

Développer la culture du risque face aux extrêmes pluviométriques en Euregio

Rapport de recherche final – projet Marhetak

Avec le soutien du programme Interreg Euregio Meuse-Rhin

Tielemans M., centre de recherche Spiral, Université de Liège

Thiry A. centre de recherche Spiral, Université de Liège

Fallon C. centre de recherche Spiral, Université de Liège

Décembre 2023

Table des matières

| | |
|--|----|
| Introduction | 4 |
| Méthodologie | 5 |
| Partie 1 : Réflexion(s) autour de la culture du risque et des dimensions à prendre en compte pour soutenir son émergence | 7 |
| Introduction | 7 |
| Tentative de définition | 7 |
| Les limites du concept | 9 |
| Mise en pratique : développer la culture du risque | 9 |
| Ouvrir les dispositifs à la participation des populations | 10 |
| Renforcer la professionnalisation des acteurs de terrain de première ligne | 12 |
| Envisager la communication de manière transversale | 13 |
| Partie 2 : La gestion des extrêmes pluviométriques en Euregio | 15 |
| A. La gestion de crise | 15 |
| Aux Pays-Bas | 15 |
| En Allemagne | 17 |
| En Belgique | 19 |
| B. la gestion de l'eau | 22 |
| Aux Pays-Bas | 22 |
| En Allemagne | 23 |
| En Belgique | 25 |
| C. La gestion du risque inondation | 31 |
| Aux Pays-Bas | 31 |
| En Allemagne | 32 |
| En Belgique | 33 |
| D. La gestion du risque sécheresse | 35 |
| Aux Pays-Bas | 36 |
| En Allemagne | 36 |
| En Belgique | 36 |
| Partie 3 : La culture du risque inondation en Euregio | 38 |
| La gestion des extrêmes pluviométriques en Euregio | 38 |
| Les relations entre les gestionnaires au sein d'une région | 38 |
| Les relations entre les régions | 40 |
| Analyse SWOT : les enjeux autour de la participation de la population dans la gestion du risque inondation. | 43 |
| Forces | 43 |

| | |
|--|----|
| Faiblesses..... | 44 |
| Opportunités | 45 |
| Menaces | 47 |
| Conclusions..... | 48 |
| Références | 50 |
| Annexes | 53 |
| Guide d’entretien..... | 53 |
| Déroulé du focus group Wallon | 53 |
| Temps 3..... | 55 |
| Déroulé du focus group Flamand | 55 |
| Questionnaire Delphi..... | 56 |
| Question 1 : La collaboration au sein d’une même région..... | 56 |
| Question 2 : La collaboration avec les gestionnaires des différentes régions | 57 |
| Question 3 : Les initiatives de coopération internationale..... | 57 |
| Question 4 : La collaboration avec les gestionnaires au sein de la région..... | 58 |
| Question 5 : La collaboration avec les gestionnaires des différentes régions | 58 |
| Question 6 : Analyse SWOT | 58 |
| Question 7 : Relations avec le niveau local..... | 60 |
| Question 8 : Avis sur la rédaction d’un guide | 61 |
| Résumé de l’analyse SWOT | 61 |

Introduction

Les inondations de juillet 2021 dans la zone Meuse-Rhin ont été un événement marquant par son ampleur, sa dynamique, le nombre de décès et le niveau de dégradation des infrastructures et des moyens d'intervention qu'elles ont entraînés. La mobilisation des moyens d'intervention a été particulièrement complexe. De plus, l'ampleur d'une telle crise a poussé à réimaginer les réseaux d'entraides autant locaux qu'internationaux en invitant les acteurs de la gestion de crise à travailler en collaboration à tous les niveaux. À la suite de cet événement, les autorités ont appelé à renforcer la préparation de nos sociétés à ce type d'événement extrême¹. Évènements qui, avec le changement climatique, devraient se multiplier (Biermann & Kim, 2020; Keys et al., s. d.).

Ce rapport de recherche s'inscrit dans le projet « Maas-Rhein Task Force » (MARHETAK), co-financé par le programme de coopération interrégional européen « Interreg Europe ». Celui-ci soutient cette volonté de mettre en collaboration différents acteurs de la zone Euregio. Au sein de ce projet, le centre de recherche Spiral de l'Université de Liège a travaillé conjointement avec le Centre Régional de Crise de Wallonie (CRC-W) afin d'identifier comment renforcer concrètement la gestion des risques liés aux extrêmes pluviométriques dans l'Euregio.

L'Euregio est une coopération transfrontalière qui réunit des territoires appartenant à la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas en un réseau d'intérêts communs. Les territoires repris dans l'Euregio sont :

- La province de Liège (en ce compris la communauté germanophone de Belgique), située en région Wallonne.
- La province du Limbourg belge, située en région Flamande.
- La province du Limbourg Sud des Pays-Bas
- La 'REGIO Aachen' en Allemagne, composée des arrondissements de Aix-la-Chapelle, Düren, Euskirchen et Heinsberg, tous situés dans le district de Cologne du Land de Rhénanie-du-Nord-Wesphalie.

Ce rapport est divisé en trois parties. Tout d'abord un état de l'art et une réflexion autour du concept de culture du risque dans lequel nous tenterons de définir la notion, mais également d'identifier les limites. Ensuite, une analyse comparée des systèmes de gestion d'inondations dans l'Euregio qui nous servira de base à l'identification de pistes pour le développement de la culture du risque. Enfin, nous mettrons en évidence les différents aspects issus de notre recherche dans la zone Euregio et concluons avec des pistes de réflexion concernant le développement de la culture du risque en Euregio.

¹ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire "Inondations", Parlement de Wallonie, 31 mars 2022.

Méthodologie

La méthodologie générale mobilisée dans le cadre de ce projet repose sur une analyse de la littérature et une importante phase de collecte de données qualitatives dans laquelle plusieurs méthodologies ont été mobilisées : des entretiens semi-directifs, une enquête Delphi et des focus groups, sur une période de 11 mois.

Tout d’abord, nous avons réalisé une analyse de la littérature scientifique autour du concept de « culture du risque ». Ce concept, très souvent mobilisé dans les discours des acteurs de terrain, reste relativement flou et ambivalent quant à sa signification. Nous avons par ailleurs, étudié les systèmes de planification d’urgence concernant le risque d’inondations en vigueur en Belgique (en Flandre et en Wallonie), aux Pays-Bas mais aussi dans d’autres pays frontaliers comme l’Allemagne et la France. Pour ce faire, nous avons examiné les législations en termes de planification d’urgence que nous avons comparées avec l’aide d’un outil pédagogique² (EMRIC, 2023) développé par une institution transfrontalière spécialisée dans la coordination des acteurs de gestion de crise de l’Euregio Meuse-Rhin (EMRIC). Cette analyse nous a permis de comprendre comment les risques et crises sont gérés dans les différents pays, quels sont les acteurs impliqués et comment la coordination de crise s’opère. Cette analyse fut très utile pour préparer les entretiens semi-directifs ainsi que le focus group réalisé.

Nous avons ensuite mené une phase d’analyse qualitative à travers deux volets : des entretiens semi-directifs et deux focus groups. En ce qui concerne les entretiens, nous avons réalisé 13 entretiens semi-directifs avec des gestionnaires de l’eau et de la crise dans les trois régions concernées par notre recherche. Ces entretiens sont répartis parmi des gestionnaires de l’eau, de la crise, mais aussi des citoyens qui ont été impliqués dans la gestion des inondations de 2021. Les différents entretiens sont répartis de la façon suivante dans les différentes régions :

| Wallonie | Flandre | Pays-Bas | Allemagne |
|--|---------------------------------------|--|--------------------------|
| Responsable d’une zone de secours | Membre des SFDG | Pompier actif durant les inondations | Membre des Wasserverband |
| Membre des services fédéraux du gouverneur | Gestionnaire dans le Vlaams Waterweg | Gestionnaire des urgences médicales dans la zone de secours Limbourg-Sud | |
| Experts des extrêmes pluviométriques | Gestionnaire dans la VMM ³ | Responsable de la water-authority du Limbourg | |
| Membre d’une asbl promouvant la participation de la population en temps de crise | | | |
| Direction d’un contrat rivière de Wallonie | | | |
| Direction de la CILE ⁴ | | | |

²https://elo.brandweer.nl/Pages/ViewItem.aspx?cp=%2FCMS%2FVR%20Zuid-Limburg%2F80.%20Multi%2F08.%20EMRIC%2FV2%2F211213_VRZL_EMRIC_FR_SCORM2004

³ Vlaamse Milieumaatschappij, en charge des cours d’eau non-navigables de catégorie 1

⁴ Compagnie intercommunale des eaux, en charge de la distribution d’eau potable

Les entretiens ont été réalisés de façon semi-directive selon la méthodologie mise en évidence par Kaufmann (2014). Les objectifs principaux de ces entretiens furent de comprendre plus finement comment les risques d'inondation étaient gérés dans les différents territoires mais aussi de récolter les expériences des divers acteurs quant aux relations interrégionales, aux relations avec la société civile et à l'état de préparation des différents territoires. Pour ce faire, un guide d'entretien a été réalisée et adaptée en fonction de l'interlocuteur et des éléments abordés lors de l'entretien, celui-ci se retrouve dans l'annexe 1 : Guide d'entretien.

En plus de ces entretiens, nous avons réalisé deux focus groups. Un premier avec 10 participants en Wallonie qui avait pour objectif d'organiser une discussion entre, d'une part, des acteurs des disciplines de la gestion de crise, des gestionnaires et planificateurs, et, d'autre part, des citoyens proposant des méthodes de participation de la population. En effet, l'inclusion de la population à la base, dans le groupe de discussion, est un élément du dispositif particulièrement important. Nous avons ensuite organisé un second focus group en Flandre avec 8 acteurs de Flandre et des Pays-Bas. Ce focus group avait pour objectif de confirmer les hypothèses issues de la première partie de notre recherche par rapport aux relations entre les gestionnaires au sein d'un pays, mais également sur la communication entre la Belgique et les Pays-Bas. Les guides de déroulement des deux focus group se trouvent dans les annexes 2 et 3.

Enfin, nous avons réalisé une enquête en ligne qualitative selon la méthodologie DELPHI. La méthode « Delphi » (ou « Delphi Group ») est une technique à la fois sophistiquée (elle permet de rendre compte de la complexité d'une problématique et d'organiser le passage de la réflexion à l'action coordonnée) et modulable (elle fait preuve d'une grande capacité d'adaptation selon les problématiques envisagées). La liste des questions de notre enquête Delphi, ainsi que l'analyse du profil des répondants se trouve dans l'annexe 4. Un autre rapport, intitulé « Marhetak – Analyse de l'enquête Delphi » est également disponible et reprend l'analyse complète de chacune des questions.

Il est important de noter que dans le cadre de nos recherches, nous avons rencontré une minorité d'acteurs actifs dans la partie Allemande de l'Euregio. Cela peut s'expliquer par plusieurs facteurs. D'une part, les inondations en Allemagne ont entraîné des conséquences particulièrement marquantes notamment en termes de personnes décédées, il s'agit pour beaucoup d'intervenants d'un événement traumatisant. De plus, de nombreux gestionnaires de crise font pour le moment l'objet d'une enquête en Rhénanie-Palatin, avec des potentiels poursuites pénales, ce qui peut pousser certains gestionnaires à ne pas vouloir répondre à des questions pouvant les mettre en défaut. Enfin, aucun membre de l'équipe de recherche ne parlait Allemand, les entretiens devaient donc être réalisés en Anglais, limitant ainsi les possibilités d'intervenants.

Ce rapport présente les résultats de la recherche en trois parties : la première partie relative à la culture du risque a été réalisée sur base d'une revue de la littérature, alors que les deux parties suivantes sont basées à la fois sur l'étude de la littérature et sur une synthèse des résultats des analyses issues des différentes méthodes de collectes des données (les entretiens, le Delphi et les focus-groups). Plus spécifiquement, les analyses du cas Allemand ont donc été en grande partie réalisées sur base de revue de la littérature scientifique ainsi que les différents rapports réalisés par les autorités des différents niveaux de gestion allemande.

Partie 1 : Réflexion(s) autour de la culture du risque et des dimensions à prendre en compte pour soutenir son émergence⁵

Introduction

Actuellement, si le terme culture du risque est régulièrement mentionné lors des crises, c'est avant tout pour mettre en évidence son absence ou son déficit⁶ (Bier, 2020 ; Blesius, 2013 ; Peretti-Watel, 2005 ; Siedschlag, 2011). En Belgique, à la suite des inondations de juillet 2021, la commission d'enquête parlementaire établit l'amélioration de la culture du risque en Wallonie en tant que mission centrale et transversale dans la prévention et préparation contre les inondations⁷. Au-delà de son déficit ou absence, le concept de culture du risque et ce qu'il recouvre demeure assez vague et peu défini (S. Bier, 2020). En effet, la notion de culture du risque⁸ est : polysémique, indéfinie et insuffisante.

Tentative de définition

Le concept de culture du risque prend ses racines dans les années 80 à travers le développement des concepts de « civilisation du risque » (Salomon et Lagadec, 1981) et de « risk society » (Beck, 1986). Ces deux concepts mettent en lumière la création de risques par les sociétés humaines mais aussi la prise de conscience que celles-ci sont à la fois l'origine et la cible de ces risques. Ces développements impliquent dès lors pour les sociétés de se prémunir contre ces risques. L'expression de « culture du risque » est consacrée pour la première fois par Giddens (1990) afin de « faire prendre conscience aux individus et aux gouvernements, de la place grandissante, et inéluctable, des risques produits par l'homme et de la nécessité d'introduire la gestion des risques au cœur des décisions nationales et quotidiennes » (S. Bier, 2020, p. 22). En outre, la culture du risque se caractérise par deux éléments (Vidal-Naquet, 2001 ; Blesius, 2013 ; S. Bier, 2020) : premièrement, une prise de conscience des dangers auxquels un réseau d'acteurs donné fait face ainsi que des vulnérabilités de ce réseau. Deuxièmement, elle est associée à la volonté de prévenir ces risques et de diminuer les vulnérabilités du réseau d'acteurs concerné. Cette prise de conscience se fonde sur une dimension mémorielle collective et individuelle (mémoire de crise) sur une forme de crainte des dommages potentiels causés par un danger et sur une aspiration à la conservation (voire l'amélioration) du mode de vie actuel (CEPRI, ND). La culture du risque est dès lors intrinsèquement liée à un sentiment de communauté (Callon, 2001 ; S. Bier, 2020) qui lie la culture du risque à un territoire particulier. La culture du risque se construit donc sur une connaissance et conscience des spécificités d'un réseau d'acteurs donné (Rollason, 2018) dans un territoire et un contexte spécifique. Dès lors, il s'agit d'un processus non-institutionnel qui se base sur une co-production (Jasanoff, 2010) de valeurs partagées

⁵ Cette réflexion est issue du chapitre 6 « Réflexion(s) autour de la culture du risque et des dimensions à prendre en compte pour soutenir son émergence », produit au sein le centre de recherche Spiral avec Justine Contor dans le cadre du « Schéma stratégique multidisciplinaire du bassin versant de la Vesdre »

⁶ Par exemple, à la suite des inondations dues à la tempête Xynthia, un rapport du Sénat constatait : « Sans culture du risque, il n'y aura ni anticipation ni gestion des inondations. Pourtant, cet aspect de la politique de prévention des risques est très loin d'être satisfaisant » (Rapport d'information n° 647, Sénat 2010, p.74).

⁷ Bien qu'absent des réglementations belges, ce concept n'est pas totalement absent du cadre législatif du pays puisque la Directive inondation du 23 octobre 2007 mentionne la volonté de développer un niveau minimum de culture de gestion du risque au sein des États membres de l'UE (DIRECTIVE 2007/60/CE).

⁸ Il serait utile d'évoquer le « risque résiduel » : ce qui ne pourra pas être adressé à travers une adaptation du territoire telle qu'envisagée dans les chapitres précédents. Il restera des situations dans lesquelles les systèmes techniques et territoriaux, même après optimisation/améliorations, seront défailants. L'objet de ce chapitre est d'envisager la dimension humaine/sociale/organisationnelle de la résilience.

au sein d'un groupe social. Pour développer une culture du risque pérenne, il faut donc mettre en place des procédés permettant cette co-production entre l'expertise fournie par les autorités publiques et les connaissances issues des citoyens et ce de manière ascendante. La culture du risque est dès lors une graduation du niveau de conscience et d'actions par rapport à un risque donné. Elle se traduit dans la gestion de crise par une attitude collaborative partagée (Kapucu, 2010) et ne peut dès lors pas se développer dans un milieu fermé, que ce soit entre experts ou entre citoyens de façon isolée (Callon, 2001 ; Rollason, 2018). Ainsi, la dimension participative est centrale dans la réflexion autour d'une culture du risque. Elle doit dépasser l'approche probabiliste, envisager les risques dans leur diversité et tout autant considérer que les perceptions de ceux-ci varient en fonction des individus et des collectifs.

La définition proposée par Elise Beck (2006) permet de placer une constante autour du concept : « La culture du risque est le résultat d'une construction collective, elle repose sur des perceptions et un savoir, inné ou acquis. Ce savoir peut porter sur les risques eux-mêmes, d'une manière générale et/ou être ramené à un contexte local, mais également sur les consignes à suivre en cas de catastrophe ». Cette définition fait la part belle aux débats collectifs en matière de pratiques, de positionnement et d'enjeux. Elle laisse aussi entrevoir la question des savoirs locaux qui permettent d'appréhender un territoire dans son histoire. Ainsi, le travail culturel – entendu comme production – autour des événements passés se veut être un levier essentiel mais aussi l'idée de communiquer de manière vulgarisée. Il faut sortir des visions d'experts techniques et rendre les aspects techniques compréhensibles pour le citoyen lambda (ex : communiquer de manière très claire sur la carte d'aléa).

Par ailleurs, il ne s'agit pas de simplement penser « culture du risque » mais il s'agit aussi de l'articuler à la notion de résilience. A cet égard, Tisseron (2007 ; 2020) revient sur différentes étapes charnières en termes de conceptualisation de la résilience. La notion du traumatisme y est intrinsèquement liée puisque la résilience fait état de la capacité à résister à un traumatisme et de se reconstruire ensuite, sans toutefois revenir à un état initial. Ainsi, la résilience doit être envisagée sous deux axes : comme un processus lors duquel la compétence s'acquiert tout au long de la vie ; et de manière sociétale – en sortant de la logique individualisée de la résilience. En outre, la notion de « repair » proposée par Centemeri, Topçu et Burgess (2021) nous semble intéressante car elle permet de penser des changements globaux qui prennent en considération les dimensions sociotechniques, socio-écologiques, et socioculturelles dans la perspective de reconstruction à la suite d'un désastre. Ainsi, les auteurs voient le processus de résilience (reconstruction) comme une opportunité collective de ne pas revenir à la situation antérieure, mais de répondre aux enjeux sociaux, culturels, politiques, écologiques et éthiques préexistants (Centemeri, Topçu et Burgess, 2021, p. 8). Ils insistent sur l'importance de préciser et de contextualiser les objectifs de reconstruction et de rétablissement en se posant constamment les questions du « pour qui » et « selon qui » la reconstruction est-elle pensée (Centemeri, Topçu et Burgess, 2021, p. 4) ? Enfin, les auteurs introduisent la notion de « care » de la gestion post-désastre (Ibid., p. 11) et invitent à prendre soin de son environnement – dans ce cas-ci, de la rivière et de ses infrastructures (physiques et sociales) – à considérer la relation avec son environnement comme une manière de « maintenir, poursuivre et réparer notre 'monde' afin de pouvoir y vivre aussi bien que possible » (Fisher et Tronto, 1990, p. 40). Ainsi la culture du risque participerait à l'importance d'un imaginaire, une culture commune, un narratif pour permettre les conditions du « care ».

Les limites du concept

La culture du risque est polysémique. D'un côté, la notion de « culture du risque » semble faire consensus au sens où les acteurs (public, privé) s'accordent à penser qu'il s'agit d'un enjeu majeur pour les zones territoriales dites vulnérables : soit parce qu'elles sont – comme le bassin versant de la Vesdre – soumises aux aléas d'inondation ; soit en raison de l'augmentation significative des événements climatiques (sécheresse, inondation, etc.). D'un autre côté, la question de la culture du risque fait débat particulièrement en raison du sens des mots utilisés et parce qu'elle s'insère dans une vision gestionnaire. En effet, elle suppose la constitution d'un savoir « expert » qui serait diffusé auprès des populations démunies et vulnérables (Langumier et Revet, 2013). Or ce mode de pensée empêche d'envisager la complexité et les particularités des situations dans lesquelles se jouent les événements. Il s'agit selon les auteurs (Ibid., 2013) de dépasser cette vision à travers une perspective portée et co-construite par des chercheurs, militants et acteurs locaux qui possèdent une connaissance fine du terrain. Sans faire preuve de romantisme à l'égard des acteurs de terrain, il s'agit de faire reconnaître les savoirs locaux comme outils de gouvernance des catastrophes. Il est donc bien question de rendre visibles les savoirs vernaculaires (Ellen, Parkes et Bicker, 2000).

Par ailleurs, la « culture du risque » prend appui sur une notion du risque qui est gestionnaire et qui participe à rendre le risque acceptable dans le cadre d'une approche probabiliste. Mais cette vision, bien que rassurante est insuffisante dans la mesure où elle ne permet pas de penser l'exposition aux aléas et tout autant les mécanismes de résilience à développer.

Dans cette note, nous proposons une prise de distance vis-à-vis du risque au sens technique et gestionnaire pour proposer un autre mode de gestion.

En outre, s'inspirant des méta-analyses effectuées par Blesuis et Vidal-Naquet (Blesius, 2013 ; Vidal-Naquet, 2001), la culture du risque peut être caractérisée comme un processus non-institutionnel qui se base sur des valeurs partagées (et non des normes imposées) au sein d'une communauté. En effet, la culture de risque ne se construit pas à travers la proclamation de normes ou d'informations unilatéralement transmises (venant d'un détenteur du savoir vers un ensemble d'acteurs faisant face à un ou plusieurs risques) mais à travers un processus de co-production de valeurs et de symboles impliquant l'ensemble des parties prenantes. La culture de risque implique la création d'une forme de communauté et donc un principe d'affiliation (d'adhésion). Elle est dès lors éminemment contextuelle et varie en fonction de l'espace géographique. Elle se couple généralement à une culture du territoire, c'est-à-dire une connaissance et une conscience des spécificités du réseau d'acteurs⁹ (territoire et communauté) dans lesquels un ensemble de citoyens vivent. Ainsi les dimensions de communication sont fondamentales pour entretenir une mémoire collective à l'égard des événements passés.

Mise en pratique : développer la culture du risque

Les inondations de juillet 2021 en Wallonie ont été un événement marquant par son ampleur, sa dynamique et le niveau de dégradation des infrastructures et des moyens d'intervention qu'il a entraînés. A la suite de cet événement, il est aujourd'hui évident qu'il faut renforcer la préparation de nos sociétés à ce type d'événements extrêmes. Événements qui, avec le changement climatique, sont susceptibles de se multiplier. Pour faire face à des crises (catastrophes) qui, par définition, vont nous surprendre, travailler sur la résilience collective est nécessaire : comment concrètement renforcer la

⁹ Le terme réseau d'acteurs s'inspire de la littérature de la sociologie de la traduction et renvoie à l'ensemble des acteurs (agents) humains ou non-humains (infrastructures, flore, faune, réseaux de communications) qui entrent en interaction (Callon, 1986 ; Latour, 2005).

culture du risque des citoyens face aux inondations (et aux évènements climatiques en général) ? Comment développer la capacité des populations, des citoyens à se prendre en charge eux-mêmes, à disposer d'un réseau d'entraide ? Le psychologue français Serge Tisseron identifie deux dimensions à la résilience collective : d'une part, les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer en contribuant au développement d'une culture du risque efficiente à travers des infrastructures et des services ; d'autre part, les populations, les citoyens doivent développer leurs capacités à se prendre en charge eux-mêmes, à disposer d'un réseau d'entraide et de solidarité. En tant que premiers acteurs de la sécurité civile, ceux-ci doivent jouer un rôle (encore à définir) tout au long du cycle du risque (prévention, planification, gestion de crise, reconstruction, et retour d'expérience ; Figure 1).



Adaptation de Fallon, Thiry et Zwetkoff, 2016, « Bilan des 10 ans de l'arrêté royal sur la planification d'urgence : le cycle tourne-t-il rond ? », Les anciens moulins de Beez, Namur, le 24/02/2016.

À chacune de ces « étapes » du cycle du risque, nous souhaiterions mettre l'accent sur trois dimensions centrales : (1) la participation des populations ; (2) le renforcement de la professionnalisation des acteurs de terrain de première ligne ; et (3) la communication transversale.

