

Professionnalisation et Coordination de la gestion de crise en Belgique

Catherine FALLON,
Directrice du Spiral, chargée de cours à l'ULg
Co-responsable de la formation PLANICOM





Identifier les risques

Prévention:
analyse de vulnérabilité

Planification & Préparation

Communiquer

Gestion de Crise

Retour à la normale

Debriefing

Apprendre de la crise

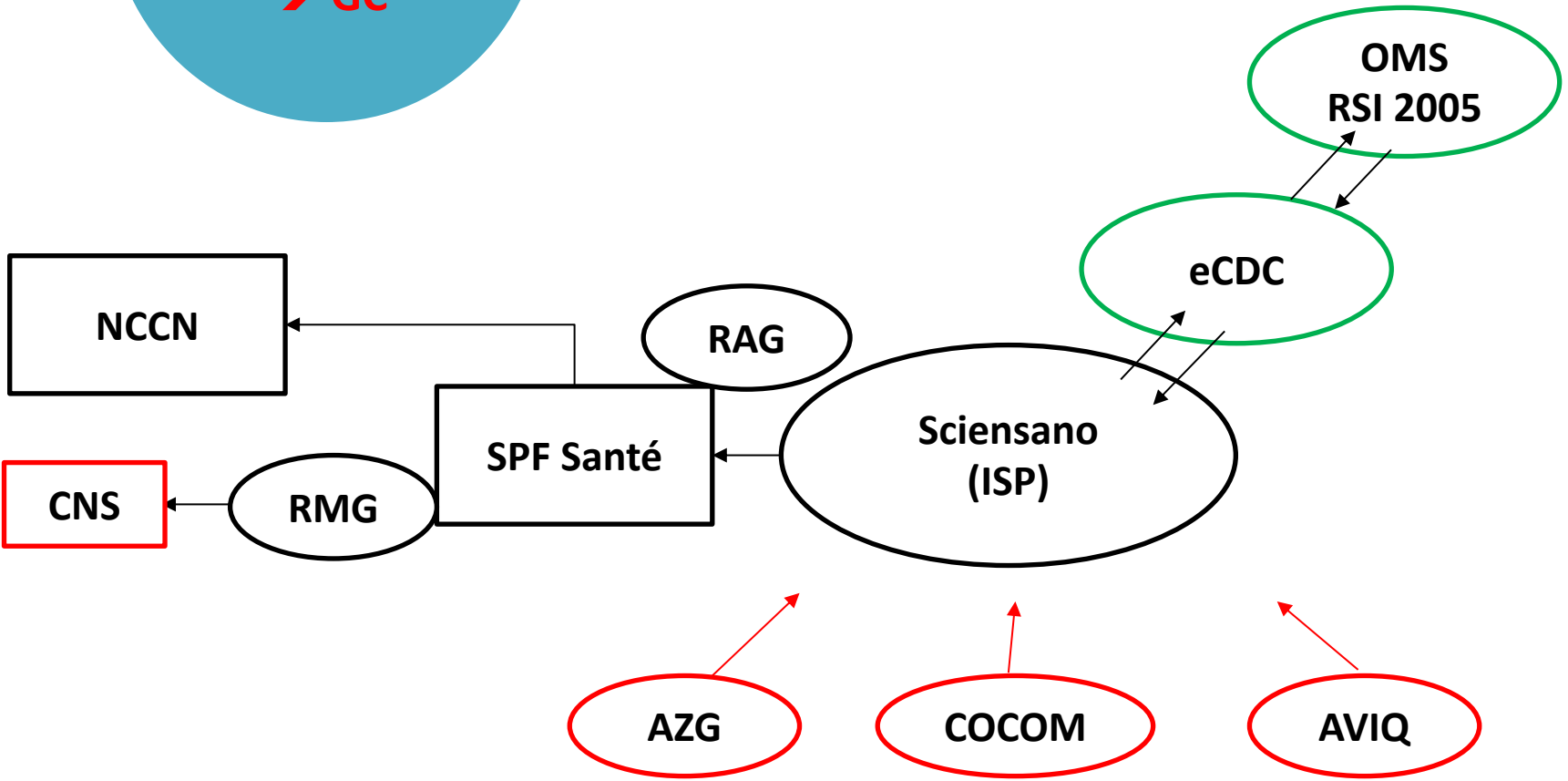
Territoire national & Longue durée

Identifier les
risques

→ PU

→ GC

*Qui est en charge de l'identification du risque
pandémique sur le territoire national ?*






