48 (2021-2022) n° 2

Parlement francophone bruxellois
(Assemblée de la Commission communautaire française)

24 septembre 2021

SESSION ORDINAIRE 2021-2022

COMMISSION DELIBERATIVE

Dans quelle mesure et de quelle manière les citoyennes et citoyens bruxellois envisagent-ils leur rôle dans la prévention, la communication, la gestion d'une crise et son évaluation ?

FICHE D'INFORMATION

SOMMAIRE

1. Introduction 3

2. Qu'est-ce qu'une commission délibérative ? 4

3. La Commission communautaire française dans le paysage institutionnel belge 6

4. Les enjeux de la thématique 11

   4.1. Les notions de risques – contribution de M. Sébastien Brunet (professeur à l'Université de Liège) 11

   4.2. Le cycle du risque, les différentes phases de la gestion de crise et retours d'expérience 15
      4.2.1. Contribution de M. Michael Jonniaux (chef de corps de la zone de police Montgomery) 15
      4.2.2. Contribution de Mme Sophie Lavaux (directrice générale de Bruxelles Prévention Sécurité) 24

   4.3. La participation citoyenne en temps de crise 28
      4.3.1. Contribution de Mme Anne-Emmanuelle Bourgaux (professeure à l'Université libre de Bruxelles) 28
      4.3.2. Contribution de Mme Nathalie Vandeput et de M. Marc Lerchs (responsables de la communication du Gouverneur du Brabant wallon) 33

   4.4. La Commission communautaire française et la gestion de crise 67
      4.4.1. Contribution de Mme Bernadette Lambrechts (administratrice déléguée de l'Administration de la Commission communautaire française) et M. Philippe Bouchat (directeur du service PHARE) 67
      4.4.2. Contribution de Mme Céline Nieuwenhuys (secrétaire générale de la Fédération des services sociaux – FDSS) 81
      4.4.3. Contribution de Mme Mélanie Joseph et M. François Demonty (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale) 84

5. Glossaire 88

6. Annexes 89

1. Introduction

Madame, Monsieur,

Bienvenue aux citoyens et citoyennes dans cet hémicycle, bienvenue aux parlementaires dans cette commission toute particulière.

Vos présences dans ce Parlement marquent une étape historique : pour la toute première fois, le Parlement francophone bruxellois accueille 36 citoyens et citoyennes tiré·e·s au sort et 12 parlementaires qui vont travailler ensemble à la co-création de recommandations.

Merci à vous toutes et tous, citoyen·ne·s et élu·e·s, de vous engager dans cette aventure innovante et de donner de votre temps pour travailler sur cette question cruciale pour le futur et qui est, plus que jamais, d'actualité. Il en ressortira des recommandations ambitieuses, je n'en doute pas.

Je me réjouis de débuter ce travail ensemble, dans la bienveillance. Je suis persuadée que les recommandations ouvriront un nouvel horizon politique pour Bruxelles, et qu'à titre plus individuel, chacun et chacune d'entre nous ressortira grandi·e des échanges qui auront lieu les prochaines semaines au sein de ce Parlement.

Bon travail !

Magali Plovie,

Présidente

2. Qu'est-ce qu'une commission délibérative ?

Une commission délibérative est un lieu de débats entre parlementaires élus et citoyens et citoyennes tirés au sort (¼ de parlementaires, ¾ de citoyens). Dans cette commission siègent donc 36 citoyens et citoyennes et les 12 parlementaires de la commission Affaires générales, qui est la commission de référence pour traiter la thématique dont nous allons parler ces prochaines semaines.



Cette commission délibérative est constituée spécialement pour traiter de la thématique suivante : de quelle manière les citoyennes et citoyens bruxellois envisagent-ils leur rôle dans la prévention, la communication, la gestion d'une crise et son évaluation ?

Les commissions délibératives sont inscrites dans le règlement du Parlement francophone bruxellois et du Parlement bruxellois depuis décembre 2019. Les Parlements se sont engagés à organiser, au total, 3 commissions délibératives par an. Le fait que les commissions délibératives soient inscrites dans le règlement signifie que cela fait partie intégrante du fonctionnement du Parlement, au même titre que toutes les commissions parlementaires.

La mission des participants et participantes à la commission délibérative pour les prochaines réunions est de prendre connaissance de l'information qui sera présentée par 12 experts et expertes ce dimanche 3 octobre et, sur la base de ces informations, de débattre ensemble pour construire des recommandations, des propositions formulées aux responsables politiques.

Une fois ces recommandations formulées, nous procéderons au vote des recommandations. Les recommandations qui obtiendront la majorité des votes seront ensuite entre les mains des parlementaires qui ont participé à la commission délibérative, qui auront l'obligation d'en effectuer le suivi. Le gouvernement s'est également engagé à assurer un suivi des recommandations qui le concernent.

La thématique

Ces dernières années, la question de la participation des citoyens aux décisions est de plus en plus présente et prend de plus en plus d'ampleur. Elle vient en réponse à la crise de confiance et au fossé grandissant entre les citoyens et leurs représentants. La participation citoyenne vient combler certaines lacunes de notre système démocratique. Nous ne pourrons répondre aux défis de notre société qu'en travaillant ensemble, main dans la main, élus et citoyens.

Le Parlement francophone bruxellois a décidé d'y répondre, à son échelle, en intégrant à son règlement les commissions délibératives.

En parallèle de l'émergence des commissions délibératives, a débuté l'une des plus importantes crises sanitaires que nous ayons connues, la crise du Covid-19. Cette crise a touché tous les pans de notre système ainsi que l'ensemble de la population.

Alors que nous vivons encore aujourd'hui cette crise, il nous semble primordial de réorganiser nos modes de fonctionnement pour mieux préparer et affronter les prochaines crises qui pourraient survenir.

La prise en considération des citoyens dans le contexte d'une crise ([1]) est souvent limitée à la transmission de l'information. Pendant cette commission délibérative, il s'agira de réfléchir à l'implication des citoyens et citoyennes dans la prise de décisions. Cette implication dans la gestion d'une crise pourrait faire partie intégrante d'une stratégie de résolution et pourrait se faire en amont, pendant ou après la crise. Ce sont ces questions dont nous allons débattre ensemble et nous verrons ce qui en ressortira dans un mois en termes de recommandations.

(1) La notion de crise doit s'entendre en référence à la définition de la « situation d'urgence » telle que reprise dans l'arrêté royal du 22 mai 2019 : « Tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, comme un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé des personnes et/ou contre les intérêts matériels importants, et qui nécessite la coordination des disciplines afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes de l'événement. ».

3. La Commission communautaire française dans le paysage institutionnel belge

La Belgique est un État fédéral. Il est composé du niveau fédéral avec son gouvernement (dirigé par le premier ministre M. Alexander De Croo) et son Parlement (la Chambre des Représentants et le Sénat), d'une part, et des entités fédérées, d'autre part.

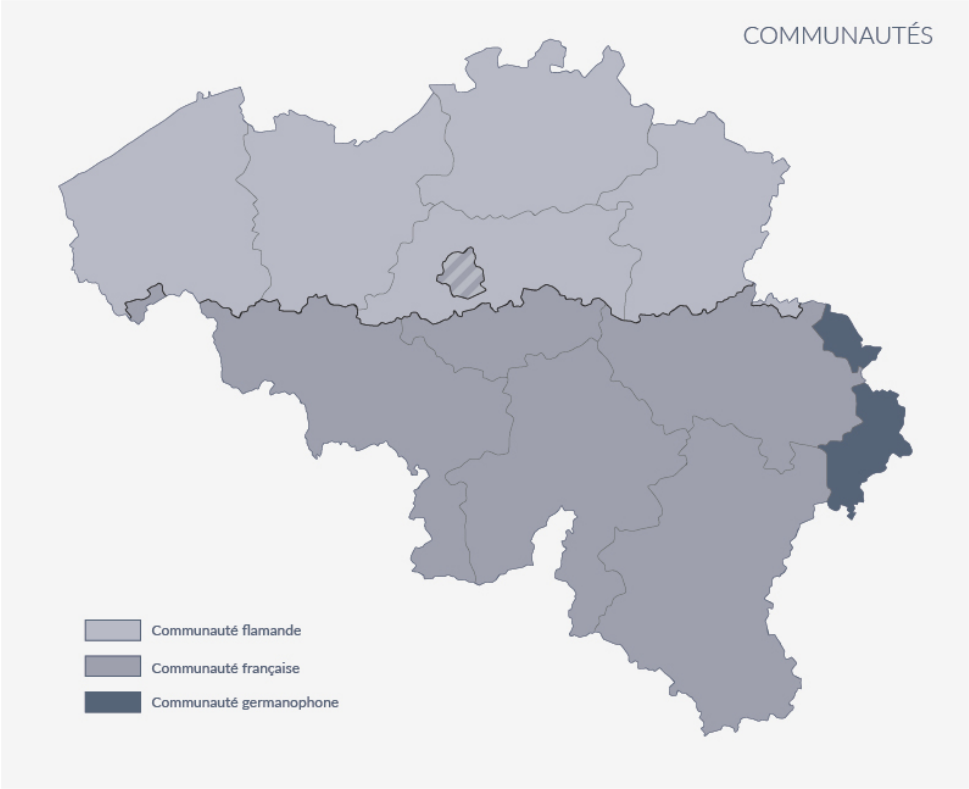
À travers six réformes, l'État fédéral a conservé parmi ses compétences : la justice, la défense, la police et la sécurité, les affaires étrangères, la sécurité sociale (chômage, pensions, assurance maladie-invalidité et les grandes lois de protection sociale), la dette publique, la politique monétaire, la politique des prix et des revenus, la protection de l'épargne, le droit civil et commercial, le droit du travail, le droit fiscal, l'immigration (droits de séjour), le nucléaire, les entreprises publiques telles que la Société nationale des Chemins de fer belges, les établissements culturels et scientifiques fédéraux …

L'État fédéral assume aussi certaines responsabilités de la Belgique à l'égard de l'Union européenne ou de l'OTAN.

*
* *

Les Communautés

La Belgique se compose de trois **Communautés** : la Communauté flamande, la Communauté française (également appelée Fédération Wallonie-Bruxelles) et la Communauté germanophone.



La notion de « Communautés » renvoie **aux personnes qui les composent** et aux liens qui les réunissent, à savoir la langue et la culture.

La Communauté flamande exerce ses compétences à Bruxelles et dans les provinces flamandes.

La Fédération Wallonie-Bruxelles (Communauté française) exerce ses compétences à Bruxelles et dans les provinces wallonnes, à l'exception des communes germanophones.

La Communauté germanophone exerce ses compétences dans les communes de langue allemande, toutes situées dans la Province de Liège.

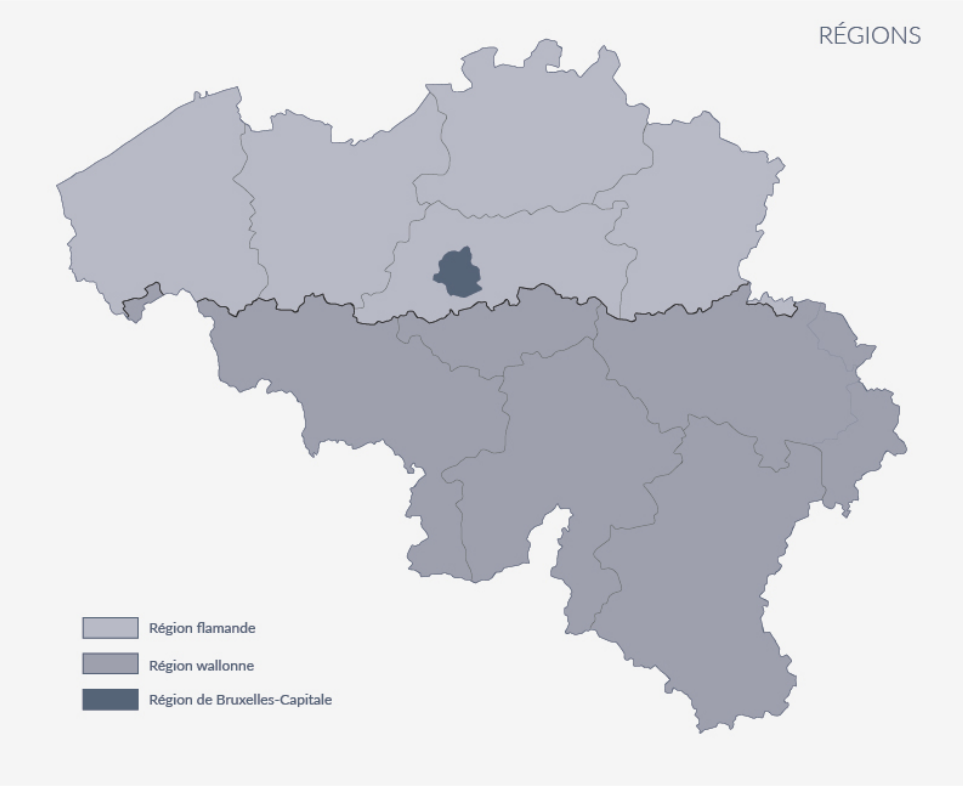
On peut donc rattacher aux compétences des Communautés toute une série de matières connexes : la culture (théâtre, bibliothèque, audiovisuel …), l'enseignement, l'emploi des langues (dans et avec les administrations, dans l'enseignement, dans les relations de travail), les matières dites « personnalisables » qui comprennent la politique de santé (médecine préventive, construction, agrément et fermeture d'hôpitaux …) l'aide aux personnes (protection de la jeunesse, aide sociale, aide aux familles, accueil et intégration des immigrés …).

Ce concept de « personnalisable » vise à mettre l'accent sur la nécessité d'offrir divers services en matière sociale et de santé dans la langue des personnes.

*
* *

Les Régions

La Belgique se compose de trois **Régions** : la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale.



Les Régions sont compétentes pour **les matières liées au territoire** (par exemple l'aménagement du territoire, les transports, l'environnement, le logement, la politique de l'énergie, les administrations locales, les allocations familiales, l'emploi …).

*
* *

Chaque entité fédérée dispose de son gouvernement et de son parlement.

*
* *

Le statut particulier de Bruxelles, à la fois région et capitale

La Région de Bruxelles-Capitale (RBC) est officiellement bilingue parce qu'elle est composée à la fois de francophones et de néerlandophones (selon une proportion située à environ 85 % et 15 %).

Les Communautés française et flamande mènent sur le territoire de la Région bruxelloise leurs propres politiques en matière de compétences communautaires (par exemple culture, enseignement, soins de santé, aide sociale …).

À cette fin, les Commissions communautaires suivantes ont été créées :

– **la Commission communautaire française (COCOF), compétente pour les initiatives politiques liées aux matières communautaires de la Communauté française;**

– la Commission communautaire flamande (VGC – Vlaamse Gemeenschapscommissie), compétente pour les matières communautaires de la Communauté flamande;

– la Commission communautaire commune (COCOM), compétente pour les matières communautaires ne relevant pas exclusivement de la compétence d'une des deux Communautés.

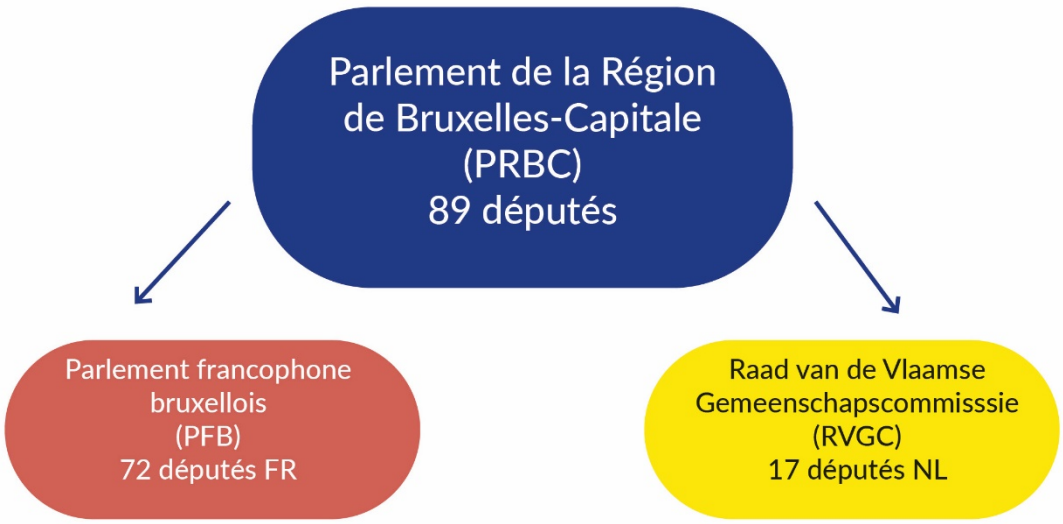
L'action des Communautés est fondée sur le principe qu'il n'existe pas de « sous-nationalité ». Les habitants de la Région bruxelloise ne peuvent pas être obligés de faire un choix entre l'une des deux Communautés pour pouvoir bénéficier des services de cette Communauté.

*
* *

L'Assemblée de la Commission communautaire française et le Collège de la Commission communautaire française

Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale est composé de 89 députés, 72 sont francophones et 17 sont néerlandophones.

Les 72 députés francophones composent l'Assemblée de la Commission communautaire française (= Parlement francophone bruxellois).



Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est composé d'un Ministre-Président (francophone – M. Rudi Vervoort) et de quatre Ministres (à savoir 2 francophones et 2 néerlandophones) élus par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, auxquels s'ajoutent trois Secrétaires d'État (deux francophones et un néerlandophone).

Les Ministres et Secrétaires d'État bruxellois francophones du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale composent le Collège de la Commission communautaire française (= Gouvernement francophone bruxellois) présidé par Mme Barbara Trachte.



Les compétences de la Commission communautaire française

Les compétences de la Commission communautaire française en tant que pouvoir organisateur

La Commission communautaire française exerce le rôle de pouvoir organisateur dans des matières culturelles, sociales, de santé ou d'enseignement, en respectant les décrets de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Elle agit en cela comme un organe décentralisé et sous tutelle de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Les missions de la Commission communautaire française ont été fortement élargies à la suite de la réforme institutionnelle de 1993.

Ainsi, l'ancienne province de Brabant a disparu et a fait place à deux nouvelles provinces : la province de Brabant flamand et la province de Brabant wallon, qui font respectivement partie de la Région flamande et de la Région wallonne, laissant le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale sans institution provinciale. Les Commissions communautaires ont repris des compétences de l'ancienne province.

La Commission communautaire française est devenue le pouvoir organisateur de l'ancien réseau provincial d'enseignement francophone dans la Région de Bruxelles-Capitale, soit neuf écoles, un institut de recherche en microbiologie, quatre centres psycho-médico-sociaux (PMS) et un service de promotion de la santé à l'école. Elle a également hérité d'un centre de réadaptation fonctionnelle pour les handicapés de l'ouïe et de la vue dont l'ancienne province de Brabant était le pouvoir organisateur.

Les compétences de la Commission communautaire française en tant qu'entité fédérée

Usant d'une possibilité offerte par la Constitution, la Fédération Wallonie-Bruxelles a transféré une série de ses compétences à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

Ces compétences concernent les infrastructures sportives, la formation professionnelle, l'aide aux handicapés, le transport scolaire, la politique familiale, l'aide sociale, la cohabitation des communautés locales, la politique du troisième âge et la santé. Pour cette dernière, il s'agit principalement des services de santé mentale, des maisons

médicales, des centres de coordination des soins et services à domicile, des habitations protégées, des centres de télé-accueil et des services d'aide aux toxicomanes mais pas des hôpitaux universitaires.

Elle est également compétente pour la promotion de la santé depuis la 6e réforme de l'État.

Pour ces compétences, la Commission communautaire française agit en toute autonomie : elle détient le pouvoir législatif en ces matières, pouvoir qu'elle exerce en adoptant des décrets.

Certains organismes d'intérêt public liés à ces compétences ont été transférés comme l'Institut bruxellois francophone de formation professionnelle (IBFFP), mieux connu sous le nom de Bruxelles Formation, et le Fonds bruxellois francophone pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées.

Le SFPME (Service Formation PME) a été créé au sein de la Commission communautaire française. Il a pour objet d'encadrer l'activité de l'EFP, l'asbl qui est le centre de formation pour les indépendants et les PME de la région bruxelloise. Le SFPME a une mission pédagogique et d'encadrement des auditeurs en formation en alternance au sein des entreprises bruxelloises.

Le transfert de ces compétences communautaires a fait de la Commission communautaire française une entité fédérée à part entière, possédant en ces matières, comme les communautés et les régions, le pouvoir législatif et les relations internationales.

La Commission communautaire française exerce en outre une série de compétences auxiliaires, c'est-à-dire des compétences complémentaires qui permettent le plein exercice de ses compétences de base.

Il s'agit notamment des relations internationales, de la recherche scientifique, de l'infrastructure et de la gestion décentralisée du service public et de compétences pénales.

L'exercice de ces compétences est limité aux matières pour lesquelles la Commission communautaire française détient l'exercice du pouvoir législatif en vertu du transfert effectué par la Fédération Wallonie-Bruxelles.

La Commission communautaire française est donc compétente au plan international pour toutes les matières que la Fédération Wallonie-Bruxelles lui a transférées. Elle est habilitée à conclure des traités internationaux.

Enfin, dotée de la personnalité juridique, la Commission communautaire française gère son propre patrimoine.

*
* *

L'Administration de la Commission communautaire française

Madame Bernadette Lambrechts, administratrice-déléguée de l'Administration de la COCOF, nous fera l'honneur d'être présente l'après-midi du dimanche 3 octobre pour nous présenter comment l'Administration qu'elle dirige est passée en mode de crise.

Elle nous expliquera qu'au-delà d'exécuter et appliquer les décisions, une Administration a le rôle de conseiller les décideurs politiques et d'évaluer les politiques publiques menées, particulièrement en situation de crise.

*
* *

Le secteur associatif

Pour rappel, la Commission communautaire française exerce ses compétences sur les institutions francophones (et pas directement les personnes) établies dans la Région de Bruxelles-Capitale qui sont actives dans ses matières.

Ce sont donc des dizaines d'associations qui sont subsidiées par la COCOF.

