

## La Belgique, prise dans la tourmente de l'urgence

11 mai 2020, 10:19 CEST



Un pompier déplaçant un rang de combinaisons de protection, pour faire face à l'épidémie du Covid-19 qui a touché la Belgique, le 12 avril 2020 à Bruxelles. Miguel Discart/Flickr, CC BY

### Auteurs

---



#### Aline Thiry

Chargée de recherche, Département de Science Politique, Centre de recherche Spiral, UR Cité, Université de Liège



#### Catherine Fallon

Chargée de recherche en science politique et docteure en Sciences Politiques et Sociales, Université de Liège



#### Kim Hendrickx

Chercheur postdoctoral au centre de recherche sociologique, KU Leuven



#### Pierre Ozer

Chargé de recherche, Climatologue, The Hugo Observatory, Coordinateur du Master de spécialisation en Gestion des risques et des catastrophes, Université de Liège



#### Sébastien Brunet

Professeur en science politique, Université de Liège

Le Covid-19 a déjà fait plus de 8 000 morts en Belgique, malgré une infrastructure de gestion de crise et de planification d'urgence qui s'est fortement professionnalisée au cours des dix dernières années, les autorités politiques se sont retrouvées à improviser leur gestion de crise.

L'irruption de cette pandémie a bouleversé tout ce que l'on connaissait sur la gestion d'une crise. Quelles leçons pourra-t-on tirer de cette épidémie et du mode opératoire d'urgence de la Belgique ?

## **La planification d'urgence en Belgique**

L'Arrêté royal de 2006, a marqué une réforme de la préparation aux situations d'urgence des autorités publiques et des services d'intervention en Belgique. Celui-ci a été mis à jour le 22 mai 2019 – pour donner davantage de clarté sur certains aspects et fluidifier les logiques de mise en œuvre – à la suite des attentats terroristes de Bruxelles et de Zaventem. Ces deux attentats qui ont eu lieu en Belgique, l'un à Bruxelles, dans une rame de métro et, l'autre, dans la région du Brabant flamand, à l'aéroport de Bruxelles de Zaventem, avaient fait plus de 30 morts et 340 blessés. La gestion de crise en Belgique se fait à deux niveaux : la gestion opérationnelle (organisation des diverses interventions sur le terrain) et la gestion stratégique. Trois phases de coordination stratégique de gestion de crise sont prévues par l'Arrêté royal du 22 mai 2019 : la phase communale, la phase provinciale et la phase fédérale.

Chaque commune a l'obligation de désigner un coordinateur planificateur d'urgence et de mettre en place une « cellule de sécurité » composée du bourgmestre, du coordinateur chargé de la gestion de crise et de la planification d'urgence, d'un membre du personnel communal responsable de la communication et d'un représentant de chaque discipline (les zones de secours, la santé publique, la police, la protection civile, etc.). Les gouverneurs des provinces disposent, pour leur part, d'une équipe en charge de la planification d'urgence : entre les autorités fédérales et les responsables communaux, ils jouent un rôle crucial en termes de coordination.

Au niveau fédéral, le centre de crise créé en 1988, à la suite du drame du Heysel, où, lors d'un match de football, une violente bousculade a éclaté et a fait 39 morts et 454 blessés, établit la liste des risques prioritaires et développe des outils, comme l'« incident crisis management system » (ICMS), qui permet l'échange d'information entre les différents niveaux de pouvoirs impliqués.

À titre d'exemple, l'ICMS permet la rapide géolocalisation des zones d'interventions, comme les écoles ou les hôpitaux, grâce à sa cartographie dynamique, ce qui permet donc une gestion de la crise plus efficace. Ce centre a également développé un service de communication de crise qui a porté plusieurs innovations avec les acteurs de terrain. Notamment une « Team D5 » a été créée, il s'agit d'un réseau de professionnels formés en communication de crise qui peut venir en renfort lors d'une situation de crise pour gérer la communication.

En avril 2017, celui-ci a reçu un « 112 Award » lors d'une cérémonie organisée par EENA (European Emergency Number Association). Ce prix a récompensé le travail effectué par la « Team D5 » (réseau de professionnels en communication de crise) lors des attentats du 22 mars 2016 à l'aéroport de Zaventem et la station de métro de Maelbeek. La Belgique a donc investi dans une infrastructure de communication de crise bien rodée.



Le roi Philippe de Belgique et la ministre de la Santé Maggie De Block, visitent le Sciensano, l'institut belge de la santé, pour une réunion d'information sur le Covid-19, à Uccle, Bruxelles, le 11 mars 2020. Laurie Dieffembacq/AFP

En cas de crise sanitaire, deux organes centraux se réunissent pour assurer le suivi de la situation. Il s'agit du *Risk Management Group* (RMG) qui est d'abord consulté : il assure la supervision de l'élaboration de plans de préparation aux urgences de santé publique, la réception des « signaux ». Le RMG est constitué uniquement de représentants politiques (cabinets) et des administrations des entités, comme l'autorité fédérale, les communautés, les régions.

Il y a ensuite le *Risk Assessment Group* (RAG) qui est composé d'experts permanents (dont des médecins épidémiologistes de Sciensano, des autorités sanitaires de l'État fédéral et des entités fédérées) et d'experts possédant des connaissances spécifiques du risque sanitaire. Il propose au RMG des mesures et recommandations, décidées par consensus, basées sur des données épidémiologiques et scientifiques en matière de gestion des risques.