Ouvrir les dispositifs à la participation des populations

La question de la participation des populations à la gestion des risques s'est immiscée dans l'agenda politique, notamment avec la gestion de la pandémie de covid-19 et ensuite lors des inondations de juillet 2021. Déjà en octobre 2019, lors du colloque annuel de l'association Planu.be, des coordinateurs planification d'urgence francophones ont abordé cette question autour de tables rondes : est-il possible d'associer les citoyens à la planification d'urgence et à la gestion de crise ? Comment ? À quelle étape du cycle de risque peut-on retrouver une éventuelle place des citoyens ? (Fallon & Thiry, 2021) Sur base de cas concrets, les participants ont partagé les aspects positifs et contreproductifs pour aboutir à une analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces associées à la participation des populations au cours du cycle du risque (Tableau 1).

Que l'on soit dans la phase d'identification des risques, de prévention, de planification d'urgence, de gestion de crise, de rétablissement ou de retour d'expérience, la participation des populations locales doit être envisagée/pensée. Ainsi, le tableau 36 montre bien que la participation des populations est un élément clé dans la gestion des risques. Les citoyens ont une connaissance fine de leur terrain, ils sont même demandeurs d'être plus actifs en cas de situation de crise. Le niveau d'implication des communautés impactées et/ou non-impactées (par exemple des bénévoles) est d'autant plus important et nécessaire en cas de catastrophes (telles les inondations de juillet 2021) qui empêchent la mise en place de structures classiques de gestion de crise. Une approche purement top-down, caractéristique d'une planification stratégique stricte, est trop rigide pour atteindre cet objectif (Fallon & Thiry, 2021). Il serait préférable de remplacer cette logique plutôt hiérarchique, basée sur une liste prédéterminée d'acteurs, par un schéma réticulé favorisant l'intervention d'« experts d'usage » (Ansell & Boin, 2019) : forcés d'improviser avec leurs ressources à disposition dans ces activités de « bricolage » qu'impose la situation, ils ne font pas n'importe quoi mais mobilisent une expertise d'usage avec une perspective critique, toujours ouverte à révision.

| | |
|---|--|
| <p>Forces (les résidents et le territoire)</p> <p>Lors de la coordination, sont partagées une pluralité de sources d'informations, une attention sur des détails pratiques pour plus de cohérence.</p> <p>Les acteurs de terrain connaissent leur territoire. Les comités Seveso jouent un rôle de relais entre administration et exploitant.</p> <p>Des résidents servent de soutien à leurs voisins.</p> | <p>Faiblesses</p> <p>Absence de coordination entre bénévoles.</p> <p>Prise de risque par les intervenants bénévoles.</p> <p>Les bénévoles ne peuvent pas assurer une continuité de service 24/7.</p> <p>Les bénévoles ne sont pas nécessairement reconnus par la population.</p> |
| <p>Opportunités</p> <p>Les citoyens peuvent favoriser la diffusion des informations et animer des réseaux sociaux.</p> <p>Certains bénévoles ou entreprises disposent de matériel directement disponible sur place (matériel des agriculteurs ; radio-amateurs).</p> <p>Les associations et comités servent de relais de communication pour l'autorité.</p> | <p>Menaces</p> <p>Risque de voir une dérive d'autorité de la part des intervenants bénévoles.</p> <p>Problème de maîtrise d'un langage commun.</p> <p>Problème d'inégalité de traitement : certains groupes de victimes peuvent être laissés de côté.</p> <p>La temporalité de la crise n'est pas assez anticipée par les bénévoles → interventions à contre-temps.</p> |

Analyse SWOT des atouts et faiblesses de l'implication de citoyens ou associations en matière de planification ou de crise (2017) – Fallon et Thiry (Juillet 2021). Associer les citoyens à la gestion de crise ? Be prepared, revue de planification d'urgence et de gestion de crise, 3

Le citoyen sera généralement le tout premier intervenant sur une situation de crise (Fallon & Thiry, 2021) : présent sur le terrain, il peut être considéré comme un « éclairer » et faire remonter les informations les plus importantes vers les autorités. D'où l'intérêt de l'avoir bien préparé, et formé aux bonnes réactions. Il jouera 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. Lors de crises de grande ampleur, cet engagement citoyen peut se faire en toute autonomie, les autorités étant elles-mêmes débordées. Les acteurs privés eux aussi ont soutenu de façon volontaire les efforts des autorités. Au début de la crise sanitaire, de nombreux bénévoles ont produit gratuitement des milliers de masques en tissu. Des entreprises ont développé la production de produits désinfectants, ou d'autres ont produit des masques en plastique. Ces parties du réseau sont innovantes, créatives : elles contribuent aux efforts de lutte contre la catastrophe mais signalent aussi un certain engagement sociétal que les autorités auraient intérêt à encourager et à mettre en évidence.

Le mouvement de solidarité de citoyens bénévoles pendant les inondations de juillet a été sans précédent et largement relayé par les médias. Les entreprises locales et les agriculteurs sont rapidement intervenus avec des ressources que les services d'urgence ne pouvaient plus mobiliser, vu l'étendue du territoire impacté. Pourtant, on ne trouve dans aucun document officiel le moindre soutien à la participation directe des citoyens, alors qu'elle gagnerait à être accrue en gestion de crise ! Cette aide spontanée de milliers de volontaires n'est en général ni préparée ni structurée, mais la situation était si chaotique qu'aucune structure hiérarchique ne pouvait définir les besoins vu la dégradation des infrastructures et des moyens de communication.

Il serait, en ce sens intéressant d'initier une réflexion sur la création au niveau des autorités locales de réserves communales de sécurité civile constituées de citoyens volontaires et bénévoles « pouvant être mobilisés en appui des pouvoirs publics afin de prévenir et gérer les risques majeurs présents sur le territoire de la commune » (CEPRI, N.D.). Favoriser la coopération avec le secteur associatif au moment de la planification d'urgence, en amont d'une situation de crise, contribue à rapprocher les décideurs des groupes de citoyens qui connaissent bien le terrain local et disposent d'une expertise spécifique rapidement mobilisable. Les experts citent : les contrats rivières ; les groupes de radioamateurs (très importants en cas de panne de communication ou du réseau ASTRID) ; mais aussi les partenariats locaux de prévention - PLP (qui connaissent bien les dynamiques de leurs quartiers) ; les associations de parents (écoles et enfants), les groupes sportifs, les forestiers, etc.

Renforcer la professionnalisation des acteurs de terrain de première ligne

Il s'agit en quelque sorte de renforcer notre infrastructure de crise en investissant dans la formation, les exercices et la création de réseaux entre les professionnels qui se trouveront en première ligne lors de la gestion de crises/catastrophes (les zones de secours, les zones de police, les communes, les services des gouverneurs, la protection civile, l'aide médicale urgente, etc.). Pour assurer une planification d'urgence à la fois efficace et adaptée, les autorités doivent investir au préalable des ressources en matière de moyens, de compétences et de coordination. Les deux dernières crises (épidémie de Covid-19 et inondations de juillet 2021) ont mis en évidence le manque d'intérêt politique pour l'investissement dans la planification d'urgence, syndrome qui affecte la plupart des systèmes de gouvernement (Boin, 2021). En effet, ce genre d'activité consomme des ressources mais sans gain politique. Nous pensons notamment aux coordinateurs en planification d'urgence (planu), qui rencontrent trop souvent des obstacles dans le fait de dégager du temps et des moyens en dehors des moments de crise. « On prépare des scénarios, on essaye de se préparer à des situations qui peut-être ne se dérouleront jamais dans une commune ».

Il s'agit aussi de professionnaliser les différents corps de métiers qui interviennent dans le cycle du risque, à travers des formations certifiées, des partages d'expérience, des exercices multidisciplinaires plus fréquents.

La professionnalisation des acteurs de terrain suppose également une formation aux pratiques participatives de sorte à davantage intégrer les citoyens dans les dispositifs.

Résulte donc un intérêt d'interconnexions et de maillages, mais aussi de prendre conscience de la grande importance de la mise en place de dispositifs d'alerte (sentinelles) (Langumier et Revet, 2013), mais aussi du maintien d'actions de formation à des métiers perçus comme ingrats, voire inutiles, quand « tout va bien » et de renforcer le travail de communication.

Envisager la communication de manière transversale

Il s'agit ici de réinsister sur l'importance de la communication à toutes les étapes du cycle, soit une communication transversale. Prenons une situation de crise, il importe de rappeler que le premier processus de communication de crise est institutionnel : la communication entre les instances – et particulièrement entre les disciplines – est une obligation que doivent maîtriser les services concernés et qui fait l'objet d'exercices réguliers. Les retours d'expériences (RETEX) de crises passées montrent qu'un des enjeux est l'opérationnalisation de la coordination et la communication entre les entités politiques et la communication avec les réseaux d'intervenants (« stakeholders ») au plus fort de la crise (Fallon & al. 2019).

Dans le cas d'une gestion de crise complexe (comme les inondations), il est nécessaire de mettre en place des canaux de communication qui assurent une remontée des informations de terrain, parce que celles-ci sont souvent des signaux d'alerte précoces à prendre au sérieux.

Que ce soit au niveau de la communication avec le public ou de la communication institutionnelle, entre les acteurs en charge de la gestion de crise, c'est seulement après la crise qu'il est possible d'évaluer la qualité des procédures et des moyens mobilisés. En effet, la communication de crise est aussi responsable de l'histoire qu'elle contribue à écrire. Loin d'une approche purement fonctionnelle descendante de la communication, il est plus intéressant de penser la communication de crise comme le fruit d'une dynamique sociale. La question centrale devient : comment les acteurs font-ils sens de la crise ? (Fallon & al. 2019).

Un élément plus spécifique concerne les pratiques d'utilisation des médias sociaux par les internautes qui répondent à un besoin d'information immédiate des individus concernés par une situation de crise. Pour autant ils suscitent aussi de nombreuses réactions chez les gestionnaires de crise, qui critiquent le fait que les informations ne soient pas nécessairement validées tandis que les processus de production de rumeurs sont amplifiés (« c'est le chaos ») (Fallon & al. 2019). En effet, les participants au réseau jouent à la fois le rôle de producteurs et de consommateurs d'informations par le biais de Facebook, de Twitter, Instagram, etc. Plutôt qu'une information centralisée, ces dispositifs entraînent la mise en place d'un modèle de communication en réseau amplifiant le phénomène d'éclatement des limites spatiales des acteurs potentiellement en interaction. En matière de gestion de crise, de tels moyens de communication permettent d'informer rapidement un public large ou au contraire ciblé. Ils permettent aussi la participation des citoyens, qui peuvent transmettre des informations de façon volontaire.

Le recours aux médias sociaux permet de mobiliser une nouvelle approche de la communication : il ne s'agit pas seulement de transmettre de l'information, mais d'organiser un processus collectif d'interprétation/ réinterprétation de la situation par les participants dans le souci de faire face aux événements. L'utilisation des médias sociaux peut aussi être source d'interactions socialement innovantes (Fallon & al. 2019). Entre internautes, chaque membre du réseau joue, en principe, un rôle équivalent et met à disposition des autres les informations dont il dispose, créant ainsi un processus de méga-collaboration. Ce recours aux médias sociaux permet dans certains cas d'élargir le rôle du public dans la gestion d'une catastrophe, parce qu'il contribue à renforcer la connaissance de la situation : le nombre de personnes pouvant s'engager dans cette coopération n'a plus de limites et les échanges sont quasi instantanés. Mais les bénéfices de cette collaboration tiennent à l'enjeu de la mise en cohérence de la connaissance distribuée.

Travailler la communication, et plus largement les réseaux sociaux, permet de traiter la rumeur qui peut aussi être reconnue comme un processus de délibération collective : elle permet à chacun de s'assurer des attitudes des autres, et de se situer à la fois par rapport aux valeurs du groupe et à celles de la société. Elle entretient aussi la cohésion du groupe et crée du collectif. L'analyse des rumeurs informe sur le « social en train de se faire » et sur les réseaux de confiance. Plutôt que de chercher à éradiquer ce phénomène, il est au contraire intéressant de l'analyser, pour mettre en évidence les dimensions de la crise qui font l'objet de débats sur les réseaux et qui sont susceptibles d'entrer dans la mémoire collective.

Ce faisant, les éléments de communication transversaux vont tout autant contribuer à une culture du risque par le maintien de l'attention, l'activation et la réactivation de la mémoire. En effet, la communication est transversale et tout autant spécifique à chaque étape du cycle de la gestion du risque.

Partie 2 : La gestion des extrêmes pluviométriques en Euregio

Dans cette deuxième partie du rapport, nous allons mettre en évidence la complexité des réseaux de gestion de crise face au risque inondation. Comme nous le verrons, ces systèmes opèrent dans des directions plus ou moins dissonantes selon les régions, avec des acteurs parfois très divisés. Nous avons ainsi pu identifier des dynamiques ancrées autour d'acteurs très variables qui sont tantôt intégrés à la gestion de crise, tantôt complètement indépendants. Au travers de l'étude du risque sécheresse, nous avons cependant révélé une volonté d'intégration de la gestion de ce risque avec les gestionnaires de crise, qui n'est pas toujours le cas face aux inondations.

A. La gestion de crise

Dans cette première partie nous allons reprendre les grands principes de base qui régissent la gestion de crise et la planification d'urgence dans l'Euregio. Comme nous allons le voir, chaque pays a une approche bien distincte de la gestion de crise. Mais avant d'aller en profondeur dans chacun de ces systèmes, il est utile de rappeler que les instances européennes ont renforcé les directives en matière de planification pour les accidents industriels (dites directives Seveso), qui a impacté la façon d'aborder la crise dans les différents pays membres.

Aux Pays-Bas

Le système de planification d'urgence aux Pays-Bas est régi par une loi (*Wet Veiligheidsregio's*) publiée en 2010 à la suite du crash d'un avion Turkish airlines en 2009. Sur base de cette loi, les Pays-Bas ont opté pour une gestion au niveau de la *veiligheidsregio*, ou région de sécurité qui, dans le cas du Limbourg sud, équivaut environs à la moitié de la province en termes d'habitants. C'est au sein de cette zone de secours que nous allons retrouver les acteurs opérationnels et stratégiques de la crise, les '*Kolommen*' qui sont au nombre de 4 :

- Kolom 1 : les pompiers
- Kolom 2 : la médecine d'urgence
- Kolom 3 : la police
- Kolom 4 : la commune



Cette illustration montre les deux zones de secours (en couleur) dans la province du Limbourg Hollandais – image réalisée par l'auteur du rapport sur base d'autres sources (Outline Map of the Netherlands with Provinces | Free Vector Maps | Netherlands map, Map, Map outline, s. d.; Veiligheid, 2019)

Ces '*Kolommen*' correspondent chacune à un service et ne sont donc pas interchangeables l'une avec une autre. Ces services sont pleinement intégrés à la zone de secours, agissant tous sur le même territoire. On remarque également l'absence de la « communication » en tant que service repris parmi les '*Kolommen*'. Celle-ci est pourtant bien présente dans la gestion de crise, mais en tant que '*soutien*', au même titre que les agents de liaisons ou les secrétaires LCMS¹⁰. Enfin, on retrouve ici l'appui de la commune directement parmi les services opérationnels de la gestion de crise pour assurer l'organisation. En effet, les bourgmestres aux Pays-Bas ne sont pas des élus locaux comme en Belgique, mais des représentants de l'état au niveau local, désignés pour une période de six années sur proposition du Commissaire du Roi (au niveau provincial) : ils ont parmi leurs missions d'assurer la sûreté des citoyens.

¹⁰ Il s'agit de l'équivalent Hollandais de ICMS, qui est aussi voué à être remplacé par Paragon en 2024.

Tous ces services vont ainsi se retrouver au sein des plans d'urgence et d'interventions, qui sont réalisés par la zone de secours. Il y a ainsi des plans particuliers d'urgence et d'intervention obligatoires qui dépendent des législations internationales tel que les plans autour de l'aéroport de Maastricht et l'entreprise Seveso *Chemelot*. Cependant, il n'y a pas d'obligation d'avoir un plan général d'urgence et d'intervention¹¹. Suite à cela, des plans particuliers sont élaborés sur base d'une analyse des risques préalable. Ainsi, dans la zone de secours du Limbourg-sud, il y a seulement deux autres plans particuliers d'urgence et d'intervention qui viennent s'ajouter à ceux énoncés précédemment. Le premier concerne la base militaire de l'OTAN à proximité de Maastricht, et le second concerne les inondations. Enfin, on retrouve ensuite les plans monodisciplinaire au sein de chaque 'kolommen' et les plans internes d'urgence. Comme nous le verrons plus tard, il existe également des plans particuliers au sein de certaines institutions telle que les organismes de gestion de l'eau.

Coordination stratégique et opérationnelle de la gestion de crise aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, la gestion de crise s'articule en GRIP, qui représentent chacun une échelle de menace. Un évènement est pris en charge par le niveau de la zone de secours directement, et restera sous son autorité peu importe la gravité. On retrouve ainsi une fois de plus l'importance accordée au niveau de la zone de secours aux Pays Bas. C'est donc la nécessité d'action et les moyens mis en œuvre qui vont varier au fur et à mesure que les GRIP augmentent. Le tableau suivant reprend les différents GRIP, les actions requises et les moyens mis en place¹² :

| | Action requise | Moyens mis en place |
|---------------|--|---|
| GRIP 1 | Besoin d'une coordination multidisciplinaire dans la zone de source. | Mise en place d'une gestion multidisciplinaire (CoPI) avec les <u>officiers</u> des différents kolommen, et les services associés. Il est dirigé par un opérationnel issu d'un des trois premiers services ¹³ . |
| GRIP 2 | Besoin d'une coordination sur une zone d'effet (ex : incendie chimique). | Mise en place d'une équipe de gestion dite régionale (ROT) avec les <u>commandants</u> des différents kolommen et les services associés. Il est dirigé par un opérationnel issu d'un des trois premier service ¹⁴ . |
| GRIP 3 | Besoin d'actions administratives. | Mise en place d'une équipe chargée de la politique municipale (GBT) avec les conseillers stratégiques des différents services. Elle est dirigée par le ou la bourgmestre de la commune concernée. |
| GRIP 4 | Similaire au GRIP 3 mais sur plusieurs communes. | La cellule GBT devient régionale ¹⁵ (RBT). Elle garde essentiellement la même composition mais la direction passe au président de la zone de secours, à savoir le ou la bourgmestre avec le plus grand nombre d'habitants dans sa commune. |

¹¹ Cette information nous vient du responsable des services médicaux d'urgence dans la zone de secours Limbourg-sud, et confirmée par la responsable du réseau EMRIC. La situation au niveau des communes pour les plans d'évacuation en cas d'incendie par exemple n'a cependant pas été abordée.

¹² La littérature reprend parfois un GRIP 5 qui impliquerait une gestion au niveau national. Cependant, nos interviewés nous ont expliqué qu'un tel GRIP était inenvisageable, même lors de la pandémie du COVID-19.

¹³ Nous n'avons pas pu identifier clairement de qui il s'agissait mais c'est très probablement un pompier.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Le mot régional est alors utilisé pour décrire une zone vaste et non une région selon la division administrative au sens Belge.

Comme nous l'avons vu, l'ensemble de ces acteurs sont intégrés au sein de la zone de secours. Mais bien que cela présente l'avantage d'une coordination entraînée et efficace, ça signifie également qu'il s'agit des mêmes acteurs d'un GRIP à l'autre. Ainsi, afin d'éviter une perte de moyens d'un passage d'un GRIP à l'autre, les Pays-Bas ont également mis en place des cellule 'temporaires' pour les passages de GRIP. Ainsi, la gestion de crise aux Pays-Bas pourrait être synthétisée selon la schématisation suivante :

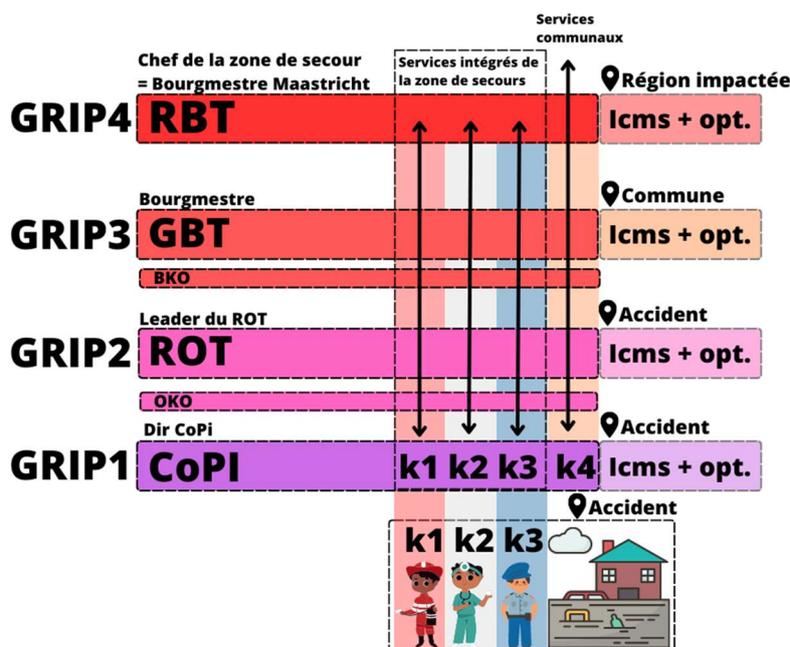


Schéma représentant la gestion de crise aux Pays-Bas, réalisé par l'auteur du rapport

En Allemagne

L'état allemand fonctionne selon une approche décentralisée où les Länder ont la charge de la gestion de crise, du temps que celle-ci n'implique pas une mise en danger de l'état dans son ensemble. On retrouve ainsi des gestionnaires de crises à différents niveaux administratifs à savoir : le Länder, le district, les arrondissements ruraux (Land-Kreise) et villes-arrondissement (Kreisfreie Städte), et enfin les communes. Chacun de ces niveaux de pouvoir va ainsi mettre en place des moyens de soutiens à une gestion de crise. Les services opérationnels d'urgences étant différent au sein de chaque Länder, nous allons nous intéresser à la situation en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, dont la partie Allemande de l'Euregio fait partie.

La police est répartie en 47 autorités de police qui agissent dans chacun des différents districts¹⁶. En plus de la police propre au Länder, on peut également noter la présence d'une police fédérale de soutien, qui est mobilisable en cas de crise importante. L'aide médicale d'urgence est assurée de façon indépendante par les 53 arrondissements du Länder, qui font généralement appel à des organismes sans buts lucratifs comme la Croix-Rouge par exemple. Les pompiers sont eux organisés à l'échelle de la commune. Ainsi, on retrouve un grand nombre de pompiers volontaires en Allemagne car beaucoup de communes rurales ne mettent pas en place une force de pompiers professionnelle, qui est trop coûteuse pour les risques auxquels ils font face au quotidien. Il est aussi important de noter que le Länder apporte un soutien économique aux communes en offrant des véhicules notamment.

¹⁶ Il y a en réalité 53 arrondissements en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, mais des règles spécifiques joignent certains arrondissements ensemble.

Enfin, il existe une force de soutien technique au niveau de l'état Allemand qui, comme la protection civile dans certains pays, possède des moyens techniques importants qui sont disponibles sur demande des autorités locales.

Coordination stratégique et opérationnelle lors de la gestion d'une crise en Allemagne

Dans le cadre de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, c'est la loi relative à la protection contre les incendies et à la lutte contre les catastrophes nucléaires du 17 décembre 2015 qui établit que la gestion de crise est sous la responsabilité des arrondissements. De plus, particularité Allemande au sein de l'Euregio, il n'existe pas une structure de mise en commun entre les pouvoirs opérationnels et administratifs en temps de crise. En effet, la coordination en temps de crise se réalise en parallèle avec d'un côté une gestion opérationnelle et de l'autre une gestion administrative, chacune avec leur propre montée en puissance (Hecker & Domres, 2018).

Du côté de l'opérationnel, on retrouve deux organes de coordination multidisciplinaire. Un premier chargé de la direction des opérations sur les lieux du chantier, qui va rassembler la direction des pompiers et de l'aide médicale d'urgence. La police ne fait pas partie de cette structure, elle dispose de sa propre structure sur le chantier. Ensuite, on retrouve la direction de coordination pour les grands accidents. Celle-ci est composée de représentants des différents services (pompiers, aide médicale d'urgence, police), mais également d'un représentant de la commune ou à lieu le chantier, un conseiller technique et des officiers de liaisons selon les cas.

On retrouve également deux structures du côté administratif. D'abord un comité d'événement extraordinaire (SAE) au niveau de la commune où a lieu le chantier. Le SAE est dirigé par le bourgmestre et reprend des représentants des services opérationnels, de la commune ou d'autres organismes qui varient selon les crises. Ensuite, si la crise concerne plusieurs communes, on retrouve une cellule de crise (Krisenstab)¹⁷ qui reprend des représentants des communes ainsi que des officiers de liaisons. Le Krisenstab peut se trouver au niveau de l'arrondissement rural ou l'arrondissement urbain. Lorsqu'une crise demande une mise en commun des moyens à plus grande échelle, une cellule est mise en place soit dans le district, soit dans le Länder (via son ministère de l'intérieur). Cependant, nos recherches ne nous permettent pas d'identifier une structure de crise au-delà du niveau des arrondissement dans la mesure où il s'agit du plus haut niveau mobilisé lors des inondations de 2021.