Analyse de la vulnérabilité

Améliorer les facteurs internes pour augmenter la résilience du système

- *Notre système de « Surveillance » est-il sensible aux pandémies émergentes ?*
- *Santé publique : quels sont les points forts du système ? Ex: IMT*
- *Santé publique : quels sont les points faibles du système ? Ex: Réformes Etat*
- *Comment un nouveau virus peut-il « apprivoiser » le système belge?*



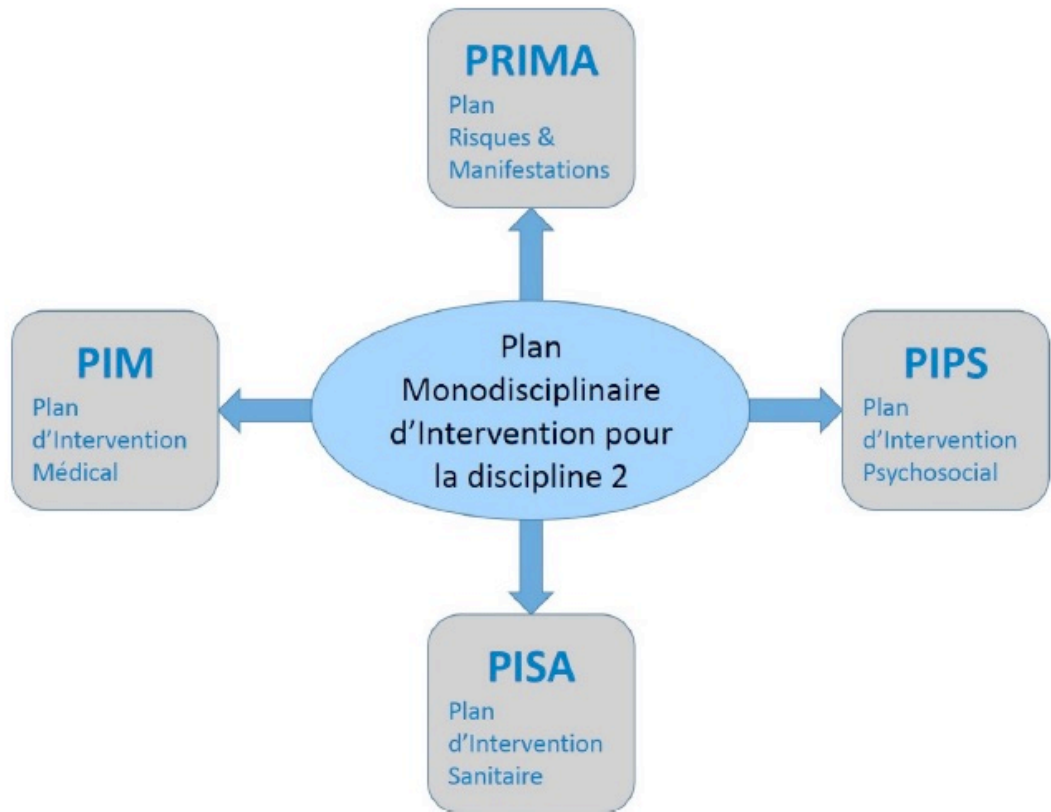
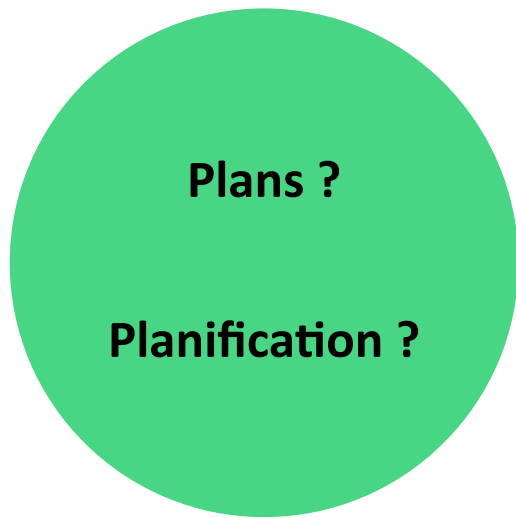
Plan d'urgence général