*
* *

Pour plus d'infos, consultez https ://ccf.brussels/ et https ://be.brussels/

4. Les enjeux de la thématique

4.1. LES NOTIONS DE RISQUES – CONTRIBUTION DE M. SÉBASTIEN BRUNET (PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE)

Introduction

– Concept de risque apparaît avec le début du commerce maritime international. Selon le chemin emprunté, on peut calculer le risque. Apparition des assurances au 17e.

– Distinction risque-danger:

- Le danger : on ne peut le calculer ni le prévoir.

- Le risque : on peut le calculer, l'évaluer. Il est quantifiable.

C'est un calcul de probabilité d'occurrence d'un événement dommageable en fonction de la vulnérabilité du système étudié (infrastructure, territoire, population …).

Définition

– Approche positiviste: Probabilité d'occurrence d'un événement dommageable.

Autre aspect : risque peut être envisagé comme celui de gagner quelque chose (dimension culturelle : en Chine par exemple).

► Nous sommes plutôt dans un cadre culturel (occidental) qui ne nous fait pas nécessairement penser à la seconde définition.

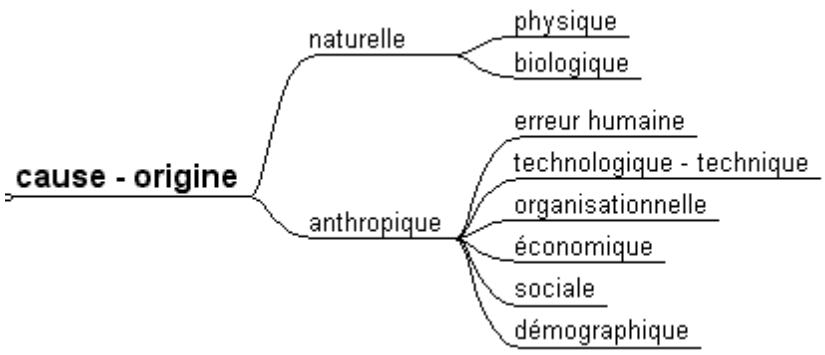
Carte d'identité des risques

Trois grandes dimensions

1. Cause – origine

– Distinction permet d'agir sur la cause: humaine ou naturelle.

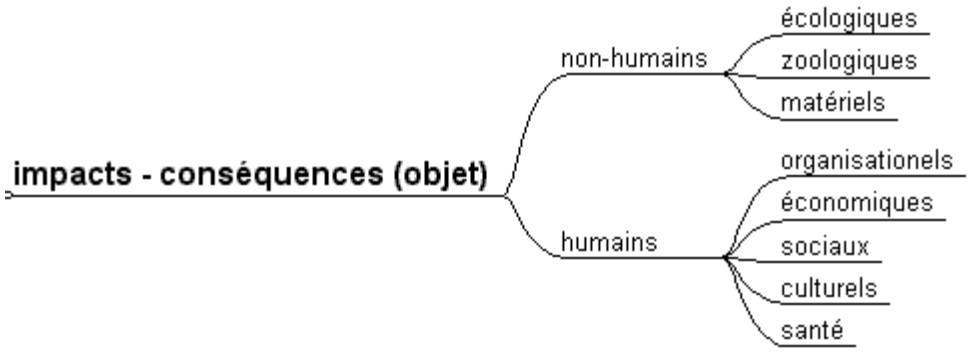
– Distinction utile pour la définition de la responsabilité.



tremblement de terre ;
invasion de crickets ;

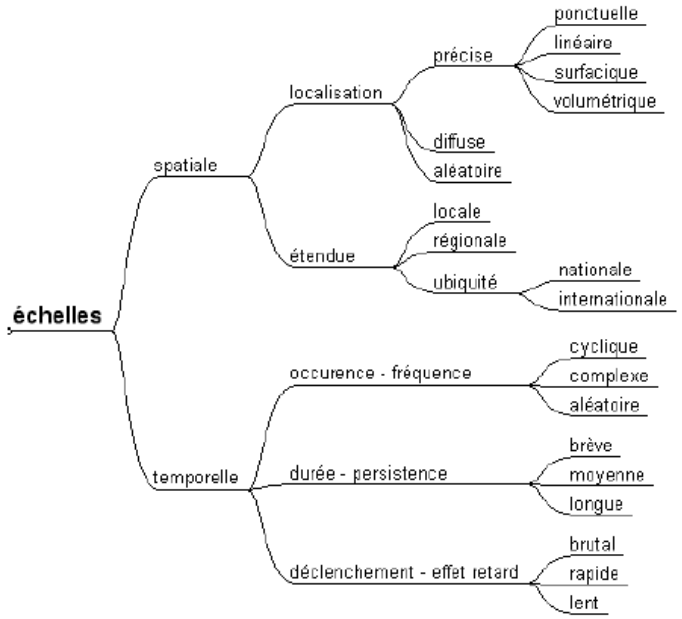
collision de trains ;
bug de l'an 2000 ;
manque de lits d'hôpitaux ;
crash boursier ;
émeute ;
vieillissement de la population.

2. Nature des impacts



Exemples :
(1) perte bio-diversité;
(2) abattage massif d'animaux;
(3) destruction infrastructures;
(4) déstabilisation institutionnelle;
(5) chômage;
(6) déstructuration sociale (perte des traditions/patrimoine culturel);
(7) appauvrissement culturel (colonisation);
(8) handicap, blessure, mort.

3. Échelles spatio-temporelles



(1) crash d'un avion ;
(2) menace d'un bombe sur une voie de chemin de fer ;
(3) gel ;
(4) gaz sarin dans le métro ;
(5) pollution aquifère ;
(6) chute de météorites ;
(7) tireur fou ;
(8) tornade ;
(9) épidémie ;
(10) pandémie ;
(11) collision avec comète ;
(12) vague de froid ;
(13) paralysie pays ;
(14) prise d'otages ; (
15) vague de chaleur ;
(16) sécheresse ;
(17) rupture de digue ;
(18) virus informatique ;
(19) désertification.

Perception sociale des risques

– Différences entre experts et profanes. Quels facteurs ?

- Familiarité/routine : proximité du risque.
- Contrôlabilité de la maîtrise.
- Volontaire ou subi
- Mémorable (nombre de morts)

Un grand modèle d'analyse des risques

1. « Linéaire »

   a. Identification => Évaluation => Gestion => Communication.

   b. Limites de l'approche

Nouveaux risques

– Ulrich Beck (1986) dans « *Risico Gesellschaft* », parle de la société du risque. Il explique que nous sommes dans le paradigme de risque moderne :

   1. **Invisibilité** : exemple : *la radioactivité*. L'usage des cinq sens ne suffit pas à voir les risques.

   Deux catégories de risques modernes:

      – Ceux qui sont invisibles pour le profane et pour le scientifique.

      – Ceux qui sont invisible pour le profane, pas pour le scientifique.

   2. **Origine** technologique ou humaine vs naturelle

      La technologie est le fait de la science, elle vise à façonner le monde. La connaissance permet l'avènement de la technologie, la technologie permet à la connaissance d'évoluer, etc.

   3. **Espace** : l'échelle spatiale est complètement explosée.

      Exemple : nuage de Tchernobyl.

      Exemple 2 : la vache folle

   4. **Temps** : on ne connaît pas non plus l'échelle temporelle des risques.

      Exemple : les cocktails chimiques. Pour certaines, il n'y a pas d'effet de seuil (moment ou le mélange agit, où il a des effets)

   5. **Démocratique** : ces risques modernes sont des risques auxquels on ne peut pas échapper, quel que soit le niveau. On ne les choisit pas, ils arrivent à nous.

   6. **Incertitude** scientifique et sociale : à bien des égards, la connaissance scientifique ne nous permet pas de savoir ce qu'il adviendra. Au niveau social, il peut y avoir des controverses.

► L'ensemble de ces caractéristiques permet d'appréhender les risques modernes d'une certaine manière (bien que les caractéristiques existaient déjà à d'autres époques).

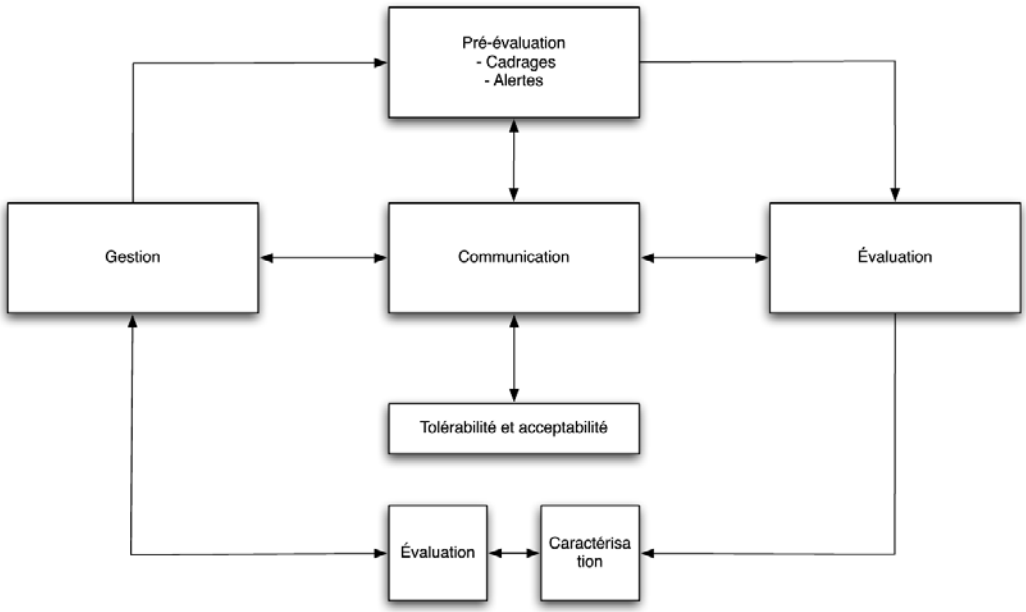
Impacts de ces nouveaux risques sur la gestion publique des risques

– L'agenda du décideur

– L'incertitude

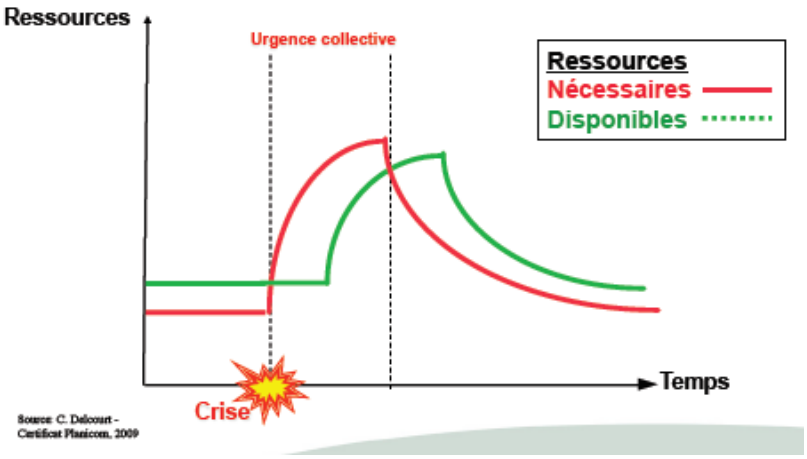
– La responsabilité

► Nécessité de repenser le modèle linéaire d'analyse des risques en y intégrant plus d'ouverture à l'expertise non-scientifique. Nouveau modèle dit « circulaire ».



Les notions de crise et d'urgence

Dans un certain nombre de cas, les pouvoirs publics mettent donc en place des procédures réglant l'action des services d'intervention d'urgence afin de circonscrire, le plus rapidement et le plus efficacement possible, l'événement dommageable.



4.2. LE CYCLE DU RISQUE, LES DIFFÉRENTES PHASES DE LA GESTION DE CRISE ET RETOURS D'EXPÉRIENCE

4.2.1. CONTRIBUTION DE M. MICHAEL JONNIAUX (CHEF DE CORPS DE LA ZONE DE POLICE MONTGOMERY)

Il m'a été demandé de rédiger un texte sur les différentes phases de la gestion de crise en vue de documenter les participants à la commission délibérative du Parlement francophone bruxellois qui traitera de « la gestion de crise ».

Dans le texte ci-dessous, vous retrouverez :

– un rappel de certaines notions importantes pour comprendre la suite du document.

– Les différentes phases de la gestion de crise.

1. Rappel de certaines notions importantes

1.1. Les 3 phases possibles en matière de gestion de crise ([1])

1.1.1. Phase communale

La phase communale concerne l'intervention des services de secours lorsque l'ampleur de la situation d'urgence nécessite une gestion de celle-ci par le bourgmestre, notamment lorsque :

– les conséquences dommageables de la situation d'urgence ou la menace de telles conséquences sont limitées au territoire de la commune;

– la gestion de la situation d'urgence peut être assurée avec les propres moyens et renforts prévus par le plan d'urgence et d'intervention communal.

Cette phase pourrait par exemple être déclenché dans le cadre d'un incendie important pour lequel il faut évacuer et reloger des habitants.

Elle l'avait été sur notre zone de police lors du risque d'effondrement d'un bâtiment en construction sur l'avenue de Tervueren. La circulation avait alors été fermée, des habitants évacués et accueillis à la maison communale, un expert a été sollicité pour savoir que faire du bâtiment …

1.1.2. Phase provinciale

La phase provinciale est déclenchée par le gouverneur ([2]), si possible après concertation avec le(s) bourgmestre(s)concerné(s), notamment :

– sur la base de l'ampleur de la situation d'urgence;

– lorsque les conséquences directes d'une situation d'urgence dépassent le territoire de la commune;

– lorsque les moyens à disposition du bourgmestre sont manifestement insuffisants;

– en raison de la spécificité des mesures à prendre;

– en cas de défaillance du bourgmestre ou de son suppléant.

(1) Voir l'Arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national (*Moniteur belge* du 21 février 2003)

(2) En Région Bruxelles-Capitale, il s'agit de la Haut-Fonctionnaire.

C'est la phase provinciale qui peut par exemple être déclenchée lors d'inondations importantes ou d'un feu de forêt qui touchent plusieurs communes.

1.1.3. Phase fédérale

Sur la base des informations collectées et évaluées au niveau du centre national de crise, le ministre de l'Intérieur ou son délégué peut déclencher la phase fédérale (soit d'initiative, soit sur proposition du gouverneur) si l'un ou plusieurs des critères suivants est/sont notamment réuni(s) :

– deux ou plusieurs provinces ou l'ensemble du territoire national sont concernés;

– les moyens à mettre en œuvre dépassent ceux dont dispose un gouverneur de province dans le cadre de sa mission de coordination;

– menace ou présence de nombreuses victimes (blessés, tués);

– survenance ou menace d'effets majeurs sur l'environnement ou la chaîne alimentaire;

– atteintes ou menaces d'atteintes aux intérêts vitaux de la nation ou aux besoins essentiels de la population;

– nécessité de mise en œuvre et de coordination de différents départements ministériels ou organismes fédéraux;

– nécessité d'une information générale à l'ensemble de la population.

Ce fut notamment le cas lors des attentats terroristes, lors des inondations de cet été qui ont touché plusieurs provinces; ça pourrait être le cas dans le cadre d'un incident/ accident qui touche une centrale nucléaire.

1.2. Rappel des 5 disciplines

1.2.1. Discipline 1 – Les opérations de secours

Missions : Elles consistent notamment à :

– Maîtriser la situation d'urgence et éliminer les risques liés à celle-ci;

– Rechercher, libérer, secourir, sauver et mettre en sécurité les personnes et protéger leurs biens.

Intervenants :

Les zones de secours (nom donné au regroupement des services d'incendie en zones géographiques, à l'instar des zones de police) et les unités opérationnelles de la protection civile.

1.2.2. Discipline 2 – Les secours médicaux sanitaires et psychosociaux

Missions : Elles consistent notamment à :

– Créer la chaîne médicale;

– Apporter les soins médicaux et psychosociaux aux victimes;

– Assurer la gestion des ambulances sur place et transporter les victimes;

– Assurer la prise en charge des impliqués sur le terrain ou par un centre d'accueil;

– Constater le décès, aménager et gérer une morgue provisoire sur le lieu de la situation d'urgence;

– Collecter et analyser les données utiles en ce qui concerne la santé publique, la sécurité de la chaîne alimentaire et l'environnement, ainsi que prendre les mesures nécessaires en vue de protéger la santé de la population;

– Assurer la collecte soigneuse des informations sur les victimes;

– Assurer la fourniture des informations concernant les victimes à leur famille et à leurs proches, conformément aux directives des autorités compétentes et créer un centre d'appel téléphonique pour les victimes, leurs familles et leurs proches.

Intervenants :

Les structures, les fonctions et les services médicaux et psychosociaux agréés par le Service Public Fédéral Santé publique (l'inspecteur fédéral d'hygiène, le « directeur de l'aide médicale », le « manager psychosocial », les équipes médicales, les services d'ambulances, la Croix-Rouge …).

1.2.3. Discipline 3 – La police du lieu de la situation d'urgence

Missions : Elles consistent notamment à :

– Maintenir et rétablir l'ordre public;

– Prendre des mesures liées à la circulation, dégager les voies d'accès et d'évacuation et, le cas échéant, escorter les services d'intervention et les moyens jusqu'au lieu de l'événement;

– Assurer l'évacuation de la population et contrôler les mesures de confinement prises;

– Installer, délimiter physiquement, signaler et surveiller les périmètres et contrôler l'accès aux zones;

– Prendre des mesures pour éviter le vol ou le pillage dans les bâtiments évacués;

– Appuyer l'information de la population menacée;

– Identifier les corps;

– Prêter assistance à l'enquête judiciaire.

Intervenants :

Les services de la police intégrée structurée à deux niveaux (fédérale et locale).

1.2.4. Discipline 4 – L'appui logistique

Missions : Elles consistent notamment à :

– Assurer un renfort en personnel et en matériel et fournir du matériel spécifique de sauvetage et de secours;

– Organiser le ravitaillement en vivres et en eau potable pour les services d'intervention et les victimes;

– Effectuer divers travaux, notamment de génie civil;

– Fournir des transports complémentaires;

– Fournir l'appui logistique pour l'organisation d'un centre d'accueil communal.

Intervenants :

Principalement la Protection civile. Néanmoins, vu la diversité des missions de la discipline 4, de nombreux autres services peuvent être amenés à intervenir, tels que les services publics d'incendie, des services communaux (service des travaux, …) et des services publics (sociétés de transport telles que la STIB) ou privés spécialisés (par exemple un expert en stabilité des bâtiments, secteur hôtelier …). Enfin, lorsque les moyens civils s'avèrent insuffisants, il peut être fait appel aux forces armées.

1.2.5. Discipline 5 – L'information de la population

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une discipline opérationnelle, l'information de la population n'en est pas moins une discipline à part entière et la seule qui relève de l'autorité administrative chargée de la gestion de la situation d'urgence (bourgmestre, gouverneur, ministre …).

Missions :

La discipline 5 comprend la communication d'informations et/ou de directives à la population ainsi qu'aux médias. En effet, premier acteur de la sécurité, c'est en agissant au mieux dans les premiers instants d'une situation d'urgence que le citoyen pourra contribuer à éviter ou diminuer grandement les conséquences néfastes d'une crise, à sauver de nombreuses vies. Dans cette optique, l'information sur la situation d'urgence et son évolution devient une source vitale pour le citoyen.

1.3. Structures de coordination principales qui sont mises en place lors du déclenchement d'une crise

1.3.1. Le(s) Comité(s) de coordination communal, provincial et/ou fédéral

1.3.2. Le poste de coordination opérationnel (le PC Ops).

2. Les différentes étapes de la gestion de crise

2.1. Introduction

– Lorsque vous vous documentez sur la gestion de crise, vous constaterez qu'il n'y a pas UN schéma globalement accepté sur les différentes étapes de la gestion de crise. Même au niveau du nombre d'étapes, il n'y a pas de consensus (certains schémas en comptent 4, d'autres 7).

– Ce nombre d'étapes variera également en fonction de la crise que vous aurez à gérer et du type d'organisation en charge de celle-ci (entreprise privée dans le cadre d'un plan d'entreprise – Business continuity plan – ou organisme public dans le cadre d'un plan d'urgence et d'intervention).

– Afin d'être le plus complet dans notre analyse et d'ouvrir les débats le plus largement possible, nous avons opté pour un plan en 8 étapes qui s'inspire fortement de celui développé par la société privée F24 ([3]).

2.2. Schéma en 8 étapes

2.2.1. Analyser et prévenir

– Soit au niveau de l'autorité publique ou d'un organisme privé, une évaluation permanente des risques est réalisée en vue d'éviter les risques ou d'en diminuer les conséquences.

– Cela peut se faire à tout niveau, du niveau le plus « bas » dans la chaîne, celui de chaque citoyen, au niveau le plus élevé, comme les institutions internationales.

(3) Fournisseur mondial de solutions SaaS (Software-as-a-Service) leader en Europe dans le secteur des alertes et de la gestion de crise, ainsi que pour la messagerie en entreprise.

– Quelques exemples concrets : analyse de risques dans le cadre :

- des entreprises Seveso (entreprise qui a une activité liée à la manipulation, la fabrication, l'emploi ou le stockage de substances dangereuses. Exemple : raffineries, site chimiques, dépôts d'explosifs …);

- d'éventuels attentats terroristes;

- des risques d'inondations ou intempéries au sens large (chute de neige importante, tempête …);

- des risques d'accidents graves de la circulation.

– Rôle que le citoyen peut jouer dans ce cadre :

- Fonction signal, vers l'autorité, des risques qu'il a identifiés. Exemple : reportage récent de la RTBF sur les risques que représente une entreprise de démolition dans la région de Charleroi (produits toxiques, dégâts aux bâtiments …). Ce reportage a été à la base de différentes réactions des autorités.

2.2.2. Assurer une veille des risques

– Il s'agit, dans cette étape, de garder un œil sur les risques les plus importants et de mettre en place des procédures d'alerte, même pour les incidents mineurs.

– Il sera important pour l'autorité d'impliquer toutes les parties prenantes ([4]) (dont le citoyen) dans la procédure d'alerte, de bien communiquer au préalable quant à la réaction attendue lorsqu'un incident se déroule (qui appeler, que faire, …), etc.

