LUX response

Programme de renforcement de la culture du risque
en province de Luxembourg

PLAN DE DÉVELOPPEMENT STRATÉGIQUE

#LUXresponse

Éditeur responsable
SCHMITZ Olivier
Gouverneur de la province de Luxembourg
Place Léopold 1 - 6700 Arlon (BELGIQUE)
www.luxresponse.be

Rédaction
GUIOT Aurélien

Mise en page
ROBAYE Camille

Impression
Imprimerie provinciale de la Province de Luxembourg

Décembre 2024

Le programme **LUX response** est la mise en œuvre en province de Luxembourg de la Lettre de mission *Suivi des recommandations de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie* adressée aux Gouverneurs wallons par le Gouvernement wallon.

Table des matières

Préface.....5

Préambule.....7

Introduction.....8

PARTIE 1
PLAN DE DÉVELOPPEMENT STRATÉGIQUE

1. Synthèse du développement stratégique.....11
2. Diagnostic stratégique.....12
3. La province de Luxembourg aujourd'hui : enjeux et caractéristiques.....14
4. Diagnostic stratégique et méthodologie de développement.....19
   - 4.1 La recherche scientifique et les recommandations des instances nationales et internationales.....20
   - 4.2 Nos expériences en gestion de crise provinciale.....22
   - 4.3 Les outils d'analyse stratégique utilisés pour mettre en oeuvre les recommandations.....23
5. Synthèse du diagnostic stratégique.....26

PARTIE 2
FEUILLE DE ROUTE

6. Axes de développement.....29
   - Axe 1 : La Culture du Risque.....30
   - Axe 2 : Le Réseau.....32
   - Communication.....34
   - Gouvernance.....34

Conclusion.....37

Postface.....38





Préface

Depuis ma prise de fonction en 2016, j'ai eu l'opportunité d'être à la fois témoin et acteur des évolutions profondes traversant notre société, en particulier en ce qui concerne la perception et la gestion des crises. La pandémie de Covid-19, suivie des inondations dévastatrices de juillet 2021, ont mis en lumière les limites de nos approches en matière de gestion de crise.

En effet, le modèle hiérarchique, où seuls les professionnels de la gestion de crise interviennent, s'est avéré obsolète face à des événements de cette ampleur. Ces crises nous ont confrontés à un changement de paradigme, et la tragédie des inondations qui ont frappé la région de Valence en novembre 2024 en est une dramatique illustration.

Nous devons reconnaître qu'un bouleversement s'opère dans notre manière d'aborder les crises. Le citoyen, loin d'être un simple spectateur, joue un rôle fondamental dans sa propre résilience et celle de sa communauté. De plus, il est bien souvent détenteur de connaissances précises de l'environnement dans lequel il vit, souvent davantage que le gestionnaire de crise.

Je suis convaincu que le citoyen n'est pas le problème à résoudre, mais bien une part essentielle de la solution. L'implication de chacun, à son niveau, est indispensable pour rendre notre société luxembourgeoise plus résiliente.

Toutefois, cette participation ne doit en aucun cas se substituer à la responsabilité qui incombe aux autorités compétentes, qui restent les garantes de la coordination et de la gestion globale. L'enjeu réside dans la mise en place d'un cadre où cette expertise citoyenne, ce savoir-faire de la société civile, puisse s'exprimer de manière structurée, coordonnée et efficiente.

C'est dans cette optique que j'ai récemment initié le programme **LUX response**, un projet ambitieux destiné à renforcer la culture du risque en province de Luxembourg. **LUX response** est une démarche pragmatique visant à sensibiliser, informer et concerner tous les citoyens de notre province pour faire face de manière collective et efficace aux enjeux de demain.

Ce programme repose sur un principe fondamental : l'initiative ne se veut pas hiérarchique, mais véritablement participative. Les autorités publiques ont autant à apprendre des expériences vécues par la société civile que l'inverse. **LUX response** a pour objectif de fédérer cette intelligence collective pour renforcer notre capacité à répondre aux crises futures, tout en valorisant la collaboration entre toutes les parties prenantes. Ensemble, nous pourrons ainsi construire une société plus forte, plus unie, et mieux préparée aux défis à venir.

OLIVIER SCHMITZ
Gouverneur de la
province de Luxembourg





Préambule

Construire ensemble une culture de la sécurité

La gestion des crises, qu'elles soient naturelles ou d'origine humaine, est une responsabilité partagée où chaque acteur, du citoyen aux autorités publiques, joue un rôle essentiel. En tant que députée provinciale en charge de la sécurité, je suis fière de soutenir ce plan stratégique de **LUX response**, une initiative qui incarne la vision provinciale d'une approche proactive et collective face aux défis sécuritaires d'aujourd'hui et de demain.

En lien avec les propositions du Gouverneur, cette initiative aborde la sécurité de manière ciblée, par thématique et par public, afin de répondre de manière spécifique aux défis de notre territoire.

Pour la Province de Luxembourg, c'est une priorité d'aller au-delà des réflexions pour développer des solutions tangibles, en fédérant les énergies de tous les acteurs concernés

Des actions concrètes témoignent déjà de l'efficacité de cette collaboration : la mise en place de zones d'immersion temporaire après les inondations de 2021, fruit d'une collaboration entre tous les acteurs de la gestion de l'eau, en est un exemple probant.

De même, un groupe de travail dédié à la signalétique de sécurité sur les circuits touristiques apportera prochainement une réponse adaptée aux besoins de prévention sur nos sentiers très fréquentés.

Le monde agricole, qui occupe une place centrale dans notre province, n'est pas oublié. La Province et la Zone de Secours ont édité un guide de bonnes pratiques pour mieux prévenir les risques liés à cette activité essentielle, qu'il s'agisse des bâtiments agricoles ou des incendies de récoltes.

À côté de son engagement continu envers les services de secours, la Province adopte une approche supracommunale pour venir en appui aux politiques communales de sécurité en finançant notamment la plateforme d'échanges et d'apprentissage développée par Lux response, qui offrira aux bourgmestres et planificateurs d'urgence des outils pour mieux gérer les situations de crise.

Ce document est une invitation à aller plus loin ensemble, à transformer les défis en opportunités, à faire de la prévention et de la sécurité une priorité partagée, et à construire, pas à pas, une province résiliente et prête à relever les défis de demain.

CORALIE BONNET
Présidente du Collège provincial
Députée provinciale chargée de la Sécurité civile

Introduction

Crise sanitaire, inondations, feux de forêt… Depuis plusieurs années, notre société est confrontée à des phénomènes multiples, polymorphes et souvent imprévisibles, qui se répètent de manière régulière. Face à chaque catastrophe, un constat s'impose : D'une part, nous assistons à un formidable élan de solidarité et de volontarisme citoyen. D'autre part, il est manifeste que la société civile, dans son ensemble, reste insuffisamment préparée pour faire face à ces crises. Ainsi, des études menées à l'échelle européenne ont mis en exergue le fait que plus de la moitié des sondés (58%) ne se sentent pas assez préparés pour faire face aux risques, et un peu moins de la moitié (46%) ne sauraient pas quoi faire en cas de catastrophe.[1]

Ces événements ont mis en lumière un concept qui, bien qu'encore relativement marginal, devient de plus en plus central dans le débat public : la **culture du risque**. Cette culture repose sur trois piliers essentiels, que nous définirons en profondeur plus loin dans ce document : la **connaissance du risque**, la **conscience du risque** et la **mémoire du risque**.

