

**Mémoire en science politique[BR]- Travail écrit : "De la théorie à la pratique :  
Mise en oeuvre institutionnelle et personnelle de la fonction de coordinateur  
planification d'urgence communal en Province de Liège."[BR]- Séminaire  
d'accompagnement à l'écriture**

**Auteur :** Tambour, Yanis

**Promoteur(s) :** Brunet, Sébastien

**Faculté :** Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

**Diplôme :** Master en sciences politiques, orientation générale, à finalité spécialisée en administration publique

**Année académique :** 2022-2023

**URI/URL :** <http://hdl.handle.net/2268.2/18446>

---

*Avertissement à l'attention des usagers :*

*Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.*

*Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.*

---



LIÈGE université

**Droit, Science Politique  
& Criminologie**

Université de Liège

Faculté de Droit, Science politique et Criminologie

Département de Science politique

De la théorie à la pratique :

Mise en œuvre institutionnelle et personnelle  
de la fonction de coordinateur planification  
d'urgence communal en Province de Liège

Yanis Tambour

Année académique : 2022-2023

Promoteur : M. Sébastien Brunet

Lectrice/ lecteur : Mme. Aline Thiry et M. Patrice Vanbrabant

----

Travail de fin d'études présenté en vue de l'obtention du grade de Master  
en Sciences politiques, à finalité spécialisée en Administration publique

# Table des matières

<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>2. CADRE METHODOLOGIQUE .....</b>	<b>3</b>
2.1. LA DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE .....	3
2.1.1. La phase exploratoire .....	3
2.1.2. La phase de terrain .....	5
2.1.3. La phase d'analyse .....	6
2.2. RÉFLEXIVITÉ DE LA DÉMARCHE.....	7
<b>3. CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE .....</b>	<b>8</b>
3.1. PREMIER FOCUS : L'ORDRE PUBLIC ET LA POLICE ADMINISTRATIVE.....	8
3.2. DEUXIÈME FOCUS : LA LOI DU 17 MAI 2007.....	9
3.3. TROISIÈME FOCUS : L'ARRÊTÉ ROYAL DU 16 FÉVRIER 2006.....	10
3.3.1. Objectifs généraux de l'AR .....	10
3.3.2. Une construction <i>top-down</i> de l'AR ?.....	10
3.4. QUATRIÈME FOCUS : L'ARRÊTÉ ROYAL DU 22 MAI 2019 .....	11
3.4.1. Organisation de la planification d'urgence et de la gestion de crise .....	11
3.4.1.1. <i>Le volet planification d'urgence</i> .....	11
3.4.1.2. <i>Le volet gestion de crise</i> .....	12
3.4.2. Le coordinateur planification d'urgence .....	13
3.4.3. Une construction <i>bottom-up</i> de l'AR ? .....	15
3.5. CINQUIÈME FOCUS : PLUSIEURS NOUVEAUX TRAVAUX.....	16
<b>4. CADRE THEORIQUE.....</b>	<b>18</b>
4.1. LE RISQUE : UN CONCEPT CLÉ.....	18
4.1.1. Les risques réflexifs .....	18
4.1.2. Le cycle du risque .....	19
4.1.2.1. <i>Étape 1 : l'identification et l'analyse des risques</i> .....	19
4.1.2.2. <i>Étape 2 : la prévention</i> .....	20
4.1.2.3. <i>Étape 3 : la préparation</i> .....	20
4.1.2.4. <i>Étape 4 : la gestion de crise</i> .....	21
4.1.2.5. <i>Étape 5 : le rétablissement</i> .....	21
4.1.2.6. <i>Étape 6 : l'évaluation</i> .....	22
4.2. LA MISE EN ŒUVRE : UNE GRILLE DE LECTURE .....	23
4.2.1. L'approche séquentielle .....	23
4.2.2. La matrice conflit/ ambiguïté .....	24
4.2.3. Le pouvoir discrétionnaire.....	25
<b>5. CAS D'ETUDE .....</b>	<b>28</b>
5.1. LA MEO « INSTITUTIONNELLE » DE LA FONCTION DE COORDINATEUR PLANU ...	29
5.1.1. Des différences significatives entre communes .....	29
5.1.1.1. <i>Le recrutement du planu</i> .....	29
5.1.1.2. <i>Le profil du planu</i> .....	31
5.1.2. Les principaux conflits évoqués .....	35
5.1.2.1. <i>La dimension cognitive des conflits</i> .....	36

5.1.2.2.	<i>La dimension pratique des conflits</i> .....	38
5.1.3.	Les solutions envisagées .....	41
5.1.3.1.	<i>Une fusion des communes ?</i> .....	41
5.1.3.2.	<i>Une mutualisation des ressources ?</i> .....	43
5.2.	<b>LA MEO « PERSONNELLE » DE LA FONCTION DE COORDINATEUR PLANU</b> .....	46
5.2.1.	Les missions du planu .....	46
5.2.1.1.	<i>Quelques exemples concrets</i> .....	46
5.2.1.2.	<i>De la théorie à la pratique</i> .....	47
5.2.1.3.	<i>Focus sur la mutualisation</i> .....	48
5.2.2.	Les contacts du planu .....	49
5.2.2.1.	<i>Le planu est un « coordinateur »</i> .....	49
5.2.2.2.	<i>Focus sur les acteurs communaux</i> .....	50
5.2.3.	Le ressenti général de la fonction .....	51
5.2.3.1.	<i>Les difficultés éprouvées</i> .....	51
5.2.3.2.	<i>Une responsabilité qui questionne</i> .....	53
<b>6.</b>	<b>CONCLUSION</b> .....	<b>55</b>
<b>7.</b>	<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>58</b>
7.1.	ARTICLES DE REVUE .....	58
7.2.	OUVRAGES .....	59
7.3.	CONTRIBUTIONS À UN OUVRAGE COLLECTIF .....	60
7.4.	LITTÉRATURE GRISE .....	61
7.5.	TRAVAUX ACADÉMIQUES .....	63
7.6.	TEXTES JURIDIQUES.....	63
7.7.	JURISPRUDENCES.....	64
7.8.	SITES WEB.....	65
<b>8.</b>	<b>ANNEXES</b> .....	<b>66</b>
8.1.	ANNEXE N°1 : LEXIQUE .....	66
8.2.	ANNEXE N°2 : POSTURE ÉPISTÉMOLOGIQUE/ ONTOLOGIQUE.....	68
8.3.	ANNEXE N°3 : GUIDE D'ENTRETIEN .....	69
8.4.	ANNEXE N°4 : PRÉCISIONS SUR LA NOTION D'ORDRE PUBLIC.....	72
8.5.	ANNEXE N°5 : PRÉCISIONS SUR LA NOTION DE POLICE ADMINISTRATIVE.....	73
8.6.	ANNEXE N°6 : LIMITES DE L'APPROCHE SÉQUENTIELLE.....	74
8.7.	ANNEXE N°7 : APPROCHES PARADIGMATIQUES DU RISQUE.....	75
8.8.	ANNEXE N°8 : CARACTÉRISTIQUES DES RISQUES RÉFLEXIFS.....	77
8.9.	ANNEXE N°9 : SOUTIENS POUR LE PLANU COMMUNAL.....	78
8.10.	ANNEXE N°10 : LISTE DES ZDS EN PROVINCE DE LIÈGE.....	80
8.11.	ANNEXE N°11 : LISTE DES ZP EN PROVINCE DE LIÈGE.....	81
8.12.	ANNEXE N°12 : AVANTAGES/ INCONVÉNIENTS POTENTIELS D'UNE MUTUALISATION DE LA FONCTION DE COORDINATEUR PLANU.....	83
8.13.	ANNEXE N°13 [CONFIDENTIELLE] : RETRANSCRIPTIONS DES ENTRETIENS.....	85

## **Remerciements**

*À travers ces quelques lignes, je souhaiterais remercier les personnes qui ont contribué de près ou de loin à la bonne tenue de ce mémoire. Même s'il s'agit d'un travail individuel, le contexte qui l'entoure le rend en effet collectif.*

*Tout d'abord, je tiens à remercier mon promoteur, Monsieur Sébastien Brunet, et mes lecteurs, Madame Aline Thiry et Monsieur Patrice Vanbrabant, d'avoir accepté de faire partie de mon jury. Votre expertise sur la problématique étudiée et votre disponibilité pour répondre à mes questions m'ont tout particulièrement aidé.*

*Ensuite, mes remerciements vont également aux personnes qui ont accepté de m'accorder un petit peu de leur temps, et beaucoup de leur expérience professionnelle pour la réalisation d'un entretien. J'espère que vous pourrez retrouver dans ce travail le fruit de votre investissement.*

*Je tiens également à remercier chaleureusement les personnes qui ont accepté de relire cette recherche, et ce malgré la période de vacances. Maman, papa, Loïc, Merlin, Tom, vos commentaires et votre regard extérieur m'ont été d'une grande utilité.*

*Enfin, je tiens à remercier les membres de ma famille pour leur soutien précieux durant la réalisation de ce travail de fin d'études, et plus généralement durant mon parcours académique et les obstacles rencontrés. Maman, papa, Eléa, Mahé, Lore, ces quelques lignes vous sont particulièrement dédiées.*

# 1. Introduction

La Belgique a connu de nombreuses crises au cours de son histoire récente : l'accident ferroviaire de Buizingen en février 2010, les attentats terroristes de mars 2016 à Bruxelles, ou encore les inondations dévastatrices de juillet 2021 en sont quelques exemples marquants. De tels événements dramatiques sur les plans humain, économique, culturel et sociétal viennent questionner la manière dont les autorités publiques peuvent s'investir dans la sécurité de notre pays pour tenter de (ré)agir face à ces différents risques.

C'est dans ce contexte que l'arrêté royal du 22 mai 2019 encadre la planification d'urgence et la gestion de crise dans notre pays. En établissant à plusieurs niveaux de pouvoir une série de processus et de rôles spécifiques avant/ pendant/ et après une situation d'urgence, cette réglementation fédérale a pour objectif une gestion efficace et coordonnée des futures crises.

Dans le cadre de notre recherche, nous nous concentrerons essentiellement sur le niveau communal, et plus singulièrement sur la mise en œuvre de la fonction de « coordinateur planification d'urgence » (également appelé « coordinateur planu » ou simplement « planu »). Prescrite par l'arrêté royal susmentionné, cette fonction doit être assurée pour chaque commune, par une ou plusieurs personnes, en disposant de moyens adéquats, afin d'assister le bourgmestre dans la planification d'urgence et dans la gestion d'une situation de crise. Cependant, il ressort en pratique qu'une telle obligation est particulièrement variable d'une commune à l'autre. Par exemple, certaines entités ont engagé un coordinateur planu à temps plein, d'autres ont simplement nommé administrativement un membre du personnel déjà en fonction, d'autres encore ont décidé de mutualiser la fonction pour plusieurs collectivités locales à la fois. L'arrêté royal ne prescrivant pas concrètement la forme que doit prendre cette obligation, de grandes divergences existent entre communes à ce sujet, ce qui n'est pas sans conséquence pour le développement de la planification d'urgence au niveau local.

Ainsi, pour tenter de répondre à notre question de recherche : « *Comment la fonction de coordinateur planification d'urgence communal a-t-elle été mise en œuvre en Province de Liège ?* », nous procéderons en plusieurs temps : *Primo*, nous détaillerons la démarche méthodologique employée pour cette recherche, mais également ses différentes limites (section 2). *Secundo*, nous analyserons le cadre institutionnel et juridique de la planification d'urgence et de la gestion de crise au niveau local, et plus particulièrement les dispositions touchant à la fonction de coordinateur planu ainsi que leurs évolutions (section 3). *Tertio*, nous détaillerons

dans notre cadre théorique certaines bases pour la bonne compréhension du cas d'étude, en nous concentrant notamment sur la notion de « risque », mais aussi sur certains développements entourant la « mise en œuvre » d'une politique publique (section 4). *Quarto*, nous tenterons de répondre concrètement à notre question de recherche à travers une réflexion en deux temps. D'une part, nous nous concentrerons sur la mise en œuvre « institutionnelle » de la fonction, que nous définissons comme étant la manière dont les autorités publiques organisent la fonction dans leur commune en vue de respecter les prescrits de l'arrêté royal (section 5.1). D'autre part, nous nous pencherons sur la mise en œuvre « personnelle » de la fonction, faisant ici référence à la manière dont les coordinateurs planu exercent leurs missions légales et aux relations qu'ils entretiennent dans ce cadre (section 5.2). *Quinto*, nous concluons cette recherche en revenant sur ses différents apprentissages, et en faisant des ponts entre les mises en œuvre « institutionnelle » et « personnelle » de la fonction de coordinateur planu (section 6).

## 2. Cadre méthodologique

Afin de permettre au lecteur de comprendre le processus global de réflexion qui a guidé la réalisation de ce TFE, cette section vise à expliciter nos différents choix méthodologiques. En effet, comme l'explique Pierre Bourdieu : « les choix techniques les plus empiriques sont inséparables des choix de construction d'objet les plus théoriques »<sup>1</sup>. Ayant adopté une posture globalement constructiviste pour cette recherche<sup>2</sup>, nous nous intéresserons dans un premier temps aux démarches méthodologiques employées (les « stratégies de collecte et d'analyse des données rassemblées pour comprendre le phénomène soumis à l'analyse »)<sup>3</sup>, avant de poser dans un second temps un regard critique sur ces dernières.

### 2.1. La démarche méthodologique

#### 2.1.1. La phase exploratoire

Lors d'une phase dite « exploratoire », l'objectif est de se familiariser avec la problématique : cela permet « de contextualiser le sujet, de le définir et de préciser ses contours, d'éventuellement identifier une série d'enjeux importants, etc. »<sup>4</sup>. Plusieurs étapes se sont alors succédées et mutuellement enrichies :

Tout d'abord, avec un travail sur « les avantages d'un engagement sous statut ou contrat – du point de vue de l'employeur public – d'un coordinateur planu communal » pour le cours de « Droit de la fonction publique », et par la production d'un guide de bonnes pratiques pour la réalisation d'exercices de planification d'urgence réalisé durant un stage au Centre de crise National (NCCN), différents acteurs ont été interviewés concernant la fonction de planu. Ce type d'entretiens, qualifiés d'exploratoires, nous permettent d'en apprendre plus sur la réalité vécue par les acteurs de terrain<sup>5</sup>, puisque nous rencontrons notamment des « témoins privilégiés » (c'est-à-dire des personnes qui « par leur position, leur action ou leurs responsabilités, ont une bonne connaissance du problème »)<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> BOURDIEU P. et WACQUANT L. (1992), *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil, p. 197.

<sup>2</sup> Cf. **Annexe n°2** pour plus de détails sur notre posture épistémologique/ ontologique.

<sup>3</sup> COMAN R. et al. (2022), *Méthodes de la science politique : de la question de départ à l'analyse des données*, Louvain-La-Neuve, De Boeck supérieur, p. 12.

<sup>4</sup> GRANDJEAN G. (2014), *Guide de la rédaction du mémoire*, s.l., Université de Liège, Département de Science politique, p. 53.

<sup>5</sup> VAN CAMPENHOUDT L., MARQUET J. et QUIVY R. (2017), *Manuel de recherche en sciences sociales*, Malakof, Dunod, p. 62.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 84.



Ensuite, la participation au Certificat interuniversitaire en gestion de crise et planification d'urgence (PlaniCom) nous a permis de nous spécialiser dans ce domaine multidisciplinaire et porteur d'avenir. Le travail réalisé à l'issue de la formation traitait des « formes de recrutements possibles pour le coordinateur planification d'urgence communal » et fut pour nous l'occasion de mettre sur papier nos *proto-ideas*<sup>7</sup>, c'est-à-dire nos premières observations, réflexions critiques et intuitions sur la fonction de coordinateur planu et sa mise en œuvre au niveau communal. Nous avons ainsi pu utiliser ce travail pour développer une première fois certaines réflexions et pistes d'analyse qui se retrouvent dans ce TFE.

Enfin, la revue littérature réalisée a permis de comprendre en quoi l'obligation d'un coordinateur planu pour chaque commune est un cas d'étude intéressant en science politique. Nous avons ainsi pu privilégier un angle d'approche précis pour inscrire nos différentes réflexions sur la fonction de planu dans un schéma de pensée existant<sup>8</sup>. Nous souhaitons néanmoins souligner que nous ne nous sommes pas cantonnés à une revue littérature purement exploratoire : nous l'avons alimentée au fur et à mesure de la recherche, afin d'articuler nos nouvelles informations empiriques avec la littérature scientifique.

En ce qui concerne l'articulation entre la théorie et le terrain, nous pouvons ainsi préciser qu'une démarche de type abductive a été adoptée : nous avons « observé une réalité singulière » (via des entretiens exploratoires, notamment), nous avons « rattaché celle-ci à une explication générale tirée de la théorie » (lors de la revue littérature), nous avons formulé certaines hypothèses (lors du travail rendu pour la formation Planicom), puis nous avons vérifié si le lien entre le cas et la théorie fonctionnait (lors d'une phase de terrain)<sup>9</sup>. En ce sens, les allers-retours constants entre la théorie et l'empirie ont été très bénéfiques, permettant « d'allier la rigueur de la démarche déductive » (partir de la théorie pour définir des attentes quant à la réalité empirique) avec « la créativité du raisonnement inductif » (partir de l'observation d'une réalité empirique pour en tirer des enseignements qui seront confrontés à la théorie)<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> FLECK L. (1935), *Genesis and Development of a Scientific Fact*, Chicago and London, The University of Chicago Press, pp. 23-27.

<sup>8</sup> GRANDJEAN G. (2014), *op. cit.*, pp. 33-35.

<sup>9</sup> COMAN R. *et al.* (2022), *op. cit.*, p. 28.

<sup>10</sup> *Ibid.*

### 2.1.2. La phase de terrain

Au terme de cette phase d'exploration, une question de recherche émerge alors : « *Comment la fonction de coordinateur planification d'urgence communal a-t-elle été mise en œuvre en Province de Liège ?* ».

Pour y répondre, outre la revue littérature qui s'est poursuivie, divers entretiens semi-directifs ont été réalisés. Ce type d'entretiens permet de « reconstituer des processus d'action publique dans leur historicité », mais également de « comprendre les pratiques constitutives de l'action publique et les représentations qui les orientent »<sup>11</sup>. Pour répondre à ce double objectif, le guide d'entretien réalisé<sup>12</sup> se voulait relativement ouvert : le questionnaire était préparé par thématique et les questions étaient posées sans ordre fixe, afin que la personne interrogée puisse s'exprimer librement. En cohérence avec notre approche abductive, il était important de pouvoir se détacher de notre protocole d'entretien afin de laisser la place aux ouvertures proposées par l'interviewé<sup>13</sup>. En pratique, même si un seul guide d'entretien a été réalisé, celui-ci était ajusté par rapport à la personne interviewée et sa fonction. Il convient également de préciser qu'en plus des questions larges et ouvertes, certaines sous-questions plus précises ont été posées, si l'occasion se présentait, afin de réagir aux propos de notre interlocuteur et de pallier le manque de littérature sur la fonction de coordinateur planification d'urgence.

Nous avons réalisé douze entretiens au total<sup>14</sup>. Les personnes rencontrées venant d'horizons différents, mais ayant été sélectionnées pour leur affinité et/ ou leur expertise dans le domaine étudié, nous avons pu avoir une bonne connaissance de la problématique étudiée. Concrètement, pour la province de Liège, nous avons rencontré les acteurs suivants :

- Un responsable des services fédéraux du gouverneur (SFG) (*Entretien n°1*) ;
- Un coordinateur planu communal (à temps plein) (*Entretien n°5*)
- Deux coordinateurs planu (travaillant pour une cellule mutualisée) (*Entretien n°2*) ;
- Un coordinateur planu (également chef de cabinet d'un bourgmestre) (*Entretien n°8*) ;
- Un directeur général (ayant exercé la fonction de coordinateur planu) (*Entretien n°6*) ;
- Un responsable communication dans une commune (exerçant également certaines missions du coordinateur planu, mais ne l'étant pas « en titre ») (*Entretien n°10*) ;

---

<sup>11</sup> PINSON G. et SALA PALA V. (2007), « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, p. 556.

<sup>12</sup> Cf. **Annexe n°3**.

<sup>13</sup> GRANDJEAN G. (2014), *op. cit.*, p. 72.

<sup>14</sup> Cf. **Annexe n°13** [confidentielle] pour l'entièreté des retranscriptions.

- Un commandant des pompiers d’une zone de secours (*Entretien n°9*) ;
- Un chef de corps d’une zone de police locale (*Entretien n°3*) ;
- Un bourgmestre (*Entretien n°11*).

Hors province de Liège, et justifié pour leur vue d’ensemble sur les problématiques touchant aux coordinateurs planification d’urgence, nous avons également eu l’occasion de rencontrer :

- Deux agents du service planification d’urgence au NCCN (*Entretien n° 12*) ;
- Un administrateur de l’ASBL PlanU.be (également coordinateur planu) (*Entretien n°7*);
- Un dirigeant de l’Union des Villes et des Communes Wallonnes (UVCW) (également bourgmestre) (*Entretien n°4*).

