure 2 : Renforcer l'approche top-down

Si la réponse stratégique aux situations d'urgence complexe (type B) émane du réseau, son implémentation opérationnelle doit se faire au travers des structures habituelles reposant sur une pyramide solide d'autorités administratives (Ministre, Gouverneurs, Bourgmestres).

Ce modèle est solide, territorialement cohérent et légitime. Toutefois, en *turbulence governance*, il sera nécessaire de le renforcer :

- interdire aux autorités locales de prendre des mesures contraires à la stratégie de niveau « supérieur » ;
- permettre au Ministre (ou aux Gouverneurs par délégation) d'annuler les arrêtés litigieux ;
- éviter les accords sectoriels (protocoles) qui dérogent à la stratégie nationale.

### Mesure 3 : Renforcer l'intégration démocratique de la gestion de crise, en particulier la gestion de crise dans le contexte d'une urgence complexe

La gestion des situations d'urgence turbulentes (type B) ne doit pas être le monopole de l'exécutif. La gestion effective des catastrophes sociétales requiert une implication plus directe des assemblées. Les Parlements gardent certes le droit de poser des questions à leur exécutif dans un objectif de contrôle et de maintien de l'état de droit (*ex post*), mais la *turbulence governance*

<sup>13</sup> Kenis, P., & Cambré, B. (2019). Organisatienetwerken : de organisatievorm van de toekomst. Pelckmans Pro.

requiert qu'ils contribuent activement à gérer de telles crises et soient impliqués directement dans des crises qui déstabilisent notre société. Ces crises, quelle qu'en soit la forme, ne doivent pas déstabiliser nos institutions constitutionnelles. Celles-ci font partie de la « solution ».

Cette intégration des assemblées démocratiques dans le processus de gestion des crises impose cependant des adaptations :

- renforcer le développement et l'ancrage juridique de la coopération institutionnelle ;
- renforcer et préparer les mécanismes de conférences interministérielles ;
- rendre obligatoires les protocoles de coopération ;
- adapter la temporalité du travail parlementaire à la gestion de crise ;
- analyser les risques et menaces susceptibles d'influencer l'exercice démocratique (pandémies, cyberattaques...);
- associer les Parlements à la planification face aux risques systémiques ;
- intégrer les Parlements au processus d'évaluation.

## 3. RENFORCER

### CONTEXTE

De nos entretiens avec les personnes ressources, de l'étude des débriefings/évaluations, des recommandations des différentes Commissions, et des travaux globaux de la Commission ressort le constat unanimement partagé que l'ossature de la structure belge pour la gestion d'une situation d'urgence est solide. Face à des situations d'urgence de type A (cf. fiche 2. Évoluer), cette structure demeure la plus appropriée.

Nonobstant ce constat, il ressort des travaux de la Commission la nécessité de renforcer les structures existantes. Ces pistes de renforcement suivent un processus classique d'apprentissage et d'amélioration continu. Cet objectif de renforcer les structures est complémentaire à l'objectif de faire évoluer les structures (cf. fiche 2. Évoluer) qui vise lui à répondre aux situations d'urgence « hors cadre ».

### RECOMMANDATION

**« RENFORCER LES STRUCTURES ACTUELLES DE PLANIFICATION D'URGENCE ET DE GESTION DE CRISE »**

Pour y parvenir, il importe de :

1. Reconnaître et renforcer certains acteurs ;
2. Proposer un soutien national en matière de formation, d'exercice et de partage de connaissance et en confier la coordination à une structure permanente ;
3. Préparer et impliquer les entités fédérées ;
4. Donner plus de souplesse à l'échelonnement des phases stratégiques ;
5. Renforcer la coopération et la coordination opérationnelle.

### PRIORITÉS

#### PRIORITÉ 1 : RECONNAÎTRE ET RENFORCER CERTAINS ACTEURS

Un certain nombre de rôles/fonctions ne sont pas repris(es) dans l'actuelle réglementation ou ne sont pas suffisamment reconnu(e)s. La Commission conseille la prise des mesures suivantes :

#### **Mesure 1 : Reconnaître un statut aux Coordinateurs en planification d'urgence et aux fonctionnaires d'information**

La planification d'urgence et la communication de crise sont des étapes essentielles du cycle du risque. Or, elles reposent actuellement, surtout au niveau local, sur deux personnes : le Coordinateur en planification d'urgence et le fonctionnaire d'information (D5). Leur profil, leur niveau de formation et d'implication sont très disparates.

La Commission recommande de **définir un véritable statut** pour ces fonctionnaires remplissant une mission importante et difficile pour lesquels leur responsabilité est engagée.

Elle recommande également que ces fonctionnaires aient **l'obligation de suivre une formation de base minimale et des formations continues** (cf. priorité 2).

La Commission recommande également que le Coordinateur en planification d'urgence soit soutenu pour l'accomplissement de tâches comme la rédaction de PV, la tenue du *whiteboard* ou du *logbook*.... Ce *logbook* prend tout son sens dans la période de suivi, que ce soit au moment du débriefing qu'en cas de judiciarisation (cf. fiche 6. Évaluer). Or, à ce jour, cette mission est mal reconnue et doit être confiée à une seule personne.

Pour les communes plus modestes n'ayant pas les ressources nécessaires au sein de l'administration, **la mutualisation des Coordinateurs en planification d'urgence et des fonctionnaires d'information** doit pouvoir être une option. Le modèle des receveurs régionaux (en Région wallonne) est une source d'inspiration. La Commission voit des opportunités dans ces partenariats coopératifs, mais pose comme **conditions** que ces fonctionnaires soient exclusivement sous l'autorité et la compétence de l'autorité administrative et que le protocole soit inclus dans le plan général d'urgence et d'intervention (PGUI).

#### Mesure 2 : Intégrer de « nouveaux » acteurs

La Commission recommande de rattacher un certain nombre de **nouveaux acteurs** avec une spécialisation ou une responsabilité particulière, par exemple les directeurs généraux, les magistrats de référence, les acteurs privés et les citoyens.

Une attention particulière doit être accordée au **Directeur général d'une Commune ou d'une Province** qui occupe la fonction la plus importante au sein des administrations locales. Ils sont à la fois les chefs de l'ensemble du personnel, mais également le garant du respect de la légalité des actes et du respect des obligations légales. Or, actuellement, la législation en matière de planification d'urgence et gestion de crise ne leur confie aucune mission officielle. Il doit pourtant occuper un rôle central. Cette intégration du Directeur général lèverait également un frein à la planification d'urgence qui fut parfois relevé lors des travaux de la Commission.

Une réflexion poussée doit être menée sur l'intégration de la **Province** (institution) dans la gestion de crise, sur la mise à disposition des moyens provinciaux et sur son interaction avec l'autorité administrative responsable de la gestion de crise au niveau provincial, à savoir le Gouverneur. Les Provinces disposent de moyens conséquents et variés qui pourraient soutenir efficacement l'action des services d'intervention en gestion de crise et apporter une plus-value à celle-ci. Il y a une base légale pour développer cette coopération, mais elle est insuffisante et sans doute pas tout à fait adaptée à l'objectif poursuivi<sup>14</sup>. La Commission est d'avis qu'il faut fonder cette coopération dans la réglementation pour permettre un dialogue et une opérationnalisation structurée et efficace.

Concernant le secteur privé, les citoyens et les magistrats de référence, nous vous renvoyons vers les fiches « Culture du risque » et « Évaluer ».

#### Mesure 3 : Investir dans le développement de réseaux de spécialistes

La Commission reconnaît qu'il existe déjà des exemples inspirants de regroupement et d'organisation de spécialistes, tels que l'équipe D5 et la Crisis Support Team (CST). Ces équipes

<sup>14</sup> Loi du 15 mai 2007 relative à la Sécurité civile, Art. 10 : « Les provinces, les communes et les zones peuvent être tenues de mettre à la disposition des services de la sécurité civile, les terrains, les locaux, le mobilier et les fournitures nécessaires, soit à l'instruction du personnel desdits services, soit à l'exécution des mesures de sécurité civile sur leur territoire. Le Roi détermine dans quels cas et sous quelles conditions une indemnisation peut être octroyée ».

sont généralement (*bottom-up*) composées d'acteurs locaux, opérationnels (complétés par des experts nationaux) qui bénéficient d'un certain niveau d'expérience et reçoivent une formation commune pour aligner les principes de fonctionnement de la coopération à grande échelle. La Commission recommande de continuer à investir dans ces réseaux existants et d'étudier la création de nouveaux réseaux de spécialistes avec des profils spécifiques tels des ICT, des cartographes...

#### Mesure 4 : Renforcer les services fédéraux auprès des Gouverneurs (SFG) en personnel

La Commission recommande de renforcer les services fédéraux auprès des Gouverneurs. Ils sont stratégiques, car ils permettent d'appuyer le niveau communal dans la phase de préparation et lors des situations d'urgence tout en étant les référents et les partenaires habituels des autorités fédérales.

La planification d'urgence au niveau communal repose essentiellement sur le Coordinateur en planification d'urgence. Dans les petites et moyennes communes, ce fonctionnaire opère seul, souvent avec plusieurs autres attributions à sa charge. Le soutien du niveau provincial est alors indispensable. Il le soutient aussi bien dans la rédaction des PGUI communaux que dans la gestion de dossiers liés à l'organisation de grands événements ou encore lors de phases communales. Le développement d'une politique de formations et d'exercices adaptée au besoin des Communes est également une tâche chronophage pour le bureau planification d'urgence des SFG.

Outre leurs missions légales (PGUI, plans Seveso, plans zonaux en matière nucléaire, PPUI Terro...), les SFG sont les interlocuteurs privilégiés des autorités fédérales, particulièrement du Centre de crise national.

La Commission constate cependant que malgré l'importance de ces missions, les équipes de planification d'urgence des services fédéraux auprès des Gouverneurs sont différemment fournies. Certaines provinces peuvent compter sur plusieurs attachés alors que dans d'autres, un seul attaché remplit les tâches dévolues au Coordinateur en planification d'urgence. Les raisons sont souvent historiques.

La Commission recommande de confier des moyens humains supplémentaires aux services fédéraux auprès des Gouverneurs tenant compte de la charge de travail réelle et du cadre requis, sur la base d'une évaluation *ex ante* (réalisée régulièrement), y compris la désignation d'un Coordinateur « rétablissement » (cf. fiche 5. Rétablir). Cette évaluation doit tenir compte d'un seuil critique de viabilité pour ces services essentiels.

---

#### PRIORITÉ 2 : PROPOSER UN SOUTIEN NATIONAL EN MATIÈRE DE FORMATION, D'EXERCICE ET DE PARTAGE DE CONNAISSANCE ET EN CONFIER LA COORDINATION À UNE STRUCTURE PERMANENTE

---

Le besoin de tendre à tous les niveaux vers plus de professionnalisation de l'ensemble des acteurs de la planification d'urgence et de la gestion des crises fut l'un des fils rouges des travaux de la Commission. Plus de professionnalisation passera par plus de formation, d'exercice et de partage de connaissance. À ce jour, il n'existe pas d'obligation en matière de formation. Par ailleurs, aucune coordination n'existe en la matière. Les formations ont donc un niveau d'exigence bien différent.

C'est pourquoi la Commission propose d'intégrer dans les missions d'une structure permanente, dénommée Centre national de référence les missions suivantes :

- **définir le cadre en matière de formation.** La Commission souhaite attirer l'attention sur le large public en matière de formation, qui va des acteurs de la crise connus aux **nouvelles parties prenantes** (les élus locaux, les membres des cabinets, les administrations des différents niveaux de pouvoirs et leurs hauts fonctionnaires, les directeurs généraux, les magistrats...). Afin d'aboutir à une formation de qualité qui soit uniforme sur l'ensemble du territoire, la Commission propose qu'un cadre de référence reprenant l'ensemble des formations organisables pour l'ensemble des acteurs précités soit élaboré. Ce **cadre de référence** est composé de formation de base, de formation continue et de formation spécifique. Ce cadre constitue un référentiel à l'aide duquel les acteurs actuellement en charge de missions de formation en planification d'urgence (tels les Services fédéraux auprès des Gouverneurs, les associations de villes et communes, les institutions universitaires...) construisent les programmes de formation qu'ils souhaitent organiser. Ces acteurs doivent soumettre leurs programmes au Centre national de référence qui aura pour mission de les certifier ;
- **offrir un appui en matière d'exercice**, principalement orienté sur l'offre de normes (exemple partage de scénarios d'exercice, méthodologies, organisation de l'exercice...). Une offre centrale en matière de moyens n'est pas à exclure non plus ;
- **mettre en place des systèmes de partage de l'expertise, de l'expérience, des outils et des méthodologies.** Par exemple, par la création d'un réseau interfédéral, l'organisation de journées d'étude et de colloques, la transmission de méthodologies standardisées pour l'analyse de risque...

Le Centre national de référence joue ce rôle dans le soutien de l'ensemble des acteurs en ce compris les entités fédérées. La Commission insiste sur l'importance de **l'indépendance** du Centre national de référence par rapport aux organes de gestion de crise dans la mesure où celui-ci sera également chargé de missions en matière d'évaluation (cf. fiche 6. Évaluer).

### PRIORITÉ 3 : PRÉPARER ET IMPLIQUER LES ENTITÉS FÉDÉRÉES

Les différentes réformes de l'État ont confié de plus en plus de compétences aux entités fédérées. Ces compétences se retrouvent régulièrement au centre d'une situation d'urgence. Or, les matières liées à la sécurité civile sont une compétence régaliennne exercée par des autorités administratives qui n'existent pas au niveau régional. La Commission est d'avis que le cadre légal et l'analyse de l'avis rendu par la section législation du Conseil d'Etat<sup>15</sup> permettent dans l'état actuel des choses de faire évoluer notre modèle en mettant en œuvre les mesures suivantes :

#### Mesure 1 : Préparer les entités fédérées

La Commission encourage les entités fédérées, dans une perspective de résilience nationale (cf. fiche 1. Culture du risque), à préparer leur propre organisation aux situations d'urgence (par exemple en effectuant une analyse approfondie des risques et des menaces auxquelles elles peuvent faire face ou en formant l'ensemble de leurs dirigeants à la planification d'urgence et à la gestion de crise).

<sup>15</sup> Avis du 7 avril 2021 du Conseil d'Etat sur l'avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique (loi pandémie).

### Mesure 2 : Améliorer l'implication des entités fédérées dans l'ensemble du cycle du risque

Les réformes successives de l'État ont réparti de nombreux domaines de compétence entre les autorités fédérales et régionales. En revanche, la structure de planification des urgences n'a pas suffisamment évolué avec cette nouvelle réalité. Cependant, une bonne coopération et coordination avec les entités fédérées est d'autant plus importante que les compétences régionales sont affectées (en fonction du type d'urgence/de crise, bien entendu). **Une meilleure implication des entités fédérées lorsque leurs domaines d'action sont touchés** favorise la reconnaissance du gouvernement et la confiance des citoyens à son égard.

Dans **l'ensemble du cycle de risque**, l'opportunité d'une meilleure implication des entités fédérées doit être mise en évidence et l'ajustement doit être coordonné et soutenu au niveau interfédéral. Cela peut se faire de la manière suivante :

- analyse de risque : en effectuant des analyses de risque et en les intégrant à celles des autorités en charge de la planification d'urgence et de la gestion de crise ;
- prévention : en définissant des mesures et des normes supplémentaires pour réduire la probabilité et l'impact des risques les plus importants ;
- préparation : en impliquant les entités fédérées dans les exercices et en formant les hauts fonctionnaires (cf. fiche 1. Culture du risque) ;
- gestion de crise : en définissant comment impliquer les entités fédérées dans la gestion de la situation d'urgence lorsque les compétences des entités fédérées sont touchées ;
- rétablissement : en permettant aux entités fédérées de coordonner la période de rétablissement (cf. fiche 5. Rétablir) ;
- évaluation : en intégrant les entités fédérées dans les évaluations en tenant compte de leurs compétences .

### PRIORITÉ 4 : DONNER PLUS DE SOUPLESSE À L'ÉCHELONNEMENT DES PHASES STRATÉGIQUES

Les principes fondamentaux de l'organisation générale de la gestion de crise tels que prévu par l'arrêté royal du 22 mai 2019 sont bons. Cependant, les dernières expériences de situation d'urgence ont démontré la nécessité de se pencher sur le besoin de **souplesse** à apporter au niveau de l'« interaction » entre les phases stratégiques.

#### Mesure 1 : Prévoir la possibilité de déterminer quel(s) territoire(s) sont concernés par le déclenchement d'une phase « supérieure »

Lors du déclenchement d'une phase « supérieure », on note l'absence de mécanismes qui permettraient de déterminer exactement sur quel territoire cette phase s'applique. Par exemple, lors d'une inondation de grande échelle, il est tout à fait possible qu'une phase provinciale soit déclenchée sans que l'ensemble de la province ne soit concerné. Dans ce cas-là, **un mécanisme clair devrait pouvoir exister pour que le Gouverneur détermine quel « territoire » est concerné par cette phase, en identifiant les communes concernées.** Dans le même temps, il devrait être possible d'offrir la possibilité aux communes de rejoindre une phase provinciale en cours. Idem pour la phase fédérale, avec les provinces concernées ou s'estimant concernées. Ce mécanisme permettrait aussi le développement des « appuis latéraux » qui sont nécessaires dans les situations d'urgence de très grande ampleur (inondations, nucléaires...), en activant des

communes (ou des provinces) au sein d'une phase provinciale (ou fédérale) pour, par exemple, simplement la mise sur pied d'un centre d'accueil, quand bien même le territoire communal (ou provincial) n'est pas touché par la situation.