La collaboration entre les différentes structures se fait via des agents de liaison, une synthèse du fonctionnement de ces organisation peut être schématisée de la façon suivante :

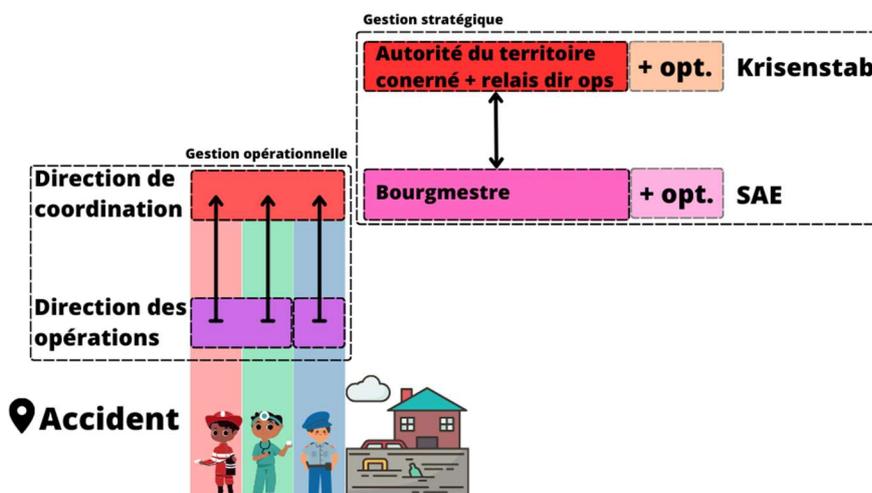


Schéma représentant la gestion de crise en Allemagne, réalisé par l'auteur du rapport.

¹⁷ Dans le cas où une crise à lieu dans un arrondissement urbain ne comprenant qu'une seule commune, le SAE et le Krisenstab peuvent être fusionnés.

En Belgique¹⁸

Le cadre légal de planification d'urgence belge prend ses origines dans les années 60 avec la première loi sur la planification d'urgence datant de 1963 (A ce moment-là, la Belgique était encore un état unitaire) (LOI DU 31 DECEMBRE 1963 SUR LA PROTECTION CIVILE., 1964). A l'aube du 21^{ème} siècle, ce régime s'est vu modifié, d'une part, sous la pression européenne et, d'autre part, consécutivement aux crises que le pays a traversées (Glesner, 2022). L'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention (*Moniteur belge*, 15 mars 2006) a doté la Belgique d'une véritable infrastructure de crise. Il a harmonisé la terminologie et le contenu des plans d'urgence, et a intégré l'approche multidisciplinaire et l'analyse des risques dans le processus de planification. Cet arrêté royal a ensuite été actualisé par l'arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à « la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national » (*Moniteur belge*, 27 juin 2019). Ce dispositif met en place une structure de communication et de coordination entre les services d'intervention et les autorités sur l'ensemble du territoire. Et c'est désormais au tour de cet arrêté royal du 22 mai 2019 de faire l'objet d'une actualisation¹⁹. Les plans d'urgence précisent la répartition des tâches à accomplir par les différents services intervenants, qui sont regroupés en cinq disciplines fonctionnelles pour assurer un ensemble de missions :

Discipline 1 (D1) : les opérations de secours ;

Discipline 2 (D2) : les secours médicaux, sanitaires et psychosociaux ;

Discipline 3 (D3) : la police (y compris l'intervention des services d'enquête) ;

Discipline 4 (D4) : l'appui logistique ;

Discipline 5 (D5) : la communication.

Cependant, à l'opposé des Pays-Bas, si certains services sont généralement associés à une discipline spécifique, les disciplines recouvrent bien des missions et non des services. Ainsi, quand la police arrive la première sur un accident, les premiers actes posés relèvent avant tout de la D1 ou/et de la D2 et non de la D3. De même, si la Défense, conformément au principe de subsidiarité, intervient souvent au niveau logistique, en soutien à la D4, il n'en est pas allé de même lors des attentats de Bruxelles et de Zaventem le 22 mars 2016 puisque, par exemple, les militaires présents à l'aéroport ont assumé des missions de premiers secours (D1) et de secours médical (D2).

Au niveau de la sécurité civile, deux principales réformes ont été opérées au cours des dernières années : la première concerne la mise en place des zones de secours et la seconde concerne la protection civile. Sur le plan de réforme de la protection civile, le principal objectif a été un renforcement de la technicité des interventions de la PC, en complément des zones de secours : les missions de la protection civile sont regroupées en quatre catégories et concerne des interventions spécialisées. Les autres actions de la protection civile ont été transférées aux zones de secours et les ressources humaines ont été fortement réduites (quatre des six casernes existantes ont été fermées).

¹⁸ Cette partie est une adaptation de l'annexe B du rapport sur la gestion de crise remis au ministre Henry, rédigée par le SPIRAL.

¹⁹ Au moment où nous écrivons ce rapport, nous ne savons pas encore ce qui se trouvera dans la version révisée de l'arrêté. Nous avons cependant pris connaissance des recommandations émises par le Livre blanc des recommandations permettant d'améliorer la gestion de crise en Belgique – Rapport au ministre de l'Intérieur – Mai 2023

Le fonctionnement opérationnel de la Protection Civile 2.0 en tant que service d'intervention spécialisé de deuxième ligne²⁰.

Plusieurs types de plans d'urgence et d'intervention (PUI) sont prévus par l'arrêté royal du 22 mai 2019 : les plans généraux d'urgence et d'intervention (PGUI), qui définissent les directives générales et les informations nécessaires pour assurer la gestion des situations d'urgence, et les plans particuliers d'urgence et d'intervention (PPUI), qui complètent les PGUI par des dispositions additionnelles spécifiques à des risques particuliers tels qu'identifiés dans la phase d'identification des risques²¹. Le développement de ces plans relève de la responsabilité des autorités administratives : il faut distinguer le plan général d'urgence et d'intervention des autorités locales (au niveau communal, sous la responsabilité du bourgmestre, ou au niveau provincial, sous l'autorité du gouverneur²²) et le plan d'urgence national (qui a pour objectif d'organiser une structure de réponse aux événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national).

Il existe également des plans monodisciplinaires d'intervention, qui règlent les modalités pratiques d'intervention d'une discipline pour assurer une intervention en dehors des situations classiques.

Enfin, des plans internes d'urgence (au niveau d'un site) doivent être également rédigés par les responsables du site pour établir les mesures matérielles et organisationnelles nécessaires afin de permettre au personnel de gérer une situation d'urgence et rendre possible l'intervention des autorités et services extérieurs (Arrêté royal du 22 mai 2019 précité, article 1, 8°). Les entreprises (et les collectivités comme les maisons de repos et les maisons de repos et de soin, les prisons, les écoles, etc.) doivent donc développer des plans internes d'urgence particuliers. Les infrastructures liées aux barrages ont rédigé des plans internes d'urgence (à la demande du CRC-W et en concertation avec le Comité belge des barrages) sur base de l'arrêté royal de mai 2019. Sur base des plans internes d'urgence et de l'identification des risques, il revient à l'autorité compétente la décision de rédiger un plan particulier d'urgence spécifique aux risques liés aux barrages. En ce qui concerne les infrastructures critiques, la loi relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques du 1/7/2011²³ impose au NCCN d'établir une liste à jour des infrastructures critiques présentes sur le territoire. Le NCCN est le point de contact belge pour *l'European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP)*.

²⁰https://www.securitecivile.be/sites/default/files/explorer/annexes_News/2017-09-20ar_modification_missions_mb.pdf

²¹ Ces risques peuvent être très diversifiés, en fonction de l'inventaire des risques réalisé : ils vont du risque Seveso à la présence d'un cours d'eau, en passant par la présence d'une école ou d'une maison de repos ou maison de repos et de soin sur le territoire.

²² Relativement à la Région bruxelloise – dont le territoire est extra provincialisé –, l'arrêté royal du 22 mai 2019 précité précise bien que le groupe des gouverneurs comprend les gouverneurs de province et « l'autorité de l'agglomération bruxelloise compétente en vertu de l'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises » (article 1^{er}, 1°, b). En Région bruxelloise, il s'agit donc d'un « haut fonctionnaire régional » de niveau A5 : il est chargé de missions de sécurité civile et de l'élaboration de plans relatifs aux situations d'urgence (conformément à l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2019 modifiant l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 septembre 2015 attribuant des missions à un haut fonctionnaire visé à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises). Il est intégré au sein de l'organisme d'intérêt public (OIP) Bruxelles- Prévention & Sécurité, créé par une ordonnance bruxelloise du 28 mai 2015 et centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région bruxelloise.

²³ Cette loi met en application la Directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection.

Coordination stratégique et opérationnelle lors de la gestion d'une crise en Belgique

L'arrêté royal du 22 mai 2019 dispose que les situations d'urgence peuvent faire l'objet soit d'une coordination opérationnelle, soit d'une coordination stratégique, soit d'une coordination opérationnelle et d'une coordination stratégique. Les disciplines concernées interviennent à deux niveaux : D'une part, la gestion opérationnelle assure la coordination des intervenants des différentes disciplines sur le terrain. Ainsi sur le terrain, les premiers intervenants rassemblent un poste de commandement opérationnel (PC-Ops) qui permet une coordination multidisciplinaire sous l'autorité d'un Dir-PC-Ops qui doit momentanément laisser tomber sa casquette monodisciplinaire pour assurer une fonction de coordination de toutes les disciplines présent autour de la table (un représentant par discipline). D'autre part la gestion stratégique assure (outre évidemment le soutien à l'opérationnel) la communication avec les services extérieurs et la prise des décisions en matière d'orientation stratégique, qui ont généralement des implications politiques. Il convient de souligner que l'échange d'information entre le PC-OPs et le comité de coordination stratégique est particulièrement crucial au moment de la gestion de crise. Le PC-Ops permet au comité de coordination stratégique d'avoir une un retour concret de la situation de crise sur le terrain (quels sont les besoins sur le terrain ? quelles solutions doivent être mises sur pieds ? etc.).

Par ailleurs, cet arrêté royal distingue trois phases de coordination stratégique de gestion de crise : la phase communale, la phase provinciale et la phase fédérale, qui est définie par un arrêté royal de 2003 (qui fait suite aux mesures européennes). Des plans d'urgence sont établis à chaque niveau de pouvoir et définissent les grandes lignes de l'action à mener en cas de crise. Ils ont pour principal objectif de préparer la coordination des secours par les autorités compétentes, à savoir les bourgmestres, les gouverneurs de province et le ministre fédéral de l'Intérieur, et ce de telle sorte que tous les moyens disponibles (humains et matériels) et mobilisables puissent être mis en œuvre de façon efficace en vue de la protection de la population et de son environnement en cas de crise. L'organisation des disciplines au sein des différentes phases peuvent ainsi être schématisé de la façon suivante :

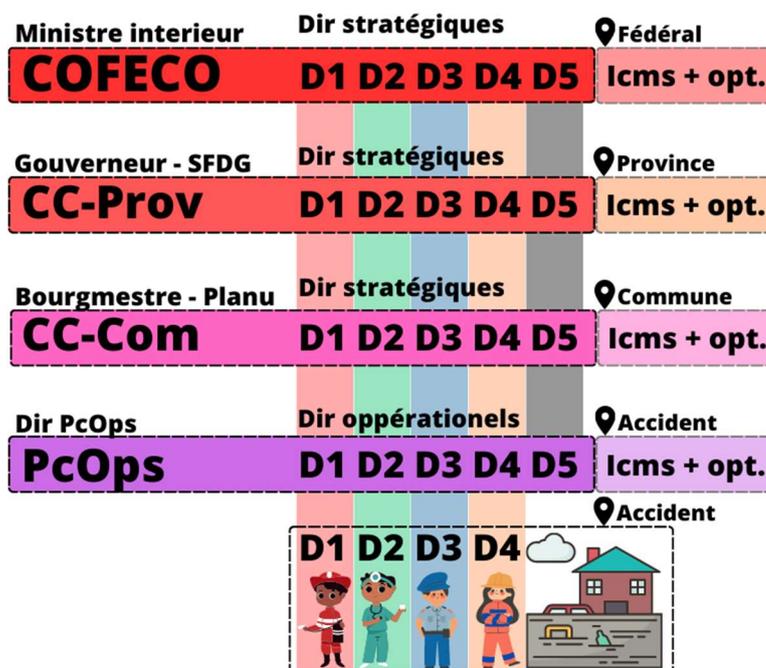


Schéma représentant la gestion de crise en Belgique, réalisé par l'auteur du rapport

Chaque commune a l'obligation de désigner un coordinateur planification d'urgence et de mettre en place une « cellule de sécurité ». Celle-ci est composée du bourgmestre, du coordinateur planification d'urgence, d'un membre du personnel communal chargé de l'information de la population (représentant la D5) et d'un représentant de chaque discipline (les zones de secours, la santé publique, la police, la protection civile, etc.), ainsi que, éventuellement, d'une personne disposant d'une expertise spécifique dans une matière jugée particulièrement importante pour la commune. Pour leur part, les gouverneurs de province disposent d'une équipe en charge de la planification d'urgence ainsi que d'une cellule de coordination et d'un fonctionnaire planification d'urgence : entre les autorités fédérales et les responsables communaux, ils jouent un rôle crucial en termes de coordination.

B. la gestion de l'eau

Dans cette partie, nous aborderons la façon dont les extrêmes pluviométriques sont traités en Euregio. Nous nous intéresserons donc à la manière dont les situations de crise sont gérées dans les deux pays et comment cela résonne avec la gestion de l'eau dans les régions concernées par notre analyse. Cependant, avant de plonger dans le vif du sujet, il est important de faire un détour par une législation commune à ces régions qui joue un rôle structurant dans la manière dont les inondations sont abordées dans les différents régions.

En effet, la gestion du risque inondation en Europe est régie par la directive dite 'inondation' datant du 23 octobre 2007 et dont l'objectif est « d'établir un cadre pour l'évaluation et la gestion des risques d'inondation, qui vise à réduire les conséquences négatives pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique associées aux inondations dans la Communauté. » (Directive, 2007). Celle-ci impose aux états de se munir d'une analyse des risques inondations en trois étapes, à renouveler tous les 6 ans.

La première étape requise par la directive de 2007 est l'analyse préliminaire des risques liés aux inondations. Cette évaluation se construit sur la base des inondations passées sur un territoire donné ainsi que les risques que des inondations similaires pourraient revenir. La seconde étape consiste en une cartographie du risque inondation, incluant les cartes des zones inondables selon différents scénarios. Enfin, la troisième étape consiste en la 'gestion' du risque inondation via la mise en place de plans de gestion des risques d'inondation (PGRI).

De plus, la directive prévoit une division administrative par sous-bassins hydrographique afin de réaliser les PGRI. Un sous-bassin hydrographique est une subdivision des bassins hydrographiques, correspondant à la zone versante d'une rivière. Cependant, bien que la directive prévoit une échelle d'action divisée en bassins et sous-bassins, celle-ci n'impose pas aux états un organe particulier pour mettre en place les objectifs de la directive. Comme nous allons le voir, cela donne lieu à une gestion de l'eau à géométrie variable au sein des différents territoires de l'Euregio.

Aux Pays-Bas

La gestion de l'eau aux Pays-Bas est divisée entre deux organismes. D'une part le Rijkswaterstaat est en charge des voies navigables et des grandes infrastructures. Cet organisme fait partie du ministère des infrastructures et de la gestion de l'eau et agit au niveau national. Ces services ont notamment la charge de l'entretien des voies navigables et des barrages, mais aussi des autoroutes par exemple (Waterstaat, 2023). Face aux extrêmes pluviométriques, ils ont d'une part une responsabilité au niveau du monitoring et d'un lancement d'alerte, mais aussi au niveau de la gestion de l'accès à l'eau à l'échelle nationale.

D'autre part, il y a les 'autorités de l'eau'²⁴ en charge du reste, en ce compris l'accès à l'eau et sa potabilité par exemple. Les autorités de l'eau sont des organismes indépendants qui sont financés en grande partie via la 'taxe sur l'eau'²⁵, ce qui leur permet de fonctionner de manière autonome sans entrer en compétition avec les autres budgets communaux. De plus, ils bénéficient d'un arsenal législatif qui leur permet d'appliquer eux même des directives, sur la réduction de la consommation d'eau par exemple. Ils sont établis sur le territoire à l'échelle du sous-bassin, ce qui veut dire que plusieurs autorités peuvent parfois agir en même temps au sein d'une même province. Cependant, dans le cas de la province du Limbourg Hollandais le territoire du sous-bassin correspond à celui de la province. Autre chose à noter, il n'y a pas d'organisme de concertation entre les différents gestionnaires de l'eau comme la CIW ou le GTI en Belgique. Cela pourrait s'expliquer entre autres par le nombre limité d'acteurs et l'intégration plus forte de ceux-ci au sein des administrations.



Cette illustration met en évidence les autorités de l'eau au niveau des sous-bassins (en couleur) par rapport aux provinces (en traits gras). On voit que la province du Limbourg Hollandais, en bas à droite, correspond parfaitement au sous-bassin. – Image réalisée par l'auteur sur base d'autres sources (Outline Map of the Netherlands with Provinces | Free Vector Maps | Netherlands map, Map, Map outline, 2023. ; « Waterschapskaart », 2023)

Le tableau suivant reprend les gestionnaires selon le type de cours d'eau :

| Echelle | Gestionnaire |
|---|--|
| Voies navigables et grandes infrastructures | Le rijkswaterstaat |
| Non navigable catégorie 1 | L'autorité de l'eau au niveau du sous-bassin |
| Non navigable catégorie 2 | |
| Non navigable catégorie 2 | |
| Non classés | |
| Accès et potabilité | |

En Allemagne

En Allemagne, les compétences de gestion de l'eau sont, comme pour la gestion de crise, décentralisées pour être gérée au niveau de chaque Länder. Ici aussi, nous porterons donc notre analyse sur la situation en Rhénanie-du-Nord-Westphalie et ses particularités. Néanmoins, il est important de d'abord souligner le rôle de trois institutions étatiques. En premier lieu le groupe de travail étatique sur l'eau (Die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes), qui sert de forums entre les différents Länder et dont le comité permanent de la protection contre les inondations et de l'hydrologie rédige fait la synthèse et soumet les PGRI selon les normes européennes. Ensuite,

²⁴ Water authority en anglais, anciennement War Boards

²⁵ Selon une directrice de l'autorité de l'eau du Limbourg que nous avons interviewé, 80% de leurs revenus sont liés à cette taxe, les autres 20% proviennent des services qu'ils offrent ou de subsides.

l'agence Allemande de l'environnement (Umwelt Bundesamt) qui assure un suivi scientifique des données concernant l'eau en Allemagne. Enfin, l'agence fédérale de gestion des voies navigables (Bundesanstalt für Gewässerkunde), au sein du ministère fédéral au digital et au transport, qui monitore et entretient les voies navigables.

Au sein du Länder, les voies non navigables et les barrages sont sous la responsabilité de la région-état. Ensuite, le district approuve et surveille les mesures liées à l'eau sur son territoire (ex : exploitation d'une station d'épuration). C'est également le district qui a la charge de réaliser les PGRI selon la directive européenne. Ensuite, les communes ont la charge du monitoring et de l'entretien des cours d'eau non navigables qui ne sont pas pris en compte par le Länder ainsi que la distribution d'eau potable. Afin d'accompagner les communes dans leurs missions et promouvoir une gestion intégrée de l'eau, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie a mis en place des wasserverband (associations de l'eau/water board). Celles-ci sont divisées en 11 sections au sein du Länder, selon l'échelle des sous-bassins hydrographique. L'ensemble des wasserverband se rejoignent au sein du groupe de travail des associations de gestion de l'eau (Arbeitsgemeinschaft der Wasserwirtschaftsverbände NRW (AGW)).

Parmi ces associations, deux concernent l'Euregio. D'abord le Wasserverband Eifel-Rur (WVER), qui est actif dans les quatre arrondissements repris dans l'Euregio. Ensuite, l'Erftverband qui concerne une partie des arrondissements de Duren et de Euskirchen. Nous pouvons également noter la présence du domaine d'activité de l'Erftverband, qui déborde sur les arrondissements de Aix-la-Chapelle et Heinsberg. Ce territoire étendu est une zone d'évaluation de l'approvisionnement d'eau sous terrain pour l'extraction minière de lignite rhénan qui a lieu dans ce bassin versant.



Cette illustration met en évidence les autorités de l'eau au niveau des sous-bassins (en couleur) par rapport aux arrondissements (en gris clair). On voit que la province du Limbourg Hollandais, en bas à droite, correspond parfaitement au sous-bassin. – Image réalisée par l'auteur sur base d'autres sources (Broschüren, 2023. ; « North Rhine-Westphalia », 2023)

Les communes ont donc la possibilité, contre paiement, de donner une partie de leurs responsabilités aux wasserverband. Dans certains cas, comme l'épuration des eaux usées par exemple, le wasserverband d'un territoire pour choisir de prendre le contrôle sans l'accord de la commune. Ça a notamment été le cas pour les stations d'épurations de la ville d'Aix-la-Chapelle qui sont désormais sous la responsabilité du WVER. Cependant, cette prise de compétence n'est pas encore possible pour la gestion des cours d'eau. Lors de nos recherches, un membre du WER nous a expliqué (Entretien) que cela posait des problèmes dans la mesure où les communes en amont du bassin versant ne voient pas l'intérêt de payer pour gérer les cours d'eau dans la mesure où cela représente un trop grand cout par rapport au nombre d'habitants. Selon notre interviewé, cela serait sujet à discussion et pourrait changer dans les années à venir.

| Echelle | Niveau de gestion |
|--|-------------------------------------|
| Voies navigables | Bundesanstalt für Gewässerkunde |
| Non navigable catégorie 1 et infrastructures | Services techniques du Länder |
| Non navigable catégorie 2 | Communes et privés ou wasserverband |
| Non navigable catégorie 3 | |
| Non classé | |
| Potabilité et accès | |

En Belgique

La Belgique comprend trois bassins hydrographiques sur son territoire, dont deux qui vont nous intéresser dans le cadre de cette recherche²⁶ : celui de la Meuse, et celui de l'Escaut. Ces deux bassins sont divisés en sous bassins, généralement liés à un cours d'eau et ses affluents. Dans la province de Liège et du Limbourg Belge, on retrouve ainsi sept sous bassins hydrographiques (3 dans le Limbourg, et 4 dans la province de Liège).

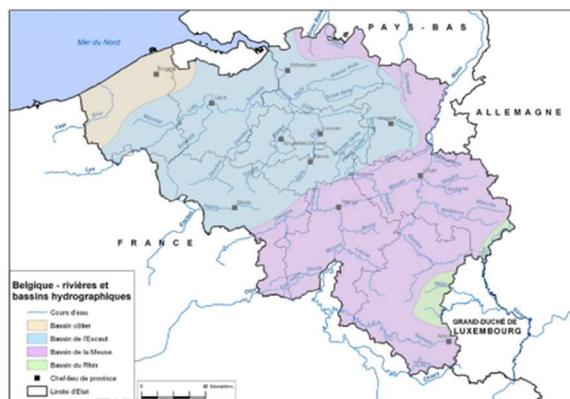


Illustration reprenant les bassins hydrographiques (en couleurs) et les provinces de Belgique (Fédération Wallonie-Bruxelles, 2023)

Depuis les réformes institutionnelles de 1980, la gestion de l'eau en Belgique est répartie entre les différentes entités fédérées. Le cadre normatif de la gestion de l'eau et des infrastructures qui y sont liées diffère donc entre la province du Limbourg (région flamande) et la province de Liège (région wallonne). Avant d'aborder les particularités de chacune des entités fédérées, nous allons d'abord nous intéresser à la gestion de crise qui, étant une compétence fédérale, est soumise aux mêmes règles au nord et au sud du pays.

En Wallonie

En Wallonie, la gestion de l'eau est répartie entre différents services selon la taille du cours d'eau concerné. D'abord, les (1) voies navigables ainsi que les ouvrages importants (ex : barrages, ponts, etc.) sont gérées par les services publics de Wallonie au sein de différents départements (selon la localité ou la nature de l'infrastructure) du service mobilité et infrastructure. Ensuite, les (2) voies d'eau non-navigables importantes, ou catégorie 1, ainsi que le ruissellement sont gérées par les services publics de Wallonie, au sein d'une direction d'un département du SPW ARNE²⁷. Après, les (3) voies d'eau non-navigables les moins conséquentes, ou catégorie 2, sont gérées par les services techniques provinciaux. Pour les (4) voies d'eau non-navigables les plus petites, ou catégorie 3, c'est la commune qui s'en charge. Enfin, il existe une cinquième division pour les (5) cours d'eau non classés qui sont gérés

²⁶ Le troisième correspondant au bassin hydrographique du Rhin ne couvrant pas la zone de notre recherche.