– Implication du citoyen dans cette étape :

- Il peut prévenir lorsqu'un incident est détecté;

- Il est important d'éduquer le citoyen dès son plus jeune âge, par exemple en lui communiquant les numéros d'appel d'urgence lors de sessions d'info dans les écoles;

- Différents outils qui permettent au citoyen de prévenir rapidement/ facilement les autorités ont été développés dans ce cadre (exemple : application 112).

2.2.3. Planifier

– L'autorité, à chaque niveau, ou l'entreprise va préparer des plans pour les risques identifiés dans l'étape 1 en indiquant le rôle de chaque partie prenante en cas de situation de crise, que ce soit pour des scénarios généraux ou spécifiques.

– Quelques exemples de plans :

- Plan global d'urgence et d'intervention (PGUI) aux différents niveaux. Il en existe par exemple un au niveau de la Région Bruxelles-capitale. Il prévoit comment doivent réagir les différents services en situation de crise ou de catastrophe.

- Plan particulier d'urgence et d'intervention (PPUI), par exemple pour le réseau métro bruxellois, les institutions européennes, l'OTAN, les entreprises Seveso, les prisons, …

- Plan interne d'urgence (PIU) au niveau de chaque entreprise. C'est ou ça devrait être le cas pour des grands shoppings commerciaux, des universités, des cliniques, des salles de concert, des stades de foot, …

(4) Lorsque nous utilisons la notion de « parties prenantes », nous le faisons dans son interprétation la plus large. Nous incluons donc dans cette notion, les services impliqués dans les 5 disciplines reprises ci-dessus, les entreprises et associations privées, les médias, le citoyen lambda, …

C'est notamment dans ce type de plan qu'on va identifier les procédures d'évacuation ou les points de rassemblement en cas d'évacuation, qu'on constitue des équipes de première intervention, …

– Rôle que le citoyen peut jouer dans ce cadre :

- Les citoyens peuvent surtout être amenés à intervenir dans le cadre des disciplines 4 et 5 et accessoirement dans le cadre de la discipline 3 (voir ci-dessus).

- Il peut être intéressant, comme cela existe à l'étranger (personnellement, je n'ai pas connaissance de beaucoup d'initiatives de ce type en Belgique où cette culture n'existe pas encore vraiment), de constituer des réserves citoyennes qui sont appelées à renforcer les services publics lorsqu'une crise se présente. Ceci peut se traduire dans des actions très concrètes et « opérationnelles » mais également dans des actions plus virtuelles.

- Il faut distinguer les réseaux de volontaires constitués par ou en accord avec les structures officielles, des réseaux qui se constituent sans l'accord ou sans aucun appui de celles-ci.

- Quelques exemples :

  • La Croix-Rouge et ses milliers de volontaires qui sont appelés à intervenir en appui des autorités.

  • Les pompiers volontaires (il n'y en a pas à Bruxelles) qui jouent un rôle très important en appui des pompiers professionnels dans le cadre de la gestion de crise.

  • Renfort de citoyens pour occuper des centres mis en place, par exemple centre d'appel, centre d'accueil des impliqués, …

  • Appui des citoyens pour alimenter ou gérer des réseaux de communication.

  • Le travail de planification qui peut se mettre en place avec l'appui de différentes fédérations (secteur hôtelier, secteur du transport – la STIB à Bruxelles, par exemple, ou la SNCB, …).

2.2.4. (In)Former et s'entraîner

– Durant cette étape, les autorités et services en charge de la préparation de la gestion de crise auront pour mission de former les différents services impliqués dans cette gestion. Dans cette étape, il sera important de ne pas oublier la population et les autres partenaires possibles.

– La 1ère chose à faire, c'est d'informer les différents intervenants, citoyens compris. En ce qui concerne ces derniers, cela se fera au travers des médias, des réseaux sociaux, des journaux communaux, de toutes boites, de sessions d'information, …

– Dans certains cas, il faudra envisager d'impliquer le citoyen dans la phase de formation et d'entraînement. Quelques exemples :

- Test mensuel des sirènes dans le cadre des entreprises Seveso;

- Distribution d'iode dans les pharmacies ou organisation d'exercices dans le cadre d'un éventuel incident nucléaire;

- Exercice d'évacuation d'un stade de football en impliquant les supporters;

- Exercice d'évacuation de sociétés, écoles (notamment dans le cadre de la préparation d'une attaque violente avec armes dans une école), hôpitaux, …;

- Cours de premiers soins dispensés par la Croix-Rouge;

- Initiatives prises par le service d'incendie de Bruxelles (SIAMU) après les attentats de Bruxelles en vue de sensibiliser et former la population aux premiers soins.

Un incident se produit

2.2.5. Alerter

– Quand un incident se présente, il faudra prévoir des processus pour informer toutes les parties prenantes concernées, dont la population, de façon fiable, efficace et en temps voulu.

– Ceci pourra se faire par différents canaux :

- Véhicule ou équipe de police qui passe dans les rues concernées en demandant de prendre certaines mesures (évacuer, fermer les fenêtres, …). C'est une des plus sûres et efficaces.

- Les médias classiques.

- Les réseaux sociaux.

- Les applications : Be-Alert (application alimentée par les autorités), Waze (qui permet de signaler un incident sur la route : accident, obstacle sur la chaussée, verglas, …). Exemple intéressant de Facebook qui permet à ses membres de signaler à leurs « amis » qu'ils sont en sécurité lorsqu'une crise surgit (a été utilisé lors des attentats, lors des récentes inondations, …).

– L'alerte pourra être donnée à différents niveaux : celui des structures officielles, d'une entreprise ou organisation privée mais également du citoyen qui alerte les autres citoyens (exemple : Waze).

On peut aussi se reposer sur des structures existantes et créées dans d'autres cadres telles que les PLP-partenariats locaux de prévention (réseaux de citoyens constitués dans le cadre de la prévention des vols dans leur quartier).

– Le citoyen peut parfois avoir un impact négatif sur cette phase d'alerte. Ceci peut notamment se produire au travers des « Faux appels bien intentionnés » (FABI). Exemple : lors de la tuerie de la place Saint-Lambert en 2011, les citoyens ont communiqué involontairement des informations fausses et contradictoires sur les réseaux sociaux, induisant la police en erreur quant au nombre d'auteurs (finalement un seul) et leur position.

– Il est important que tout organisme ou personne qui pourrait jouer un rôle dans cette phase d'alerte la prépare préalablement en élaborant une réelle stratégie et méthode de communication (objectif de la communication, quel message diffuser, à qui, quand, par quel canal, …).

2.2.6. Agir

– Une fois que l'incident a eu lieu, il faudra le maîtriser en ayant recours aux plans qui ont été élaborés au préalable. Il faudra veiller à impliquer chaque partenaire (notamment les 5 disciplines reprises ci-dessus mais aussi les citoyens), organiser leur réaction et communiquer avec ceux-ci.

– Rôle que le citoyen peut jouer dans ce cadre :

- Le citoyen sera généralement le tout premier intervenant sur une situation de crise. D'où l'intérêt de l'avoir bien préparé, informé et formé aux bonnes réactions à avoir. Il aura notamment un rôle important au niveau de l'information des services officiels, devra veiller sur sa propre sécurité et, dans la mesure du possible, sur celle des autres.

- L'engagement des citoyens doit idéalement se faire en collaboration avec les structures officielles qui doivent au minimum être au courant des initiatives prises. Il faudrait idéalement que celles-ci soient bien connues des autorités et suivies par ceux-ci. Mais on constate parfois, surtout lors de crises de grande ampleur, que cet engagement citoyen peut se faire en toute autonomie.

- Il est important de penser à la sécurité des citoyens engagés et de ne pas les laisser intervenir si les circonstances ne le permettent pas et si leur sécurité ne peut être garantie (zone contaminée, risque pour leur intégrité physique …). Il faut par ailleurs éviter que ceci ne se transforme en « milice privée ». On a ainsi pu constater lors des récentes inondations en région liégeoise que des groupes de citoyens (voire certaines bandes de motards) s'étaient organisés en vue de surveiller les quartiers pour éviter les pillages.

- Les autorités attendent du citoyen qu'il applique strictement les règles prévues en cas d'évacuation ou qu'il signale des situations spécifiques à prendre en compte. Exemple : lors d'une évacuation, signaler à l'autorité que son voisin n'est pas en mesure de se déplacer sans aide, …

- Les citoyens peuvent être considérés comme des « éclaireurs » qui sont présents sur le terrain et qui font remonter les informations les plus importantes vers les autorités.

- Quelques exemples récents :

  • Appel aux citoyens dans le cadre de la gestion des centres de vaccination Covid, citoyens avec des compétences générales pour l'accueil et les démarches administratives mais aussi des citoyens avec des compétences spécialisées (infirmières, médecins, …).

  • Appel et engagement de sociétés/personnes privées afin de mettre des canots de sauvetage à disposition dans le cadre des récentes inondations.

  • Occupation et gestion des centres d'accueil pour personnes impliquées et implication dans la préparation en amont (préparer des repas, récolter des biens, …).

  • Accueil des impliqués chez soi.

2.2.7. Assurer la reprise des activités

– C'est le retour à une situation normale.

– Cette phase peut être de très courte durée (par exemple, un incendie) mais peut aussi durer un temps certain (par exemple, des inondations).

– C'est en principe le rôle principal des structures officielles de veiller à ce retour à la normale. Mais en fonction de l'ampleur de la crise (dans le temps ou en terme de conséquences), celles-ci ne seront malheureusement pas toujours en mesure de gérer cette reprise seules.

– Rôle que le citoyen peut jouer dans ce cadre :

- Ici aussi, l'engagement des citoyens doit idéalement se faire en collaboration avec les structures officielles qui doivent au minimum être au courant des initiatives prises. Mais on constate parfois, surtout lors de crises de grande ampleur, que cet engagement citoyen peut se faire en toute autonomie. Ce devrait être en principe plus facile que dans la phase d'action/phase réflexe.

- Il est important de penser à la sécurité des citoyens engagés et de ne pas les laisser intervenir si les circonstances ne le permettent pas et si leur sécurité ne peut être garantie (zone contaminée, …).

- Quelques exemples :

  • Bénévoles (citoyens, agriculteurs, entreprises, …) qui sont impliqués dans la phase de nettoyage et d'évacuation des bâtiments touchés par les inondations et tempêtes. Dans ce cas et en raison de l'ampleur de la crise, on a pu constater que ceux-ci étaient un peu livrés à eux-mêmes.

- Il sera important de prévoir l'accompagnement nécessaire sur le plan psychologique, pour les citoyens engagés, comme ça l'est en principe pour les intervenants des différentes disciplines.

2.2.8. Tirer les leçons

– Il faudra *in fine*, lorsque la gestion de crise *sensu stricto* sera terminée, se pencher sur l'évaluation de celle-ci : Comment celle-ci s'est-elle déroulée, quels sont les enseignements que nous pouvons en tirer (positifs et négatifs), faut-il adapter nos plans, faut-il modifier notre communication/formation/entraînement en conséquence ?

– Cette étape est, malheureusement, trop souvent négligée ou ne reçoit pas une attention suffisante.

– Il sera important de ne pas oublier les citoyens dans cette phase de débriefing (ce qui ne se fait que trop rarement). Ils peuvent avoir des constats intéressants à partager, ayant été au cœur de l'action. Par ailleurs, celui-ci peut aussi jouer un rôle dans la phase de « reconstruction mentale et psychologique ».

  Il ne sera généralement pas possible d'associer dans ce débriefing tous les citoyens impliqués dans la gestion de la crise et il faudra donc trouver la meilleure manière de le faire (transmission de remarques écrites, …).

– Il sera aussi important de communiquer sur les résultats de ce débriefing vers la population, sur l'impact que ceci aura sur les différentes phases de la gestion d'une éventuelle future crise et sur les attentes des autorités vis-à-vis de cette population.

Michaël JONNIAUX (5)
1er commissaire divisionnaire
Chef de corps/ Zone de police Montgomery

(5) Rédigé avec la collaboration du commissaire Cedric Stroobants, directeur du département appui opérationnel au sein de la zone Montgomery et détenteur du brevet « Directeur du poste de commandement opérationnel ».

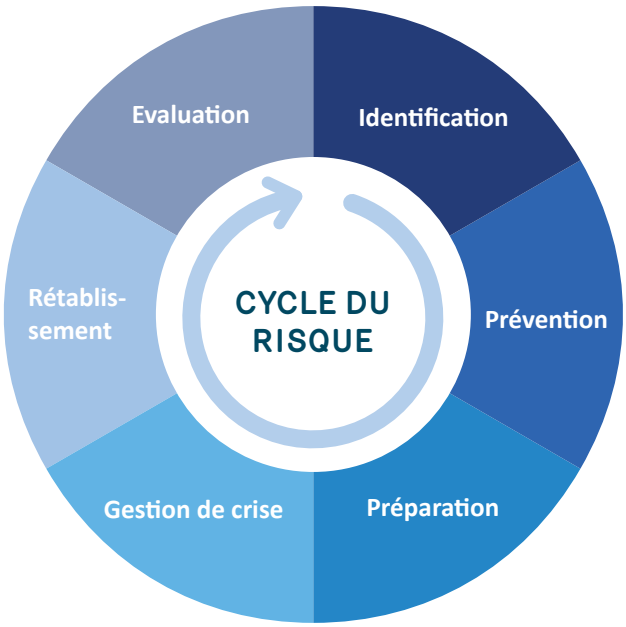
4.2.2. CONTRIBUTION DE MME SOPHIE LAVAUX (DIRECTRICE GÉNÉRALE DE BRUXELLES PRÉVENTION SÉCURITÉ)

bps-bpv
.brussels
Bruxelles Prévention & Sécurité
Brussel Preventie & Veiligheid

Cycle de la gestion de crise

1. Cycle de la gestion de crise
2. Les plans d'urgence
3. L'organisation de la gestion de crise
4. Les acteurs de la planification d'urgence et de la gestion de crise
5. La spécificité de la Région de Bruxelles-Capitale (RBC)
6. Le rôle du citoyen

1. Cycle de la gestion de crise



bps-bpv
.brussels
Bruxelles Prévention & Sécurité
Brussel Preventie & Veiligheid

2. Les différents plans d'urgence

Plan d'urgence national
pour tout le pays

Plan général d'urgence et d'intervention
pour une province /RBC

Plan particulier d'urgence et d'intervention
pour un risque spécifique

Plan monodisciplinaire
pour chaque discipline

Plan d'urgence interne
pour les entreprises

3. L'organisation de la gestion de crise

Bourgmestres — Phase communale — **LIMITE A UNE COMMUNE**

Exemples:

- Accident de voiture
- Incendie

Gouverneur
Haut fonctionnaire — Phase provinciale — **LIMITE A UNE PROVINCE**

Exemples

- Inondations
- Accident dans une entreprise chimique

Ministre de l'intérieur — Phase fédérale — **CONSEQUENCE DANS TOUT LE PAYS**

Exemples

- Accident nucléaire
- Inondations
- COVID-19

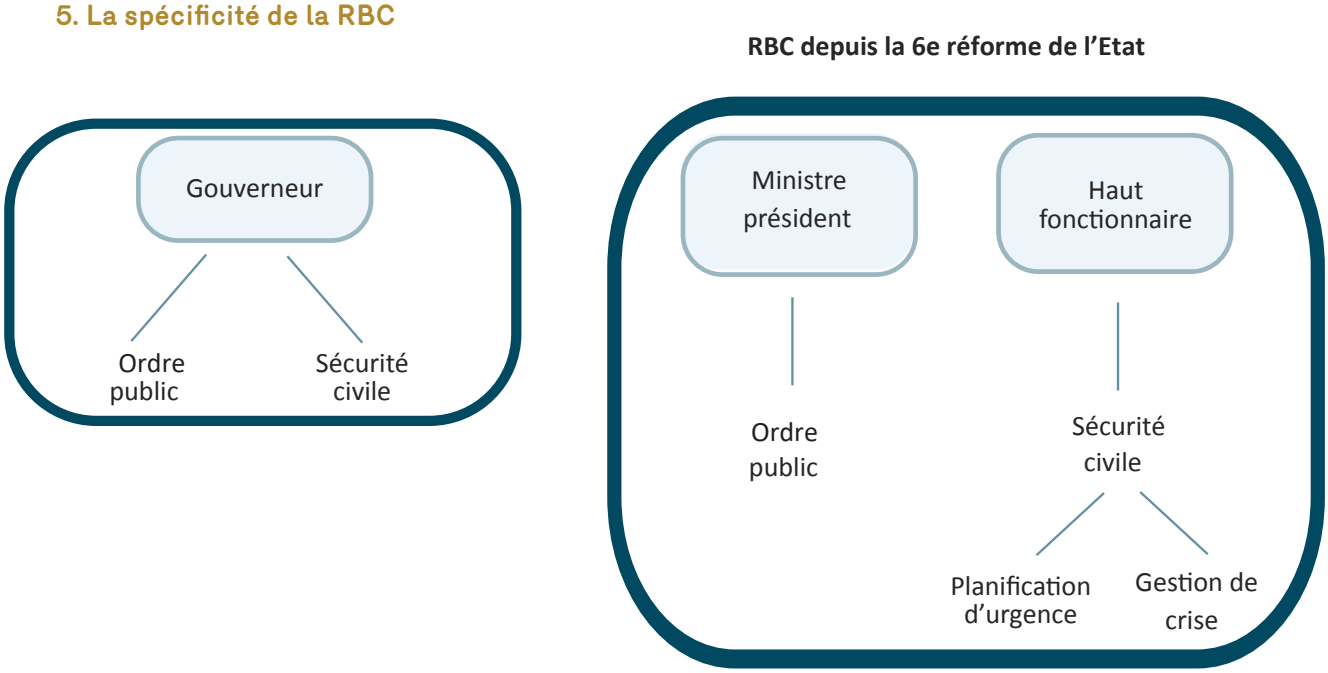
bps-bpv
.brussels
Bruxelles Prévention & Sécurité
Brussel Preventie & Veiligheid

4. Les acteurs de la planification d'urgence et de la gestion de crise

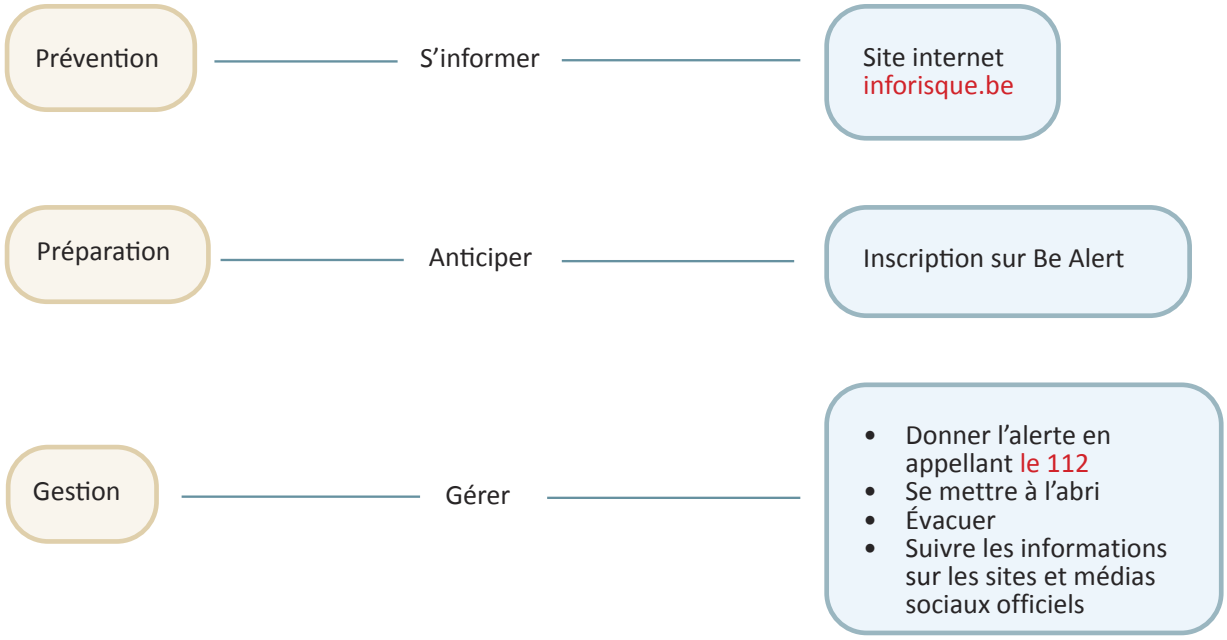
D1	Service de secours	SIAMU
D2	Aide médicale urgente	Inspecteur d'hygiène fédéral
D3	Service de police	Les 6 zones de police
D4	Appui logistique	Défense Protection civile
D5	Information à la population	Responsable de la communication

bps-bpv
.brussels
Bruxelles Prévention & Sécurité
Brussel Preventie & Veiligheid

5. La spécificité de la RBC



6. Le rôle du citoyen



4.3. LA PARTICIPATION CITOYENNE EN TEMPS DE CRISE

4.3.1. CONTRIBUTION DE MME ANNE-EMMANUELLE BOURGAUX (PROFESSEURE À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES)

Commission délibérative du Parlement francophone bruxellois : la place du citoyen/de la citoyenne en temps de crise

Si nous voulons réfléchir à la place du citoyen/de la citoyenne en temps de crise, il est nécessaire d'agir en deux temps. Nous devons faire un bilan de la situation actuelle (I) avant d'envisager des pistes d'amélioration (II).

I. La place du citoyen/de la citoyenne en temps de crise : les constats

Pour percevoir au plus près la place du citoyen/de la citoyenne en temps de crise, il est utile de sortir ce temps de crise de son exceptionnalité et de ne pas l'isoler du fonctionnement de l'État en « temps normal » (1.1). Cela permet d'appréhender la place du citoyen en temps de crise non seulement dans sa singularité mais aussi dans sa continuité (1.2).