Coordination ou la gestion des situations
d'urgence à l'échelon national (AR 2003)

Le plan permet notamment d'assurer :

- la prise de **décision** fondée sur l'évaluation de la situation;
- la **coordination des moyens** à mettre en oeuvre;
- l'**information** de la population;
- les **contacts avec l'étranger** ainsi qu'avec les instances européennes et organisations internationales

« Par leur existence même les plans rassurent autant les autorités en charge que les citoyens concernés » → « **plans symboliques** »



- *Rôle central du Ministre fédéral compétent (Santé) → Le plan d'intervention monodisciplinaire (D2)*
- *« les questions difficiles sont mises de côté » → « plans simplistes »*
- **Qui est intégré dans le plan ?**
- **Qui assure la maintenance du plan ?** Si le risque « pandémie » n'est plus prioritaire, la **mémoire collective** n'est pas entretenue et les compétences stratégiques et opérationnelles non plus



Plans internes d'urgence

Coordination ou la gestion des situations d'urgence au niveau de l'entreprise et/ou de l'institution (AR 2019)

« Il vise à limiter les conséquences néfastes d'une situation d'urgence par la mise au point de mesures matérielles et organisationnelles d'urgence adaptées, rédigé par l'entreprise et/ou l'institution concernée »

La planification au sein des MR / MRS et autres collectivités (prisons etc)

La planification au sein des hopitaux

... ont-ils intégré le scénario « pandémie » ?

La planification doit être un processus de communication et d'apprentissage



**Territoire
national**

URGENCE = « Tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, ... et qui nécessite la **coordination des disciplines** afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes » (AR 2019)

Les conditions d'une phase fédérale sont :

- deux ou plusieurs provinces ou l'ensemble **du territoire** national sont concernés;
- les moyens à mettre en oeuvre** dépassent ceux dont disposent un gouverneur de province;
- **une menace** ou une présence de nombreuses victimes
- des atteintes ou des menaces d'atteintes aux intérêts vitaux de la nation ou aux besoins essentiels de la population;
- la nécessité de mettre en oeuvre et de **coordonner** différents départements ministériels ou organismes fédéraux
- la nécessité d'une **information générale** à l'ensemble de la population

➔ **Le Ministre de l'Intérieur déclenche la phase fédérale du plan d'urgence national pour assurer la gestion et la coordination de la crise. (AR 2003)**

➔ Dans une situation d'urgence, les moyens médicaux sont placés sous l'autorité administrative de l'inspecteur fédéral d'hygiène (AR 2006)

Gestion de Crise

*En phase fédérale, le Ministre assure la
coordination stratégique. (AR2019)*

- réunir et diriger le **comité de coordination**
- assurer une **image commune** des faits, des décisions et des actions, notamment via le **portail national de sécurité** ;
- estimer et évaluer les retombées socio-économiques des décisions stratégiques;
- veiller à la **mise en oeuvre coordonnée** des actions et des décisions stratégiques, au besoin par la prise de mesures de police administrative;
- solliciter l'assistance ou le renfort nécessaires en personnel et en matériel, et procéder aux **réquisitions** qui s'imposent ;
- assurer la transition vers la période de **rétablissement**;
- tenir un **livre de bord**.