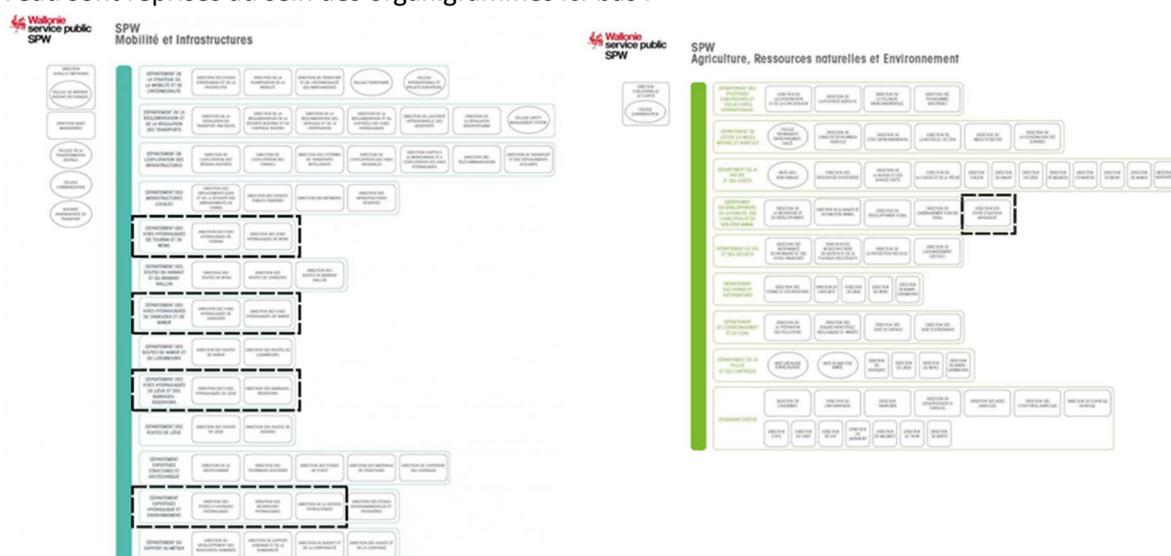
²⁷ Services Publics de Wallonie : Agriculture, Ressources Naturelles et Environnement

par les riverains de façon individuelle ou groupée. A ces différents niveaux de gestion viennent également s'ajouter des exceptions telle que les zones Natura 2000 ainsi que différentes intercommunales qui jouent un rôle dans l'accès à l'eau ainsi que dans le maintien des infrastructures qui y sont liées (SWDE, CILE, etc.).

Les différents gestionnaires de cours d'eau sont ainsi repris dans le tableau suivant :

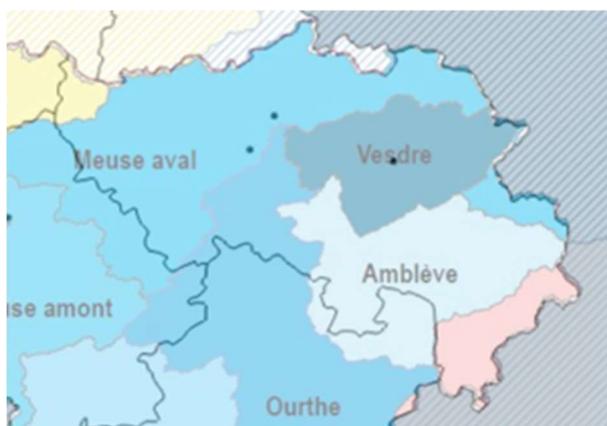
| Echelle | Niveau de gestion |
|---|---|
| Voies navigables et grandes infrastructures | SPW MI, divisé en département selon les provinces, et directions selon le sujet |
| Non navigable catégorie 1 | SPW ARNE, Direction des cours d'eau non-navigables, faisant partie du département du développement de la ruralité, des cours d'eau et du bien-être animal |
| Non navigable catégorie 2 | Services techniques provinciaux |
| Non navigable catégorie 3 | Services techniques communaux |
| Non classé | Gestion privée individuelle ou en groupe |
| Potabilité et accès | Communes ou intercommunales |

De plus, les organes de gestion des cours d'eau les plus important (en termes de débit), sont divisés au sein de deux services publics de Wallonie (SPW) : le SPW Mobilité et Infrastructures (MI) et le SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement (ARNE). Les sous divisions en charge de l'eau sont reprises au sein des organigrammes ici-bas :



Représentation de la place des gestionnaires des cours d'eau dans les organigrammes du SPW MI (à gauche) et ARNE (à droite) – images issues du SPW (Organigrammes | Service public de Wallonie, s. d.)

On observe ainsi une forte division administrative entre les différentes échelles de cours d'eau. Il est important de noter que la division privilégiée en Wallonie correspond au découpage administratif des provinces, et non des sous-bassins hydrographiques. Ainsi, le département des voies hydrauliques de Liège et des barrages réservoirs aura différents sous-bassins hydrographiques sous sa juridiction, avec uniquement le sous-bassin de la Vesdre entièrement sous sa responsabilité. On peut également noter que cette division administrative ne se retrouve pas au sein du SPW ARNE, où la gestion des cours d'eau non navigables se situe au niveau du département du développement de la ruralité, des cours d'eau et du bien-être animal.



Cette illustration met en évidence les sous-bassins hydrographiques (en couleur) par rapport aux provinces (en traits gras) – Image réalisée par l’auteur sur base d’autres sources (Belgique carte géographique gratuite, carte géographique muette gratuite, carte vierge gratuite, fond de carte gratuit, formats graphiques courants contours, provinces, principales villes, s. d. ; SPW, s. d.)

Selon Mees et al. (2018), cette sous-division fait partie d’une politique qui se retrouve à l’échelle de la Belgique²⁸ et qui consiste à passer d’une « défense du territoire dans son ensemble à une distinction entre la protection de zones plus ou moins vulnérables » (Mees et al., 2018, p. 247), via la mise en place de polders et de zones de rétentions par exemple. Cependant, Mees et al. (2018) insistent également sur le fait que la régionalisation de la gestion de l’eau et le nombre d’acteurs ne doit pas être pris pour une transition vers une gestion de l’eau décentralisée. En effet, afin de permettre une vision partagée de la gestion de l’eau le SPW a mis en place un organe qui sert en principe à coordonner les questions liées à la gestion de l’eau au niveau de la région, le Groupe transversal inondation, ou GTI.

Le GTI a pour objectif d’assurer une approche transversale face au risque inondation en mettant en discussion les différents gestionnaires de l’eau en Wallonie, à savoir certains départements du SPW, les services techniques provinciaux et les experts techniques issus d’organismes d’intérêts public. C’est notamment ce groupe qui est chargé de l’élaboration du plan de gestion du risque inondation au sens de la Directive européenne. Pour ce faire, le GTI se base sur le travail des contrats rivières qui sont réunis au sein des comités techniques par sous-bassins hydrographiques (CTSBH), environ 5 fois par cycle de la directive inondation (6ans).

Les contrats rivières²⁹ sont, comme leur nom l’indique, des contrats qui lient et mettent en réseau les différents intervenants, tant institutionnels que de la société civile, qui agissent au sein d’un sous-bassin hydrographique. Les contrats de rivières maintiennent donc au quotidien les contacts avec les différents acteurs de l’eau qui, sur base volontaire, se joignent à eux. Cependant, le travail des contrats rivière n’est pas toujours (re)connu par les différentes autorités qui agissent sur le même territoire. En effet, ceux-ci ne correspondent pas forcément à la division administrative belge. Ainsi, les contrats rivières ayant besoin d’une adhésion de seulement 70% des communes de leur territoire, il arrive donc que le contrat rivière « *ne cherche même pas à mobiliser une commune qui est à peine dans un sous-bassin* » (extrait d’entretien avec la direction d’un contrat rivière). De plus, le contrat rivière à un pouvoir limité qui n’est pas toujours légitimé par les autorités locales, comme en relate l’extrait suivant : « *On ne pouvait pas travailler en collaboration sur le plan d’urgence [...] On a voulu développer un protocole simple pour améliorer la gestion de petites crises avec les riverains mais les autorités ont stoppé ça* » (extrait d’entretien avec la direction d’un contrat rivière).

²⁸ Même si, comme nous le verrons, la Flandre à privilégier une approche fort différente.

²⁹ Ajouter source légale des CR

Le tableau suivant reprend les gestionnaires selon le type de cours d'eau ainsi que les organes de mise en commun en parallèle :

| Gestion de l'eau | | Mise en commun | |
|---|---|---|-------------------------------------|
| Echelle | Niveaux de gestion | Participants | Organe |
| Voies navigables et grandes infrastructures | SPW MI, divisé en département selon les provinces, et directions selon le sujet | . Départements des SPW . Services techniques provinciaux . Experts techniques d'organismes d'intérêts public | Groupe Transversal inondation |
| Non navigable catégorie 1 | Direction des cours d'eau non-navigables, faisant partie du département du développement de la ruralité, des cours d'eau et du bien-être animal du SPW ARNE | | |
| Non navigable catégorie 2 | Services techniques provinciaux | Sur base volontaire +- 5 fois sur 6 ans : . Contrats rivières . Gestionnaires des cours d'eau . Gestionnaires de crise . Représentants wateringues . Acteurs concernés par la gestion du risque inondation | Comités techniques par sous bassins |
| Non navigable catégorie 3 | Services techniques communaux | . Citoyens avec un projet . Gestionnaires locaux des cours d'eau (privée ou publique, individuelle ou en groupe) | Contrats Rivières |
| Non classé | Gestion privée individuelle ou en groupe | | |

En conclusion, comme nous pouvons le voir, la gestion de l'eau en Wallonie relève d'un grand nombre d'acteurs différents qui s'inscrivent dans deux dynamiques en parallèle. D'une part, il y a les gestionnaires des cours d'eau et des infrastructures qui suivent une logique basée sur l'échelle du cours d'eau, dans laquelle ils n'ont que des rapports limités les uns avec les autres. Et d'autre part, les mêmes acteurs se retrouvent dans les organes de mise en commun qui sont eux basés sur la logique de sous-bassins hydrographiques. Il est ainsi important de souligner que cette dynamique n'est pas en adéquation avec la division administrative privilégiée par les gestionnaires des SPW, qui se base davantage sur la division administrative des provinces ou des communes.

Par ailleurs les investissements des autorités locales /provinciales dans ces matières sont très différents d'une commune / province à une autre : en effet, il n'y aucune obligation d'engager un niveau minimum de ressources.

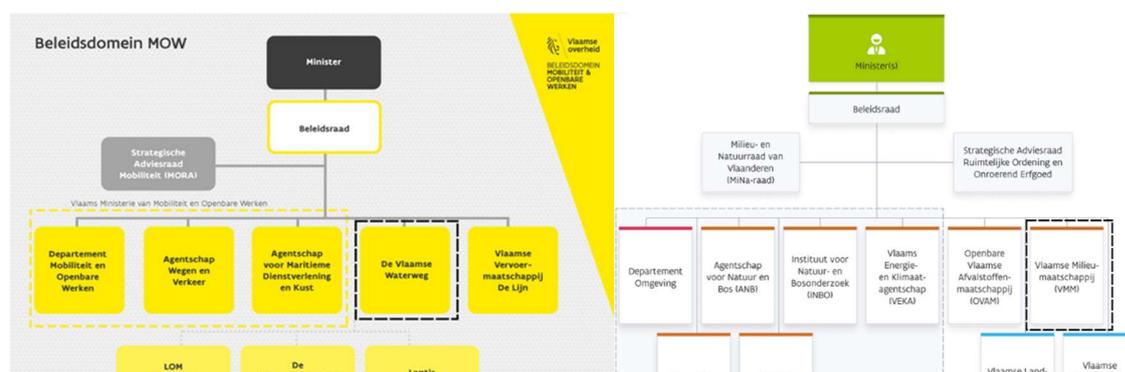
En Flandre

En Flandre, comme en Wallonie, il y a une distinction entre différentes échelles de cours d'eau. En effet, il existe un organisme en charge des (1) voies navigables, le Vlaams Waterweg qui est divisé en trois régions (Est, Centre, West). Ensuite, on retrouve également les (2) cours d'eau non navigables de catégorie 1, qui sont gérés par la Vlaamse Milieumaatschappij (VMM). Enfin, comme en Wallonie, les (3) cours d'eau non-navigables de catégorie 2 sont eux aussi sous la responsabilité de la commune. Cependant, la Flandre a fait le choix de supprimer les compétences à partir du niveau communal pour avoir le niveau provincial comme le niveau le plus bas. Cette absorption des compétences les plus locales a ainsi permis de réduire le nombre total de gestionnaires de l'eau de 406 à 216 en 2018 selon Mees et al. (2018). Enfin, comme en Wallonie, il existe ensuite un nombre d'acteurs périphériques qui jouent un rôle dans l'accès à l'eau ainsi que dans le maintien des infrastructures qui y sont liées.

Le tableau suivant reprend les gestionnaires selon le type de cours d'eau :

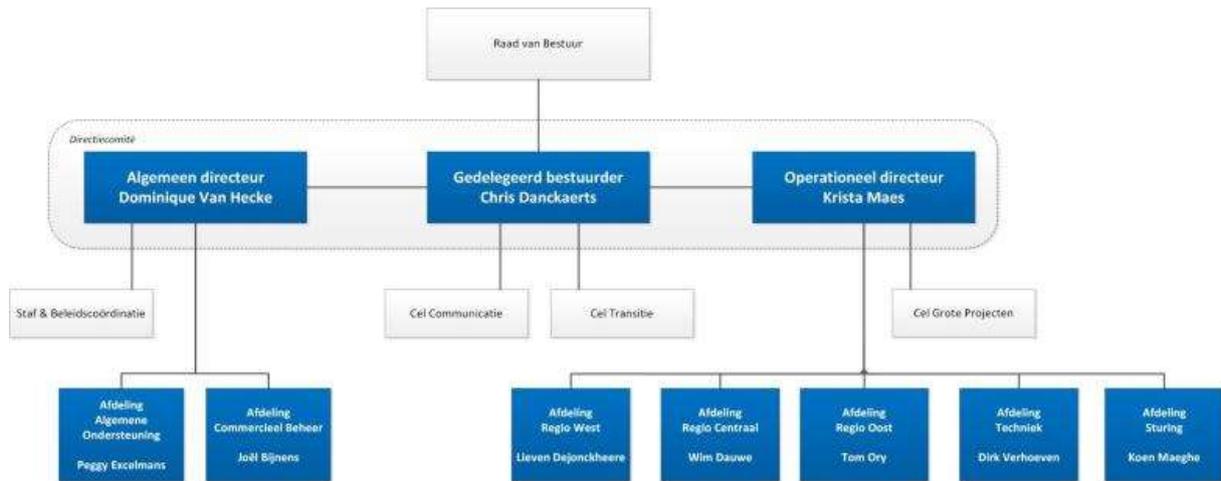
| Echelle | Niveau de gestion |
|---|--|
| Voies navigables et grandes infrastructures | Vlaams Waterweg, qui est un département du ministère de la mobilité et des travaux publics |
| Non navigable catégorie 1 | La VMM, qui est un département du ministère de l'environnement |
| Non navigable catégorie 2 | Services techniques provinciaux |
| Non navigable catégorie 2 | |
| Non classés | |
| Accès et potabilité | Communes ou intercommunales |

Comme en Wallonie, les organes de gestion des cours d'eau les plus importants sont divisés au sein de deux ministères : le ministère de la mobilité et celui de l'environnement, comme illustré avec les organigrammes ci-dessous :



Représentation de la place des gestionnaires des cours d'eau dans les organigrammes ministère de la mobilité (à gauche) (Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken, 2023) et de l'environnement (à droite) (Beleidsdomein Omgeving, 2023)

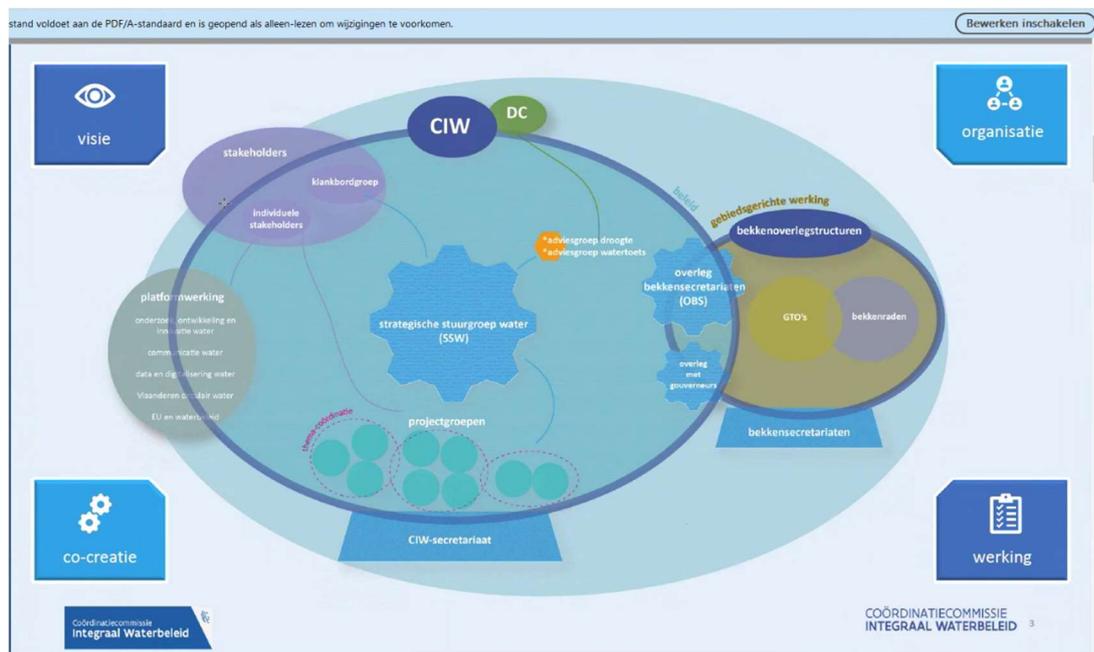
Déjà, on peut observer que la gestion de l'eau en Flandre est moins dispersée qu'en Wallonie, avec seulement deux directions en charge d'une majeure partie des cours d'eau au niveau régional, sans sous-division au niveau provincial. Ainsi, la gestion des voies navigables et non-navigables se situent à un niveau similaire dans leurs ministères respectifs, par opposition à la situation en Wallonie où les cours d'eau non-navigables dépendent d'une sous-division d'un département du SPW ARNE. De plus, pour aller plus loin, la division au sein du Vlaams Waterweg se fait par région géographique et non selon la division administrative des provinces, avec un responsable pour la Flandre West, Centrale et Est (voir l'organigramme ci-dessous).



Organigramme de la section de gestion de l'eau de la VMM (Organogram, 2017)

Ainsi, même si nos entretiens ne nous ont pas permis d'identifier clairement si chacune de ces directions avait un bassin versant entier sous sa responsabilité ou non, les services fédéraux du gouverneur de la province du Limbourg nous ont expliqué que cette division leur permettait d'avoir un seul intervenant en cas de problème avec un sous-bassin dans leur zone.

Cependant, bien que les gestionnaires soient moins dispersés qu'en Wallonie, il existe également un organe de mise en commun de la gestion de l'eau en Flandre, le *Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid* (commission de coordination de la Politique intégrée de l'eau – CIW), dirigé par la VMM et qui assiste le ministre de l'Environnement qui a la charge de la gestion intégrée de l'eau.



Représentation schématique des acteurs inclus dans la CIW, communiqué lors d'un entretien avec un gestionnaire de la VMM

Tout comme le GTI, la CIW est chargée de la mise en place du PGRI selon la directive européenne. Mais le CIW remplit avant tout un objectif de gestion intégrée de l'eau en général, et non seulement de gestion du risque inondation. La CIW n'a ainsi pas parmi ses objectifs d'agir sur un risque en particulier mais plutôt de faire collaborer les gestionnaires de l'eau à tous les niveaux. Au niveau de sa structure, la CIW reprend plus ou moins les mêmes acteurs que le GTI. Cependant, bien qu'il y ait

également des divisions par sous-bassins au sein de la CIW, les *bekkenoverlegstructuren*, celles-ci ont pour objectif principal « *d'échanger les bonnes pratiques au niveau local afin de les extrapoler à d'autres sous-bassins* » (extrait d'entretien avec un membre du Vlaams Waterweg). Ainsi, contrairement aux CTSB Wallons et aux contrats rivières, la structure administrative au niveau du sous-bassin a pour mission principale l'échange d'information et non la centralisation comme en Wallonie.

Afin d'assurer un échange entre les sous bassins, mais aussi entre les gestionnaires de l'eau et le politique, chaque sous-bassin en Flandre est équipé d'un secrétariat permanent. Les sous-bassins sont ainsi dirigés par un secrétaire technique ainsi qu'un conseil qui met en consultation les différentes parties prenantes de la gestion de l'eau dans son territoire. Le secrétariat sert alors de courroie de transmission entre les différents acteurs en assurant un fonctionnement en continu. On retrouve donc ici une forte différence avec l'organisation du GTI où la concertation avec le niveau des sous-bassins est mise en place à un intervalle semi-régulier, et pas en continu.

Le tableau suivant reprend les gestionnaires selon le type de cours d'eau ainsi que les organes de mise en commun en Flandre :

| Gestion de l'eau | | Mise en commun | |
|---|--|--|--|
| Echelle | Niveaux de gestion | Participants | Organe |
| Voies navigables et grandes infrastructures | Vlaams Waterweg, qui est un département du ministère de la mobilité et des travaux publics | Vlaams Waterweg et VMM Services techniques provinciaux Experts techniques d'organismes d'intérêts public | Commission de coordination de la Politique intégrée de l'eau |
| Non navigable catégorie 1 | La VMM, qui est un département du ministère de l'environnement | Secrétariat de liaison avec la CIW et les autres comités Les divisions locales des gestionnaires de l'eau | Comités par sous-bassins |
| Non navigable catégorie 2 | Services techniques provinciaux | | |

C. La gestion du risque inondation

Aux Pays-Bas

Comme nous l'avons vu, il existe un plan particulier inondation au niveau de la zone de secours du Limbourg-sud. En plus de ce plan, il y a également un plan interne mis en place dans les deux organismes de gestion de l'eau aux Pays-Bas. Nous détaillerons le fonctionnement de ces deux organismes dans la partie suivante mais il est déjà important de noter que ces organismes sont dotés de plans internes applicables par du personnel formé à la gestion de crise. Ces plans comprennent la protection d'infrastructures critiques mais également la liaison avec les services de secours. En effet, la plateforme LCMS a été développée avec un accès particulier pour les acteurs de l'eau afin de faciliter la communication en temps de crise. Enfin, les organismes de gestion de l'eau forment également des gestionnaires de crises qui sont aptes à aller dans les différentes cellules mises en place selon les GRIP.

Aux Pays-Bas, nous avons déjà pu identifier un lien plus établi entre le gestionnaire de la crise et ceux de l'eau. En effet, la montée en puissance au niveau de la zone de secours est organisée « *selon la situation du niveau de l'eau en collaboration avec les gestionnaires de l'eau et leurs analyses* » (entretien avec les services de secours de la province du Limbourg Hollandais). Cette approche est notamment facilitée par la présence d'une interface dédiée pour les gestionnaires d'eau sur LCMS ainsi qu'une formation à la gestion de crise en interne des autorités de l'eau.