1.1. La place du citoyen/de la citoyenne en temps «normal»

En Belgique, la place des citoyens dans la cité est essentiellement électorale. C'est par le droit de vote que s'exprime la citoyenneté. Le droit de vote a été conquis de haute lutte en 1919-1921 pour les hommes, en 1948 pour les femmes. Au niveau local, la citoyenneté s'est ouverte aux étrangers européens et non européens suite au Traité de Maastricht ([6]). Concrètement, cela signifie que la citoyenneté s'exprime essentiellement dans l'acte d'élire ses représentants et représentantes. Cette citoyenneté électorale positive est prolongée par une citoyenneté défensive : via les libertés politiques telles que la liberté d'expression, le droit de s'assembler, le droit de s'associer, les citoyens peuvent surveiller et critiquer leurs gouvernants ([7]). Dans une démocratie représentative bien comprise, la citoyenneté ne se contente pas d'une position passive et inerte.

En temps « normal », la place des citoyens dans le fonctionnement de l'État belge est donc dépendante de trois facteurs. D'abord, quelle place laisse-t-on aux citoyens entre deux scrutins ? De manière récente, des réformes visent à élargir la participation citoyenne et à concéder plus de place aux citoyens entre deux scrutins. La commission délibérative dans laquelle s'inscrit cette note en est une belle illustration. On peut également mentionner l'introduction de la consultation populaire régionale en 2014 ([8]). Des travaux visant à revaloriser la citoyenneté sont régulièrement menés dans différents cénacles, comme par exemple au sein du Sénat en 2020 sur la modernisation de notre démocratie ([9]). Ces avancées sont cependant circonscrites – elles concernent tel ou tel dossier - et localisées – elles concernent, telle ou telle entité. A défaut d'un changement substantiel de la Constitution et des lois institutionnelles, la citoyenneté reste, en Belgique, essentiellement électorale.

Ensuite, parce qu'elle s'exprime par le vote et la désignation des parlementaires, la citoyenneté en Belgique dépendra de la place qui est ménagée à ceux-ci dans le fonctionnement de l'État. Concrètement, cette citoyenneté électorale perd en consistance quand les parlementaires sont mis de côté, et ce pour deux raisons. D'abord parce que ce sont les parlementaires (et non les ministres) qui sont élus par les électeurs.

En chemin, se perd donc la représentation de l'opposition. Ensuite, parce que les travaux des parlements (et non des exécutifs) sont publics ([10]). Quand ce sont les exécutifs qui prennent la main, les citoyens exercent plus difficilement leur citoyenneté défensive face à des décisions qui sont prises au sein d'instances opaques avec lesquelles les citoyens n'entretiennent que des liens très indirects. En Belgique comme ailleurs, « en temps normal », la tendance est à l'exécutivisation. Dans leurs trois missions principales (fonction législative, contrôle de l'exécutif et enquête parlementaire), les parlements belges tendent à perdre du terrain face à des exécutifs plus restreints, plus efficaces et plus médiatiques quoique moins représentatifs et moins transparents.

(6) Article 8 de la Constitution. Sur le site du Sénat belge, vous trouverez un exemplaire de la Constitution en ligne.
(7) Articles 19, 26 et 27 de la Constitution.
(8) Nouvel article 39*bis* de la Constitution.
(9) Voyez les références citées à la fin de cette note.
(10) Article 47 de la Constitution, reproduit dans les différentes lois institutionnelles.

Enfin, l'effectivité de la citoyenneté en Belgique est très dépendante de la complexité institutionnelle belge. Concrètement en effet, la citoyenneté tend à se diluer et à s'épuiser dans le labyrinthe institutionnel belge. Comment désigner ses représentants de manière éclairée ? Comment surveiller leurs décisions ? Cette difficulté se constate en particulier à Bruxelles sur laquelle de nombreux niveaux de pouvoir internes se superposent (19 communes, 1 région, 3 commissions communautaires, 2 communautés, 1 état fédéral).

1.2. La place du citoyen/de la citoyenne en temps de crise

Depuis mars 2020, la gestion de la crise covid-19 est exceptionnelle, notamment en raison de l'impact sur les droits et libertés des mesures qui sont adoptées pour lutter contre le covid-19. Sous l'angle de la place laissée aux citoyens au sein de la gestion de la crise, elle s'inscrit cependant dans la continuité des constats tirés « en temps normal » : la gestion de crise tend à accentuer de manière paroxystique les trois traits caractéristiques qui ont été épinglés ci-avant.

D'abord, à l'exception notable de la commission délibérative dans le cadre de laquelle s'inscrit cette note, les citoyens et citoyennes n'ont pas été impliqués directement dans la gestion de cette crise. Cette dernière se caractérise par une gestion au jour le jour décidée hors des enceintes classiques de la délibération, au profit d'organes plus ou moins réglementés et à l'aide de normes juridiques disparates (arrêtés, circulaires, instructions, FAQ, …).

Ensuite, la place des parlementaires s'est considérablement dégradée pendant la gestion de cette crise, ce qui s'est manifesté de deux manières. Dans toutes les entités du pays à l'exception de la Flandre, des pouvoirs spéciaux ont été votés par les parlementaires du pays afin d'habiliter les ministres à adopter la loi, le décret ou l'ordonnance à leur place. Il s'agit donc d'une délégation très large des pouvoirs des parlementaires au profit des ministres. De plus, les nombreuses mesures qui ont restreint les droits et libertés de la population ont imposées via les pouvoirs de police du/de la Ministre de l'Intérieur et, pour Bruxelles, du Ministre-Président de la Région bruxelloise. Ces mesures n'ont donc pas fait l'objet de délibérations parlementaires et de normes législatives malgré le principe de légalité selon lequel les mesures attentatoires aux droits et libertés doivent être fixées par la loi, le décret ou l'ordonnance ([11]). Face aux critiques émises à l'encontre de cette procédure, une loi pandémie a été votée cet été mais elle n'est pas encore entrée en vigueur ([12]).

Enfin, pour faire face à la complexité institutionnelle belge, les gouvernants ont utilisé un organe peu connu « en temps normal » : le comité de concertation ([13]). L'utilisation de cet organe n'est pas sans conséquence sur la qualité démocratique et citoyenne de la gestion de crise : il n'est composé que de représentants des exécutifs, ses travaux ne sont pas publics, ses décisions ne font pas l'objet d'une formalisation juridique en tant que telle. Les « avis » du comité de concertation sont suivis de conférences de presse puis d'une traduction juridique variable dans le temps et l'espace (arrêté ministériel fédéral, arrêté du Ministre-Président à Bruxelles, accord de coopération, circulaires, …), ce qui rend la lisibilité et la visibilité du droit covid-19 particulièrement brouillées.

Concrètement donc, la complexité institutionnelle belge se résout pour les gouvernants grâce au comité de concertation. Mais elle reste intacte pour les gouvernés qui, en pratique, peuvent prendre connaissance des décisions des gouvernants de manière générale via la presse mais qui, pour le surplus, peinent à identifier les normes qui régulent leurs comportements, à connaître précisément ce qui est attendu d'eux et à comprendre les motivations de ces décisions.

La gestion de la crise covid-19 n'accentue pas seulement les traits qui caractérisent la citoyenneté « en temps normal ». Depuis le début de la crise, le recours à des « experts » est une caractéristique de la gestion de celle-ci. Leur nombre, leur profil et les instances ont varié dans le temps ([14]). Mais il y a une constance : la désignation, le fonctionnement, les délibérations de ces groupes d'experts font l'objet d'une grande opacité. L'expertise ébranle donc la citoyenneté sous deux angles. D'abord, la désignation des experts échappe aux citoyens, et même aux parlementaires. Ensuite, en l'absence d'un cadre juridique clair, le rôle et les résultats de cette expertise leur échappent également. Cette expertise souffre donc à notre avis d'un double problème de légitimité démocratique.

(11) Les droits et libertés consacrés par le titre II de la Constitution réservent aux normes législatives (loi, décret, ordonnance) le soin de limiter ces droits et libertés.
(12) Loi du 14 juillet 2021, *Moniteur belge* du 20 août 2021.
(13) Article 143 de la Constitution.
(14) Sciensano, Celeval, GEES, GEMS… Pour un accès aux avis de ces différents organes dont la composition et les compétences restent indéfinies : https://www.info-coronavirus.be/en/celeval/

II. La place du citoyen/de la citoyenne en temps de crise : les pistes

La faible place des citoyens et citoyennes dans la gestion de crise ne découle pas seulement de l'exceptionnalité du temps de crise. En «temps normal» aussi, une citoyenneté effective peine à s'épanouir en Belgique. Revaloriser la place des citoyens en temps de crise nécessite donc de ne pas se détourner de cette place « en temps normal » (2.1) tout en envisageant des pistes spécifiques adaptées au temps de crise (2.2).

2.1. Les pistes en « temps normal »

Comme la présente commission délibérative l'illustre, des progrès s'accomplissent actuellement pour impliquer davantage les citoyens dans la gestion de la cité. Pour que ces progrès deviennent structurels, il est cependant nécessaire de réviser fondamentalement la Constitution et les lois institutionnelles en s'ouvrant aux mécanismes de démocratie participative. C'est la raison pour laquelle nous plaidons pour que la citoyenneté et la démocratie soient au cœur de la prochaine réforme de l'État.

De même, il est crucial de clarifier la compétence des entités fédérées en matière de citoyenneté et de démocratie. Jusqu'à présent, la répartition des compétences en ce domaine est peu claire et peu généreuse. Ces incertitudes juridiques ne sont pas de nature à encourager et valoriser les initiatives en faveur de la participation citoyenne.

Dans le même temps, dans chaque ordre représentatif, le rôle des parlementaires gagnerait à être revalorisé afin de redonner un sens à la citoyenneté électorale et à l'acte du vote. Comment réenchanter la citoyenneté électorale si son aboutissement – la représentation parlementaire – est à bout de souffle ? À notre avis, cet objectif ne pourrait être atteint que par une réflexion approfondie sur le rôle et le statut des partis politiques en Belgique qui sont à la fois centraux dans le fonctionnement de l'État mais périphériques dans le droit positif.

Enfin, la complexité institutionnelle belge gagnerait à être prise au sérieux pour ce qu'elle est, à savoir un obstacle majeur à une citoyenneté effective et universelle. De manière structurelle, cette complexité devrait être prise en compte lors des futures réformes de l'État afin d'éviter d'aboutir à un modèle qui incarne un compromis acceptable pour les partis politiques qui négocient l'accord institutionnel mais qui, en pratique, est une solution impraticable pour les citoyens, les secteurs et les acteurs de terrain.

De manière pratique, l'idée d'un guichet d'orientation mériterait d'être relancée, en particulier à Bruxelles. Ce guichet d'orientation permettrait de transférer le poids de la complexité institutionnelle des épaules des citoyens vers les pouvoirs publics. Actuellement, ce sont en effet les citoyens qui endossent le coût de la complexité institutionnelle belge, quoiqu'ils ne l'aient que (très) indirectement décidée.

2.2. Les pistes en temps de crise

Comme nous l'avons vu en 1.2., les trois facteurs qui conditionnent la citoyenneté tendent, en période de crise, à se détériorer encore. C'est donc sur chacun d'entre eux qu'il convient de travailler si l'on veut renforcer la place des citoyens en période de crise.

En période de crise, le rôle des parlementaires diminue (encore plus). Pourtant, dans une gestion de crise démocratique, les parlementaires devraient être au centre des arbitrages et baliser étroitement l'action des exécutifs pour assurer la légitimité démocratique de cette gestion. Par définition, les arbitrages en temps de crise sont très délicats, comme l'illustre la crise actuelle. Ces arbitrages doivent donc être revêtus de toute la légitimité démocratique possible. La place centrale des parlementaires dans la gestion de crise renforcerait la légitimité démocratique de cette gestion mais aussi la transparence de cette gestion : quelles mesures sont adoptées ? Pour quels motifs ? Sur la base de quelles données ? Or, plus une gestion de crise sera transparente, plus elle pourra être comprise, acceptée et bien appliquée par les citoyens. Une gestion de crise menée dans des enceintes exécutives et opaques est forcément confidentielle. Partant, elle est peu connue, peu respectée, peu efficace. Elle sera donc condamnée à la coercition et à la répression, ce qui creuse un fossé avec les citoyens à l'heure où il importe au contraire de nouer des ponts. Pour beaucoup, une gestion de crise parlementaire, pluraliste et transparente, serait inefficace. Mais n'est-ce pas l'inverse ? L'approche répressive de la gestion de la crise renvoie les institutions et les citoyens dos à dos, alors qu'ils pourraient la surmonter au coude à coude.

Dans le même ordre d'idées, pour éviter que la complexité institutionnelle belge aboutisse à la mise hors-jeu des parlementaires, deux pistes pourraient être suivies. Le comité de concertation ne devrait pas seulement accueillir des ministres et devrait s'ouvrir aux présidences des parlements. De plus, le Sénat est, depuis la Sixième Réforme de l'État, composé de parlementaires des entités fédérées (et non plus de sénateurs élus directement) ([15]) afin de jouer le rôle d'interface entre les différentes composantes du pays. Il est donc paradoxal de se priver de cet organe en période de crise.

De même, pour éviter que les difficultés de la complexité institutionnelle se rajoutent à celles de la crise, le guichet d'orientation envisagé en 2.1 serait, en temps de crise, capital pour orienter les citoyens, non seulement pour comprendre les mesures qui s'imposent à eux mais pour accéder aux aides et aux services qui peuvent les aider. En période de crise, le rôle protecteur de l'État se renforce. Mais pour ce faire, il faut que l'action de l'État soit accessible et compréhensible pour les citoyens.

Par ailleurs, en ce qui concerne la participation directe des citoyens, elle gagnerait à être accrue en gestion de crise, et non l'inverse. Une gestion de crise efficace passe par l'adhésion des citoyens aux mesures. Pour encourager cette adhésion, la qualité démocratique de la procédure d'adoption de ces mesures est centrale. On peut imaginer par exemple un panel de citoyens de crise qui permettrait de monitorer les options discutées par les parlementaires. On peut imaginer aussi des mécanismes de consultation directe des citoyens, même en période de crise. Des questions fondamentales telles que la vaccination (obligatoire ou non), l'instauration du pass sanitaire ou encore l'utilisation des données à caractère personnel dans la gestion de la pandémie, gagneraient, à notre avis, à être tranchées par les citoyens eux-mêmes vu la complexité des arbitrages qu'elles soulèvent et leur impact en termes de droits et libertés.

Enfin, en ce qui concerne les experts, leur désignation et leur rôle devraient faire l'objet de garanties démocratiques. À nouveau, seuls les parlements sont de nature à offrir de telles garanties, notamment en termes de transparence. C'est donc par les parlements que ces experts devraient être désignés si nécessaire, afin d'éclairer l'arbitrage parlementaire de manière publique et pluraliste.

Dernier point abordé par cette note. Comment concrétiser ces différentes pistes ? Deux options nous semblent envisageables.

On peut d'abord parier sur le fait que, si la participation citoyenne était revalorisée « en temps normal » de la manière décrite en 2.1., les pistes décrites en 2.2. s'imposeraient de manière naturelle et logique en temps de crise. Des parlements revalorisés grâce une participation citoyenne accrue pourraient faire, à l'avenir, barrage aux tendances sur-exécutives que l'on peut observer actuellement dans la gestion de crise (mise de côté des parlements, opacité des procédures et des normes, recours à l'expertise sans cadre juridique).

Une autre piste est de prévoir un cadre juridique spécifique à la gestion de crise afin de prévoir expressément les pistes décrites en 2.2. L'exemple récent de la loi pandémie du 14 juillet 2021 ([16]) invite cependant à la prudence. Loin de créer un cadre juridique dans lequel la place des parlementaires est revalorisée, cette loi avalise leur satellisation – et donc celle aussi de leurs électeurs. Cette loi ne limite pas les pouvoirs de l'Exécutif. Elle bétonne la gestion sur-exécutive et répressive de la crise telle qu'elle est menée depuis mars 2020 et, surtout, depuis octobre 2020.

On peut dès lors se demander si, à une réglementation exceptionnelle qui légitime l'usage de moyens exceptionnels, il ne faut pas préférer un retour à la norme. Même si des années de gestion sur-exécutive de l'État nous l'ont fait oublier, notre Constitution et nos lois institutionnelles réservent déjà aux parlementaires – et donc indirectement aux électeurs - une place centrale. Plutôt que d'avaliser un cadre de gestion de crise exceptionnel qui risquerait d'entériner leur satellisation, les parlements gagnent à réinvestir leur place centrale. Pour ce faire, renouer le lien entre élus et électeurs, multiplier les espaces de rencontre et de dialogue entre eux, approfondir la démocratisation de notre régime : tout cela sera de nature à renforcer la démocratie parlementaire et non à l'affaiblir. En renforçant leur assise citoyenne et en revigorant leur légitimité démocratique, les parlements belges pourraient (re)devenir incontournables, même et surtout en temps de crise.

Anne-Emmanuelle Bourgaux
Constitutionnaliste
(UMons-ULB)
17/09/2021

(15) Article 67 de la Constitution.
(16) *Op.cit.*

► Envie d'en savoir + ?

Sur l'histoire constitutionnelle de la démocratie belge :

– « Un État sur-représentatif », *Politiques – Revue des débats*, 2014, n°84, pp. 28 à 31, disponible en ligne in https ://www.revuepolitique.be/

– « La Belgique est-elle démocratique ? – Aux limites du suffrage universel », *Politiques – Revue des débats*, 2014, n° 83, pp. 76 à 81 disponible en ligne https ://www.revuepolitique.be/

Sur le très méconnu comité de concertation (avant la crise covid-19 !)

– « La Belgique, État failli ou fédération … para-fédérale ? Le comité de concertation comme illustration des jeux du droit » *in Fédéralisme et Régionalisme*, n° spécial « Le fédéralisme coopératif comme terrain de jeu du droit », 2018, vol.18, disponible en ligne sur https ://popups.uliege.be/

Sur les pistes d'avenir pour revaloriser la démocratie belge

– « Pour une réforme de l'État citoyenne », *C.D.P.K.* , 2019, n°11, pp. 437 à 448.

– « Fédéralisme et démocratie : quelles affinités électives ? » *in Coll., 50 ans de fédéralisation de l'État belge*, Éditions Academia, 2020, pp. 219 à 237.

– Audition sur la modernisation de notre système démocratique (rapport d'information), *Doc. Parl.*, S., 2020-2021, 7-117/6, pp. 136 et suiv. (juin 2020) disponible en ligne in https ://www.senate.be/

Sur la gestion de la crise covid-19

– « Le Labovir-IUS, un observatoire juridique sur la crise Covid-19 », *E-Legal*, décembre 2020 disponible en ligne in http ://e-legal.ulb.be/special-covid19

– Consultation sur l'avant-projet de loi dite « Pandémie », *Doc.Parl.* , Ch. , 2020-2021, 1897/1, pp. 565 à 585 (avril 2021) disponible en ligne in https ://www.lachambre.be/

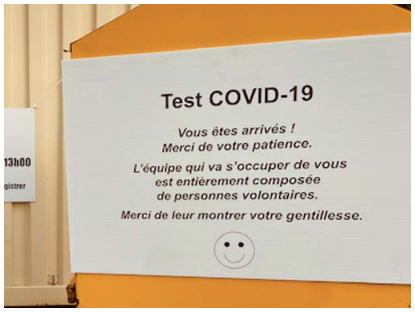
– « Covid-19, crash test pour la démocratie belge », actes I et II, *Démocratie*, juin 2020 et mai 2021, disponible en ligne in http ://www.revue-democratie.be

– « Du principe de légalité au principe de l'arrêté » (avec Thibault Gaudin), colloque interuniversitaire « La réponse belge à la crise du covid 19 au regard du droit public », ULB, 18 et 19 mai 2021 – actes à paraître et vidéos disponibles en ligne in https ://droitpublic.ulb.ac.be/



Gouverneur du Brabant wallon

Le citoyen, coacteur de la sécurité civile



Marc Lerchs – SPF Intérieur

Nathalie Vandeput – SPW

Services fédéraux et régionaux du Gouverneur du Brabant wallon

1. INTRODUCTION

- Le Brabant wallon en quelques chiffres
- Les missions du gouverneur en situation d'urgence
- Les 5 disciplines
- Le Comité de Coordination Provincial (CCP)
- Le Poste de Commandement Opérationnel (PC-Ops)

TABLE DES MATIERES

1. INTODUCTION
2. LES CONCEPTS
3. EXEMPLES RECENTS :
- Les inondations en BW
- L'appui du BW à Liège

Le Brabant wallon

- 400.000 habitants
- 27 communes
- 10 Zones de police (mono et multi-communales)
- 1 Zone de secours
- 1 Arrondissement administratif et judiciaire (Nivelles)
- 1 Chef-lieu (Wavre)
- 1 centre d'appel d'urgence 101
- 0 centre d'appel d'urgence 112 (=> Mons)
- 3 hôpitaux agréés 112 (HSPO, Nivelles, BLA)
- 1 Gouverneur

Missions du gouverneur en situation d'urgence (crises)

- **Rappel** : « Gouverneur » ≠ « Province ». Compétences fédérales, régionales et communautaires.
- **Fonction** : Anticipation / Prévention / Protection / Planification d'urgence / Préparation / Gestion de crise(s) / Sortie de crise(s) / Evaluation ou retours d'expérience.
- **Organisation** : Plan Général d'Urgence et d'Intervention = > phases (Fed,Prov,Com) / Rôle stratégique et opérationnel / Pilote la crise / Coordonne les Disciplines impliquées (5).
- **Communication** : Information à la population / Communication de crise ou de risque / « Qui gère communique ».
- **Bases légales :** Loi 2007 sur la sécurité civile, AR du 31 janvier 2003 : gestion d'une crise en phase fédérale et AR du 22 mai 2019 : gestion d'une crise par les autorités locales.
- Principes de gestion de crise en **phase fédérale** : collaboration de 3 autorités de police administrative : Ministre de l'Intérieur (via NCCN) / Gouverneurs / Bourgmestres.
- **Rôle du gouverneur en phase fédérale** : Point de contact avec le **NCCN** (informations "*bottom up & top down*") / Concertation au sein du CCProv avec les Disciplines /Mise en œuvre des directives, arrêtés ministériels, arrêtés de police administrative/ coordination avec les bourgmestres.
- **Rôle du gouverneur <=> Région wallonne** : Pouvoirs de police / Collaboration / Soutien

Les 5 disciplines

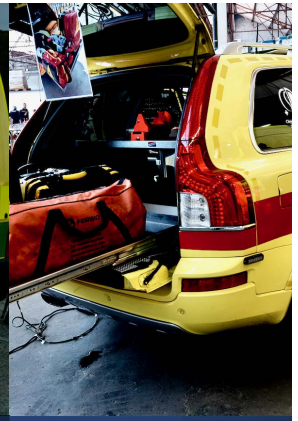
- D1 : missions de type « pompier » (sauvetages, etc.)
- D2 : missions médicales urgentes + psychosociales
- D3 : missions de police
- D4 : missions de soutien logistique
- D5 : missions d'information à la population

NB: l'aide de citoyens (le plus souvent structurés en associations de volontaires) peut s'inscrire dans toutes les disciplines, exceptée la D3 (il n'y a pas de policiers volontaires en Belgique) : pompiers volontaires (D1), ambulanciers volontaires et bénévoles psycho-sociaux (D2), radioamateurs, informaticiens, logisticiens, vétérinaires bénévoles… (D4), volontaires de soutien opérationnel virtuel, Team D5… (D5).