Le modèle traditionnel de gestion de crise, centré sur l'action des autorités compétentes selon un mode de fonctionnement hiérarchique, ne suffit plus à relever les défis actuels.Tous les rapports scientifiques, ainsi que les avis des autorités publiques, s'accordent désormais à reconnaître le fait que le citoyen et la société civile ont un rôle crucial à jouer dans la gestion des crises, que ce soit avant, pendant ou après leur survenue.

Cela ne retire évidemment rien aux responsabilités qui incombent légalement aux autorités compétentes.

> **« Du simple citoyen aménageant son habitation de manière préventive face aux risques d'inondation à l'entreprise de construction apportant son soutien logistique aux autorités en période de crise, c'est toute la société qui doit faire preuve de résilience face aux crises, que cela soit avant, pendant ou après celles-ci. »**

Pour répondre à ces défis majeurs, le Gouverneur de la province de Luxembourg a lancé le programme **LUX response**, un projet ambitieux visant à renforcer la culture du risque à l'échelle provinciale et à développer un réseau de partenaires afin d'agir de manière collaborative et de pouvoir répondre plus efficacement aux situations d'urgence. Ces axes de développement structurent les recommandations du *Livre blanc* remis au ministre de l'Intérieur par la Commission d'experts en matière de gestion de crise en 2023.[2]

Le Brabant wallon (programme **BW response**) et la Région de Bruxelles-Capitale (programme **BRU response**) sont des modèles précurseurs en la matière.



LUX response s'en inspire largement tout en s'adaptant aux spécificités de la province de Luxembourg.

> **Le rôle du citoyen (ou du public) ne doit plus être compris comme celui d'un acteur passif, voire d'un élément du problème dont on se méfie, mais bien comme un élément de la solution. *BW response*** [3]

Face aux multiples crises auxquelles nous faisons face, **LUX response** et son réseau de partenaires se positionnent comme une force d'intervention rapide, capable de répondre efficacement aux besoins urgents de la société. Grâce à sa structure flexible et réactive, **LUX response** est en mesure de mobiliser ses ressources en toute circonstance, agissant de manière coordonnée et optimale. Sa collaboration étroite avec les services du Gouverneur permet d'assurer une mobilisation immédiate et ciblée en cas de crise, afin de garantir une gestion rapide et adaptée des situations d'urgence au bénéfice des communes qui en font la demande.

Le programme **LUX response** va permettre à l'ensemble de la province de Luxembourg de répondre aux recommandations majeures des instances internationales, que nous aborderons plus en détail par la suite. Grâce à ce programme, notre territoire pourra pleinement s'inscrire dans les enjeux de demain et se doter des outils nécessaires pour relever les défis futurs.

[1] NIINISTÖ S. (2024), *Safer together. Strengthening Europe's civilian and military preparedness and readiness*, p. 75.

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

[3] BW response. Programme de renforcement de la sécurité civile en Brabant wallon. https://bwresponse.be/bw-response-le-programme/



PARTIE 1

PLAN DE DÉVELOPPEMENT STRATÉGIQUE

1 Synthèse du plan de développement stratégique

Le plan de développement stratégique du programme **LUX response** a été développé par les services du Gouverneur de la province de Luxembourg et sanctionné par le Comité stratégique du programme **LUX response**[4]. Il a pour objectif de déterminer et d'exposer la philosophie du projet, le cadre de nos actions et les objectifs que nous nous fixons.

LUX response a été lancé officiellement en juillet 2024 à l'occasion d'une conférence de presse qui s'est tenue au Palais provincial à Arlon.

Les mois qui ont suivi ce lancement ont permis aux équipes **LUX response** de présenter les premières initiatives et les ambitions du programme auprès de différents acteurs de la société.



C. Bonnet, O. Schmitz & S. Lavaux à la conférence de presse pour le lancement du projet LUX response -juillet 2024

Le contact direct avec les citoyens n'a pas été négligé et a permis de cerner les possibilités ainsi que les limites de nos ambitions.

La multiplication des colloques et projets de recherche et de communication en lien avec la prévention et la culture du risque s'est révélé particulièrement enrichissante et a mis en exergue la pertinence de la démarche **LUX response.**

Cette présence sur le terrain couplée aux travaux de réflexions en interne a abouti à la mise en place du présent plan de développement stratégique. Il se présente de manière classique en se divisant en deux volets.

Le premier volet **Plan de développement stratégique** expose les missions, la vision ainsi que les valeurs du programme **LUX response** et de ses partenaires.

LUX response s'inscrit pleinement dans le territoire de la province de Luxembourg. Par conséquent, il apparaît utile d'en définir les enjeux et les caractéristiques afin de pouvoir les articuler de manière pertinente avec les ambitions de **LUX response**.

Une **méthodologie** clairement définie structure la mise en œuvre et le suivi du programme **LUX response**.

Le second volet **Feuille de route** aborde de manière concrète les deux axes principaux du programme **LUX response** :



La culture du risque



Le réseau

[4] Pour le Comité stratégique, voir chapitre 6 du présent document.

2 Diagnostic stratégique

Mission

- ☑ RENFORCER LA RÉSILIENCE COLLECTIVE
- ☑ FAVORISER ET/OU ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DE PROJETS COOPÉRATIFS
- ☑ DÉVELOPPER UN RÉSEAU DE PARTENAIRES
- ☑ FAVORISER LA MISE EN COMMUN DE MOYENS TECHNIQUES UTILISABLES EN CAS DE CRISE



Valeurs

Le programme **LUX response** et ses partenaires promeuvent les valeurs de **Solidarité**, de **Responsabilité**, d'**Engagement** et d'**Innovation**.

Vision

Notre pays a connu ces dernières années de graves crises d'un nouveau genre. Systémiques, polymorphes, aux effets dominos, elles ébranlent désormais les fondements mêmes de notre société. Elles nécessitent de remettre en question nos modes de fonctionnement et nos procédures en gestion de crise.

La pandémie de Covid-19 et les inondations de juillet 2021 ont changé le regard de la population et des gestionnaires de crise par rapport à la place de chacun lors d'une situation d'urgence :

> Les gestionnaires de crise ont compris que la solution ne vient pas nécessairement des membres habituels d'un comité de coordination, mais de la capacité à mettre en place un réseau d'acteurs aux connaissances et compétences élargies.

> Une grande partie de la population a pris conscience que l'Etat ne pourrait pas faire seul face à toutes les situations d'urgence, que la population (au sens large) peut offrir des compétences et une force de mobilisation. De plus, en se préparant à titre individuel à réagir en situation de crise, elle permet aux services de secours et d'intervention de se concentrer sur leurs missions essentielles.