**Mesure 2 : Prévoir la possibilité pour une autorité « supérieure » de soutenir l'autorité « inférieure » sans modifier le niveau de gestion**

La Commission propose également de **renforcer le soutien en personnel de l'autorité locale**. La possibilité pour une autorité supérieure de soutenir l'action de coordination entreprise par une autorité locale sans modifier le niveau de gestion doit être renforcée et formalisée. Elle permet en effet de déployer des moyens nouveaux, de l'expertise et du professionnalisme sans se priver du niveau de connaissance du terrain ni de l'importance de l'investissement des autorités locales au niveau stratégique.

**Mesure 3 : Prévoir un mécanisme de chevauchement de plusieurs phases provinciales**

En ce qui concerne **la coordination de plusieurs phases**, lors d'un événement qui touche plusieurs provinces, la coordination et la prise de décision sont très compliquées à faire pour le niveau supérieur. Plutôt qu'un passage en phase fédérale, la Commission recommande que plusieurs phases provinciales soient maintenues et que le fédéral se charge de la coordination de ces différentes phases (sans déclarer une phase fédérale) avec un appui de moyens nationaux.

**Mesure 4 : Améliorer le processus du changement de niveau de gestion**

Dans le processus réglementaire tel que défini dans l'arrêté royal du 22 mai 2019, c'est à l'autorité supérieure qu'il appartient d'évaluer la pertinence d'un changement de niveau de gestion (par le haut), après concertation avec ceux qui ont la charge de la gestion. C'est un principe bien connu et bien appliqué, mais qui pourrait encore être amélioré en tenant compte des éléments suivants :

- le rôle et les missions à confier à l'autorité qui se voit « dessaisie » de la responsabilité de la coordination. Cela est surtout vrai pour les autorités communales en cas de passage en phase provinciale ;
- le maintien de la motivation de l'autorité dessaisie ;
- la définition de nouveaux objectifs stratégiques ou la continuité des actions menées.

**PRIORITÉ 5 : RENFORCER LA COOPÉRATION ET LA COORDINATION OPÉRATIONNELLE**

La coopération et la connexion entre les capacités disponibles pour faire face aux situations d'urgence devraient être améliorées. La Commission met l'accent sur les principes de coopération et la coordination entre les différents acteurs et non sur le fonctionnement monodisciplinaire. Nous renvoyons à cet effet aux évaluations sectorielles, telles que la récente étude sur la réforme de la Protection civile<sup>16</sup>. En ce qui concerne la coordination multidisciplinaire, l'accent est mis sur le fonctionnement de la centrale d'urgence 112, l'intensification de la coordination opérationnelle et les principes de coopération pour la mise à disposition des capacités.

16 Université de Liège & UHasselt (2022). Étude sur la (réforme) de la Protection civile, SPF Intérieur

**Mesure 1 : Garantir un fonctionnement adéquat des centrales d'urgence 112 (CU112)**

Les centrales d'urgence 112 sont une source importante d'information et de communication. Les missions des centrales d'urgence 112 se situent à la jonction entre le citoyen et les services de secours.

La Commission est d'avis qu'il faut garantir un fonctionnement adéquat des CU112. Pour ce faire, trois actions sont proposées :

- **assurer un service de qualité en renforçant les effectifs** : pour l'heure, les centrales d'urgence 112 répondent aux demandes de secours urgent, malgré un manque de personnel. Cela entraîne des retards dans la prise des appels d'urgence et l'alerte des secours. Les citoyens doivent attendre plus longtemps pour obtenir des informations vitales et l'intervention de ressources. En raison du manque de personnel structurel, la charge psychosociale des *call takers* est élevée. La transition des centrales d'urgence 112 vers une structure supra-provinciale est une étape adéquate et nécessaire qui doit être prioritaire ;
- **mettre en œuvre la gestion des données** en se concentrant sur leur collecte, l'analyse, l'évaluation et l'interprétation. Ces analyses permettent d'optimiser le fonctionnement des centrales d'urgence 112 d'au moins trois manières :
  - en développant un modèle d'effectif qui permet, sur la base des données disponibles, de prévoir le nombre de tables du *dispatching* à occuper ;
  - en développant un matériel cartographique intelligent que tous les acteurs du domaine peuvent utiliser ;
  - en mettant les informations disponibles à la disposition des acteurs sur le terrain de manière dynamique afin qu'ils puissent s'appuyer sur les données disponibles en situation de gestion d'une urgence ;
- **examiner et optimiser le fonctionnement du 1722**, qui est le numéro d'appel (non-urgent) pour des demandes d'intervention des pompiers lors d'une tempête ou d'une inondation. Dans la pratique, c'est le même opérateur qui traite les appels d'urgence (112) et les appels au 1722. Le fonctionnement supra-provincial apporte un soutien en cas de surcharge. Toutefois ce soutien se fait au détriment du personnel nécessaire pour traiter les appels d'urgence dans d'autres régions. Pour autant qu'une gestion adéquate des données soit disponible, les formulaires électroniques et les formes d'intelligence artificielle peuvent organiser le 1722 de manière plus efficace.,

**Mesure 2 : Perfectionner la coordination opérationnelle**

La coordination opérationnelle d'une situation d'urgence est réglementée dans l'arrêté royal du 22 mai 2019 et est exécutée par le poste de commandement des opérations (PC-Ops) qui se compose des dirigeants des cinq disciplines et qui est sous la direction d'un directeur (Dir-PC-Ops). La fonction du Dir-PC-Ops a été considérablement améliorée ces dernières années, notamment à la suite des enseignements tirés de l'accident ferroviaire de Wetteren et des attentats terroristes. Actuellement, le Dir-PC-Ops est l'un des rares acteurs qui est formé selon un programme standardisé et qui doit démontrer ses compétences lors d'une évaluation. La Commission considère qu'il s'agit d'une pratique inspirante qui pourrait être étendue à d'autres domaines de la gestion opérationnelle.

Cependant, des possibilités subsistent en termes de perfectionnement de la coordination opérationnelle, par exemple en considérant l'étendue géographique potentielle d'une situation d'urgence où il n'y a pas un PC-Ops unique. La Commission recommande donc la mise en place d'une coordination opérationnelle évolutive dans laquelle la direction d'un (ou, le cas échéant, de chaque) PC-Ops repose sur le déploiement de spécialistes qui sont régulièrement exposés à des incidents ou à des situations d'urgence, qui sont formés et évalués et qui peuvent être sélectionnés dans une sorte de pool. Ce **pool de Dir-PC-Ops** peut être composé sur une base multidisciplinaire et *bottom-up*. Même lorsqu'il y a une coordination opérationnelle à plus grande échelle (provinciale ou nationale), ils font appel à des spécialistes de ce pool.

Lors de leur formation, l'accent est progressivement mis sur les liens avec les niveaux européen et international, et ils sont la cible principale pour s'engager dans le mécanisme européen (et donc organiser le Host Nation Support), afin de former un continuum entre la coordination opérationnelle locale, provinciale, nationale et internationale.

### Mesure 3 : Réaliser un inventaire des moyens, investir intelligemment, collaborer et coordonner

Les différents acteurs opérationnels de notre pays disposent de moyens, de personnel et de capacités de déploiement. Cependant, la coopération et la coordination entre les différents acteurs opérationnels, ainsi qu'au sein des services opérationnels, pourraient être améliorées. La Commission propose de travailler davantage avec **les capacités de déploiement**. La Commission considère le concept de capacité - par analogie avec l'approche du ministère de la Défense - comme « l'ensemble des axes de développement liés aux domaines suivants : la doctrine, l'organisation, la formation, le matériel, le *leadership*, le personnel, les équipements et l'interopérabilité ». Toutes les lignes de développement doivent recevoir une attention adaptée afin de pouvoir développer, déployer et garantir une capacité efficace.

L'analyse de risques nationale (BNRA) est le point de départ et la base pour déterminer les capacités nécessaires pour faire face aux situations d'urgence pouvant découler des risques analysés. Dès que les capacités nécessaires ont été déterminées, il est important de les comparer aux réalités actuelles et d'identifier les lacunes potentielles. Cela incite à réfléchir à une **politique d'investissement intelligente et conjointe** (y compris la constitution de stocks stratégiques de matériel et de service). Dès que l'on dispose d'une capacité de déploiement suffisante (aspect quantitatif) et qualitative, il faut bien sûr y associer les mécanismes de déploiement et de commandement (opérationnel) appropriés.

Plus concrètement, en cas d'urgence, il faut pouvoir partir d'une intervention d'urgence renforcée et quotidienne pour mettre en place une opération globale, multidisciplinaire et à grande échelle. La Commission propose que les intervenants opérationnels (les disciplines), au sein de leur propre organisation et discipline, mais aussi entre les disciplines, s'engagent à **conclure des accords pour générer des capacités de déploiement communes**. Un tel fonctionnement nécessite une approche *bottom-up*, avec un accent sur l'interopérabilité et une doctrine de déploiement partagée.

Ces capacités de déploiement conjointes peuvent être intégrées à plus grande échelle, avec les capacités des entités fédérées et complétées par un soutien spécialisé, dans **une « réserve nationale »**. Cette « réserve nationale » peut, toujours en respectant le principe de subsidiarité, fournir un soutien aux niveaux de pouvoirs « inférieurs », dans le cadre d'une coordination nationale. Une affectation correcte des capacités de la réserve nationale est primordiale. Une prise de décision claire et une direction qui met l'accent sur une hiérarchisation et un arbitrage

adéquats, sont indispensables. Une coordination efficace nécessite enfin **un inventaire dynamique** et une vue d'ensemble en temps réel des capacités disponibles.

Enfin, les deux formes citées ci-dessus relatives à l'organisation des capacités facilitent la connexion et la coopération avec les mécanismes de soutien européens ou internationaux.

### Mesure 4 : Partager les données et les informations

La gestion des données devrait s'appuyer sur la large disponibilité des données (ouvertes) parmi les différentes autorités et sur les normes utilisées. La partie la plus favorisée peut ainsi continuer à assurer la gestion des sources de données, tout en permettant un partage dynamique et facile des données avec le réseau de partenaires de crise. Par exemple, les données sur les moyens disponibles d'une zone de secours conservées de cette manière peuvent être partagées simplement avec d'autres partenaires lorsqu'ils ont besoin d'une vue d'ensemble dynamique en raison d'une situation d'urgence.

Le partage des données et informations doit pouvoir s'effectuer **via une plateforme intelligente, interopérable et sécurisée (portail national de sécurité)**. La gouvernance de la plateforme devrait impliquer tous les acteurs de la crise. Le succès de la plateforme dépendra de la facilité d'utilisation lors d'incidents « quotidiens ». L'utilisation régulière (et pas uniquement en cas de situations d'urgence) doit aboutir à une optimisation et une amélioration plus rapides, une meilleure expérience avec le système et une plus grande adhésion. La collaboration avec les acteurs de terrain et les entités fédérées est cruciale pour construire un portail de sécurité efficace.



## 4. COMMUNIQUER

### CONTEXTE

La communication doit être traitée comme un puissant levier disponible pour augmenter le degré de préparation de la société face aux risques et son aptitude à réagir aux crises et aux situations d'urgence. Elle participera ainsi à rendre une société résiliente vis-à-vis des risques et des situations d'urgence.

Les situations d'urgence comportant une part d'incertitude et offrant un terrain fertile à la désinformation et à la mésinformation, il est important de s'investir pour que la population réagisse de manière rationnelle et responsable aux situations d'urgence. La confiance du public dans les autorités chargées de gérer les risques et les crises est donc un élément clé de la maîtrise des situations d'urgence et du processus de retour à la normale, ainsi que de la gestion de crise en général. Cette confiance perdurera, si et seulement si, il existe un continuum entre la communication sur les risques, les alertes, la communication lors des crises et la communication sur le rétablissement.

### RECOMMANDATION

**« ASSURER UNE CONTINUITÉ ENTRE LA COMMUNICATION SUR LES RISQUES, LES ALERTES, LA COMMUNICATION DE CRISE ET LE RÉTABLISSEMENT »**

Pour y parvenir, il importe de :

1. Instaurer une logique de communication inclusive et multicanale ;
2. Optimiser la détection précoce et les alertes associées ;
3. Renforcer l'organisation de la communication de crise ;
4. Porter une attention spécifique à la communication en période de rétablissement.

### PRIORITÉS

#### **PRIORITÉ 1 : INSTAURER UNE LOGIQUE DE COMMUNICATION INCLUSIVE ET MULTICANALE**

La culture du risque doit passer par une **meilleure communication** sur les spécificités des risques présents sur le territoire et les perspectives d'action pour y faire face. Cette communication doit prendre en compte la vulnérabilité des populations, ainsi que leurs capacités à agir et leurs motivations à mettre en œuvre ces comportements. Dans cette optique, la Commission recommande d'investir dans les mesures suivantes :

**Mesure 1 : Identifier les groupes cibles**

La Commission recommande que les autorités initient les actions suivantes :

- identifier les **groupes cibles** nécessitant des informations spécifiques (**communication inclusive**), tant au niveau des informations préalables que lors d'une situation d'urgence, et initier à cette fin les actions nécessaires ;
- identifier les groupes cibles pouvant propager les informations au sein de leurs groupes (exemple : groupe d'ambassadeurs).

**Mesure 2 : Développer une communication multicanale**

La **communication multicanale est indispensable** lorsqu'il s'agit d'informer sur les risques. Il est nécessaire d'être présent (certes au moment adéquat et en accordant une attention à la surcharge d'informations) de manière régulière pour distiller des messages de prévention, trouver la complémentarité des différents supports et développer des collaborations avec des communautés. Les autorités peuvent à cet égard utiliser les **canaux numériques** (tels que sites Internet, réseaux sociaux...) et **canaux non numériques** (bulletins communaux, affichages, dépliants, brochures...). Les autorités locales sont les plus aptes à réagir aux risques locaux et à s'adresser aux groupes cibles, tout en s'alignant sur la stratégie de communication globale.

**Mesure 3 : Développer un portail d'information unique**

Le site web [info-risques.be](http://info-risques.be) (actuellement hébergé sur la plateforme web du Centre de crise national) doit être développé davantage pour devenir **un portail d'information unique** sur la sécurité des citoyens au sens large (sécurité incendie, situations d'urgence, sécurité physique, sécurité numérique, sécurisation anti-cambriolages, sécurité routière...) et fournir des outils qui contribuent à renforcer la résilience globale, en tenant compte d'une **charte graphique unifiée**.

La Commission veut que soit développée une stratégie de visibilité ambitieuse des différents outils d'informations sur les risques existants avec la même ampleur de visibilité que BE-Alert.

**PRIORITÉ 2 : OPTIMISER LA DÉTECTION PRÉCOCE ET LES ALERTES ASSOCIÉES**

La Commission recommande d'investir dans les mesures suivantes :

**Mesure 1 : Accroître la disponibilité et l'accès aux systèmes d'alerte précoce multirisques**

Le cadre de Sendai énonce qu'il faut accroître la disponibilité et l'accès aux systèmes d'alerte précoce multirisques. La Commission soutient ce principe et propose également la mise en œuvre des actions suivantes :

- investir dans des systèmes de prévision et d'alerte rapide multirisques et multisectoriels axés sur la population, dans des mécanismes de communication en cas de risque de catastrophe et en cas d'urgence, dans des technologies sociales et des systèmes de télécommunications et de surveillance des risques, et de les moderniser, de les entretenir et de les renforcer ;
- élaborer ces systèmes dans le cadre d'un processus participatif ;

- de veiller à ce qu'ils répondent bien aux besoins des utilisateurs, notamment d'un point de vue socioculturel ;
- promouvoir l'utilisation d'installations et de matériel d'alerte rapide simples et peu coûteux ;
- améliorer les moyens de diffusion des alertes rapides en cas de catastrophe naturelle.

**Mesure 2 : Optimiser l'alerte de la population**

La Commission définit l'alerte comme étant la notification d'un danger imminent et des actions à entreprendre. Elle recommande d'investir dans les actions suivantes :

- **associer les premiers intervenants** : il est important que l'alerte soit inclusive, multicanale et atteigne les groupes vulnérables. La Commission encourage la coordination entre les autorités et services concernés, à définir les flux d'information et à identifier clairement les responsabilités, notamment en donnant plus de liberté aux premiers intervenants dans la prise de décision et l'exécution de l'alerte ;
- **organiser l'alerte avec les services opérationnels** : afin de répondre au besoin d'envoi rapide des messages d'alerte, il est possible de gagner du temps surtout dans le processus décisionnel grâce à des accords préalables sur les degrés de liberté opérationnelle, les messages et les procédures courantes. La Commission recommande dès lors de conclure des accords de travail concrets avec les services opérationnels vu leur disponibilité 24/7. Si cela est organisé au niveau supralocal, la confiance en l'application et la spécificité des messages d'alerte s'en verra renforcée ;
- **poursuivre le développement de BE-Alert** : la Commission encourage le développement de BE-Alert et préconise de miser sur l'innovation afin d'optimiser via les nouvelles technologies la vitesse, la précision, la facilité d'utilisation et la portée, sans augmenter la complexité pour l'émetteur (à savoir les autorités).

**Mesure 3 : Optimiser l'alerte des gestionnaires de crise**

Les Bourgmestres et les Gouverneurs sont devenus le « réceptacle » d'une quantité incroyable de messages (informations, avertissements, préalertes, alertes...) dans des domaines extrêmement variés et dont la dénomination, le caractère et la forme ne reflètent souvent pas leurs qualités intrinsèques. Cette « infobésité » risque de minorer l'importance des véritables alertes émises en cas de menace réelle. Il manque un mécanisme d'analyse des informations nécessaires au déclenchement d'alerte.