Même si ce TFE n’est pas une étude comparative à proprement parler<sup>15</sup>, une distinction s’est progressivement dessinée lors de l’avancée de notre recherche (et plus précisément dès la phase exploratoire) entre les coordinateurs planu de « petites communes rurales » d’une part, et les coordinateurs planu de « plus grandes communes » d’autre part. Dès lors, afin de diversifier un maximum les caractéristiques des communes touchées (et donc également celles de leur(s) planu(s)), plusieurs critères ont été utiles pour justifier le choix des entretiens, tels que le degré de ruralité des communes<sup>16</sup> ou encore le nombre total d’habitants de celles-ci<sup>17</sup>.

### 2.1.3. La phase d’analyse

Après cette phase de terrain, il convient désormais de rentrer dans la phase d’analyse, afin de mettre en relation nos hypothèses avec les informations récoltées d’une part, mais aussi – et au regard de notre logique d’inférence abductive – de mettre en évidence les faits inattendus qui ont émergé du terrain lors de la recherche d’autre part<sup>18</sup>.

Pour cette phase, nous avons retranscrit l’entièreté des douze entretiens réalisés pour pouvoir procéder à une analyse thématique (une méthode d’analyse qualitative visant à identifier, analyser et mettre en évidence un ensemble de thèmes au sein des données empiriquement

---

<sup>15</sup> Voy. not. VIGOUR C. (2005), *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La découverte, 336 p.

<sup>16</sup> SPW – Portail de l’agriculture wallonne, « Mise à jour de l’indicateur ruralité 2021 », disponible à l’adresse suivante : [https://agriculture.wallonie.be/home/ruralite/programme-communal-de-developpement-rural/actualites4.html?fbclid=IwAR23RudnuhL5Qa2YVL3IGnEEwv6MyPmFsXChX\\_wSMNSTwkJF7zxQj0l\\_rRo](https://agriculture.wallonie.be/home/ruralite/programme-communal-de-developpement-rural/actualites4.html?fbclid=IwAR23RudnuhL5Qa2YVL3IGnEEwv6MyPmFsXChX_wSMNSTwkJF7zxQj0l_rRo) (consultée le 17/04/2023).

<sup>17</sup> SPF intérieur – Statistiques de population, « Chiffres de la population par province et par commune, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2023 », disponible à l’adresse suivante : <https://www.ibz.rrn.fgov.be/fr/population/statistiques-de-population/> (consultée le 17/04/2023).

<sup>18</sup> VAN CAMPENHOUDT L., MARQUET J. et QUIVY R. (2017), *op. cit.*, p. 266.

récoltées)<sup>19</sup>. Il convient également de noter que nous avons demandé à chaque acteur interrogé l'autorisation d'enregistrer la discussion avant l'entretien, afin de pouvoir traiter les différentes informations. En vue de respecter les conditions du Règlement Général de Protection des Données (RGPD) et afin de garantir une plus grande liberté dans la prise de parole, nous leur avons également précisé que les propos tenus seraient anonymes.

## 2.2. Réflexivité de la démarche

Avant de conclure cette section méthodologique, il convient de mettre en avant les biais et limites de notre recherche. Dès lors, soumettons-nous quelques instants à l'exercice de la réflexivité, définie par Serge Bibauw comme « la capacité métacognitive de retour de l'apprenant sur sa façon d'apprendre »<sup>20</sup>.

*Primo*, les résultats de notre TFE ne sont pas généralisables à d'autres provinces. Si certains rapprochements peuvent éventuellement être faits (grâce à certains entretiens), démontrer ces liens requerrait une étude à part entière. Dans le même ordre d'idées, nous ne pouvons pas affirmer que nous sommes représentatifs dans cette recherche. Nous avons tenté de diversifier les acteurs et communes rencontrés (*cf. supra*) afin d'avoir une certaine vue d'ensemble de la fonction de planu en province de Liège, mais sans prétention de représentativité.

*Secundo*, même si nous avons remarqué par notre recherche de terrain et nos méthodes qualitatives que certaines tendances pouvaient potentiellement émerger entre les caractéristiques des communes et celles des planus, une étude de type quantitative s'avérerait nécessaire pour le démontrer scientifiquement. Il convient en effet d'éviter la « confusion simplificatrice » : il ne suffit pas d'avoir illustré un propos pour avoir démontré une thèse<sup>21</sup>.

*Tertio*, même si le cas d'étude choisi pour ce TFE concerne la mise en œuvre de la fonction de coordinateur planu au sein des communes de la Province de Liège, il convient de noter que deux des acteurs interrogés (pour l'ASBL PlanU.be et pour l'UVCW) exercent également une fonction dans une autre province (respectivement planu et bourgmestre). Ces autres expériences professionnelles ont alors probablement influencé les propos tenus.

---

<sup>19</sup> BRAUN V. et CLARKE V. (2006), « Using thematic analysis in psychology », *Qualitative Research in Psychology*, vol. 3, n° 77, pp. 77-101.

<sup>20</sup> BIBAUW S. (2010), « Écriture réflexive et réflexion critique dans l'exercice du compte rendu », *Revue Internationale de Pédagogie de l'Enseignement supérieur*, vol. 26, n° 1, p. 1.

<sup>21</sup> BRODEUR J-P. (1984), « La police : mythes et réalités », *Criminologie (Montréal)*, vol. 17, n° 1, p. 21.

### 3. Cadre institutionnel et juridique

Pour réaliser un TFE sur la fonction de coordinateur planu communal, il est nécessaire de détailler le cadre institutionnel et juridique général dans lequel cette fonction s'inscrit<sup>22</sup>. Pour une bonne compréhension de notre cas d'étude, nous nous concentrerons principalement sur le niveau local (et plus précisément les communes). Les structures et le fonctionnement de la planification d'urgence et de la gestion de crise au niveau fédéral étant spécifiques, et moins pertinents pour notre recherche, nous ne rentrerons pas dans les détails. Nous pouvons également noter que nous n'allons pas ici développer l'ensemble des dispositions légales touchant au domaine de la planification d'urgence et de la gestion de crise, mais nous focaliser sur les plus pertinentes d'entre elles pour la bonne compréhension de la problématique étudiée.

#### 3.1. Premier focus : l'ordre public et la police administrative

L'une des principales missions régaliennes de l'État est d'assurer la sécurité de la population sur son territoire<sup>23</sup>. Pour la sécurité dite intérieure, les pouvoirs publics agissent sur le fondement de la notion d'« ordre public »<sup>24</sup>. Au niveau communal par exemple, ses composantes sont précisées dans l'article 135, §2, de la Nouvelle Loi Communale (NLC) : « (...) les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics (...) ».

En pratique, pour assurer le maintien de l'ordre public (ou le rétablir) sur le territoire, le concept de « police administrative »<sup>25</sup> apparaît. Selon Ann Lawrence Durviaux, cette notion renvoie à « l'ensemble des pouvoirs attribués par ou en vertu d'une loi (...), aux autorités administratives, et leur permettant d'apporter des limites aux droits et libertés des citoyens (...) »<sup>26</sup>.

Dans le système fédéral belge, et sur base de l'article 6, §1<sup>er</sup>, VIII de la loi spéciale de réforme institutionnelle (LSRI), il est utile de préciser que les dispositions en matière de police sont restées une compétence du niveau fédéral, et n'ont par conséquent pas été reprises dans le Code

---

<sup>22</sup> Voy. not. BAIR J-P. et MUSELLE M. (2018), « Cadre institutionnel et juridique de la gestion de crise », dans BRUNET S. et al. (dir.), *Risques, planification d'urgence et gestion de crise*, Bruxelles, La Chartre, pp. 33-53.

<sup>23</sup> BALZACQ T. et al. (2014), *Fondements de science politique*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, p. 126.

<sup>24</sup> Cf. **Annexe n°4** pour plus de précisions sur la notion d'ordre public.

<sup>25</sup> Cf. **Annexe n°5** pour plus de précisions sur la notion de police administrative.

<sup>26</sup> DURVIAUX A-L. (2018), *Principes de droit administratif. T1. L'action publique*, Bruxelles, Larcier, p. 143.

de la démocratie et de la décentralisation (CDLD)<sup>27</sup>. La loi spéciale du 13 juillet 2001 le confirme d'ailleurs en excluant de la régionalisation des lois provinciales et communales, les dispositions qui touchent à la compétence de police de certaines autorités administratives : du gouverneur, du commissaire d'arrondissement, du conseil communal et du bourgmestre<sup>28</sup>.

En faisant le lien avec le paragraphe précédent, nous pouvons constater que plusieurs autorités publiques sont habilitées par la loi ou en vertu de celle-ci à exercer des compétences de police administrative : leur habilitation est alors établie pour un ressort territorial correspondant à trois niveaux de pouvoir (le fédéral, le provincial et le communal)<sup>29</sup>. Nous retrouverons ces trois niveaux, à travers leurs autorités administratives compétentes, dans la réglementation organique qui encadre la planification d'urgence et la gestion de crise en Belgique (*cf. infra*).

### 3.2. Deuxième focus : la loi du 17 mai 2007

C'est d'abord « au cœur des législations relatives à la sécurité civile que la gestion de ce que l'on a appelé "crise, situation d'urgence ou avant catastrophe" a été développée »<sup>30</sup>. L'insertion en 2003 d'un article 2<sup>ter</sup> dans la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile vient par exemple encadrer la réalisation des plans généraux d'urgence et d'intervention au niveau local, en imposant aux bourgmestres et gouverneurs de prévoir « les mesures à prendre et l'organisation des secours en cas d'événements calamiteux, de catastrophes ou de sinistres ».

Des années plus tard, la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile abroge la loi du 31 décembre 1963. Cette législation, toujours en vigueur aujourd'hui (mais en réforme, *cf. infra*), précise dans son article 3 que la sécurité civile « comprend l'ensemble des mesures et des moyens civils nécessaires [...] afin de secourir et de protéger en tout temps les personnes, leurs biens, et leur espace de vie ». Pour Jean-Pol Bair et Marie Muselle, « ces conceptions laissent peu de place à la fatalité, à la force majeure ou, plus simplement, aux causes d'excuse en cas d'inaction des autorités publiques »<sup>31</sup>. Il peut également être utile de noter que cette loi se focalise sur la planification d'urgence, à travers son article 9, en confiant au Roi le soin de fixer le contenu, les modalités et la structure des différents plans d'urgence (à un niveau national, provincial et communal)<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> DUGAILLEZ I. *et al.* (2020), « Police et sécurité – Les missions de la commune » dans *Focus sur la commune: 186 fiches pour une bonne gestion communale*, Namur, UVCW, pp. 531-574.

<sup>28</sup> BAIR J-P. et MUSELLE M. (2018), *op. cit.*, p. 36.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.* pp. 39-40.

### 3.3. Troisième focus : l'arrêté royal du 16 février 2006

#### 3.3.1. Objectifs généraux de l'AR

Sur base notamment de cette notion de « sécurité civile », l'arrêté royal du 16 février 2006 (AR de 2006) voit le jour et constitue la réglementation organique en matière de planification d'urgence et de gestion de crise pendant près de 13 ans<sup>33</sup>. Il représente un véritable tournant dans ces domaines en coordonnant les différents niveaux de pouvoirs et acteurs impliqués, posant ainsi les bases des structures et mécanismes que nous connaissons aujourd'hui. Nous pouvons par exemple noter que la fonction de « coordinateur planification d'urgence » est une actualisation de l'obligation, pour chaque commune et province, et par l'AR de 2006, de disposer d'un « fonctionnaire responsable de la planification d'urgence » (*cf. infra*).

Les dispositions de cet AR ont progressivement été complétées par cinq circulaires ministérielles (circulaires NPU) afin d'expliquer plus en détail certains principes et dispositions de la réglementation. Comme l'explique la circulaire NPU-1 du 26 octobre 2006, l'AR de 2006 poursuit un triple objectif : une actualisation des principes de la planification d'urgence, un outil clair et précis pour les bourgmestres et gouverneurs afin de mieux cerner les différentes obligations légales afférentes à leur fonction, et une harmonisation de la terminologie et du contenu des différents plans.

#### 3.3.2. Une construction *top-down* de l'AR ?

Selon un haut fonctionnaire du NCCN interrogé par Corentin Dorr dans le cadre de son TFE<sup>34</sup>, l'AR de 2006 aurait été construit selon une approche *top-down*, comprise ici comme un processus unidirectionnel descendant (c'est-à-dire, des décideurs aux agents de terrain, sans tenir compte de la réalité de ces derniers) dans le but d'appliquer une décision considérée comme étant claire et rationnelle<sup>35</sup>. L'extrait suivant est issu de l'entretien en question, et permet d'illustrer ce constat :

*« En réalité, je pense que l'AR de 2006 a été fait par une sorte d'élite provenant pour quelques-uns des disciplines et pour beaucoup du Centre de Crise sans vraiment tenir*

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> DORR C. (2017), « Le projet d'Arrêté Royal de 2018 relatif à la planification d'urgence et à la gestion de crise : quels changements au niveau local ? Étude de cas en Province de Liège », mémoire en science politique, Université de Liège.

<sup>35</sup> MATLAND R-E. (1995), « Synthesizing the Implementation Literature », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 5, n°2, pp. 145-174.

*compte de ce qui se passe sur le terrain et des avis des acteurs de terrain. On le sent dans l'AR de 2006, il était fort théorique »<sup>36</sup>.*

### 3.4. Quatrième focus : l'arrêté royal du 22 mai 2019

#### 3.4.1. Organisation de la planification d'urgence et de la gestion de crise

L'arrêté royal du 22 mai 2019 (AR de 2019) abroge l'AR de 2006 et constitue la réglementation organique actuelle de la planification d'urgence et de la gestion de crise à l'échelon communal et provincial. Sans prétendre à l'exhaustivité, voici quelques principes de cet AR pour une meilleure compréhension de notre recherche et de son contexte :

##### 3.4.1.1. Le volet planification d'urgence

Les « autorités compétentes » sont responsables de la planification d'urgence sur leur territoire respectif (article 3, §1<sup>er</sup>) : cela concerne le bourgmestre pour le niveau communal, le gouverneur pour le niveau provincial, et le ministre de l'Intérieur pour le niveau fédéral. Le niveau régional n'étant pas compétent en matière de police administrative, il n'est pas repris dans cette organisation. Néanmoins, nous pouvons noter que certains acteurs (*cf. infra*) souhaitent améliorer l'implication des entités fédérées dans de tels processus puisque, dans une logique de régionalisation croissante, les compétences régionales se retrouveront régulièrement au centre des situations d'urgence<sup>37</sup>.

Les missions de l'autorité compétente sont précisées à l'article 3, §2. Les bourgmestres sont ainsi chargés d'identifier et d'analyser les risques présents sur le territoire communal, d'organiser et d'actualiser les différents plans d'urgence, de prévoir une infrastructure et des moyens matériels et humains adéquats, de mener l'information préalable de la population, d'organiser régulièrement des exercices multidisciplinaires (au minimum une fois par an), et de les évaluer afin d'adapter la planification d'urgence.

Trois types de plans d'urgence sont repris dans l'AR (article 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup>, 7<sup>o</sup> et 8<sup>o</sup>) :

- Le « plan d'urgence et d'intervention » (PUI) : il organise la coordination stratégique et règle les grands principes de l'intervention multidisciplinaire. Il peut être « général » (PGUI) lorsqu'il contient les directives générales et les informations nécessaires pour

---

<sup>36</sup> DORR C. (2017), *op. cit.*, p. 40.

<sup>37</sup> SCHMITZ O. *et al.* (2023), *Livre blanc. Recommandations permettant d'améliorer la gestion de crise en Belgique*, Commission d'experts en matière de gestion de crise, p. 40.



assurer la gestion d'une situation d'urgence, ou « particulier » (PPUI) lorsque des dispositions spécifiques à des risques particuliers complètent le PGUI ;

- Le « plan monodisciplinaire d'intervention » (PMI) : il règle les modalités d'intervention d'une discipline spécifique (*cf. infra*), et conformément au PUI ;
- Le « plan interne d'urgence » (PIU) : il établit au niveau d'un site (par exemple : une école, une entreprise...) les différentes mesures à prendre lors d'une situation d'urgence.

L'autorité est néanmoins loin d'agir seule dans ces différentes démarches de planification d'urgence. Au niveau communal par exemple, des « cellules de sécurité » doivent être mises en place. Comme l'explique l'article 4, §2, le bourgmestre en est le président et doit réunir cette cellule au moins une fois par an. En outre, elle est au minimum composée du président, d'un représentant de chaque discipline et du coordinateur planification d'urgence. De leur côté, les « disciplines » (article 1<sup>er</sup>, 15<sup>o</sup>) renvoient à un ensemble fonctionnel de missions des différents services d'intervention (et non pas à une institution spécifique), et sont au nombre de cinq :

- La discipline 1 (D1) : les opérations de secours ;
- La discipline 2 (D2) : les secours médicaux, sanitaires et psychosociaux ;
- La discipline 3 (D3) : la police du lieu de la situation d'urgence ;
- La discipline 4 (D4) : l'appui logistique ;
- La discipline 5 (D5) : l'alerte et l'information de la population.

#### 3.4.1.2. [Le volet gestion de crise](#)

L'article 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de l'AR de 2019 définit une « situation d'urgence » comme « tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, comme un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé des personnes et/ ou contre des intérêts matériels importants, et qui nécessite la coordination des acteurs compétents, en ce compris les disciplines, afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes de l'événement ».

Une telle situation d'urgence va nécessiter le déclenchement d'une « phase » selon un principe de subsidiarité (articles 23 à 29). Ainsi, en fonction des conséquences directes ou indirectes de la crise, une phase communale, provinciale ou nationale pourrait être déclenchée, et respectivement sur décision du bourgmestre du territoire concerné, du gouverneur du territoire concerné, ou du ministre de l'Intérieur. Le choix de la phase appropriée se base sur plusieurs critères (par exemple : l'étendue géographique des conséquences ou encore le besoin de

coordination) et peut apparaître de façon « évolutive » (lors d'une montée en puissance de la crise ou d'une diminution des moyens nécessaires) ou bien de manière « soudaine et immédiate ». De plus, des réglementations spécifiques existent et encadrent la gestion de certains risques à un niveau précis (par exemple : le risque Seveso au niveau provincial).

Sans rentrer dans les détails, nous pouvons enfin noter que l'article 16 de l'AR prévoit que les situations d'urgence au niveau local peuvent faire l'objet de plusieurs types de coordination. *Primo*, la « coordination opérationnelle » (articles 17 à 21) s'applique lorsque les situations d'urgence nécessitent une coordination de plusieurs acteurs sur le terrain. Dans ce cas, un « Dir-PC-Ops » (fonction multidisciplinaire exercée par l'officier de la ZDS ayant une attestation d'aptitude) dirige un « PC-Ops » (organe composé au minimum des directeurs opérationnels de chaque discipline concernée). *Secundo*, la « coordination stratégique » (articles 22 à 37) s'applique lorsque les situations d'urgence doivent être gérées par les autorités compétentes, et peut s'effectuer aux trois niveaux précédemment développés. Sur cette base, l'autorité compétente préside un « comité de coordination » qui se réunit dans un « centre de crise ». Au niveau communal par exemple, un tel comité (dit « CC-COM ») comprend au moins le coordinateur planification d'urgence et le directeur stratégique de chaque discipline concernée.

#### 3.4.2. Le coordinateur planification d'urgence<sup>38</sup>

En Belgique, l'AR de 2006 prévoyait que chaque autorité devait disposer d'un « fonctionnaire responsable de la planification d'urgence » (souvent désigné comme « fonctionnaire planu » ou simplement « planu »). Cet AR prévoyait uniquement sa présence au sein du CC-COM (article 21, §2) et de la cellule de communale de sécurité (article 30, §1er), restant alors muet sur les différentes missions qui lui étaient confiées.

L'AR de 2019 visant notamment à répondre à cette problématique, le « coordinateur planification d'urgence » est désormais défini à l'article 1<sup>er</sup>, 16<sup>o</sup> comme « la personne de référence pour la planification d'urgence et la coordination stratégique des situations d'urgence de l'autorité compétente ». Ses missions sont précisées à l'article 4, §4 pour le volet « planification d'urgence » :

*« §4. Le coordinateur planification d'urgence assiste l'autorité compétente pour la planification d'urgence. »*

---

<sup>38</sup> Il s'agit ici simplement de synthétiser les dispositions qui encadrent la fonction de coordinateur planu dans l'AR de 2019. Cette fonction fera l'objet d'une analyse plus détaillée dans la suite de ce TFE.

*A ce titre, il : - coordonne les missions de planification d'urgence ; - anime les travaux de la cellule de sécurité et en coordonne le secrétariat ; - conseille l'autorité compétente au niveau de la planification d'urgence ; - veille à la mise en place des collaborations nécessaires avec les différents services, autorités et autres partenaires. (...) ».*

L'article 34 encadre quant à lui les missions du planu pour le volet « gestion de crise » :

*« Le coordinateur planification d'urgence assiste l'autorité compétente dans la coordination stratégique de la situation d'urgence.*

*A ce titre, il : - conseille et soutient l'autorité compétente en la matière ; - assiste l'autorité compétente dans l'animation des travaux du comité de coordination et en coordonne le secrétariat chargé notamment de tenir le livre de bord visé à l'article 30 du présent arrêté ; - informe l'autorité compétente de l'exécution et du suivi des décisions qu'elle a prises ; - veille au flux d'information et à la mise en œuvre des collaborations avec les autres autorités compétentes. (...) ».*

L'AR de 2019 (article 4) précise également que la fonction de coordinateur planu (officialisée par la délivrance d'une carte d'identification personnelle) doit être assurée pour chaque province et pour chaque commune (par une ou plusieurs personnes), que ses missions sont exercées sous la responsabilité de l'autorité compétente (et conformément à ses instructions). Ces autorités doivent également déterminer le temps de travail nécessaire au planu pour la bonne exécution de ses missions (en se basant sur l'identification et l'analyse des risques sur le territoire, et en concertation avec la cellule de sécurité et le planu lui-même).