La recherche scientifique ainsi que les recommandations des instances nationales aussi bien qu'internationales, dont il sera question plus loin, s'accordent sur le fait que le développement et le renforcement de la culture du risque au sein de la société permettront de réagir plus efficacement lorsqu'une crise survient. Ainsi, la préparation et la résilience du secteur privé sont essentielles pour assurer la continuité des fonctions gouvernementales et sociétales vitales.[5]

Le programme **LUX response**, initié par le Gouverneur de la province de Luxembourg, répond à ces constats et à ces recommandations tout en s'adaptant aux évolutions de la société.

Notre volonté est que **LUX response** soit une philosophie de travail autour du développement de la **culture du risque** et de la mise en place d'un **réseau**. Idéalement, tous nos partenaires institutionnels et privés auront l'opportunité de développer des projets sous la bannière **LUX response.**

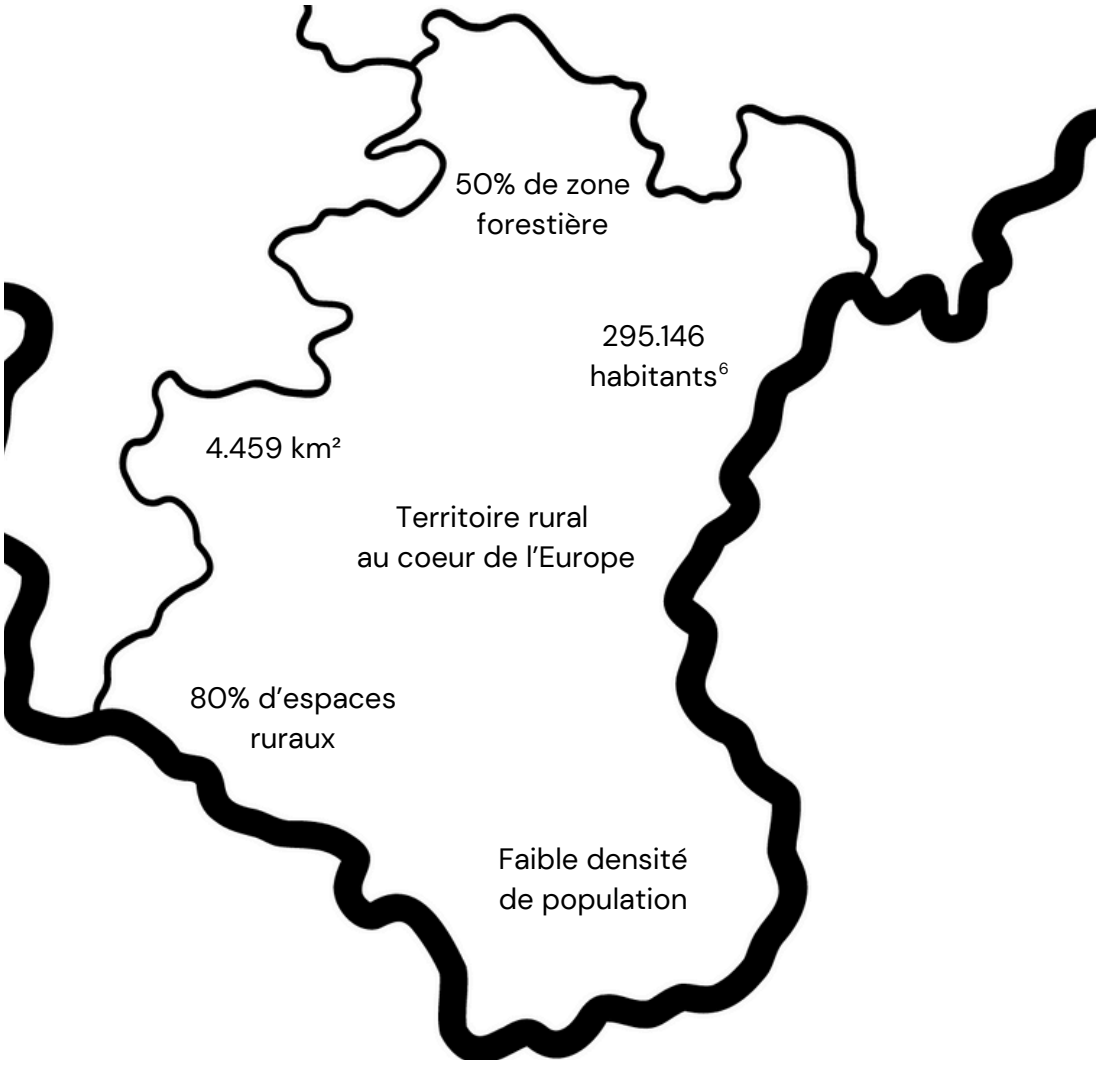
De cette manière, nos partenaires pourront contribuer à la connaissance et à l'identification du risque. Un des rôles clefs des services du Gouverneur sera, entre autres, de conseiller et de soutenir les initiatives locales en fonction des besoins spécifiques de chaque situation.

[5] NIINISTÖ S. (2024), p. 86.

3 La province de Luxembourg aujourd'hui : enjeux et caractéristiques

Le programme LUX response s'inscrit pleinement dans le territoire de la province de Luxembourg et de ses spécificités, qu'elles soient démographiques, économiques, sociales, environnementales ou encore culturelles. Les spécificités de notre territoire sont souvent des atouts desquels nous pouvons tirer notre force et nos ambitions.

Spécificités du territoire



[6] Au 1er janvier 2024

Axes de développement économique



Agroalimentaire



Bois



Logistique



Science du vivant



Spatial



Tourisme

Les risques

Il incombe à la **Cellule de sécurité provinciale** de procéder à une analyse de risques sur son territoire et de prendre des mesures en vue de réduire leurs impacts potentiels.[7]

Cette analyse, mise à jour régulièrement, doit couvrir l'ensemble des risques auxquels la population pourrait être confrontée.

Elle revêt une importance capitale, car elle permet à la **Cellule de sécurité provinciale** d'anticiper différents scénarios de crise et de préparer les interventions nécessaires pour protéger la population et les infrastructures essentielles.

En province de Luxembourg, les risques majeurs auxquels les citoyens sont susceptibles d'être exposés peuvent être classés en **deux grandes catégories** :

RISQUES NATURELS

Les phénomènes naturels représentent une menace importante pour la sécurité publique et peuvent engendrer des dommages considérables. **Parmi ces risques, on retrouve :**

- Les **inondations**, souvent liées aux crues des rivières ou à des phénomènes de pluies torrentielles. Ces événements peuvent dévaster des zones résidentielles et agricoles, endommager les infrastructures et perturber la vie quotidienne ;

RISQUES LIÉS AUX ACTIVITÉS HUMAINES

Ces risques découlent de l'activité humaine et de son impact sur l'environnement et les infrastructures. **Les principaux risques identifiés dans ce cadre sont :**

- Les **sites Seveso**[8], installations industrielles classées à haut risque, dont un accident majeur pourrait entraîner des conséquences graves sur la santé publique et l'environnement, notamment en cas de fuite de substances dangereuses.