Discipline 1







Discipline 2





Discipline 3





Discipline 4





Discipline 5

CCP
Le Comité de Coordination Provincial



CCP
Le Comité de Coordination Provincial



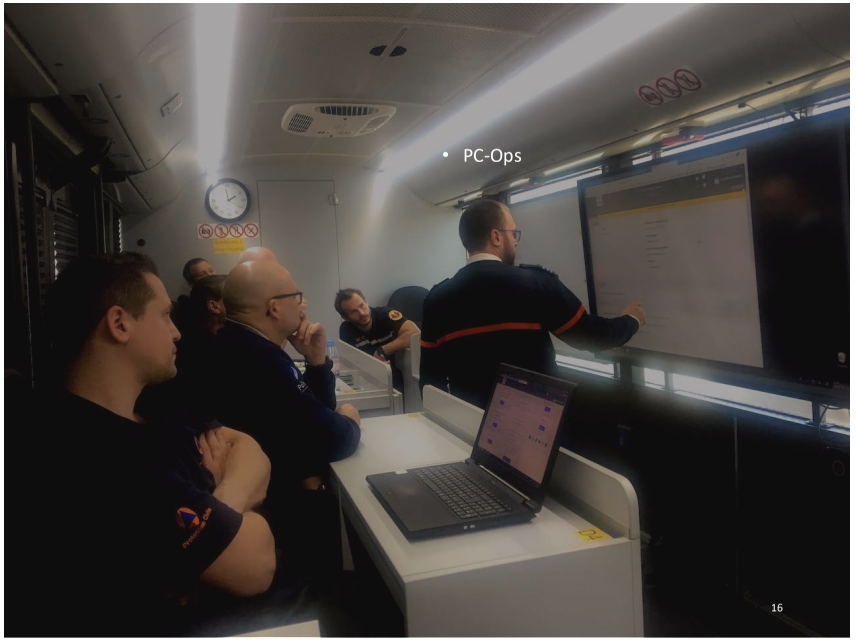
13

PC Ops – Poste de Commandement Opérationnel

Missions opérationnelles (= sur le terrain)

- Représentants des **5 disciplines au PC Ops** (DIR-SI, DIR-MED, DIR-POL, DIR-LOG et DIR-INFO).
- Le PC OPS est présidé par le **Dir-PC-Ops**, dont le rôle est de coordonner le travail des 5 disciplines (= Chef d'orchestre).
- Missions : informations régulières sur l'évolution de l'événement aux autorités et centres de secours. Conseil aux autorités impliquées dans la phase en cours. Mise en œuvre des décisions prises par ces autorités. Conception, organisation et supervision des actions sur le terrain.





Le citoyen, coacteur de la sécurité civile

- Le gouverneur du Brabant wallon développe depuis 2015 une politique proactive, visant à signer des conventions d'entraide avec des associations de citoyens volontaires, susceptibles de nous aider en cas de crise.
- Il souhaite ainsi tisser des liens de confiance avec le secteur associatif « en temps de paix », pour pouvoir collaborer avec lui de manière efficace « en temps de crise ».
- Cette approche a débouché sur les accords suivants:

VISOV - 2016







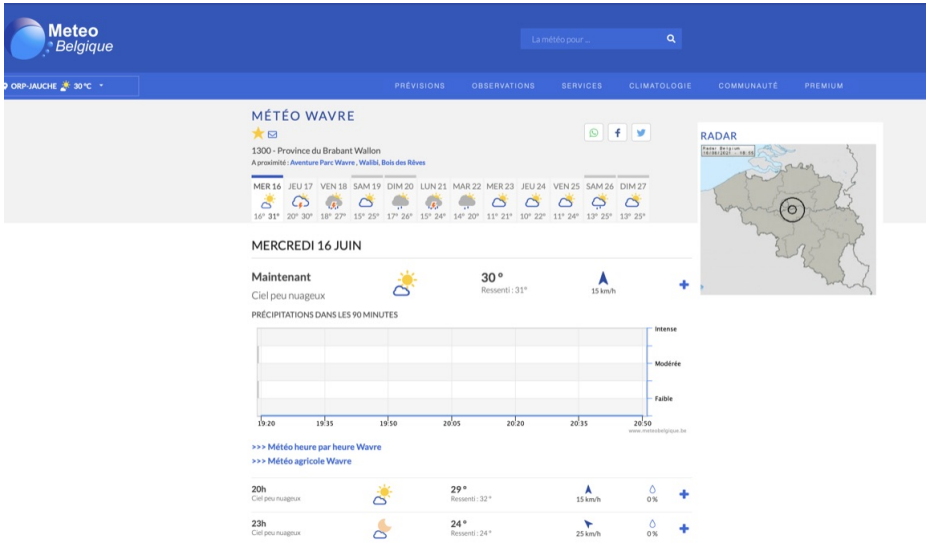
VISOV - 2016



Telecom4Life - 2017



MeteoBelgique - 2018



Radioamateurs UBA (2015-2019)



Radioamateurs UBA (2015-2019)



Radioamateurs UBA (2015-2019)



Radioamateurs UBA (2015-2019)



Radioamateurs UBA (2015-2019)





Radioamateurs UBA - 2019



Mais encore…

Les services du gouverneur collaborent occasionnellement avec d'autres associations de citoyens volontaires :

- Croix-Rouge
- ACS (Amicale de Corps de Sauvetage de la Hulpe)
- Team D5 (réseau des communicants formés et agréés par le Centre de Crise National)
- Réseau des communicants du Brabant wallon
- CRDG (Contrat Rivières Dyle-Gette)
- VUSC (Volontaires Urgentistes en Sécurité Civile) – *Projet en cours*
- Etc.

… mais encore

Les initiatives citoyennes individuelles peuvent également être intégrées dans la stratégie de gestion de crise du gouverneur :

- Opération « BW Solidaire » pendant le Covid
- Opération «On pense à vous » pendant le Covid
- Opération « BW Solidaire » pendant les inondations
- Gestion de volontaires-nettoyeurs pendant inondations + aide Yacht Club LLN (barques)
- Rencontre lors d'évènements (stand de sensibilisation à la préparation aux risques à travers des activités ludiques lors d'une compétition internationale de pompiers ouverte au public)
- Etc.

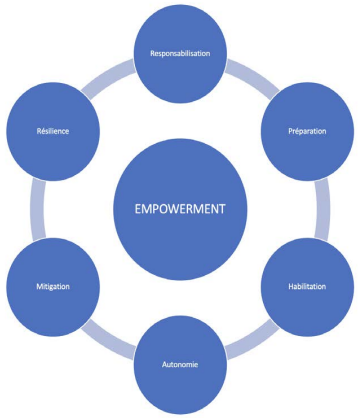
Le citoyen, coacteur de la sécurité civile

- Le citoyen, en tant que membre d'une association :

- Asbl
- ONG (Croix-Rouge, MSF, Telecom4Life…)
- Association de fait
- PLP
- Contrat rivière
- Etc.

- L'initiative citoyenne isolée

2. LES CONCEPTS



3. EXEMPLES RECENTS EN IMAGE

La crise du Covid-19 en Brabant wallon

Les inondations en Brabant wallon

L'appui du BW à Liège

La crise du COVID-19 en BW

- Soutien logistique 1ère vague : Poste médicaux d'Orientation (pré-tris); gestion des EPI (équipements de protection individuelle); centres de testing; informatique et télécoms; tri et relai des initiatives solidaires; assistance tribunal de Nivelles…
- Soutien logistique 2ème vague : conception et organisation du village de testing de Céroux; mise en place du SIS (Structure Intermédiaire de Soins) de Lennox; repérages pour lieux de vaccination pour RW; campagne « On pense à vous »; assistance tribunal de Nivelles…
- 1er semestre 2021 : OST (Outbreak Support Team); soutien aux agences événementielles de la RW pour la mise en place de 5 centres de vaccination en BW; prolongation du village testing de Céroux; soutien logistique lourd à Fédasil Jodoigne (4 interventions)…

2 Mars 2020 – Début de la crise Covid



5 Mars 2020 – Les réunions deviennent virtuelles…



… ou en présence, mais avec distanciation physique !





Les volontaires montent des centres de pré-tri devant les hôpitaux



Les volontaires montent des centres de pré-tri devant les hôpitaux

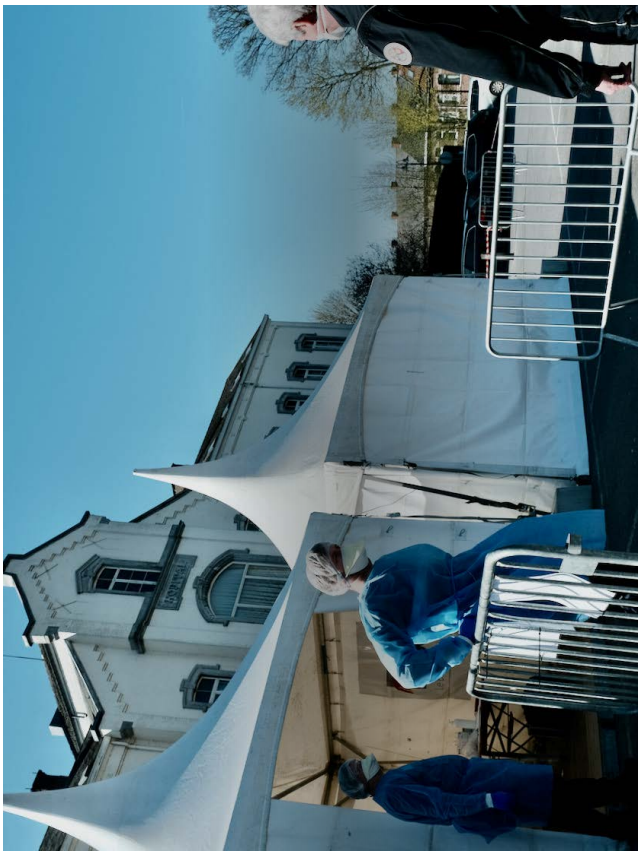
Des débuts assez « misérables », on manque de tout…

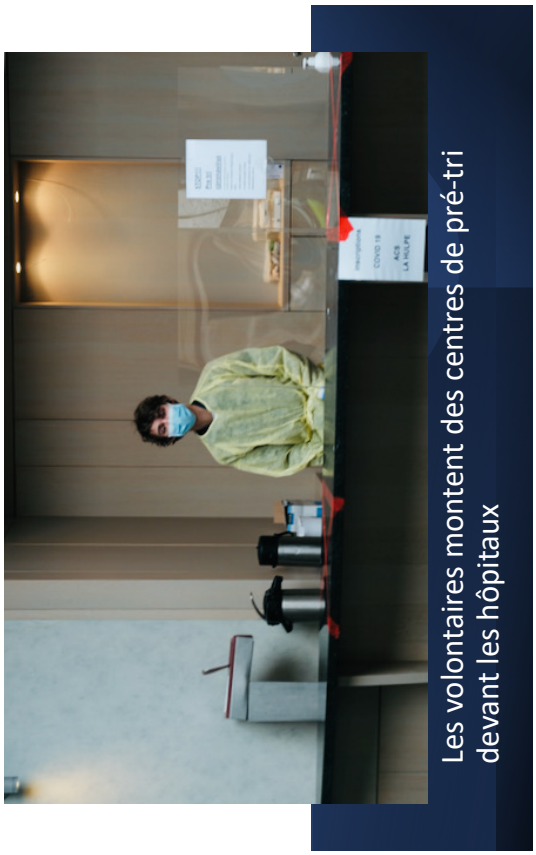
(Mars 2020)



… mais du courage et de la motivation hors-pair chez nos bénévoles !

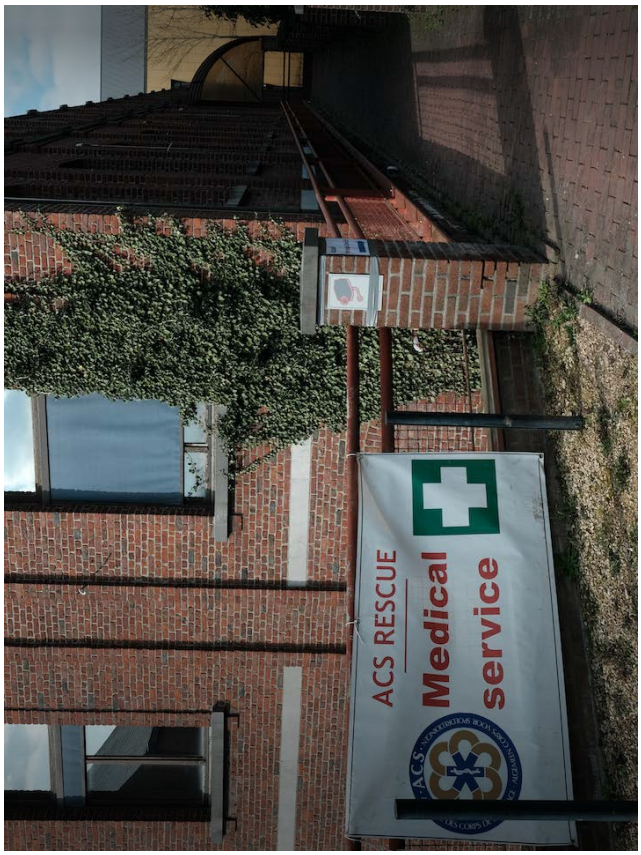






Les volontaires montent des centres de pré-tri devant les hôpitaux





Chez le gouverneur aussi, la logistique s'organise…





Les médecins généralistes bénévoles du BW en première ligne de la bataille des maisons de repos.

Fourniture des premiers équipements de protection à ces courageux médecins.



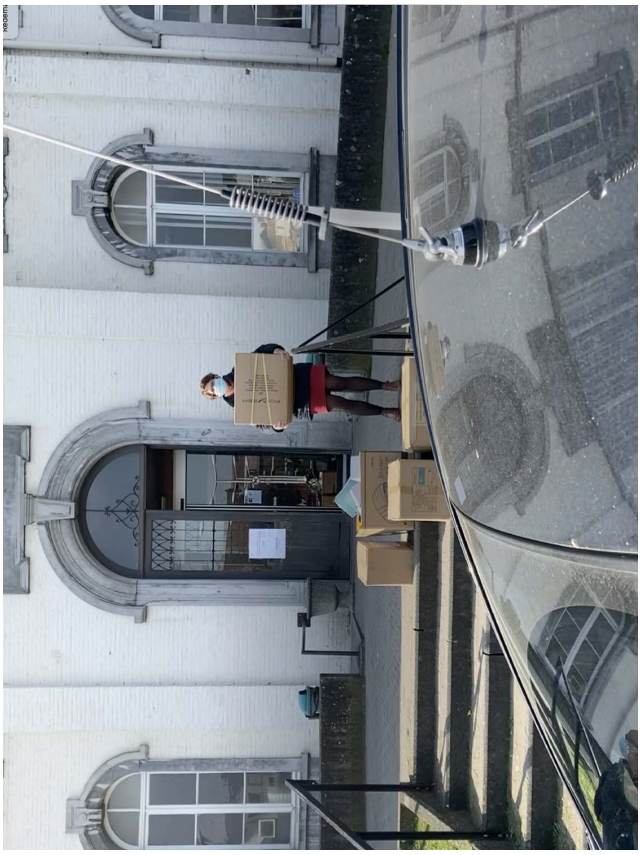
Les médecins généralistes bénévoles du BW en première ligne de la bataille des maisons de repos.

Fourniture des premiers équipements de protection à ces courageux médecins.






La gestion d'une crise dépend
aussi de l'implication de la
population dans le respect
des mesures (télétravail,
limiter ses déplacements ...)





Les ouvriers du Brabant Wallon se sont portés volontaires pour ériger des structures provisoires de soins (chapiteaux, etc.)







Une citoyenne offre des noix aux volontaires du centre de testing de Céroux







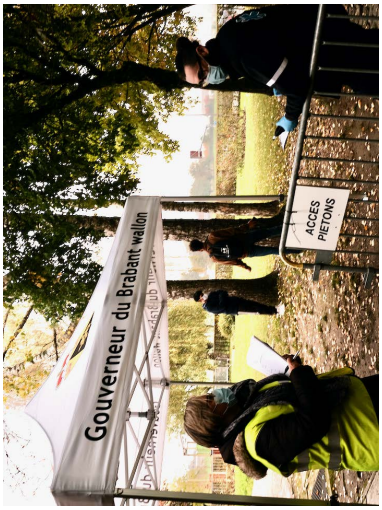


- Le matériel informatique des centres de testing du Brabant wallon a été fourni par les volontaires de l'ONG Telecom4Life








Gouverneur du Brabant wallon
ACCES PIETONS









Les équipes du gouverneur se mobilisent jour et nuit pendant de longs mois pour pallier une situation exceptionnelle qui a nécessité des ressources sortant de l'ordinaire (souvent bricolées au début de la crise) et a montré l'importance de se préparer en continu face à l'inconnu.





Décembre 2020
Alors que les fêtes de fin d'année approchent, la motivation est au plus bas. Le personnel des hôpitaux et des collectivités sont épuisés.

Nous avons alors pu compter sur un incroyable levier : le soutien de la population envers tous ces héros du quotidien.



Opération de Noël
« On pense à vous ».

Les enfants des écoles du BW dessinent des cartes de vœux à l'attention des personnes impactées par le COVID (soignants, patients, ambulanciers…)



La Belgique a besoin d'informations positives dans cette actualité sombre pour passer le cap des fêtes de fin d'année. En Brabant wallon, nous avons pu compter sur la presse locale pour relayer notre action.



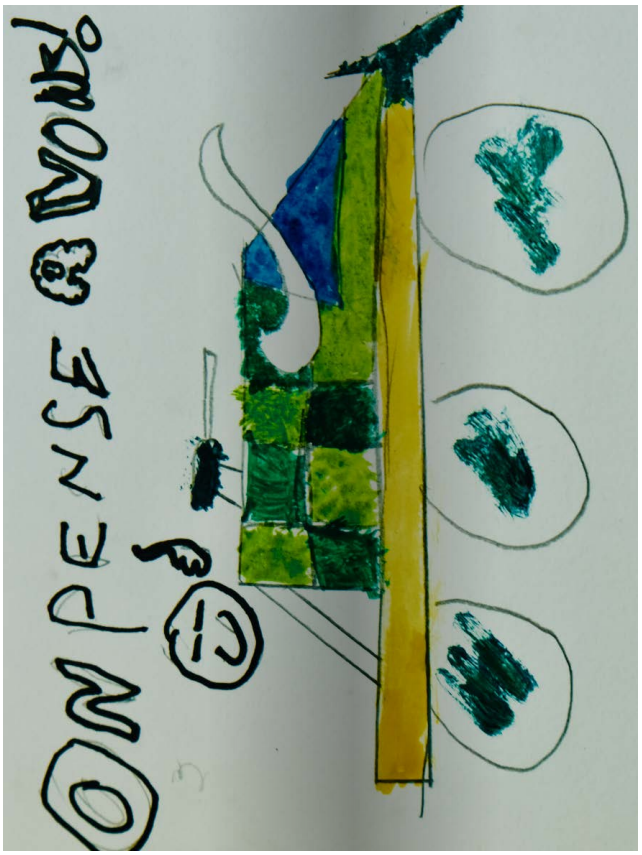
Les enfants de l'Ecole des Beaux-Arts de la Ville de Wavre participent également à l'opération « On Pense à Vous ! » et dessinent de magnifiques cartes de Noël à destination des pompiers-ambulanciers.








ON PENSE À VOUS !


ON PENSE À VOUS!