Il convient enfin de noter que l'AR permet dans son article 41 des formes de collaboration entre les autorités compétentes, que ce soit pour la planification d'urgence ou la gestion de crise (lorsqu'elles l'estiment opportun, elles peuvent par exemple décider de réunir conjointement leurs cellules de sécurité et comités de coordination). La fonction de coordinateur planu est aussi particulièrement visée :

*« § 2. Un coordinateur planification d'urgence peut assister un ou plusieurs bourgmestre(s), pour autant que cela ne mette pas à mal l'exercice des missions qu'implique la fonction au niveau de la planification d'urgence (...) et de la gestion de situations d'urgence (...).*

*§ 3. Lorsqu'un même coordinateur planification d'urgence assiste plusieurs bourgmestres, ces derniers s'accordent au préalable sur les modalités de gestion des*

*situations d'urgence qui affecteraient simultanément leurs territoires respectifs et sur les modalités d'accomplissement des missions du coordinateur planification d'urgence. (...) ».*

### 3.4.3. Une construction *bottom-up* de l'AR ?

Comme pour l'AR de 2006, il peut être utile de s'interroger sur le processus d'élaboration qu'a connu l'AR de 2019. Sans revenir en détail sur l'ensemble des étapes qui ont précédé l'adoption du texte réglementaire, nous pouvons simplement mettre en avant que plusieurs journées d'étude, workshops et groupes de travail ont été organisés dès 2016, et ont permis à de nombreux acteurs locaux confrontés à la planification d'urgence de partager leurs avis et expériences pour dégager une série de recommandations<sup>39</sup>. Comme on l'explique au NCCN, « l'AR de 2006 était surtout une réglementation pour la planification d'urgence et la gestion de crise locale. Il [était] donc évident que l'input devait surtout venir du niveau local »<sup>40</sup>. Dans cette perspective, en ce qui concerne les précisions des missions du coordinateur planu apportées par l'AR de 2019 par exemple, l'objectif était plutôt de concrétiser juridiquement des missions qui existaient sur le terrain bien avant 2019<sup>41</sup>.

De telles démarches peuvent s'apparenter à une logique *bottom-up*, comprise ici comme un processus interactif ascendant (c'est-à-dire, un dialogue construit entre les décideurs et les agents de terrain, qui sont à l'impulsion, afin de prendre en compte leur réalité de terrain )<sup>42</sup>.

Nous pouvons néanmoins noter que le haut fonctionnaire du NCCN interrogé par Corentin Dorr pour son TFE s'interroge sur les dernières étapes d'un tel processus d'élaboration : « *J'ai un peu peur de la décision politique [les cabinets ministériels] et du Conseil d'État. Eux, ils peuvent modifier ou supprimer tout ce qu'ils veulent et ça c'est un peu dommage car ils ne connaissent pas l'avis des acteurs de terrain. La décision finale appartient aux politiques* »<sup>43</sup>. Ce constat du processus politique belge pour l'élaboration d'une politique a également été partagé dans le cadre de l'un de nos entretiens, et pourrait illustrer, d'un point de vue administratif, une logique « *frustrante* » chez les fonctionnaires : « *Ils modifient un mot et ils ne se rendent pas compte en fait que ça change tout ce qui avait été discuté avec des gens* »<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> PINTO VASCONCELOS T. (2019), « Un nouvel arrêté royal planification d'urgence locale », *Be Prepared (La Charte)*, n°2, p. 32.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>42</sup> MATLAND R-E. (1995), *op. cit.*

<sup>43</sup> DORR C. (2017), *op. cit.* p. 39.

<sup>44</sup> Entretien n°12, NCCN.

Finalement, sans trancher sur cette question *top-down/ bottom-up*, nous pouvons noter que certains acteurs semblent satisfaits avec les évolutions de l'AR 2019, et considèrent qu'il constitue de manière générale « *une bonne clarification par rapport à celui de 2006* »<sup>45</sup>. D'autres cependant ne partagent pas ce point de vue, pointent du doigt la non-prise en compte de certains avis émis durant les workshops<sup>46</sup>, ou encore critiquent une forme de « *bureaucratie de la gestion de crise* »<sup>47</sup> dans l'organisation établie au niveau local :

*« Je crois qu'ils sont hors sol [en parlant du niveau fédéral]. Dans la réalité, la crise c'est une gestion avec peu de moyens, (...) et je crois qu'on est en train de faire le contraire. Donc, on établit des armées mexicaines qu'on n'a pas sur papier, puis dans la réalité on se retrouve à quelques-uns à devoir inventer un peu des solutions et essayer d'éviter le pire. C'est ça la crise, c'est pas autre chose »*<sup>48</sup>.

### 3.5. Cinquième focus : plusieurs nouveaux travaux

L'organisation de la planification d'urgence et la gestion de crise actuelle est, comme nous allons le voir dans la suite de ce TFE, un processus à continuellement remettre en question. Certains événements récents en Belgique (tels que le covid 19, les inondations ou encore l'accueil des réfugiés ukrainiens) ont notamment mis en évidence des points d'amélioration possibles. Dans cette perspective, deux démarches spécifiques et distinctes peuvent être mentionnées. Nous ne développerons néanmoins pas ici leur contenu précis : certains éléments en lien avec le coordinateur planu et qui ressortent de ces travaux seront abordés, en temps voulu, au fur et à mesure de notre recherche.

*Primo*, une nouvelle codification est en cours. Menée par le NCCN, elle comprend une loi spécifique sur la planification d'urgence et la gestion de crise (une base légale spécifique et non plus uniquement la loi de 2007 sur la sécurité civile) et deux arrêtés royaux : un nouveau plan d'urgence national (en révision de celui organisé par l'AR du 31/01/2003) et une « *petite révision* » de l'AR de 2019 (ce dernier étant assez récent)<sup>49</sup>. Il convient néanmoins de noter que cette codification n'ayant pas encore été adoptée, et que son agenda/ contenu final semblent relativement flous, les éléments qui s'y réfèrent sont à prendre au conditionnel<sup>50</sup>. En plus de

---

<sup>45</sup> Entretien n°2, coordinateurs planu.

<sup>46</sup> DORR C. (2017), *op. cit.*, p. 38.

<sup>47</sup> Entretien n°8, coordinateur planu.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>50</sup> *Ibid.*

cette codification, nous pouvons également noter qu'une circulaire, rédigée à « plus de 95% » pourrait être adoptée rapidement, mais dépend notamment de la situation politique du pays<sup>51</sup>.

*Secundo*, un livre blanc a été publié en avril dernier. Rédigé par une commission de dix-neuf experts en planification d'urgence et gestion de crise (établie par l'arrêté royal du 3 juin 2022) à la demande de la ministre de l'Intérieur, il avait pour but l'élaboration de recommandations visant à améliorer ces deux domaines<sup>52</sup>. La méthodologie employée s'est voulue « innovante en accordant notamment une vraie place à l'expertise que peuvent apporter les acteurs de terrain et les citoyens à la planification d'urgence et la gestion de crise »<sup>53</sup>.

Les travaux dirigés par le NCCN et ceux entrepris par le comité d'experts ont-ils été rédigés de manière coordonnée pour garantir des ponts entre les deux projets ? Un des agents interrogés au NCCN répond par la négative à cette question, et regrette d'ailleurs cette situation :

*« Je trouve vraiment qu'ils ont fait un bon boulot [en parlant du livre blanc], il y a des recommandations intéressantes. Pour nous, c'est très frustrant parce qu'en fait on a travaillé sur la codification en même temps, alors que la manière logique de travailler aurait été de se baser sur leurs recommandations pour faire la codification »*<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> SCHMITZ O. *et al.* (2023), *op. cit.*, 98 p.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>54</sup> Entretien n°12, NCCN.

## 4. Cadre théorique

Dans cette partie, nous analyserons dans un premier temps le concept de « risque » et différentes théories connexes. Ce passage en amont par la théorie nous permettra de mieux comprendre certains éléments empiriques observés lorsque nous aborderons concrètement notre cas d'étude. Dans un second temps, nous détaillerons plusieurs approches traitant de la mise en œuvre d'une politique publique, entendue comme « le processus au cours duquel des acteurs sociaux et des ressources sont mobilisés pour réaliser les objectifs d'une politique préalablement définie »<sup>55</sup>. Ces théories seront utilisées comme grille d'analyse pour mieux saisir la façon dont la fonction de coordinateur planu a été mise en œuvre, mais également comprendre ses différents enjeux.

### 4.1. Le risque : un concept clé

#### 4.1.1. Les risques réflexifs

Pour présenter le contexte dans lequel la fonction de coordinateur planu s'inscrit, nous serions « aujourd'hui exposés, plus qu'avant, à de multiples menaces sur notre santé et notre environnement »<sup>56</sup>. Plusieurs travaux de la fin du XXe siècle ont en effet souligné « l'importance de la prise en compte de risques nouveaux (risques réflexifs), liés au développement notamment technique des sociétés »<sup>57</sup>.

Cette période, qualifiée par Ulrich Beck de « modernité réflexive »<sup>58</sup>, voit l'émergence de risques contemporains dont les caractéristiques<sup>59</sup> les rendent particulièrement difficiles à gérer<sup>60</sup> : ces risques ont en effet une origine humaine, une étendue géographique et des effets à long terme importants, et sont irréversibles, complexes et multidimensionnels, égalitaires, remplis d'incertitude, difficilement calculables et imperceptibles par les sens<sup>61</sup>.

Cependant, si Ulrich Beck nous parle de « risques modernes » pour qualifier ces nouveaux risques (ou du moins la nouvelle manière de les percevoir), nous préférons le qualificatif

---

<sup>55</sup> PADIOLEAU J-G. (1982), *L'État au concret*, Paris, PUF, Collection « Sociologies », p. 137.

<sup>56</sup> BORRAZ O. (2008), *Les politiques du risque*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 11.

<sup>57</sup> BRUNET S. et SCHIFFINO N. (2018), « La diversité des notions de risque », dans BRUNET S. *et al.* (dir.), *op. cit.*, p. 288.

<sup>58</sup> *Voy. not.* BECK U. (2008), *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Éditions Flammarion, ouvrage traduit de l'allemand par BERNARDI L., pp. 337-495.

<sup>59</sup> Cf. **Annexe n°8** pour plus de détails sur ces différentes caractéristiques.

<sup>60</sup> BRUNET S. et SCHIFFINO N. (2018), *op. cit.*, p. 281.

<sup>61</sup> BRUNET S. (2007), *Société du risque : quelles réponses politiques*, Paris, L'Harmattan, pp. 66-80.

« réflexifs » lorsque nous les aborderons, à l’instar de Sébastien Brunet<sup>62</sup>, afin d’éviter toute confusion autour du concept polysémique de « modernité ».

#### 4.1.2. Le cycle du risque

Dans le prolongement du cadre juridico-institutionnel et du concept de risque réflexif, le « cycle du risque » peut apparaître comme un concept théorique et opérationnalisable. Dans la mesure où les six étapes du cycle établi par le NCCN semblent servir de bases pour les acteurs locaux dans leur approche stratégique et opérationnelle des risques, nous partirons de la définition de ces dernières pour débiter notre analyse<sup>63</sup>.

##### 4.1.2.1. Étape 1 : l’identification et l’analyse des risques

Pour le NCCN, cette étape renvoie à l’identification des principaux risques sur le territoire et à la cartographie de leur probabilité d’occurrence et d’impact. Une telle démarche semble renvoyer au champ sémantique d’une approche réaliste des risques<sup>64</sup>, considérant ces derniers comme « des événements dommageables futurs qui sont, non seulement réels, mais qui peuvent en outre être découverts objectivement par le mode de connaissance scientifique »<sup>65</sup>.

Sur cette base, il peut être utile de se pencher sur la définition du « risque » proposée par Pierre Ozer, qu’il définit comme étant « le produit d’un aléa, par la valeur des éléments à risque, et par leur degré de vulnérabilité »<sup>66</sup>. Il est néanmoins nécessaire de décortiquer les éléments de cette définition : l’aléa désigne « la probabilité d’occurrence d’un phénomène [et est] fonction de l’intensité du phénomène et de sa fréquence » ; les éléments à risque correspondent aux « éléments soumis à l’impact d’un phénomène, lesquels pouvant être partiellement ou totalement endommagés » (par exemple : les infrastructures, la population, l’agriculture...) ; et la vulnérabilité renvoie au sens large au « niveau de conséquences prévisibles d’un phénomène sur les éléments à risque » et doit tenir du concept de résilience afin de « traduire la fragilité d’un système dans son ensemble et, de manière indirecte, sa capacité à surmonter une crise »<sup>67</sup>.

---

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Centre de crise National (NCCN), « Que font les autorités ? », disponible à l’adresse suivante : <https://centredecrise.be/fr/que-font-les-autorites> (consultée le 15/08/2023).

<sup>64</sup> Cf. **Annexe n°7** pour plus de précisions sur les grandes approches paradigmatiques du risque.

<sup>65</sup> BRUNET S. (2007), *op. cit.*, p. 15.

<sup>66</sup> OZER P. (2018), « Les risques naturels », dans BRUNET S. *et al.* (dir.), *op. cit.*, p. 102.

<sup>67</sup> *Ibid.*, pp. 102-105.



#### 4.1.2.2. Étape 2 : la prévention

Selon le NCCN, il s'agit de prendre certaines mesures (par exemple : prescriptions de sécurité, normes...) pour limiter la probabilité et l'impact des principaux risques. Une telle étape fait principalement référence au concept de « résistance », c'est-à-dire à l'ensemble des mesures prises pour limiter la probabilité d'occurrence (l'aléa) d'un événement dommageable, mais peut également renvoyer au concept de « résilience » à certains égards, lorsque des mesures sont prises pour limiter les impacts potentiels d'un événement (sans s'opposer à l'aléa donc)<sup>68</sup>.

#### 4.1.2.3. Étape 3 : la préparation<sup>69</sup>

Lorsque la prévention n'est pas suffisante et que la probabilité d'occurrence ou d'impact d'un risque reste importante, des plans d'urgence sont réalisés (le NCCN insiste également sur le fait de les tester régulièrement). Cette étape renforce davantage la résilience d'une organisation : en préparant en amont la gestion d'une crise, on vise à plus d'efficacité et d'efficience le jour J. Cependant, même si le plan d'urgence est devenu « l'antidote à la turbulence », cet outil peut se transformer en véritable piège si l'on en perd sa maîtrise stratégique<sup>70</sup>. Autrement dit, le plan papier n'est pas une fin en soi, il faut concevoir la planification d'urgence comme un processus à régulièrement actualiser<sup>71</sup>. En situation de crise, Lee Clarke illustre par exemple qu'un plan qui n'est pas actualisé peut avoir des effets plus néfastes qu'une absence de plan, qualifiant par la même occasion ces outils de *fantasy documents*<sup>72</sup>.

Dans le cadre du Covid 19 et des inondations de juillet 2021 en Province de Liège, Aline Thiry et Catherine Fallon expliquent que « les responsables se sont retrouvés à improviser leur gestion de crise parce que les dispositifs en place ont été pensés et dimensionnés pour d'autres crises, de plus faible ampleur »<sup>73</sup>. Dans cette optique, et pour répondre aux futures crises hors cadre qui nous attendent (*cf.* risques réflexifs), les plans d'urgence doivent être conçus comme des outils favorisant l'innovation dans un contexte rempli d'incertitude : « la question n'est plus

---

<sup>68</sup> DAUPHINE A. et PROVITOLLO D. (2007), « la résilience : un concept pour la gestion des risques », *Annales de géographie*, vol. 2, n° 654, pp. 115-125.

<sup>69</sup> Le NCCN parle désormais de « résilience nationale » pour qualifier cette étape.

<sup>70</sup> LAGADEC P. (2010), « La question des plans. Nécessités tactiques, risques stratégiques », *Préventique sécurité*, n°110, pp. 25-26.

<sup>71</sup> BRUNET S. et THIRY A. (2018), « Pragmatique de la planification » dans BRUNET S. *et al.* (dir.), *op. cit.*, pp. 55-70.

<sup>72</sup> CLARKE L. (1999), *Mission Impossible, Using Fantasy Documents to Tame Disaster*, Chicago, The Chicago University Press, 217 p.

<sup>73</sup> THIRY A. et FALLON C. (2021a), « La planification d'urgence sous tension », *Bulletin de la Société Royale des Sciences de Liège*, vol. 90, actes de colloque, p. 32.

seulement de prévoir les réponses à faire appliquer en cas de surprises, mais bien de se préparer à être surpris, et de se mettre en capacité d’agir en univers mutant »<sup>74</sup>.

#### 4.1.2.4. Étape 4 : la gestion de crise

Selon le NCCN, cette étape renvoie au maintien sous contrôle d’une situation d’urgence et en collaboration avec tous les acteurs concernés. Même si nous ne reviendrons pas sur le concept de « crise » (nous pouvons nous baser sur la définition d’une « situation d’urgence » proposée par l’AR de 2019), nous pouvons noter que cette étape du cycle met particulièrement en avant une démarche dite d’« intelligence collective », entendue comme « une dynamique de groupe particulière (...), un outil permettant de gérer de manière efficiente et efficace les différentes crises » et qui, avec l’image d’une nouvelle discipline (collective) qui se crée, est obtenue lorsque « la solution dépasse le groupe ou qu’elle se déplace dans le groupe » pour atteindre « une nouveauté meilleure que la somme des individus »<sup>75</sup>.

#### 4.1.2.5. Étape 5 : le rétablissement

Pour le NCCN, il s’agit d’accompagner le retour à une situation normale. Dans cette étape, plusieurs stratégies sont mises en place et nécessitent un élargissement des acteurs à impliquer : la protection des populations contre les dangers qui subsistent, le soutien et l’appui aux victimes, la réhabilitation progressive des territoires affectés, la reprise des activités économiques et sociales touchées par la crise...<sup>76</sup>. Cette notion de « retour à la normale » est néanmoins contestée dans la mesure où les effets d’une situation d’urgence peuvent désormais être ressentis sur le long terme, et que la situation initiale n’est parfois plus atteignable suite à la crise. En Belgique, les cas des inondations de juillet 2021 et du Covid-19 sont particulièrement significatifs. Dans cette optique, Yves Merian semble d’ailleurs privilégier la notion plus large de « retour à la normalité » lorsqu’il aborde les entités résilientes, cette formulation faisant à la fois référence au retour à l’état antérieur (reconstruire à l’identique, ou du moins au plus proche possible), mais aussi à l’évolution vers une « nouvelle normalité » suite au passage de la crise (reconstruire vers un mieux)<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> GUILHOU X. et LAGADEC P. (2008), « Quand les fondamentaux sont touchés. La gestion de crise en mutation », *Préventive sécurité*, n°101, p. 36.

<sup>75</sup> GLESNER C. (2018), « La gestion de crise sous tension ! L’intelligence collective ou l’émulation sans ingérence », dans BRUNET S. *et al.* (dir.), *op. cit.*, pp. 204-205.

<sup>76</sup> BAIR J-P et MUSELLE M. (2018), *op. cit.*, p. 48.

<sup>77</sup> MERIAN Y. (2022), « Risque, gestion de crise, continuité d’activité et résilience », acte de conférence, *Innovations et maîtrise des risques pour un avenir durable*, pp. 1-10.

#### 4.1.2.6. Étape 6 : l'évaluation

Comme l'explique le NCCN, il s'agit ici de formuler des points d'amélioration sur la crise vécue et gérée (lors d'une vraie situation ou par un exercice) et de prendre les mesures nécessaires pour améliorer la gestion future d'une situation d'urgence. Le cycle du risque ayant « pour objectif d'engendrer un processus d'apprentissage continu pour *in fine* améliorer la résilience d'un système donné »<sup>78</sup>, cette étape apparaît comme l'une des plus importantes.

Deux processus peuvent généralement être retenus. *Primo*, les débriefings (qu'ils soient mono ou multidisciplinaires) permettent de partager certains ressentis, perspectives et interprétations sur la gestion de la crise, et peuvent être organisés à différents moments (lors de débriefings dits « à très chaud », « à chaud » ou « à froid »). *Secundo*, les retours d'expérience « sont des processus plus formalisés et didactiques à plus long terme après la fin de la crise et qui ont pour objectif de tirer des enseignements globaux de la gestion d'une crise sur base desquels des recommandations sont généralement formulées »<sup>79</sup>. Jean L. Wybo propose par exemple « une échelle de niveau de perturbation » lorsqu'une organisation (publique ou privée) est touchée par une crise, afin de déterminer le type de retour d'expérience à mettre en place en fonction du type d'événement géré (allant de l'incident à la catastrophe)<sup>80</sup>.