[7] Plan Général d'Urgence et d'Intervention provincial ; Analyse des risques 2024-2030 de la Zone de Secours Luxembourg.

[8] Une entreprise Seveso est celle qui a une activité liée à la manipulation, la fabrication, l'emploi ou le stockage de substances dangereuses (https://www.seveso.be/fr)



Cellule de sécurité provinciale

- Les **feux en milieu naturel**, notamment dans les forêts et espaces boisés. Ces incendies peuvent se propager rapidement, menaçant non seulement la faune et la flore locales, mais aussi les habitations et les infrastructures voisines ;
- Les **vagues de chaleur** qui peuvent affecter la santé des populations vulnérables, comme les personnes âgées ou les enfants, et entraîner des pénuries d'eau, notamment dans les zones rurales.

- Les **grands axes routiers et ferroviaires**, qui, en raison de leur trafic intense, sont vulnérables à des accidents graves, des collisions, des déraillements ou des embouteillages massifs en cas de sinistre, particulièrement lorsqu'il s'agit de substances dangereuses.
- La province de Luxembourg est une terre d'accueil **touristique** reconnue. Le poids du tourisme dans l'économie luxembourgeoise est équivalent à celui de la construction. Cette activité, parfois très intense lors de certaines périodes, amène une forte pression démographique avec des communes dont la population peut doubler voire tripler (sans que les moyens communaux ne soient dimensionnés en conséquence). L'activité touristique génère nécessairement un risque majeur pour notre province.

Ces risques ne mettent pas seulement en péril la sécurité des personnes, mais peuvent aussi affecter de manière significative des secteurs économiques clefs pour la province de Luxembourg. En effet, des événements majeurs peuvent entraîner des répercussions graves sur des secteurs essentiels tels que :

- Le **secteur agroalimentaire**, particulièrement vulnérable aux inondations, aux sécheresses ou aux feux de forêt, qui peuvent détruire les récoltes et perturber la chaîne d'approvisionnement.

- Le **secteur du bois**, dont l'exploitation est souvent impactée par les incendies de forêt, les tempêtes ou d'autres aléas climatiques.

- Le **secteur logistique**, qui dépend d'un réseau de transport fluide et sécurisé. Les accidents sur les axes routiers et ferroviaires peuvent perturber l'approvisionnement et la distribution des biens, avec des effets en cascade sur l'économie locale et nationale.

- Le **secteur touristique**, qui constitue une source importante de revenus pour la province. Les catastrophes naturelles ou industrielles peuvent dissuader les visiteurs et perturber les activités touristiques.

En conclusion, une gestion proactive et une analyse rigoureuse des risques sont indispensables pour garantir la sécurité des citoyens et la résilience de l'économie locale face à ces menaces. La **Cellule de sécurité provinciale** doit non seulement anticiper ces risques, mais aussi élaborer des stratégies de prévention et de gestion de crise adaptées à chaque situation, afin de réduire tant que possible l'impact de ces événements sur les vies humaines et les secteurs économiques vitaux pour la province.

4 Diagnostic stratégique et méthodologie de développement

La méthodologie adoptée pour la conduite de ce projet repose sur trois piliers principaux :

LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET LES RECOMMANDATIONS DES INSTANCES NATIONALES ET INTERNATIONALES

NOS EXPÉRIENCES EN GESTION DE CRISE PROVINCIALE

LES OUTILS D'ANALYSE STRATÉGIQUE UTILISÉS POUR METTRE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

La recherche scientifique et les recommandations des instances nationales et internationales

Face aux crises actuelles et à venir, la réponse à apporter fait l'objet d'une importante recherche scientifique, tant au niveau national qu'international. Le rapport majeur du centre de recherche Spiral[9] de l'Université de Liège, *Développer la culture du risque face aux extrêmes pluviométriques en Euregio*[10] (décembre 2023), ainsi que la thèse de Sabrina Bier, *Pour une approche territoriale de la culture du risque : application au risque d'inondation dans le bassin français de la Meuse*[11] (2019), constituent des références théoriques incontournables pour le développement de la culture du risque.

Depuis plusieurs années, les autorités compétentes ont formulé des recommandations pour renforcer la résilience de la société face aux risques. Trois documents de référence sont particulièrement mis en avant par les experts :

- Le *Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030* de l'ONU [12]
- Les *7 Exigences de base pour la résilience nationale* de l'OTAN [13]
- *L'Évaluation nationale des risques pour la Belgique 2023-2026* du Centre de Crise National.[14]

Au niveau européen, l'ancien président finlandais Sauli Niiniströ a récemment remis à la Commission européenne un rapport sur le renforcement de la préparation civile et militaire de l'Europe.[15]

Cette documentation fondamentale a été complétée par des rapports régionaux et nationaux, en particulier :

- *Le rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur les inondations de juillet 2021 en Wallonie*[16];
- *Le Livre blanc* remis par la Commission d'experts en gestion de crise au ministre de l'Intérieur en 2023.[17]

Au niveau de la province de Luxembourg, la pandémie de Covid-19 et les inondations de juillet 2021 ont fait l'objet de la *Mercuriale* du Gouverneur de la province de Luxembourg[18] devant le Conseil provincial en janvier 2022, où la notion de **culture du risque** a été pour la première fois développée par une autorité provinciale.

Les travaux scientifiques et les recommandations des autorités convergent sur l'importance que revêt le développement de la **culture du risque** et le renforcement de la **résilience** sociétale, à la fois à l'échelle mondiale et locale.



Remise du livre blanc par O. Schmitz à la Ministre de l'Intérieur A. Verlinden - mars 2023

[9] Il sera question du centre de recherche Spiral à la page 22

[10] FALLON C., THIRY A. & TIELEMAN M. (2023), *Développer la culture du risque face aux extrêmes pluviométriques en Euregio. Rapport de recherche final – projet Marhetak*.

[11] BIER S. (2019), *Pour une approche territoriale de la culture du risque* : application au risque d'inondation dans le bassin français de la Meuse. https://hal.univ-lorraine.fr/tel-02937794

[12] ONU, *Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe* 2015-2030. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.unisdr.org/files/43291_frenchsendaiframeworkfordisasterris.pdf

[13] OTAN, *7 Baselines Requirements for National Resilience*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm

[14] Centre de Crise National (2024), *Belgian National Risk Assessement* 2023-2026. https://centredecrise.be/fr/documentation/publications/belgian-national-risk-assessment-2023-2026

[15] NIINISTÖ S. (2024), Safer together. Strengthening Europe's civilian and military preparedness and readiness.

[16] Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 (2022), *Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021*. https://www.wallonie.be/fr/inondations/commissariat-special-la-reconstruction-csr/rapport-de-la-commission-denquete-parlementaire-inondations.