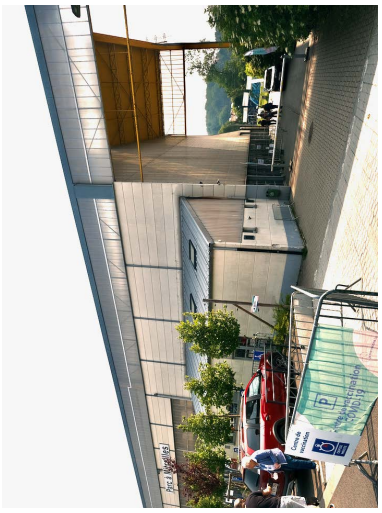

MERCI À VOUS











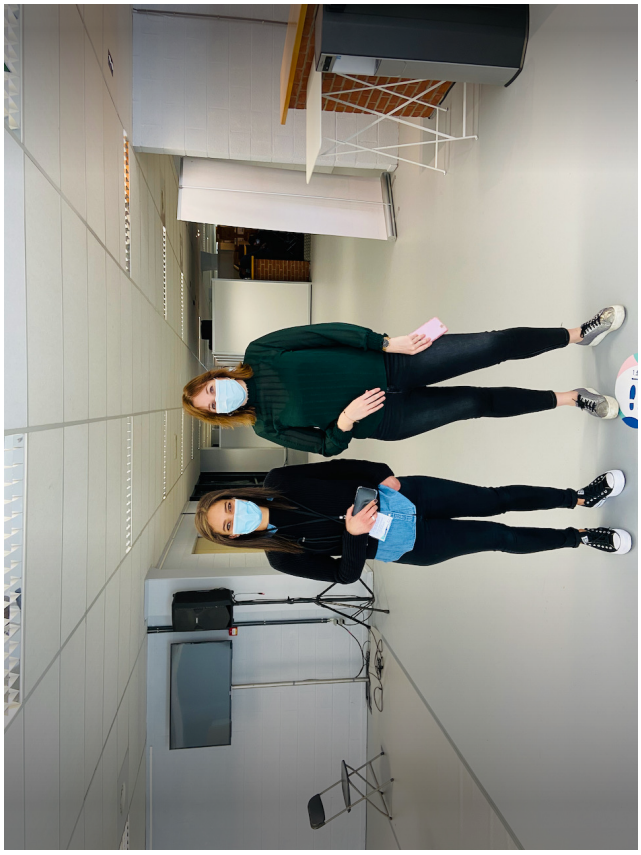
15 Mars 2021

Ouverture de 5 centres de vaccination en BW. De nombreux volontaires se manifestent pour venir y travailler (généralistes, infirmiers, pharmaciens…)





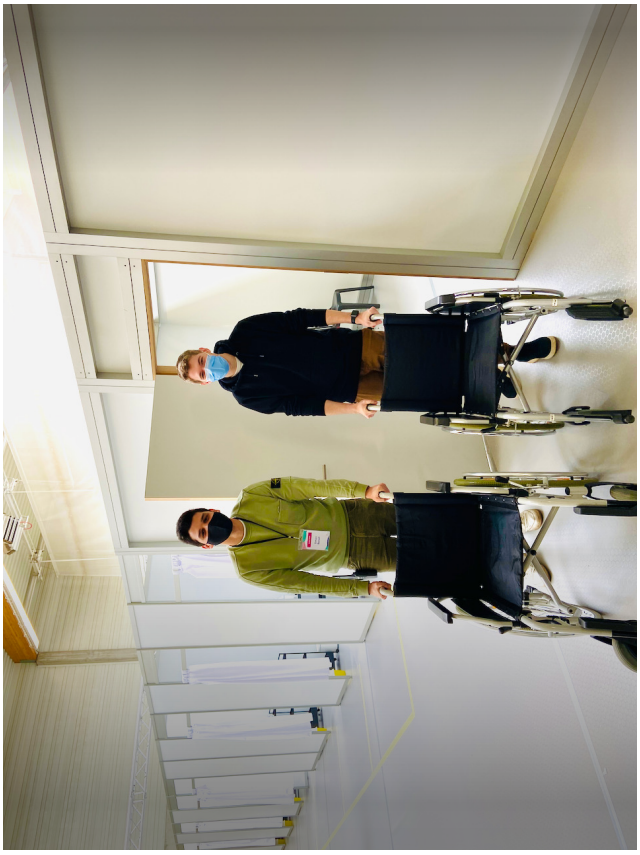


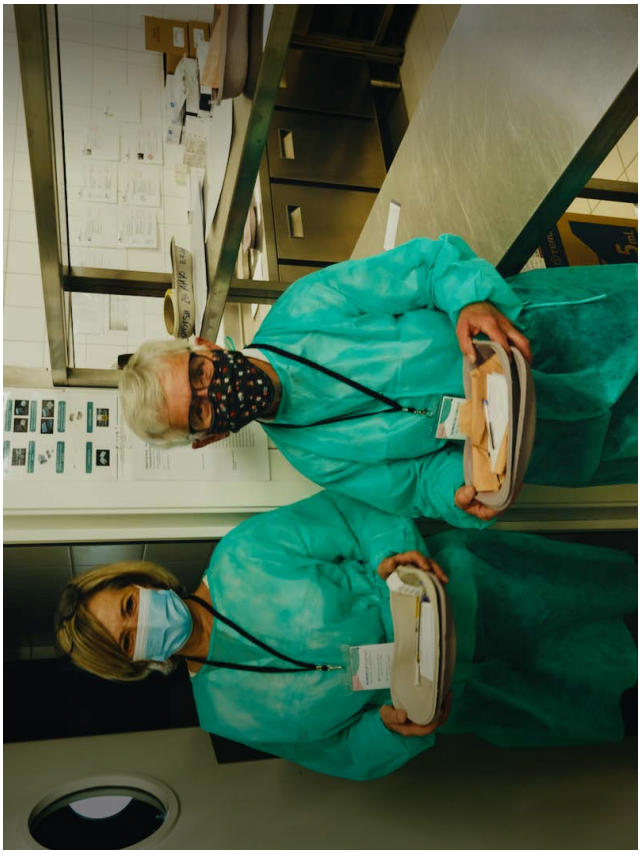






Des petits déjeuners sont offerts aux volontaires des centres de vaccination







Les ouvriers de la Province sur tous les fronts également…

Montage de structures de testing et de vaccination à Fedasil Jodoigne



Fedasil Jodoigne









Les inondations en province du Brabant wallon

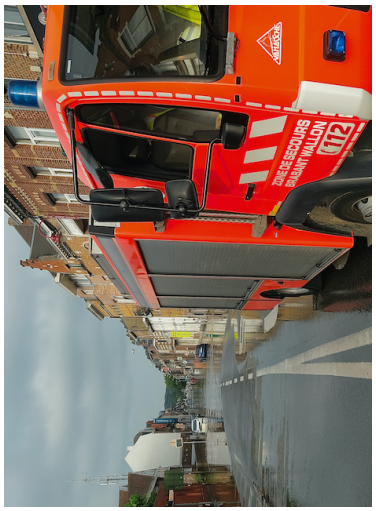
- Inondations les 14 et 15 juillet 2021
- 12 communes sur 27 sont impactées en BW
- Pas de victimes décédées
- Citoyens ayant participé à la gestion de crise :
- Pompiers volontaires et bénévoles de la Protection civile
- Volontaires Croix-Rouge et ACS
- 30 radioamateurs de l'UBA (panne 101 Wavre et panne réseau ASTRID)
- Contrat Rivières Dyle Gette
- Citoyens bénévoles (Club de Voile, nettoyeurs, etc.)

Wavre





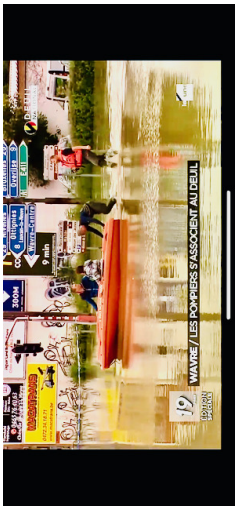
Wavre



Wavre



Wavre



Wavre

Court-Saint Etienne



Radioamateurs UBA

Le 16 juillet 2021 en matinée, le dispatching 101 de police-secours de Wavre tombe en panne.

Dans la foulée, l'antenne du reseau ASTRID, qui dessert en communications radio les 5 disciplines (pompiers, ambulances, smur, police, notamment) tombe en panne également.

30 radioamateurs bénévoles de l'UBA sont déployés en une heure en Hainaut et en Brabant wallon, pour assurer les communications radio des secours (entre postes de pompiers, centrales 112 et 101, hôpitaux SMUR, postes de secours, etc.).



Croix-Rouge

Des volontaires de Bruxelles viennent spontanément se presenter à la caserne des pompiers de Wavre pour aider.

Ils sont immédiatement engagés par le Commandant opérationnel de la Zone de secours et briefés avant envoi sur le terrain pour aider les pompiers.





Contrat Rivières Dyle Gette

Mise à disposition de 30 paires de bottes hautes



Club de Voile de LLN

Mise à disposition de 2 barques avec pilotes



Entraide citoyenne

Les citoyens s'organisent pour s'entraider, soit spontanément, soit via la plateforme "BW Solidaire", qui met en contact les offres et les demandes d'aide.



Inondations en province de Liège

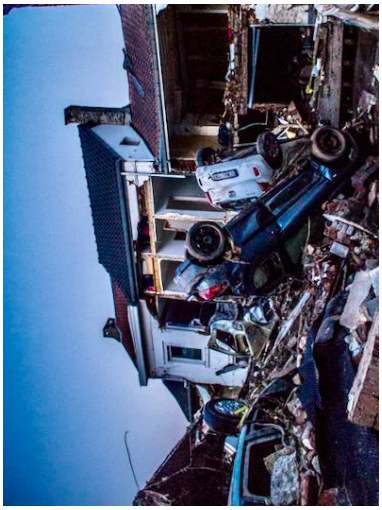
- Inondations sans précédent les 14 et 15 juillet 2021
- 39 victimes décédées
- Intervention de volontaires venus de nombreux pays: France, Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Italie…
- Nombreuses initiatives citoyennes d'associations et/ou de particuliers pour aider les sinistrés (toujours en cours)
- Aide du BW en D5 à la Commune de Trooz (cf. exposé Nathalie Vandeput)

Photo Le Soir

Liège


Vpharma PHARMACIE·PARAPHARMACIE









Protection Civile Flandre

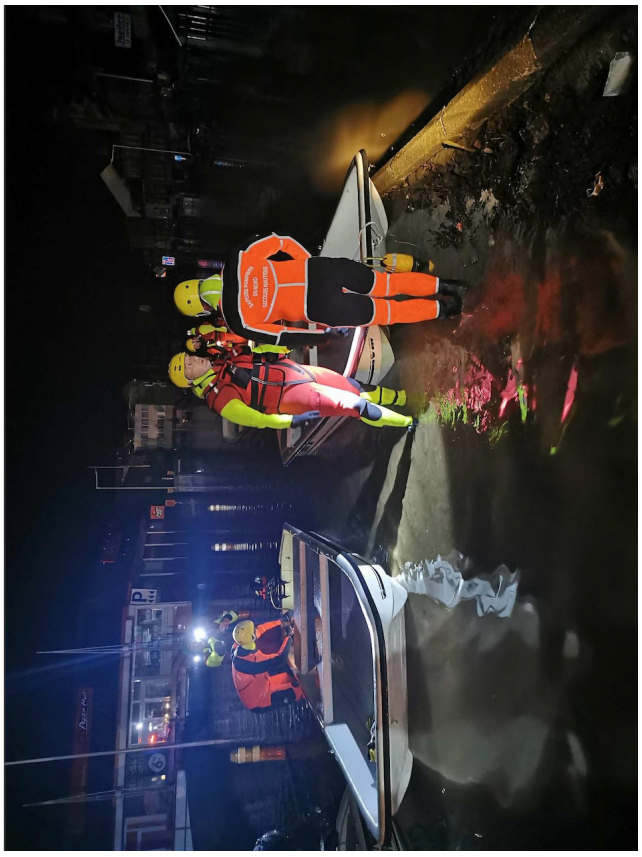


Pays-Bas

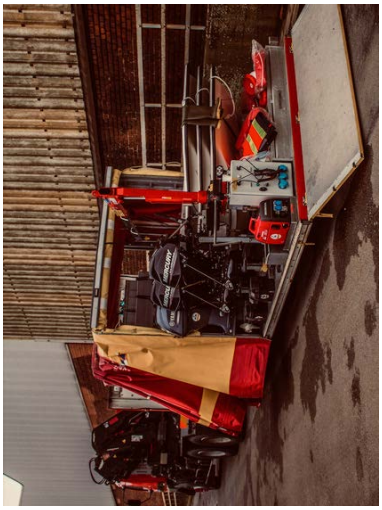




Déminage







France



France

Italie



Allemagne



VUSC

Les vétérinaires bénévoles de l'Université de Liège mobilisés sur tous les fronts



VUSC

Prise en charge d'un chien-sauveteur des pompiers, victime d'une fracture de patte.



CROIX-ROUGE

Volontaire d'intervention rapide



Retex TROOZ – Nathalie Vandeput



Appui du BW en province de Liège (Trooz)

Contexte

- Situation inédite
- Travail en « **mode dégradé** » (administration communale et commissariat de police complètement détruits, fatigue des équipes, absence de moyens et de solutions, pas de vision d'ensemble directement disponible)
- Véritable casse-tête logistique (faire rencontrer offre et demande, coordination, répartition des tâches, suivi des bénévoles, gestion des dons …)
- Communication avec la population via les canaux classiques très difficile (, plus d'électricité, plus de réseau, « coupés du monde ») → **toutes-boîtes réguliers et porte-à-porte nécessaires**

VS

grand besoin d'informations et d'appui pour faire face à la situation (médical, alimentaire, administratif, psychologique, nettoyage et remise en état)

Le citoyen, au coeur de la crise

C'est :

- Initiatives "sauvages", parfois dangereuses…(cf. Covid ; dépôts clandestins)
- Arnaques
- Vol / pillage
- Partage de rumeurs/Fake news
- Comportements à risque
- Impréparation
- Tourisme de catastrophe
- Difficulté d'accepter la gestion des priorités selon l'urgence
- Comportement envers les intervenants et bénévoles

Le citoyen, au coeur de la crise

Mais c'est aussi :

- Une formidable chaîne de solidarité (entre voisins/ amis/collègues, entre quartiers/communes/provinces / pays …)
- Faciliter les opérations des équipes d'intervention (directement impactées aussi)
- Proposer des solutions créatives et innovantes qui ont permis de sauver des vies
- Pouvoir adopter les bons reflexes (couper le gaz et l'électricité, se réfugier à l'étage avec ses animaux et des provisions …)

Gouverneur du Brabant wallon

Conclusion

« Ce qu'on apprend au milieu des fléaux, c'est qu'il y a chez l'homme plus de choses à admirer qu'à mépriser ».

(Albert Camus La Peste)

Gouverneur du Brabant wallon

Merci pour votre attention

Gouverneur du Brabant wallon

Sites

www.gouverneurbw.be et www.crisebw.be

Facebook

« Gilles Mahieu, Gouverneur du Brabant wallon »

« Centre de Crise provincial du Brabant wallon »

Twitter

@gilles mahieu

@Centre_Crise_BW

4.4. LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE ET LA GESTION DE CRISE

Il s'agit ici de déterminer comment l'administration de la Commission communautaire française passe en mode « gestion de crise » lorsqu'elle n'y est pas préparée et comment elle pourrait associer le secteur associatif et/ou le citoyen à la gestion d'une crise.

4.4.1. CONTRIBUTION DE MME BERNADETTE LAMBRECHTS (ADMINISTRATRICE DÉLÉGUÉE DE L'ADMINISTRATION DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE) ET M. PHILIPPE BOUCHAT (DIRECTEUR DU SERVICE PHARE)

Commission communautaire française

La COCOF et la gestion de crise

Parlement francophone bruxellois

Commission délibérative

Personnes-ressources :

Bernadette LAMBRECHTS – Administratrice Générale

Philippe BOUCHAT - Directeur DAPH

Septembre 2021

PFB - Commission délibérative - La COCOF et la gestion de crise – Ph. Bouchat & B. Lambrechts

MENU

Partie 1 – Comment l'administration passe en mode « gestion de crise » lorsqu'elle n'y est pas préparée ?

Partie 2 – Comment la COCOF a-t-elle concrètement géré la crise du COVID-19 ?

Partie 3 – Comment associer le secteur associatif et le citoyen bruxellois à la gestion d'une crise ?

PFB - Commission délibérative - La COCOF et la gestion de crise – Ph. Bouchat & B. Lambrechts

PARTIE 1

Comment l'administration passe en mode « gestion de crise » lorsqu'elle n'y est pas préparée ?

Reformulation de la question

Cette question repose sur la vision passéiste d'une administration cantonnée dans son seul rôle d'exécutant et évoluant dans un environnement certain, prévisible et linéaire.

Or, cette vision n'est plus d'actualité :

- d'une part, l'administration exerce à présent aussi le rôle de conseiller des décideurs politiques et même d'évaluateur des politiques publiques
- et, d'autre part, l'environnement est devenu volatile (la vitesse des changements s'accélère), incertain (l'expérience acquise n'est plus suffisante), complexe (l'interdépendance des données est croissante) et ambigu (plus de rapport évident de cause à effet) = modèle VUCA.

Par conséquent, la question pertinente devient :

Dans un monde changeant, incertain, complexe et ambigu, en quoi consiste la gestion de crise par l'administration et quelles en sont les modalités ?



- **Volatilité** : le COVID-19 s'est répandu à une vitesse impressionnante partout dans le monde
- **Incertitude** : le virus va-t-il (encore) muter ? Va-t-il être saisonnier ?
- **Complexité** : les dimensions à prendre en compte sont nombreuses et parfois contradictoires
- **Ambiguïté :** les différents intérêts peuvent engendrer des situations paradoxales (ex. Distanciation sociale et possibilité de prendre les transports en commun)

En quoi consiste une crise ?

Le modèle VUCA permet de comprendre en quoi, de manière générale, consiste une crise :

- la volatilité entraîne une perte de stabilité qui engendre un sentiment d'insécurité
- l'incertitude entraîne une perte de contrôle qui engendre de la peur et de l'anxiété
- la complexité entraîne de l'incompréhension qui engendre une remise en question
- l'ambiguïté entraîne une perte de logique qui engendre le doute.

Insécurité, anxiété, remises en question et doute touchent non seulement la population, mais aussi le secteur associatif et l'administration.

La crise est un événement qui fait voler en éclats le cadre équilibré dans lequel nous évoluions et débouche ainsi sur un déséquilibre anxiogène qui implique une remise en question.

La gestion de crise, c'est …

- La crise consiste en un éclatement de tous nos repères entraînant doute, anxiété, peur…
- **Gérer la crise consiste ainsi à redéfinir aussi rapidement que possible un nouvel équilibre** permettant de retrouver la confiance et la sécurité nécessaires aux activités qui relèvent de notre sphère de compétences… et ce, jusqu'à la prochaine crise.

Exigences de la gestion de crise

Pour être efficace, la gestion de crise exige d'être :

1. Rapide : plus les décisions tardent à être prises et implémentées, moins il y a de l'adhésion

2. Ciblée : les efforts doivent porter sur ce qui est nécessaire et qui découle de la crise (lutter contre les effets d'aubaine)

3. Susciter l'adhésion :
- Réponse rapide et ciblée
- Communication permanente et fiable (information & pédagogie)
- Associer les parties prenantes
- Équité procédurale (écoute et fermeté : sanctions si nécessaire)

Modalités d'intervention

1. Constats
Le management traditionnel d'une ADM (la façon de gérer) n'est pas adapté à une situation de crise telle que le COVID-19

2. Mettre l'administration en ordre de bataille (Conseil de direction)

1. Discours vérité
2. Passage en mode directif (puis progressivement retour au management situationnel)
3. Nouvelle organisation du travail
4. Centralisation de l'information sanitaire (inspection) et des circulaires (agent dédié)

3. Fixation des objectifs stratégiques (Gouvernement Francophone Bruxellois + Administration)

1. Court terme = construire un nouveau cadre sécurisant mais temporaire
2. Moyen terme = offrir des perspectives (le cadre temporaire n'est pas sécurisant sinon)
3. Long terme = tirer les leçons … mais sans oublier que l'environnement change (VUCA)

Modalités d'intervention

4. Activation du réseau des parties prenantes

- Consultations avec les parties prenantes, formation d'un groupe de travail
- Récurrence : bimensuelle > mensuelle > toujours d'application
- Rôles : input du terrain, échanges d'information, concertation informelle, etc.
- Expérience : facteur-clé de la pertinence et de l'adhésion aux mesures

5. Monitorings

- consommation des crédits
- situation des institutions agréées (vaccination, contamination, besoins)

6. Rappel : les outils classiques d'intervention

- Principe de la continuité du service public
- Pouvoir de réquisition
- Pouvoir de régulation (édiction de normes administratives + contrôles et sanctions)
- Pouvoir de réorganisation du travail (télétravail, visios, etc.) et recrutements exceptionnels

PFB - Commission délibérative - La COCOF et la gestion de crise – Ph. Bouchat & B. Lambrechts

Les facteurs-clés de réussite

- ✓ Décloisonnement !
- ✓ Communication = informer – être pédagogue – langage de vérité
- ✓ Concerter, associer
- ✓ Monitorer
- ✓ L'environnement est devenu incertain, ambigu, volatile et complexe. L'administration se doit, grâce à l'opportunité de la crise, de se transformer en une organisation…
  - *Agile* : résiliente face aux changements incessants
  - *Proactive* : anticiper les changements revient à ne pas les subir
  - *Pratiquant l'intelligence collective* : seule façon d'affronter la complexité
  - *Apprenante* : privilégier la culture du résultat en apprenant de ses échecs que de respecter le formalisme de mauvais aloi

PARTIE 2

Comment la COCOF a-t-elle concrètement géré la crise du COVID-19 ?

Le groupe de travail

- Dès le début, la COCOF s'est inscrite dans une démarche décloisonnée commune à l'ensemble des institutions Bruxelloise, et en accord avec les modalités détaillées ci-avant.
- Cette stratégie Bruxelloise est pilotée par un groupe de travail composé des fonctionnaires dirigeants du Service du Collège Réunis (dont la cellule hygiène est responsable de la gestion des épidémies à Bruxelles), IRISCARE, la COCOF, la Haute Fonctionnaire (équivalente Gouverneur) ainsi que des cabinets du Ministre-Président bruxellois et COCOF, et des cabinets des Ministres de la santé.
- Le groupe de travail s'appuie sur les recommandations/instructions/ordres des instances de décisions sanitaires et politiques fédérales et interfédérales.
- Ce groupe de travail se réunit 2 fois par semaine, fait le point sur la situation épidémiologique et définit les principes commun des stratégies de prévention, dépistage et suivi des cas dans chacune des institutions en suivant la mise en œuvre des instructions fédérales.

La stratégie interne

- Au sein de l'administration de la COCOF, nous avons également opté pour un pilotage centralisé de la crise. Ce pilotage est opéré par le service inspection que nous avons décidé de renforcer, en raison de la prolongation de la crise, par le recrutement d'un expert en santé publique.
- La gestion de la crise COVID par l'administration de la COCOF s'articule autour de 3 axes :
  1. Prévention
  2. Gestion de la contamination
  3. Organisation de l'administration

Les axes de la stratégie interne

1. Prévention

- La prévention est mise en œuvre par les ressources humaines, avec le support de la cellule communication et la validation par le SIPP. L'information circule via l'infococof (lettre d'information interne), la FAQ sur l'intranet, l'affichage.
- Accroissement du nettoyage par la désinfection des endroits stratégiques plus manipulés.
- Fourniture à tous les agents du matériel de protection nécessaire (masques, gel hydroalcoolique). Masques réutilisables fournis aux agents. Stock stratégique suffisant pour assumer plusieurs mois de distribution.
- Actuellement, la COCOF va mettre en place une campagne de vaccination interne pour les agents qui ne sont pas vaccinés et qui souhaitent le faire.