En effet, les autorités de l'eau ont un organe particulier dans leur organisation pour la gestion de crise. Celui-ci est composé d'agents formés à la gestion de crise qui peuvent suivre la montée en GRIP de la zone de secours³⁰. Cependant, les debriefings des inondations de 2021 révèlent tout de même une insatisfaction du côté des citoyens. Afin de pallier cela, l'autorité de l'eau « travaille maintenant avec la zone de secours et les municipalités pour faire des plans locaux avec par exemple les points faibles dans une maison pour bloquer l'eau [...] pour leur sécurité mais aussi pour développer leur sentiment de responsabilité » (entretien avec une direction de l'autorité de l'eau du Limbourg-sud). Ainsi, la relation entre les gestionnaires de l'eau et de la crise peut être schématisée de la façon suivante :

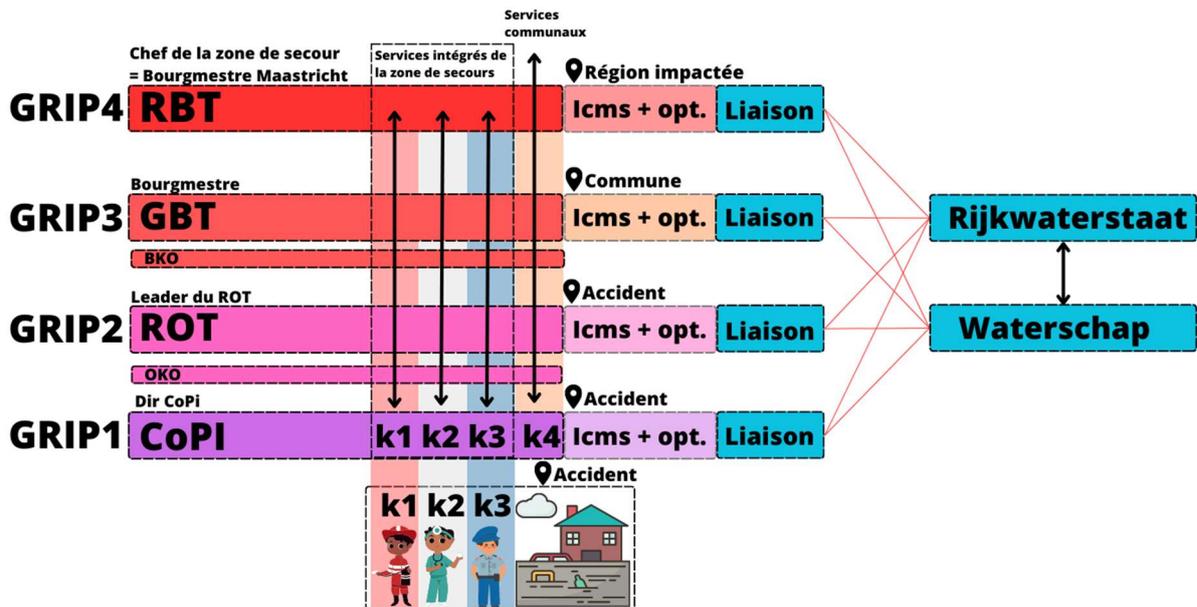


Schéma représentant la gestion de crise aux Pays-Bas en cas d'inondation, réalisé par l'auteur du rapport

On remarque ainsi que les officiers de liaisons, qui font partie de la water authority ou du Rijkwaterstaat selon les cas, sont nettement plus intégrés qu'en Belgique. En effet, bien qu'ils ne soient pas automatiquement présents au sein des organes de gestion stratégiques, ils font partie intégrante de la gestion de crise jusqu'au niveau local via la plateforme LCMS.

En Allemagne

Comme nous avons pu les voir dans les sections portant sur la gestion de crise et la gestion de l'eau, une grande partie des compétences en matière que gestion d'inondation sur un territoire appartient à la commune. Cependant, les PGRI tels que demandés par la directive Européenne sont eux réalisés à l'échelle du district. Les communes et les arrondissements mobilisent ensuite les cartes d'aléa fournie par les districts afin de réaliser leur propre plan d'urgence. Comme nous l'avons vu, la gestion des inondations va principalement se faire via les arrondissements, qui ont la possibilité de faire des demandes d'informations aux différents niveaux de gestion de l'eau, mais sans l'existence d'un acteur qui centralise et traduit l'information pour l'arrondissement.

Ainsi, la grande quantité d'acteurs concernés par la gestion de l'eau et la gestion de crise a ainsi donné lieu à de grandes difficultés de communication lors des inondations de 2021 (Fekete & Sandholz, 2021). En effet, il ressort que le manque d'échange en amont de la crise, provoqué en partie par la complexité institutionnelle du territoire, à mener à un manque de points de contacts directs au

³⁰ Selon une directrice au sein de l'autorité de l'eau du Limbourg-sud, il y a environ 200 personnes qui jouent un rôle assigné durant une crise, que ce soit en collaboration directe avec la zone de secours, ou en interne.

moment de la crise. De plus, lors de notre entretien avec un membre d'un wasserverband, il est apparu qu'en 2021 il n'existait pas encore de protocole d'échange entre les wasserverband et les communes et arrondissement sur son territoire, ce qui a sans aucun doute compliqué les échanges. Des communes déjà dépassée par la gestion de crise ont ainsi possiblement été dans l'impossibilité de transmettre les informations nécessaires aux autorités (Fekete & Sandholz, 2021).

Suite à notre entretien, nous avons également appris que de tels protocoles étaient en cours d'élaboration au sein du WVER afin de structurer les échanges d'informations entre ce wasserverband et les arrondissements dans son bassin versant. L'objectif de ces nouveaux protocoles serait ainsi de créer une liaison directe entre le WVER et le krisenstab des arrondissements sur son territoire, qui serviraient de courroie de transmission vers les SAE des communes (Entretien avec un membre du WVER).

En Belgique

Un plan particulier inondations existe au niveau de la province de Liège et deux dans la province du Limbourg (un pour la Meuse et un pour le Demer). En fonction de l'identification des risques menée au niveau du territoire communal, les communes peuvent également rédiger un plan particulier spécifique aux risques inondations pour le territoire de leur commune (celui-ci doit notamment reprendre les bâtiments en zones inondables et pour ce faire une bonne communication entre le service planification de la commune et le service urbanisme est indispensable). Toutefois sur le terrain, peu de communes disposent d'un tel plan particulier relatif aux inondations. En Flandre, les services des gouverneurs des provinces ont opté pour une planification d'urgence d'inondation au niveau provincial sans laisser la responsabilité aux communes de développer leurs propres plans particuliers. Suite aux inondations de juillet 2021, en 2023, les services fédéraux du gouverneur de la province de Liège ont développé un PPUi inondation provincial qui se voit comme un plan cadre permettant et enjoignant les communes de développer leur propre PPUi inondations. Plusieurs communes s'inscrivent dans la démarche de planification d'urgence et sont demandeuse de support et de soutien afin de construire leur plan³¹.

En Wallonie

Comme nous avons pu le voir, la gestion de l'eau en Wallonie relève d'un grand nombre d'acteurs différents qui s'inscrivent dans des dynamiques en parallèle. D'une part, la gestion de l'eau suit une logique basée sur la taille du cours d'eau, dans laquelle les gestionnaires n'ont que des rapports limités les uns avec les autres. Et d'autre part, les mêmes acteurs se retrouvent dans les organes de mise en commun qui sont eux basés sur la logique de sous-bassins hydrographiques. De plus, la régionalisation des compétences liées à l'eau mène à une situation où les gestionnaires de l'eau se retrouvent dans un réseau qui n'associe par des gestionnaires de crise, avec des possibilités limitées de mise en commun.

Cette séparation entre les acteurs a pour conséquence de limiter la mise en place d'une approche commune entre les gestionnaires de l'eau et de la crise. Durant les inondations de 2021 par exemple, les SFDG de Liège ont notamment souligné la difficulté de mobiliser des agents à des horaires atypiques comme on le ferait pour des gestionnaires de crise (entretien avec les SFDG de la province de Liège). D'autre part, on note aussi des difficultés de la part des gestionnaires de l'eau de travailler avec les gestionnaires de crise, car ils ne sont pas acculturés à la gestion de crise (voir analyse du focus-group).

³¹ Soutenir et apporter un support méthodologique au développement de plan particulier d'urgence et d'intervention contre les inondations à destination des communes est d'ailleurs un des objectifs de ce projet.

Selon Mees et al. (2018), cette division avec la région qui prend en charge la gestion de l'eau sans faire partie de la gestion de crise serait à l'origine de la mise en place du GTI mais aussi du CRC-W, créant ainsi un 'pont' entre la région et les gestionnaires de crise. En effet, en temps de crise, le CRC-W relaie les informations aux différents gestionnaires de crise, sans discrimination. Ainsi, on pourrait synthétiser le schéma de communication en crise de la sorte : Directions des SPW (voir supra) font des analyses -> CRC-W communique aux NCCN, provinces et communes impactées. Attention tout de même qu'il faut bien rappeler la multiplicité des gestionnaires au niveau des SPW et le fait que l'ensemble des cours d'eau ne sont pas gérés par le SPW, mais les provinces ou communes.

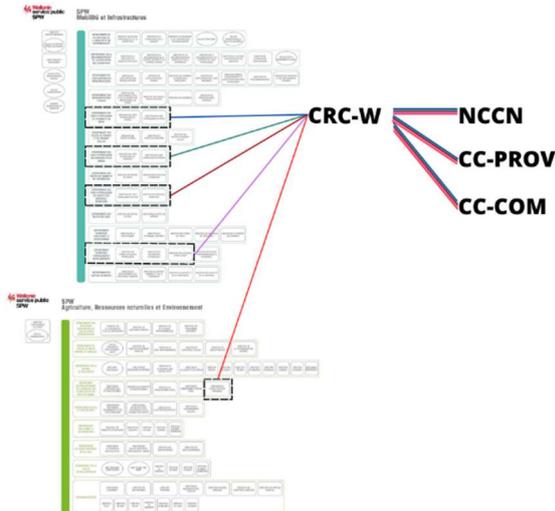


Schéma représentant la collaboration entre les gestionnaires de l'eau et de la crise en cas d'inondation en Wallonie. Comme nous le voyons, les différents départements chargés de communiquer leurs analyses au CRC-W qui a pour mission de les transmettre, sans les modifier, aux différents gestionnaires de crise. – image réalisée par l'auteur sur base des organigrammes du SPW (Organigrammes | Service public de Wallonie, 2023)

La division se ressent également au niveau des pouvoirs locaux, qui ne sont pas toujours au courant des acteurs de la gestion de l'eau sur leur territoire. Cela peut mener à des situations de blocage entre des acteurs. La direction d'un contrat rivière rapporte par exemple qu'ils ont « voulu développer un protocole simple pour améliorer la gestion de petites crises avec les riverains mais les autorités ont stoppé ça [...] car on n'avancait pas avec les bonnes personnes » (entretien avec la direction d'un contrat rivière).

En Flandre

En Flandre, la gestion d'inondation est fortement orientée sur une gestion provinciale, comme en témoigne l'extrait suivant :

« Quand il y a une inondation c'est important d'y faire face à une grande échelle pour pouvoir agir en amont de l'inondation [...] il y a toujours des bourgmestres qui veulent tout gérer mais nous ne faisons presque pas de phase communale pour une inondation, on passe très vite à la phase provinciale » (extrait (traduit) d'un entretien avec les SFDG de la province du Limbourg belge).

Cette approche se retrouve dans le schéma de communication entre les gestionnaires de l'eau et de la crise. En effet, lors d'une crise le Vlaams Waterweg va produire un rapport à destination directe des SFDG. Ce rapport reprend leurs analyses ainsi que celle de la VMM et sera édité à de différentes fréquences selon l'importance de la crise. Ce sont les SFDG qui vont ensuite communiquer ce rapport aux différentes communes selon les besoins³². On remarque ainsi un schéma de communication avec un point d'entrée dans la gestion de crise par le niveau provincial. Il est important de souligner ici que, par opposition à la Wallonie, l'entité chargée de la gestion de crise au niveau de la région flamande n'a

³² Ces informations sont issues d'entretiens avec les SFDG du Limbourg Belge mais aussi avec des responsables du Vlaams Waterweg et de la VMM.

que pour vocation de servir de ressource de contacts durant une crise. En effet, le centre de crise de la région flamande n'a aucune tâche de communication durant un crise.

En plus de ce schéma d'alerte orienté vers les provinces, « *chaque province à un point de contact parmi l'administration [de gestion de l'eau]* » (entretien (traduit)avec les SFDG de la province du Limbourg belge), qu'ils rencontrent une fois par an et qui est mobilisable en cas de crise. C'est important dans la mesure où « *c'est le [point de contact au] Vlaams Waterweg qui va choisir qui va dans la cellule de crise en cas de besoin* » (entretien avec un membre du Vlaams Waterweg). De cette façon, le niveau de pouvoir le plus élevé par lequel doit passer l'information se situe au niveau de la province, et non de la région comme en Wallonie. Le schéma de communication peut alors être synthétisé de la façon suivante : VMM envoie ses analyses -> Vlaams Waterweg fait un rapport -> SFDG communique aux communes et NCCN selon les besoins. En faisant cela, les provinces limitent le nombre de rapports qui leurs sont destinés tout en ayant une vue d'ensemble sur l'ensemble des cours d'eau.

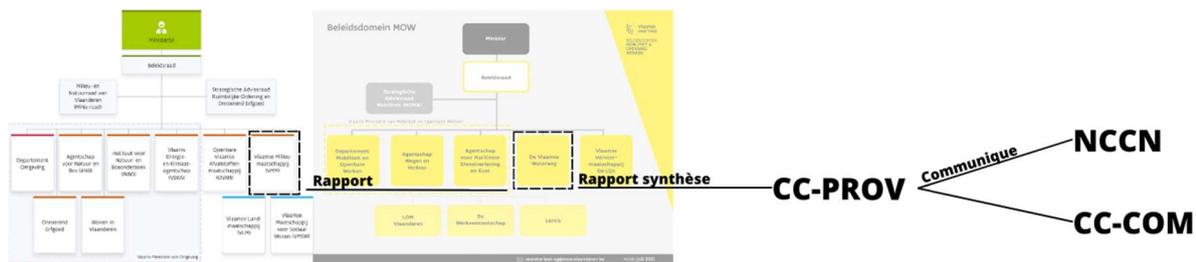


Schéma représentant la collaboration entre les gestionnaires de l'eau et de la crise en cas d'inondation en Flandre – image réalisée par l'auteur sur base des organigrammes des différentes institutions (Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken, 2023 ; Beleidsdomein Omgeving, 2023)

Le graphique ci-dessus reprend le schéma de communication lors d'une inondation en Flandre. La VMM produit ainsi un rapport qui est repris et intégré par le Vlaams Waterweg qui envoie un rapport global unique au CC-Prov. C'est ensuite le CC-Prov qui va communiquer ce rapport aux autres acteurs selon les besoins liés à la crise. Néanmoins, il est important de souligner que si la plupart des personnes rencontrées dans le cadre de notre recherche sont en faveur de cette approche, certains y voient également des limites. « *Les BNIP³³ sont une bonne chose, mais ils doivent être bien coordonnés avec tous les acteurs de la gestion de l'eau et des crises. Ce n'est pas le cas actuellement. La province est parfois trop grossière - les connaissances locales sont trop limitées - la distribution des ressources est encore une fois une bonne chose que nous soyons à un niveau plus élevé.* » (Gestionnaire de l'eau en Flandre - Delphi).

D. La gestion du risque sécheresse

Les risques de sécheresse et d'inondations présentent des similitudes. Premièrement, les politiques comme l'aménagement du territoire qui permet de perméabiliser les sols, la transformation des pratiques agricoles et sylvicoles, la plus grande place laissée aux rivières ou encore le reméandrement sont des éléments qui permettent de diminuer tant les risques d'inondations que de sécheresse. Par ailleurs, une sensibilisation et création de communauté autour de l'eau dans toutes ses formes (cours d'eau, pluie, nappe phréatique) permet aux populations de mieux appréhender l'importance et l'enjeu qu'elle représente et les risques qui y sont liés. De plus, l'amélioration de la démocratie participative au niveau local permet d'augmenter le sentiment de responsabilité et le lien

³³ Le BNIP est l'équivalent du PPUI en Flandre.

que les populations ont avec l'eau de leur territoire et donc d'augmenter la conscientisation aux enjeux liés aux extrêmes pluviométriques. Ensuite, tant la sécheresse que les inondations posent des questions quant à la répartition de la ressource en eau. D'un côté, la sécheresse implique une diminution de la ressource en eau et donc des arbitrages à faire quant à son utilisation (agriculture, tourisme, habitation, industrie). Elle implique aussi des décisions quant aux infrastructures à mettre en place pour retenir ou non les eaux (méga bassines en France, puits privés, puisage dans les sols etc. D'un autre côté, le risque inondation induit aussi des enjeux d'utilisation des eaux à travers les choix de construction de barrage face au maintien du cours d'eau naturel, ou de canalisation des cours d'eau pour le commerce face au maintien des méandres de l'eau, ou encore de la densification des zones proches des cours d'eau face à l'agrandissement de la place laissée à l'eau. Raisons pour lesquelles nous nous intéressons également au risque sécheresse dans ce rapport.

Aux Pays-Bas

Comme nous avons pu le voir en énonçant les plans particuliers d'urgence et d'intervention aux Pays-Bas, il n'existe pas encore de plan concernant le risque sécheresse. Néanmoins, les deux organismes en charge de la gestion de l'eau mettent en place des directives pour lutter contre les risques liés à la sécheresse. En effet, étant donné la possibilité pour ces administrations de prendre des décisions en autonomie : par exemple, les autorités de l'eau ont déjà pris des mesures restrictives pour limiter l'accès à l'eau à certains endroits. Il s'agit d'une décision qu'ils peuvent prendre indépendamment suite à leur statut particulier. Cela permet d'éviter les soucis qui peuvent apparaître entre différentes communes comme nous allons le voir en Belgique.

En Allemagne

Nos recherches ne nous ont pas permis de mettre en évidence la mise en place de plans visant à lutter contre les crises liées à la sécheresse. Néanmoins, il est important de signaler ici la mise en place du plan national pour la stratégie de l'eau, mis en place en 2023 par l'agence Allemande de l'environnement (Umwelt Bundesamt) qui assure un suivi scientifique des données concernant l'eau en Allemagne. Ce document vise à mettre en place une stratégie pour les gestionnaires de l'eau au sein des différents Länder, sur la gestion des ressources d'eau en autres. Néanmoins, nous avons souligné la division des compétences de gestion de l'eau en Allemagne, y compris au sein des Länder, et il sera donc nécessaire d'évaluer l'impact de ce document plus tard dans le temps.

En Belgique

De manière similaire, la Flandre et la Wallonie ont développé une cellule dédiée au risque sécheresse dans leurs organes de mise en commun. Ainsi, le GTI et CIW sont munis d'une cellule composée de quelques représentants de la gestion de l'eau et d'experts scientifiques. Cependant, ces cellules n'ont pas de pouvoir décisionnels et peuvent uniquement émettre des recommandations à destination des autorités locales. Ces autorités sont ensuite libres de mettre en place ces recommandations ou non.

Lors de nos entretiens, nous avons pu nous entretenir au sujet du risque sécheresse. Il en ressort un faible niveau de préparation des acteurs. En effet, aucune des organisations rencontrées n'avait de plan sécheresse. Et même si pour certains « *on est conscient d'être incompetents [...] on n'arrive pas à arrêter la tendance et dire 'on s'arrête et on prépare'* » (entretien avec un pompier de Wallonie), d'autres n'identifient pas le risque en argumentant que « *on n'est pas vraiment concerné pour l'eau potable car on va puiser dans les napes, c'est surtout pour les rivières que ça pose problème* » (entretien avec les SFDG du Limbourg Belge).

Il est cependant intéressant de noter que des deux côtés du pays, l'approche privilégiée face au risque sécheresse semble se faire via une gestion intégrée des différents services, à l'inverse de ce

qui se fait en matière d'inondations. Il est néanmoins trop tôt pour savoir si cette dynamique perdurera dans le développement d'une législation visant à lutter contre les sécheresses.

Partie 3 : La culture du risque inondation en Euregio

Dans la partie précédente du rapport, nous avons pu mettre en évidence la quantité d'acteurs existant en matière de gestion de crise et de gestion de l'eau sur le territoire de l'Euregio. Ces analyses, ainsi que l'enquête DELPHI que nous avons menée, nous permet d'identifier quelques points d'attention concernant le développement d'une culture du risque en Euregio. Cette partie du rapport s'intéressera donc à deux aspects que nous avons identifiés au cours nos recherches : (1) les relations entre experts autour de la gestion des extrêmes pluviométriques en Euregio et (2) les enjeux autour de la participation de la population dans la gestion du risque inondation.

La gestion des extrêmes pluviométriques en Euregio

Les relations entre les gestionnaires au sein d'une région

Dans la seconde partie de ce rapport, nous avons abordé le nombre important d'acteurs qui composent la gestion du risque inondation dans l'Euregio. Nous avons ainsi pu mettre en évidence la nécessité **d'améliorer la coordination entre les gestionnaires de l'eau et de la crise**. Au cours des différentes étapes de notre recherche (entretiens, focus group, Delphi), cette nécessité est aussi ressortie. Nous allons donc explorer ici la façon dont cette problématique a été abordé et les pistes de solution qui y sont proposées. Un des aspects principaux en faveur de cette collaboration étant la nécessité d'une vision partagée du terrain afin notamment de faciliter la mise en alerte en cas de crise et les échanges d'information. En effet, « *Il faut s'efforcer d'avoir la meilleure image et la plus récente possible des niveaux d'eau et des prévisions. Cette image doit être créée à partir de données provenant de différents pays et éventuellement de différents organes administratifs. La communication entre les gestionnaires de crise est essentielle à cet égard.* » (Pompier – Pays-Bas). Ainsi, nombreux acteurs de la crise demandent « *Une notification claire et de qualité, en temps utile, afin qu'en cas de prévisions d'inondations, il puisse y avoir un changement au niveau local pour se préparer.* » (Planu – Flandre).

Afin d'améliorer la coordination, certains proposent de passer par sa simplification via la mise en place de personnes ressources spécialisée en gestion de crise dans différentes institutions. Par exemple, un gestionnaire de l'eau en Wallonie suggère de « *Clarifier les fonctions et rôles de chacun en matière de gestion de crises. Consécutivement être formé à cela et avoir une organisation interne qui permet de répondre à ces attentes.* » (Gestion de l'eau – Wallonie). Cette demande se retrouve également chez un pompier en Wallonie qui appelle à « *Avoir des personnes dédiées à cette thématique, qui connaissent également les problématiques de la gestion des crises (tant au niveau législation que sur l'aspect concret sur le terrain)* » (Pompier – Wallonie). On retrouve donc ici un appel à la professionnalisation des acteurs tel qu'il a été mis en évidence dans la première partie du rapport. Il est intéressant de noter que nos recherches ont montré qu'aux Pays-Bas, c'est cette approche qui été favorisée avec la formation de gestionnaires de crises au sein des autorités de l'eau, qui accompagnent les gestionnaires de crise jusqu'à LCMS dans le cadre d'une inondation.

En plus de cette volonté de professionnaliser les gestionnaires, on retrouve également un appel à une **coordination via une échelle pertinente** pour les crises liées aux inondations. « *Les cours d'eau ne s'arrêtent pas aux frontières communales ! Pour notre part, non nous avons été victime des inondations mais, une partie de la Commune étant sur une sorte d'île, nous avons accueilli et secouru des nombreux sinistrés des communes voisines pour qui nous étions la seule issue de secours !* » (Planu – Wallonie). Il est important de rappeler ici que, comme nous l'avons vu dans l'analyse des systèmes de

gestion d'inondation, il s'agit ici d'un problème qui est essentiellement présent en Wallonie³⁴ : dès que plusieurs communes d'une même province sont touchées, la gestion s'organise au niveau provinciale mais la phase provinciale n'est pas automatique. Alors que du côté des répondants de Flandre, les inondations sont prises en compte à une plus grande échelle, puisque c'est le niveau provincial qui a automatiquement la charge de la gestion des inondations. Cette échelle de collaboration est intéressante dans la mesure où elle facilite les collaborations avec les gestionnaires de l'eau qui se trouvent au niveau régional. Le nombre de partenaires est réduit et l'échange d'information se trouve facilité « *Je travaille également dans le Limbourg et je pense que l'approche de la province est très bonne. Une inondation n'est généralement pas un problème local. C'est pourquoi le formatage des inondations du BNIP doit se faire au moins au niveau provincial. Je pense que c'est la meilleure approche. Le formatage des inondations du BNIP au niveau local n'est pas quelque chose que je vais faire directement.* » (Planu – Flandre).

On retrouve ainsi des arguments qui vont en faveur d'une **gestion au niveau provincial**, bien que cela puisse entraîner des réticences au niveau local. « *Les inondations ne s'arrêtent pas aux frontières municipales, il semble donc plus logique d'opter pour des plans d'urgence provinciaux. Personnellement, je suis favorable à une combinaison de plans d'urgence généraux et spécifiques. En principe, on peut gérer à peu près n'importe quelle crise avec un plan d'urgence général, mais pour les grandes rivières comme la Meuse et la Demer, les plans d'urgence spécifiques constituent certainement une valeur ajoutée en raison de leurs caractéristiques, risques et débits spécifiques. Le BNIP pour la Meuse et la Demer définit des paramètres d'alerte et d'activation clairs. Mais un plan spécifique pour chaque cours d'eau séparément ne me semble pas utile. J'ai déjà indiqué qu'en 2021, certains maires ont été poussés par des considérations électorales à prendre ou à ne pas prendre des décisions. Ce n'est pas toujours au bénéfice ou dans l'intérêt général de la population, et je ne suis donc pas favorable à des plans d'urgence au niveau municipal. Je l'ai moi-même constaté lors d'un problème d'inondation dû aux précipitations, où le coordinateur du plan d'urgence d'une municipalité a adopté une attitude très fermée en tentant d'exclure certains partenaires des consultations de crise afin de faire prévaloir leurs propres visions et intérêts.* » (Pompier – Flandre). A cet égard, nous pouvons souligner que la province de Liège a fourni un canevas de plan d'inondation aux communes sur son territoire, celui-ci est plutôt bien reçu par les Planu qui ont participé à cette recherche. « *Nous faisons partie de la province de Liège et nous allons élaborer un plan communal d'urgence en cas d'inondation sur la base du modèle. Cela nous semble judicieux dans la structure actuelle de la gestion de crise en Belgique.* » (Planu – Wallonie). « *La province de Liège nous a donné copie de son plan particulier inondations qui peut servir de canevas pour notre propre plan communal. Personnellement, vu ma charge de travail, je n'ai pas encore pu m'atteler à la tâche. C'est quand même un grand soulagement de pouvoir m'appuyer sur un texte déjà existant, avec toute une série d'informations utiles déjà collectées.* » (Planu – Wallonie).