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

[18] SCHMITZ O. (2022), Mercuriale 2022. *Mémoire, connaissance, conscience*.

Nos expériences en gestion de crise provinciale

Les services du Gouverneur de la province de Luxembourg disposent d'une expérience reconnue en matière de **gestion de crise** et de communication à l'encontre des citoyens.

Notre gestion de la pandémie de Covid-19, des inondations de juillet 2021, de l'accident ADR sur l'autoroute E411 en 2018 ou encore de l'explosion de gaz survenue à Bastogne en 2017 nous a permis de souligner les faiblesses, mais aussi les forces de notre territoire et les opportunités qu'il offre au gestionnaire de crise.

Le Gouverneur de la province de Luxembourg a accumulé au fil des années une expertise et une renommée reconnue en matière de gestion de crise. Outre sa désignation comme président de la Commission d'experts mise en place par la ministre de l'Intérieur, il est régulièrement invité par les Universités de Liège et de Lorraine pour dispenser des cours magistraux.

Le **Centre de Crise National** fait également appel à lui régulièrement pour des présentations à des homologues étrangers souhaitant s'inspirer des méthodes de gestion belges.

Dès le lancement du programme, les équipes **LUX response** n'ont pas négligé le travail sur le terrain en allant au contact aussi bien des citoyens que des institutions susceptibles de jouer un rôle en matière de prévention et de culture du risque. Ce retour d'expérience permet d'orienter les actions pour une efficacité optimale.

Accident ADR - 2018



Les outils d'analyse stratégique utilisés pour mettre en œuvre des recommandations

Pour garantir l'efficacité de ses actions, **LUX response** a mis au point une méthodologie spécifique, visant à optimiser la mise en œuvre et le suivi de ses initiatives. S'appuyant sur les meilleures pratiques du secteur privé, cette méthodologie, élaborée en interne, repose sur une approche structurée et flexible, articulée autour de deux formats complémentaires, chacun adapté à des contextes et enjeux spécifiques.

L'analyse SWOT

L'analyse **SWOT**[19] est un outil d'analyse stratégique utilisé dans un grand nombre de domaines, dont celui de la gestion de projet. Elle se présente sous la forme d'un tableau divisé en quatre parties et permet de dresser un état des lieux à la fois **interne** (les **forces** et les **faiblesses**) et **externe** (les **opportunités** et les **menaces**) d'un projet afin de d'identifier les éléments-clefs qui influent sa situation. La définition des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces facilite la détermination d'une stratégie efficace maximisant les chances de réussite tout en minimisant les vulnérabilités. La matrice SWOT a l'avantage de permettre la visualisation rapide de l'exécutabilité ou non d'une solution ou d'un projet.

Les objectifs SMART

Les objectifs et indicateurs **SMART**[20] permettent de définir des objectifs tangibles. Ils permettent de structurer et de suivre l'avancement d'un projet de manière claire et mesurable. Les objectifs peuvent être ajustés afin de garantir la réussite du projet. Dans le cadre du programme **LUX response**, cette méthode sera appliquée aux projets plus spécifiques en relation avec nos partenaires. Le suivi en sera assuré par les services du Gouverneur de la province de Luxembourg.

L'accompagnement universitaire

La démarche **LUX response** et le suivi de ses objectifs seront analysés par le centre de recherche Spiral de l'Université de Liège qui a développé une véritable expertise universitaire dans les domaines de la planification d'urgence, de la gestion de crise et de l'analyse et de l'évaluation des politiques publiques depuis plusieurs décennies. Plus récemment, Spiral a également développé un centre de connaissance et de recherche en matière d'implication citoyenne dans ces matières.

[19] Acronyme des termes anglais *strengths, weakness, opportunities* et *threats*, signifiant en français forces, faiblesses, opportunités et menaces

[20] Acronyme des termes anglais *specific, measurable, achievable, relevant* et *time-bound,* signifiant en français spécifique, mesurable, atteignable réaliste/pertinent et temporellement défini

FORCES

Expertise en gestion de crise
Partenariats stratégiques
Ressources disponibles
Connaissance du terrain
Evaluation et retour d'expérience
Réseau établi

OPPORTUNITÉS

Sensibilité accrue aux risques
Technologies de communication digitale
Collaboration intersectorielle
Evolution des règlementations
Innovation technologique
Engagement communautaire

FAIBLESSES

Visibilité limitée
Budget limité
Dépendance aux finances externes
Incohérence dans la communication
Manque de résultats tangibles
Capacités opérationnelles limitées

MENACES

Changements politiques
Lassitude du public
Instabilité économique
Défiance envers le politique
Défiance envers l'autorité

5 Synthèse du diagnostic stratégique

La stratégie et la méthodologie de **LUX response** repose sur une solide synergie de :

- **recherche scientifique,**
- **expérience de terrain,**
- **outils d'analyse stratégique**

Elle s'appuie sur des références internationales et nationales, tout en tirant parti des expériences passées pour améliorer constamment la gestion des risques dans la province de Luxembourg. Grâce à une approche structurée et flexible, le programme est conçu pour s'adapter aux défis futurs et maximiser son impact.





PARTIE 2

FEUILLE DE ROUTE

6 Axes de développement

La feuille de route se structure autour de **deux axes stratégiques de développement**, la culture du risque et le réseau, qui résultent à la fois des rapports des autorités compétentes et des recommandations issues de la recherche scientifique. Leur mise en œuvre repose sur une stratégie de **communication** cohérente et sur une **gouvernance** efficace, indispensables à leur réussite.



Le réseau de partenaires - LUX response

Axe 1 : La Culture du Risque

Le terme de **culture du risque** revient de plus en plus fréquemment dans le débat public. Force est de constater que c'est avant tout pour souligner son absence ou son déficit. Le nombre d'actions menées en sa faveur auprès de la population et de la société est croissant, mais souffre malheureusement d'un manque de planification et de coordination. Ces actions sont souvent ponctuelles, hétérogènes et inégalement réparties sur le territoire.

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

La notion de **culture du risque** s'articule à celle de **résilience**. Ainsi, la résilience est « un ensemble cohérent de mesures permettant à notre société de continuer à fonctionner grâce à la mise en place d'une protection et d'une réaction aux incidents qui menacent ses intérêts vitaux et ses valeurs fondamentales, même lorsque des crises de grande ampleur les menacent directement ou les mettent en valeur »[21]

> **La résilience fait état de la capacité à résister à un traumatisme et de se reconstruire ensuite, sans toutefois revenir à un état initial.**[22]

À partir de cette définition, l'approche de la résilience et de la réduction des risques doit être élargie et préventive, centrée sur l'individu. Elle doit être multirisque, multisectorielle, inclusive et accessible pour être réellement efficace et efficiente.

Le rôle et l'objectif de **LUX response** est d'initier, de favoriser et d'accompagner les projets visant à développer une culture du risque pérenne dans toutes les sphères de la société. Ainsi, nous viserons à ouvrir la logique de planification d'urgence à différentes parties prenantes afin de progressivement créer une culture du risque partagée.