La Commission recommande la **mise en place d'un service « multidisciplinaire »** (opérant pour l'ensemble des services publics) capable d'interpréter et consolider les données disponibles, en ce compris les signaux donnés par l'alerte précoce émanant du terrain, pour :

- alerter les autorités sur l'impact potentiel d'un phénomène attendu ;
- suivre l'évolution de ce phénomène et anticiper ses impacts ;
- conseiller les autorités sur les décisions à prendre ;
- fournir des informations exploitables aux niveaux opérationnel et stratégique dans un langage compréhensible.

---

**PRIORITÉ 3 : RENFORCER L'ORGANISATION DE LA COMMUNICATION DE CRISE**


---

Depuis plusieurs années, les communicateurs de crise travaillent en Belgique en suivant une méthodologie commune : le processus opérationnel de communication de crise (POCC). Ce processus cyclique permet à la fois d'uniformiser la manière de travailler, d'organiser le travail de la discipline 5 et d'objectiver les besoins en information et en communication de la population lors d'une situation d'urgence. Concrètement, un travail d'analyse (notamment des réseaux sociaux, mais également de toutes les manifestations d'opinions) permet de comprendre la perception de la situation d'urgence par la population. Le communicateur de crise établit une stratégie (fond et forme des messages) répondant aux besoins en information et communication de la population identifiés par l'analyse. Il rédige et diffuse les messages. Le cycle se termine par une analyse des impacts qui doit mener à une redéfinition de la stratégie et ainsi de suite.

Ce processus a été unanimement reconnu comme efficace. La Commission a identifié les lacunes en communication de crise lors des récentes crises comme provenant d'un manque de formation et d'un manque de moyen. C'est pourquoi la Commission propose les mesures suivantes :

**Mesure 1 : Renforcer les synergies**

Renforcer les synergies entre les communicateurs locaux, provinciaux, nationaux et les communicateurs du secteur privé. Le POCC permet à tout communicateur de crise de s'insérer facilement dans le processus pour venir en aide à un collègue, quel que soit le niveau. Il est évident que renforcer et promouvoir l'entraide permettra de pallier le manque de moyen, notamment au niveau local.

**Mesure 2 : Développer la couverture territoriale de la Team D5**

La Team D5 est un réseau de communicateurs de crise pouvant se mobiliser pour renforcer une commune, une province ou le fédéral lors d'une situation d'urgence. Ces communicateurs sont formés et apportent des expertises larges tant ils proviennent de milieux variés (pouvoirs publics de tout niveau et secteur privé). Toutefois, la couverture géographique est inégale. Il convient dès lors de promouvoir et renforcer cette entraide (notamment avec le secteur privé).

**Mesure 3 : Assoir le statut de discipline à part entière de la D5**

La discipline 5 n'est pas toujours considérée comme une discipline à part entière, car elle ne représente pas un corps d'intervention. C'est d'autant plus vrai au niveau local. Pourtant, il y a unanimité pour reconnaître le rôle essentiel de la communication dans une situation d'urgence. À ce titre, la Commission recommande que :

- les communicateurs de crise soient associés, au même titre que les autres disciplines, à tous les niveaux de planification et de gestion ;
- les communicateurs de crise aient également un rôle complet et essentiel dans un PC-Ops ;
- les communicateurs de crise bénéficient de la confiance et du mandat nécessaires à l'exécution autonome de ses missions (comme c'est le cas pour les disciplines).

Pour ce faire, il convient de définir le profil et les missions du responsable D5.

---

**PRIORITÉ 4 : PORTER UNE ATTENTION SPÉCIFIQUE À LA COMMUNICATION EN PÉRIODE DE RÉTABLISSEMENT**


---

**La période de rétablissement doit être appuyée par une communication claire et accessible** (cf. fiche 5. Rétablir). Le succès du rétablissement repose sur une communication efficace entre la collectivité touchée et les autres partenaires. Il y a lieu d'assurer une cohérence dans les communications et d'éviter la multitude de canaux de communication. Enfin, il y a lieu de tenir compte des difficultés que peuvent rencontrer des publics fragilisés (ex. : analphabétisme, fracture numérique...).

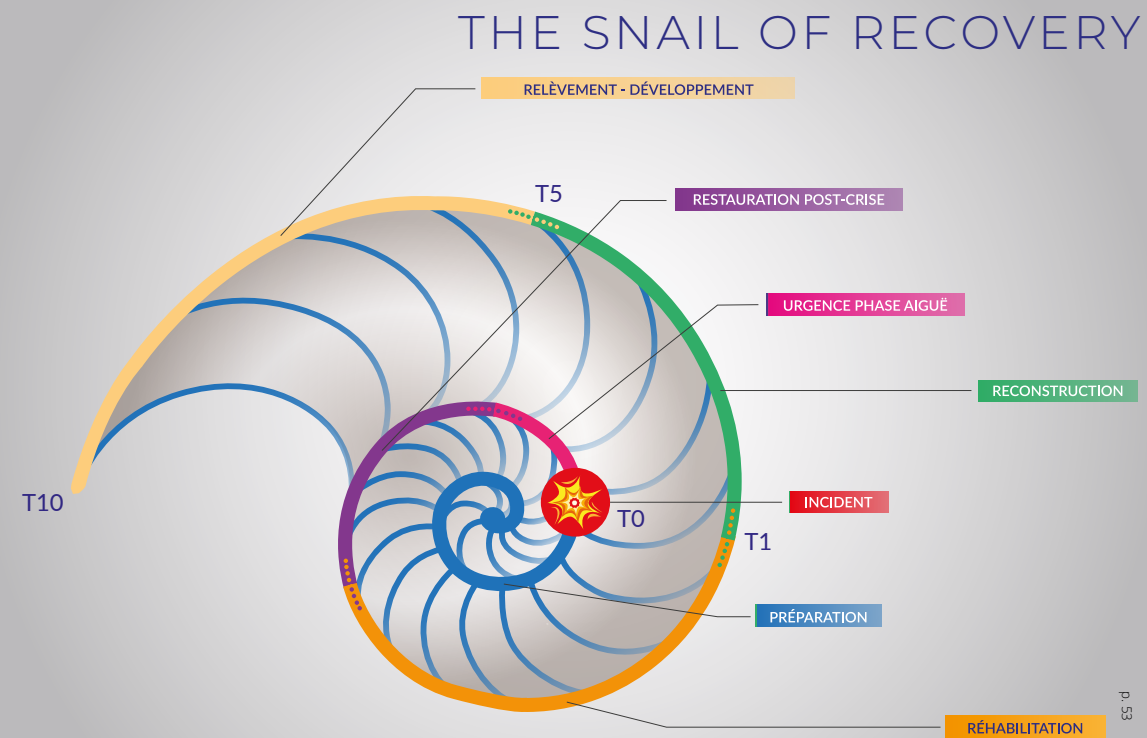
## 5. RÉTABLIR

### CONTEXTE

Actuellement, en Belgique, le rétablissement est une étape nébuleuse dans le suivi des situations d'urgence collective. Peu d'attention est consacrée à cette période dans la législation belge en dehors de l'article 40 de l'arrêté royal du 22 mai 2019. Les inondations de juillet 2021 ont particulièrement mis en exergue l'importance et la difficulté de mettre en place la période dite de rétablissement. Les attentes de la population à cet égard sont immenses. La difficulté réside principalement dans le fait que les autorités en charge de la gestion de crise ne sont bien souvent pas les mêmes que celles qui ont les leviers légaux et financiers pour mener à bien les politiques nécessaires à ce rétablissement.

La complexité de cette période et la difficulté de percevoir directement les résultats des investissements consacrés en sont des obstacles majeurs. Le travail de la Commission met cependant en évidence à travers les recommandations des partenaires, des experts et d'exemples à l'étranger, l'importance qu'il y a lieu de lui accorder. La Belgique doit donc se positionner sur la place qu'elle souhaite accorder au rétablissement, tout en s'inscrivant dans une pratique nouvelle et innovante. Ainsi, le rétablissement ne doit pas s'envisager comme « un retour à la normale », mais de manière plus ambitieuse comme une fenêtre d'opportunité pour « reconstruire mieux » selon le concept du *Build Back Better* (reconstruire en mieux, en plus résilient) du cadre de Sendai de 2015. Par ailleurs, le succès de ce rétablissement sera directement dépendant de sa préparation.

Le rétablissement peut être découpé en cinq étapes : l'urgence, la restauration post-crise, la réhabilitation, la reconstruction et le relèvement/développement (cf. annexe 3). Elles ne se succèdent pas les unes aux autres, mais elles sont synchrones et se chevauchent. Ainsi il n'y a pas de rupture franche et chaque période se fonde dans la suivante. La transition peut se produire assez rapidement lorsque, par exemple, une situation n'a eu qu'un léger impact sur la



communauté. Dans d'autres circonstances (dynamique et résilience au sein de la communauté, nature de l'incident, situation préexistante...), chaque étape peut durer des semaines ou des mois, allant jusqu'à des années (inondations en Wallonie de juillet 2021, attentats Bruxelles de 2016...). Dans ce cas, la dynamique à travers les différentes étapes du rétablissement est susceptible d'être moins clairement définie. Cependant, la transition dès la fin de l'urgence et, enfin, le retour à un état de fonctionnement communautaire post-catastrophe sont des étapes cruciales qui nécessitent une compréhension et une planification efficace dès le départ, voire en amont. La figure *the snail of recovery* illustre l'imbrication théorique des étapes de ce rétablissement. Chacune regroupe des actions et décisions prises par des acteurs et qui peuvent évoluer (transfert des compétences).

Dans les premiers moments faisant suite à une situation d'urgence collective, on assiste à une compression temporelle, où une multitude de décisions et d'actions devront être prises dans un temps limité. Elles se dilueront au fur et à mesure du rétablissement (ici illustré par T1, T5, T10). Celui-ci peut s'étaler sur plusieurs mois, années, voire des dizaines d'années (séisme en Turquie et Syrie de 2023).

Les recommandations nationales et internationales sont unanimes sur la nécessité d'une préparation *ex ante* minutieuse du rétablissement, qu'il s'agisse de personnes préalablement désignées, de l'identification des acteurs, de la conclusion de protocoles et d'accords-cadres, d'outils de soutien... Cette préparation est par ailleurs également intimement liée à l'évaluation, des nouvelles vulnérabilités potentielles et à l'intégration des leçons tirées dans la planification future visant la réduction des risques et vulnérabilités, ainsi que les activités de réaction.

## RECOMMANDATION

**« ACCORDER UNE PLUS GRANDE IMPORTANCE AU RÉTABLISSEMENT EN LUI CONFÉRANT UN CADRE LÉGAL CLAIR ET AMBITIEUX »**

Pour y parvenir, il importe de :

1. Mettre en place les actions de rétablissement en respectant plusieurs principes directeurs ;
2. Intégrer le rétablissement comme composante explicite dans le plan général d'urgence et d'intervention local (PGUI) ;
3. Adapter l'article 40 de l'arrêté royal du 22 mai 2019 afin de le rendre plus ambitieux ;
4. Porter une attention particulière à la terminologie employée.

## PRIORITÉS

### PRIORITÉ 1 : METTRE EN PLACE LES ACTIONS DE RÉTABLISSEMENT EN RESPECTANT PLUSIEURS PRINCIPES DIRECTEURS

La Commission recommande que les actions de rétablissement soient mises en place en respectant les principes directeurs suivants :

- tenir compte du **contexte et de la complexité** ;
- viser la **stimulation du soutien de la communauté et la résilience**. La préparation du rétablissement veille à augmenter la résistance de la population ;
- les appuyer par **une communication claire et accessible** ;
- **les rendre compréhensibles et simplifiées** ;
- les concerter avec les citoyens concernés par la situation ;
- **les évaluer régulièrement** pour être adaptées aux besoins et aux différents publics ;
- **tenir compte de nombreux obstacles** :
  - parmi ceux-ci, nous retrouvons **l'enjeu contradictoire** entre le désir des citoyens de retrouver le plus rapidement une normalité et le temps nécessaire à la prise de décision politique. La préparation peut atténuer cet effet ;
  - **l'intérêt médiatique** diminue dans le temps et s'oriente sur des sujets qui génèrent de l'audience. Le Coordinateur en charge du rétablissement peut saisir les médias pour communiquer sur la stratégie de rétablissement et ainsi appuyer la transparence (confiance des citoyens et légitimité des actions par l'implication de ceux-ci) ;
  - la période de rétablissement se conjugue à la **recherche éventuelle des responsabilités** ;
  - **le turn-over des acteurs** du rétablissement de longue durée complique la continuité des actions.

Après la situation d'urgence, **le rétablissement doit aussi faire partie des mécanismes d'évaluation et d'apprentissage** proposés dans cet ouvrage. L'évaluation de la période de rétablissement se fera par le Centre national de référence (cf. fiche 6. Évaluer).

### PRIORITÉ 2 : INTÉGRER LE RÉTABLISSEMENT COMME COMPOSANTE EXPLICITE DANS LE PLAN GÉNÉRAL D'URGENCE ET D'INTERVENTION LOCAL (PGUI)

La Commission recommande d'inclure le rétablissement dans les plans généraux d'urgence et d'intervention (PGUI) locaux.

### PRIORITÉ 3 : ADAPTER L'ARTICLE 40 DE L'ARRÊTÉ ROYAL DU 22 MAI 2019 AFIN DE LE RENDRE PLUS AMBITIEUX

Partant des constats qu'improviser ne fonctionne pas et que l'efficacité du rétablissement est directement liée à son niveau de préparation, la Commission propose la création d'un **organe évolutif** chargé de préparer et de coordonner le rétablissement.

**Le Coordinateur « rétablissement »**, coordinateur permanent détaché au moins au niveau des services fédéraux des Gouverneurs, assurera la préparation et la planification de la stratégie (cf. Mesure 1).

Lors d'une situation d'urgence collective et **durant la phase aigüe**, il conseille l'autorité en matière d'anticipation et soutient la mise en place d'actions réflexes liées au rétablissement. Il aura la possibilité de mettre en place une **cellule « rétablissement »** (cf. mesure 2) afin d'éviter toute discontinuité dans les décisions durant la période de transition.

Après la phase aigüe et en cas de besoin, il sera chargé de mettre en œuvre le **Recovery Management Committee** (cf. mesure 3), structure de coordination supralocale adaptée au rétablissement.

La Commission recommande donc de réécrire l'article 40 de l'arrêté royal du 22 mai 2019 en y intégrant les principes directeurs (priorité 1) et les mesures relatives à l'organe évolutif chargé de préparer et de coordonner le rétablissement (priorité 3).

#### Mesure 1 : Désigner des Coordinateurs « rétablissement » qui exercent cette fonction de manière permanente

Afin d'assurer une préparation et une coordination professionnelle, des Coordinateurs « rétablissement » sont désignés. Ces Coordinateurs « rétablissement » détachés au moins au niveau des Services fédéraux auprès des Gouverneurs. Ce positionnement permet une connaissance et proximité avec les acteurs et le terrain (connaissances territoriales). Il permet également de concerter les différents niveaux de pouvoir et secteurs. Il s'agirait d'une fonction à part entière et non d'un ajout de missions aux Coordinateurs planification d'urgence. Il y aurait à minima un Coordinateur « rétablissement » par province.

Ses principales missions sont les suivantes :

- maîtriser la stratégie de rétablissement et le plan d'action à mettre en œuvre ;
- maîtriser la méthodologie et les outils d'accompagnement ;
- aider les autorités locales à introduire le rétablissement dans leur PGUI ;
- impulser et établir des accords de collaboration avec les acteurs du rétablissement préalablement identifiés et des contrats cadre pour faciliter la mise en place des actions de rétablissement, en soutien des autorités impliquées ;
- mettre en place la **cellule « rétablissement »** (cf. mesure 2) ;
- coordonner la période de rétablissement au sein du *Recovery Management Committee* (cf. mesure 3) ;
- travailler avec les coordinateurs «rétablissement» des autres provinces afin de s'entraider en cas de besoin et de partager les leçons et les expériences ;
- participer à l'évaluation du rétablissement.

#### Mesure 2 : Anticiper la période de rétablissement par la mise en place d'une cellule « rétablissement » durant la phase aigüe

Au plus tôt dans la crise, dès qu'il apparaît qu'une période de rétablissement sera nécessaire, il est recommandé de mettre en place une **cellule « rétablissement »**. En cas de coordination opérationnelle, elle sera mise en place par le Dir-PC-Ops et suivie par l'autorité administrative. En cas de coordination stratégique, elle sera mise en place et suivie par l'autorité administrative. Cette cellule est composée au minimum du Coordinateur « rétablissement ».

Cette cellule permet de faire un relais après la phase aigüe et **d'éviter le risque de discontinuité**, en d'autres mots, d'assurer la transition des responsabilités en tenant compte de temporalités différentes.

Afin que l'autorité administrative, conseillée par le Coordinateur « rétablissement », évalue si

une période de rétablissement est nécessaire, il est recommandé qu'au plus tard à la fin de la gestion de la situation d'urgence, **un bilan post-crise soit réalisé**. Ce bilan post-crise, réalisé conjointement par l'autorité administrative et les acteurs impliqués, vise à transmettre une image de la situation, des actions réalisées, des besoins identifiés et idéalement des priorités pour la continuité de la période de rétablissement.

La Commission souligne l'**importance de la transition** qui assure la **continuité** des premières actions réalisées par les acteurs de la phase aigüe vers les acteurs (c'est-à-dire le *Recovery Management Committee*) impliqués dans les actions de rétablissement.

**Le concept de « transition » reprend donc cet « entre-deux », dans lequel les autorités qui gèrent la situation d'urgence sont encore présentes, et doivent progressivement s'assurer que le passage vers le rétablissement peut se faire, et de quelle manière.** Il s'agit d'une étape beaucoup plus courte dans le temps que la période de rétablissement, qui elle peut durer des mois voire des années. Il s'agirait dans cette « étape de transition » d'organiser clairement le passage de la gestion de la situation d'urgence vers le rétablissement.