Conseil National de Sécurité

Comité de Concertation



Gestion de
Crise
au niveau du
territoire

En phase fédérale, le Ministre assure la coordination stratégique. (AR2019)

Comment le traduire au niveau du territoire ?

*« le(s) **gouverneur(s)** concerné(s), avec le(s) **bourgmestre(s)** concerné(s), appuient la coordination stratégique du ministre, sur leur territoire, par la mise en œuvre des décisions du ministre et par la prise de décisions complémentaires qui s'imposent, en concertation avec le ministre. Dans l'attente des décisions du ministre, le(s) gouverneur(s) concerné(s), avec le(s) bourgmestre(s) concerné(s), prennent les mesures provisoires nécessaires en vue de limiter les conséquences de la situation d'urgence et en informant immédiatement le ministre »*

1^e vague : mise au pas de tous les acteurs de la ligne de commandement → uniformisation

2^e vague : approches différenciées → réponses hétérogènes

Communiquer
D5 et au-delà

« Les cellules de sécurité participent également à l'organisation de l'information préalable à la population sur la planification d'urgence. » AR

La communication vis-à-vis des citoyens : est-ce important ? pourquoi ?

« le citoyen est un acteur de la crise par son comportement »

- le citoyen contribue à modifier la « vulnérabilité » du territoire
- le citoyen contribue à informer les décideurs (via les réseaux sociaux)
- la communication contribue à maintenir la confiance dans l'autorité

La communication entre professionnels : entre disciplines, niveaux de pouvoir, entre responsables stratégiques et opérationnels

- ➔ Mettre en place une structure de communication entre décideurs, gestionnaires et intervenants de terrain qui travailleraient ensemble lors d'exercices ou débriefing (ex:
- ➔ Opérationnaliser la coordination entre les entités fédérées et le niveau fédéral et la communication avec les réseaux d'intervenants (« *stakeholders* ») au plus fort de la crise.



Communiquer
sur la gestion
de la
pandémie

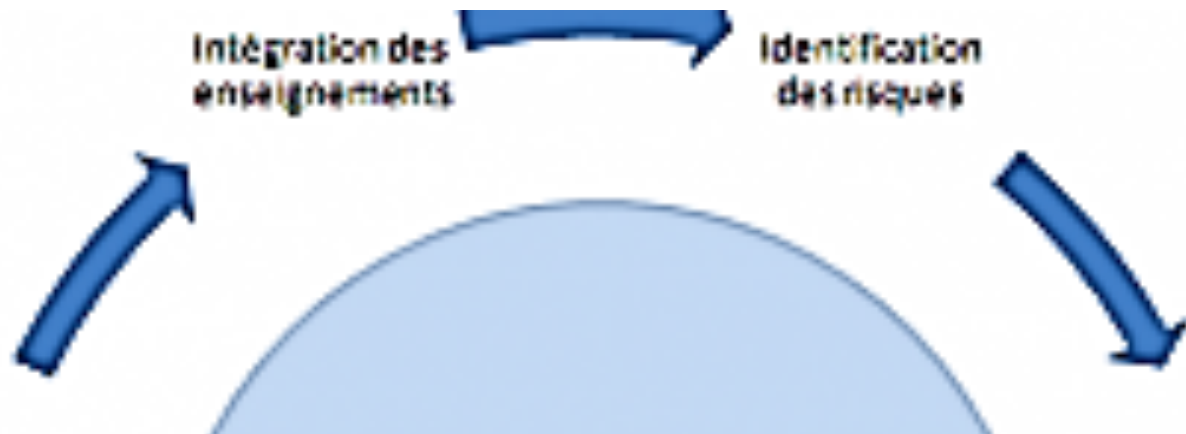
***Communiquer en espace d'incertitude :
« Agir sans savoir »***

Ministre M. De Block (1/3/2020) : « *On a beau répéter que l'on a les choses en main, il y aura toujours des gens pour paniquer* ». Il faut tester, isoler et soigner les malades, a-t-elle répété. Son mot d'ordre était simple : « *Pas de panique !* »
Le discours qui se voulait rassurant, a alimenté une certaine défiance quant à la transparence de la communication des autorités sur l'épidémie.