La **culture du risque** se transmet principalement à travers des campagnes de sensibilisation ciblées sur des enjeux spécifiques, telles que l'utilisation du numéro d'urgence 112 ou encore l'éducation à la prévention des feux en milieu naturel. Ces initiatives visent à informer et à former le public afin qu'il puisse réagir de manière appropriée face à diverses situations de crise. Toutefois, la responsabilité de cette sensibilisation ne repose pas uniquement sur **LUX response** ; elle implique également les partenaires issus des secteurs concernés, qu'il s'agisse des autorités publiques, des organisations de gestion des risques, ou d'autres acteurs clefs de la prévention. En agissant de concert, ces acteurs contribuent à renforcer la résilience de la communauté face aux dangers.

LUX response initie également des projets visant à donner une place utile et coordonnée à l'aide citoyenne en crise. Nous encouragerons cette aide pour des missions non dangereuses telles que l'appui administratif, le soutien à l'information et la communication, l'aide à l'évacuation, l'appui logistique, l'aide à l'accueil ou encore la prise en charge de personnes évacuées.

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

[21] Stratégie de Sécurité nationale (2021), p. 43.
[22] FALLON C., THIRY A. & TIELEMAN M. (2023), p. 8.

Axe 2 : Le Réseau

Renforcer la culture du risque en province de Luxembourg grâce au travail en réseau : une démarche collaborative pour une meilleure résilience.

Dans le but de développer et de renforcer la **culture du risque** en province de Luxembourg, **LUX response** s'engage dans une approche collaborative, basée sur le travail en **réseau**. Ce réseau inclut une grande variété d'acteurs : associations locales, services administratifs, entreprises privées, mouvements de jeunesse, gestionnaires du patrimoine, ainsi qu'opérateurs touristiques. Chacun de ces partenaires, à son niveau, peut contribuer à la prévention des risques en adoptant des pratiques adaptées à son domaine d'activité et à son type de public.

LUX response propose à ses partenaires une collaboration formalisée par une convention. Cette dernière, à la fois flexible et personnalisable, définit le périmètre d'action des deux parties et engage **LUX response** à fournir une gamme de services adaptés. Ces services peuvent couvrir divers domaines, tels que la communication, la formation, ou encore l'accompagnement le partage d'informations relatives aux procédures de réquisition en situation de crise.

Le réseau **LUX response** facilite ainsi la mise en relation de ces différents acteurs, tous unis par des objectifs communs et une même volonté de renforcer la **résilience** de notre territoire face aux risques. Il devient un espace d'échanges et de collaboration où chacun peut partager ses expériences, son savoir-faire et ses ressources pour agir collectivement et efficacement en matière de prévention.

Le programme **LUX response** s'illustre par son engagement à stimuler, accompagner et soutenir les initiatives locales portant sur la résilience et la culture du risque.

Pour atteindre ces objectifs ambitieux, il est essentiel de développer un réseau solide et interconnecté de partenaires. Ce réseau est non seulement un vecteur de mobilisation mais aussi un levier indispensable pour structurer et déployer des actions concrètes et efficaces en matière de prévention des risques.

Les recherches scientifiques menées ces dernières années soulignent un constat crucial : les citoyens ont un rôle déterminant à jouer pour garantir leur propre sécurité et celle de leur communauté. Ces études démontrent l'importance de l'implication active de la population dans la gestion des risques, et incitent les autorités compétentes à prendre en compte les retours d'expérience et les observations des citoyens, qui sont au cœur de la réalité des territoires et des enjeux locaux.

Dans cette optique, **LUX response** se donne pour mission de valoriser l'expérience vécue sur le terrain et d'encourager nos partenaires à développer des projets qui s'inscrivent dans le cadre de la culture du risque. Le programme invite ainsi les citoyens qui ont la volonté de s'impliquer dans des démarches de prévention, de formation et d'information, en collaboration avec les institutions locales. Grâce à ce réseau d'acteurs engagés, ces citoyens auront l'opportunité d'acquérir les connaissances nécessaires pour mieux comprendre les risques, se préparer et réagir de manière appropriée, et non pas de manière idiosyncrasique, en cas de crise.

C'est en mobilisant l'ensemble des acteurs locaux et en renforçant cette coopération, que nous pourrons construire une culture du risque partagée et une société plus résiliente face aux défis à venir.

En outre, les liens de confiance établis au sein de ce réseau sont essentiels pour la gestion d'une crise, car ce modèle de collaboration se distingue par sa flexibilité et sa capacité à s'adapter aux situations d'urgence complexes. En effet, les réseaux organisationnels permettent la connexion et le partage d'informations, de ressources, d'activités et de compétences entre des organisations indépendantes, dans le but de produire un résultat qu'aucune d'entre elles ne pourrait atteindre seule.



Un réseau efficace repose sur la combinaison de deux principes essentiels :

- **la différenciation des participants**
- **l'intégration des parties prenantes**

En ce qui concerne la **différenciation**, il est important que seules les parties nécessaires à la résolution du problème soient impliquées.

En situation de crise, cela dépasse souvent le cadre des acteurs habituels, tels que les autorités compétentes. La plupart des crises nécessitent l'implication d'un éventail diversifié d'organisations indépendantes pour faire face à la complexité de la situation.

De ce fait, il n'est pas réaliste de présumer qu'un seul acteur central disposera de solutions globales adaptées à toutes les crises.

Contrairement à un système hiérarchique traditionnel, un réseau de crise n'est pas dirigé par un seul responsable ayant une autorité directe sur les autres acteurs. Les parties prenantes gèrent collectivement le réseau. De plus, une opération de crise rigoureusement planifiée à l'avance perd de sa pertinence, car il est impossible de prévoir avec exactitude quels acteurs seront impliqués dans l'émergence imprévisible d'une crise.

L'**intégration** des différents acteurs est essentielle pour permettre une coopération efficace.

Dans le cadre de la gestion de crise, l'enjeu majeur consiste par conséquent à mettre en place des mécanismes qui favorisent cette collaboration entre des acteurs hétérogènes, dans l'optique de trouver des solutions communes.

Ces mécanismes incluent notamment l'alignement des objectifs, la gouvernance (qui définit les modalités de collaboration), la direction du réseau (qui prend les décisions et selon quel processus), ainsi que l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour faciliter l'interconnexion et la coordination.[23]

Forts de leurs compétences et de leurs moyens spécifiques, les partenaires peuvent intervenir de manière coordonnée et complémentaire lorsqu'une crise survient. Ainsi, les acteurs de **LUX response** agissent en tant que force de réaction rapide en apportant leur expertise et leur soutien dans la gestion de crise, renforçant ainsi la capacité de réponse et de résilience face aux événements imprévus.

[23] SCHMITZ O. & al. (2023), p. 31 – 32.

Communication

La **communication** est un moyen essentiel au développement des projets ambitieux.