On observe néanmoins que cette étape « constitue le maillon faible du cycle du risque »<sup>81</sup>. Plusieurs écueils reviennent régulièrement pour l'expliquer, notamment le temps et l'effort nécessaires pour l'organisation (avec en toile de fond la question d'un déséquilibre entre les coûts financiers et humains engendrés et les gains directs jugés faibles) et la peur d'être pointé du doigt (au regard des sanctions judiciaires, politiques et disciplinaires possibles, et du climat de responsabilisation/ culpabilisation qui règne sur la gestion de crise)<sup>82</sup>. Enrico L. Quarantelli explique en effet que : « trop souvent, les rapports après une crise se révèlent être des défenses ou des justifications a posteriori de ce que l'organisation a fait, plutôt qu'une évaluation franche des problèmes rencontrés ou des erreurs commises ».<sup>83</sup>

---

<sup>78</sup> GLESNER C. (2018), *op. cit.*, pp. 197-198.

<sup>79</sup> *Ibid.*, pp. 198-199.

<sup>80</sup> WYBO J-L. (2004), « Le rôle du retour d'expérience dans la maîtrise des risques et des crises », *Qualitique*, n°158, pp. 27-30.

<sup>81</sup> GLESNER C. (2018), *op. cit.*, p. 197.

<sup>82</sup> *Ibid.*, pp. 200-201.

<sup>83</sup> QUARANTELLI E-L. (1982), *Principles of Planning for Industrial and Business Disaster*, New York, Disaster Research Center, Preliminary Papers, p.7. [notre traduction]

## 4.2. La mise en œuvre : une grille de lecture

### 4.2.1. L'approche séquentielle

Pour mieux comprendre la façon dont la fonction de coordinateur planu est mise en œuvre, intéressons-nous quelques instants à ce processus. Comme l'explique Antoine Mégie, « évoquer la mise en œuvre d'une politique publique conduit automatiquement à inscrire l'analyse dans une approche séquentielle »<sup>84</sup>. Cette *stages heuristic approach* est considérée comme « un cadre d'analyse fondé sur le principe du séquençage, c'est-à-dire une grille organisée en séquences d'actions permettant de diviser un processus politique – le développement d'une politique publique – en étapes distinctes »<sup>85</sup>. En se basant sur les écrits de Charles O. Jones<sup>86</sup>, référence dans cette approche, Jacques de Maillard et Daniel Kübler présentent les cinq étapes habituellement retenues<sup>87</sup> :

- Identification d'un problème ou mise à l'agenda (*policy definition/ agenda setting*) : il faut que l'État puisse connaître l'existence du problème ;
- Formulation d'une politique (*policy formulation*) : il faut analyser les causes du problème afin de proposer des solutions (c'est-à-dire des politiques) ;
- Prise de décision (*decision-making*) : il faut choisir une ou plusieurs des solutions proposées pour intervenir sur le problème ;
- Mise en œuvre (*policy implementation*) : il faut (faire) appliquer la décision, c'est-à-dire traduire la politique en actions concrètes ;
- Évaluation des résultats (*policy evaluation*) : il faut vérifier les effets de la politique mise en œuvre sur le problème préalablement identifié.

Il convient néanmoins de noter qu'une telle approche peut présenter certaines limites<sup>88</sup>, et qu'il est nécessaire de questionner l'action publique de manière plus transversale<sup>89</sup>. Certains auteurs précisent à cet égard que la construction d'une politique publique correspond plutôt à « un processus complexe et interactif, sans début et sans fin identifiés »<sup>90</sup>. Ainsi, et même si nous nous concentrerons principalement sur l'étape de mise en œuvre pour notre cas d'étude, nous

---

<sup>84</sup> MÉGIE A. (2019), « Mise en œuvre », dans BOUSSAGUET L. *et al.* (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 5<sup>e</sup> édition, p. 345.

<sup>85</sup> JACQUOT S. (2019), « Approche séquentielle », dans BOUSSAGUET L. *et al.* (dir.), *op. cit.*, p. 81.

<sup>86</sup> JONES C-O. (1977), *An introduction to the study of public policy*, North Scituate, Duxbury Press, 258 p.

<sup>87</sup> MAILLARD de J. et KÜBLER D. (2009), *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, p. 17.

<sup>88</sup> Cf. **Annexe n°6** pour une explication sur les limites de l'approche séquentielle.

<sup>89</sup> MAILLARD de J. et KÜBLER D. (2009), *op. cit.*, pp. 93-95.

<sup>90</sup> LINDBLOM C-E et WOODHOUSE E. (1993), *The Policy-making Process*, N.J, Prentice Hall, p. 11.

devrons replacer cette phase dans un processus plus global : « Moment de reformulation et de réémergence du problème et des solutions, la mise en œuvre influence directement les objectifs et les moyens de la politique initiale (...). Dans cette optique, il s’agira de considérer la mise en œuvre non pas uniquement comme la phase de concrétisation de la politique, mais plutôt comme une des phases du processus que constitue une politique publique »<sup>91</sup>.

#### 4.2.2. La matrice conflit/ ambiguïté<sup>92</sup>

Dans une tentative de rapprochement des deux écoles de pensée traditionnelles de la littérature sur la mise en œuvre (*top-down* et *bottom-up*), Richard E. Matland élabore un modèle alternatif en postulant que la nature de l’implémentation dépend du type de politique<sup>93</sup>. Cette théorie visant à « fournir une base plus complète et plus cohérente à la compréhension de la mise en œuvre »<sup>94</sup> est présentée sous la forme d’une « matrice conflit-ambiguïté » :

		CONFLICT	
		Low	High
AMBIGUITY	Low	<i>Administrative Implementation</i> Resources	<i>Political Implementation</i> Power
	High	<i>Experimental Implementation</i> Contextual Conditions	<i>Symbolic Implementation</i> Coalition Strength

MATLAND R-E. (1995), p. 160.

Comme nous pouvons le constater, en croisant l’ambiguïté d’une politique (les objectifs et/ ou les moyens de la politique sont-ils clairs ?) et sa dimension conflictuelle (les objectifs et/ ou les

<sup>91</sup> MÉGIE A. (2019), *op. cit.*, pp. 349-350.

<sup>92</sup> Cette partie reprend plusieurs réflexions et/ ou extraits de notre travail de fin de formation PlaniCom, ci-après : TAMBOUR Y. (2023), « Le coordinateur planification d’urgence. Analyse des formes de recrutements possibles », travail de fin de formation du certificat interuniversitaire en gestion de crise et planification d’urgence (PlaniCom), ULiège-UCL.

<sup>93</sup> MATLAND R-E. (1995), *op. cit.*, pp. 145-146.

<sup>94</sup> MATLAND R-E. (1995), *op. cit.*, p. 155.

moyens de la politique sont-ils source de tensions ?), l'auteur de cette théorie élabore quatre types différents de mise en œuvre<sup>95</sup> :

- La mise en œuvre administrative (*administrative implementation*) : l'ambiguïté et le conflit autour de la politique étant faibles, il s'agit de la simple application rationnelle d'une décision publique considérée comme légitime. Les résultats seront déterminés par les ressources attribuées aux acteurs locaux ;
- La mise en œuvre politique (*political implementation*) : l'ambiguïté de la politique étant faible, mais son caractère conflictuel fort, cela implique un niveau élevé de concurrence entre les acteurs autour de la politique, même si celle-ci est clairement définie. Les résultats seront déterminés par le pouvoir et ses rapports de force ;
- La mise en œuvre expérimentale (*experimental implementation*) : il y a peu de conflits autour de la politique, mais son ambiguïté est élevée. Les objectifs et moyens sont donc faiblement définis mais sans concurrence spécifiques entre les acteurs. Les résultats seront déterminés en fonction des conditions contextuelles locales ;
- La mise en œuvre symbolique (*symbolic implementation*) : l'ambiguïté et le conflit autour de la politique sont forts. Les initiateurs étant restés à « un niveau très symbolique d'énonciation », les résultats de la politique dépendront de la force des coalitions d'acteurs créées au niveau local.<sup>96</sup>

#### 4.2.3. Le pouvoir discrétionnaire

Si nous partons de l'ambiguïté décrite par Richard E. Matland dans sa matrice (*cf. infra*), le concept de « pouvoir discrétionnaire » (*discretion*) peut également servir notre analyse. En effet, ce pouvoir s'applique « lorsque quelqu'un est chargé de manière générale de prendre des décisions en fonction de normes fixées par une autorité particulière »<sup>97</sup>. En d'autres termes, à l'opposé d'une mise en œuvre « exécution » (neutre et mécanique), les acteurs locaux chargés de mettre en œuvre certaines politiques publiques (des *street-level-bureaucrats* au sens de Michael Lipsky<sup>98</sup>) font preuve d'autonomie afin d'ajuster cette politique à la réalité du terrain<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> *Ibid.* ; MAILLARD de J. et KÜBLER D. (2009), *op. cit.*, pp. 84-87.

<sup>96</sup> *Ibid.*

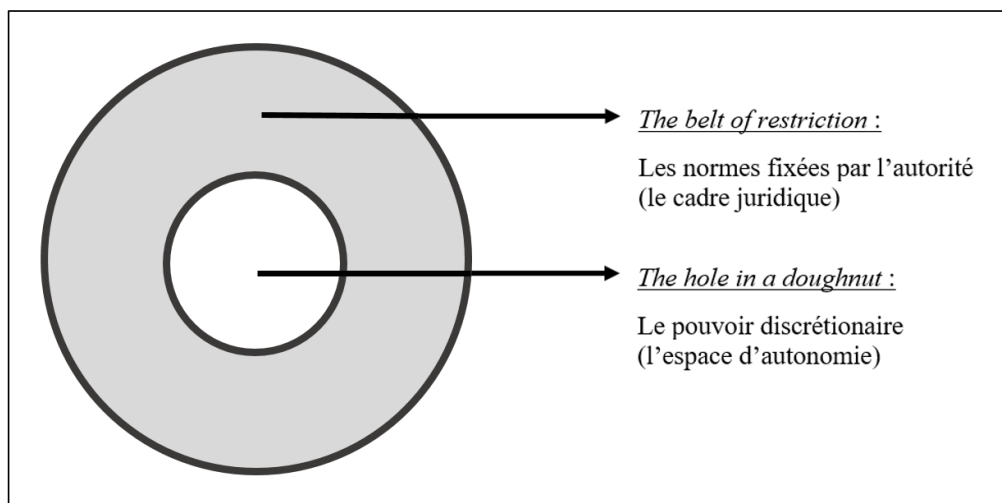
<sup>97</sup> DWORKIN R. (1977), *Taking rights seriously*, Massachusetts, Harvard University Press, p. 48. [notre traduction].

<sup>98</sup> LIPSKY M. (2010), *Street-Level-Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 267 p.

<sup>99</sup> BEZÈS P. (2019), « Administration », dans BOUSSAGUET L. *et al.* (dir.), *op. cit.*, p. 45.

Selon Lisa Wallander et Anders Molander, la pièce du pouvoir discrétionnaire comporte deux faces : une dimension structurelle (*discretionary space*) et une dimension épistémique (*discretionary reasoning*), de telle sorte que le raisonnement discrétionnaire consiste en l'activité cognitive prenant place dans l'espace discrétionnaire du jugement professionnel<sup>100</sup>. Les deux auteurs précisent, tout en se référant aux écrits de Denis J. Galligan<sup>101</sup>, que « lorsque des règles générales ne permettent pas de tirer des conclusions sans ambiguïté sur ce qu'il convient de faire dans des cas particuliers, il existe une marge de manœuvre, ou *space for autonomy* dans le jugement professionnel et la prise de décision »<sup>102</sup>. Le pouvoir discrétionnaire s'exprime ainsi plus facilement dans une mise en œuvre de type expérimentale ou symbolique au sens de Richard E. Maltand puisque l'ambiguïté de la politique y est forte<sup>103</sup>.

Pour représenter cet espace discrétionnaire, Ronald Dworkin a recours à une métaphore : le pouvoir discrétionnaire est comme le trou dans un donut (*the hole in a doughnut*), une zone plus ou moins grande laissée ouverte par une ceinture de restriction (*the belt of restriction*), c'est-à-dire par des normes légales plus ou moins précises<sup>104</sup>. Cette métaphore illustre le pouvoir discrétionnaire comme « une zone où l'on peut choisir entre des alternatives d'action autorisées sur la base de ses propres jugements »<sup>105</sup>. En voici une représentation schématique :



TAMBOUR Y. (2023) sur base de DWORKIN R. (1977).

<sup>100</sup> WALLANDER L. et MOLANDER A. (2014), « Disentangling Professional Discretion : A Conceptual and Methodological Approach », *Professions et Professionalism*, vol. 4, n°3, p. 1.

<sup>101</sup> GALLIGAN D-J. (1986), *Discretionary Powers : A legal study of official discretion*, Oxford, Clarendon Press, p. 8.

<sup>102</sup> WALLANDER L. et MOLANDER A. (2014), *op. cit.*, p. 1. [notre traduction]

<sup>103</sup> MATLAND R-E. (1995), *op. cit.*

<sup>104</sup> DWORKIN R. (1977), *op. cit.*, p. 48.

<sup>105</sup> WALLANDER L. et MOLANDER A. (2014), *op. cit.*, p. 1. [notre traduction]

Comme l'explique l'auteur, « la signification précise du pouvoir discrétionnaire est affectée par les caractéristiques du contexte »<sup>106</sup>. Dans la littérature, et même si cet espace d'autonomie est considéré comme un élément essentiel de la pratique professionnelle, le pouvoir discrétionnaire peut être perçu positivement (une condition préalable au traitement individualisé et approprié de conceptions généralistes à cas précis) ou bien négativement lors d'un usage extensif et excessif (pouvant notamment saper le contrôle démocratique sur la mise en œuvre des lois et des politiques au niveau local) : tout dépend en réalité de l'usage qui en est fait<sup>107</sup>.

---

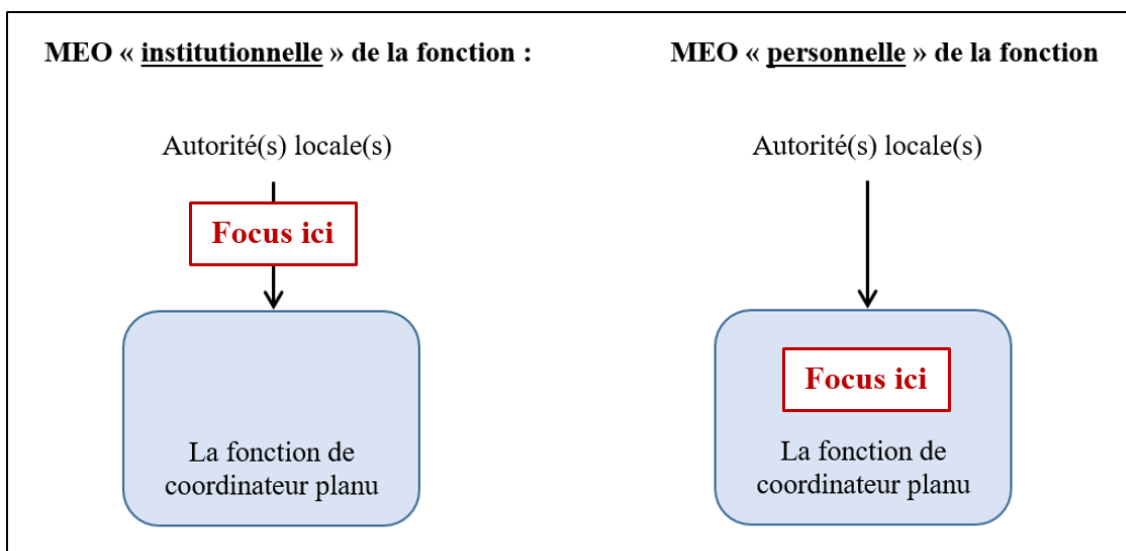
<sup>106</sup> DWORKIN R. (1977), *op. cit.*, p. 49.

<sup>107</sup> WALLANDER L. et MOLANDER A. (2014), *op. cit.*, pp. 1-2.



## 5. Cas d'étude

Après avoir évoqué ces précisions méthodologiques, juridico-institutionnelles et théoriques, il est désormais temps de rentrer dans le vif du sujet : l'analyse de la mise en œuvre de la fonction de coordinateur planification d'urgence communal en Province de Liège. Une réflexion en deux temps est proposée. *Primo*, nous nous concentrerons sur la mise en œuvre « institutionnelle » de la fonction, que nous définissons comme étant la manière dont les autorités publiques organisent la fonction dans leur commune en vue de respecter les prescrits de l'AR de 2019. *Secundo*, nous nous pencherons sur la mise en œuvre « personnelle » de la fonction, faisant ici référence à la manière dont les coordinateurs planu exercent leurs missions légales et aux relations qu'ils entretiennent dans ce cadre. Cette mise en œuvre à deux niveaux et leur focalisation différente peuvent être représentées par le schéma suivant :



TAMBOUR Y. (2023).

## 5.1. La MEO « institutionnelle » de la fonction de coordinateur planu

### 5.1.1. Des différences significatives entre communes

#### 5.1.1.1. Le recrutement du planu<sup>108</sup>

##### A. Constats généraux

En prenant l'AR de 2019 pour point de départ de notre analyse, nous pouvons constater que ce dernier est relativement flou et ambigu, au sens de Richard E. Matland<sup>109</sup>, quant à la forme que doit prendre le recrutement du coordinateur planu : l'AR édicte simplement que cette fonction doit être exercée pour chaque commune, que les autorités compétentes doivent déterminer le temps de travail nécessaire au planu pour la bonne exécution de ses missions, et qu'une collaboration entre communes est possible. Autrement dit, il « *fixe des responsabilités aux communes, et elles sont relativement libres de s'organiser pour pouvoir répondre à ces obligations* »<sup>110</sup>. Si nous reprenons d'emblée la métaphore du donut<sup>111</sup> proposée par Ronald Dworkin<sup>112</sup>, les normes fixées par l'autorité fédérale concernant le planu (*the belt of restriction*) ne prescrivant pas précisément le sens que doit prendre sa mise en œuvre, de nombreuses possibilités s'offrent aux communes qui disposent d'une marge de manœuvre importante (*the hole in a doughnut*). Il résulte de cette ambiguïté juridique et du pouvoir discrétionnaire des autorités communales qui en découle, de grandes variations entre entités concernant le recrutement d'un coordinateur planu (à temps plein ou à temps partiel, seul ou en équipe, pour une seule commune ou pour plusieurs...).

Il ressort de nos entretiens que l'un des enjeux actuels dans ce contexte est la professionnalisation de la fonction. Selon les acteurs rencontrés au NCCN, et au regard des missions confiées et des compétences indirectement requises (nous y reviendrons), la fonction de planu ne doit « *pas être une tâche parmi d'autres ou une tâche que l'on fait à temps très réduit, c'est une tâche sérieuse qui demande une certaine implication* »<sup>113</sup>. Bart Raeymakers partageait d'ailleurs déjà cette idée en 2017 : « c'est une obligation légale, les communes doivent désigner un fonctionnaire responsable de la planification d'urgence. Elles doivent donc

---

<sup>108</sup> Pour cette partie, plusieurs réflexions et/ ou extraits sont issus de TAMBOUR Y. (2023), *op. cit.*

<sup>109</sup> MATLAND R-E (1995), *op. cit.*

<sup>110</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>111</sup> La métaphore a d'ailleurs déjà été utilisée pour comprendre la diversité des planus en Flandre : DE PAUW E. et EASTON M. (2020), « De rol van de nood-planningscoördinatoren bij publieke evenement-ten uitgelicht aan de hand van een casestudie op de Ronde van Vlaanderen », *Be Prepared (La Charte)*, n°2, pp. 26-34.

<sup>112</sup> DWORKIN R. (1977), *op. cit.*

<sup>113</sup> Entretien n°12, NCCN.

(re)penser leur organisation interne en fonction (...) et lui laisser le temps et l'espace nécessaire pour mener à bien sa fonction ». <sup>114</sup>

Même si l'AR de 2019 vise en partie à répondre à cette problématique, « *le but d'atteindre une plus grande professionnalisation n'a [semble-il] pas encore été totalement atteint* » <sup>115</sup>. Bien souvent, le planu de la commune est qualifié de « *désigné volontaire* » <sup>116</sup>, c'est-à-dire un agent communal déjà en poste, qui n'a pas spécifiquement demandé à exercer la fonction, mais qui, suite à la demande de son supérieur hiérarchique, l'accepte quand même :

« *On se rend compte que même si c'est une obligation, beaucoup de communes n'en ont pas, ou alors c'est quelqu'un tiré au hasard, enfin pris au hasard en disant : "tiens, toi, il ne te reste pas 1/10 temps disponible? Tu aimes bien tout ce qui est sécurité ? Allez chouette, voilà tu seras planu"* » <sup>117</sup>.

#### B. Qu'en est-il en Province de Liège ?

En Province de Liège, ces différences entre communes dans l'engagement d'un planu et le manque généralisé de professionnalisation/ spécialisation dans l'exercice de la fonction semblent se confirmer : « *Il y a des communes où c'est un nom qu'on a mis à quelqu'un qui fait ça, en plus du reste, et qui n'avait déjà peut-être pas le temps pour toutes ses tâches (...). Il y en a d'autres qui peuvent être à temps plein effectivement, mais c'est très très aléatoire* » <sup>118</sup>.