Le fait que les mandataires politiques avouent leur ignorance est une attitude mieux perçue par le public que celle consistant à minimiser pour rassurer.

La communication de crise est le fruit d'une dynamique sociale → comment les acteurs font-ils sens de la crise ?

C'est un acte de nature politique qui peut avoir des conséquences en cascade.



Et ça marche ?



— Z-score - - - Baseline ■ Normal range - - - Substantial increase ■ Corrected for delay in registration

Belgium



Finland



www.euromomo.eu

Les Plans PANDEMIE – quand ils existent - sont-ils de bons outils?

- Où est le plan ? Quel plan ?

- Le plan est adapté à quel type de virus : SARS ? MERS? SARS-CoV-2?

Les plans devraient être plus flexibles pour mieux faire face aux « inconnues connues » (« ***known unknowns*** ») et s'adapter aux dimensions imprévisibles propres à toute crise. Dans le cas du Covid, il s'agissait de la variété des symptômes cliniques ainsi que le potentiel de contagion des patients asymptomatiques → Face à ces incertitudes, les scientifiques n'ont pas pu rapidement préciser aux autorités les conditions d'intervention les plus efficaces.

- Le pays a-t-il les capacités de gérer son plan ?

L'OMS publie les rapports d'auto-évaluation des états membres : la Belgique ne mobilise pas les moyens financiers suffisants pour gérer ses plans dans le cadre du RSI (2005)

***L'épidémie est une question sociale et technique
qui ne peut être traitée au niveau international***

- Les États membres doivent ajuster les mesures à leur contexte national

L'OMS mobilise des études précisant des données virologiques, épidémiologiques et cliniques mais chaque État est encouragé à utiliser ses propres évaluations nationales des risques pour éclairer les décisions de gestion au profit de la situation et des besoins particuliers du pays .

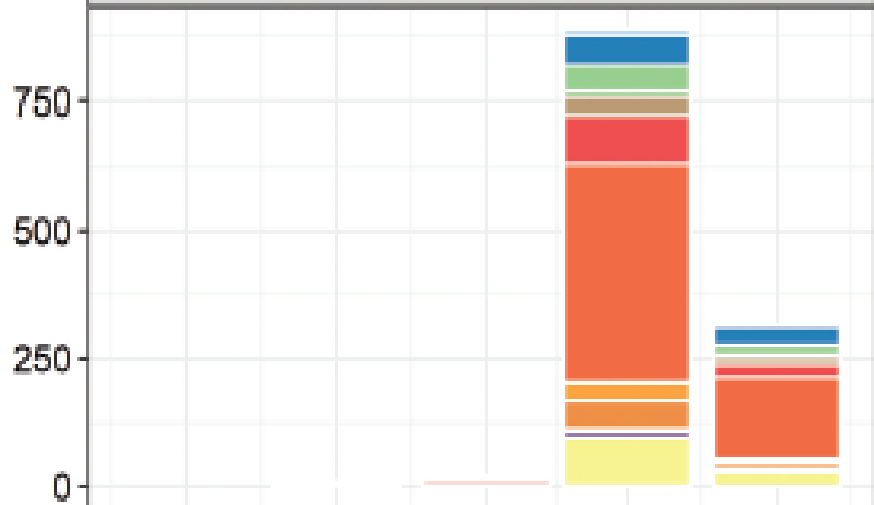
- La sévérité d'une pandémie dépend des dimensions locales, sanitaires et sociales.

Et pas seulement des caractéristiques du virus: qualité du système de surveillance déployé sur le territoire; préparation du système de santé face au risque de gestion d'un pic pandémique; conditions de vie et densité des contacts physiques entre habitants.