LUX response adopte une communication active et inclusive afin de sensibiliser l'ensemble de la population à la culture du risque.

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

La **culture du risque** doit passer par une meilleure communication au sujet des spécificités des risques présents sur le territoire et les perspectives d'action pour y faire face. Cette communication doit prendre considération la vulnérabilité des populations, ainsi que leurs capacités à agir et leurs motivations à mettre en œuvre ces comportements.

Il s'agit là d'une véritable demande de la part des citoyens. Des études menées récemment à l'échelle européenne ont relevé le fait que plus de la 65% des sondés sont demandeurs de davantage d'informations relatives à la préparation et à la gestion des crises.[24]

Le programme **LUX response** adopte une approche de communication multicanale et inclusive, en utilisant à la fois des supports numériques (site internet, réseaux sociaux, etc.) et des supports traditionnels (dépliants, brochures, affiches, etc.).

Cette stratégie vise à garantir que l'information atteigne une large diversité de publics, en tenant compte des besoins spécifiques de chaque groupe cible, en ce compris les spécificités d'ordre géographique.

En effet, la communication est soigneusement adaptée pour répondre aux différents risques auxquels ces groupes peuvent être exposés, en fournissant des informations claires et pertinentes selon leur situation particulière et leurs attentes.



Gouvernance

Afin de susciter l'émulation ainsi que l'émergence de nouvelles idées, **LUX response** se dote d'un comité de pilotage dont la composition est large, multisectorielle et multidisciplinaire. Il se réunit de manière occasionnelle.

Un comité stratégique restreint, composé du **Gouverneur de la province de Luxembourg**, de la **Députation provinciale chargée de la Sécurité civile** et du **Commandant de la Zone de Secours Luxembourg**, se réunit à intervalle régulier dans le but d'évaluer les missions en cours d'accomplissements et d'accompagner les orientations stratégiques du programme.

[24] NIINISTÖ S. (2024), p. 71-72.





Conclusion

Tout au long de ce document, nous avons démontré que le programme **LUX response** incarne une réponse ambitieuse aux enjeux auxquels notre société doit faire face. Ce programme vise non seulement à répondre aux attentes des citoyens, mais aussi à anticiper les défis futurs. Il est toutefois important de souligner le fait que la concrétisation de cette vision ne sera possible que grâce à la coopération active et engagée de tous les secteurs de la société. Aucun de nos efforts, aussi bien conçus soient-ils, ne pourra aboutir sans un travail collectif et solidaire.

Nous tenons à exprimer notre sincère gratitude envers tous ceux qui, dès aujourd'hui, prennent des initiatives pour promouvoir la prévention et la culture du risque. Ces acteurs, qu'ils soient issus des institutions publiques, du secteur privé ou de la société civile, jouent un rôle clef en tant que pionniers et ambassadeurs. Leur engagement est essentiel pour la réussite de notre mission et pour faire avancer nos objectifs communs.

L'ambition de rendre la population luxembourgeoise plus résiliente et mieux préparée à faire face aux crises est un défi de taille. Ce projet ambitieux ne pourra être mené à bien que grâce à l'implication active de chaque citoyenne et citoyen.

C'est ensemble que nous pourrons renforcer notre résilience et assurer une meilleure protection pour tous. À cet égard, nous remercions d'ores et déjà tous les Luxembourgeois et les Luxembourgeoises pour leur précieux soutien et leur engagement.

Enfin, le programme **LUX response** ne pourrait se concrétiser sans l'appui déterminant des institutions locales, et plus particulièrement de la Province de Luxembourg et de la Zone de Secours Luxembourg. Nous les en remercions chaleureusement.

ENSEMBLE POUR UNE CULTURE DU RISQUE PLUS FORTE !



Postface

Citoyen résilient, Zone de Secours Luxembourg efficiente ?

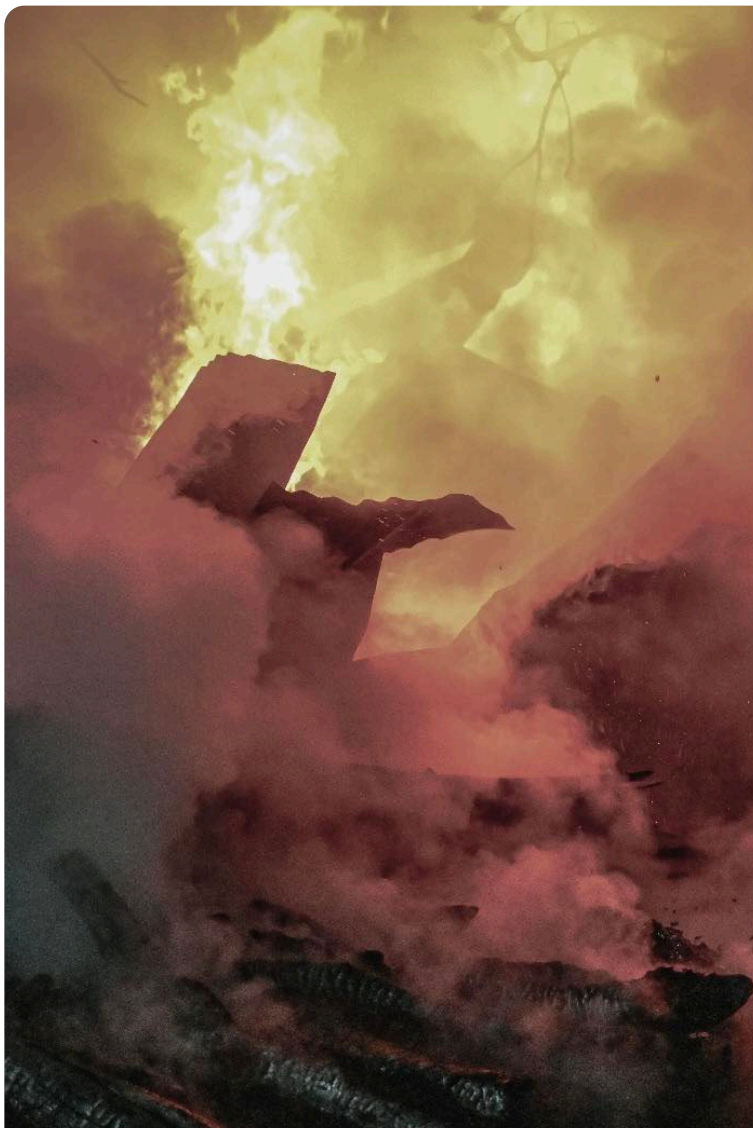
Lorsqu'un incident, un accident ou une catastrophe survient, le citoyen aurait-il un rôle à jouer ? Même si nous avons besoin d'une sécurité civile robuste et efficace pour faire face aux conséquences des changements climatiques, le citoyen a t-il un rôle à jouer lors d'inondations, de canicules, d'incendies de forêt ou de tempêtes ?

Serions-nous à la croisée des chemins entre le citoyen passif et attentiste face à une situation critique et le citoyen éduqué, participatif et en partie responsable de sa propre sécurité mais également de celle des autres ?