### **Gérer un risque « connu »**

En novembre 2005, suite à une réunion sur la grippe aviaire et sur la menace de grippe pandémique chez l'homme, le programme mondial de lutte contre la grippe a été établi par l'OMS, avec un plan d'action pour gérer une crise sanitaire en 12 points. Ce programme mondial avait notamment estimé que si une épidémie se déclarait, elle gagnerait le monde entier en moins de trois mois, surtout si le virus se transmettait par des éternuements et de la toux. Et, avec l'épisode du SRAS en 2003, l'impact d'une pandémie sur l'économie mondiale était connu.

Ils avaient d'ailleurs calculé qu'une pandémie pourrait coûter jusqu'à « 800 milliards de dollars en un an à l'économie mondiale ». Le programme prévoyait alors une coordination mondiale pour stopper la propagation du virus et limiter les dommages sociaux et économiques.

La Belgique s'est alignée sur ce programme et le Plan belge en cas de Pandémie grippale a été établi en 2006. Ce plan détaille l'organisation générale prévue en phase de vigilance, de préalerte et de déclenchement de crise. En cas de pandémie, le plan prévoit qu'une phase de coordination soit déclenchée au niveau fédéral comme prévu dans l'Arrêté royal du 31 janvier 2003. C'est effectivement ce qui s'est passé le jeudi 12 mars 2020, quand la Belgique est entrée en phase fédérale de gestion de crise à la demande du ministre de l'Intérieur. Ainsi, chaque jour, le centre de crise national réunit des experts pour faire le point sur l'état de la situation et prendre les décisions pour contenir l'épidémie en s'informant sur le terrain.

## Désagréables surprises

Malgré toute cette infrastructure de gestion de crise et planification d'urgence, experts et politiques se retrouvent pendant la crise que nous traversons actuellement, confrontés à des problèmes basiques de manque d'équipement comme la pénurie de masques, mais aussi celle de gel désinfectant et de tests.



Mathilde Dumont, infirmière de 27 ans, s'accorde une pause après avoir travaillée toute la nuit dans l'unité de soins intensifs exclusivement réservée aux patients atteints du Covid-19 à l'hôpital Ixelles de Bruxelles, le 11 avril 2020. Aris Oikonomou/AFP

L'affaire des masques périmés qui a conduit à cette pénurie n'était pas connue des Belges. Entre 2017 et 2018, un stock de millions de masques a été détruit sans être renouvelé. Ces 38 millions de masques avaient été entreposés après les épidémies de SRAS et de grippe aviaire entre 2003 et 2007, mais après avoir atteint leur date de péremption en 2017, le cabinet de la ministre fédérale de la santé de l'époque, Maggie De Block, a déclaré qu'elle ne souhaitait pas « gaspiller l'argent du contribuable » en les renouvelant.

## Les décideurs politiques belges désespérés

Depuis de nombreuses années, malgré l'obligation légale de développer des plans d'urgence, de disposer de coordinateurs planification d'urgence au niveau local et d'organiser la coopération entre les disciplines d'urgence au niveau de tout le territoire, le secteur est sous-financé et manque de moyens dû à des coupes budgétaires (dans les budgets des zones de secours, à la réforme de la protection civile, etc.). Ce sous-financement en Belgique se reflète dans les rapports d'évaluation concernant la capacité des différents pays à implémenter les **régulations de l'OMS**.

Les différentes formes d'apprentissage de la crise, comme la formation, les exercices et les retours d'expérience, pâtissent également de ce manque d'investissement lié à un manque d'intérêt politique pour une infrastructure indispensable qui assure la sécurité dans notre société mais qui, tant qu'il ne se passe rien, semble politiquement peu rentable et budgétairement trop coûteuse. Mais la crise du Covid-19 confronte notre système de planification d'urgence à un problème plus fondamental : celui de la nature « hors cadre » de la pandémie.

On s'aperçoit que les gouvernements se sont retrouvés à improviser leur gestion de crise parce que les dispositifs en place ont été pensés et dimensionnés pour des crises de faible ampleur. Selon les sociologues Olivier Borraz et Henri Bergeron, ces dispositifs visent à « prolonger dans une situation que l'on présente comme extraordinaire, le fonctionnement normal des organisations » et nous donnent ainsi une « fausse impression de préparation ».

Le modèle de la planification classique ne peut être efficace que dans la mesure où il se concentre sur des risques pour lesquels il subsiste peu d'incertitudes quant à la nature des impacts et sur leurs modalités d'occurrence. La planification d'urgence se trouve confrontée à un obstacle de taille lorsqu'il s'agit de faire face à des risques « hors cadre ».

## **Et après ?**

Il faudra prendre le temps d'analyser les retours d'expérience de la crise en Belgique mais aussi les confronter avec les gestions de crise à l'international notamment asiatique. Il faudra également investir dans des ressources supplémentaires en matière de planification d'urgence, comme la formation et les exercices, et donner une reconnaissance à ce secteur, qui accomplit des missions essentielles à la sécurité dans notre société.

Traditionnellement, gérer une crise c'est tendre le plus rapidement possible vers un retour à l'état antérieur à celle-ci, raison pour laquelle on considère que le retour à la normale est un indicateur phare de la sortie de crise. Dans le cas qui nous occupe, l'état antérieur a sans aucun doute grandement favorisé le déclenchement, la vitesse de propagation et les impacts de la pandémie sur nos sociétés.

Aussi, la fin (même progressive) du confinement ne pourra pas être synonyme de retour à la normale : il faudra éviter de déclarer trop rapidement la fin du confinement comme le moment de sortie de crise parce que des conséquences à long terme doivent être intégrées dans l'apprentissage et l'adaptation de nos sociétés à ce type de risque.