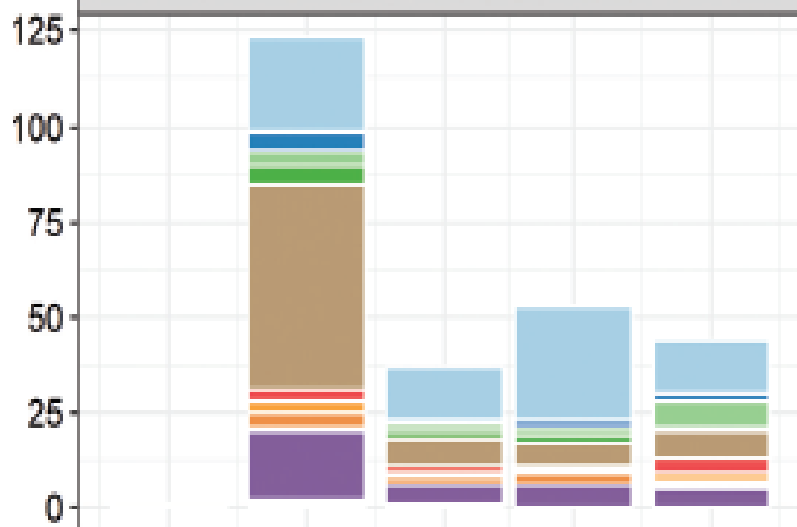
- La gestion de la pandémie est une expérimentation sociale ...

Chaque pays déploie ses propres mesures de façon plus ou moins rapide / forte / stricte,