#### Mesure 3 : Coordonner la période de rétablissement via le *Recovery Management Committee* (ReMaCo) après le début de la période

Si les actions de rétablissement sont **territorialement limitées**, la coordination de la période de rétablissement est de la responsabilité de l'autorité administrative. Cette coordination au niveau local concerne des situations d'urgence mineure n'ayant eu qu'un léger impact sur la communauté et est principalement axée sur la prise en charge psychosociale (besoins primaires dont le logement, les soutiens administratif et financier, l'orientation psychologique...), les actions d'hommage et de commémoration, l'accessibilité aux services de base et de santé.

Si les actions de rétablissement sont **territorialement étendues**, la coordination de cette période est **supralocale**. Celle-ci est confiée au **Recovery Management Committee (ReMaCo)** qui est une structure de coordination supralocale, inspirée du Risk Management Group (RMG), mais adaptée au cadre du rétablissement.

La **présidence** du comité est assurée, par défaut, par le **Coordinateur « rétablissement »**. Cette présidence peut être assurée par une équipe renforcée selon l'ampleur de la mission. Les Régions peuvent assurer la présidence du ReMaCo pour certains types de situations d'urgence (à définir dans un accord de coopération).

Sauf dans le cadre d'actions de rétablissement limitées au niveau local, **il n'appartient pas à l'autorité administrative de coordonner le rétablissement**. L'autorité peut en revanche participer à la coordination et à tout le moins un contact doit être maintenu avec l'autorité (soit via une personne de contact ou un officier de liaison représentant l'autorité). Il sera par ailleurs d'autant plus impliqué que la coordination sera réalisée au niveau local. En effet, l'intervention peut être d'ampleur importante et nécessiter une longue intervention. La complexité de cette coordination nécessite de l'expertise et des connaissances spécifiques.

Les missions du ReMaCo sont de réaliser un protocole de collaboration entre entités fédérales, entités fédérées et d'autres acteurs/secteurs/experts, d'identifier et de constituer un réseau de membres potentiellement appelés à participer au ReMaCo, de mettre en place une stratégie de relance...

Le ReMaCo est positionné à **quatre niveaux de gestion différents** :

- au niveau de gestion local : un comité est mis en place au niveau de la commune ;
- au niveau de gestion provincial : un comité est mis en place au niveau de la province ;
- au niveau de gestion régional : un comité est mis en place au niveau de la Région ;
- au niveau de gestion national : proposition de trois comités (Flandre, Wallonie, Bruxelles) mais concertation des trois Présidents et réunions conjointes pour les aspects fédéraux et transversaux.

La Commission soutient qu'il faut que le ReMaCo organise **le travail en clusters** (cf. annexe 4), à la manière de ce qui se fait au niveau international (Nations Unies)<sup>17</sup>. Cette organisation du travail en cluster semble être plus adéquate pour le rétablissement et a émergé naturellement au sein de la Cellule d'appui fédérale (CAF). Quelle que soit la classification en cluster retenue, il importe qu'elle couvre l'ensemble des activités qui devront être réalisées et qu'au sein de ces différents clusters les responsabilités et acteurs (institutions, services, secteurs, experts) soient préalablement identifiés. La coordination « supra » de ces différents « clusters » doit permettre une cohérence des décisions (stratégie globale intégrée).

La période de rétablissement prend fin quand il n'y a plus de nécessité de coordination. **Le ReMaCo cessera donc de fonctionner lorsqu'il n'y aura plus de besoin de coordination et que l'ensemble des activités auront été reprises par les services de routine.**

---

#### **PRIORITÉ 4 : PORTER UNE ATTENTION PARTICULIÈRE À LA TERMINOLOGIE EMPLOYÉE**

---

La Commission recommande de porter attention à la terminologie utilisée dans la réglementation. Actuellement, les termes utilisés dans l'arrêté royal du 22 mai 2019, respectivement « nazorg » et « rétablissement » n'ont pas la même définition et cela prête à confusion. La Commission propose de conserver le terme « rétablissement » en français et de remplacer le terme « nazorg » par le terme « herstel » en néerlandais. Elle propose aussi d'utiliser le terme *recovery* pour la structure *Recovery Management Committee* afin que le terme soit identique dans les deux langues (référence commune et diminution du risque d'incompréhension).

---

<sup>17</sup> United nations disaster assessment and coordination, UNDAC, field handbook, United nation, 7th Edition, 2018.

## 6. ÉVALUER

### CONTEXTE

Évaluer est un élément fondamental du cycle du risque. Les évaluations « sont tant un moyen d'apprentissage après une situation d'urgence qu'un moyen de planification en préparation des situations d'urgence futures. [...] [Elles ont pour objectif] d'améliorer la connaissance sur les situations d'urgence d'une part, et d'autre part, de contribuer au développement d'une méthode d'aide à l'anticipation et à la gestion de situations d'urgence de grande ampleur résultant d'un risque naturel, anthropique ou intentionnel »<sup>18</sup>.

Pour établir ce livre blanc, la Commission a analysé plus de quatre-vingts débriefings de situations d'urgence et d'exercices de ces vingt dernières années. À la lecture de ceux-ci, la Commission constate que :

- l'organisation des débriefings et des évaluations après une situation d'urgence ou un exercice n'est pas systématique ;
- leur qualité est très variable ;
- ils ne sont pas systématiquement partagés ;
- ils intègrent rarement un plan d'actions et lorsqu'il y en a un, il est rarement suivi.

En Belgique, il est donc très difficile, d'apprendre de la gestion de crise et de partager les éventuels apprentissages.

### RECOMMANDATION

**« SYSTÉMATISER, HARMONISER, RENFORCER ET PARTAGER LE PROCESSUS D'APPRENTISSAGE »**

Pour y parvenir, il importe de :

1. Réécrire l'article 39 de l'arrêté royal du 22 mai 2019 afin de le rendre plus ambitieux ;
2. Proposer un soutien national en matière d'évaluation et de méta évaluation et en confier la coordination à une structure permanente ;
3. Sécuriser juridiquement les évaluations.

### PRIORITÉS

**PRIORITÉ 1 : RÉÉCRIRE L'ARTICLE 39 DE L'ARRÊTÉ ROYAL DU 22 MAI 2019 AFIN DE LE RENDRE PLUS AMBITIEUX**

L'évaluation a aujourd'hui pour base légale principale l'article 39 de l'arrêté royal du 22 mai 2019, qui stipule que : toute situation d'urgence fait l'objet d'une évaluation par l'autorité compétente en vue d'adapter la planification d'urgence.

Cet article impose à l'autorité l'organisation d'une évaluation, mais sans plus de précisions. Il importe donc que cette évaluation et son rapport prennent appui sur un cadre légal renforcé. En

<sup>18</sup> Lagadec, 1994.



effet, il est primordial de renforcer la légitimité de cette démarche qui peut venir en tension avec une éventuelle enquête judiciaire en cours.

A la question du « **quoi** », la Commission reconnaît plusieurs **formes différentes d'évaluation**, ayant des buts différents mais mobilisant toujours une démarche encadrée au niveau des objectifs (questions posées et limites du périmètre d'analyse) et sur le plan méthodologique. Les évaluations sont menées dans une logique d'amélioration et proposent des plans d'action communs :

- **le débriefing** est réalisé systématiquement post-situation d'urgence ou après un exercice. Il s'agit de tirer des enseignements d'un événement par la collecte de l'expérience individuelle de plusieurs acteurs (leurs représentations propres de la dynamique des événements et situations) et de réunir ces expériences personnelles sous la forme d'une expérience collective qui peut être partagée. Les objectifs d'un débriefing sont d'améliorer la qualité opérationnelle et stratégique des interventions par la mise en place de plans d'actions pour les organisations concernées ;
- **l'évaluation ex post** (dont l'enquête de sécurité est un cas particulier) analyse le déroulement et la gestion de la situation d'urgence pour déterminer **les défauts de sécurité structurels** (aux niveaux technique, organisationnel et institutionnel, au sein du réseau d'intervention et des organisations impliquées) qui apparaissent avant, pendant

ou après l'événement. Le cadre méthodologique de l'enquête et les compétences à mobiliser pour l'évaluation sont définis en fonction des caractéristiques de l'événement et des objectifs préalablement définis par les autorités ;

- **l'évaluation ex ante** est menée sous la forme d'un audit aux niveaux technique, organisationnel et institutionnel). Il s'agit d'analyser, au regard d'une référence définie au préalable, les niveaux de capacité des services en charge des différentes missions (de planification, de gestion de crise et de rétablissement) : ressources techniques opérationnelles, qualité de communication interne et externe, formations et exercices, compétences professionnelles, qualités organisationnelles, planification et engagement dans les missions multidisciplinaires... ;
- **la meta-évaluation** est une évaluation de la qualité des débriefings, des audits et des évaluations, en termes de définition du cadre d'analyse, de la méthodologie, des résultats produits et des suivis apportés aux plans d'action. Elle a pour objectif d'améliorer et harmoniser le cadre de référence mobilisé, pour faciliter les partages d'expériences en matière de planification, gestion de crise et rétablissement.

Aux questions du « **qui** » et du « **comment** » en matière de débriefing et d'évaluation, la Commission propose d'y répondre via le tableau ci-dessous, en fonction du niveau d'intervention.

Les rapports et plans d'action sont mis à disposition du public.

	NIVEAU DE PRODUCTION DE L'ÉVALUATION	PLAN D'ACTION	VÉRIFICATION DU SUIVI
COORDINATION OPÉRATIONNELLE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation coordonnée par le Dir-PC-Ops (avec le soutien du Coordinateur planification d'urgence local)</li> <li>• Rapport intégré produit par le Coordinateur en planification d'urgence local sur base d'un canevas de référence</li> <li>• Archivage local</li> <li>• Cellule de sécurité communale discute du rapport avant publication</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place du plan d'action élaboré par le Coordinateur en planification d'urgence local et suivi par la Cellule de sécurité communale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapportage à la Cellule de sécurité communale (Bourgmestre / Coordinateur planification d'urgence local)</li> <li>• Copie au Centre national de référence</li> </ul>
PHASE COMMUNALE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation coordonnée par le Coordinateur planification d'urgence local (éventuellement avec le soutien des Services fédéraux auprès du Gouverneur/ autre commune)</li> <li>• Rapport intégré produit par le Coordinateur planification d'urgence local sur base d'un canevas de référence</li> <li>• Archivage local</li> <li>• Cellule de sécurité communale discute du rapport avant publication</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan d'action élaboré par le Coordinateur planification d'urgence local et suivi par la Cellule de sécurité communale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapportage à la Cellule de sécurité communale (Bourgmestre)</li> <li>• Envoi du rapport et le suivi du plan d'action au Gouverneur (Services fédéraux auprès du Gouverneur), éventuellement discussion en Cellule de sécurité provinciale</li> <li>• Copie au Centre national de référence</li> </ul>
PHASE PROVINCIALE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation coordonnée par le Coordinateur planification d'urgence provincial (éventuellement avec le soutien du Centre de crise national / autres Services fédéraux auprès du Gouverneur/ experts externes indépendants)</li> <li>• Rapport intégré produit par les Services fédéraux auprès du Gouverneur sur base d'un canevas de référence</li> <li>• Archivage provincial (Services fédéraux auprès du Gouverneur)</li> <li>• Cellule de sécurité provinciale discute du rapport avant publication</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan d'action élaboré par le Coordinateur planification d'urgence provincial et suivi par la Cellule de sécurité provinciale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapportage à la Cellule de sécurité provinciale (Gouverneur)</li> <li>• Envoi du rapport et suivi du plan d'action au Ministre de l'Intérieur</li> <li>• Copie au Centre de crise national</li> <li>• Copie au Centre national de référence</li> </ul>
PHASE NATIONALE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation coordonnée par le Centre de crise national (éventuellement avec le soutien des Services Fédéraux auprès des Gouverneurs/ experts externes indépendants)</li> <li>• Rapport intégré produit par le Centre de crise national sur base d'un canevas de référence</li> <li>• Archivage fédéral</li> <li>• Cellule de sécurité nationale discute du rapport avant publication</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan d'action : élaboré par le Centre de crise national et suivi par la Cellule de sécurité nationale</li> <li>• Éventuellement en parallèle : par Commission parlementaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapportage au Ministre de l'Intérieur et Conseil national de Sécurité (CNS)/Conseil des Ministres</li> <li>• Envoi du rapport et suivi du plan d'action au Parlement</li> <li>• Copie au Centre national de référence</li> </ul>

---

## PRIORITÉ 2 : PROPOSER UN SOUTIEN NATIONAL EN MATIÈRE D'ÉVALUATION ET DE MÉTA ÉVALUATION ET EN CONFIER LA COORDINATION À UNE STRUCTURE PERMANENTE

---

Pour **coordonner ces activités d'évaluation et d'apprentissage et valoriser l'expertise professionnelle des acteurs de terrain**, il est recommandé d'intégrer dans les missions d'une structure permanente, dénommée Centre national de référence les missions suivantes en matière d'évaluation :

- soutenir la réalisation des **évaluations** menées à tous les niveaux ;
- organiser une plateforme d'échange et de mise en mémoire en reprenant tous les débriefings et les évaluations dans une **base de données**. Ce partage permet de constituer une mémoire de la gestion de crise ;
- organiser une **communication ouverte** pour contribuer à une mémoire des crises au sein des secteurs, des responsables et de la population et pour améliorer le niveau de préparation ;
- **harmoniser les méthodologies** d'évaluation et former l'ensemble des acteurs à ces méthodologies ;
- **harmoniser les méthodologies d'évaluation *ex ante* (audits de capacité)** ;
- **évaluer les évaluations** menées aux différents niveaux (méta évaluations) : il s'agirait ici plutôt d'une revue systématique des évaluations pour déterminer la qualité de leurs processus et de leurs résultats (= avoir une vue d'ensemble) ;
- épauler les autorités en cas d'évaluation ***ex post*** si celles-ci en font la demande ;
- faire des recommandations en matière de formation.

La Commission insiste sur l'importance de l'**indépendance** du Centre national de référence par rapport aux organes de gestion de crise. Les missions du centre seront effectuées **avec son propre personnel** pour les méta évaluations et les évaluations *ex ante*. Pour les évaluations *ex post*, la Commission recommande de faire **appel à des experts externes indépendants**, en mobilisant les moyens utiles et nécessaires et en utilisant les cadres de référence harmonisés.

---

## PRIORITÉ 3 : SÉCURISER JURIDIQUEMENT LES ÉVALUATIONS

---

De manière unanime, les personnes-ressources ont demandé à ce qu'une réflexion soit menée quant à **la judiciarisation des procédures de gestion de crise**. Cette problématique est surtout apparue comme étant un frein majeur à l'apprentissage. En effet, la question de **la responsabilité pénale des acteurs de la crise peut paralyser ou empêcher les débriefings, et diminuer la qualité des évaluations *ex post***. Sans remettre en cause la légitimité de l'enquête judiciaire, il doit être possible pour les acteurs de disposer d'un espace d'expression destiné à l'amélioration de la gestion de crise, sans que la parole qui y est partagée soit incriminante sur le plan des responsabilités civile ou pénale. Il est essentiel de pouvoir parler librement, afin de proposer des améliorations de la gestion de crise, objectif légitime de l'évaluation.

La Commission avance certaines pistes visant à sécuriser le processus d'évaluation.

### Mesure 1 : Recadrer le rôle du plan

Il est nécessaire de **recadrer le rôle du plan** et sa définition dans la réglementation actuelle. Le plan est un guide de décisions tandis que le processus de planification assure la qualité de la mise en réseau des acteurs concernés. Lors de la gestion d'une situation d'urgence, les informations disponibles, les spécificités, les moyens, l'ampleur de la situation peuvent nécessiter de s'écarter du plan.

### Mesure 2 : Désigner des magistrats de référence « gestion de crise »

La Commission propose de sensibiliser la magistrature à la planification d'urgence et à la gestion de crise et suggère que les parquets désignent des **magistrats de référence « gestion de crise »** (hors crise terrorisme), cela existe déjà dans certaines provinces.

### Mesure 3 : Tenir un journal de bord

La Commission souligne l'importance de tenir précisément un journal de bord (*logbooks*) reflétant les actions, les décisions et les informations disponibles ayant abouti à la prise de décision tant opérationnelle que stratégique. La Commission propose de former les personnes chargées de préparer les journaux de bord (cf. fiche 3. Renforcer).

### Mesure 4 : Développer des méthodologies

Le Centre national de référence (cf. fiche 3. Renforcer) doit définir avec les autorités judiciaires des méthodologies d'évaluation **garantissant une participation non incriminante**.

## SYNTHÈSE

Ce livre blanc consacre de nombreuses recommandations concrètes sur des thèmes retenus après des mois de travaux fructueux. Ces nombreux points sont encadrés par une recommandation transversale qui a jalonné l'année entière des travaux de la Commission tel un fil rouge. Il s'agit de l'absolue nécessité de développer une véritable culture du risque en Belgique. Son développement amènera naturellement à rencontrer une grande majorité de recommandations formulées par la Commission.

Outre cette observation majeure, la Commission insiste sur l'importance pour la Belgique de se préparer à devoir affronter dans le futur des crises d'un nouveau genre. Systémiques, polymorphes, aux effets domino, elles ébranlent les fondements de notre société. Elles nécessitent de faire évoluer notre structure actuelle. La seule réponse possible est l'approche en réseau. Celle-ci requiert cependant un certain niveau de préparation, une prise de conscience globale que chaque secteur doit jouer un rôle actif, et une confiance collective en la réussite du réseau.