Face à des situations parfois complexes, les autorités doivent améliorer leur préparation. Le citoyen devrait-il, lui aussi, améliorer celle-ci afin de réagir efficacement face à ces événements complexes ?

Le cycle du risque se décline en plusieurs étapes clés : l'identification des risques, la prévention, la préparation, la gestion, le rétablissement et l'évaluation. Le citoyen aurait-il un rôle à jouer à chacune de ces étapes ?

Et bien, moi, je réponds oui !



La seule et unique solution pour mettre un maximum de chance de notre côté de pouvoir assurer un bon niveau de sécurité aux générations futures, c'est, de mutualiser les efforts des services de secours et des citoyens !

Services de secours qui devront toujours avoir comme missions de sauver des vies et de préserver les biens dans les situations urgentes, citoyens qui ont une connaissance parfaite de leur environnement et des risques associés à ceux-ci.

L'implication des citoyens comporte, bien entendu, un certain nombre de défis majeurs que nous devrons relever ensemble. Leur permettre d'être acteurs de leur propre sécurité nécessitera une approche sur mesure pour chaque initiative. La participation citoyenne est un processus complexe qui nécessitera une vision stratégique cohérente et remplie de sens de la part des autorités !



L'organisation de formation, de sensibilisation et la mise à disposition régulière de conseils pratiques seront indispensables. Il nous faudra également réfléchir à un projet d'éducation citoyenne afin de pérenniser la démarche.

Le premier défi à relever est de mettre tout en œuvre pour améliorer tant le sentiment de sécurité que la sécurité des citoyens. Ils doivent se sentir protégé face à un large éventail de phénomènes qui peuvent menacer leur intégrité. Ce travail doit-être mené en partenariat avec toutes les organisations concernées, et bien évidemment, avec tous les maillons de la chaîne de sécurité. Là est la force d'un réseautage de qualité !

Concrètement, cette collaboration ne peut avoir que des conséquences positives. Chacun réalisant ses missions en tenant compte de ses propres compétences.

La Zone de Secours Luxembourg pourra ainsi se concentrer sur ses missions essentielles, tandis que les citoyens mettront en pratique les conseils reçus.

Chacun sa mission, chacun sa place mais un objectif commun : un meilleur niveau de sécurité et une efficacité accrue en cas d'incident, d'accident ou de catastrophe !

En unissant nos efforts, nous pouvons bâtir un avenir plus sûr pour tous !

Yes we can !

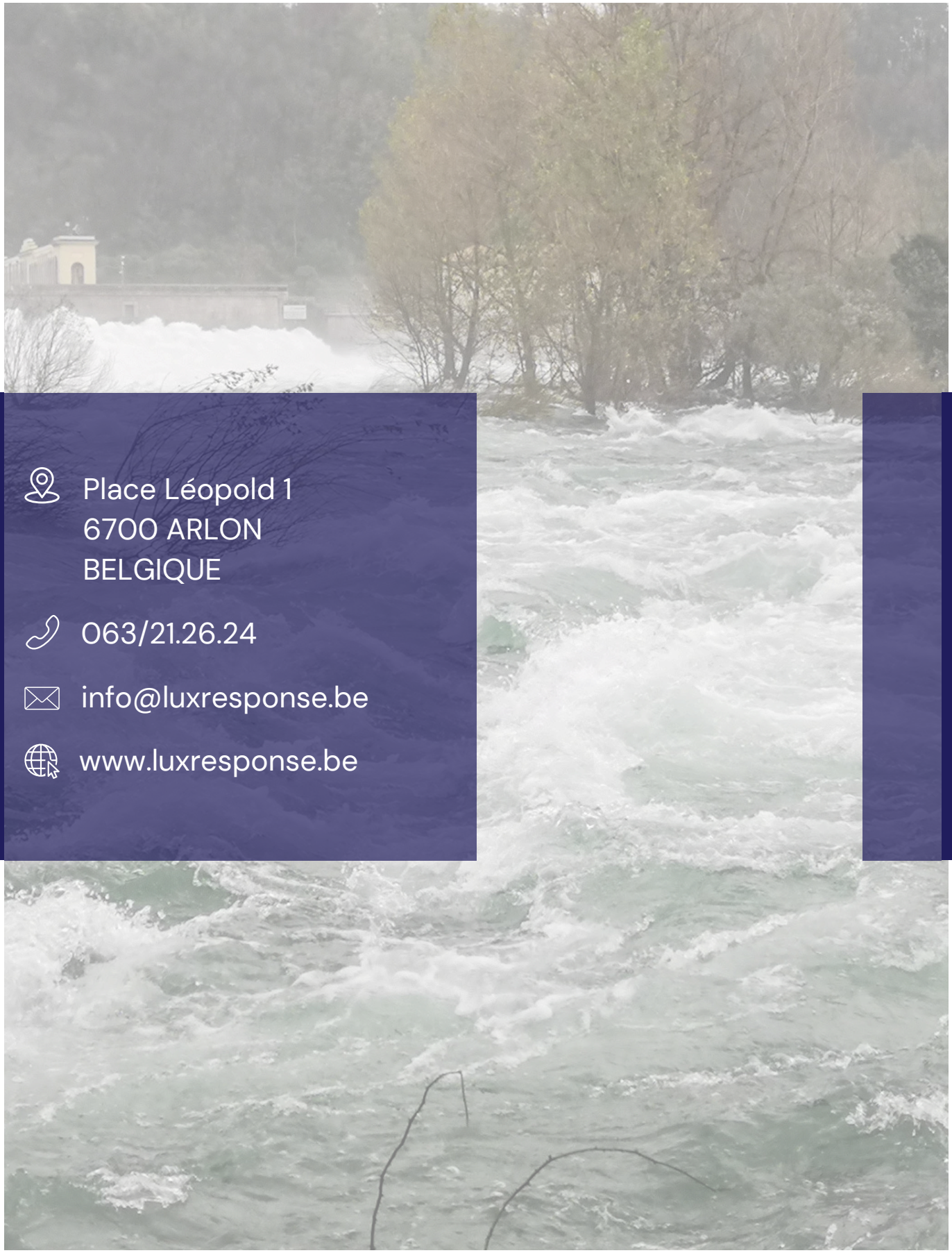
COLONEL STÉPHANE THIRY
Commandant de la Zone
de Secours Luxembourg

Crédits photographiques

p.4 : Mireille Neuberg
p.5 : Camille Robaye
p.6-7 : Province de Luxembourg
p.11 : Camille Robaye
p.15 : Idelux (agroalimentaire)
p.17 : Quentin Mertens
p.21-22 : Olivier Schmitz
p.27 : Camille Robaye
P.38-39 : Zone de Secours Luxembourg

Notes

Notes



Place Léopold 1
6700 ARLON
BELGIQUE

063/21.26.24

info@luxresponse.be

www.luxresponse.be

PROVINCE DE LUXEMBOURG

ZONE DE SECOURS LUXEMBOURG