En pratique, cette image du planu qui cumule d'autres fonctions semble surtout se vérifier dans les communes plus petites et rurales, où le mot d'ordre au quotidien pour les agents est la polyvalence <sup>119</sup>. Même si cela n'est pas conseillé, force est de constater que ce type d'engagement est majoritaire dans la province : des planus communaux attitrés et qui ont les moyens nécessaires pour leurs missions, ceux-ci « *se comptent sur les doigts d'une main* » <sup>120</sup>. Il est cependant très difficile d'avoir une image nette de la situation sur le territoire : les SFG précisent d'ailleurs qu'ils sont « *aveugle[s] sur le temps qui leur est consacré* », même si cette information pourrait leur être utile <sup>121</sup>. Cela peut notamment s'expliquer par le fait que les communes ne doivent pas se justifier sur la manière dont la fonction de planu est assurée, et

---

<sup>114</sup> CAPPELLE O. (2017), « Interview de Bart Raeymaekers », *Be Prepared (La Charte)*, n°3, p. 32.

<sup>115</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>116</sup> Entretien n°7, ASBL PlanU.be.

<sup>117</sup> Entretien n°4, UCVW.

<sup>118</sup> Entretien n°9, D1.

<sup>119</sup> Entretien n°10, D5.

<sup>120</sup> Entretien n°1, SFG.

<sup>121</sup> *Ibid.*

qu'il n'existe a priori aucune sanction à ce sujet<sup>122</sup>. La manière avec laquelle l'obligation d'un coordinateur planu vient « bouleverser les dispositifs cognitifs et organisationnels existants »<sup>123</sup> est donc particulièrement variable d'une commune à l'autre. Cela renforce la théorie d'un pouvoir discrétionnaire<sup>124</sup> chez les autorités locales à ce sujet.

Le projet de nouvelle codification poserait néanmoins une base légale pour permettre au Roi – par un arrêté royal – d'établir à terme des règles précises et objectives concernant un système de calcul visant à déterminer le nombre d'équivalents temps pleins par communes (par exemple : en fonction de la taille de la commune, du nombre d'habitants, des sites à risques présents sur le territoire...)<sup>125</sup>. Même si cela est à prendre au conditionnel (*cf. supra*), nous nous dirigerions avec un tel système vers une « *fonctionnarisation du fonctionnaire planu* »<sup>126</sup>. L'enjeu serait alors de taille, puisqu'il s'agirait de trouver un équilibre entre la réalité quotidienne des petites communes, et les exigences nécessaires face aux futures crises :

*« Il faut tenir compte des réalités de terrain, mais il faut aussi pouvoir faire preuve d'une certaine exigence vis-à-vis des défis qui attendent notre société à l'avenir, avec tout ce qui est réchauffement climatique, et cetera. (...) On veut prévoir des choses réalistes, mais ce qui est sûr, c'est qu'il faut faire mieux que ce qui est fait maintenant, parce que les défis vont être de plus en plus nombreux »*<sup>127</sup>.

Cependant, au regard des risques réflexifs, un tel projet d'objectivation des risques dans les communes pour déterminer le type de recrutement d'un coordinateur planu pourrait rencontrer certains obstacles, ces risques contemporains étant notamment caractérisés par une grande incertitude scientifique et une objectivation statistique extrêmement difficile<sup>128</sup>.

#### 5.1.1.2. Le profil du planu<sup>129</sup>

Dans le prolongement de la section précédente et de ses références théoriques, le profil du coordinateur planu connaît lui aussi une grande variation entre communes. En effet, aucun profil type n'existe en Belgique : cette fonction est attribuée à un ensemble de personnes aux profils et aux bagages très diversifiés<sup>130</sup>. La circulaire NPU-1 précisait d'ailleurs à l'époque : «

---

<sup>122</sup> Entretien n°1, SFG ; Entretien n°4, UCVW.

<sup>123</sup> MAILLARD de J. et KÜBLER D. (2009), p. 89.

<sup>124</sup> WALLANDER L. et MOLANDER A. (2014), *op. cit.* ; DWORKIN R. (1977), *op. cit.*

<sup>125</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>126</sup> Entretien n°8, coordinateur planu.

<sup>127</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>128</sup> BRUNET S. (2007), *op. cit.* sur base notamment de BECK U. (2008), *op. cit.*

<sup>129</sup> Pour cette partie, plusieurs réflexions et/ ou extraits sont issus de TAMBOUR Y. (2023), *op. cit.*

<sup>130</sup> BRUNET S. et THIRY A. (2018), *op. cit.*, p. 58.

Il doit être clair que le fonctionnaire responsable de la planification d'urgence dans une grande ville avec beaucoup de risques complexes doit répondre à un profil différent que le fonctionnaire responsable pour la même tâche dans une petite commune rurale ». Même si cette circulaire ministérielle ne s'applique en principe plus (car attachée à l'AR de 2006 qui est désormais abrogé), la même remarque peut encore être faite aujourd'hui.

En pratique, existe-t-il tout de même certains critères ou caractéristiques spécifiques visant à déterminer le profil d'un coordinateur planu au niveau communal ? Une certaine tendance pourrait potentiellement se dessiner. Selon le NCCN, le planu devrait notamment avoir un esprit multidisciplinaire, une connaissance de la structure de la gestion de crise en Belgique, et résider à proximité du comité de coordination<sup>131</sup>. Certains acteurs rencontrés mettent également en avant d'autres qualités individuelles, comme la capacité de créer une dynamique de groupe<sup>132</sup>, ou encore l'aptitude à résister à la pression<sup>133</sup>. Quoiqu'il en soit, même s'« il appartient à chaque autorité administrative d'élaborer une description de fonction », les communes ne doivent pas forcément partir d'une page blanche : elles peuvent s'inspirer de profils existants dans d'autres collectivités en les adaptant à leur réalité de terrain<sup>134</sup>.

Pour information, nous pouvons noter que le projet de circulaire actuellement en cours d'élaboration au niveau du NCCN viendrait d'ailleurs préciser un certain nombre de dispositions concernant le profil du planu, visant à donner une certaine ligne de conduite, mais sans constituer pour autant un profil fédéral unique et rigide : « *C'est vrai qu'il y a des réalités locales qui sont différentes, ça n'empêche pas d'adopter des règles qui sont relativement flexibles ou qui permettent une adaptation en fonction des spécificités de chaque commune* »<sup>135</sup>.

Les acteurs rencontrés ne sont néanmoins pas tous d'accord concernant les dimensions relatives au profil du planu. Les prochaines lignes sont consacrées à deux de ces divergences d'opinions.

#### A. L'appartenance disciplinaire ?

Pour certains, le planu ne peut pas « appartenir » à l'une des cinq disciplines<sup>136</sup> (comme par exemple être pompier à temps partiel et coordinateur planu communal). Cela s'explique notamment par le fait que ce fonctionnaire doit être libéré de tout lien hiérarchique vis-à-vis

---

<sup>131</sup> Centre de crise National (NCCN) (2010), « Guide de Planification d'urgence locale », p. 21.

<sup>132</sup> Entretien n°8, coordinateur planu.

<sup>133</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>134</sup> Centre de crise National (NCCN) (2010), « Guide de Planification d'urgence locale », p. 21.

<sup>135</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>136</sup> *Ibid.* ; Entretien n°1, SFG.

d'une discipline, pour développer une véritable approche multidisciplinaire dans ses missions. Pour d'autres cependant, et avec l'appui d'exemples personnels vécus sur le terrain, il convient de nuancer quelque peu cette affirmation. Même si ce n'est a priori « *pas souhaité ni souhaitable* », cela dépendrait en réalité de la personne envisagée à ce poste<sup>137</sup>. D'autres ajoutent que l'essentiel dans ce cas est que le planu puisse s'affranchir de son appartenance disciplinaire en adoptant une perspective multidisciplinaire, à l'instar du Dir PC-OPS dans ses missions : « *Ce n'est pas un problème pour moi à partir du moment où il est bien conscient qu'il n'est pas là en tant qu'une discipline, il est là en tant que planu* »<sup>138</sup>.

Nous avons néanmoins constaté lors de nos entretiens que le fait de « venir » d'une discipline semble moins poser problème qu'une appartenance au sens propre. En effet, tout en gardant cette nécessité d'ouverture vers les autres disciplines, avoir eu une expérience professionnelle au sein de l'une d'entre elles par le passé (et ne plus exercer cette fonction) peut être considéré comme une expérience utile à faire valoir pour l'exercice des missions de coordinateur planu<sup>139</sup>.

## B. Un statut spécifique ?

Déjà en 2015, l'ASBL PlanU.be souhaitait que le « fonctionnaire planu » puisse disposer d'un statut spécifique, « à l'instar de ce qui existe pour un directeur général, un directeur financier ou un conseiller en prévention »<sup>140</sup>. Aujourd'hui, même si un tel profil n'est visiblement pas à l'ordre du jour, la commission d'experts chargée de rédiger le livre blanc fait également de la reconnaissance du coordinateur planu l'une des priorités, en voulant notamment « définir un véritable statut pour ces fonctionnaires remplissant une mission importante et difficile pour laquelle leur responsabilité est engagée »<sup>141</sup>. Selon une des personnes rencontrées, il s'agirait même de « *la plus grosse problématique* »<sup>142</sup>.

Certains lient également cette question à une problématique plus large dans le domaine de l'administration publique : « *La difficulté c'est parfois d'avoir du personnel qui reste en place (...). Aujourd'hui, il y a une mobilité dans le travail qu'on connaît un peu partout, qui empêche parfois de former des gens maintenant sur du long terme* »<sup>143</sup>. Dans la littérature, même si la pratique est plus nuancée, la thèse statutaire (le modèle dit de carrière) est à cet égard souvent

---

<sup>137</sup> Entretien n°3, D3.

<sup>138</sup> Entretien n°9, D1.

<sup>139</sup> Entretien n°12, NCCN ; Entretien n°2, coordinateurs planu.

<sup>140</sup> ASBL PlanU.be, « Groupe de travail : statut du planu », disponible à l'adresse suivante : <https://wiki.planu.be/doku.php?id=fr:articles:20150623-2118> (consultée le 29/07/2023).

<sup>141</sup> SCHMITZ O. *et al.* (2023), *op. cit.*, 37 p.

<sup>142</sup> Entretien n°7, ASBL PlanU.be.

<sup>143</sup> Entretien n°11, Bourgmestre.

présentée comme nécessaire pour assurer une stabilité d'emploi et la continuité du service public, et comme essentielle pour s'assurer de la fidélité et du dévouement des agents publics pour une bonne gestion publique<sup>144</sup>.

Pour revenir au cas concret d'un potentiel statut pour le coordinateur planu, plusieurs acteurs rencontrés se montrent néanmoins mitigés. Pour certains, « *il ne faut pas faire du planu un statut protégé qui pourrait dicter sa loi* », faisant ici référence aux « *travers que peuvent avoir certains conseillers en prévention [qui] ne voient que ce qui est écrit et perdent un peu le sens pratique des choses* »<sup>145</sup>. Pour d'autres, l'opposition au statut se porterait plus sur la nécessité d'une relation de confiance entre le bourgmestre et le planu et du binôme qui en découle (nous y reviendrons)<sup>146</sup>. Cette remarque n'est néanmoins pas sans poser question au regard de la loi de continuité et de régularité du service public, renvoyant à la nécessité de faire fonctionner l'administration publique de manière régulière et continue<sup>147</sup> :

*« Les bourgmestres passent, l'administration reste (...). La statutarisation c'est un ancrage dans une administration et donc c'est assez cohérent. Et à l'inverse, comme c'est aussi un peu une relation interpersonnelle de binôme de confiance qui doit se créer, si la confiance entre le bourgmestre et le planu ne fonctionne pas et qu'on a un statutaire, c'est très compliqué »*<sup>148</sup>.

### C. [La formation ?](#)

Même si plusieurs formations existent sur le territoire en ce qui concerne la planification d'urgence et la gestion de crise et permettent de se spécialiser dans ces matières, ces formations n'ont pour l'instant pas l'obligation d'être suivies pour devenir coordinateur planu communal. La commission d'experts chargée de rédiger le livre blanc en fait d'ailleurs une de ses recommandations : « elle recommande également que ces fonctionnaires [les coordinateurs planu et le fonctionnaire D5] aient l'obligation de suivre une formation de base minimale et des formations continues »<sup>149</sup>. En pratique, il ressort des offres d'emplois trouvées sur internet concernant les coordinateurs planu que certaines communes sont muettes au sujet de ces

---

<sup>144</sup> DURVIAUX A-L (2018), *op. cit.*, p. 278.

<sup>145</sup> Entretien n°3, D3.

<sup>146</sup> Entretien n°4, UCVW.

<sup>147</sup> *Voy. not.*, DURVIAUX A-L (2018), *op. cit.*, pp. 189-191.

<sup>148</sup> Entretien n°4, UCVW.

<sup>149</sup> SCHMITZ O. *et al.* (2023), *op. cit.*, 38 p.

formations, d'autres préfèrent parler « d'atouts », là où d'autres vont plus loin en demandant au candidat de s'engager à se former après son entrée en fonction (s'il n'est pas déjà formé).

### 5.1.2. Les principaux conflits évoqués

Après avoir illustré les différences en termes de recrutement et de profil pour le planu, à la lumière de l'ambiguïté des dispositions réglementaires<sup>150</sup> et du pouvoir discrétionnaire des autorités locales<sup>151</sup>, nous pouvons préciser que ces différents éléments ne sont pas forcément négatifs. En effet, ils permettent l'application d'un cadre fédéral commun à des réalités locales parfois très différentes : tout dépend en réalité de l'utilisation qui est faite, au niveau local, de cette ambiguïté et de l'autonomie qui en découle (nous y reviendrons).

Il est désormais temps d'ouvrir ce que Pierre Muller pourrait appeler la « boîte noire » de l'action publique, en interrogeant directement l'origine des variations évoquées, mais également les pistes de solutions proposées face aux problèmes perçus par les acteurs<sup>152</sup>. Si nous reprenons la grille de lecture présentée par Lisa Wallander et Anders Molander sur le pouvoir discrétionnaire<sup>153</sup>, après avoir analysé sa « dimension structurelle » (l'absence de clarté dans l'AR de 2019 concernant le coordinateur planu), nous allons désormais nous pencher sur sa « dimension épistémique » (les raisons qui justifient les variations entre communes).

Comme l'expliquent Sébastien Brunet et Aline Thiry, « le législateur a choisi de confier la responsabilité de l'élaboration des PGUI au niveau communal, considérant que celui-ci était le plus à même de tirer parti d'une connaissance fine du terrain. Ce choix pose parfois problème, particulièrement concernant les communes rurales qui abritent généralement moins de sites à risque – le risque est peu présent dans l'imaginaire politique local – et qui disposent de moyens moins importants afin de mener à bien ces activités de planification »<sup>154</sup>. Un double constat similaire semble émerger de notre recherche empirique pour comprendre les variations entre communes concernant le planu (*cf. supra*). En se penchant sur la variable conflictuelle de la matrice proposée par Richard E. Matland<sup>155</sup>, les prochains développements reviennent sur les deux principaux conflits (que nous qualifions de « cognitifs » et de « pratiques ») évoqués par les acteurs rencontrés, et peuvent être en partie synthétisés par l'extrait suivant :

---

<sup>150</sup> MATLAND R-E (1995), *op. cit.*

<sup>151</sup> WALLANDER L. et MOLANDER A. (2014), *op. cit.* ; DWORKIN R. (1977), *op. cit.*

<sup>152</sup> MULLER P. (2010), « Préface », dans BOUSSAGUET L. *et al.* (dir.), *op. cit.*, p. 27.

<sup>153</sup> WALLANDER L. et MOLANDER A. (2014), *op. cit.*

<sup>154</sup> BRUNET S. et THIRY A. (2018), *op. cit.*, p. 58.

<sup>155</sup> MATLAND R-E (1995), *op. cit.*



*« Il y a certainement en premier lieu le manque de connaissance de la planification d'urgence par celui qui est responsable de tout ça, c'est-à-dire le bourgmestre (...). Le 2<sup>e</sup> point, c'est l'aspect financier, les communes sont en train de couler de plus en plus (...). C'est certainement les 2 points les plus importants pour lesquels ils réfléchissent avant pour déterminer le temps de travail [du planu] »<sup>156</sup>.*

#### 5.1.2.1. La dimension cognitive des conflits

##### A. L'inutilité politique de la planification d'urgence

Pour Aline Thiry et Catherine Fallon, « la planification d'urgence n'a jamais été l'activité principale de la plupart des systèmes de gouvernement. En effet, ce genre d'activité consomme des ressources, mais sans gain politique »<sup>157</sup>. Ce constat semble s'être confirmé au cours de nos différents entretiens : « *Comme c'est pas quelque chose qui se voit sur le terrain et qui se voit pour la population, c'est quelque chose qui est vite mis de côté budgétairement* »<sup>158</sup>. Cela pourrait même aller jusqu'à donner une image d'insécurité au sein de la commune, ce qui n'est pas « vendeur » pour un élu politique : « *Aller dire "dans ma commune, on y vit bien... mais quand même il faut se tenir prêt à évacuer parce que l'eau va monter", c'est pas porteur* »<sup>159</sup>.

Dans le même ordre d'idées, d'autres pointent du doigt l'aspect court-termiste du politique :

*« Ce qui me frustré c'est que ces actions-là ne sont visibles qu'à long terme et on est dans une société où politiquement, on s'en tape. Parce que politiquement il faut un résultat avant les 4 ou 6 ans avant les prochaines élections. Et ça, il est temps qu'à un moment donné, certaines personnes aient le courage politique de dire : "j'investis du temps dans quelque chose qui sera visible dans 20 ans" »<sup>160</sup>.*

Si nous ouvrons une courte parenthèse théorique, une telle vision court-termiste du politique ne permet pas de prendre en compte la dimension temporelle à long terme inhérente aux risques réflexifs<sup>161</sup>. De manière générale, cette remarque peut également renvoyer à la problématique mise en avant par Bernard Manin concernant la « répétition de l'élection » et le « jugement rétrospectif de l'électeur » qui en découle : les élections se déroulant à intervalles réguliers, les gouvernants (les élus) devront anticiper durant leur mandat le jugement des gouvernés (les

---

<sup>156</sup> Entretien n°7, ASBL PlanU.be.

<sup>157</sup> THIRY A. et FALLON C. (2021a), p. 26.

<sup>158</sup> Entretien n°4, UVCW.

<sup>159</sup> Entretien n°3, D3.

<sup>160</sup> Entretien n°9, D1.

<sup>161</sup> BRUNET S. (2007), *op. cit.* sur base notamment de BECK U. (2008), *op. cit.*

électeurs) à l'issue de celui-ci<sup>162</sup>. Dans un tel processus, les gouvernants qui souhaitent être réélus auraient alors plus tendance à mettre en place des politiques aux résultats rapides et immédiats afin de satisfaire le jugement (rétrospectif) de l'électeur<sup>163</sup>. L'extrait suivant est à cet égard particulièrement significatif concernant le coordinateur planu :

« C'est toujours comme ça maintenant, on est dans le concret, dans le tout de suite (...). Dans la tête des dirigeants locaux, comme ce n'est pas une priorité prioritaire parce qu'ils n'en ressentent pas directement le concret sur le terrain, ben c'est jamais financé quoi. Et donc, entre financer un ouvrier de voirie qui va reboucher les trous ou financer un coordinateur planu bah voilà, la décision est vite prise »<sup>164</sup>.

#### B. Un manque de culture du risque

D'une manière générale, les précédents développements peuvent aussi renvoyer à un manque de « culture du risque » dans notre pays. Pierre Vidal-Naquet explique à cet égard qu'il est « devenu banal » de déplorer le manque d'une telle culture au sein de notre société après certaines catastrophes naturelles, mais qu'il convient de définir cette notion « suffisamment floue et vague » lorsqu'on la mobilise<sup>165</sup>. À l'instar des experts de la commission chargée de rédiger le livre blanc, nous entendons par ce terme « 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 concerné. Cette prise de conscience se fonde sur une dimension mémorielle collective et individuelle (mémoire du risque) (...) »<sup>166</sup>.

Il ressort de nos différents entretiens qu'une telle culture n'est pas particulièrement présente dans notre société (que ce soit au niveau des élus politiques, des membres de l'administration ou encore des citoyens). Pour certains, il faudrait en effet « *changer les mentalités* »<sup>167</sup> et sortir de cette vision dangereuse du « *ça n'arrivera jamais* »<sup>168</sup> lorsque les risques sont abordés. Cependant, développer une telle culture n'est visiblement pas chose simple : « *Il y a tout un travail à faire pour inculquer cette culture de crise et de risque qui pour le moment n'appartient*

---

<sup>162</sup> MANIN B. (2019), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, pp. 223-234.

<sup>163</sup> *Ibid.*

<sup>164</sup> Entretien n°4, UVCW

<sup>165</sup> VIDAL-NAQUET P. (2001), « Inondations et culture du risque », Centre d'étude et de recherche sur les pratiques de l'espace (CERPE), pp. 2-4.

<sup>166</sup> SCHMITZ O. *et al.* (2023), *op. cit.*, p. 21.

<sup>167</sup> Entretien n°2, coordinateurs planu.