D'autres, sont également en faveur d'une **gestion au niveau des sous-bassins**, comme c'est le cas aux Pays-Bas par exemple. « *Pour les hydrologues et prévisionnistes, l'approche en bassins versants est indispensable. La rive gauche d'un cours d'eau est parfois sur la commune X et la droite sur la commune Y. De même, une commune peut être sur deux bassins versants au comportement totalement différent (la Meuse et la Berwinne, par exemple). Il est très difficile de parler des risques par commune... Il faut donc que les communes traduisent les prévisions par bassins en risques sur leurs territoires. De plus, pour les crues importantes, on est vite en phase provinciale. Donc à part des orages localisés,*

³⁴ Suite à l'analyse du système de gestion de crise en Allemagne, on pourrait émettre l'hypothèse que des difficultés similaires de mise en commun ont eu lieu. Néanmoins, cette recherche ne permet pas de mettre cela en évidence, ce qui peut être une conséquence du faible taux de participation en Allemagne.

l'approche provinciale semble prioritaire. » (Gestion de l'eau – Wallonie). Mais, comme nous l'avons vu, cette approche est favorisée au Pays-Bas par la superposition de la province et de l'autorité de l'eau qui agit à l'échelle du sous-bassin. En Belgique, cette approche est freinée par la difficulté de faire correspondre les sous bassins à l'échelle des communes qui le compose. En effet, « *En tant que gestionnaire à l'échelle d'un sous-bassin, on ne prend même pas la peine de mobiliser les communes qui sont concernées par notre zone* » (entretien avec un gestionnaire de l'eau), étant donné que certaines communes n'ont qu'une infime partie de leur territoire concernée par le sous-bassin. En Allemagne, on peut également voir l'apparition d'une autorité au niveau du sous-bassin avec le potentiel de reprendre les compétences communales. Cependant, l'impossibilité pour les wasserverband de s'approprier la gestion des cours d'eau actuellement empêche le développement de cette approche.

Ensuite, nous avons vu les différents schémas de communication au sein de l'Euregio et les difficultés qui peuvent y être liées. Mais en plus des problématiques liées à la structure de ces schémas dans le paysage institutionnel, il ressort également de notre recherche un besoin de communication plus clair, et ce au sein de toutes les régions. Aux Pays-Bas par exemple, certains appellent à « *Évitez le jargon, soyez clair. Vérifiez que votre interlocuteur a bien compris ce que vous vouliez dire.* » (Gestion de l'eau – Pays-Bas). Afin de renforcer les réflexes de communication, les acteurs que nous avons rencontrés insistent sur l'importance de **mettre en place des exercices** en n'oubliant pas d'inclure les gestionnaires de l'eau, mais également la population. Cependant, notre enquête met également en évidence un **manque de ressources pour la planification d'urgence** afin de réaliser ces objectifs. « *Actuellement nous sommes engagés dans la résolution des problèmes quotidiens [...] je me rends compte que au vu de la faiblesse de nos moyens, nous sommes plus utiles à être au niveau de la coordination opérationnelle. La stratégie ne s'entend que si on a assez de moyens. C'est la même chose pour les inondations, ma théorie est de renforcer la coordination au niveau local car ce sont les seules ressources que nous avons et une fois par jour de faire une réunion entre l'ensemble des gestionnaires de manière à voir ce qui peut être partagé. Les moyens techniques sont présents, il reste à trouver du personnel.* » (Soins de santé – Wallonie).

Enfin, il est utile de souligner que de nouvelles initiatives tel que la CELEX mise en place en Wallonie semble convenir aux différents acteurs. « *Depuis la mise en oeuvre de la Celex en Belgique, nous devons constater une nette amélioration en termes d'échanges d'informations et de conséquences possibles.* » (Pompier – Wallonie). Cependant, même si de telles initiatives permettent de réunir les différents gestionnaires, la division entre ceux-ci est par ailleurs renforcée par les acteurs privés proposant des 'solutions miracles' qui ont pour conséquences d'empêcher la pérennisation de relations entre les gestionnaires de l'eau et de la crise. Les services fédéraux de la province de Liège rapportent ainsi par exemple qu'il « *y a des firmes privées qui proposent aux communes de réaliser leurs plans à leur place pour 60 000 euros* » (entretien avec les SFDG de la province de Liège). On pourrait également se demander si des initiatives comme l'IA de google qui vise à remplacer les alertes inondation (*Flood Hub*, n.d.) ne pourrait pas aussi creuser le fossé entre les gestionnaires de l'eau et de la crise.

Les relations entre les régions

Comme nous venons de l'aborder, les relations entre les différents gestionnaires au sein d'une région sont parfois compliquées et peuvent être un frein au développement de relations interrégionales. Mais avant de mettre en évidence les difficultés au niveau des relations interrégionales, nous devons clarifier la distinction entre relations interrégionales et internationales. Même s'il existe un lien plus fort entre la province de Liège et du Limbourg flamand, faisant partie du

même pays (même cadre législatif, partage des mêmes réalités de terrain en ce qui concerne les disciplines et le niveau local, partage d'outils de coordination commun comme ICMS, etc.), nous ne nous sommes pas concentrés sur cet aspect dans le cadre du présent rapport. Nous parlerons donc de relations interrégionales pour qualifier toutes les relations entre les quatre régions étudiées, qu'elles soient internationales ou non.

Les différentes personnes concertées dans le cadre de notre enquête relèvent pour la plus grande partie d'un manque de collaboration interrégionales en termes de gestion du risque inondation. De plus, un grand nombre de participants à notre enquête DELPHI se sont dit pas concernés par la question, traduisant un manque de réflexion autour de la question. Néanmoins, avant d'aborder les freins que nous avons pu identifier, nous devons souligner que nous avons également pu mettre en évidence des réseaux fonctionnels qui pourraient servir de base afin de renforcer les relations interrégionales. Nous reviendrons sur ces réseaux et les raisons potentielle du manque de prise en compte de ceux-ci par les gestionnaires de l'eau et de la crise.

En premier lieu, les difficultés institutionnelles sont le premier frein mis en avant par les participants à notre enquête. En effet, beaucoup regrettent la difficulté de joindre leurs homonymes dans les autres régions, soulignant ainsi le **besoin de contacts précis**. « *Un seul point de contact est l'idéal. Que ce point de contact ait d'autre contact c'est bien. Mais nous, sur le terrain, ne devrions avoir qu'un seul contact. Pourquoi pas avoir une application qui nous permettrait d'avoir des informations suivant la localisation d'un événement ?* » (Planu – Wallonie). « *Dans le cadre de mes fonctions, j'ai des contacts quotidiens ou hebdomadaires avec des collègues d'autres pays et/ou d'autres partenaires. Ce sont généralement les mêmes personnes qui sont libérées de leur organisation pour façonner la coopération internationale. Toutes les organisations ne sont pas aussi actives à cet égard. Si des membres du personnel structurel étaient désignés pour façonner la coopération internationale afin de maintenir les "lignes de communication courtes", cela conduirait certainement à une amélioration de la coopération.* » (Pompier – Pays-Bas). « *Moi je préfère n'avoir qu'un seul point de contact dans le réseau EMRIC qui nous renvoie vers la personne dont on a besoin que de devoir maintenir les numéros de tout le monde moi-même* » (entretien avec un gestionnaire de crise).

Ensuite, le manque de représentation au sein d'un réseau pose également des problèmes pour le développement de relations au niveau interrégional. « *Nous ne sommes pas dans le réseau EMRIC. Nous sommes peu impliqués dans les exercices régionaux ou internationaux. Pour les barrières : les enjeux sont parfois différents, la réglementation de crise (hiérarchie, acteurs, définition des alarmes et risques...) aussi que la culture. Le problème de la langue, surtout en phase de crise, est critique.* » (Gestion de l'eau – Wallonie). Nous retrouvons ici également des barrières liées à la langue. Enfin, nous retrouvons de nouveaux des difficultés liées au manque de moyens des gestionnaires de crise. « *On a déjà beaucoup de mal à organiser des exercices au sein de notre région alors je vous laisse imaginer l'organisation avec les autres* » (entretien avec un gestionnaire de crise)

En plus de ces difficultés, on retrouve également un manque d'apport concrets lié à des projets et des réseaux Européen. « *Les projets financés par l'Europe nous semblent souvent peu pertinents car trop généralistes, peu pragmatiques, peu pérennes, très lourds en RH et chronophages pour peu de résultats utiles... Sans compter les efforts nécessaires pour monter les projets.* » (Gestion de l'eau – Wallonie). « *Je ne le fais plus car je ne peux de toute manière pas exploiter les résultats, par pragmatisme, j'essaie de me concentrer sur ce que nous pouvons améliorer chez nous.* » (Soins de santé – Wallonie). Cependant, plusieurs répondant montrent une volonté de participer à des initiatives de collaboration internationales, « *Je ne participe pas souvent à ce type d'initiative, bien qu'elles soient intéressantes. L'organisation des zones de secours devrait permettre une participation plus active à ces*

initiatives. » (Pompier – Wallonie). « Je ne participe pas souvent à des initiatives de coopération internationale, mais j'ai envie de le faire. Je trouve cela très intéressant, surtout dans le contexte de la planification d'urgence. » (Planu – Flandre).

Beaucoup de répondants soulignent également une **collaboration existante mais limitée**. En mettant en évidence certains réseaux limités, soit dans le temps, soit dans ses participants, pouvant être développés ou consolidés. *« En termes de communication de crise, je n'ai pas connaissance de collaborations au niveau international instaurée de manière officielle. Lorsque des crises surviennent en-dehors de la Belgique et ont un impact en Wallonie (exemple : nuage toxique), j'obtiens les informations grâce aux procédures et échanges entre les gestionnaires de crise des pays concernés, en lien avec les autorités (y compris politiques). Dans la cadre de ma fonction (communication), ce sont davantage des échanges ou des formations à la com de crise via des réseaux existants (association des communicants publics français - CapCom-, par exemple). Ce sont également des contacts avec d'autres pays (je pense au Québec) via des contacts dans le cadre de projets d'études ou universitaires. » (CRC-W).*

Parmi ces réseaux où la collaboration semble fonctionner, on retrouve par exemple EMRIC: *« dans le cadre du réseau Emric, dans le cadre du projet de suivi, nous présentons par exemple les outils utilisés par nous, tels que Be-Alert ou l'ICMS. Les gestionnaires des autres pays font de même avec leurs outils. Les 'opérationnels', tes que les services d'incendie ont sans doute quant à eux des collaborations plus concrètes » (SFDG – Wallonie). « On se voit de façon obligatoire avec le réseau EMRIC deux fois par an et on essaie de maintenir le contact avec les autres responsables du pays mais au final on voit plus ceux des autres pays parce que on a plus d'obligations avec eux » (entretien avec un gestionnaire de crise). Ou également les comités des bassins hydrologiques. « Les autres régions sont régulièrement consultées par les différents gestionnaires de l'eau. Ceci au sein des comités internationaux de l'Escaut et de la Meuse. Mais la gestion des crises n'est pas un sujet de discussion car elle ne relève pas du mandat des comités. Il y a aussi souvent des contacts bilatéraux, plus opérationnels, entre les différentes régions. » (Gestion de l'eau – Flandre). Enfin, des réseaux d'entre-aide citoyens semblent s'être mis en place à la suite des inondations de 2021, à la fois aux échelles locales et internationales.*

Analyse SWOT : les enjeux autour de la participation de la population dans la gestion du risque inondation.

Au cours de notre recherche, nous avons évalués en collaboration avec les différents participants les points positifs et négatifs de la participation de la population. Ces aspects sont repris au sein de l'analyse SWOT suivante.

« Il s'agit d'un outil d'audit d'une organisation et de son environnement qui s'inscrit dans une approche de planification stratégique. Cet outil aide à se focaliser sur les questions essentielles : les forces-faiblesses (analyse interne de l'organisation) qui structurent la capacité stratégique de l'organisation – les opportunités et menaces (analyse externe de l'environnement) qui constituent les facteurs-clef du succès – afin d'aider le gestionnaire à formuler les actions à mener. » (Les Analyses SWOT, s. d.)

Forces

En premier lieu, depuis les inondations de juillet 2021, on remarque une reconnaissance de l'importance de la participation de la population dans le cadre de la gestion de crise. « *Il y a énormément de personnes et de ressources disponibles qui peuvent et veulent aider. En effet, les services de protection civile et l'armée ont besoin d'un certain temps pour être prêts à intervenir sur le terrain. Ils ne peuvent pas non plus tout gérer dans les situations graves. Les civils peuvent donc combler ce manque de temps et fournir un abri à ceux qui n'ont pas de place dans les centres d'hébergement (en fait, ce devrait même être l'inverse : la plupart des gens devraient pouvoir rester dans leur famille ou chez des amis, et les centres d'hébergement et l'aide d'urgence ne devraient être là que pour ceux qui ne peuvent pas compter sur leur propre réseau).* » (NCCN). Les répondants à notre enquête soulignent par exemple **la grande capacité d'action** de la population en crise. « *J'ai été sinistré, il y avait plus de 200 bénévoles dans ma rue pour 0 service public ... il est évident pour moi (même si je suis pompier) que le service de secours n'a pas la capacité de mobilisation des citoyens, par contre il est essentiel de CADRE cette mobilisation à l'avance et d'organiser, structurer les choses.* » (Pompier – Wallonie). Ils soulignent également que **la population connaît généralement mieux le terrain** que les gestionnaires de crise. « *Le citoyen est le premier acteur de son environnement* » (entretien avec un pompier en Wallonie). « *La population locale connaît souvent très bien la situation. Elle possède également une riche histoire qui peut être utile.* » (Planu – Flandre). Aux Pays-Bas par exemple, les gestionnaires de crise ont « *fait appel à des citoyens que [ils] mobilise habituellement pour la recherche de personnes pour nous tenir informé du niveau de l'eau à différents endroits* » (entretien avec un pompier aux Pays-Bas). Enfin, certains identifient également avec la participation de la population, une **forte capacité de communication**, sur laquelle nous reviendront plus tard dans ce rapport. « *La participation des citoyens est certainement un moyen intéressant d'obtenir rapidement un grand nombre d'informations. Dans l'idéal, cependant, ces processus/systèmes devraient être conçus à l'avance.* » (Gestion de l'eau – Flandre).

Ensuite, il est important de souligner qu'il y a une demande de **coordonner et structurer les initiatives de la population**. « *Lors des inondations de 2021, de très nombreux citoyens se sont spontanément proposés pour aider chez nous. Cette disponibilité est réjouissante à notre niveau local. Si nécessaire, la commune aurait également pu faire appel à des associations et solliciter leur soutien. Il semble toutefois difficile d'organiser un groupe de citoyens spécifiquement pour certains services d'aide. Les inondations, en particulier, ne se produisent chez nous que dans des cas isolés, c'est pourquoi le travail de candidature, de gestion des contacts, d'exercice, etc. serait très important et ne permettrait pas d'atteindre l'objectif fixé.* » (Planu – Wallonie). « *Oui, il est nécessaire et impératif de pouvoir compter sur l'aide citoyenne. Mais il est surtout nécessaire que cette aide soit organisée au préalable, sans quoi cela pourrait amener à des situations encore plus compliquées. Il serait utile de déterminer*

qui coordonne cette aide citoyenne. » (Pompier – Wallonie). « Il est nécessaire de développer et d'inciter la participation citoyenne car c'est en effet eux qui sont aux premières loges et qui peuvent aider ou fournir des renseignements cruciaux. Il est néanmoins **indispensable de structurer et de cadrer** celle-ci officiellement, que ce soit d'un point de vue légal ou d'un point de vue des missions qui leur sont conférées. Cette participation citoyenne doit rester sous la coupole et la gestion d'un service public compétent. Les citoyens doivent s'engager et suivre des formations, ou des informations, et se connaître à l'échelle d'un quartier/village/ville. La création de réserve citoyenne, comme en France, est pour cela un très bon exemple. » (Expert des extrêmes pluviométriques). Il y a donc un enjeu important en termes de coordination entre les gestionnaires de crise et la participation de la population.

On retrouve également, chez la plupart des répondants, un appel à conscientiser **la population aux risques présents sur le territoire**. « A mon niveau toujours (gestion de l'eau), le point principal à mettre en avant me semble être la **conscientisation de la population aux risques** et l'éducation à la réaction à avoir en cas de crise. En cas d'inondation (en Wallonie en tous cas), la conscience du risque et les bons réflexes individuels permettent souvent d'éviter les dégâts humains. » (Gestion de l'eau – Wallonie). « Sensibiliser les citoyens aux risques, par exemple par le biais de sites web tels que Waterklaar.nl, et encourager l'autoresponsabilité et la coresponsabilité. Vous pouvez préparer et faciliter la participation des citoyens. » (Gestion de l'eau – Pays-Bas). « Il suffirait de donner quelques heures dans les écoles pour avoir les réflexes de base [...] les enfants parlent avec leurs parents et on touche plus de monde pour moins cher » (entretien avec un pompier en Wallonie).

Certains répondants soulignent également le fait que **des réseaux existent déjà** et pourraient être mobilisés, comme nous l'avons souligné à la fin de la première partie de ce rapport. Au niveau belge, la Défense et la protection civile sont ainsi régulièrement citées. « Une réserve de citoyens a du sens. Cependant, l'armée devrait également être impliquée. L'armée possède, via les 'unités de pionniers', des machines et des spécialistes, ... qui peuvent être mobilisés rapidement. L'armée dispose également de moyens logistiques, de cuisines mobiles, ... qui sont importants en cas de crise. » (Planu – Wallonie). « Nous n'inventons rien, historiquement c'est le rôle de la protection civile. La Croix-Rouge est un organisme privé qui a ses propres intérêts et un partenaire parfois fort peu fiable, le seul avantage, il est moins cher que d'autres » (Soins de santé – Wallonie). D'autres soulignent l'importance du réseau associatif déjà existant. « En Belgique, on a un fort réseau associatif sur lequel on pourrait se reposer » (**entretien** avec une asbl qui promeut l'inclusion de la population dans la gestion de crise).

Faiblesses

La participation de la population ne se fait pas sans conditions, il ressort de notre recherche que certains éléments sont indispensables :

Tout d'abord, la participation de **la population doit être préparée** en amont de la crise en termes de planification d'urgence. « Les rôles et les responsabilités sont également très importants pour la participation du public. Là encore, la coordination doit se faire à l'avance, car en cas de crise, ces informations arrivent souvent trop tard. » (Gestion de l'eau – Flandre). Ceci rejoint ce qui a été dit en amont concernant la nécessité de professionnaliser les acteurs de terrains. Il ressort donc le **besoin d'assurances pour et par rapport à la population**. « La disponibilité des personnes peut poser problème. Ce sont des bénévoles, problématique des assurances, responsabilité, ... » (Planu – Wallonie). Les répondants proposent ainsi la mise en place d'une structure de coordination. « Si des personnes apportent leur aide dans le cadre d'une participation publique, il convient d'envisager une description de leur rôle, une reconnaissance, mais aussi une assurance sur laquelle ces personnes peuvent s'appuyer en cas de dommage ou d'accident pendant leur service. » (Pompier – Pays-Bas). « Certaines

initiatives sont légitimes, d'autres intrusives. Il faut que les bénévoles 'se mettent au service' d'une plus large organisation gérée par les autorités communales plutôt que de prendre des initiatives personnelles en dehors de tout cadre et qui deviennent ingérables. Et ça, c'est très compliqué ! Des personnes mal intentionnées se mêlent aux bonnes volontés ! Des bouteilles d'eau généreusement offertes ont été emportées et revendues dans une commune voisine par exemple ! » (Planu – Wallonie).

Certains répondants soulignent donc à nouveau la **surcharge de travail** pour les gestionnaires qui sont déjà en surcharge de travail au moment d'une crise que cela représente sur le terrain, par le besoin d'organisation mais aussi par le risque de suraccident. En effet, il est notamment ressorti que la population « *se croit plus fort que les pompiers et prennent des risques inutiles qui représente un risque de suraccident. Si les pompiers n'agissent pas, c'est que c'est trop dangereux* » (extrait issu d'un focus group, voir infra). « *En juillet 2021, des citoyens ont placé des sacs de sable sur une digue pour la rehausser, ce qui l'a en fait affaiblie en raison du poids des sacs de sable sur une digue saturée...* » (Gestion de l'eau – Pays-Bas).

Certains répondants identifient également des **risques liés à la communication**, principalement sous l'angle de la désinformation. « *Je pense effectivement qu'il faut être très prudent dans la participation de la population lors de situations de crise. La vitesse de circulation des informations et les attentes des citoyens en termes de communication sont bien souvent en décalage par rapport au temps de la gestion de la crise (obtenir les données, les valider et enfin les transmettre). Les rumeurs et les fake news occupent alors la place laissée vide par la communication des autorités. Il est ensuite très difficile et chronophage d'apporter des messages rectificatifs aux infos erronées.* » (CRC-W). « *Cela doit être encadré : risque de mauvaise interprétation, de rajouter du risque au risque (évacuation non nécessaire, effet de panique, les démarches héroïques finalement suicidaires, etc). Attention aux fake news qui se propagent très vite (tik tok) ...* » (Gestion de l'eau – Wallonie). « *Lors des inondations, certains quartiers n'ont pas été alertés, dans d'autres les informations qui circulaient étaient contradictoires. Finalement, on ne nous a pas demandé d'évacuer et voilà le résultat. Puis, on ne nous a pas dit ce qu'il se passait avec les barrages. Si demain, cela devait se reproduire, je ne ferai toujours pas confiance.* » (**Extrait** d'une intervention d'une victime des inondations de 2021)

Opportunités

Comme nous avons vu dans la section 'forces' la participation de la population représente de nombreux avantages. Développer la culture du risque auprès de public comme les écoles/les collectivités pourrait constituer une opportunité selon les personnes rencontrées. Cette participation plus active de la population et le renfort du réseau associatif auront ainsi pour conséquence pour la population de créer un plus grand sentiment de légitimité afin d'agir. En dehors de la participation au moment de la crise, il est également important de noter que la population dispose d'une connaissance fine de son territoire, des risques et des vulnérabilités qui le composent. Plusieurs études scientifiques ont également mis en lumière la nécessité de collaborer avec les populations locales en vue d'identifier et analyser les risques. La population a un rôle important à jouer à toutes les étapes du cycle du risque. Lors des inondations de juillet 2021, la population a été particulièrement active dans la phase de rétablissement.

Une grande partie des personnes rencontrées dans le cadre de notre enquête s'expriment en faveur de la participation de la population en soulignant son **aspect positif sur la culture du risque**. « *Il faut développer au max cette culture du risque et le plus tôt possible, donc à l'école et l'aides des milieux associatifs serait très précieuse [...] L'amélioration de la culture du risque est effectivement probablement la mesure la plus efficace et la moins chère. Il faut aussi entretenir cette connaissance du*

risque même si on n'y sera p-e confronté qu'une fois dans sa vie. Ces 'réflexes' doivent être présents dans la population en particulier face à l'imprévisible comme en 2021 où tout le système de crise est dépassé. » (Gestion de l'eau – Wallonie). « Surtout une sensibilisation de la population aux risques, apprendre à vivre avec et à anticiper ces derniers plutôt que de compter à tout prix sur 'ma commune providence'. » (Planu – Wallonie).

Développer cette culture du risque serait ainsi une façon de **légitimer le rôle de lanceur d'alerte de la population**. Aux Pays-Bas par exemple, lors des inondations de 2021 il y « *avait des citoyens en 2021 qui étaient chargés de nous alerter mais qui n'ont pas osé en se disant que ce n'était pas leur rôle* » (**entretien** avec une directrice d'une autorité de l'eau). En Belgique, il y a un grand « *nombre de feux de broussaille qu'on peut arrêter avec juste une pelle* » mais « *les citoyens les éteignent avec les pompiers une fois qu'ils sont là* » (**entretien** avec un pompier en Wallonie), traduisant un faible sentiment de légitimité de la population.