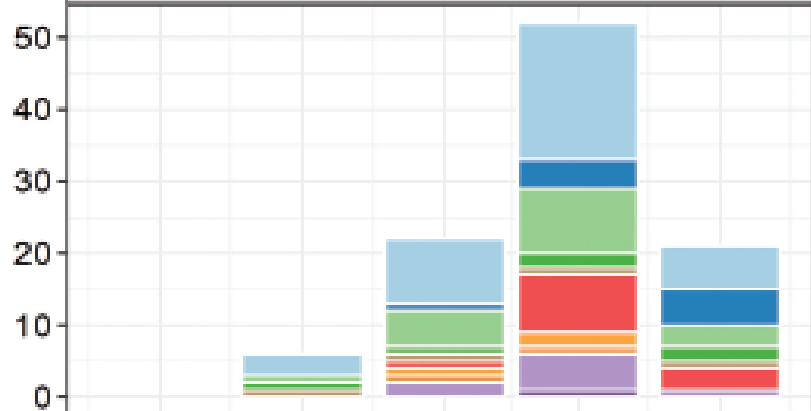
United States of America



China



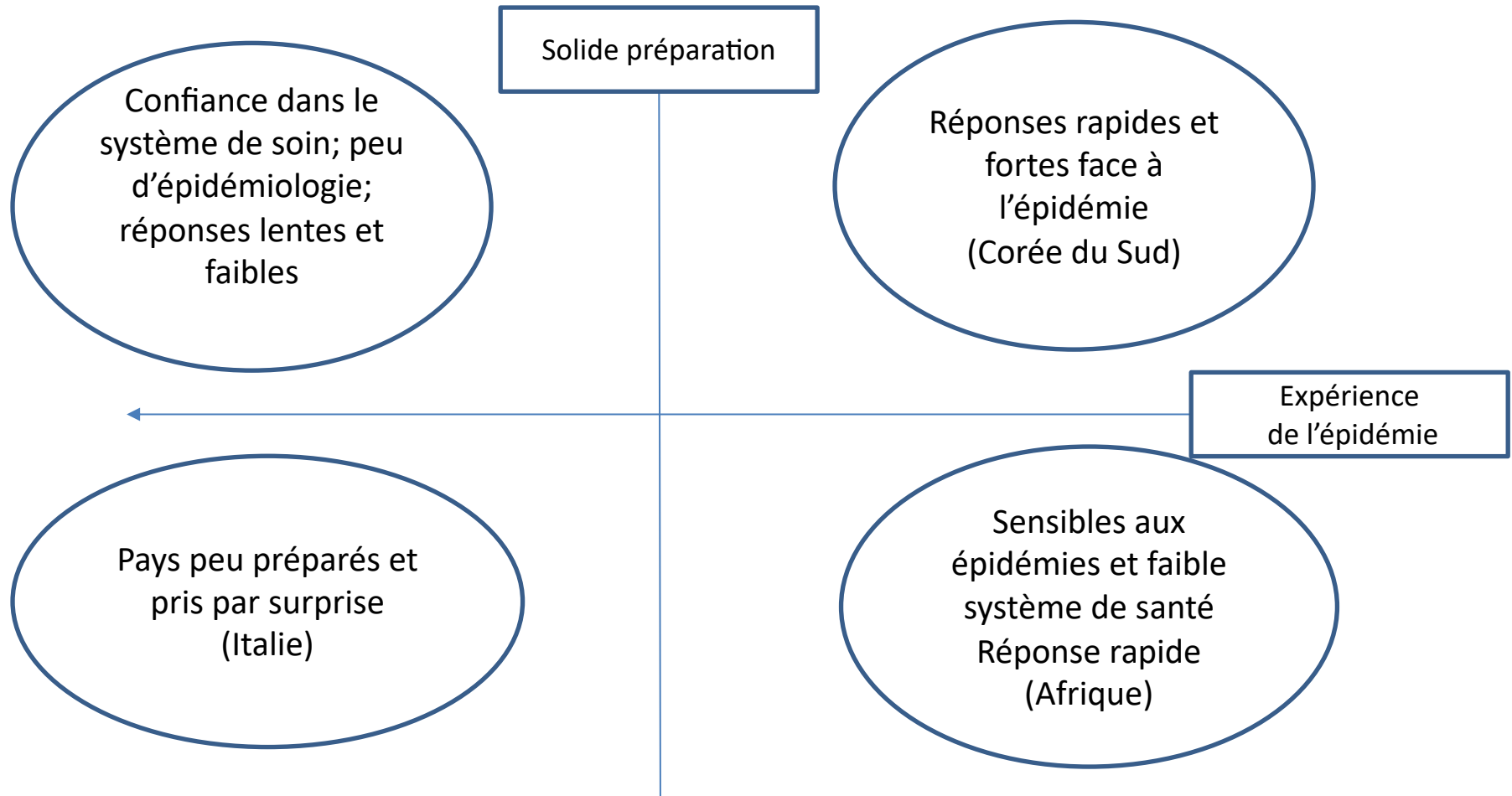
Italy



Capano et al., 2020
Dec 2019-Avril 2020

- **La gestion de la pandémie est une expérimentation sociale ...**

Chaque pays déploie ses propres mesures de façon plus ou moins rapide / forte / stricte, en fonction de ses capacités en matière de préparation et de planification mais aussi en fonction d'une mémoire collective de l'épidémie



Face à une telle crise l'administration elle-même doit sortir de ses rails en matière de PU aussi ...

- **Plutôt que 'Reinsure and Command-and-Control'**
➔ **'Inform and Combine'** (Lagadec, 2003)
- **Comment assurer des processus de coordination souples pour une gestion "agile"**
 - Entre gouvernements, entreprises, ONG's
 - Avec des élites politiques et administratives qui soutiennent l'innovation collaborative
 - Pour s'adapter rapidement aux évènements et aux surprises

Poser un nouveau pacte social pour vivre « avec » le coronavirus (Paul et al.)

- **Mettre un terme à la “guerre au virus”**
- **Eviter la polarization sur le seul système de soin**
- **Oser une approche ciblée** : donner la priorité au maintien de la santé et à la protection rigoureuse des populations vulnérables (approche de santé publique)
- **Renforcer le terrain sanitaire**
- **Elargir le débat public à la multiplicité des points de vue**