Des années seront nécessaires au développement et à la maîtrise de l'approche en réseau. Il sera indispensable d'investir notamment dans la formation, l'apprentissage, l'évaluation, la communication, tout en gardant à l'esprit la nécessité de renforcer les structures actuelles qui restent pertinentes pour les situations d'urgence classiques (type A).

Le développement de toute cette stratégie doit être piloté par une structure permanente et pérenne. La Commission recommande la mise en œuvre d'un **Centre national de référence**. Indépendant des structures de gestion de crise et doté de son propre personnel, il aura pour missions essentielles :

- développer une stratégie nationale de promotion de la culture du risque et la coordonner (cf. fiche 1. Culture du risque) ;
- améliorer les compétences de l'ensemble des acteurs de la planification d'urgence et de la gestion de crise (cf. fiche 3. Renforcer) :
  - en définissant le cadre en matière de formation ;
  - en offrant un appui en matière d'exercice ;
  - en mettant en place des systèmes de partage de l'expertise, de l'expérience, des outils et des méthodologies ;
- coordonner les activités d'évaluation et valoriser l'expertise professionnelle des acteurs de terrain (cf. fiche 6. Évaluer).

Les recommandations développées dans ce livre blanc ont une vocation durable. Elles peuvent alimenter les réflexions qui ne manqueront pas d'être menées dans les mois voire les années à venir. En effet, la planification d'urgence et la gestion de crise sont des matières vivantes. L'évolution et la recherche de l'amélioration sont constantes et continues.

Cette vision à long terme doit être maintenue, alimentée et ramenée au-devant de la scène lorsque cela est nécessaire, notamment lorsqu'il s'agit de l'instauration d'une culture de risque, de la formation des acteurs ou de la constitution d'une mémoire de crise. Aussi, afin de s'assurer du suivi des recommandations, la Commission émet une dernière recommandation : la mise en place d'un **National advisory council (NAC)**. Il aura pour but de conseiller les instances dirigeantes (ou politiques) sur la planification d'urgence et la gestion de crise. Ce conseil national

d'avis serait indépendant et compétent dans les matières liées à la planification d'urgence et à la gestion de crise. Le NAC s'inspire de la transparence du modèle américain avec des publications grand public et des débats en séances publiques (et retransmis en ligne). Il a pour missions :

- d'assurer un suivi de la mise en œuvre des différentes recommandations relatives à la planification d'urgence et à la gestion de crise (en ce compris celles contenues dans le livre blanc) ;
- d'adresser au Ministre de l'Intérieur, au Gouvernement, au Parlement, soit d'initiative, soit à la demande de ces autorités, des avis ou propositions sur tous les aspects de la planification d'urgence et de la gestion de crise ;
- d'être consulté par les pouvoirs publics sur les grandes orientations de la planification d'urgence et de la gestion de crise et sur leur mise en œuvre ;
- d'être saisi pour avis sur des projets ou des propositions de lois et de règlements susceptibles d'avoir une incidence sur la planification d'urgence et la gestion de crise.

Ces travaux et ces recommandations doivent évidemment être soumis à débat et sont ouverts à la contradiction. La Commission a poursuivi tout au long de ces travaux la recherche de recommandations pertinentes dans l'unique but d'augmenter la résilience de nos institutions et de notre population.

<b>RECOMMANDATION 1 : DÉVELOPPER UNE CULTURE DU RISQUE PÉRENNE DANS TOUTES LES SPHÈRES DE LA SOCIÉTÉ</b>
<b>Priorité 1 : Intégrer les différentes parties prenantes dans une logique d'autonomisation (empowerment)</b>
Mesure 1 : Accroître la conscience du risque au niveau des départements des services publics Mesure 2 : Former les acteurs de la gestion de crise Mesure 3 : Éduquer les enfants Mesure 4 : Sonder la population
<b>Priorité 2 : Reconnaître et encadrer la plus-value que peut apporter le citoyen à chaque étape du cycle du risque</b>
Mesure 1 : Donner aux citoyens une place dans les réglementations relatives à la planification d'urgence et à la gestion de crise Mesure 2 : Faire participer les citoyens à chaque étape du cycle de risque Mesure 3 : Valoriser, encadrer et coordonner l'aide citoyenne
<b>Priorité 3 : Développer une stratégie nationale de promotion de la culture du risque et en confier la coordination à une structure permanente</b>
<b>RECOMMANDATION 2 : FAIRE ÉVOLUER L'ORGANISATION DE LA GESTION DE CRISE EN TENANT COMPTE DE LA COMPLEXITÉ DES SITUATIONS D'URGENCE</b>
<b>Priorité 1 : Intégrer la <i>turbulence governance</i> dans nos dispositifs de gestion de crise</b>
<b>Priorité 2 : Répondre aux situations d'urgence de type B par la mise en œuvre d'une <i>turbulence governance</i></b>
Mesure 1 : Miser sur une approche en réseau Mesure 2 : Renforcer l'approche <i>top-down</i> Mesure 3 : Renforcer l'intégration démocratique de la gestion de crise, en particulier la gestion de crise dans le contexte d'une urgence complexe
<b>RECOMMANDATION 3 : RENFORCER LES STRUCTURES ACTUELLES DE PLANIFICATION D'URGENCE ET DE GESTION DE CRISE</b>
<b>Priorité 1 : Reconnaître et renforcer certains acteurs</b>
Mesure 1 : Reconnaître un statut aux Coordinateurs en planification d'urgence et aux fonctionnaires d'information Mesure 2 : Intégrer de « nouveaux » acteurs Mesure 3 : Investir dans le développement de réseaux de spécialistes Mesure 4 : Renforcer les services fédéraux auprès des Gouverneurs en personnel
<b>Priorité 2 : Proposer un soutien national en matière de formation, d'exercice et de partage de connaissance et en confier la coordination à une structure permanente</b>
<b>Priorité 3 : Préparer et impliquer les entités fédérées</b>
Mesure 1 : Préparer les entités fédérées Mesure 2 : Améliorer l'implication des entités fédérées dans l'ensemble du cycle du risque
<b>Priorité 4 : Donner plus de souplesse à l'échelonnement des phases stratégiques</b>
Mesure 1 : Prévoir la possibilité de déterminer quel(s) territoire (s) sont concernés par le déclenchement d'une phase « supérieure » Mesure 2 : Prévoir la possibilité pour une autorité « supérieure » de soutenir l'autorité « inférieure » sans modifier le niveau de gestion Mesure 3 : Prévoir un mécanisme de chevauchement de plusieurs phases provinciales Mesure 4 : Améliorer le processus du changement de niveau de gestion
<b>Priorité 5 : Renforcer la coopération et la coordination opérationnelle</b>
Mesure 1 : Garantir un fonctionnement adéquat des centrales d'urgence 112 (CU112) Mesure 2 : Perfectionner la coordination opérationnelle Mesure 3 : Réaliser un inventaire des moyens, investir intelligemment, collaborer et coordonner Mesure 4 : Partager les données et les informations

<b>RECOMMANDATION 4 : ASSURER UNE CONTINUITÉ ENTRE LA COMMUNICATION SUR LES RISQUES, LES ALERTES LA COMMUNICATION DE CRISE ET LE RÉTABLISSEMENT</b>
<b>Priorité 1 : Instaurer une logique de communication inclusive et multicanale</b>
Mesure 1 : Identifier les groupes cibles Mesure 2 : Développer une communication multicanale Mesure 3 : Développer un portail d'information unique
<b>Priorité 2 : Optimiser la détection précoce et les alertes associées</b>
Mesure 1 : Accroître la disponibilité et l'accès aux systèmes d'alerte précoce multirisques Mesure 2 : Optimiser l'alerte de la population Mesure 3 : Optimiser l'alerte des gestionnaires de crise
<b>Priorité 3 : Renforcer l'organisation de la communication de crise</b>
Mesure 1 : Renforcer les synergies Mesure 2 : Développer la couverture territoriale de la Team D5 Mesure 3 : Assoir le statut de discipline à part entière de la D5
<b>Priorité 4 : Porter une attention spécifique à la communication en période de rétablissement</b>
<b>RECOMMANDATION 5 : ACCORDER UNE PLUS GRANDE IMPORTANCE AU RÉTABLISSEMENT EN LUI CONFÉRANT UN CADRE LÉGAL CLAIR ET AMBITIEUX</b>
<b>Priorité 1 : Mettre en place les actions de rétablissement en respectant plusieurs principes directeurs</b>
<b>Priorité 2 : Intégrer le rétablissement comme composante explicite dans le plan général d'urgence et d'intervention local (PGUI)</b>
<b>Priorité 3 : Adapter l'article 40 de l'arrêté royal du 22 mai 2019 afin de le rendre plus ambitieux</b>
Mesure 1 : Désigner des Coordinateurs « rétablissement » qui exercent cette fonction de manière permanente Mesure 2 : Anticiper la période de rétablissement par la mise en place d'une cellule « rétablissement » durant la phase aigüe Mesure 3 : Coordonner la période de rétablissement via le <i>Recovery Management Committee</i> après le début de la période
<b>Priorité 4 : Porter une attention particulière à la terminologie employée</b>
<b>RECOMMANDATION 6 : SYSTÉMATISER, HARMONISER, RENFORCER ET PARTAGER LE PROCESSUS D'APPRENTISSAGE</b>
<b>Priorité 1 : Réécrire l'article 39 de l'arrêté royal du 22 mai 2019 afin de le rendre plus ambitieux</b>
<b>Priorité 2 : Proposer un soutien national en matière d'évaluation et de méta évaluation et en confier la coordination à une structure permanente</b>
<b>Priorité 3 : Sécuriser juridiquement les évaluations</b>
Mesure 1 : Recadrer le rôle du plan Mesure 2 : Désigner des magistrats de référence « gestion de crise » Mesure 3 : Tenir un journal de bord Mesure 4 : Développer des méthodologies

## LEXIQUE

TERME	EXPLICATION CONCISE
Alerte	Notification immédiate d'un danger imminent et des actions à entreprendre.
Arrêté royal 2019	Arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national.
Avertissement	Notification préalable d'un danger potentiel.
Belgian National Risk Assessment (BNRA)	Une évaluation coordonnée des risques à grande échelle pour la Belgique menée par le Centre de crise national.
Bilan post-crise	Bilan réalisé conjointement par l'autorité administrative et les acteurs impliqués qui vise à transmettre une image de la situation, les actions réalisées, les besoins identifiés et idéalement les priorités pour la continuité des actions dans la période de rétablissement.
Business Continuity Management (BCM)	Le Business Continuity Management est un processus où l'organisation prend les mesures nécessaires afin de garantir la continuité des processus les plus critiques, quelles que soient les circonstances. Lorsqu'un ou plusieurs processus sont interrompus, l'organisation doit être capable d'intervenir rapidement et fermement afin de reprendre ces activités dans le délai le plus bref possible.
Business Continuity Plan (BCP)	Un Business Continuity Plan est un produit du Business Continuity Management. Le Business Continuity Plan est un ensemble de procédures, accords et coordonnées qui peuvent être utilisés lorsqu'une interruption se produit réellement.
Capacité	L'ensemble des axes de développement liés aux domaines suivants : la doctrine, l'organisation, la formation, le matériel, le <i>leadership</i> , le personnel, les équipements et l'interopérabilité.
Cellule « rétablissement »	Cellule mise en place au plus tôt dans la crise, dès qu'il apparaît qu'une période de rétablissement sera nécessaire. Cette cellule permet de faire un relais après la phase aiguë et d'éviter le risque de discontinuité, donc d'assurer la transition des responsabilités.
Centre national de référence	Centre indépendant des structures de gestion de crise ayant pour missions essentielles : <ul style="list-style-type: none"> <li>• développer une stratégie nationale de promotion de la culture du risque et la coordonner (cf. fiche 1. Culture du risque) ;</li> <li>• améliorer les compétences de l'ensemble des acteurs de la planification d'urgence et de la gestion de crise (cf. fiche 3. Renforcer) : <ul style="list-style-type: none"> <li>– En définissant le cadre en matière de formation ;</li> <li>– En offrant un appui en matière d'exercice ;</li> <li>– En mettant en place des systèmes de partage de l'expertise, de l'expérience, des outils et des méthodologies.</li> </ul> </li> <li>• coordonner les activités d'évaluation et valoriser l'expertise professionnelle des acteurs de terrain (cf. fiche 6. Évaluer).</li> </ul>
Charte graphique unifiée	Une charte graphique est un document contenant les règles de l'identité graphique d'une organisation.

TERME	EXPLICATION CONCISE
Communication inclusive	La communication inclusive est un processus qui consiste à inclure les publics cibles dans la langue, l'accessibilité et les visuels utilisés pour communiquer. Elle garantit que chaque personne, avec sa diversité et ses différences, se sente représentée, entendue, reconnue et interpellée dans la communication.
Communication multicanale	La communication multicanale désigne le fait d'utiliser différents canaux, digitaux ou non, pour exercer sa stratégie de communication.
Coordinateurs « rétablissement »	Fonction à part entière (non cumulable) qui assure une préparation et une coordination professionnelle de la période de rétablissement. Elle se situe au moins au niveau du service fédéral auprès Gouverneurs.
Crise	Dans ce livre blanc, on entend par crises des événements qui nécessitent une réponse politique complexe qui ne correspondent pas une situation d'urgence (par exemple le réchauffement climatique, les crises financières, les déserts médicaux, la pénurie d'enseignants...).
Crisis Support Team (CST)	Il s'agit d'une équipe d'appui (composée principalement de Planus) chargée d'assister les services de secours et les autorités dans la gestion de crise. Lors d'une situation d'urgence, le CST peut assister le comité de coordination (CC) et le poste de commandement opérationnel (PC-Ops) pour la gestion de crise.
Culture du risque	Prise de conscience des dangers auxquels fait face un réseau d'acteurs sur un territoire donné, ainsi que des vulnérabilités de ce réseau (conscience de crise) et de la volonté de prévenir ces risques et de diminuer les vulnérabilités du réseau d'acteurs concernés. Cette prise de conscience se fonde sur une dimension mémorielle collective et individuelle (mémoire de crise).
Débriefing	Réalisé après une situation d'urgence ou après un exercice. Le but est de tirer des enseignements d'un événement par la collecte de l'expérience individuelle de plusieurs acteurs (leurs représentations propres de la dynamique des événements et situations) et de la réunir sous la forme d'une expérience collective qui peut être partagée avec d'autres groupes.
Discipline	Un ensemble fonctionnel de missions effectuées par divers services intervenants.
Entités fédérées	Composante d'un État fédéral, politiquement autonome dans ses domaines de compétence (en Belgique : les Régions et les Communautés).
Évaluation <i>ex ante</i>	Analyse – au regard d'une référence définie au préalable – des niveaux de capacité des services en charge des différentes missions (planification, de gestion de crise et de rétablissement).
Évaluation <i>ex post</i>	Analyse du déroulement et la gestion de la situation d'urgence pour déterminer les défauts de sécurité structurels (aux niveaux technique, organisationnel et institutionnel, au sein du réseau d'intervention et des organisations impliquées) qui apparaissent avant, pendant ou l'événement.
Guichet d'avis et d'information	Organise le flux d'informations sur l'aide-citoyenne au niveau local, aussi longtemps que des actions d'aide civile sont organisées.

TERME	EXPLICATION CONCISE
Host Nation Support (HNS)	Assistance civile et militaire fournie en temps de paix, de crise et de guerre par un pays hôte aux forces alliées et aux organisations de l'OTAN qui se trouvent sur le territoire du pays hôte ou qui y transitent.
Judiciarisation	Intervention croissante des juges dans le contrôle de la régularité des actes de certaines autorités.
Mémoire de crise	Mémoire de la gestion des crises passées, constitué par exemple en créant une base de données des débriefings et évaluations.
Méta évaluation	Évaluation de la qualité des débriefings, des audits et des évaluations, en termes de définition de cadre d'analyse, de la méthodologie, des résultats produits et des suivis apportés aux plans d'action.
National advisory council (NAC)	Organe d'avis indépendant des structures de gestion de crise ayant pour but de conseiller les instances dirigeantes (ou politiques) sur la planification d'urgence et la gestion de crise.
Niveau local	C'est-à-dire le niveau communal et/ou provincial.
Organisation en réseau	Modèle de collaboration qui associe et partage des informations, moyens, activités et compétences d'organisations souveraines et uniques afin de parvenir ensemble à un résultat qu'aucune des organisations n'est à même d'atteindre seule.
Portail d'information unique	Espace numérique qui regroupe sous un accès unique toutes les informations sur la sécurité des citoyens au sens large.
Recovery Management Committee (ReMaCo)	Structure de coordination supralocale adaptée au cadre du rétablissement.
Secteurs	Domaine défini d'activité économique, sociale dans un État, une organisation, une institution (par ex. le secteur de la santé, de l'énergie, des transports...).
Situation d'urgence type A	Ce sont les situations d'urgence telles que définies dans l'arrêté royal du 22 mai 2019. Elles sont caractérisées par : <ul style="list-style-type: none"> <li>• le fait qu'il s'agit d'événements qui sont la conséquence d'un seul problème bien identifié ;</li> <li>• avec des causes et des conséquences relativement claires ;</li> <li>• avec des actions requises qui ont été en grande partie planifiées.</li> </ul>
Situation d'urgence type B (turbulence)	Ce sont des situations catastrophiques polymorphes, caractérisées par un ou plusieurs des critères suivants : <ul style="list-style-type: none"> <li>• des problèmes multiples (effet domino) ;</li> <li>• une durée longue ;</li> <li>• des causes et conséquences peu claires ;</li> <li>• des mesures requises peu claires ;</li> <li>• une déstabilisation de (presque) toute la société ;</li> <li>• un impact sur de nombreux secteurs et de nombreuses compétences.</li> </ul>
Tables de dialogue	Méthode participative visant à recueillir l'ensemble de données le plus riche et le plus représentatif possible à l'aide d'une série de questions.
<i>Turbulence governance</i>	Approche innovante, efficace, dynamique et flexible (davantage de représentation des entités fédérées et plus d'expertise venant de l'extérieur) axe sur la responsabilité, l'obligation de rendre des comptes (notamment à tous les Parlements) et la participation potentielle et organisée de la société civile.