Pour ce faire, comme nous l'avons déjà vu, la proposition est de **mobiliser des réseaux existants** tel que l'école ou les réseaux associatifs, principalement en Belgique. « *Les comités de quartiers (actifs !) qui a priori connaissent déjà bien leur 'territoire' sont précieux. Il est important de lister des personnes-ressources qui, via leur réseau, peuvent mobiliser d'autres acteurs.* » (Planu – Wallonie). « *En effet, la vie associative est très développée en Belgique. Seulement, ces associations fonctionnent plutôt indépendamment les unes des autres. Ce ne serait pas une mauvaise idée, comme nous l'avons déjà mentionné, de créer des "conseils de village" qui entretiennent des contacts réguliers avec les différentes associations ET de laisser les conseils de village assurer également la liaison avec les autorités locales.* » (Planu – Wallonie). « *Il suffirait de donner quelques heures dans les écoles pour avoir les réflexes de base [...] les enfants parlent avec leurs parents et on touche plus de monde pour moins cher* » (entretien avec un pompier en Wallonie).

Enfin, il ressort l'importance du fait que la population **connaît son terrain et peut agir rapidement**. « *Bien sûr ! la connaissance du territoire et de la population est un plus et il faut en être conscient.* » (Planu – Wallonie). « *Certainement et surtout pour les systèmes d'eau locaux où une réponse rapide est nécessaire. Si l'autonomie des citoyens est assurée, cela représente déjà un gain important dans la prévention ou la limitation des dommages.* » (Gestion de l'eau – Pays-Bas). « *Tout à fait d'accord avec ces propos. Il est vrai que si plus haut, on a parlé de l'aide des volontaires dans le suivi d'une crise, un rôle peut également être joué en amont, par ex, en aidant l'autorité dans l'identification des risques et en diffusant les conduites à tenir et les bons réflexes en cas de crise. Les écoles peuvent être un bon relais, mais également le secteur associatif (clubs sportifs, mouvements de jeunesse, etc). Difficile de trouver des exemples concrets, car pas encore très développé en Belgique.* » (SFDG – Wallonie). « *Clairement, la participation de la population durant les phases de planification/préparation et de reconstruction/réflexion est une plus-value (connaissance très locale inestimable, point de vue spécifique, etc.). La conscientisation au risque et la formation aux bons réflexes et à la bonne réaction sont aussi des pistes indéniables et incontournables pour réduire les risques au moment-même de la crise. Dans une moindre mesure, la conscientisation à l'action des services publics et à la 'bonne manière' d'interagir avec ses représentant serait aussi intéressante.* » (Gestion de l'eau – Wallonie). Par ailleurs, la culture du risque est également importante par rapport aux mesures de protection de la population. Lors des inondations de juillet 2021, il a été dans certains cas complexe de faire évacuer la population. Les gestionnaires de crise reconnaissent aujourd'hui qu'un travail préalable d'information et de sensibilisation est indispensable au moment de la planification d'urgence. La participation de la population dès la phase de planification d'urgence pourrait permettre de rendre davantage opérationnelles les mesures prévues dans les plans d'urgence en ce qui concerne la population.

Menaces

Notre recherche met en évidence plusieurs menaces. D'une part, le **risque de suraccident** dans la mesure où la population « *se croit plus forte que les pompiers et prend des risques inutiles qui représentent un risque de suraccident. Si les pompiers n'agissent pas, c'est que c'est trop dangereux* » (**entretien** avec un gestionnaire de crise). A cet égard, certains disent que « il faut renforcer la participation de la population mais il y a des limites, ils doivent comprendre que même si c'est bien d'avoir des initiatives on ne pourra pas toujours les aider. [...] Il faut structurer les initiatives citoyennes avec des référents ou ce genre de choses » (entretien avec un gestionnaire de crise). D'autre part, la **difficulté de mettre en place les moyens nécessaires** à faire participer la population notamment à des exercices « *quand on fait des exercices, on inclut rarement les citoyens* » (**entretien** un gestionnaire de crise). Il en va de même pour la formation de la population.

Il ressort donc le **besoin de structurer l'action de la population**, que ce soit pour la protéger ou pour une meilleure efficacité. « *Il est très important de canaliser la population, car c'est la seule façon pour elle d'effectuer des travaux qui ne présentent aucun danger mais qui sont utiles. Il y aura toujours des gens qui se surestimeront et qui voudront faire le travail des pompiers parce que les pompiers ne viendront pas.* » (Planu – Wallonie). « *Le suraccident est bien sûr un grand risque. Je crois qu'il faut que la culture du risque soit orienté vers sa propre protection ou son périmètre immédiat (géographiquement). Des procédures simples (réflexes) sur ce qu'on peut et ne doit pas faire.* » (Gestion de l'eau – Wallonie).

Enfin, certains répondants insistent sur le fait que la participation de la population **n'est pas suffisante**. **Il ne doit pas s'agir d'un remplacement des services de gestion de crise existants**. Il ne faut dès lors pas se servir de la population comme une solution au manque de financement des opérations de la gestion de crise. « *il faut cadrer les choses et utiliser la population comme appui et pas comme seule ressource dans un domaine* » (Planu – Wallonie). « *il ne faut pas que les moyens des secours diminuent pour la cause ... cela doit être un plus mais sans retirer quelque chose aux services de secours. toutes la question de l'assurance aussi.* » (Pompier – Wallonie). En effet, comme nous l'avons déjà abordé, le développement de la participation de la population doit se faire au sein des structures de gestion de crise – et non au détriment de celles-ci – afin d'assurer un réel développement de la culture du risque.

Conclusions

Les inondations de juillet 2021 marquent un évènement majeur en matière de gestion de crise et nous devons en tirer les leçons : « *Nous devons nous préparer à des crises émergentes qui ne respectent pas de frontières. La discontinuité, l'ignorance, l'écran radar illisible, l'impensable deviennent des difficultés normales* » (Lagadec, 2009). Aujourd'hui, nos sociétés sont confrontées à des crises qui ne correspondent plus à nos hypothèses de travail ni aux scripts opérationnels rédigés au siècle dernier : les crises et catastrophes changent de nature et d'impact (Guilhou & Lagadec, 2006). De tels changements se manifestent dans l'Euregio avec la mise en place par exemple des CELEX, le développement législatif en Belgique ou encore l'évolution de la communication entre les Wasserverband et les gestionnaires de crise en Allemagne.

Néanmoins, comme nous l'avons vu au cours de l'analyse des différents systèmes de gestion des inondations en Euregio, le grand nombre d'acteurs et les particularités institutionnelles liée à chaque pays constitue un obstacle au développement de relations de collaboration entre les gestionnaires non seulement entre les différentes régions de l'Euregio, mais également au sein de chaque région. En Belgique et en Allemagne plus particulièrement, les structures institutionnelles compliquées ont été mises en évidence comme frein à la collaboration. Les gestionnaires de crise et les gestionnaires de l'eau ne partageant pas les mêmes réseaux de collaboration. Or, nous l'avons vu dans la première partie de ce rapport, la « culture du risque » doit se traduire par le développement d'une attitude collaborative partagée³⁵ et la mise en place de structures de coopération entre divers acteurs qui s'appuie nécessairement sur des objectifs de construction de confiance mutuelle (Mandell et Keast, 2007). Pour ce faire, la création de partenariats avec une large palette d'acteurs est nécessaire. Ces partenariats peuvent être horizontaux (avec acteurs non-hiérarchiques) ou verticaux. Ils doivent bien sûr impliquer des acteurs classiques de gestion de crise mais doivent inclure des acteurs externes publics (administrations) et privés (entreprises, ASBL, secteur associatif) et la population de manière plus large³⁶. Ces partenariats doivent se développer sur le long terme afin de nouer des habitudes de travail conjointes pour éviter les problèmes de communication/collaboration durant les crises.

Nous proposons de clôturer ce rapport en revenant sur deux pistes de réflexion afin de **concrètement renforcer la culture du risque inondation dans l'Euregio** :

La première piste de réflexion concerne **(1) le besoin de renforcement de notre infrastructure de planification d'urgence et de gestion de crise**. En effet, pour assurer une planification d'urgence à la fois efficace et adaptée, les gouvernements doivent investir au préalable des ressources en matière de moyens, de compétences et de coordination. Les inondations de juillet 2021 ont mis en évidence le manque d'intérêt politique pour l'investissement dans la planification d'urgence, syndrome qui affecte la plupart des systèmes de gouvernement (Boin, 2021). Nous pensons notamment, en Belgique, aux coordinateurs en planification d'urgence (planu), qui rencontrent trop souvent des obstacles dans le fait de dégager du temps et des moyens en dehors des moments de crise. « *On prépare des scénarios, on essaye de se préparer à des situations qui peut-être ne se dérouleront jamais dans une commune* ». Il s'agit en de renforcer en investissant dans la formation, les exercices et la création/le renfort de réseaux entre les professionnels qui se trouveront en première ligne lors de la gestion de crises/catastrophes (les zones de secours, les zones de police, les communes, les services des gouverneurs, la protection civile, l'aide médicale urgente, etc.). Il est important que ce travail de

³⁵ Kapucu définit l'approche collaborative comme: « any joint activity by two or more agencies that is intended to increase public value by their working together rather than separately » (Kapucu, 2010).

³⁶ Pour ce faire, il est nécessaire de développer un cadastre des acteurs et des leurs ressources/moyens disponibles en cas de crises.

préparation se fasse, en amont de la gestion de crise. Comme nous l'avons répété à plusieurs reprises dans ce rapport, la forte division entre les gestionnaires de l'eau et de la crise, principalement en Allemagne et en Belgique, amène des difficultés au moment de la crise. L'exemple le plus parlant étant celui du gestionnaire de barrage qui explique qu'il « *a des procédures de manutention pour préserver le barrage [...] mais pas réellement d'outil de gestion de la crise [...] on n'est pas préparé en tant que gestionnaire* » (extrait d'entretien). Comme nous l'avons vu dans l'étude de la structure de la gestion du risque inondation dans les différentes régions, il existe parfois des acteurs qui ont la possibilité de jouer le rôle de liant entre les gestionnaires de la crise et ceux de l'eau, que ce soit au niveau des voies hydrauliques ou des ruisseaux moins imposants. Aux Pays-Bas, il y a par exemple des agents spécialisés au sein des administrations de gestion de l'eau pour faire le lien avec les gestionnaires de crise. De tels rôles semblent également exister en Flandre, mais avec une institutionnalisation moins prononcée. En Wallonie, on pourrait ainsi imaginer renforcer le rôle joué par les contrats rivières afin de leur accorder une plus grande légitimité face aux gestionnaires de crise dans la mesure où il s'agit de l'organisation la plus proche du terrain tout en étant au niveau du sous-bassin. Enfin, il est également important de rappeler qu'il existe des réseaux tel que EMRIC ou les comités des bassins hydrographiques qui sont déjà mis en place et qui pourraient être développés.

La deuxième piste de réflexion concerne **(2) la nécessité d'impliquer la population dans les dispositifs de gestion de crise et de planification d'urgence**. Les inondations de juillet 2021 ont mis en évidence que l'état seul ne peut pas gérer de telles crises. Or la population est un impensé des dispositifs dans les 3 régions analysées. La population n'est envisagée que sous l'angle de l'information : « il faut informer la population des mesures prises par les autorités en situation de crise ». Aujourd'hui, l'approche top-down des gestionnaires de crise est trop rigide et il convient de repenser le cadre d'action. La participation de la population doit être pensée aux différentes étapes du cycle du risque (identification et analyse des risques, planification d'urgence, gestion de crise, rétablissement et retours d'expérience) Un enjeu fondamental est d'arriver à **articuler** la participation de la population avec les actions des gestionnaires de crise. Pour ce faire, les personnes interviewées soulignent le rôle que pourrait jouer le grand réseau associatif en Belgique (focus group). En effet, des ASBL tel que BeFaid visent par exemple à mettre en lien les gestionnaires de crises et les bénévoles en temps de crise. Certains répondants ont ainsi mis en évidence l'intérêt que constitue la création de réserves citoyennes « *pouvant être mobilisés en appuis des pouvoirs publics afin de prévenir et gérer les risques majeurs présents sur le territoire de la commune* » (CEPRI, n.d.). Si la création d'une réserve communale³⁷ implique un investissement en termes de formation et d'organisation pour une commune, elle permet d'organiser la réponse citoyenne. Comme nous l'avons vu avec le contre-exemple des citoyens qui n'osent pas lancer l'alerte aux Pays-Bas, il est important que la population se sente légitime afin de jouer un rôle de lanceur d'alerte efficace. Afin de collaborer au maximum avec la population, des méthodes telles que les forums hybrides (Callon & al, 2001) peuvent être utilisées. Il s'agit dès lors de mettre en discussion la population, spécialiste de son territoire, et les 'experts' dans un espace d'échange autour d'une incertitude (la gestion des crises liées aux extrêmes pluviométriques par exemple). La mise en place de « jeux sérieux » peut également être un outil intéressant pour mettre en discussion des groupes différents autour d'une même tâche. En guise d'exemple, on peut par exemple citer le travail de l'école des mines de Saint-Etienne avec leur jeu Cit'in Crise. Il est cependant important de souligner ici que le jeu sérieux ne doit pas servir de processus unilatéral de communication des risques vers la population mais bien de plateforme qui sert de base à une discussion et un apprentissage co-construit entre les différents intervenants.

³⁷ Si cette modalité n'est pas répandue en Belgique, cela pourrait se faire à travers l'utilisation d'associations existantes et sur base d'un cadastre de moyens et ressources disponible.

- Ansell C., Boin A., 2019. Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles for Understanding and Improving Strategic Crisis Management, *Administration & Society*, 2019, Vol. 51(7) 1079–1112. DOI : 10.1177/0095399717747655.
- Arrêté royal relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national., 15 (2019).
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft*. Suhrkamp.
- *Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken*. (S. d.). www.vlaanderen.be. Consulté 29 novembre 2023, à l'adresse <https://www.vlaanderen.be/organisaties/administratieve-diensten-van-de-vlaamse-overheid/beleidsdomein-mobiliteit-en-openbare-werken>
- *Beleidsdomein Omgeving*. (S. d.). www.vlaanderen.be. Consulté 29 novembre 2023, à l'adresse <https://www.vlaanderen.be/organisaties/administratieve-diensten-van-de-vlaamse-overheid/beleidsdomein-omgeving>
- *Belgique carte géographique gratuite, carte géographique muette gratuite, carte vierge gratuite, fond de carte gratuit, formats graphiques courants contours, provinces, principales villes*. (S. d.). Consulté 29 novembre 2023, à l'adresse https://d-maps.com/carte.php?num_car=17858&lang=fr
- Beny, F., Canas, S., Chavanne, M., Deutsch, D., Persoz, L., & Tuel, A. (2022). Synthèse du rapport AR6 du GIEC publié le 28/02/2022 (p. 13) [Rapport de synthèse]. The Shift Project.
- Bernstein, Peter. L. (1996). *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*. Wiley.
- *Broschüren*. (S. d.). Agw. Consulté 29 novembre 2023, à l'adresse <https://www.agw-nw.de/agw/publikationen>
- Bier, S. (2020). Pour une approche territoriale de la culture du risque : Application au risque inondation dans le bassin français de la Meuse [Thèse de doctorat]. Université de Lorraine.
- Bier, V. (2006). Hurricane Katrina as a bureaucratic nightmare. In R. J. Daniels, D. F. Kettl, & H. Kunreuther (Éds.), *On Risk and Disaster: Lessons from Hurricane Katrina* (p. 243-254). University of Pennsylvania Press.
- Blesius, J.-C. (2013). Discours sur la culture du risque, entre approches négative et positive. Vers une éducation aux risques ? Étude comparée du Québec et de la France. *Géographie et Cultures*, 249-265.
- Boin, A., Ekengren, M., Rhinard, M., (2021) *Understanding the Creeping Crisis*, Palgrave Macmillan
- Brunet, S., Fallon, C., Ozer, P., Schiffino, N., & Thiry, A. (Eds.). (2019). *Risques, planification d'urgence et gestion de crise*. Bruxelles, Belgium : La Chartre
- Callon, M. (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication Saint-Jacques et des Marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année sociologique*, 36, 169-208.
- Callon, Michel, et Yannick Barthe. « Décider sans trancher : Négociations et délibérations à l'heure de la démocratie dialogique ». *Négociations* 4, n° 2 (2005) : 115. <https://doi.org/10.3917/neg.004.115>
- *Carte complète : Belgique, rivières et bassins hydrographiques*. (n.d.). Enseignement.be. Retrieved 5 July 2023, from http://www.enseignement.be//index.php?page=23827&do_id=3161
- CEPRI. (N.D.). Les collectivités territoriales face aux déchets des inondations : Des pistes de solutions. Guide de sensibilisation. Centre Européen de la Prévention du Risque d'Inondation.
- CEPRI. (ND). Sensibiliser les populations exposées au risque d'inondation. Comprendre les mécanismes du changement de la perception et du comportement. Centre Européen de la Prévention du Risque d'Inondation.
- DIRECTIVE 2007/60/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, *Journal officiel de L'union européenne* (2007).

- Eslamian, S., & Eslamian, F. (2017). Handbook of Drought and water Scarcity. Environmental impacts and Analysis of Drought and Water Scarcity. CRC Press.
- Fallon, C., & Thiry, A. (July 2021). Associer les citoyens à la gestion de crise ? Be prepared, revue de planification d'urgence et de gestion de crise, 3.
- Fallon, C., Thiry, A., & Zwetkoff, C. (2019). Le recours aux médias sociaux : quels changements dans la gestion de crise ? In S. Brunet, C. Fallon, P. Ozer, N. Schiffino, ... A. Thiry, Risques, planification d'urgence et gestion de crise. La Charte.
- Fekete, A., & Sandholz, S. (2021). Here Comes the Flood, but Not Failure? Lessons to Learn after the Heavy Rain and Pluvial Floods in Germany 2021. *Water*, 13(21), 3016. <https://doi.org/10.3390/w13213016>
- *Flood Hub : Ok google, dis-moi où il y aura des inondations ?* (n.d.). Retrieved 7 July 2023, from <https://www.cycloneoi.com/archives-blog/infos-diverses/c-est-quoi-flood-hub-de-google-qui-fait-des-prevision-d-inondations.html>
- Giddens, A. (1990). The consequences of modernity. Stanford University Press.
- Glesner, C. (2017). Vulnerability assessment of emergency planning for critical infrastructures in Belgium [Master thesis]. Maastricht University/Université de Liège.
- Glesner, C. (2018). La gestion de crise sous-tension ! L'intelligence collective ou l'émulation sans ingérence. In A. Thiry, S. Brunet, N. Schiffino, & P. Ozer (Éds.), Risques, planification d'urgence et gestion de crise (2ème). La Charte.
- Guilhou, X., Lagadec, P. (2006). Katrina quand les crises ne suivent plus le script. Préventique-Sécurité, 68: 31-33.
- Hecker, N., & Domres, B. D. (2018). The German emergency and disaster medicine and management system—History and present. *Chinese Journal of Traumatology*, 21(2), 64-72. <https://doi.org/10.1016/j.cjtee.2017.09.003>
- *Integrated water Policy in Flanders*. (n.d.). Integraal Waterbeleid. Retrieved 7 July 2023, from <https://www.integraalwaterbeleid.be/en>
- Inter-Agency Standing Committee. (2001). Inter-Agency Contingency Planning Guidelines for Humanitarian Assistance. Organisation of the United Nations.
- IPCC. (2022). IPCC WGII Sixth Assessment Report. Technical Summary (p. 96) [Technical summary]. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Kapucu Tolga Arslan Fatih Demiroz, N. (2010). Collaborative emergency management and national emergency management network. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 19(4), 452-468.
- Kaufmann, J.-C. (2014). L'entretien compréhensif (3e éd). A. Colin.
- Lagadec, P. (2009). Audit des capacités de gestion des crises. Cadrage, évaluation, initiatives. Département d'économie, Ecole polytechnique, Centre national de la recherche, scientifique, Cahier n°19
- Latour, B. (2005). Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory. Oxford University Press.
- Mandell, M., & Keast, R. L. (2007). Evaluating network arrangements: Toward revised performance measures. *Public Performance & Management Review*, 30(4), 574-597.
- Mees, H., Crabbé, A., & Suykens, C. (2018). Belgian flood risk governance: Explaining the dynamics within a fragmented governance arrangement: Belgian flood risk governance. *Journal of Flood Risk Management*, 11(3), 271–280. <https://doi.org/10.1111/jfr3.12330>
- Namdar, R., Karami, E., & Kesharvaz, M. (2021). Climate Change and Vulnerability: The Case of MENA Countries. *ISPRS Int. J. Geo-Inf*, 10(11), 794.
- North Rhine-Westphalia. (2023). In *Wikipedia*. https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=North_Rhine-Westphalia&oldid=1185148401
- *Organigrammes | Service public de Wallonie*. (s. d.). Consulté 29 novembre 2023, à l'adresse <https://spw.wallonie.be/organigrammes>

- *Organogram*. (2017, avril 19). De Vlaamse Waterweg nv. <https://www.vlaamsewaterweg.be/organogram>
- *Outline Map of the Netherlands with Provinces | Free Vector Maps | Netherlands map, Map, Map outline*. (s. d.). Pinterest. Consulté 29 novembre 2023, à l'adresse <https://www.pinterest.com/pin/outline-map-of-the-netherlands-with-provinces--618330223817473797/>
- Parlement Wallon. (2022). Rapport de la commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 Wallonie. Parlement wallon.
- Peretti-Watel, P. (2005). LA CULTURE DU RISQUE, SES MARQUEURS SOCIAUX ET SES PARADOXES. Une exploration empirique. *Presses de Sciences Po*, 56(2), 371-392.
- Rohrmann, B. (2008). RISK PERCEPTION, RISK ATTITUDE, RISK COMMUNICATION, RISK MANAGEMENT: A CONCEPTUAL APPRAISAL. 1-10.
- Salomon, J.-J., & Lagadec, P. (1981). *La civilisation du risque : Catastrophes technologiques et responsabilité sociale*. Editions du Seuil.
- Sénat français. (2010). Mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia. Rapport d'information n°647 : Les conséquences de la tempête Xynthia (rapport du Sénat No 647). Sénat.
- SPW. (s. d.). *Comités Techniques par Sous-Bassin—Inondations en Wallonie*. Inondations en Wallonie. Consulté 29 novembre 2023, à l'adresse <http://inondations.wallonie.be/cms/render/live/fr/sites/inondations/home/directive-inondation/comites-techniques-par-sous-bassin.html>
- Siedschlag, A. (2011). *Social Media and Citizen Emergency Culture: Some Lessons from Digital Democracy Research*. Sigmund Freud Private University Vienna.
- Thiry, A., Brunet, S., Schiffino, N., & Ozer, P. (2018). *Risques, planification d'urgence et gestion de crise (2ème)*. La Charte.
- Thiry, A. (2021). *Organisation de la gestion de crise et la planification d'urgence en Région wallonne (20210924)*. Gouvernement Wallon. <https://henry.wallonie.be/files/Documents/Annexe%20B%20-%20Organisation%20de%20la%20gestion%20de%20crise%20-%20ULi%3a%8ge.pdf>
- Tisseron Serge, 2007, *La résilience, Que sais-je ?*, PUF.
- Tisseron Serge, 2020, *Résilience. Apprendre à penser les synergies*.
- Vidal-Naquet, P. (2001). *INONDATIONS ET CULTURE DU RISQUE*. MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT D.R.A.S.T.
- Veiligheid, M. van J. en. (2019, juillet 24). *Veiligheidsregio's—Veiligheidsregio's en crisisbeheersing—Rijksoverheid.nl* [Onderwerp]. Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/veiligheidsregios>
- Waterschapskaart. (s. d.). *Unie van Waterschappen*. Consulté 29 novembre 2023, à l'adresse <https://unievanwaterschappen.nl/publicaties/waterschapskaart/>
- WVER. (s. d.). agw. Consulté 29 novembre 2023, à l'adresse <https://www.agw-nw.de/agw/mitglieder/wver>

Annexes

Guide d'entretien

- Quelles sont les missions de votre institution ?
- Quelles sont vos missions en particulier au sein de cette institution ?
 - Construction des plans d'urgence inondations, qui fait quoi ?
 - Scénarios ou plans génériques ?
- La communication de crise
 - Comment se passe la communication avec les autorités/les gestionnaires de l'eau ?
 - Comment se passe la communication avec la population ?
 - Quelle est votre schéma d'alerte pour une inondation ?
- La communication avec les autres régions
 - Comment la Meuse et les cours d'eau transfrontaliers avec la Belgique sont-ils gérés ?
 - Quelle communication avec les communes en Amont ?
 - Qu'est-ce qui pourrait être mieux ? Qu'est-ce qui pourrait être amélioré dans la communication ?
 - Participez-vous à des projets internationaux ?
 - Quels sont les accords de coopération/communication et collaboration avec les gestionnaires de crise et autorités des autres régions ?
- Gestion de crise
 - Quels moyens de détection des risques inondations
 - Comment s'organisent les évacuations/mises à l'abri
 - Quel est le rôle des communes en gestion de crise
 - Impliquez-vous la population dans l'élaboration de vos plans ?
 - Forces/faiblesses
 - Menaces/opportunité
 - Pouvez-vous nous donner un exemple de gestion de crise de crise avec une montée en puissance ?
- Connaissez-vous d'autres personnes qui souhaiteraient s'exprimer sur cette matière ?