<sup>168</sup> *Ibid.* ; Entretien n°4, UVCW.

*à personne, mais appartient à tout le monde en même temps. Et tout le monde sait bien que quand tout le monde doit faire quelque chose, personne ne le fait »<sup>169</sup>.*

Dans la mesure où cette prise de conscience se fonde sur une mémoire collective et individuelle du risque et sur la volonté d'agir sur ce dernier, les récentes crises connues en Belgique ont-elles été suivies par un changement de mentalité ? Pour certains, cela pourrait effectivement avoir une influence positive sur la culture du risque : *« [Elle] va être meilleure dans un lieu qui a déjà été affecté par une situation d'urgence. Souvent, c'est un peu ça le départ... on pensait que ça n'allait jamais arriver chez nous, puis un truc se passe et ça entraîne toute une démarche de planification d'urgence »<sup>170</sup>*. Pour d'autres, le développement d'une telle culture semble plus hasardeux : *« Je vois des améliorations et à côté de ça, je vois des aberrations »<sup>171</sup>*, *« Il y a eu une prise de conscience clairement juste après, mais vite balayée par tout le reste »<sup>172</sup>*.

À ce stade, et pour faire le lien avec la prochaine section, nous souhaitons (re)préciser que notre démarche vise à comprendre les perceptions des différents acteurs de terrain rencontrés en ce qui concerne les variations entre communes au sujet de la fonction de planu. Il ne s'agit donc ici en rien de généraliser le manque de culture du risque et la perception inutile de la planification d'urgence à l'entièreté des « petites communes rurales » (et plus précisément leurs élus et leur administration) qui ne mettent pas en œuvre – ou du moins partiellement – la fonction de planu. Certaines collectivités semblent en effet conscientes des différents enjeux, mais dépassées par d'autres problématiques :

*« C'est le genre de matière malheureusement où on dit : "faudrait vraiment qu'on le fasse", mais notre quotidien fait que voilà ça passe après (...). Quelque part au fond de notre subconscient on est conscient de l'importance, mais voilà il y a toujours des choses plus chaudes qui nous tombent dessus et on fait ce qu'on peut »<sup>173</sup>.*

#### 5.1.2.2. [La dimension pratique des conflits](#)

##### A. [Le manque de moyens des communes](#)

Depuis plusieurs années, les finances des pouvoirs locaux sont « dans le rouge ». Ces dernières se sont vues davantage fragilisées suite aux crises à répétition connues en Belgique (pandémie

---

<sup>169</sup> Entretien n°9, D1.

<sup>170</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>171</sup> Entretien n°7, ASBL PlanU.be.

<sup>172</sup> Entretien n°9, D1.

<sup>173</sup> Entretien n°10, D5.

de Covid 19, inondations, effets de la guerre en Ukraine sur l'inflation et le coût de l'énergie...) et aux impacts financiers de certaines politiques (par exemple, le financement des charges de pension du personnel statutaire)<sup>174</sup>.

Dans ce contexte de finances publiques exsangues, les communes reçoivent-elles des aides financières concernant l'obligation d'un coordinateur planu au niveau communal ? Que ce soit du niveau fédéral ou régional, il semblerait qu'aucun moyen financier n'ait été accordé<sup>175</sup>. Les acteurs rencontrés semblent d'ailleurs se renvoyer « la patate chaude » sur cette problématique. Pour certains, les collectivités locales devraient pouvoir faire les arbitrages nécessaires en termes de budget : « *Évidemment, les communes regardent beaucoup le fédéral, à raison pour certaines choses. Après bon, les communes ont des financements propres aussi, et elles sont censées assurer la sécurité de leurs citoyens* »<sup>176</sup>. Pour d'autres, les communes ne devraient pas devoir supporter seules ces charges, des demandes de subventions auraient été faites en ce sens vers le niveau fédéral (mais refusées) et les Aides à la Promotion de l'Emploi (les points APE) de la Région wallonne ne s'appliqueraient pas car la matière n'est pas régionale<sup>177</sup>.

Quoi qu'il en soit, il ressort de nos entretiens que de nombreuses communes n'ont pas véritablement engagé de coordinateurs planu ou bien ne leur donnent pas les moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions, en raison notamment de difficultés financières : « *Dans les petites communes (...), on peut pas se permettre d'engager quelqu'un uniquement et exclusivement pour ce domaine-là et donc voilà ça vient en plus d'autres choses et souvent en dernier lieu* »<sup>178</sup>. Certaines collectivités semblent d'ailleurs faire usage d'une stratégie à moindre coût lorsqu'il s'agit de recruter un coordinateur planu, en déterminant l'échelle de traitement (A, B, C ou D<sup>179</sup>) non pas sur base des besoins de la fonction de planu, mais uniquement dans une optique financière du « *moins cher possible* »<sup>180</sup>.

Dans le cadre du processus d'élaboration de la nouvelle codification, même si cela ne concerne pas uniquement le planu, nous pouvons tout de même noter que les difficultés financières des communes semblent avoir été prises en compte par le NCCN dans ses démarches :

---

<sup>174</sup> DESSOY A. (2023), « Les finances des communes wallonnes : situation budgétaire et principaux enjeux », dans *Les finances publiques wallonnes : état des lieux et perspectives*, IWEPS, n°14, pp. 131-165.

<sup>175</sup> Entretien n°1, SFG ; Entretien n°8, coordinateur planu.

<sup>176</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>177</sup> Entretien n°4, UVCW.

<sup>178</sup> Entretien n°6, DG.

<sup>179</sup> BOSA SPF Stratégie et Appui, « Échelles de traitement », disponible à l'adresse suivante : <https://bosa.belgium.be/fr/themes/travailler-dans-la-fonction-publique/remuneration-et-avantages/traitement/echelles-de> (consultée le 31/07/2023).

<sup>180</sup> Entretien n°2, coordinateurs planu.

« Il y a beaucoup de gens qui nous ont dit : "C'est bien de prévoir la codification, c'est bien sur toute une série de choses, mais aujourd'hui, un des enjeux, c'est de déjà faire respecter la réglementation actuelle". Ce qui n'est pas le cas à tous les niveaux. Et donc vouloir aller encore plus loin sans prévoir les moyens qui vont avec, c'est un peu illusoire. Donc nous, clairement, on a attiré l'attention de notre cabinet là-dessus »<sup>181</sup>.

## B. L'échelle communale trop petite

Dans le prolongement des difficultés financières que nous venons d'évoquer, certains acteurs rencontrés s'interrogent sur la pertinence de l'échelle communale pour la planification d'urgence au niveau local : « On a le communal et on a le provincial, mais entre les deux on n'a rien »<sup>182</sup>. De Trois-Ponts et ses 2.517 habitants à Liège et ses 195.346 habitants<sup>183</sup>, les 84 communes de la Province de Liège ne sont en effet pas sur un pied d'égalité face aux risques (notamment en termes de sites à risque sur le territoire). De grandes variations en découlent concernant l'obligation d'un coordinateur planu :

« C'est vrai aussi qu'on a de toutes petites communes (...), c'est quasi des villages (...), et donc s'il faut qu'ils aient dans chaque village un coordinateur planu, effectivement là ça va devenir très cher et un peu inutile. Par contre dans les moyennes villes et dans les grandes villes, ça devient essentiel »<sup>184</sup>.

De plus, à l'image des risques réflexifs caractérisés par des échelles élargies<sup>185</sup>, certaines personnes mettent en avant qu'il est illusoire de penser que les impacts des prochaines crises et situations d'urgence vont s'arrêter ou suivre les frontières physiques de la commune, venant alors indirectement remettre en question la pertinence d'une telle échelle :

« On est en train de vivre des périodes qu'on ne connaissait pas auparavant, liées surtout au dérèglement climatique. (...) Mais ces crises-là quand elles vont arriver, et quand elles arrivent aujourd'hui, elles ne vont pas connaître les frontières des communes. Quand il y a une tempête, quand il y a des inondations, c'est illusoire d'aller penser que ça va concerner uniquement sa commune »<sup>186</sup>.

---

<sup>181</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>182</sup> Entretien n°3, D3.

<sup>183</sup> STATBEL, « Population par commune au 1 janvier (2023) », disponible à l'adresse suivante : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/structure-de-la-population> (consultée le 31/07/2023).

<sup>184</sup> Entretien n°4, UVCW.

<sup>185</sup> BRUNET S. (2007), *op. cit.* sur base notamment de BECK U. (2008), *op. cit.*

<sup>186</sup> Entretien n°11, Bourgmestre.

### 5.1.3. Les solutions envisagées

Dans le cadre de ce travail, nous ne rentrerons pas dans les détails des solutions envisagées pour la dimension « cognitive » des problèmes identifiés. Concernant l'inutilité politique de la planification d'urgence, nous pouvons simplement noter que de profondes réflexions sur notre système politique sont nécessaires (telles que la question de la participation citoyenne ou encore celle de la nature et du type de mandat politique dans notre système représentatif). Pour le manque de culture du risque, nous pouvons renvoyer le lecteur vers les recommandations formulées dans le livre blanc et visant à « développer une culture du risque pérenne dans toutes les sphères de la société ». Ces recommandations sont déclinées en trois grandes priorités (intégrer l'ensemble des parties prenantes dans une logique d'autonomisation ; reconnaître et encadrer la plus-value citoyenne dans le cycle du risque ; développer une véritable stratégie nationale de promotion de la culture du risque)<sup>187</sup>.

Pour cette recherche, nous souhaitons plutôt nous concentrer sur la dimension « pratique » des conflits identifiés. Comme l'explique Arnaud Dessoy lorsqu'il aborde la situation financière complexe des communes, « les gestionnaires communaux devront (...) prendre des décisions courageuses en termes d'organisation (mutualisation de certains services, synergies avec d'autres entités, coopération supra-communale, voire fusions de certaines entités) »<sup>188</sup>. Si nous envisageons le manque de moyens et la problématique de l'échelle communale d'une manière conjointe, et si nous partons du postulat que la dimension « pratique » est plus facilement réformable qu'un changement profond de mentalités concernant les risques, différentes solutions sont envisageables. Certaines d'entre-elles sont d'ailleurs déjà mises en œuvre à plusieurs endroits en Belgique, et notamment en Province de Liège.

#### 5.1.3.1. Une fusion des communes ?

À l'image de ce qui avait été mis en place en Flandre dès 2016, le Gouvernement wallon a décidé d'encourager les communes à fusionner sur base volontaire, partant notamment du constat que des économies d'échelle étaient nécessaires afin d'améliorer l'utilisation des

---

<sup>187</sup> SCHMITZ O. *et al.* (2023), *op. cit.*, pp. 20-27.

<sup>188</sup> DESSOY A. (2023), *op. cit.*, p. 163.

ressources financières<sup>189</sup>. Malgré l'existence d'un incitant financier pour favoriser de telles démarches, cette solution n'a semble-t-il pas eu beaucoup de succès dans le sud du pays<sup>190</sup>.

Même si nous n'analyserons pas les causes pouvant expliquer une telle opposition du côté des communes wallonnes (une étude à part entière étant ici nécessaire), nous pouvons néanmoins interroger la place de la planification d'urgence dans de tels débats. Au regard du manque de moyens des communes et de la problématique de l'échelle de ces collectivités (*cf. supra*), un projet de fusion pourrait en effet servir les petites communes rurales dans l'instauration d'un coordinateur planu. Cependant, il ressort de nos entretiens que cette réorganisation politico-administrative ne semble pas inscrire au centre de ses débats la problématique de la planification d'urgence et de la gestion de crise au niveau local : « *Le but premier d'une fusion ne visera pas certainement la panification d'urgence, mais plus d'autres sujets beaucoup plus redondants et plus utiles, aussi bien à la population qu'au personnel* »<sup>191</sup>.

Si nous ouvrons une parenthèse théorique, cette remarque peut à certains égards être reliée à la première phase de la « modernité réflexive » décrite par Ulrich Beck<sup>192</sup>. Les risques réflexifs indiquent « la nécessité d'une nouvelle organisation politique qui suppose [notamment] des procédures de prise de décision qui prennent en considération des échelles élargies d'espace et de temps »<sup>193</sup>. Cependant, nous serions toujours à la première étape de la modernité réflexive, à savoir les premières confrontations de la société contemporaine avec les effets dommageables et imprévus des risques réflexifs, mais sans être le centre des débats politiques<sup>194</sup>. La seconde phase n'interviendra que lorsque cette problématique s'emparera de l'ensemble de la société, commencera à dominer les sphères publique et privée, et aboutira à une prise de conscience généralisée et collective des événements dommageables par l'ensemble des acteurs<sup>195</sup>.

---

<sup>189</sup> BOLLEN S. *et al.* (2022), « La fusion des communes », UVCW, pp. 6-23.

<sup>190</sup> SIRLEREAU M. (2022), « Fusionner, la seule piste possible pour l'avenir des petites communes wallonnes ? », RTBF, disponible à l'adresse suivante : <https://www.rtb.be/article/fusionner-la-seule-piste-possible-pour-lavenir-des-petites-communes-wallonnes-11116211> (consultée le 01/08).

<sup>191</sup> Entretien n°6, DG.

<sup>192</sup> *Voy. not.* BECK U. (2008), *op. cit.*

<sup>193</sup> BRUNET S. (2007), *op. cit.*, p. 86.

<sup>194</sup> *Ibid.*, pp. 156-170.

<sup>195</sup> *Ibid.*

### 5.1.3.2. Une mutualisation des ressources ?<sup>196</sup>

#### A. Constats et principes généraux

En Province de Liège, des projets de collaboration entre communes voient le jour en matière de planification d'urgence. Comme pour les fusions des communes, une différence semble exister entre la Flandre et la Wallonie à ce sujet<sup>197</sup>, s'agissant d'une pratique plus ancrée et même antérieure à l'AR de 2019 dans le nord du pays<sup>198</sup>. Selon le ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville, cela devrait néanmoins être plus souvent le cas en Wallonie : « les différentes crises vécues ces derniers mois ont montré un besoin (et une volonté) des pouvoirs locaux de développer de nouvelles formes de collaboration et de rechercher des synergies », notamment via le partage de ressources humaines au sein de structures supra-communales<sup>199</sup>. Cette position semble également ressortir de nos entretiens et susciter des réflexions concernant la fonction étudiée : « *Est-ce qu'il faut un fonctionnaire planu dans chaque commune, ou est-ce que c'est mieux d'avoir [quelqu'un de] compétent qui fait ça pour plusieurs communes ? La question pourrait être posée* »<sup>200</sup>. Pour Sébastien Brunet et Aline Thiry, il s'agit d'ailleurs d'une réponse à « une doléance souvent exprimée par les plus petites communes à propos d'un manque de moyens en personnel pour répondre à leurs obligations »<sup>201</sup>.

Même si avec l'AR de 2006, « le partage d'un fonctionnaire par plusieurs entités [n'était] pas autorisé par la réglementation »<sup>202</sup>, une ouverture est désormais autorisée pour les communes avec l'AR de 2019 (*cf. supra*). Ici aussi, au sens de Richard E. Matland<sup>203</sup>, les dispositions de l'AR qui encadre cette collaboration présentent une certaine ambiguïté : « *il donne la possibilité de mutualisation, mais [...] ne donne pas de précision sur comment le faire* »<sup>204</sup>. Il découle de cette ambiguïté juridique que différentes formes de collaboration sont envisageables en pratique (formelle versus informelle ; entre 2 communes versus entre un plus grand nombre ; partage d'un fonctionnaire versus mise sur pied d'une équipe, au sein d'une structure existante versus

---

<sup>196</sup> Pour cette partie, plusieurs réflexions et/ ou extraits sont issus de TAMBOUR Y. (2023), *op. cit.*

<sup>197</sup> « L'arrêté royal relatif à la planification d'urgence », Travail parlementaire : question écrite du 31/03/2020 de Matheï Steven à Verlinden Annelies, n°0452, législature 55.

<sup>198</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>199</sup> « La mutualisation des moyens à un niveau pluricommunal », Travail parlementaire : question écrite du 08/07/2022 de Wahl Jean-Paul à Collignon Christophe, n°533-1, session 2021-2022.

<sup>200</sup> Entretien n°9, D1.

<sup>201</sup> BRUNET S. et THIRY A. (2018), *op. cit.*, p. 58.

<sup>202</sup> Centre de crise National (NCCN) (2010) « Guide de Planification d'urgence locale », p. 20.

<sup>203</sup> MATLAND R-E (1995), *op. cit.*

<sup>204</sup> Entretien n°7, ASBL PlanU.be.



*sui generis...*). L'idée générale reste néanmoins la même : plusieurs communes se rassemblent afin de partager un ou plusieurs coordinateur(s) planu(s).

Les recommandations du rapport de la commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie semblent également aller dans le sens d'une telle mutualisation (que ce soit le représentant du Collège des Gouverneurs wallons, la Commissaire d'arrondissement de la Province de Liège, certains Bourgmestres, ou encore le Président de l'ASBL PlanU.be...)<sup>205</sup>. Pour « les communes plus modestes n'ayant pas les ressources nécessaires au sein de l'administration », la commission chargée de rédiger le livre blanc y voit également certaines opportunités<sup>206</sup>.

#### B. Les cas connus en Province de Liège

En Province de Liège, deux projets peuvent être retenus :

*Primo*, une « cellule planu » a été mise en place dans la Zone de secours (ZDS) Hesbaye afin de mutualiser la fonction de coordinateur planu communal. En réponse notamment à la chute de neige de janvier 2016 qui avait provoqué la rupture de câbles électriques dans la région, plusieurs bourgmestres des communes impactées par cette crise s'étaient à l'époque rendu compte de la nécessité d'un tel partenariat coopératif<sup>207</sup> : « [durant cette crise] la coordination n'était pas bonne. C'était commune par commune. (...) C'était un bordel monstre »<sup>208</sup>. C'est de ce constat qu'est née la « Cellule Planu Hesbaye ». Cette structure (opérationnelle depuis janvier 2021) a un statut hybride : « elle dépend de la ZDS Hesbaye, mais ses membres travaillent au profit des bourgmestres »<sup>209</sup>. Concrètement : trois coordinateurs planu y travaillent à temps plein et touchent les treize communes de la Zone (et ses 76.000 citoyens).<sup>210</sup> Pour les bourgmestres concernés, même si certains étaient plutôt réticents au début du projet, il semblerait selon l'un d'eux que « plus personne [ne] voudrait revenir en arrière »<sup>211</sup>.

*Secundo*, un projet de mutualisation est en cours au niveau de la Zone de police (ZP) Condroz (zone pluricommunale de 10 communes) pour la fonction de coordinateur planu communal. Même si nous n'avons pas beaucoup d'informations (nombre de fonctionnaires souhaités,

---

<sup>205</sup> Parlement Wallon, « Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie », 24 mars 2022, 894, n°1, session 2021-2022.

<sup>206</sup> SCHMITZ O. *et al.* (2023), *op. cit.*, p. 38.

<sup>207</sup> DE DECKER C. et WROTECKI F. (2021), « Coopération intercommunale en planification d'urgence : faut-il mutualiser les coordinateurs PlanU ? », *Be Prepared (La Charte)*, n°4, p. 22.

<sup>208</sup> Entretien n°11, Bourgmestre.

<sup>209</sup> DE DECKER C. et WROTECKI F. (2021), *op. cit.*

<sup>210</sup> *Ibid.*

<sup>211</sup> Entretien n°11, Bourgmestre.

profil(s) recherché(s), date d'instauration effective...), nos entretiens ont néanmoins pu mettre en évidence que le choix d'une ZP pour ce projet et non d'une ZDS comme en Hesbaye se justifie notamment par l'appartenance de la commune de Huy au sein de la ZDS Hemeco :

*« Si on met Huy dans le coup (...), c'est sûr que le ou les employés qui seraient engagés dans ce cadre-là auraient plus de travail sur Huy que sur d'autres communes (...). Parce que Huy est un cas particulier avec la centrale, avec d'autres sujets importants et cela risquerait pour nous petites communes, de nous reléguer en seconde zone »<sup>212</sup>.*

### C. Un ensemble de questionnements

De cette possibilité de collaboration pour la fonction de coordinateur planu, notre recherche empirique a pu mettre en évidence plusieurs questionnements et remarques :

Tout d'abord, doit-on y voir un transfert de responsabilité du bourgmestre vers une entité supra-communale en termes de coordination stratégique des situations d'urgence (dans le cas d'espèce une ZDS ou une ZP) ? Même s'il semble que certaines autorités publiques souhaitent mettre en place un tel projet « *dans l'unique but de se débarrasser du fonctionnaire planu* » au niveau de leur commune<sup>213</sup>, il convient de noter que juridiquement, le bourgmestre reste la personne responsable lors de ces partenariats<sup>214</sup>.

Ensuite, les structures divergentes choisies pour mutualiser les planus peuvent également renvoyer à une problématique plus large du découpage territorial dans le domaine de la sécurité en Belgique. En Province de Liège par exemple, il existe 20 ZP et 6 ZDS<sup>215</sup> : celles-ci n'ont pas la même taille et leurs frontières ne sont pas toujours calquées les unes sur les autres. Certains membres de discipline parlent d'ailleurs de « *cacophonie* » lorsqu'ils abordent la coordination lors d'une crise, et appellent à une réorganisation géographique des secours<sup>216</sup>.