## BIBLIOGRAPHIE

### DOCUMENTS (SEMI) CONFIDENTIELS

- Berx, C. (2021). *Discussienota aanpak grootschalige overstromingen*
- Centre de crise national (2018), *Belgian National Risk Assessment 2018-2023 (diffusion restreinte KB 24/03/2000)*
- Centre de crise national (2020). *Livre vert – Un Centre de crise national multidisciplinaire, interdépartemental, interrégional et international - budget*
- Centre de crise national (2021). *Hot-wash-débriefing COFECO*
- Centre de crise national (2021). *Livre blanc – Vers un Centre de crise national renforcé, multidisciplinaire et interdépartemental – points d'action et projets critiques*
- Commune de Perwez (2015), *Debriefing incendie Derbigum – phase communale*
- CU112 Liège (2021). *Débriefing opérationnel suite aux inondations*
- Dienst noodplanning Gouverneur Antwerpen (2019), *Evaluatie stroompanne Proximus – provinciale fase*
- Dienst noodplanning Gouverneur Antwerpen (2021), *Evaluatie brand “Groot Schietveld” – provinciale fase*
- Dienst noodplanning Gouverneur Antwerpen (2021), *Evaluatie telecompanne Proximus*
- Dienst noodplanning Gouverneur Limburg (2021), *Evaluatie “Jurgen Conings”*
- Dienst noodplanning Gouverneur Limburg (2021), *Evaluatie watersnood*
- Dienst noodplanning Gouverneur Oost-Vlaanderen (2009), *12 beleidsaanbevelingen m.b.t. criminele feiten in kinderdagverblijf “Fabeltjesland” te Dendermonde*
- Dienst noodplanning Gouverneur Oost-Vlaanderen (2009), *Evaluatie brand rusthuis “Kanunnik Triest” te Melle – provinciale fase*
- Dienst noodplanning Gouverneur Oost-Vlaanderen (2010), *Debriefing overstromingen*
- Dienst noodplanning Gouverneur Oost-Vlaanderen (2013), *Evaluatie treinramp Wetteren – provinciale fase*
- Dienst noodplanning Gouverneur Oost-Vlaanderen (2021), *Evaluatiebundel overstromingen*
- Dienst noodplanning Gouverneur Vlaams-Brabant (2021), *Evaluatie watersnood*
- Dienst noodplanning Gouverneur West-Vlaanderen (2014), *Evaluatie kettingsbotsing A19 – provinciale fase*
- Dienst noodplanning Gouverneur West-Vlaanderen (2015), *Evaluatie brand “Clarebaut” in het Heuvelland – provinciale fase*
- Dienst noodplanning Gouverneur West-Vlaanderen (2015), *Evaluatie aanvaring “Flinterstar- Al Oraiq” – provinciale fase*
- Dienst noodplanning Gouverneur West-Vlaanderen (2020), *Evaluatie brand “Belcroom” te Roeselare – provinciale fase*
- Dienst noodplanning Gouverneur West-Vlaanderen (2021), *Evaluatie reddingsactie transmigranten – MRCC*



- Dienst noodplanning Gouverneur West-Vlaanderen (2021), *Evaluatie amokincident te Kortrijk – operationele coördinatie met betrokkenheid burgemeesters*
- Dienst noodplanning Gouverneur West-Vlaanderen (2022), *Evaluatie incident “Maersk Nimbus” ten gevolge van de storm “Eunice” – provinciale fase*
- Hertens, E. (2021). *Civiele veiligheid – Evaluatie crisisbeheer overstromingen juli 2021*
- Lambiet, O. & Delannoy, E. (2022). *Les inondations de juillet 2021. Rapport d'intervention Discipline 2*
- Mathen, D. (2022). *Note de réflexion à la commission d'experts “Livre blanc – Gestion de crise”*
- Mathen, D. (2021). *Document de réflexion sur la lutte contre les inondations de grande ampleur*
- Noodplancoördinatoren Ranst-Schilde-Schoten-Wommelgem-Zandhoven (2022), *Verslag evaluatievergadering busongeval E19*
- Muselle, M. (2022). *Cellule d'appui fédérale (CAF) : Bilan et perspectives*
- Noodplancoördinator stad Antwerpen (2019), *Evaluatie explosie “Ridderveld” te Wilrijk – operationele coördinatie*
- Noodplancoördinator stad Antwerpen (2021), *Evaluatie instorting school in aanbouw op Nieuw-Zuid Antwerpen – operationele coördinatie*
- Noodplancoördinator stad Oostende (2013), *Debriefing Sinterklaasstorm – gemeentelijke fase*
- Noodplancoördinator stad Oostende (2016), *Debriefing bomontmanteling – gemeentelijke fase*
- Noodplancoördinator stad Turnhout (2022), *Technische debriefing explosie “Boerenkrijglaan” te Turnhout – operationele coördinatie*
- Noodplancoördinator stad Veurne (2013), *Evaluatie kettingbotsing E40 – gemeentelijke fase*
- Noodplancoördinator stad Veurne (2013), *Evaluatie overstroming – gemeentelijke fase*
- Noodplancoördinator stad Veurne (2017), *Evaluatie vondst vliegtuigbom – gemeentelijke fase*
- Planu d'Hannut (2016), *Debriefing relatives à la panne d'électricité*
- Planu de Spa (2013), *Debriefing de l'accident de la saunetière à Spa*
- SA Astrid (2021). *Inondations de juillet 2021. Rapport relatif au réseau ASTRID*
- Schmitz, O. (2021). *Document de réflexion sur la lutte contre les inondations de grande ampleur*
- Service planification d'urgence Gouverneur Brabant Wallon (2011), *Debriefing inondations – phase provinciale*
- Service planification d'urgence Gouverneur Brabant Wallon (2016), *Debriefing accident camion ADR – phase provinciale*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2007), *Debriefing sur l'incident à Rosier - Seveso*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2008), *Debriefing sur l'incident à la gare de Châtelet*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2009), *Debriefing de la pénurie d'eau*

- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2009), *Debriefing de l'accident de train à Buizingen*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2010), *Debriefing inondations*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2012), *Debriefing de l'incident « Benechim » – Coordination opérationnelle*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2018), *Debriefing « gilets jaunes » – phases provinciales*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2020), *Debriefing COVID-19*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2020), *Résultat sondage des communes COVID-19*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2021), *Debriefing sur l'incident « Nouryon Chemicals » à Ghlin/Mons - Seveso*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2021), *Lessons learned inondations*
- Service planification d'urgence Gouverneur Hainaut (2022), *Évaluation exercice d'alerte « Yara Tertre » – Seveso*
- Service planification d'urgence Gouverneur Liège (2005), *Debriefing de la D5 de l'accident Chimac – phase provinciale*
- Service planification d'urgence Gouverneur Liège (2007), *Debriefing de l'incendie « La Reid Ménobu » – coordination opérationnelle*
- Service planification d'urgence Gouverneur Liège (2008), *Debriefing orages – phase provinciale*
- Service planification d'urgence Gouverneur Liège (2009), *Debriefing de la gestion de la grippe A/H1N1 – questionnaire autorités locales et disciplines*
- Service planification d'urgence Gouverneur Liège (2011), *Évaluation relatives à l'incendie dans les Hautes Fagnes – phase provinciale*
- Service planification d'urgence Gouverneur Liège (2012), *Considérations relatives à la fusillade de la place Saint-Lambert*
- Service planification d'urgence Gouverneur Liège (2016), *Debriefing crise électricité – phase provinciale*
- Service planification d'urgence Gouverneur Liège (2016), *Debriefing inondations – phase provinciale*
- Service planification d'urgence Gouverneur Liège (2018), *Debriefing inondations – phase provinciale*
- Service planification d'urgence Gouverneur Luxembourg (2015), *Debriefing relative aux manifestations d'agriculteurs – gestion multidisciplinaire*
- Service planification d'urgence Gouverneur Luxembourg (2016), *Debriefing des problèmes de réseau chez Proximus à Namur*
- Service planification d'urgence Gouverneur Luxembourg (2017), *Debriefing de l'accident camion ADR sur la E411 – phases communale et phase provincial*

- Service planification d'urgence Gouverneur Luxembourg (2019), *Débriefing fuite canalisation Halleux – phase provinciale*
- Service planification d'urgence Gouverneur Luxembourg (2021), *Débriefing COVID-19 – sondage réalisée par le NCCN*
- Service planification d'urgence Gouverneur Luxembourg (2021), *Débriefings inondations*
- Stratsaert, S. (2022), *Évaluation Exercice FTX « BOREX » - Seveso*
- Université de Liège & UHasselt (2022). *Étude sur la (réforme) de la Protection civile, SPF Intérieur*
- Université libre de Bruxelles (ULB) & Vrije Universiteit Brussel (VUB) (2022). *Étude d'apprentissage de la catastrophe qui a affecté plusieurs provinces de la Belgique le 14, 15 et 16 juillet 2021*. SPF Intérieur
- Veiligheidscel stad Hasselt (2011), *Evaluatie noodweer Pukkelpop – gemeentelijke fase*
- Veiligheidscel stad Lommel (2012), *Evaluatie busongeval Sierre – gemeentelijke coördinatie*

## DOCUMENTS PUBLICS

- Allaert, A. & Bauwens, L. (2010). *Evacueren kan je leren. Leidraad bij een (nood)evacuatie*. Gouverneur provincie Oost-Vlaanderen, FOD Binnenlandse Zaken (Algemene Directie Civiele Veiligheid), FOD Volksgezondheid, Voedselveiligheid en Leefmilieu
- Ballegeer, S., D'Haeseleer, N., De Reuse, A. et al. (2022). *Spontane hulpverlening tijdens de overstromingen juli 2021*. Bachelorproef Sociaal-Agogisch werk, Hogeschool VIVES
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers (2018). *Onderzoekscommissie terroristische aanslagen 16 maart 2016 : Beknopt overzicht van de werkzaamheden en aanbevelingen*. Marc Van der Hulst, secretaris-generaal van de Kamer van volksvertegenwoordigers. [https://www.dekamer.be/kwcr/pdf\\_sections/publications/attentats/Brochure\\_Terreuraanslagen.pdf](https://www.dekamer.be/kwcr/pdf_sections/publications/attentats/Brochure_Terreuraanslagen.pdf)
- Berger, E., Domrose, J. & van der Varst, L. (2019). *Maatschappelijk herstel na grootschalige overstromingen*. Instituut Fysieke Veiligheid. <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/02/20191017-IFV-Wave2020-Maatschappelijk-herstel-na-grootschalige-overstromingen.pdf>
- Bier, S. (2020). *Pour une approche territoriale de la culture du risque : application au risque inondation dans le bassin français de la Meuse, HAL*. <https://hal.univ-lorraine.fr/tel-02937794v1/document>
- Bierin & Schyns (2022). *Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie*. Parlement Wallon. [http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2021\\_2022/RAPPORT/894\\_1.pdf](http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2021_2022/RAPPORT/894_1.pdf)
- Bouwmeester, J., ten Doeschot, F., Stel, M. et al. (2021). *Zelfredzaamheid en burgerhulp bij crises en rampen*. Universiteit Twente, I&O Research. <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3054/3056-zelfredzaamheid-en-burgerhulp-bij-rampen-en- crises-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Boverie, M. (2022). *Focus sur les inondations de juillet 2021*. Union des Villes et Communes de Wallonie / Fédération des CPAS. <https://www.uvcw.be/voirie/articles/art-7881>

- Brauwiers, K., BBK & SCHWIND (2018). *Alarme. Catastrophes. Manuel de prévention des situations d'urgence et des bons gestes en situation d'urgence*. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). [https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/Buergerinformationen/Ratgeber/ratgeber-franzoesisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/Buergerinformationen/Ratgeber/ratgeber-franzoesisch.pdf?__blob=publicationFile&v=7)
- Brisson, G. & Bouchard-Bastien, E. (2016). *Opinions locales quant à la gestion des risques et du rétablissement à la suite de la tragédie ferroviaire de Lac-Mégantic*. Institut National de Santé publique Québec. [https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/2211\\_opinions\\_locales\\_gestion\\_risques\\_retablissement\\_megantic\\_sommaire\\_0.pdf](https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/2211_opinions_locales_gestion_risques_retablissement_megantic_sommaire_0.pdf)
- Cabinet Office UK (2021). *The National Resilience Strategy. A call for evidence*. Crown. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1042570/resilience-strategy-cfe-response.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1042570/resilience-strategy-cfe-response.pdf)
- Civil-Military Cooperation Centre of Excellence. (z.d.). *Resilience through Civil Preparedness*. In A CCOE Info Sheet. <https://www.cimic-coe.org/resources/fact-sheets/resilience-through-civil-preparedness.pdf>
- Cloquet, I. & Braekman, I. (2021). *Analyse van de spontane hulpverlening door vrijwilligers na de overstromingen van 14 juli 2021*. Burgerinitiatief "Hulp voor slachtoffers overstromingen Wallonië vanuit Vlaanderen". <https://associations21.org/wp-content/uploads/2021/09/nederlandse-analyse-pdf.pdf>
- Commissariat spécial à la Reconstruction (2022). *1 an après les inondations : Bilan de la gestion post-inondations et continuité des reconstructions*. Wallonie, Commissariat spécial à la Reconstruction. <https://www.wallonie.be/sites/default/files/2022-07/Bilan%20complet%20CSR%2026%20juillet%202022.pdf>
- Concept (2013) - *Kader grootschalige evacuatie : Gezamenlijke uitgangspunten en procesbeschrijving* <http://meerlaagsveiligheid.nu/Resources/Kennis-en-Instrumenten/MEGO/Concept%20Kader%20Grootschalige%20Evacuatie.pdf>
- Courant, F., Biscay, J-F., Boutillet, D. et al. (2021). *Mission sur la transparence, l'information et la participation de tous à la gestion des risques majeurs, technologique ou naturels*. Ministère de la transition écologique <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/RAPPORT%20FINAL%20CULTURE%20DU%20RISQUE%20JUN%202021-1.pdf>
- De Marez, L., Sevenhant, R., Denecker, F. et al. (2022). *IMEC Digimeter 2022. Digitale trends in Vlaanderen*. IMEC. [https://www.imec.be/sites/default/files/2023-03/imec\\_digimeter\\_2022.pdf](https://www.imec.be/sites/default/files/2023-03/imec_digimeter_2022.pdf)
- De Nationale Veiligheidsraad. (2021). *Nationale Veiligheidsstrategie*. Peter Moors, kabinetschef van de Eerste Minister
- Delannoy, E., Fortuin, A., Hermans, W. & Van Herck, K. (2018). *Rapport de vision. Pour un suivi psychosocial intégré des personnes impliquées dans les situations d'urgence collectives*. Direction Générale Soins de Santé - Service Aide Urgente. [https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth\\_theme\\_file/rapport\\_de\\_vision-version\\_interactive.pdf](https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/rapport_de_vision-version_interactive.pdf)
- Dix recommandations des sinistrés au Parlement Wallon (2022)
- Duchek, S. (2019). *Organizational resilience : a capability-based conceptualization*. Business Research, 13(1). <https://link.springer.com/article/10.1007/s40685-019-0085-7>

- Emergency Management Victoria (EMV) (2014). *Book 2 - Disaster Recovery Toolkit for local government*. State of Victoria, Department of State Development, Business and Innovation. [https://files-em.em.vic.gov.au/public/EMV-web/DISASTER\\_RECOVERY\\_TOOLKIT\\_BOOK2\\_WEB.pdf](https://files-em.em.vic.gov.au/public/EMV-web/DISASTER_RECOVERY_TOOLKIT_BOOK2_WEB.pdf)
- Emergency Management Victoria (EMV) (2014). *Book 5 - Disaster Recovery Toolkit for local government*. State of Victoria, Department of State Development, Business and Innovation. [https://files-em.em.vic.gov.au/public/EMVweb/DISASTER\\_RECOVERY\\_TOOLKIT\\_BOOK5\\_WEB.pdf](https://files-em.em.vic.gov.au/public/EMVweb/DISASTER_RECOVERY_TOOLKIT_BOOK5_WEB.pdf)
- Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz (2022). *Ein Jahr wiederaufbau in Rheinland-Pfalz. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz*. <https://wiederaufbau.rlp.de/fileadmin/wiederaufbau/2022/07-Juli/Ein-Jahr-Wiederaufbau-in-RLP.pdf>
- Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW). (2021). *Hoogwater 2021 : Feiten en Duiding*. <https://klimaatadaptatienederland.nl/en/@250648/rapport-hoogwater-2021-feiten-en-duiding/#:~:text=Feiten%20en%20Duiding-,Rapport%20%E2%94%82%20Hoogwater%202021%20Feiten%20en%20Duiding,vielen%20er%20zelfs%20dodelijke%20slachtoffers>
- Farhana, S., Nur Bakkalbasi, F., Kaya, G., Ceyhan, O., Koç, P., IFRC Migration Team, & TRCS staff and volunteers (2021). *COVID-19 Lessons learned workshop report*. The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, The Turkish Red Crescent. <https://data.unhcr.org/en/documents/download/95571>
- Faure, L., Brotcorne, P., Vendramin, P. & Mariën, I. (2022). *Barometer digitale inclusie*. Koning Boudewijnstichting. <https://media.kbs-frb.be/nl/media/9837/Digitale%20Inclusie.%20Barometer%20Digitale%20Inclusie%202022>
- Federal Office for Civil Protection (FOCP) (2020). *Disasters and emergencies in Switzerland 2020. What risks is Switzerland exposed to?* FOCP. [https://www.babs.admin.ch/content/babs-internet/en/aufgabenbabs/gefahrdrisiken/natgefahrdanalyse/\\_jcr\\_content/contentPar/tabs/items/fachunterlagen/tabPar/downloadlist/downloadItems/36\\_1461911540063\\_download/KNSRisikobrosch%C3%BCre2020-FN.pdf](https://www.babs.admin.ch/content/babs-internet/en/aufgabenbabs/gefahrdrisiken/natgefahrdanalyse/_jcr_content/contentPar/tabs/items/fachunterlagen/tabPar/downloadlist/downloadItems/36_1461911540063_download/KNSRisikobrosch%C3%BCre2020-FN.pdf)
- Généreux, M., Maltais, D. & Martin, B. (2019). *La reconstruction sociale de la communauté de Lac-Mégantic suivant la tragédie : bilan des six premières années*. Bulletin Vision santé publique, (52). [https://constellation.uqac.ca/id/eprint/6741/1/52\\_Vision\\_sante\\_publique\\_Lac-Megantic\\_6ans\\_FR.pdf](https://constellation.uqac.ca/id/eprint/6741/1/52_Vision_sante_publique_Lac-Megantic_6ans_FR.pdf)
- Gulati, R., Puranam, P. & Tushman, M. (2012). *Meta-organization design : Rethinking design in interorganizational and community contexts*. Strategic Management journal, 33(6), 571-586. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/smj.1975>
- Cabinet Office UK (2013). *Emergency Response and Recovery. Non statutory guidance accompanying the Civil Contingencies Act 2004*. Crown. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/253488/Emergency\\_Response\\_and\\_Recovery\\_5th\\_edition\\_October\\_2013.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/253488/Emergency_Response_and_Recovery_5th_edition_October_2013.pdf)
- Kenis, P. & Cambré, B. (2019). *Organisatienetwerken : de organisatievorm van de toekomst*. Pelckmans Pro
- Lagadec, P. (1991). *La gestion de crise*. McGraw Hill. [http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/integral\\_livre1.pdf](http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/integral_livre1.pdf)