2. Gestion de la contamination au sein des agents

- La procédure de gestion des cas déclarés parmi les agents de la COCOF a été adaptée. Elle est reprise sur le site intranet de la COCOF dans l'onglet « consigne médicale ».

3. Organisation de l'administration dans le respect des exigences de distanciation sociale

- La mise en œuvre des instructions de distanciation sociale recommandée par le CNS et relayée par les autorités Bruxelloise nécessite une réflexion à long terme sur l'organisation du travail. Les instructions sont régulièrement mises à jour.

La stratégie externe

- La gestion de la crise COVID s'est faite avec une concertation permanente avec les associations. Que ce soit pour la gestion de l'épidémie, la distribution de matériel sanitaire, la vaccination ou en encore le soutien aux activités en période de confinement.
- Cette concertation permanente à pu avoir lieu particulièrement via les Fédérations, qui représentent divers secteurs associatifs.

De manière structurelle, l'administration a adapté son organisation depuis la crise :

- *Coopération avec les administrations bruxelloises*
- *Révision de l'organisation du travail*

Les axes de la stratégie externe

- La COCOF met en œuvre ses missions au travers d'une large délégation aux associations bruxelloises.
- La stratégie de gestion de la crise passait obligatoirement par une communication permanente vis-à-vis de ces structures.
- En parallèle à une organisation des vaccination dans les structures d'accueil les plus exposées (séjours pour personnes en situation de handicap, maisons d'accueil), la gestion de la crise COVID par l'administration de la COCOF s'articule autour de 3 axes, similaires à ceux de la stratégie interne:
  1. Prévention
  2. Gestion des contaminations
  3. Soutien à l'organisation du travail

Prévention

- L'action de prévention de la COCOF vis-à-vis des associations s'articule autour de deux priorités :

- La diffusion de circulaires spécifiques par secteur avec les instructions relatives aux mesures de prévention
- La fourniture de matériel de prévention fourni via la « Centrale d'achat » Iriscare

- Ces actions sont coordonnées par un gestionnaire de santé publique au sein de l'administration.
- En coordination avec la COCOM, la COCOF a organisé la vaccination dans les structures d'accueil les plus exposées.

Gestion des contaminations

- La gestion des cas positifs dans le personnel des associations se fait selon la procédure générale définie par la cellule d'Hygiène et applicable à toutes les associations Bruxelloises.
- Les associations et fédérations d'association sont informées via circulaires.
- La cheffe de service de l'Inspection est la personne de contact pour toutes les institutions. Le recrutement d'un spécialiste en santé publique a permis de renforcer ce service pour la gestion de cette crise sur le moyen terme et permettre au service de l'Inspection de reprendre ses missions de base.
- Une ligne téléphonique spécifique a été installée dès le début de la pandémie et une permanence téléphonique est assurée en permanence par les inspecteurs du service Inspection.

Soutien aux associations

- Mise en œuvre des décisions des Collèges et du Gouvernement régional bruxellois via Fonds COVID et Plan de relance. Mise en œuvre par les services gestionnaires. Coordination par le secrétariat général.
- Reformulation de la convention ABBET (Association Bruxelloise pour le bien-être au travail) pour apporter un soutien effectif aux associations dans la mise en œuvre du bien-être au travail, en particulier dans le cadre de la situation post-COVID.

Le cas des écoles

- La COCOF est également pouvoir organisateur (PO) d'une dizaine d'écoles en Région bruxelloise.
- La prévention et la gestion du COVID au sein des écoles de la COCOF suit exclusivement les circulaires définies par la Ministre de la FWB en charge de l'enseignement et relayée par les fédérations des PO de l'enseignement public subventionné CPEONS (*Conseil des Pouvoirs organisateurs de l'Enseignement Officiel Neutre Subventionné*) et CPCP (*Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation*).
- Actuellement, la COCOF, prépare, en concertation avec la COCOM une action de vaccination sur le campus du CERIA.

PARTIE 3

Comment associer le secteur associatif et le citoyen bruxellois à la gestion d'une crise ?

Les limites de la concertation

- Très rapidement, tous les intervenants dans la gestion de la crise ont fait le constat qu'une partie de la population échappait complètement aux messages généraux de santé publique et de prévention et que des approches spécifiques devaient être mise en place.
- L'administration de la COCOF a été partie prenante à différentes concertations visant à coordonner les stratégies de communication et d'actions vis-à-vis des publics les plus vulnérable :
  - Groupe de travail bruxellois « urgences sociales »
  - Groupe de travail inter-administrations COCOM (Commission Communautaire Commune), IRISCARE, COCOF, VGC (Commission Communautaire Flamande) sur la communication vis-à-vis des publics vulnérables.
- Via ses compétences de promotion de la santé, la COCOF a mis en place un travail de long terme visant à mettre en place des stratégies de promotion de la santé en période de pandémie, et à davantage impliquer les citoyens dans la gestion de crise.

L'association du citoyen bruxellois

- C'est une évidence : il est impossible d'associer chaque citoyen (fracture numérique, représentation…) à la concertation.
- La concertation implique les champs administratif et politique, dans un binôme qui délaisse souvent les besoins des citoyens.
- Il faut cependant évaluer la plus-value apportée par l'association du citoyen et les modalités de celles-ci. En termes de valeur ajoutée, le citoyen apporte une expertise pertinente, souvent informelle. Celle-ci doit être associée avec une expertise politique et administrative.
- Cet apport citoyen est concevable via l'association du monde associatif, partenaire de la COCOF, qui peut structurer ledit apport.
- Ce dispositif, qui peut améliorer l'adhésion des citoyens aux politiques de crise, toutefois affaiblir la rapidité de réaction.

Objectifs à long terme

Via ses compétences de promotion de la santé, la COCOF a mis en place un travail de long terme visant à mettre en place des stratégies de promotion de la santé en période de pandémie. Ce travail, toujours en cours actuellement poursuit les objectifs suivants :

- Identifier et prioriser publics finaux ; leurs milieux de vie et les relais locaux/de proximité qui permettent de les toucher afin de recueillir les informations disponibles sur la répartition de la population bruxelloise en termes socio-démographiques. L'objectif est également de recueillir les besoins des publics vulnérables mentalement, socialement et physiquement sur base des informations exprimées par les experts.
- Améliorer *notre* connaissance des publics finaux (leurs vécus, leurs pratiques, leurs besoins) et des milieux de vie afin de développer des collaborations sur le plan méthodologique avec les opérateurs recueillant des informations sur les besoins de leurs usagers.
- Améliorer *notre* connaissance des relais (leurs constats, leurs pratiques, leurs besoins)
- Recenser, développer et diffuser des outils de communication, de sensibilisation et d'animation adaptés afin de définir une stratégie de communication globale valorisant l'ensemble des ressources existantes et co-construire un ou plusieurs outils en fonction des résultats du travail de l'Axe diagnostic.

PFB - Commission délibérative - La COCOF et la gestion de crise – Ph. Bouchat & B. Lambrechts

Objectifs à long terme

- Recenser, développer et diffuser des outils et dispositifs de formation des relais
- Mobiliser, former et accompagner les relais en favorisant la (co-)construction d'offres de formation répondant à un besoin non-couvert par l'existant et l'appropriation par les relais d'approches/de postures de promotion de la santé portant sur la Covid-19 (adaptées aux besoins, ressentis et réalités de leurs publics). Cela devrait permettre également de favoriser la connaissance par les relais des ressources (lieux, actions…) existantes en matière de prévention Covid et d'action sur les déterminants.
- Mener des actions de proximité/en milieux de vie et monitorer, évaluer et adapter les objectifs, les stratégies et les actions

A long terme nous voulons renforcer le pouvoir d'agir des individus et des collectivités pour favoriser la qualité de vie en situation de risque pandémique ».

Nous avons une priorité spécifique : renforcer les compétences psycho-sociales des Bruxellois permettant de garantir la participation des populations et ainsi agir sur les déterminants de santé et les leviers structurels.

PFB - Commission délibérative - La COCOF et la gestion de crise – Ph. Bouchat & B. Lambrechts

CONCLUSIONS

1. Une administration moderne sait ce qu'est une crise et se doit de se préparer à sa gestion
2. Pour être efficace, la gestion de crise doit être rapide, ciblée et susciter l'adhésion
3. L'administration doit se réinventer et devenir agile, apprenante, pratiquer l'intelligence collective et proactive
4. Les étapes de la gestion sont la mise en ordre de bataille de l'administration, la fixation des objectifs stratégiques à court, moyen et long termes, l'activation du réseau, le monitoring.
5. L'association du secteur associatif est primordiale !
6. Dans le cas de la COCOF la collaboration, la concertation et la co-construction ont été au centre de la gestion de la crise COVID.
7. L'association du citoyen pose plusieurs questions, sur lesquelles la COCOF s'est engagée à travailler.



MERCI DE VOTRE ATTENTION

blambrechts@spfb.brussels
pbouchat@spfb.brussels

4.4.2. CONTRIBUTION DE MME CÉLINE NIEUWENHUYS (SECRÉTAIRE GÉNÉRALE DE LA FÉDÉRATION DES SERVICES SOCIAUX – FDSS)

La **Fédération des Services Sociaux (FdSS)** fédère et représente des services sociaux associatifs en Wallonie et à Bruxelles.

Pour soutenir les acteurs sociaux de terrain, elle développe des projets, des formations et une expertise, en particulier dans les domaines du droit à l'alimentation, à l'eau et à l'énergie. Elle contribue également à la réflexion en matière de travail social et de politique sociale via ses projets de recherche-action.

À partir de ces analyses et en collaboration avec les travailleurs sociaux, elle interpelle et formule des recommandations à l'attention des pouvoirs publics et des acteurs administratifs et associatifs.

COMMENT NOS SERVICES ONT ÉTÉ IMPACTÉS PAR LA CRISE ? QUELLES LEÇONS EN TIRER POUR L'AVENIR ?

1. Éléments de contexte : situation avant la crise

Avant la crise sanitaire, les services sociaux sont déjà saturés. Quelques chiffres :

– 37,8 % de personnes en risque de pauvreté (en 2019).

– 10,7 % de la population de RBC souffrent de « *privation matérielle sévère* ».

Les services d'aide et de soin de première ligne (les services sociaux, de santé mentale, les maisons médicales, de médiation de dettes, d'aide alimentaire …) sont déjà saturés avant la crise. Leurs moyens ont très faiblement augmenté ces dernières années. Or, la précarité a augmenté de manière importante et l'accès aux droits (pouvoir trouver les aides dont on peut bénéficier auprès des organismes publics) est devenu de plus en plus complexe.

Concernant l'aide alimentaire, avant la crise, si on prend les chiffres de 2019, 413.058 personnes ont bénéficié d'une aide alimentaire dans le cadre du FEAD ([17]) c'est-à-dire à l'échelle nationale. Sachant que le FEAD ne fournit qu'une partie du secteur. De plus, nos enquêtes nous montrent que bien souvent, ces chiffres reflètent la capacité des associations (combien de personnes elles sont en capacité de recevoir et avec quelle fréquence) et non le nombre de personnes qui sont dans le besoin (étant que l'on sait que les listes d'attente sont importantes).

2. Pendant la crise

Dès le 13 mars, les services sociaux sont invités à réaliser leur travail en distanciel. Or, la vulnérabilité numérique touche 40 % de la population en générale et 75 % des ménages socio-économiquement fragiles ([18]).

Nos constats :

(1) *Les services qui proposent un accompagnement social sont saturés, y compris les services sociaux associatifs (CAP et CASG) qui ne prodiguent pas d'aide financière*. Les contraintes organisationnelles liées aux mesures sanitaires aggravent cette saturation. Des personnes qui cumulent plusieurs difficultés sociales ne peuvent plus être accompagnées socialement dans des délais courts, faute de temps et de ressources humaines.

« On est dans des locaux tellement biscornus et petits, la salle d'attente est exiguë, on ne sait pas avoir un sens de montée, un sens de descente, donc on travaille sur RDV, il faut que la personne parte avant de recevoir la suivante. Ça prend plus de temps. Et les gens, qu'on voit moins, ont plus de demandes. Nous on voit moins de gens, c'est ça qui est effrayant, j'ai l'impression qu'on perd les gens qui ont le plus besoin. Et j'ai un peu l'impression qu'on les retrouve aux urgences sociales ces gens. Ce sont ceux-là qui demandent des colis. » (extrait d'entretien avec un assistant social d'un service membre de la FdSS).

(17) Le Fonds européen d'aide aux plus démunis.
(18) Baromètre numérique de la Fondation Roi Baudouin : Baromètre Inclusion Numérique/Fondation Roi Baudouin (kbs-frb.be)

(2) Les services sociaux doivent pallier aux défaillances des autres services en termes d'accessibilité à l'information, à l'aide, aux droits. De nombreuses personnes appellent le numéro vert d'urgence social bruxellois pour signaler l'impossibilité de joindre certains services (administrations, CPAS, syndicats, mutuelles, etc.) par téléphone. C'est particulièrement le cas pour les personnes qui ne parlent/n'écrivent pas (bien) le français, des personnes qui ont des difficultés à se servir de l'outil informatique, des personnes isolées, de personnes porteuses d'un handicap, de personnes en séjour précaire qui pensent ne pas avoir de droits.

Du côté de l'aide alimentaire, de très nombreux services d'aide alimentaire sont débordés et les demandes d'aide ne trouvent pas toujours de réponse. Accéder à une aide alimentaire est un parcours du combattant : files téléphoniques, demande de documents du CPAS, composition de ménage, temps d'attente de traitement des dossiers parfois longs … alors que les services administratifs fonctionnent au ralenti. L'aide alimentaire donne le pouls de la situation sociale, car c'est une aide concrète et souvent plus facile ou rapide à obtenir que d'amorcer des démarches pour obtenir des droits plus stabilisants.

3. Ce que la crise nous révèle

– L'importance d'une sécurité sociale forte : sans le chômage temporaire et le droit-passerelle, la situation aurait été catastrophique.

– La possibilité, dans un temps record, de mettre en place des mécanismes utiles et parfois revendiqués par le secteur depuis longtemps :

  - L'allégement des contrôles dans les CPAS et les services de distribution d'aide alimentaire;

  - L'interdiction des expulsions de logements;

  - La suppression des coupures d'eau, de gaz et d'électricité;

  - La mise à disposition de logements inoccupés par les communes et les hôtels;

  - La mise en place d'un numéro vert pour centraliser les demandes sociales, orienter au mieux les personnes et prendre le pouls de manière continue des problématiques rencontrées;

  - Une coopération et un dialogue permanent structuré entre le secteur associatif, les CPAS, l'administration et le politique dans le cadre de la Task Force d'urgence sociale.

– Qu'il est urgent de préparer plutôt que réparer ([19]) :

  - Elargir le socle de la sécurité sociale pour y intégrer toutes les personnes sur le territoire. La saturation des services sociaux, des CPAS et de l'aide alimentaire a révélé qu'une partie trop importante de la population est exclue des mécanismes de soutien de la sécurité sociale. Notamment, mais pas seulement, en lien avec la précarisation du marché de l'emploi (flexi job, job d'étudiant, travail au noir, etc.).

  - Renforcer les mécanismes de sécurité sociale. La faiblesse des salaires dans de nombreux secteurs (les plus touchés par le chômage temporaire) a montré que pour ces catégories de travailleurs, le chômage temporaire était insuffisant pour répondre aux dépenses de base.

    Les allocations de chômage les plus faibles et les revenus d'intégration pour les familles monoparentales ne suffisent qu'à couvrir les « dépenses non reportables ». Pour les personnes isolées, le revenu d'intégration est même insuffisant pour les « dépenses non reportables » pour l'alimentation, le logement et les soins personnels. ([20])

  - Réformer la sécurité sociale : travailler à un accès durable à l'alimentation pour tous en développant une sécurité sociale alimentaire. L'aide alimentaire représente un circuit alimentaire parallèle pour les pauvres.

(19) Covid, climat: préparer plutôt que réparer (carte blanche) – Belgique – LeVif.
(20) Cantillon, B., Marchal, S., Peeters, N., Penne, T. et Storms, B., COVIVAT Beleidsnota 2 : Huishoudbudgetten en sociale minima in lockdown, Louvain/Anvers, 2020.

Elle n'offre aucun horizon désirable. C'est pourquoi à long terme il est essentiel de travailler au renforcement du socle des protections sociales afin de permettre à chacun d'accéder en toutes circonstances à une alimentation saine et de qualité dans les circuits alimentaires ordinaires.

- Consolider les dynamiques locales pour renforcer la démocratie locale, la participation des citoyens dans leur quartier et le maillage entre les acteurs qui partagent un même territoire.

- Mettre les moyens nécessaires pour développer un monitoring précis et continu de la situation socio-économique des personnes sur le territoire. C'est un préalable important à l'automatisation des droits.

- Automatiser un maximum d'aides pour concentrer le temps de travail sur l'accompagnement et moins sur le contrôle et prévenir ainsi l'aggravement de la pauvreté.

- Pour toutes les institutions publiques, maintenir un accueil physique en toute circonstance.

- Renforcer les organes qui organisent le payement des allocations de chômage pour être « prêt » à absorber l'afflux attendu en cas de nouvelles crises.

4.4.3. CONTRIBUTION DE MME MÉLANIE JOSEPH ET M. FRANÇOIS DEMONTY (SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE)



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, ses travaux et ses rôles dans le contexte de la crise liée au COVID-19

1. Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté en quelques mots

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ci-après le Service) est une institution publique interfédérale et indépendante dont la mission est d'évaluer l'effectivité de l'exercice des droits fondamentaux dans des situations de pauvreté et de précarité. Le Service fournit en outre des avis relatifs à des mesures politiques existantes ou possibles. Le Service a été mandaté par un Accord de coopération de 1999 entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés d'assurer des missions dans le cadre de la continuité de la politique en matière de pauvreté.

2. La participation du secteur associatif et des citoyens est centrale dans la démarche du Service

« Organiser une concertation structurelle avec les plus démunis » et la faire entrer en dialogue avec une diversité d'acteurs est une des missions confiées au Service de lutte contre la pauvreté par l'Accord de coopération relatif à la poursuite de la lutte contre la pauvreté.

Cette mission découle de l'engagement des parties signataires de l'Accord de coopération « *à poursuivre et à coordonner leurs politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société* », notamment sur la base du principe suivant : *« l'instauration et le renforcement des modalités de participation de toutes les Autorités et personnes concernées, en particulier les personnes vivant dans un état de pauvreté, à l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de ces politiques »* (art. 1).

La méthode du dialogue

Il s'agit d'un processus d'apprentissage fondé sur la connaissance issue de l'expérience de personnes en situation de pauvreté, la connaissance issue de la pratique de différents groupes professionnels et de responsables politiques et la connaissance scientifique des chercheurs.

> « *Il y a la question du temps nécessaire à l'émergence de l'expérience de vie des plus pauvres. Une véritable participation des pauvres suppose qu'ils puissent se situer dans les grands débats de notre société (le partage du travail, la réflexion sur le droit de tous à un revenu décent, ...), qu'ils en soient*

informés, qu'ils y réfléchissent à partir de leur propre expérience. » (Rapport général sur la pauvreté, p. 17)

« *Ainsi, a commencé un débat de citoyen où chacun doit faire la part de ses enjeux personnels et des enjeux collectifs, de ses enjeux à lui et de ceux des autres, la part des chemins parcourus et choisis, la part des difficultés et contradictions devant lesquelles il se trouve. Débattre, examiner contradictoirement dans le respect et dans la reconnaissance de l'apport de l'autre, dessiner des projets ensemble ... Quel exercice de démocratie. Quelle étape pour dépasser l'assistanat, l'aide, la suppléance… » (*Rapport général sur la pauvreté, p. 18)

Participation des personnes en situation de pauvreté et de leurs associations

Les associations impliquées dans l'élaboration du Rapport général sur la pauvreté sont depuis lors partenaires du Service, de même que toutes les associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent et leurs réseaux. Le Service invite systématiquement toutes les associations à la concertation organisée dans le cadre de ses rapports bisannuels et entretient des contacts bilatéraux avec elles, en vue d'une implication commune maximale.

La concertation au sein du Service vise un croisement maximal de différents types de connaissance émanant d'une diversité d'acteurs. Il est cependant parfois souhaitable voire nécessaire d'organiser le dialogue exclusivement entre des personnes en situation de pauvreté. Cette exclusivité est importante pour les informer, leur donner l'opportunité de réfléchir les unes avec les autres et leur permettre de construire une « voix » collective, de nouer des liens de confiance, etc. En fonction de l'objectif et du cadre dans lequel la concertation est organisée, ce dialogue peut jeter les bases d'échanges approfondis (une première réunion de concertation pour un rapport bisannuel afin d'orienter le choix des thèmes à partir de l'expérience des personnes en situation de pauvreté) ou d'une activité en tant que telle (recueillir les expériences des personnes en situation de pauvreté utiles pour une réflexion à propos de la création d'un service de médiation du CPAS).

En dialogue avec une diversité d'acteurs

Le Service implique une multitude d'acteurs dans ses travaux : des professionnels issus de différents secteurs, des scientifiques, des administrations, des décideurs politiques, … Nous ne recherchons pas une représentativité des acteurs mais bien une diversité en vue d'assurer la qualité de la concertation. C'est en entremêlant plusieurs types de connaissances (tirées de l'expérience des personnes en situation de pauvreté, de la pratique professionnelle, de la recherche ou de l'action politique) que la concertation pourra déboucher sur des constats, des analyses et des recommandations. Dans cette diversité, nous veillons à quelques équilibres, par exemple en termes de types d'acteurs, de langue, d'orientations sociétales et politiques. Le caractère interfédéral du Service constitue par ailleurs une dimension essentielle.

Ces acteurs sont contactés pour leur expertise, mais sont également invités à entrer en dialogue avec les autres parties prenantes. Il arrive que le Service, en collaboration avec des administrations compétentes, rédige une note sur un sujet pour préparer une concertation. D'autres fois, nous invitons des experts ou des administrations à faire une intervention au début d'une concertation. Pendant la durée de la concertation, le Service accorde de l'attention aux acteurs qui manquent autour de la table et s'efforce de les impliquer tout de même dans la discussion.