Déroulé du focus group Wallon

RESUME DU PROGRAMME

09H00 : Début

09H15 : Activité 1

10H15 : Présentations

11H00 : Pause

11h10 : Activité 2

11H40 : Présentations

11H55 : Tour de table

12H15 : Fin

OBJECTIFS

- Être dans une dynamique d'apprentissage.
- Mener une réunion participative où chacun va être invité à participer à la discussion.
- Présenter une première analyse thématique des recherches menées.

- Réfléchir avec le groupe aux pistes de solutions et améliorations possibles pour la gestion de futures inondations.
- Identifier avec les participants l'intérêt et les pistes pour le développement d'une culture du risque via une plus grande inclusion des populations.
- Tracer les premières lignes d'un plan d'action pour l'inclusion des citoyens dans le cycle du risque.
- Identifier les pistes de bonnes pratiques pour un guide portant sur l'inclusion des citoyens.

LES PARTICIPANTS

Les participants sont divisés en sous-groupes, en prêtant une attention particulière à la présence d'un citoyen dans chaque groupe. Les groupes seront répartis comme représenté dans le tableau suivant :

| | |
|----|-------------------|
| 1 | CITOYEN |
| 2 | SERVICES POMPIER |
| 3 | GESTION DE L'EAU |
| 4 | EXPERT UNIVERSITE |
| 5 | CITOYEN |
| 6 | SERVICE SECOURS |
| 7 | SFDG |
| 8 | CITOYEN |
| 9 | SERVICE POLICE |
| 10 | COMMUNE |

DEROULEMENT DE LA REUNION

Enregistrements et prise de notes durant les ateliers.

Matériel : Post-it (3 couleurs) ; Cycle du risque A3 avec espace pour écrire ; tableau d'analyse SWOT

Temps 1 : présentation des objectifs de la matinée avec une présentation thématique (**Durée : 15 min**)

- Présentation du déroulé de l'animation → **5min**
- Les chercheurs expliquent l'objectif recherché avec les focus groups → **5 min**
- Les chercheurs présentent le squelette de la gestion de crise au sein du pays où le focus group se fait. → **5 min**

Temps 2 : Identification de bonnes pratiques pour inclure la population (**Durée : 105 min**)

- Une trentaine d'images évoquant la participation de la population au long du cycle du risque sont posées sur une table. Les participants les observent et choisissent une image qui les inspire, ils vont ensuite se mettre à leur table selon leur groupe. → **10 min**
- Des post-it de deux couleurs (vert et rouges) se trouvent sur la table, ainsi qu'un cycle du risque simplifié divisé en quatre étapes. Les participants présentent leur image et discutent ensemble de bonnes pratiques d'inclusion des populations qui y sont liées et les notes sur un post-it vert. Ils placent ensuite leur post-it à une étape du cycle du risque. En même temps, ils notent les difficultés qu'ils identifient avec chaque pratique sur un post-it rouge. → **50min**
- Ensuite, chaque groupe présente les images qu'ils ont choisies et les autres intervenants peuvent poser des questions. → **45min (10min présentation + 5min question / groupe)**

PAUSE (10 min)

Temps 3 : Analyse SWOT (**Durée : 45 min**)

- Les intervenants ont à leur disposition le cycle du risque avec les post-it qu'ils ont posés, ainsi qu'un tableau pour réaliser une analyse SWOT. Ils choisissent en groupe un exemple de bonne pratique ou une partie du cycle du risque et réalisent une analyse SWOT de celle-ci. → **30 min**
- Ensuite, chaque groupe présente rapidement son analyse SWOT. → **15 min**

Temps 4 : Tour de table final → discussion générale sur les points évoqués par les autres équipes et ce qui a pu les marquer (**10 min**)

FIN : sandwichs

- En même temps, des feuilles A3 sont posées avec des post-it pour que les intervenants puissent noter ce qui les a marqués et les éventuelles critiques qu'ils pourraient avoir.

Déroulé du focus group Flamand

RESUME DU PROGRAMME

10H00 : Temps 1 - Introduction

10H15 : Temps 2

11H05 : Pause

11h15 : Temps 3

11H50 : Temps 5

12H00 : Fin

OBJECTIFS

- Être dans une dynamique d'apprentissage.
- Mener une réunion participative où chacun va être invité à participer à la discussion.
- Présenter une première analyse thématique des recherches menées.
- Réfléchir avec le groupe aux pistes de solutions et améliorations possibles pour la gestion de futures inondations.
- Identifier avec les participants l'intérêt et les pistes pour le développement d'une culture du risque via une plus grande inclusion des populations.
- Tracer les premières lignes d'un plan d'action pour l'inclusion des citoyens dans le cycle du risque.
- Identifier les pistes de bonnes pratiques pour un guide portant sur l'inclusion des citoyens.

LES PARTICIPANTS

Les participants seront divisés en sous-groupes, en prêtant une attention particulière à la présence d'un citoyen dans chaque groupe. Les groupes seront répartis comme représenté dans le tableau suivant :

| | |
|----|-------------------------|
| 1 | SERVICES POMPIER |
| 2 | NCCN |
| 3 | NCCN |
| 5 | WATER BOARD (nl) |
| 6 | WATER BOARD (nl) |
| 7 | SFDG |
| 9 | SERVICE POLICE |
| 10 | SERVICE POLICE |

DEROULEMENT DE LA REUNION

Enregistrements et prise de notes durant les ateliers. Prévoir des nominettes.

Matériel : Post-it (3 couleurs) ; Cycle du risque A3 avec espace pour écrire

Temps 1 : présentation des objectifs de la matinée avec une présentation thématique (**Durée : 15 min**)

- L'animateur néerlandophone explique le projet marhetak et les objectifs recherchés avec les focus groups → **5 min**
- Présentation du CRC-W → **5min**
- Présentation du déroulé de l'animation par l'animateur néerlandophone → **5min**

Temps 2 : Identification de bonnes pratiques pour inclure la population (**Durée : 50 min**)

Partie 1 : Les images (**Durée : 10 min**)

- Une trentaine d'images évoquant la participation de la population au long du cycle du risque sont posées sur une table. Les participants les observent et choisissent une image qui les inspire. → **5 min**
- Tour de table, chacun présente la carte qu'il a choisi et pourquoi il l'a choisi et ce que ça leur évoque en rapport avec leur pratique en termes de gestion de crise. Avec un temps de réaction après chaque présentation d'image → **5 min**

Partie 2 : Les post-it (**Durée : 25 min**)

- Des post-it de deux couleurs (vert et orange) se trouvent sur la table, le cycle du risque est projeté sur le power point. Sur base de vos discussions, notez les points positifs et négatifs en rapport avec la participation de la population. → **5 min**
- Tour de table, chacun présente ses post-it qu'il a et explique son choix. Avec un temps de réaction/discussion après chaque présentation d'image → **20 min**

Partie 3 : Le snail of recovery (**Durée : 15 min**)

- Le 'snail of recovery' est projeté sur le power point.
- Tous ensemble, les participants répondent aux questions suivantes et en discute → **15 min**
 - o Quels sont pour vous les plus grands enjeux ?
 - o Comment la population pourrait participer à ces phases ?

PAUSE- 10 min

Temps 3 : Réflexion sur le livre blanc (**Durée : 35 min**)

- Les participants divisent en deux groupes et lisent une partie du chapitre 'culture du risque' du livre blanc. → **5 min**
- En sous-groupe, ils répondent à deux questions affichées sur le power point → **20 min :**
 - o Quel est votre avis sur ce que vous avez lu ? Est-ce que ça résonne avec votre activité ou y voyez-vous des points d'amélioration ?
 - o Si vous deviez mettre en place ces recommandations dans la province du Limbourg, comment feriez-vous ?
- Les deux sous-groupes présentent le point qu'ils ont lu ainsi que leur réflexion à l'ensemble des participants. → **10 min**

Temps 5 : Tour de table final → discussion générale sur l'intérêt de ce que nous avons fait et des points d'amélioration (**10 min**)

FIN : sandwiches

- En même temps, les intervenants reçoivent une feuille de feedback à remplir.

Questionnaire Delphi

Question 1 : La collaboration au sein d'une même région

Voici quelques extraits d'entretiens qui relatent les difficultés rencontrées par rapport à la relation entre les gestionnaires de l'eau et de crise :

- « On a des procédures de manutention pour préserver le barrage [...] mais pas réellement d'outil de gestion de la crise [...] on n'est pas préparé en tant que gestionnaire de crise » (entretien avec un gestionnaire de l'eau)
- « C'est très difficile de travailler avec des personnes qui sont dans des administrations où ils ne sont pas habitués à être mobilisables à toute heure de la journée ou de la nuit » (entretien avec un gestionnaire de crise)
- « En tant que gestionnaire à l'échelle d'un sous-bassin, on ne prend même pas la peine de mobiliser les communes qui sont concernées par notre zone » (entretien avec un gestionnaire de l'eau)
- « On ne pouvait pas travailler en collaboration sur le plan d'urgence [...] On a voulu développer un protocole simple pour améliorer la gestion de petites crises avec les riverains mais les autorités ont stoppé ça » (entretien avec un gestionnaire de l'eau)

1. Qu'en pensez-vous ? Faites-vous face à des difficultés de collaboration au sein de votre région en dehors des moments de crise ? N'hésitez pas à illustrer votre réponse sur base d'un exemple concret.
2. Comment s'effectue la planification de situations d'urgence (plans d'urgences inondations, réunions de préparation, exercices, etc.) dans votre région ? Y a-t-il une collaboration entre les gestionnaires de crise et de l'eau ? Identifiez des points de tensions ? N'hésitez pas à illustrer avec un exemple.
3. Selon vous, quelles sont les pistes d'amélioration à mettre en place ?

Question 2 : La collaboration avec les gestionnaires des différentes régions

En dehors de la relation entre les gestionnaires de l'eau et de crise, il existe également des difficultés d'organisation entre les différentes régions, au sein d'un même pays ou non.

- « On se voit de façon obligatoire avec le réseau EMRIC deux fois par an et on essaie de maintenir le contact avec les autres responsables du pays mais au final on voit plus ceux des autres pays parce que on a plus d'obligations avec eux » (entretien avec un gestionnaire de crise)
- « On a déjà beaucoup de mal à organiser des exercices au sein de notre région alors je vous laisse imaginer l'organisation avec les autres » (entretien avec un gestionnaire de crise)

1. Comment vous positionnez-vous par rapport à ces deux extraits ? Identifiez-vous également des difficultés à entrer en contact avec les gestionnaires d'autres régions/pays ? Selon vous, quelle est la plus grande barrière au développement de processus de collaboration ?
2. Dans le cadre de vos missions, êtes-vous souvent en relation avec les gestionnaires des autres pays ? Comment cette collaboration se déroule-t-elle ? N'hésitez pas à illustrer votre réponse sur base d'un exemple concret.

Question 3 : Les initiatives de coopération internationale

Le projet MARHETAK est un exemple de coopération internationale et interrégionale visant à tirer des enseignements transnationaux afin d'améliorer la préparation et la culture du risque dans les différentes régions. Il s'agit donc d'une forme de collaboration au sein de laquelle vous êtes invité à participer.

1. Participez-vous souvent à des initiatives de coopération internationale, sous cette forme ou autre ?
 Trouvez-vous ces initiatives intéressantes ?
 Avez-vous déjà participé à un débriefing interrégional ? Si oui, cette expérience a-t-elle été enrichissante ? Quels sont les principaux enseignements que vous en avez retiré ?

niveau international ?

Question 4 : La collaboration avec les gestionnaires au sein de la région

Nous avons également pu identifier des difficultés à collaborer au moment de la crise, comme illustré par les extraits suivants :

- « On n'a pas vraiment d'interlocuteur privilégié parmi les gestionnaires de l'eau, on a demandé au centre de crise de la région qui nous a envoyé quelqu'un » (entretien avec un gestionnaire de crise)
- « Lors des inondations, certains quartiers n'ont pas été alertés, dans d'autres les informations qui circulaient étaient contradictoires. Finalement, on ne nous a pas demandé d'évacuer et voilà le résultat. Puis, on ne nous a pas dit ce qu'il se passait avec les barrages. Si demain, cela devait se reproduire, je ne ferai toujours pas confiance » (entretien avec une victime des inondations)

1. Qu'en pensez-vous ? faites-vous face à des difficultés au sein de votre région au moment de la crise des inondations ? N'hésitez pas à illustrer votre réponse sur base d'un exemple.
2. Avez-vous des interlocuteurs privilégiés pour vous assister dans vos fonctions au moment d'une crise ? Ces échanges sont-ils prévus au préalable (via une plateforme particulière ou via certains canaux par exemple) ?
3. Selon vous, qu'est-ce qui pourrait être amélioré au sein de votre région pour améliorer la communication et l'échange d'information entre les différents gestionnaires au moment de la crise ?

Question 5 : La collaboration avec les gestionnaires des différentes régions

- « J'ai essayé de joindre la province à de nombreuses reprises mais c'était impossible d'avoir les prévisions pour leur côté du territoire » (entretien avec un gestionnaire de crise)
- « Les belges ne comprenaient pas que leurs voisins des Pays-Bas de l'autre côté de la rue évacuent alors qu'eux non [...] les Pays-Bas avaient juste des prévisions plus pessimistes » (entretien avec un gestionnaire de crise)
- « Moi je préfère n'avoir qu'un seul point de contact dans le réseau EMRIC qui nous renvoie vers la personne dont on a besoin que de devoir maintenir les numéros de tout le monde moi-même » (entretien avec un gestionnaire de crise)

1. Qu'en pensez-vous ? Selon vous, et d'après votre expérience, la collaboration interrégionale au moment de la crise est-elle bien développée ? Qu'est-ce qui est mis en place pour assurer un échange d'informations et une communication au niveau interrégional ?
2. Avez-vous des canaux spécifiques dédiés à la communication internationale au moment de la crise ?
3. Selon vous, qu'est-ce qui pourrait être mis en place pour améliorer cette collaboration ?

Question 6 : Analyse SWOT

Forces : Les points positifs de la participation de la population actuellement

La population a un grand rôle à jouer tout au long du cycle du risque. Comme cela a été soulevé par une asbl qui promeut l'inclusion de la population dans la gestion de crise, lors des inondations de juillet 2021 « on a vite senti que sans les citoyens, l'aide serait lente. [...] Les premiers jours, ce sont les citoyens qui ont nourris les sinistrés » (entretien avec une asbl). Il a également été soulevé que durant les inondations de 2021, « la population était la première et la dernière à aider les sinistrés » (entretien avec un gestionnaire de crise). Il ressort que « le citoyen est le premier acteur de son environnement » (entretien avec un gestionnaire de crise). En effet, il est le niveau le plus local et peut agir de façon

rapide sur des problèmes qui pourraient empirer ou alerter les autorités. Les exemples de participation de la population sont multiples. Aux Pays-Bas par exemple, les gestionnaires de crise ont « fait appel à des citoyens que [ils] mobilisent habituellement pour la recherche de personnes pour nous tenir informé du niveau de l'eau à différents endroits » (entretien avec un gestionnaire de crise) ce qui illustre une possible piste d'inclusion de la population dans le cadre de la gestion de crise. En France également, des réserves citoyennes sont mises en place. Celles-ci peuvent « être mobilisées en appui des pouvoirs publics afin de prévenir et gérer les risques majeurs présents sur le territoire de la commune » (CEPRI, N.D.). Aux Pays-Bas également, la Croix-Rouge propose la mise en place d'une telle réserve citoyenne au sein de ces services.

1. [Qu'en pensez-vous ? Etes-vous d'accord avec les forces de la participation de la population mise en avant ici ? Voyez-vous d'autres exemples de forces ? N'hésitez pas à illustrer votre réponse sur base d'un exemple.](#)
2. [Au sein de vos fonctions, quels sont des exemples concrets où la participation de la population est une force ?](#)

Faiblesses : Les points négatifs de la participation de la population actuellement

La participation de la population présente cependant également des limites. On relève ainsi un manque de sentiment de légitimité du côté des citoyens. Aux Pays-Bas par exemple, lors des inondations de 2021 il y « avait des citoyens [...] qui étaient chargés de nous alerter mais qui n'ont pas osé en se disant que ce n'était pas leur rôle » (entretien avec un gestionnaire de l'eau). Nous avons également pu déceler une certaine rancœur de la part des gestionnaires de crise à la suite des réactions lors des inondations de 2021. On retrouve également cette rancœur envers « les citoyens [qui] ont d'office râlé car ils n'avaient pas toutes les informations tout de suite » (entretien avec un gestionnaire de l'eau) aux Pays-Bas. Une ASBL promouvant la participation de la population soulève également que « il y avait des gens partout, ce n'était pas toujours facile de suivre qui allait où [...] Il y a des personnes qui avaient des inconnus chez eux » (entretien avec une asbl).

1. [Qu'en pensez-vous ? Etes-vous d'accord avec les faiblesses de la participation de la population mise en avant ici ? Voyez-vous d'autres exemples de faiblesses ? N'hésitez pas à illustrer votre réponse sur base d'un exemple.](#)
2. [Au sein de vos fonctions, quels sont des exemples concrets où la participation de la population est une faiblesse ?](#)

Opportunités : Les points positifs si on développe la participation de la population

Comme nous avons vu dans la section 'forces' la participation de la population représente de nombreux avantages. Développer la culture du risque auprès de public comme les écoles/les collectivités pourrait constituer une opportunité selon les personnes rencontrées. Par exemple « il suffirait de donner quelques heures dans les écoles pour avoir les réflexes de base [...] les enfants parlent avec leurs parents et on touche plus de monde pour moins cher » (entretien avec un gestionnaire de crise). En plus des écoles, des associations se mettent en place pour favoriser l'inclusion de la population à toutes les étapes du cycle du risque en arguant que « en Belgique, on a un fort réseau associatif sur lequel on pourrait se reposer » (entretien avec une asbl). Cette participation plus active de la population et le renfort du réseau associatif auront ainsi pour conséquence pour la population de créer un plus grand sentiment de légitimité afin d'agir. En dehors de la participation au moment de la crise, il est également important de noter que la population peut développer une connaissance fine de son territoire, des risques et des vulnérabilités qui le composent. Plusieurs études scientifiques ont également mis en lumière la nécessité de collaborer avec les populations locales en vue d'identifier et analyser les risques.

1. Qu'en pensez-vous ? Êtes-vous d'accord avec les opportunités de la participation de la population mise en avant ici ? Voyez-vous d'autres opportunités ? N'hésitez pas à illustrer votre réponse sur base d'un exemple concret.
2. Concrètement, si vous deviez développer la participation de la population en collaboration avec votre fonction, quelles opportunités y voyez-vous ?

Menaces : Les points négatifs si on développe la participation de la population

Il est ressorti de nos entretiens deux menaces principales. D'une part, le risque de suraccident dans la mesure où la population « se croit plus forte que les pompiers et prend des risques inutiles qui représentent un risque de suraccident. Si les pompiers n'agissent pas, c'est que c'est trop dangereux » (entretien avec un gestionnaire de crise). A cet égard, certains disent que « il faut renforcer la participation de la population mais il y a des limites, ils doivent comprendre que même si c'est bien d'avoir des initiatives on ne pourra pas toujours les aider. [...] Il faut structurer les initiatives citoyennes avec des référents ou ce genre de choses » (entretien avec un gestionnaire de crise). D'autre part, la difficulté de mettre en place les moyens nécessaires à faire participer la population notamment à des exercices « quand on fait des exercices, on inclut rarement les citoyens » (entretien un gestionnaire de crise). Il en va de même pour la formation de la population. Il existe en Belgique des pompiers volontaires, qui sont des citoyens formés à la gestion opérationnelle de crise.

1. Qu'en pensez-vous ? Êtes-vous d'accord avec les menaces de la participation de la population mise en avant ici ? Voyez-vous d'autres menaces ? N'hésitez pas à illustrer votre réponse sur base d'un exemple concret.
2. Si la participation de la population devait être implémentée en collaboration avec votre fonction, quelles menaces identifiez-vous ?

Question 7 : Relations avec le niveau local

- « Nous n'avons pas de PPUi communaux inondations. Nous développons au limbourg des PPUi provinciaux pour les différents bassins versants, un pour le Demer et ses affluents et l'autre pour la Meuse. En cas d'inondation, nous activons très rapidement la phase provinciale. C'est donc le gouverneur qui est en première ligne dans la gestion des inondations » (entretien avec un gestionnaire de crise)
- « Les veiligheids' regio développe des plans d'urgence particuliers. Il n'existe pas de plans d'urgence généraux. Pour la région de sécurité du sud Limbourg, nous avons 4 plans particuliers d'urgence qui sont développés sur base de l'analyse de risque que nous avons effectué. Concernant les inondations, nous avons un plan d'urgence pour le bassin hydrographique de la Meuse. En cas d'inondation, c'est donc directement la veiligheids' regio qui prend le lead. Le bourgmestre a un rôle plus réduit » (entretien avec un gestionnaire de crise)
- « A Liège, nous avons développé un plan particulier d'urgence inondation qui vise à établir des procédures en cas d'inondation sur le territoire de la province de Liège. Il sert aussi de base pour le développement de plan d'urgence inondation effectué par les communes. En effet, les communes sont aussi responsables de développer ces plans en fonction de la réalité de leur territoire » (entretien avec un gestionnaire de crise)

1. Que pensez-vous de ces différentes approches ? Selon vous, quels sont les avantages et inconvénients de celles-ci ? N'hésitez pas à illustrer votre réponse sur base d'un exemple concret.
2. Quels sont vos besoins en termes de planification d'urgence et de préparation à la gestion d'inondation ?
3. Quel type de relation avez-vous actuellement avec les gestionnaires de crise du niveau supérieur (provincial pour la Belgique, veiligheids' regio pour les Pays-Bas et Kreis pour l'Allemagne) concernant la planification d'urgence contre les inondations ? Et avec les gestionnaires des cours d'eau (et barrages si vous en avez sur votre territoire) ?

4. Selon vous, quel type de relation ont les communes avec les gestionnaires de crise du niveau supérieur (provincial pour la Belgique, veiligheids' regio pour les Pays-Bas et Kreis pour l'Allemagne) concernant la planification d'urgence contre les inondations ?
Ces relations devraient-elles être améliorée ? Si oui, comment ?
5. Selon vous, quel type de relation ont les communes avec les gestionnaires de cours d'eau (et barrages si vous en avez sur votre territoire) concernant la gestion des risques liés à l'eau cours d'eau sur votre territoire ?
Ces relations devraient-elles être améliorée ? Si oui, comment ?
6. Quels types de relations désireriez-vous avoir avec les gestionnaires de crise du niveau supérieur (provincial pour la Belgique, veiligheids' regio pour les Pays-Bas et Kreis pour l'Allemagne) concernant la planification d'urgence contre les inondations ?
Et avec les gestionnaires des cours d'eau (et barrages si vous en avez sur votre territoire) ?
7. Au niveau de la communication avec les gestionnaires de crise des autres niveaux, quels sont vos besoins en termes de planification d'urgence et de gestion du risque inondation ?
8. Au niveau de la communication avec les gestionnaires de l'eau, quels sont vos besoins en termes de planification d'urgence et de gestion du risque inondation ?

Question 8 : Avis sur la rédaction d'un guide

Comme expliqué en introduction, l'objectif de notre étude dans projet MARHETAK est de produire un guide à destination des communes pour développer la culture du risque. L'objectif de ce guide est d'outiller les communes en leur donnant des pistes de réflexion et de bonnes pratiques pour développer des plans pour faire face aux inondations sur leur territoire.

1. Pensez-vous qu'un guide à destination des communes soit une approche pertinente pour développer la culture du risque ?
2. Selon vous, s'il ne devait y avoir qu'un seul conseil pratique dans notre guide, quel serait-il ?

Résumé de l'analyse SWOT

| | |
|--|---|
| <p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grande capacité d'action • Connaissance accrue du niveau local • Grande capacité de communication • Réseaux déjà existants • <i>Expertise de la population</i> • <i>Accès à des gens hors réseau</i> | <p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Besoin de préparation • <i>Difficulté de coordination</i> • Risques de suraccidents • Surcharge de travail pour les gestionnaires • Risques de désinformation • Demandes démesurées |
| <p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement d'une culture du risque • Légitimation de la population dans la crise et l'alerte • Réseaux existants et mobilisables • Meilleure connaissance du terrain • <i>Ressources matérielles et expertise</i> • <i>Potentiel de communication</i> | <p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Risques de suraccidents • Difficulté de mobilisation • Besoin de structure • Risque d'affaiblissement des pouvoirs opérationnels • <i>Responsabiliser les citoyens pour décharger l'état</i> |