- Lagadec, P. (2007). *Katrina : Examen des rapports d'enquête*. HAL. <https://hal.science/hal-00243079>
- Laganier, R. & Veyret, Y. (2023). *Gestion des crises territoriales. De l'urgence à la reconstruction*. Université de Paris, Université Paris-Nanterre
- Maltais, D. & Rheault, M-A. (2008). *L'intervention sociale en cas de catastrophe ou crise macrosociale*. Presses de l'Université du Québec.
- Meeusen, A. (2017). *Verdere professionalisering van de functie van ambtenaar noodplanning : naar een uniforme en specifieke opleiding*. Eindverhandeling Postgraduaat rampenmanagement, Campus Vesta. <https://rampenmanagement.be/eindwerken/Verdere%20professionalisering%20van%20de%20functie%20van%20ambtenaar%20noodplanning%20-%20naar%20een%20uniforme%20en%20specifieke%20opleiding.pdf>
- Mertens, P. (2012) *Risicocommunicatiebeleid in België*. Eindverhandeling Postgraduaat Rampenmanagement, Campus Vesta.
- Michaud, T., Fallon, C. & Teller, J. (2021). *Analyse indépendante sur la gestion des voies hydrauliques lors des intempéries de la semaine du 12 juillet 2021. Lot 2 – Recommandations*. Stucky, Université de Liège. [https://www.wallonie.be/sites/default/files/2021-12/211209\\_-\\_rapport\\_synthese\\_recommandations\\_-\\_stucky.pdf](https://www.wallonie.be/sites/default/files/2021-12/211209_-_rapport_synthese_recommandations_-_stucky.pdf)
- Moatty, A. (2015). *Pour une Géographie des reconstructions post-catastrophe : risques, sociétés et territoires*. HAL. <https://theses.hal.science/tel-01299800/document>
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2022). *Nationaal Handboek Crisisbeheersing*. Ministerie van Justitie en Veiligheid
- NATO (2021). *Strengthened Resilience Commitment*. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_185340.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm)
- NATO (2022). *Resilience, civil preparedness and Article 3*. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm?selectedLocale=en)
- Naveau, P. (2017). *Een werkwijze voor een ondersteuningsteam crisisbeheer*. Eindverhandeling Postgraduaat rampenmanagement, Campus Vesta. <https://rampenmanagement.be/nieuws/eindwerk-peter-naveau/>
- OECD (2014). *Guidelines for resilience systems analysis*, OECD Publishing. <https://www.oecd.org/dac/Resilience%20Systems%20Analysis%20FINAL.pdf>
- Prévot, P., Pas, B., De Maegd, M., & Farih, N. (2021). *Bijzondere commissie belast met het onderzoek naar de aanpak van de COVID-19-Epidemie door België*. Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers. <https://www.dekamer.be/flwb/pdf/55/1394/55K1394002.pdf>
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2007). *Modes of Network Governance : Structure, Management, and Effectiveness*. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18 (2). 229-252. <https://academic.oup.com/jpart/article/18/2/229/935895>
- Aderghal, M., Adjamagbo, A., Aimé, J. et al. (2016). *Reconstruire un territoire moins vulnérable après une inondation. Une fenêtre d'opportunité encore difficilement mobilisable*. <https://journals.openedition.org/eps/7033>
- Roepke, W-D. & Thankey, H. (2019). *Resilience : the first line of defense*. NATO review. <https://>

- [www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html](http://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html)
- Scheerlinck, M. (2022) *De alarmering in Europa : een bechmark voor België*. Eindverhandeling Postgraduaat Rampenmanagement, Campus Vesta. <https://rampenmanagement.be/wp-content/uploads/EINDWERK-Michiel-Scheerlinck.pdf>
  - Secrétariat général du Conseil (2022). *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense. Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales*. Conseil de L'Union européenne. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Une%20boussole%20strat%3%A9gique%20en%20mati%C3%A8re%20de%20s%C3%A9curit%C3%A9%20et%20de%20d%C3%A9fense.pdf>
  - Seto, M., Nemotu, H., Kobayashi, N. et al. (2019). Santé mentale post-disaster et soutien psychosocial dans les zones touchées par le grand tremblement de terre de l'est du Japon : a qualitative study. *BMC Psychiatry*, 19 (261). <https://link.springer.com/article/10.1186/s12888-019-2243-z>
  - European Union (2022). *Strategic compass for Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. EU. [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic\\_compass\\_en3\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf)
  - Swedisch Civil Contingencies Agency (2011). *A first step towards a national risk assessment*. National risk identification. <https://www.msb.se/siteassets/dokument/publikationer/english-publications/a-first-step-towards-a-national-risk-assessment---final.pdf>
  - Swedisch Civil Contingencies Agency (2011). *Handbook Evaluation of exercises*. <https://www.msb.se/siteassets/dokument/publikationer/english-publications/evaluation-of-exercises.pdf>
  - Swedish Civil Contingencies Council (MSB) (2011). *Handbook : evaluation of exercises*. Danagårds Grafiska AB
  - The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR) (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030*. United Nations. <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
  - Treurniet, W., & Suitela, V. (2018). *Handreiking Informatie-ondersteund besturen van crisisbeheersing en rampenbestrijding*. Instituut Fysieke Veiligheid. <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/03/20181119-IFV-Handreiking-Informatie-ondersteund-besturen-van-crisisbeheersing-en-rampenbestrijding.pdf>
  - Tubb, H. (2021). *Crisis management, coordination and capacities*. European Commission.
  - United Nations (2018). *United Nations disaster assessment and coordination. UNDAC field handbook*. United Nations. [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/1823826E\\_web\\_pages.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/1823826E_web_pages.pdf)
  - Välikangas, L. & Romme, A. Georges L. (2013). How to design for strategic resilience? A case study in retailing. *Journal of Organization Design*, 2(2) <https://ssrn.com/abstract=3420878>
  - Van Herck, K., Stevens, Y. & Fortuin, A. (2021). *Guide D2-D5 : Coordination et coopération*. Centre de crise national & SPF Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement [https://centredecrise.be/sites/default/files/documents/files/Gids\\_D2\\_D5\\_FR\\_digitaal.pdf](https://centredecrise.be/sites/default/files/documents/files/Gids_D2_D5_FR_digitaal.pdf)
  - Vermeire, L. (2020) *Inclusieve reflexcommunicatie: toegankelijk communiceren tijdens een*

- noodsituatie*. Eindverhandeling Postgraduaat Rampenmanagement, Campus Vesta. <https://rampenmanagement.be/nieuws/eindwerk-inclusieve-reflexcommunicatie-toegankelijk-communiceren-tijdens-een-noodsituatie-lien-vermeire/>
- Vols, M. (2020). *Noodplanning in België, Nederland en het Verenigd Koninkrijk : een vergelijkende case-study*. Masterproef in de bestuurskunde en het publiek management, Universiteit Gent. [https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/837/007/RUG01-002837007\\_2020\\_0001\\_AC.pdf](https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/837/007/RUG01-002837007_2020_0001_AC.pdf)
  - World Economic Forum (2023). *The Global Risks Report 2023*. 18th edition. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/>

## ANNEXES

### ANNEXE 1

#### LISTE RÉCAPITULATIVE DES ENTRETIENS

- B. Bade et R. Krappen, Ministère de l'Intérieur, Allemagne, 23 janvier 2023
- B. Raeymaekers et L. Depuydt, SPF Intérieur - Centre national de crise, 29 avril 2022
- B. Raeymaekers et L. Depuydt, SPF Intérieur - Centre national de crise, 11 octobre 2022
- C. Behrendt, Université de Liège, Université catholique de Louvain et Conseil d'Etat, 27 janvier 2023
- C. de Valkeneer, tribunal de première instance de Namur, 13 décembre 2022
- C. Delcourt, commissaire d'arrondissement de la province de Liège, 11 octobre 2022
- D. Dehenauw, Institut royal météorologique de Belgique (IRM), 6 octobre 2022
- E. Hertens, SPF Intérieur, Direction générale de la sécurité civile, 21 juin 2022
- E. Vandamme, N. Andrien et A. De Smet, SPF Mobilité et Transports, 7 novembre 2022
- G. Claes, SPF Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement, 27 janvier 2023
- G. Heyvaert, C. Baugnet et M. Locht, Engie Electrabel, 23 janvier 2023
- G. Van de Meeren, SPF Intérieur - Direction générale de la sécurité civile, 11 octobre 2022
- G. Vercauteren, Organe de coordination pour l'évaluation de la menace (OCAM), 14 octobre 2022
- H. Renders, Ministère de la Défense, 14 octobre 2022
- H. Vanderkimpen, Société nationale des chemins de fer belges (SNCB), 24 janvier 2023
- I. Verhoeven, asbl [Planu.be](https://www.planu.be), 23 janvier 2023
- J. Windey, K. Vandeputte et M. De Meester, Agentschap Binnenlands Bestuur et Centre de crise flamand, 17 octobre 2022
- J.P. Torterotot (Inspection générale de l'environnement et le développement durable - IGEDD), O. Diederichs (Inspection générale de l'administration - IGA) et S. Catoire (Conseil général de l'économie - CGE), France, 14 novembre 2022
- L. Szabo, SPF Intérieur, 21 juin 2022
- M. Daye et J. Robert, Union des Villes et Communes Wallonnes (UVCW), 14 octobre 2022
- M. De Bruycker, Centre for Cybersecurity Belgium (CCB), 7 novembre 2022
- M. Van der Auwera, SPF Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement, 18 octobre 2022
- M. Zannoni, Ministère de la Justice et de la Sécurité - Lutte contre le terrorisme et sécurité, Pays-Bas, 20 décembre 2022
- P. Moors et P. d'Hondt, Chancellerie Premier Ministre, 13 décembre 2022
- P. Vanmeirhaeghe, ELIA, 14 novembre 2022

- P. Willekens, SPF Intérieur - Direction générale de la sécurité et de la prévention, 17 octobre 2022
- P. Facon, K. Magnus, C. Schirvel et A. Coppee, Commissariat COVID-19, 24 janvier 2023
- P. Facon, Commissariat COVID-19, 20 juin 2022
- S. Lambert, Infrabel, 13 décembre 2022
- S. Lavaux, Bruxelles Prévention et Sécurité, Haut Fonctionnaire de l'Agglomération bruxelloise, 15 juin 2022
- S. Marique, Service Public de Wallonie - Commissariat spécial à la reconstruction, 5 septembre 2022
- S. Riguelle, Centre régional de crise Wallonie, 29 juin 2022
- S. Waterbley et L. Phillips, SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie, 20 décembre 2022
- W. Dries et T. De Vuyst, Association flamande des villes et communes (VMSG), 27 janvier 2023

## ANNEXE 2

### TABLES DE DIALOGUE - APERÇU DES QUESTIONS ET DES DÉCLARATIONS

#### THÈME A : AUTONOMIE/RÉSILIENCE

1. Les citoyens ont une faible perception du risque et ne sont prêts à (ré)agir que lorsque la menace est élevée et immédiate. Les citoyens ne savent pas ce qu'ils peuvent faire avant, pendant et après différents types d'urgences.
2. En tant que citoyen, vous pouvez réduire l'impact d'une urgence collective en étant préparé.
3. Qu'est-ce qu'un citoyen attend du gouvernement dans le contexte d'une situation d'urgence et qu'est-ce que le gouvernement devrait attendre d'un citoyen ? Ces attentes concordent-elles ?
4. Que peuvent faire les autorités locales pour accroître la sensibilisation aux risques et les perspectives d'action des citoyens ? Comment rendre la société plus résiliente face aux risques ?

#### THÈME B : AIDE CIVILE/VOLONTAIRES

1. En tant que citoyen, comment préféreriez-vous être impliqué dans l'intervention en cas d'urgence ? (se présenter à l'avance comme volontaire + engagements préparatoires OU réponse à un appel du gouvernement OU offres spontanées en réponse à des demandes d'aide OU... ?)
2. Est-il souhaitable de coordonner l'aide civile/les volontaires ? Si oui, qui est le mieux en place pour cette mission ? Si l'aide civile était une organisation, à quoi ressemblerait-elle ?
3. Dans quels endroits et pour quelles tâches pourriez-vous faire appel à l'aide civile/volontaires ? (Terrain? Centre de crise ? Communication ? ...?)
4. Si vous mettiez à disposition une plateforme en ligne où les citoyens pourraient s'inscrire pour bénéficier d'une aide civile en cas d'urgence : Comment associer l'offre et la demande ? Est-ce que tout le monde peut s'inscrire sans une sorte d'entretien d'admission ? Comment motiver les volontaires et les garder motivés ?

#### THÈME C : GESTION DE CRISE

1. La colonne vertébrale actuelle de la politique de gestion de crise (Ministre, Gouverneur, Bourgmestre) est-elle adéquate/solide ? Pourquoi bien ? Pourquoi pas ? Qu'allez-vous maintenir/adapter ? Pourquoi ?
2. La structure de crise actuelle est adaptée à la gestion des urgences à court et à long terme.
3. Les gouvernements locaux ne disposent pas des connaissances et des moyens nécessaires pour répondre de manière adéquate aux situations d'urgence. Par exemple, en cas d'urgences collectives importantes et/ou complexes, une équipe d'experts en gestion de crise devrait automatiquement être envoyée pour soutenir les autorités locales.

4. Que peut-on attendre d'un gouvernement pendant la gestion d'une situation d'urgence ? Où commence et où finit la « gestion » d'une urgence ?
5. Quand une crise (et donc la gestion de crise) passe-t-elle au stade de la restauration et du retour à la « normale » ? Qui est chargé de la restauration ? Comment le transfert doit-il être organisé ?
6. Quelles sont les responsabilités concrètes des autorités (à chaque niveau) pour la phase de restauration ?

---

**THÈME D : COMMUNICATION DE CRISE**

---

1. Si vous regardez les urgences les plus récentes (gérées par le gouvernement fédéral) : COVID-19, les inondations, la menace terroriste de Jurgén C... Comment évaluez-vous la communication à la population (contenu, régularité, degré de transparence, acteurs qui communiquent...) ? Qu'est-ce qui a bien marché ? Qu'est-ce qui peut être amélioré ?
2. Si vous regardez les urgences les plus récentes (gérées par le gouvernement fédéral) : COVID-19, les inondations, la menace terroriste de Jurgén C... Est-il clair/limpide pour les autorités locales et les citoyens qui communique/peut communiquer sur quoi dans une phase déterminée de la gestion de crise ? Qu'est-ce qui a bien marché ? Qu'est-ce qui peut être amélioré ?
3. Comment assurer une appréciation/évaluation objective de la réponse à une situation d'urgence ? (cf. légalisation, confidentialité, transparence)
4. Comment faire en sorte que les enseignements tirés se traduisent également par des actions concrètes ? Qui assume la responsabilité ?