Dans chaque rapport bisannuel et chaque publication suivant une initiative de concertation, le Service indique les acteurs ayant participé à la démarche, en listant les participants.

D'une manière structurelle et continue

La concertation dans le giron du Service existe depuis pratiquement 20 ans et constitue la base (directe et indirecte) de bon nombre de nos travaux. « Structurel » signifie aussi bien qui dure dans le temps que structuré. Nous organisons la concertation de sorte que les personnes en situation de pauvreté puissent pleinement y prendre part. La participation est tant une manière de travailler qu'un but en soi.

- Dialoguer les uns avec les autres est un processus qui requiert du temps. Une concertation dans le cadre d'un rapport bisannuel, par exemple, consiste en plusieurs rencontres étalées sur un an demi, suffisamment espacées. Ceci est indispensable afin que tous les participants puissent se préparer correctement, que les échanges et l'élaboration de connaissances puissent se faire progressivement, que le compte rendu des rencontres aux autres membres de l'association ou organisation soit possible… Pendant les réunions proprement dites également, nous prenons le temps nécessaire pour fournir des informations, pour réfléchir ensemble, pour forger des prises de position, pour échanger …
- Le Service considère le compte rendu d'une réunion de concertation comme un outil important, aussi bien pour la construction d'un savoir que pour la mise en place d'un climat de confiance et de respect. Le compte rendu est envoyé à temps à toutes les personnes présentes et offre notamment à chaque participant la possibilité de vérifier si ses interventions ont été bien comprises, de faire part des réflexions à son association ou organisation… Cet outil garantit en outre que la contribution de chacun est prise au sérieux et alimente ainsi la réflexion ultérieure.
- Les personnes en situation de pauvreté participent aux rencontres avec d'autres connaissances, avec des compétences et un bagage différents de ceux des professionnels, fonctionnaires et scientifiques. Il peut être nécessaire de consacrer davantage de temps afin qu'elles puissent participer en étant suffisamment informées, en confiance et renforcées par une analyse collective. Ainsi, les réunions de concertation se préparent la plupart du temps au sein des associations, sur la base de l'ordre du jour et de la matière que le Service fournit aux participants.
- De même, pour les autres acteurs, la concertation est un processus d'apprentissage où apprendre à écouter est essentiel, apprendre à transmettre leurs connaissances et leur expertise de manière claire, où ils sont mis à l'épreuve de la confrontation entre la théorie et la pratique.

3. Les rôles du Service dans le contexte de la crise liée au COVID-19

Dans le prolongement de ses missions et de sa façon de travailler « en temps normal » basée sur la concertation structurelle, le Service de lutte contre la pauvreté a endossé quatre rôles principaux dans le contexte de la crise liée au COVID-19 : 1) l'analyse de l'impact de la crise sur les personnes en situation de pauvreté et de précarité, 2) l'information sur les mesures COVID-19 prises par les autorités aux différents niveaux de pouvoir, en soutien aux situations de pauvreté et de précarité, 3) la formulation d'avis et de recommandations, et 4) l'organisation et le soutien à la concertation entre les acteurs au sein de la TaskForce flamande « Familles vulnérables ». Les différentes publications sont consultables sur une page du site internet spécialement dédiée au COVID-19.

3.1 Analyse de l'impact de la crise

Le Service tente d'analyser l'impact de la crise liée au COVID-19 pour les personnes en situation de pauvreté et de précarité dans les différents domaines de leur vie. Il réalise cette analyse en étroite collaboration avec d'autres institutions des droits humains, telles qu'Unia et Myria, et en s'appuyant

notamment sur les signaux des associations et autres acteurs de terrain avec lesquels il entretient des échanges réguliers. Dans le cadre de ce rôle, le Service a notamment publié en avril 2021 une Note interfédérale sur l'impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté et de précarité.

Le Service a également lancé des appels, notamment à travers des communiqués de presse, dans lesquels il insistait sur l'importance pour les pouvoirs publics et les acteurs de terrain d'être attentifs à ne laisser personne de côté dans le contexte de cette crise. Ce principe du « to leave no one behind » était ensuite central dans ses appels autour du *Hello Belgium Railpass* en septembre 2020 et de la stratégie de vaccination en février 2021.

3.2 Information sur les mesures COVID-19

Pour permettre à tout citoyen et acteur de terrain de disposer des informations sur l'ensemble des mesures politiques d'aide prises par les pouvoirs publics en soutien aux situations de pauvreté, le Service a réalisé depuis avril 2020 un Aperçu des mesures COVID-19 prises par les autorités aux différents niveaux de pouvoir, en soutien aux situations de pauvreté que nous avons actualisé régulièrement.

3.3 Formulation d'avis et de recommandations

Depuis le début de la crise liée au COVID-19, le Service a émis différents avis réalisés sur base des signaux du terrain et des enseignements des Rapports bisannuels conçus eux-mêmes en concertation. Ces avis ont porté sur des thématiques diverses comme l'accès à la nature et à des espaces publics de qualité pendant les périodes de confinement, la communication autour des mesures sanitaires et de la stratégie de vaccination, la situation des personnes sans-abri, etc.

3.4 Organisation et soutien à la concertation entre les acteurs au sein de la TaskForce flamande « Familles vulnérables »

A la demande du ministre flamand coordonnant la Lutte contre la pauvreté, le Service a organisé la concertation entre les acteurs au sein de la TaskForce flamande « Familles vulnérables » qui avait pour principal objectif de transmettre aux autorités les signaux et les propositions des acteurs de terrain qui travaillent dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et la précarité par rapport à la gestion de la crise liée au COVID-19 et par rapport à la politique de relance prévue ensuite.

Contact:

Mélanie Joseph
Melanie.joseph@cntr.be

François Demonty
Francois.demonty@cntr.be

Henk Van Hootegem
Henk.vanhootegem@cntr.be

Volg ons op Twitter - Suivez-nous sur Twitter

Als u zich wilt inschrijven voor de nieuwsflits van het Steunpunt, klik hier en verstuur een email met uw contactgegevens.
Si vous désirez vous inscrire au Newsflash du Service, cliquez ici et envoyez un email avec vos coordonnées.

5. Glossaire

Abréviations	Définitions
ACCF :	Assemblée de la Commission communautaire française (= PFB)
ADM :	Administration
BW :	Brabant wallon
CAP :	Centre d'aide aux personnes = centre de service social généraliste
CASG :	Centre d'action sociale globale
CERIA :	Centre d'enseignement et de recherches des industries alimentaires et chimiques
COCOF :	Commission communautaire française
COCOM :	Commission communautaire commune
Com :	Communautaire
FAQ :	Foire aux questions
FdSS :	Fédération des services sociaux
FEAD :	Fonds européen d'aide aux plus démunis
Fed :	Fédéral
FWB :	Fédération Wallonie-Bruxelles
GEES :	Groupe d'experts en charge de la stratégie de sortie
GEMS :	Groupe d'Experts de stratégie de crise pour le Covid-19
GFB :	Gouvernement francophone bruxellois
IRISCARE :	Organisme d'intérêt public (OIP) bicommunautaire en charge de la protection sociale des Bruxellois
NCCN :	Centre de crise national
PFB :	Parlement francophone bruxellois (= ACCF)
PLP :	Partenariat local de prévention
PRBC :	Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale
Prov :	Province ou Provincial
RBC :	Région de Bruxelles-Capitale
RVG :	Raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie
RW :	Région wallonne
SIPP :	Service interne pour la prévention et la protection au travail
SPF :	Service public fédéral

6. Annexes

Annexe 1
Carte blanche Inondations

C'est une situation d'urgence ? Non Sire, c'est un désastre !

Sébastien Brunet, Catherine Fallon et Aline Thiry – Université de Liège

Dans la législation relative à la planification d'urgence, à savoir l'Arrêté royal du 22 mai 2019, la situation d'urgence est clairement définie. Il s'agit de « tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, comme un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé des personnes et/ou contre des intérêts matériels importants, et qui nécessite la coordination des acteurs compétents, en ce compris les disciplines, afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes de l'événement ».

On aurait donc tendance à penser que les inondations qui ont frappé particulièrement la Wallonie et l'Allemagne au cours du mois de juillet dernier rentrent dans cette catégorie et que tous les mécanismes prévus par le législateur pour gérer la crise suffisent pour gérer l'urgence. Que nenni et cela au moins pour quatre raisons !

D'une part, il convient tout d'abord de reconnaître que nous sommes sans doute, toutes et tous, victimes de la culture hollywoodienne et du mythe de la toute puissance technique capable d'opérer au milieu des éléments naturels déchaînés. Vous savez, cette croyance qui nous amène à formuler ces « y a qu'à » incriminant les services d'intervention et qui ne sont pourtant qu'incantations et formules magiques masquant la profonde vulnérabilité de nos sociétés. Car la réalité est bien moins enthousiasmante et beaucoup plus terre-à-terre …

– Quand des crues ont lieu, charriant des arbres entiers, des voitures, des clôtures, du bétail, des maisons … aucun bateau ne peut intervenir. Il faut attendre.

– Quand les conditions météo sont intenses avec un ciel si gris qu'un canal s'est pendu, les hélicoptères ne peuvent décoller, c'est comme ça, même si c'est Rambo qui pilote. Il faut attendre.

– Quand toutes les routes sont sévèrement entravées par des débris de toutes sortes, les services de secours ne peuvent se rendre là où on les attend. Il faut attendre.

– Quand les réseaux électriques et de gaz sont détruits, personne ne peut les restaurer d'un coup de baguette magique ou d'un claquement de doigt. Il faut attendre.

Or, attendre en situation d'urgence, est une posture particulièrement difficile à tenir pour les personnes impliquées, qu'il s'agisse des citoyens mis en danger ou des pompiers anxieux de les aider. Force est de constater que les dernières crises qui ont touché le pays – les attentats terroristes de 2016, la pandémie de covid-19 et aujourd'hui les inondations – ont été des « exceptions », des crises hors cadre dans la mesure où les moyens humains et matériels existants ne permettent pas de les gérer – il s'agit d'impensés de notre modèle de planification. Les dispositifs, tels qu'ils sont pensés sont inopérants face à ces événements d'une ampleur nouvelle … ampleur qui préfigure ce monde en devenir marqué par l'anthropocène. Il n'y a pas de réponse adaptée. Il est donc temps de sortir de la culture du risque zéro et d'admettre que notre société fait face à des risques d'une ampleur nouvelle qu'elle ne maîtrise pas. Il ne s'agit pas de situations d'urgence telles que définies par la législation belge mais de crises (ou désastres) face auxquelles les citoyen.ne.s ont définitivement un rôle à jouer. Avec l'empreinte de plus en plus forte de l'Homme sur l'environnement, des moments de « désastre » vont sans doute se multiplier, et cela impose de repenser la gestion de l'urgence en y incluant les citoyen.ne.s le plus en amont possible de la planification d'urgence. Car pour qu'une population puisse attendre en situation d'urgence, il faut qu'elle y soit préparée. Contrairement aux situations d'urgence face auxquelles un retour rapide « à la normale » est envisageable, face aux désastres, il va falloir vivre longtemps avec leurs conséquences car celles-ci redéfinissent la normalité.

D'autre part, dans cette législation, il y a un grand absent … la Région wallonne. Gérer l'urgence c'est avant tout coordonner les moyens pour faire en sorte que les différents services de secours (pompiers, police, protection civile, etc.) interviennent de la meilleure manière qui soit pour rétablir la situation c'est-à-dire répondre aux besoins de la population ou d'un territoire. Dans cette logique, la coordination des moyens est envisagée crescendo en fonction de la nature et de l'ampleur de l'événement. Chaque commune doit donc établir des plans génériques et/

ou particuliers en fonction des risques identifiés sur son territoire. Si l'événement est d'une telle ampleur qu'il dépasse la capacité communale, alors ce sont les niveaux provincial et fédéral qui peuvent être mobilisés. La Région wallonne dispose d'un « Centre Régional de Crise » mais qui n'a été que de façon marginale associé à la gestion des dernières catastrophes alors qu'il devrait être positionné comme un véritable partenaire des gestionnaires de crise sur les matières régionales qui sont de plus en plus diverses et variées. Il devrait pouvoir servir de relais, de lien entre les services des gouverneurs des provinces, les bourgmestres au niveau local et l'ensemble des administrations de la Région. Au-delà de la gestion de l'urgence, la phase de rétablissement sera de toute évidence un enjeu essentiel dans la gestion des futures situations d'urgence. Or aujourd'hui, la législation ne porte pas assez d'attention à la gestion de cette phase de retour à la normale : il est fondamental de tirer les enseignements de ces inondations pour doter les instances régionales des outils et de la culture nécessaires pour planifier et coordonner efficacement les actions utiles mobilisant l'ensemble des ressources des administrations wallonnes dans ces phases de rétablissement.

La troisième raison relève d'une faiblesse interne à notre cadre politico-administratif : la complexité institutionnelle et les subtilités byzantines des partages de compétences entravent les actions sur le terrain et l'efficacité des mécanismes de rétablissement. Ne serait-il pas préférable d'aligner les zones de police et les zones de secours pour favoriser leur coordination sur un territoire cohérent ? Par ailleurs, il semble tout à fait surréaliste d'appliquer lors d'une phase de rétablissement les procédures administratives traditionnelles qui ont sans doute leur raison d'être en « temps normal » mais qui sont en complet décalage avec les réalités de terrain et les besoins des populations. Il conviendrait donc d'adapter le cadre réglementaire afin de permettre à l'administration publique d'être au plus proche des acteurs de terrain et des situations avec lesquelles ils doivent composer. Par ailleurs, il est important de s'interroger sur la judiciarisation croissante de nos sociétés et la recherche de responsabilités individuelles. Celles-ci ne font que renforcer la culture de la procédure, le formalisme et la complexité administrative, au détriment de l'efficacité des professionnels de terrain et surtout au détriment des retours d'expérience si indispensables pour apprendre des crises. Car pour ne pas être inquiété, indépendamment de l'efficacité de son action, il suffit de respecter scrupuleusement les règles et procédures.

Enfin, la dernière raison réside dans le fait qu'au fil des années, les services publics susceptibles d'intervenir en situations d'urgence ont été tendanciellement réduits : la protection civile réduite de moitié, la Défense a externalisé à peu près tout ce qui pouvait l'être, les zones de secours ont été étendues … Quand tout va bien, le sujet de la gestion de crise et de la planification d'urgence est politiquement assez peu intéressant, ce qui conduit généralement à des formes de désinvestissement – y compris budgétaires- qui augmentent la vulnérabilité de nos collectivités. Et quand la crise est là, ce n'est pas la recherche de responsabilité qui résoudra ce désinvestissement dans les services publics à tous les niveaux. Et c'est cela qui aujourd'hui se rappelle à nous, collectivement et pose clairement la question du rôle de l'État, au sens large du terme, si celui-ci n'investit pas pour la sécurité de la population.

Le changement climatique se traduit surtout par une plus grande probabilité de phénomènes de forte intensité. Il est temps de tirer ensemble des enseignements de la gestion de crise pour repenser notre modèle et ne plus être à chaque fois en « retard » face à la crise, pris par surprise. Et ce travail ne pourra se faire sans une préparation de la population et le développement d'une véritable culture du risque en Belgique, conditions indispensables pour développer des processus d'apprentissage et apprendre à faire face ensemble à ces défis nouveaux.

C'est un enjeu de société majeur car des pans entiers de la population subissent et subiront demain encore plus, les dommages liés à ces risques nouveaux, avec pour corolaire une méfiance de plus en plus forte envers les autorités publiques et les mandataires politiques. La Bastille n'est pas encore tombée … mais pour combien de temps encore ?

Annexe 2
Le pouvoir inédit et démesuré des experts

Le gouvernement a délégué aux membres du Groupe d'experts sur l'exit strategy (GEES) un pouvoir d'une nature fondamentalement différente de celui des comités d'experts classiques.

À la fin de l'année 2019, au plus fort de la crise politique, certains avaient appelé à la formation d'un gouvernement d'experts, censé pallier l'incapacité des politiques à former une coalition fédérale.

Vincent Laborderie est politologue à l'UCLouvain

Quelques mois plus tard, sommes-nous arrivés à une telle situation ? La mise en avant médiatique des experts en santé publique et l'institutionnalisation du « Groupe d'experts en charge de l'exit strategy » (GEES) pourraient effectivement laisser penser que, pour reprendre une expression déjà entendue, « les médecins ont pris le pouvoir ». La réalité est bien sûr plus complexe, mais force est de constater que le politique apparaît aujourd'hui très affaibli face à ce pouvoir émergent.

Une question de crédibilité

Rappelons que la mise en place d'un gouvernement d'experts ne peut intervenir que dans un contexte d'une crise profonde du système politique et d'une **perte de crédibilité** auprès de la population. Or, après presque un an de tentatives infructueuses de former un gouvernement fédéral de plein exercice, et les reproches récurrents concernant l'impréparation face à la crise sanitaire, nous sommes bien dans cette situation. Dès lors, quoi de plus naturel que de se tourner vers les experts en santé publique, à même de gérer la situation?

Tant la mission que la composition du GEES le placent hors du schéma classique.

C'est conscient de sa propre fragilité que le pouvoir politique a institué le GEES. Mais ici, les politiques belges ont innové dans l'autocontrainte. En effet, **ce GEES est d'une nature fondamentalement différente** des nombreux comités ou task forces créés en Belgique à l'occasion de cette crise, ou des conseils d'experts chargés de conseiller d'autres gouvernements européens. Dans le schéma classique, des comités d'experts spécialisés informent et conseillent le gouvernement dans des domaines particuliers. À charge pour le politique d'effectuer la synthèse entre les intérêts et demandes contradictoires. Mais tant la mission que la composition du GEES le placent hors de ce schéma classique. En effet, outre les virologues, épidémiologistes et médecins, il est composé d'économistes ainsi que d'une juriste et d'une représentante du secteur social. Dès lors, **c'est à l'intérieur de ce groupe que se fait la synthèse entre des intérêts contradictoires**. Le politique n'a plus qu'à valider ou amender la synthèse transmise. On aurait pu penser que l'institutionnalisation du GEES incite ses membres à réserver leurs avis au gouvernement. Or on voit bien que les virologues, épidémiologistes et médecins de ce groupe n'entendent pas renoncer à leur **présence médiatique**. Sans que l'on sache véritablement s'ils interviennent à titre personnel ou en tant que membre du GEES, ils font toujours passer le même message: il faut être extrêmement **prudent et mesuré dans le déconfinement**.

On a l'étrange impression de voir les experts du GEES définir la stratégie globale, à charge pour les représentants du peuple de gérer la logistique.

En d'autres termes, les dirigeants belges ont créé **un pouvoir autonome à part entière**, susceptible de les concurrencer directement, et qui le fait allègrement via les interventions médiatiques de ses membres. En résulte l'étrange impression de voir ces experts définir la stratégie globale, à charge pour les représentants du peuple de gérer la logistique (**on a même nommé un ministre des masques**) et les palliatifs aux conséquences économiques et sociales de ladite stratégie.

Mais précisément, c'est cette présence médiatique qui montre que **ces experts n'ont pas pris le pouvoir**. Ils tentent simplement, comme d'autres groupes, d'influencer la politique gouvernementale dans le sens qu'ils souhaitent, à savoir faire en sorte que le déconfinement soit « prudent et responsable », en réalité **le plus lent et le plus restrictif possible**.

Cette volonté peut s'expliquer assez aisément. Pour cela, il faut réaliser que le GEES et ses membres ont **un pouvoir inédit et démesuré** : celui de décider de nos conditions de sortie du domicile, de l'ampleur et de la nature de nos interactions sociales, du caractère licite ou non des activités de toute nature (économiques, sportives, culturelles …) que nous pouvons mener. **Jamais dans un pays démocratique** un petit groupe de personnes n'a eu autant d'influence sur la vie personnelle de l'ensemble d'une population. Quiconque connaît la nature humaine sait que l'**on ne se débarrasse pas spontanément d'un tel pouvoir**.

Sociologie des organisations

S'ajoute à ce pouvoir l'exposition médiatique. Croit-on vraiment que ces experts soient, même inconsciemment, pressés de renoncer à leur **situation de héros ou de référent** auprès de la population ? La sociologie des organisations nous enseigne quant à elle cette vérité fondamentale : t**oute structure cherche les moyens de se perpétuer**, même lorsque sa raison d'être a disparu. C'est sous cet angle qu'il faut comprendre les déclarations de membres du GEES, et en premier lieu de sa présidente, selon laquelle le déconfinement devrait durer un an voire plus ([1]). Au vu de ce que l'on sait – et surtout de l'étendue de ce que l'on ignore – du Covid-19, de telles déclarations relèvent pourtant plus de la **prophétie** que de la science. Le message ici présenté est en réalité d'une autre nature. Il faut comprendre que l'on aura encore besoin de ces experts pendant longtemps et l**e GEES ne compte pas s'autodissoudre**. Nous sommes donc dans cette situation paradoxale où la structure spécifiquement chargée de la stratégie de déconfinement n'a aucun intérêt à ce que celui-ci se réalise.

Rien d'étonnant à ce que la Belgique ait présenté l'un des plans de déconfinement les plus lents d'Europe.

Mais cette volonté ne fait que se rajouter aux désirs et injonctions multiples que subit le monde politique, lui-même marqué par une dilution du pouvoir. Rappelons que le Conseil national de sécurité est composé de **six gouvernements différents** auxquels participent pas moins de huit partis. On a connu situation plus favorable à la prise de décision énergique. Rien d'étonnant donc à ce que la Belgique ait présenté **l'un des plans de déconfinement les plus lents d'Europe**. Il l'est au point que l'on a dû, en urgence, relâcher les règles concernant les contacts sociaux, de peur que celles-ci ne soient plus appliquées à l'occasion de la **fête des Mères**. Mais pas avant que **Marc van Ranst** n'ait, la veille de l'annonce de Sophie Wilmès, donné sa **bénédiction en direct sur le plateau de la VRT** en expliquant qu'un assouplissement était nécessaire.

(1) Interview à Het Niewsblad, 11 avril 2020.

0921/503379
I.P.M. COLOR PRINTING
☎02/218.68.00