Enfin, nous pouvons insister sur le fait que la démarche de mutualisation doit être particulièrement réfléchie puisqu'elle comporte de nombreux enjeux. Les autorités publiques qui souhaiteraient développer de tels partenariats devront nécessairement débattre d'un ensemble de questions (par exemple : le nombre de communes maximum pour garder une connaissance fine du terrain, la répartition des charges financières entre communes

---

<sup>212</sup> Entretien n°6, DG.

<sup>213</sup> Entretien n°9, D1.

<sup>214</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>215</sup> Cf. **Annexes n°10 et n°11** pour la répartition des 84 communes de la Province de Liège en ZDS et ZP.

<sup>216</sup> Entretien n°3, D3.

participantes, l'avenir conjoint ou séparé des cellules de sécurité...) et être conscientes des différents avantages et inconvénients d'une telle mutualisation<sup>217</sup>.

## 5.2. La MEO « personnelle » de la fonction de coordinateur planu

### 5.2.1. Les missions du planu

#### 5.2.1.1. Quelques exemples concrets<sup>218</sup>

Le coordinateur planu va avoir un rôle à jouer dans les différentes étapes du « cycle du risque » tel que développé par le NCCN (*cf. supra*). L'ampleur et l'étendue de ses missions varient néanmoins en fonction des étapes de ce cycle : notre recherche empirique illustre à cet égard que les missions du planu pour la prévention<sup>219</sup> et pour le rétablissement<sup>220</sup> sont en pratique moins développées que pour les autres phases. Synthétiquement, le coordinateur planu doit/peut notamment agir au niveau de :

- L'identification des risques (cartographier les risques présents pour la commune...);
- La prévention (contrôler le respect de certaines mesures de protection...);
- La préparation (élaborer puis actualiser les PUI et communiquer à leur sujet...);
- La gestion de crise (assister et conseiller le bourgmestre au sein du CC-COM...);
- Le rétablissement (prévoir une série de mesures pour un retour rapide à la normale...);
- L'évaluation (tirer les enseignements des exercices réalisés/ crises vécues...).

Mission transversale au regard du cycle du risque, la question du développement d'une culture du risque<sup>221</sup> au niveau local et du rôle du planu dans ce processus est également ressortie de nos entretiens. Pour certains, ce fonctionnaire pourrait travailler « *main dans la main* » avec les disciplines, notamment pour tenter d'améliorer une telle culture chez les citoyens (en réalisant par exemple des exercices avec des écoles, en ayant des démarches proactives avec certaines ASBL...) <sup>222</sup>. Cependant, la capacité concrète d'un planu pour une telle mission est questionnée au regard de la mise en œuvre institutionnelle de la fonction, et donc de l'utilisation du pouvoir discrétionnaire<sup>223</sup> des autorités locales dans ce processus :

---

<sup>217</sup> Cf. **Annexe n°12** pour les avantages/ inconvénients potentiels de la mutualisation de la fonction.

<sup>218</sup> Pour cette partie, plusieurs réflexions et/ ou extraits sont issus de TAMBOUR Y. (2023), *op. cit.*

<sup>219</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>220</sup> Entretien n°2, coordinateurs planu

<sup>221</sup> SCHMITZ O. *et al.* (2023), *op. cit.*, p. 21.

<sup>222</sup> Entretien n°9, D1.

<sup>223</sup> WALLANDER L. et MOLANDER A. (2014), *op. cit.* ; DWORKIN R. (1977), *op. cit.*

« Dans ma vision des choses s'il pouvait faire tout ce qu'on pourrait attendre d'un fonctionnaire planu, c'est impossible qu'il ait une autre fonction (...). Alors qu'il ne le fasse pas maintenant, c'est logique, il n'a déjà pas le temps de faire la base, à savoir un plan d'urgence papier (...) on ne lui octroie pas assez de temps pour qu'il puisse faire tout ce qu'on pourrait faire de lui »<sup>224</sup>.

#### 5.2.1.2. De la théorie à la pratique

Plusieurs difficultés peuvent toucher le coordinateur planu dans l'exercice de ses missions. Dans le cadre de cette sous-section, nous en détaillerons deux en particulier.

D'une part, en théorie, chaque autorité compétente est chargée de réunir au minimum une fois par an la cellule de sécurité (art. 4, §2 de l'AR de 2019). En pratique, il ressort de nos entretiens que cette obligation n'est pas souvent respectée dans les communes<sup>225</sup>, et même si cette cellule se réunit, il arrive bien souvent que toutes les disciplines n'y soient pas représentées<sup>226</sup>. Ce constat peut poser question, notamment sur la multidisciplinarité des missions de planification d'urgence de l'autorité compétente (art. 3, §2 de l'AR de 2019), mais également au regard du caractère scientifique de l'identification des risques réflexifs (ces derniers étant invisibles pour les yeux d'un profane)<sup>227</sup>. Comment le coordinateur planu peut-il s'assurer d'une perspective multidisciplinaire en l'absence de telle cellule de sécurité lorsqu'il doit rendre un avis sur l'organisation d'un événement dans sa commune ? Doit-il fonctionner seul pour identifier et analyser les risques présents sur le territoire ? Qu'en est-il pour l'élaboration et la mise à jour régulière des différents plans d'urgence ? Comment fait-il pour disposer de l'ensemble des expertises nécessaires pour ces différentes missions ?

D'autre part, en théorie, des exercices multidisciplinaires doivent être organisés au moins une fois par an dans les communes afin de tester la planification d'urgence existante (art. 3, §1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup> de l'AR de 2019). En pratique, cette obligation n'est pas respectée dans toutes les communes, en raison notamment du manque de temps nécessaire pour son organisation<sup>228</sup>. D'autres raisons ressortent également du terrain, comme par exemple une remise en question de la plus-value de tels exercices<sup>229</sup>, la peur pour l'autorité d'être pointée du doigt (nous y reviendrons)<sup>230</sup>, ou

---

<sup>224</sup> Entretien n°9, D1.

<sup>225</sup> Entretien n°1, SFG ; Entretien n°2, coordinateurs planu ; Entretien n°7, ASBL PlanU.be.

<sup>226</sup> Entretien n°2, coordinateurs planu.

<sup>227</sup> BRUNET S. (2007), *op. cit.* sur base notamment de BECK U. (2008), *op. cit.*

<sup>228</sup> Entretien n°5, coordinateur planu ; Entretien n°2, coordinateurs planu.

<sup>229</sup> Entretien n°5, coordinateur planu.

<sup>230</sup> Entretien n°2, coordinateurs planu.

encore une certaine « culture de l'échec » qui ne verrait dans l'exercice qu'un examen à passer et non pas un processus d'apprentissage visant à améliorer la préparation aux futures crises<sup>231</sup>. De plus, si un exercice est tout de même organisé, les leçons ne sont pas toujours prises en compte pour améliorer le cycle du risque<sup>232</sup>. Ces différents éléments avaient déjà été mentionnés dans notre cadre théorique lorsque nous avons abordé l'évaluation et ses difficultés<sup>233</sup>.

#### 5.2.1.3. Focus sur la mutualisation

Les projets de mutualisation de la fonction de coordinateur planu que nous avons déjà évoqués lors de la mise en œuvre institutionnelle peuvent être porteurs de certaines difficultés dans le cadre de la mise en œuvre personnelle de la fonction. Nous revenons ici sur deux d'entre elles et sur les solutions proposées par les acteurs pour y faire face.

D'une part, le manque de connaissance du terrain est souvent mis en avant dans nos entretiens : « Ici, on a mutualisé, (...) recenser tous les risques qu'il y a sur une commune, tout seul, c'est impossible. Vous n'avez pas la connaissance, assez profonde que pour pouvoir sortir ça tout seul de votre chapeau »<sup>234</sup>. Pour pallier cette difficulté, les fonctionnaires mutualisés se rendent régulièrement dans les différentes entités afin de rencontrer le personnel de la commune et travailler sur les dossiers spécifiques de la collectivité<sup>235</sup>. D'autres recommandent une personne référente par commune (par exemple : le DG, le chef du service travaux, le chef de cabinet du bourgmestre...) pour que le coordinateur planu puisse avoir cette connaissance du terrain et cet ancrage local dans l'exercice de ses missions (par exemple : identifier les zones inondables, trouver des abris potentiels...) <sup>236</sup>.

D'autre part, en cas de crise étendue sur le territoire et touchant plusieurs communes à la fois, ou bien en cas de crises différentes à plusieurs endroits d'une même ZDS/ ZP, le projet de mutualisation en intrigue certains : « Chaque bourgmestre souhaitera avoir quelqu'un et ça, ça va être compliqué si on mutualise. Il faut mutualiser la planification, la gestion de crise ça j'en suis moins convaincu »<sup>237</sup>. Dans ce cas de figure, avoir une équipe de coordinateurs planu est un avantage (en cas de crise étendue ou de crises multiples, un planu pourra venir en soutien des différents bourgmestres concernés)<sup>238</sup>. Cette problématique renvoie alors à la question du

---

<sup>231</sup> *Ibid.*

<sup>232</sup> Entretien n°10, D5.

<sup>233</sup> GLESNER C. (2018), *op. cit.* ; QUARENTELLI E-L. (1982), *op. cit.*

<sup>234</sup> Entretien n°7, ASBL PlanU.be.

<sup>235</sup> DE DECKER C. et WROTECKI F. (2021), *op. cit.*, p. 24. ; Entretien n°2, coordinateurs planu.

<sup>236</sup> Entretien n°9, D1 ; Entretien n°10, D5.

<sup>237</sup> Entretien n°8, coordinateur planu.

<sup>238</sup> Entretien n°2, coordinateurs planu.

nombre de plans à prévoir lorsque l'on souhaite mutualiser cette fonction, et aux modalités de fonctionnement à mettre en place (système de garde entre plans, connaissance de l'entièreté des communes par tous ou bien de certaines d'entre-elles uniquement...).

### 5.2.2. Les contacts du planu

#### 5.2.2.1. Le planu est un « coordinateur »<sup>239</sup>

Le coordinateur planu est loin d'être le seul acteur engagé dans la planification d'urgence et dans la gestion de crise au niveau local. En effet, en tant que « coordinateur », il doit entretenir des contacts réguliers avec les acteurs classiques de la planification d'urgence et de la gestion de crise, notamment les membres des disciplines et l'autorité compétente : il a pour objectif de faciliter la communication et les échanges entre ces derniers<sup>240</sup>, d'être une sorte de « traducteur »<sup>241</sup>. L'importance dans ces relations est alors la confiance qui doit se nouer entre ces acteurs et le respect mutuel qui en découle : « *Pour moi, tout ça a des noms et des prénoms surtout (...). Je crois que ce qui est important c'est leur permettre de s'exprimer et de leur démontrer que quand ils donnent un avis, ben l'autorité en général le suit* »<sup>242</sup>.

À côté de ces acteurs classiques, le coordinateur planu va également devoir mobiliser un ensemble de personnes aux compétences et aux profils très variés<sup>243</sup> : les directeurs d'école, les chefs d'entreprise, les directeurs de prison, les agents de certaines entités parastatales (SWDE, IRM, RESA, Infrabel...). L'objectif est de créer un véritable réseau à mobiliser en fonction du type et des effets de la situation d'urgence, et de disposer d'un maximum de coordonnées à jour pour ne pas perdre de temps au moment de la crise.

Enfin, lors de nos entretiens, la question de la relation que peut entretenir le planu avec les citoyens (en ce compris les groupements associatifs) a également été posée. Actuellement, force est de constater que les propos tenus par la suite sont bien souvent conjugués au conditionnel, illustrant ainsi une absence de contacts réguliers avec la population/ les habitants dans les différentes démarches du planu (par exemple : pour l'organisation d'exercices, pour la mise à jour des PUI...). Pourtant, le citoyen va agir durant la crise<sup>244</sup>. Durant les inondations de juillet 2021 par exemple, nous avons vu se développer une aide-citoyenne spontanée (distribution de

---

<sup>239</sup> Cf. **Annexe n°9** les soutiens possibles du coordinateur planu dans l'exercice de ses missions.

<sup>240</sup> Entretien n°2, coordinateurs planu.

<sup>241</sup> BRUNET S. et THIRY A. (2018), *op. cit.*, p. 59.

<sup>242</sup> Entretien n°8, coordinateur planu.

<sup>243</sup> Entretien n°2, coordinateurs planu.

<sup>244</sup> BRUNET S. et THIRY A. (2018), *op. cit.*, p. 59.

repas, nettoyage des débris dans les rivières...) mais pas prévue par les organes officiels (dont la Croix rouge) et potentiellement dangereuse pour les volontaires eux-mêmes (risques d'électrocution, d'infections diverses, de noyade...) <sup>245</sup>. Pour un membre de la D1 rencontré, un tel flux de solidarité pourrait cependant se préparer à l'avance et ne pas « rajouter du chaos au chaos » <sup>246</sup>. C'est à ce titre que des réflexions sont portées – avec notamment des plans communaux – sur la bonne manière d'intégrer le citoyen dans de telles démarches <sup>247</sup>. Une des priorités du livre blanc vise d'ailleurs à « reconnaître et encadrer la plus-value que peut apporter le citoyen à chaque étape du cycle du risque » <sup>248</sup>.

#### 5.2.2.2. Focus sur les acteurs communaux

À l'image du binôme que forme le directeur général (DG) d'une commune et le bourgmestre <sup>249</sup>, plusieurs acteurs rencontrés mettent en avant la nécessité pour le coordinateur planu d'avoir de bonnes relations avec l'autorité compétente <sup>250</sup>. Cependant, selon les SFG, cette bonne entente n'est pas la règle dans toutes les communes de la Province de Liège, ce qui peut générer pour le planu communal des difficultés dans l'exercice de ses missions :

*« Il y a des communes où le bourgmestre et le planu s'entendent très bien, discutent régulièrement, et où le rôle du planu est vraiment pris en considération. Mais il y a d'autres bourgmestres pour qui la planification est reléguée nettement plus loin dans ses préoccupations, et où il n'y a même pas de contacts avec le planu (...) et [les planus] ont même des problèmes pour s'imposer ou revendiquer quelque chose » <sup>251</sup>.*

Cela peut renvoyer à la problématique déjà abordée en ce qui concerne la prise au sérieux de la fonction de planu, et plus largement sur l'intérêt des démarches de planification d'urgence : « Si un bourgmestre n'est pas spécialement déterminé à la planification d'urgence et bien le planu, il ne fonctionne pas, tout simplement » <sup>252</sup>.

Cependant, dans une commune, tout ne peut pas reposer sur le planu et le bourgmestre : l'administration va également avoir son rôle à jouer. Dans cette optique, quelques communes

---

<sup>245</sup> CLOQUET I. et BRAECKMAN I. (2021), « Analyse de l'aide spontanée suite aux inondations du 14 juillet 2021 », Rapport des Coordinateurs du groupe "Aide aux victimes des inondations en Wallonie depuis la Flandre", 53 p.

<sup>246</sup> Entretien n°9, D1.

<sup>247</sup> FALLON C. et THIRY A. (2021b), « Associer les citoyens à la gestion de crise ? », *Be Prepared (La Charte)*, pp. 22-27.

<sup>248</sup> SCHMITZ O. *et al.* (2023), *op. cit.*, pp. 24-26.

<sup>249</sup> Entretien n°4, UVCW.

<sup>250</sup> Entretien n°12, NCCN ; Entretien n°4, UVCW.

<sup>251</sup> Entretien n°1, SFG.

<sup>252</sup> Entretien n°7, ASBL PlanU.be.

forment en interne certains membres du personnel pour pouvoir les mobiliser plus facilement lors d'une situation d'urgence : le planu peut ainsi avoir un rôle d'initiateur dans le développement d'une culture du risque au niveau de l'ensemble du personnel communal<sup>253</sup>. Lors de nos différents entretiens, l'importance du directeur général est également mise en avant. Ce dernier est à la base de toutes les informations concernant la vie communale, il peut rappeler du personnel en cas de besoin, il peut facilement faire remonter des informations vers le collège communal...<sup>254</sup>. Cependant, le DG n'apparaît nulle part dans la législation en matière de planification d'urgence de gestion de crise. Certains s'interrogent à ce propos : « *Il faut impliquer de plus en plus les directeurs généraux des administrations (...). Il y a déjà beaucoup de personnes qui sont impliquées dans la planification d'urgence, mais je pense que celui-là, on l'a un petit peu oublié* »<sup>255</sup>. La commission chargée de rédiger le livre blanc en fait également une de ses recommandations : l'intégration de cette fonction pourrait même selon elle servir de levier pour développer la planification d'urgence dans les communes<sup>256</sup>.

### 5.2.3. Le ressenti général de la fonction

La fonction de coordinateur planu peut susciter de l'intérêt pour plusieurs raisons : la grande diversité des missions, les rencontres que cela engendre et la perspective de préparer la société à la gestion des crises futures en sont quelques exemples. Cependant, il existe un important *turnover* ces dernières années<sup>257</sup>, illustration d'une certaine instabilité dans la fonction. Penchons-nous quelques instants sur cette problématique.

#### 5.2.3.1. Les difficultés éprouvées

Plusieurs coordinateurs planu rencontrés mettent en avant le manque de (re)connaissance de la fonction : là où les citoyens et de nombreux membres de la commune ne savent pas ce que fait un coordinateur planu (ou même l'existence de ce dernier), le manque de prise au sérieux de la fonction et de son importance est également pointé du doigt<sup>258</sup>. L'exercice de la fonction ne semble ainsi pas toujours facile à vivre pour les planus : « *On est toujours en train de revenir à la charge et c'est jamais les gens qui viennent nous chercher (...) on est à chaque fois un peu vues comme les personnes, enfin les emmerdeuses de service quoi* »<sup>259</sup>.

---

<sup>253</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>254</sup> Entretien n°1, SFG ; Entretien n°7, ASBL PlanU.be.

<sup>255</sup> Entretien n°7, ASBL PlanU.be.

<sup>256</sup> SCHMITZ O. *et al.* (2023), *op. cit.*, p. 38.

<sup>257</sup> Entretien n°1, SFG ; Entretien n°7, ASBL PlanU.be

<sup>258</sup> Entretien n°2, coordinateurs planu ; Entretien n°5, coordinateur planu.

<sup>259</sup> Entretien n°2, coordinateurs planu.



Certaines difficultés semblent également être liées à la forme que peut prendre la mise en œuvre institutionnelle. Le cumul de fonctions par exemple – couplé au manque de moyens financiers, humains et matériels – a vu certains coordinateurs planu tomber en burnout : « À un moment donné, moi je me suis dit "ce n'est pas possible, ou je fais tout, enfin une chose, complètement ou alors voilà" (...) je ne savais rien terminer (...). Il faut aussi qu'on tienne compte de l'aspect humain du planu »<sup>260</sup>. L'exercice seul de la fonction n'est pas non plus bien ressenti par les planus rencontrés : certains souhaitent partager une fonction « très lourd[e] à porter tout seul »<sup>261</sup> pour pouvoir notamment s'appuyer sur d'autres acteurs en cas de besoin :

*« Travailler tout seul comme planu, c'est pratiquement impossible (...). Pour certains événements, il y a quand même une montée d'adrénaline, il y a du stress, il y a la peur de mal faire, il y a des responsabilités (...). Donc il faut qu'on puisse compter aussi sur quelqu'un, pour pouvoir en discuter »*<sup>262</sup>.

Cette problématique renvoie également à celle de la garde. Même si ce n'est pas écrit dans l'AR de 2019, la bonne compréhension de la réglementation prévoit que le coordinateur planu communal puisse être disponible 24h/24 et 7j/7 (pour pouvoir se déplacer au CC-COM en cas de crise par exemple)<sup>263</sup>. En pratique, une garde ou sa rémunération ne sont pas toujours prévues au niveau local :

*« Ça demande des moyens parce qu'il y a des primes de garde à payer, des choses comme ça. Ce que les communes ne font pas parce qu'elles considèrent qu'elles n'ont pas les moyens de le faire et donc parfois il n'y a pas du tout de garde. Et parfois il y a des gardes mais qui ne sont pas rémunérées, ce qui n'est pas correct non plus. Et ça c'est déjà un élément qui peut nuire à l'attractivité de la fonction »*<sup>264</sup>.

Face à plusieurs de ces difficultés, le principe de mutualisation des ressources pourrait s'avérer être une solution envisageable : lorsqu'une équipe de coordinateurs planu se partage plusieurs communes, cela permet par exemple de mettre sur pied un système de garde ou encore de développer une forme d'intelligence collective dans l'exercice des missions<sup>265</sup>.

---

<sup>260</sup> Pour garantir un anonymat total, nous avons décidé de ne pas citer l'entretien en question.

<sup>261</sup> Entretien n°5, coordinateur planu.

<sup>262</sup> Entretien n°7, ASBL PlanU.be.

<sup>263</sup> Entretien n°1, SFG ; Entretien n°12, NCCN.

<sup>264</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>265</sup> Entretien n°2, coordinateurs planu.