---

**ANNEXE 3*****SYNTHÈSE DES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE LA PÉRIODE DE RÉTABLISSEMENT, DÉTAILS DE LEURS COMPOSANTES ET MISE EN LUMIÈRE DES CADRES ET/OU BASES LÉGALES CONCERNÉS PAR CELLES-CI (CF. THE SNAIL OF RECOVERY)***

ÉTAPES	<b>ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION</b> <small>LISTE NON EXHAUSTIVE À ADAPTER SELON L'AMPLEUR, LA NATURE ET COMPLEXITÉ DE LA SITUATION</small>	<b>CADRES / BASES LÉGALES SUR LESQUELS S'APPUYER EN BELGIQUE</b>	<b>TRANSITION</b>	<b>ÉLÉMENTS COMMUNS</b> <small>NÉCESSAIRES À LA RÉALISATION DE CHACUNE DES ÉTAPES</small>
<b>Planification et préparation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse de risques</li> <li>• Rédactions de Plans d'urgence et d'intervention (PGUI, PPUI, PUH, PIPS...)</li> <li>• Mise en place d'exercices type tests chaîne d'alerte</li> <li>• Réalisation des ROI et modes de fonctionnement pour les structures de gouvernance</li> <li>• Développement de cartographie des territoires et de leurs utilisations considérant ces risques</li> <li>• Développement et sensibilisation des communautés à la gestion des risques <i>ad hoc</i> (création de supports, mise en place d'actions communautaires...)</li> <li>• Concertation et formations des acteurs et intervenants concernés</li> <li>• Adaptation consolidée des plans et législations en fonction des apprentissages des expériences (exercices, incidents, partage d'expérience)</li> </ul> <p>► Activation des structures de coordination opérationnelle et/ou stratégique au niveau local, provincial ou national</p>	<p>Les actions de préparation, planification, formation et sensibilisation impliquant les acteurs de gestion de crise ainsi que tout autre acteur impliqué (entreprises, entités fédérées...) sont déjà en partie réglementées, mais nécessitent une modification afin de développer les éléments concernant la période de rétablissement.</p> <p>Bases légales à considérer (liste non exhaustive) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'A.R. de 22 mai 2019 et les circulaires d'application (dont CM PIPS du 25 juillet 2017, CM PIM du 27 janvier 2017...)</li> <li>• L'A.R. « CBRN » du 11 juin 2018</li> <li>• L'A.R. « TERRO » du 15 mai 2020</li> </ul> <p>Par ailleurs, afin d'assurer la continuité de la prise en charge, les décrets et arrêtés des différentes autorités et entités fédérées sont également à considérer (liste non exhaustive) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Décret Accompagnement des victimes d'urgences collectives (infractions judiciaires) du 20 juillet 2022 (FWB)</li> <li>• Le Protocole CIRC.COL21 guichet central pour les victimes (Parquet fédéral) du 10 décembre 2020</li> </ul>	<p>Il y a un chevauchement entre les différentes étapes du rétablissement, compte tenu de la complexité et de l'éventail des répercussions et des situations préexistantes. La transition peut se produire assez rapidement, par exemple, lorsqu'une situation d'urgence mineure s'est résolue, n'ayant eu qu'un léger impact sur la communauté. Dans d'autres circonstances, la durée de chaque étape peut durer des semaines ou des mois et, dans le cas d'une récupération à moyen et à long terme, peut se poursuivre pendant des années (ex. : Attentats de Bruxelles 2016, inondations en Wallonie 2021...).</p> <p>Dans ces cas, la dynamique à travers les différentes étapes du rétablissement est susceptible d'être moins clairement définie. Cependant, la transition dès la fin de l'urgence et, enfin, le retour à un état de fonctionnement communautaire post-catastrophe « normalisé » sont des étapes cruciales qui nécessitent une compréhension et une planification efficace dès le départ voir en amont.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planification</li> <li>• Préparation</li> <li>• Sensibilisation</li> <li>• Intégration de la communauté</li> <li>• Formation</li> <li>• Exercices</li> <li>• Budget et ressources dédiées à ces étapes</li> <li>• Évaluation (avant-pendant-après)</li> </ul> <p>En suivant les principes directeurs suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comprendre le contexte</li> <li>2. Reconnaître la complexité de la situation</li> <li>3. Utiliser une approche communautaire</li> <li>4. Coordonner toutes les activités</li> <li>5. Communiquer efficacement</li> <li>6. Reconnaître et renforcer les capacités</li> </ol>
<b>Urgence-phase aigüe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opérations de secours et sauvetage</li> <li>• Évacuation et mise à l'abri (centre d'accueil ou hébergement d'urgence)</li> <li>• Prise en charge psychosociale des impliqués (recensement et enregistrement des impliqués, réponses aux besoins primaires immédiats, informations aux impliqués...)</li> <li>• Premiers secours médicaux et psychologiques</li> <li>• Activation des dispositifs de communication à la population</li> <li>• Gestion des déchets à risque</li> <li>• Maintien et rétablissement de l'ordre public</li> <li>• Ouverture de l'enquête judiciaire</li> <li>• Dégagement des axes de circulation principaux</li> <li>• Mise en place de structures temporaires répondant aux besoins immédiats (assurer continuité des services de base, logements, sanitaires, alternatives aux réseaux électriques et télécoms, subsistances...)</li> <li>• Début de la collecte des données sur les dommages et les besoins pour alimenter le bilan post-crise</li> </ul> <p>► Activation des structures de gouvernance du rétablissement au niveau local ou supralocal pour planifier les actions de rétablissement et coordonner la réponse aux besoins...</p>	<p>Il s'agit principalement des missions définies dans l'A.R. du 22 mai 2019. Cependant, cet arrêté devrait être complété pour permettre d'anticiper dès l'étape « urgence-phase aigüe » les prochaines étapes du rétablissement afin d'initier celui-ci le plus rapidement possible, d'éviter une interruption de la gestion et dès lors une dégradation de la situation.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Coordination locale de la période de rétablissement</b> (actions de rétablissement limitées)             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mise en place de la cellule « rétablissement » en concertation autorité administrative/Dir-PC-Ops – Coordinateur « rétablissement »</li> <li>► Cette étape est alors régie par l'A.R. du 22 mai 2019 relatif à la Planification d'urgence en Belgique, mais nécessite d'être développée.</li> </ul> </li> <li>• <b>Coordination supralocale de la période de rétablissement</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mise en place de la cellule « rétablissement », réalisation du bilan post-crise et reprise par le <i>Recovery Management Committee</i></li> <li>► Cette étape est alors régie par l'A.R. du 22 mai 2019 relatif à la Planification d'urgence en Belgique, mais nécessite d'être développée.</li> </ul> </li> </ul>		



ÉTAPES	<b>ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION</b> <small>LISTE NON EXHAUSTIVE À ADAPTER SELON L'AMPLEUR, LA NATURE ET COMPLEXITÉ DE LA SITUATION</small>	<b>CADRES / BASES LÉGALES SUR LESQUELS S'APPUYER EN BELGIQUE</b>	<b>TRANSITION</b>	<b>ÉLÉMENTS COMMUNS</b> <small>NÉCESSAIRES À LA RÉALISATION DE CHACUNE DES ÉTAPES</small>
<b>Restauration – immédiate-post-crise</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poursuivre la collecte des données sur les dommages et les besoins pour alimenter le bilan post-crise</li> <li>• Début du rétablissement de l'environnement social (individuel, familial, local, quartier, groupes, communautaire)</li> <li>• Mise en place de soutien social pour la constitution dossiers de demande d'aide et maintien des dispositifs d'information à la population...</li> <li>• Restaurer et assurer l'accessibilité</li> <li>• Mise en place de solutions de logement temporaires</li> <li>• Maintien des dispositifs temporaires permettant d'assurer la continuer des services de base (subsistance, santé, économique, social, culturel...)</li> <li>• Mise en place des dispositifs d'informations à la population en y intégrant les acteurs du rétablissement</li> <li>• Mise en place de système de relais des premiers secours médicaux et psychosociaux vers les services usuels de soins</li> <li>• Poursuite de l'enquête judiciaire</li> <li>• Restauration de l'environnement bâti : restauration/début de reconstruction des bâtiments publics et privés (attention aux infrastructures résidentielles, rurales, commerciales et industrielles), déblaiements, nettoyage, gestion des « gros » déchets et déchets à risque (aliments mal-conservés, animaux morts, excréments...)</li> <li>• Réponse aux problèmes d'accès aux sources d'énergie, d'eau, aux transports en commun, aux services communautaires et de santé, gestion de l'ordre public</li> <li>• Évaluation et programmation des moyens complémentaires à mobiliser</li> <li>• Début de la reconstruction de l'environnement naturel (air, eau, terres et sols, flore et faune)</li> <li>• Pilotage et coordination par le RMC en appui des autorités</li> </ul> <p>► Pilotage et coordination par la structure de gouvernance du rétablissement au niveau local ou supralocal (<i>Recovery Management Committee</i>)</p>	<p>À ce moment, la communauté touchée aura accès à des abris, des services et des fournitures temporaires ou transitoires. Les routines communautaires commenceront à réapparaître avec le retour des enfants à l'école (même si c'est dans des installations temporaires) et le retour au travail. Les entreprises rouvriront et, encore une fois, pourront exercer leurs activités à partir d'emplacements temporaires ou être co-localisées avec des entreprises moins touchées. La restauration des infrastructures essentielles telles que l'électricité, le gaz et les télécommunications sera en cours.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination locale de la période de rétablissement (actions de rétablissement limitées)             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Coordination par le Coordinateur « rétablissement » en concertation avec l'autorité administrative.</li> <li>► Cette étape est alors régie par l'A.R. du 22 mai 2019 relatif à la Planification d'urgence en Belgique, mais nécessite d'être développée.</li> </ul> </li> <li>• Coordination supralocale de la période de rétablissement             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mise en place du <i>Recovery Management Committee</i></li> <li>► Cette étape doit être légiférée (A.R., loi, protocole, contrats-cadres, modalités de financement...) : format à définir : révision base légale actuelle dans un premier temps, rédaction d'une nouvelle base légale et/ou protocole d'accord.</li> <li>► Par ailleurs, afin d'assurer la continuité de la prise en charge, les décrets et arrêtés des différentes entités fédérées relatifs aux différents domaines de compétences affectées sont également à considérer.</li> </ul> </li> </ul>		
<b>Réhabilitation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instruction des dossiers de demande d'aides et programmations des moyens complémentaires à mobiliser</li> <li>• Travaux de remise en état, apporter une réponse aux problèmes persistants d'accès aux sources d'énergie, d'eau, aux transports en commun, aux services communautaires et de santé</li> <li>• Consolidation des informations pour les personnes impliquées</li> <li>• Prise en charge psychologique spécialisée pour les personnes qui le nécessite, démolitions des infrastructures instables, études de faisabilité et d'impact pour les projets de reconstruction</li> <li>• Monitoring et révision de la planification et des réponses apportées</li> <li>• Poursuite de l'enquête judiciaire</li> </ul> <p>► Pilotage et coordination par la structure de gouvernance du rétablissement au niveau local ou supralocal (<i>Recovery Management Committee</i>)</p>	<p>La période de rétablissement à moyen et à long terme est caractérisée par la réparation de l'environnement bâti – maisons, équipements communautaires, routes, ponts..., et par la restauration des liens et des relations communautaires, des réseaux et des structures sociales. Les structures temporaires seront remplacées progressivement soit par des structures permanentes ou évolueront vers des arrangements permanents qui reflètent et appuient les priorités.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination locale de la période de rétablissement (actions de rétablissement limitées)             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Coordination par le Coordinateur « rétablissement » en concertation avec l'autorité administrative.</li> <li>► Cette étape est alors régie par l'A.R. du 22 mai 2019 relatif à la Planification d'urgence en Belgique, mais nécessite d'être développée.</li> </ul> </li> </ul>		

ÉTAPES	<b>ELÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION</b> <small>LISTE NON EXHAUSTIVE À ADAPTER SELON L'AMPLEUR, LA NATURE ET COMPLEXITÉ DE LA SITUATION</small>	<b>CADRES / BASES LÉGALES SUR LESQUELS S'APPUYER EN BELGIQUE</b>	<b>TRANSITION</b>	<b>ELÉMENTS COMMUNS</b> <small>NÉCESSAIRES À LA RÉALISATION DE CHACUNE DES ÉTAPES</small>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination supralocale de la période de rétablissement                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Coordination par le <i>Recovery Management Committee</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Cette étape doit être légiférée (A.R., loi, protocole, contrats-cadres, modalités de financement...) : format à définir : révision base légale actuelle dans un premier temps, rédaction d'une nouvelle base légale et/ou protocole d'accord.</li> <li>▶ Par ailleurs, afin d'assurer la continuité de la prise en charge, les décrets et arrêtés des différentes entités fédérées relatifs aux différents domaines de compétences affectées sont également à considérer.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>		
<b>Reconstruction</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Débriefing et retour d'expérience sur la gestion de crise</li> <li>• Solutions de relogement permanent</li> <li>• Réalisation des travaux</li> <li>• Mise en place d'activités (psychosociales) de renforcement communautaire</li> <li>• Offre de soutien adaptée aux besoins (individuel, familial, communautaire...)</li> <li>• Mesures d'accompagnement au relèvement social, environnemental et économique</li> <li>• Poursuite et/ou conclusion de l'enquête judiciaire</li> <li>▶ Pilotage et coordination par la structure de gouvernance du rétablissement au niveau local ou supralocal (<i>Recovery Management Committee</i>). Transfert progressif vers les services de routine et autorités compétentes</li> </ul>	<p>Reconstruction durable des écosystèmes régionaux, de l'environnement bâti et des réseaux sociaux, y compris les choix politiques sur les mesures nécessaires pour réduire l'exposition aux risques futurs.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination locale de la période de rétablissement (actions de rétablissement limitées)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Coordination par le Coordinateur « rétablissement » en concertation avec l'autorité administrative.</li> <li>– Transfert progressif vers les services de routine                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Cette étape est alors régie par l'A.R. du 22 mai 2019 relatif à la Planification d'urgence en Belgique, mais nécessite d'être développée.</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• Coordination supralocale de la période de rétablissement                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Coordination du <i>Recovery Management Committee</i></li> <li>– Transfert progressif vers les services de routine et autorités compétentes.                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Cette étape doit être légiférée (A.R., loi, protocole, contrats-cadres, modalités de financement...) : format à définir : révision base légale actuelle dans un premier temps, rédaction d'une nouvelle base légale et/ou protocole d'accord.</li> <li>▶ Par ailleurs, afin d'assurer la continuité de la prise en charge, les décrets et arrêtés des différentes entités fédérées relatifs aux différents domaines de compétences affectées sont également à considérer.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>		
<b>Relèvement et développement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suivi des travaux</li> <li>• Réalisation des « gros » chantiers de la reconstruction</li> <li>• Reprise des activités quotidiennes</li> <li>• Maintien des activités (psychosociales) de renforcement communautaires tant que le besoin se fait sentir</li> <li>• Conclusion de l'enquête judiciaire</li> <li>▶ Transfert de la structure de gouvernance du rétablissement au niveau local ou supralocal vers les services de routine et autorités compétentes</li> </ul>	<p>Transition vers les services de routine et autorités compétentes. Retour à une « nouvelle normalité », idéalement une amélioration de la situation initiale (<i>Build Back Better</i> : reconstruire en mieux, en plus résilient). Développement communautaire continu.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Retour aux compétences respectives des entités fédérées.</li> </ul>		

## DIFFÉRENTES CLASSIFICATIONS DES DOMAINES D'ACTIVITÉS « CLUSTERS » DE LA PÉRIODE DE RÉTABLISSMENT

<p>Bilan final de la Cellule d'appui fédérale (CAF), Marie Muselle, 2022</p>	<p>De natase van Rampen en crisis : gedeelde zorg? Tijdschrift voor Religie, recht en beleid, Aflvering 1, Marco Zannoni (NL), 2011</p>	<p>Community Recovery, Handbook 2, Australian Institute for Disaster Resilience (AIDR), 2018 third edition</p>	<p>Maatschappelijk herstel na groot-schalige overstromingen, Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), 2019</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Logement individuelle</li> <li>• Prise en charge psychosociale</li> <li>• Accompagnement administratif, assurance et justice</li> <li>• Sécurisation</li> <li>• Nettoyage et salubrité</li> <li>• Administration fonctionnelle</li> <li>• Enfance et jeunesse</li> <li>• Culture et patrimoine</li> <li>• Planification d'urgence provisoire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation, coordination et information interne</li> <li>• Centre d'information et d'avis (organisation d'un guichet unique pour les victimes)</li> <li>• Communication externe</li> <li>• <i>Monitoring</i> de l'agitation sociale</li> <li>• Relogement, rétablissement et reconstruction</li> <li>• Continuité des activités</li> <li>• Retrait de produits</li> <li>• Aide médicale</li> <li>• Deuil et commémoration</li> <li>• Soutien et accompagnement psychosociaux</li> <li>• Enquête de population et <i>monitoring</i> de santé</li> <li>• Clôture et surveillance</li> <li>• Visite VIP</li> <li>• Environnement/substances dangereuses</li> <li>• Groupement de victimes</li> <li>• Budget/contrôle budgétaire</li> <li>• Règlement des dommages</li> <li>• Règlement juridique</li> <li>• Enquête pénale</li> <li>• Évaluation et enseignements tirés</li> <li>• Rapports et justification</li> <li>• Aspects internationaux</li> <li>• Rapports et archivage</li> <li>• Traitement des plaintes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Environnement bâti - tel que les logements, les parcs et les installations, les bâtiments publics et commerciaux, les routes, les services essentiels (électricité, eau, communications) et autres infrastructures</li> <li>• Environnement social - comme les réseaux et le soutien informels, les arts, la culture et les influences historiques, les services sociaux et de santé, et la participation générale à la vie de la communauté</li> <li>• Environnement économique tel que le travail, la création d'emplois et la distribution des richesses</li> <li>• Environnement naturel tel que la gestion des terres, la qualité de l'air, le patrimoine naturel et la conservation écologique.</li> <li>• Environnement agricole - tel que le bien-être des animaux, les producteurs primaires et les entreprises agricoles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastructure</li> <li>• Logement</li> <li>• Besoins sociaux et psychologiques</li> <li>• Économie</li> <li>• Nature et environnement</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transversal et indispensable : <ul style="list-style-type: none"> <li>• État de la situation</li> <li>• Communication</li> </ul> </li> </ul>			