### 5.2.3.2. Une responsabilité qui questionne

Les récentes inondations en Province de Liège ont fait émerger certaines craintes et interrogations concernant la responsabilité d'un coordinateur planu, notamment après que plusieurs d'entre eux aient été interrogés dans le cadre de procédures judiciaires<sup>266</sup>. Au sujet de cette responsabilité, les planus rencontrés ne semblent d'ailleurs pas tous d'accord :

*« On est considéré comme agent communal, les agents des communes n'ont pas vraiment de responsabilité, ils ne peuvent pas être poursuivis pénalement, ce sera toujours notre supérieur »<sup>267</sup> ;*

*« La responsabilité ça repose sur mes épaules. Quoi qu'il se passe, c'est pas moi qui vais sauver le monde hein on est bien d'accord, mais je veux dire s'il y a un problème quelconque c'est sur moi que ça va tomber (...) c'est le bourgmestre qui est le premier responsable, mais le planu peut être mis en cause aussi »<sup>268</sup>.*

Le NCCN semble être conscient de ces interrogations chez les coordinateurs planu locaux, que ce soit au niveau de la responsabilité pénale ou civile : *« C'est une question importante sur laquelle des recherches doivent être menées à notre niveau, et on a prévu de régler... allez d'approfondir ces questions, notamment suite aux inondations »<sup>269</sup>.*

Nous pouvons noter à ce sujet qu'en principe, un agent communal peut engager sa responsabilité civile (art. 1382 et suivants du Code civil) en cas de dol (« l'accomplissement délibéré d'une faute – avec intention ou non de nuire ou de tromper »), de faute lourde (« l'acte inexcusable mais sans intention de nuire, acte qu'une personne sensée n'effectuerait pas ») ou de faute répétitive (« une série de manquements dénotant une absence évidente de conscience professionnelle »)<sup>270</sup>. Pour ce qui est de la responsabilité pénale (art. 418 et suivants du Code pénal), un agent communal (qu'il soit statutaire ou contractuel) peut être poursuivi pour une infraction intentionnelle (« une volonté de commettre un acte interdit avec ou sans intention de nuire ») ou non intentionnelle (« une infraction d'imprudence »)<sup>271</sup>. Il existe cependant certaines causes d'exonération pour la responsabilité civile (par exemple : la force majeure ou

---

<sup>266</sup> Entretien n°1, SFG ; Entretien n°12 NCCN.

<sup>267</sup> Entretien n°2, coordinateurs planu.

<sup>268</sup> Entretien n°5, coordinateur planu.

<sup>269</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>270</sup> LEDOUX J-P (2018), « Responsabilité civile et pénale des organes communaux pour fautes non intentionnelles dans le cadre de la sécurité civile », dans BRUNET S. *et al.* (dir.), *op. cit.*, pp. 78-79.

<sup>271</sup> *Ibid.*, pp. 84-85.

la faute de la victime) et des causes de justification pour la responsabilité pénale (par exemple l'état de nécessité, l'autorisation légale ou encore l'erreur invincible)<sup>272</sup>.

Quoi qu'il en soit, et comme nous l'avons brièvement mentionné, la menace de responsabilité plane également sur la dernière étape du cycle du risque, à savoir l'évaluation :

*« C'est difficile d'avoir une bonne évaluation si tu sais que ce que tu dis dans le cadre d'un processus d'évaluation peut être retenu contre toi par la suite... Et ça a été le cas... des évaluations ont été menées, et des rapports d'évaluation ont été réquisitionnés par des juges dans le cadre de procédures pénales »<sup>273</sup>.*

À cet égard, nous pouvons noter que l'une des priorités du livre blanc vise justement à « sécuriser juridiquement les évaluations » et propose, dans un objectif d'apprentissage, plusieurs pistes concrètes pour l'établissement d'un espace libre de dialogue<sup>274</sup>.

---

<sup>272</sup> *Ibid.*, pp. 79-85.

<sup>273</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>274</sup> SCHMITZ O. *et al.* (2023), *op. cit.*, p. 64.

## 6. Conclusion<sup>275</sup>

S'inscrivant dans le cadre d'une approche séquentielle<sup>276</sup>, ce travail de terrain avait pour objectif de répondre à la question suivante : « *Comment la fonction de coordinateur planification d'urgence communal a-t-elle été mise en œuvre en Province de Liège ?* ». Pour y répondre, après avoir détaillé notre démarche méthodologique, le cadre institutionnel et juridique de la fonction étudiée, ainsi que certaines théories pertinentes pour comprendre notre problématique, nous avons analysé la mise en œuvre « institutionnelle » de la fonction de coordinateur planu (c'est-à-dire la manière dont les autorités locales ont organisé la fonction dans leur commune), mais également la mise en œuvre « personnelle » de la fonction (c'est-à-dire, la manière dont les coordinateurs planu exercent leurs missions légales).

Durant notre analyse, et sur base notamment de la grille de lecture proposée par Richard E. Matland<sup>277</sup>, nous avons mis en évidence que l'arrêté royal du 22 mai 2019 présente une certaine « ambiguïté ». En effet, même si ce dernier prévoit un certain nombre de dispositions concernant la fonction de coordinateur planu, il ne prescrit pas concrètement la forme que doit prendre son implémentation, afin notamment de permettre l'application d'un cadre réglementaire fédéral commun à des réalités locales parfois très diverses. Il résulte de cette ambiguïté juridique, et du « pouvoir discrétionnaire »<sup>278</sup> des autorités locales qui en découle, de grandes variations entre communes concernant le degré de mise en œuvre de la fonction, ce qui n'est pas sans conséquence pour l'exercice des missions des principaux concernés.

Nous avons alors cherché à comprendre l'origine concrète de ces différentes variations, en tentant d'ouvrir la « boîte noire » de l'action publique<sup>279</sup>. Il résulte de cette démarche empirique que différents « conflits » ont émergé entre les autorités locales et la perception fédérale de la fonction de coordinateur planu, et touchent tant à des aspects « cognitifs » (le manque de gain politique de la planification d'urgence ou l'absence de culture du risque au niveau local) que « pratiques » (le manque de moyens des communes ou la problématique de leur échelle). Pour répondre concrètement à notre question de recherche, et en guise de synthèse de ce travail, il

---

<sup>275</sup> Pour cette conclusion, plusieurs réflexions et/ ou extraits sont issus de TAMBOUR Y. (2023), *op. cit.*

<sup>276</sup> JONES C-O. (1977), *op. cit.*

<sup>277</sup> MATLAND R-E (1995), *op. cit.*

<sup>278</sup> WALLANDER L. et MOLANDER A. (2014), *op. cit.* ; DWORKIN R. (1977), *op. cit.*

<sup>279</sup> MULLER P. (2010), *op. cit.*

est désormais temps de replacer notre cas d'étude dans la matrice « conflit-ambiguïté » telle que la décrite par Richard E. Matland<sup>280</sup> :

Pour certaines communes, au regard des conflits cognitifs et pratiques mentionnés, l'arrêté royal du 22 mai 2019 est perçu plutôt négativement. De ce point de vue, les autorités locales utilisent l'ambiguïté présente dans la réglementation et leur pouvoir discrétionnaire afin de simplement respecter l'obligation minimale légale de désignation d'un coordinateur planu (sans forcément se préoccuper des connaissances et des compétences requises pour la fonction) et en ne donnant pas les moyens adéquats et nécessaires pour la bonne réalisation de ses missions. D'un point de vue théorique, cela peut se référer à une mise en œuvre de type « symbolique »<sup>281</sup>.

Cependant, les différents conflits évoqués ne doivent pas être généralisés à l'entièreté des communes de la Province de Liège. Pour certaines en effet, l'arrêté royal susmentionné et ses dispositions concernant le coordinateur planu sont perçus plutôt positivement (en raison d'une culture du risque développée chez les autorités locales ou encore de la présence de sites à risque sur le territoire de la commune). Dans ces entités, le coordinateur planu a plutôt tendance à être recruté de manière réfléchie et à disposer des moyens et des aménagements adéquats pour l'exercice de ses missions. Nous pouvons également noter que certaines collectivités cherchent à diminuer les conflits – notamment pratiques – autour de la fonction. Comme nous l'avons vu, plusieurs projets de mutualisation des coordinateurs planu communaux ont en effet vu le jour en Province de Liège. D'un point de vue théorique, la perception non conflictuelle de la fonction ainsi que les démarches visant à diminuer les conflits existants peuvent correspondre à une mise en œuvre de type « expérimentale »<sup>282</sup>.

Même si l'étude de la mise en œuvre permet de mettre en évidence certains mécanismes et caractéristiques de l'application d'une politique sur le terrain, il est nécessaire de replacer cette phase de l'approche séquentielle dans un processus plus global<sup>283</sup>. En effet, l'implémentation ne doit pas être considérée comme une phase de concrétisation neutre et mécanique d'une politique, mais plutôt comme une des phases qui la constituent : « Moment de reformulation et de réémergence du problème et des solutions, la mise en œuvre influence directement les objectifs et les moyens de la politique initiale »<sup>284</sup>. Dans cette optique, et au regard du processus

---

<sup>280</sup> MATLAND R-E (1995), *op. cit.*

<sup>281</sup> *Ibid.*

<sup>282</sup> *Ibid.*

<sup>283</sup> MÉGIE A. (2018), *op. cit.*, pp. 349-350.

<sup>284</sup> *Ibid.*

interactif et contenu de la planification d'urgence<sup>285</sup>, nous espérons à travers cette recherche avoir pu alimenter les débats et réflexions concernant la fonction de coordinateur planification d'urgence au niveau communal, en vue notamment de faire face aux nombreux défis auxquels nous serons confrontés dans les années à venir.

C'est avec ces quelques lignes que nous clôturons notre analyse. Au fur et à mesure de la recherche, d'autres problématiques ont également émergé, et concernent de près ou de loin la fonction de coordinateur planu. La pertinence du découpage territorial des zones de police et zones de secours dans notre pays, les oppositions du côté wallon au projet de fusion des communes, la menace de la responsabilité (civile ou pénale) qui plane à certaines étapes du cycle du risque, ou encore le rôle du directeur général dans la planification d'urgence et la gestion de crise au niveau local en sont quelques exemples. Ces différentes problématiques suggèrent de nouvelles pistes à explorer pour de prochaines études.

---

<sup>285</sup> BRUNET S. et THIRY A. (2018), *op. cit.* ; LAGADEC P. (2010), *op. cit.*

## 7. Bibliographie

### 7.1. Articles de revue

- BIBAUW S. (2010), « Écriture réflexive et réflexion critique dans l'exercice du compte rendu », *Revue Internationale de Pédagogie de l'Enseignement supérieur*, vol. 26, n° 1, pp. 1-23.
- BRAUN V. et CLARKE V. (2006), « Using thematic analysis in psychology », *Qualitative Research in Psychology*, vol. 3, n° 77, pp. 77-101.
- BRODEUR J-P. (1984), « La police : mythes et réalités », *Criminologie (Montréal)*, vol. 17, n°1, pp. 9-41.
- DAUPHINE A. et PROVITOLLO D. (2007), « la résilience : un concept pour la gestion des risques », *Annales de géographie*, vol. 2, n° 654, pp. 115-125.
- GUILHOU X. et LAGADEC P. (2008), « Quand les fondamentaux sont touchés. La gestion de crise en mutation », *Préventive sécurité*, n°101, pp. 33-37.
- JUPILLE J. *et al.* (2003), « Integrating Institutions : Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union », *Comparative Political Studies*, n°36, pp. 7-40.
- LAGADEC P. (2010), « La question des plans. Nécessités tactiques, risques stratégiques », *Préventive sécurité*, n°110, pp. 25-28.
- MATLAND R-E. (1995), « Synthesizing the Implementation Literature », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 5, n°2, pp. 145-174.
- PINSON G. et SALA PALA V. (2007), « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, pp. 555-597.
- THIRY A. et FALLON C. (2021a), « La planification d'urgence sous tension », *Bulletin de la Société Royale des Sciences de Liège*, vol. 90, actes de colloque, pp. 22-42.
- WALLANDER L. et MOLANDER A. (2014), « Disentangling Professional Discretion : A Conceptual and Methodological Approach », *Professions et Professionalism*, vol. 4, n°3, pp. 1-19.
- WYBO J-L. (2004), « Le rôle du retour d'expérience dans la maîtrise des risques et des crises », *Qualitative*, n°158, pp. 27-30.

## 7.2. Ouvrages

- BALZACQ T., BAUDEWYNS P., JAMIN J., LEGRAND V., PAYE O. et SCHIFFINO N. (2014), *Fondements de science politique*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 440 p.
- BECK U. (2008), *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Éditions Flammarion, ouvrage traduit de l'allemand par BERNARDI L., 528 p.
- BORRAZ O. (2008), *Les politiques du risque*, Paris, Presses de Sciences Po, 294 p.
- BOURDIEU P. et WACQUANT L. (1992), *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil, 260 p.
- BRUNET S. (2007), *Société du risque : quelles réponses politiques*, Paris, L'Harmattan, 226 p.
- CLARKE L. (1999), *Mission Improbable, Using Fantasy Documents to Tame Disaster*, Chicago, The Chicago University Press, 217 p.
- COMAN R., PILET J-B., CRESPIY A., COMAN R., LOUAULT F., VAN HAUTE E. et MORIN J-F. (2022), *Méthodes de la science politique : de la question de départ à l'analyse des données*, Louvain-La-Neuve, De Boeck supérieur, 240 p.
- DURVIAUX A-L. (2018), *Principes de droit administratif. Tome 1. L'action publique*, Bruxelles, Larcier, 671 p.
- DWORKIN R. (1977), *Taking rights seriously*, Massachusetts, Harvard University Press, 392 p.
- EWALD F. (1996), *Histoire de l'État providence*, Paris, Editions Grasset & Fasquelle, 608 p.
- FLECK L. (1935), *Genesis and Development of a Scientific Fact*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 183 p.
- GALLIGAN D-J. (1986), *Discretionary Powers : A legal study of official discretion*, Oxford, Clarendon Press, 432 p.
- GOFFAUX P. (2006), *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 880 p.
- GRANDJEAN G. (2018), *Pouvoir politique et audace des juges. Approche européenne et comparée*, Bruxelles, Bruylant, 343 p.



- JONES C-O. (1977), *An introduction to the study of public policy*, North Scituate, Duxbury Press, 258 p.
- LINDBLOM C-E et WOODHOUSE E. (1993), *The Policy-making Process*, N.J, Prentice Hall, 164 p.
- LIPSKY M. (2010), *Street-Level-Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 267 p.
- LUPTON D. (1999), *Risk*, Sydney, Routledge, 238 p.
- MAILLARD de J. et KÜBLER D. (2009), *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 228 p.
- MANIN B. (2019), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 369 p.
- PADIOLEAU J-G. (1982), *L'État au concret*, Paris, PUF, Collection « Sociologies », 222 p.
- QUARANTELLI E-L. (1982), *Principles of Planning for Industrial and Business Disaster*, New York, Disaster Research Center, Preliminary Papers.
- VAN CAMPENHOUDT L., MARQUET J. et QUIVY R. (2017), *Manuel de recherche en sciences sociales*, Malakof, Dunod, 384 p.
- VIGOUR C. (2005), *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La découverte, 336 p.

### 7.3. Contributions à un ouvrage collectif

- BAIR J-P. et MUSELLE M. (2018), « Cadre institutionnel et juridique de la gestion de crise » dans BRUNET S., FALLON C., OZER P., SCHIFFINO N. & THIRY A. (dir.), *Risques, planification d'urgence et gestion de crise*, Bruxelles, La Charte, pp. 33-55.
- BEZÈS P. (2019), « Administration », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 5<sup>e</sup> édition, pp. 37-45.
- BRUNET S. et SCHIFFINO N. (2018), « La diversité des notions de risque », dans BRUNET S., FALLON C., OZER P., SCHIFFINO N. & THIRY A. (dir.), *Risques, planification d'urgence et gestion de crise*, Bruxelles, La Charte, pp. 279-297.

- BRUNET S. et THIRY A. (2018), « Pragmatique de la planification » BRUNET S., FALLON C., OZER P., SCHIFFINO N. & THIRY A. (dir.), *Risques, planification d'urgence et gestion de crise*, Bruxelles, La Charte, pp. 55-71.
- DEVINE F. (2003), « Qualitative Methods », dans MARSH D. et STOKER G., *Theory and Methods in Political Science*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2<sup>e</sup> édition.
- GLESNER C. (2018), « La gestion de crise sous tension ! L'intelligence collective ou l'émulation sans ingérence » dans BRUNET S., FALLON C., OZER P., SCHIFFINO N. & THIRY A. (dir.), *Risques, planification d'urgence et gestion de crise*, Bruxelles, La Charte, pp. 195-215.
- HARGUINDEGUY J-B (2019), « Cycle », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 5<sup>e</sup> édition, pp. 193-197.
- JACQUOT S. (2019), « Approche séquentielle », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 5<sup>e</sup> édition, pp. 81-87.
- LEDOUX J-P (2018), « Responsabilité civile et pénale des organes communaux pour fautes non intentionnelles dans le cadre de la sécurité civile », dans BRUNET S., FALLON C., OZER P., SCHIFFINO N. & THIRY A. (dir.), *Risques, planification d'urgence et gestion de crise*, Bruxelles, La Charte, pp. 71-95.
- MÉGIE A. (2019), « Mise en œuvre », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 5<sup>e</sup> édition, pp. 345-351.
- MULLER P. (2010), « Préface », dans BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 3<sup>e</sup> édition pp. 25-29.
- OZER P. (2018), « Les risques naturels » dans BRUNET S., FALLON C., OZER P., SCHIFFINO N. & THIRY A. (dir.), *Risques, planification d'urgence et gestion de crise*, Bruxelles, La Charte, pp. 95-119.

#### 7.4. Littérature grise

- « L'arrêté royal relatif à la planification d'urgence », Travail parlementaire : question écrite du 31/03/2020 de Matheï Steven à Verlinden Annelies, n°0452, législature 55.

- « La mutualisation des moyens à un niveau pluricommunal », Travail parlementaire : question écrite du 08/07/2022 de Wahl Jean-Paul à Collignon Christophe, n°533-1, session 2021-2022.
- BOLLEN S., VAN OVERMEIRE K. et DE ROECK G. (2022), « La fusion des communes », UVCW, pp. 6-23.
- CAPPELLE O. (2017), « Interview de Bart Raeymaekers », *Be Prepared (La Charte)*, n°3, pp. 30-35.
- Centre de crise National (NCCN) (2010), « Guide de Planification d'urgence locale », p. 21.
- CLOQUET I. et BRAECKMAN I. (2021), « Analyse de l'aide spontanée suite aux inondations du 14 juillet 2021 », Rapport des Coordinateurs du groupe "Aide aux victimes des inondations en Wallonie depuis la Flandre", 53 p.
- DE DECKER C. et WROTECKI F. (2021), « Coopération intercommunale en planification d'urgence : faut-il mutualiser les coordinateurs PlanU ? », *Be Prepared (La Charte)*, n°4, pp. 22-25.
- DE PAUW E. et EASTON M. (2020), « De rol van de nood-planningscoördinatoren bij publieke evenementen-ten uitgelicht aan de hand van een casestudie op de Ronde van Vlaanderen », *Be Prepared (La Charte)*, n°2, pp. 26-34.
- DESSOY A. (2023), « Les finances des communes wallonnes : situation budgétaire et principaux enjeux », dans *Les finances publiques wallonnes : état des lieux et perspectives*, IWEPS, n°14, pp. 131-165.
- DUGAILLEZ I., ROBERT J., SMOOS S. et VASSART A. (2020), « Police et sécurité – Les missions de la commune » dans *Focus sur la commune: 186 fiches pour une bonne gestion communale*, Namur, UVCW, pp. 531-574.
- FALLON C. et THIRY A. (2021b), « Associer les citoyens à la gestion de crise ? », *Be Prepared (La Charte)*, pp. 22-27.
- GRANDJEAN G. (2014), *Guide de la rédaction du mémoire*, s.l., Université de Liège, Département de Science politique, 120 p.
- MERIAN Y. (2022), « Risque, gestion de crise, continuité d'activité et résilience », acte de conférence, *Innovations et maîtrise des risques pour un avenir durable*, pp. 1-10.

- Parlement Wallon, « Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie », 24 mars 2022, 894, n°1, session 2021-2022
- PINTO VASCONCELOS T. (2019), « Un nouvel arrêté royal planification d'urgence locale », *Be Prepared (La Charte)*, n°2, pp. 32-35.
- SCHMITZ O. *et al.* (2023), *Livre blanc. Recommandations permettant d'améliorer la gestion de crise en Belgique*, Commission d'experts en matière de gestion de crise, 53 p.
- VIDAL-NAQUET P. (2001), « Inondations et culture du risque », Centre d'étude et de recherche sur les pratiques de l'espace (CERPE), 63 p.

## 7.5. Travaux académiques

- DORR C. (2017), « Le projet d'Arrêté Royal de 2018 relatif à la planification d'urgence et à la gestion de crise : quels changements au niveau local ? Étude de cas en Province de Liège », mémoire en science politique, Université de Liège.
- TAMBOUR Y. (2023), « Le coordinateur planification d'urgence. Analyse des formes de recrutements possibles », travail de fin de formation du certificat interuniversitaire en gestion de crise et planification d'urgence (PlaniCom), Université de Liège – Université catholique de Louvain.

## 7.6. Textes juridiques

- Arrêté royal du 03 juin 2022 portant création d'une commission d'experts en matière de gestion de crise (M.B. du 04/07/2022).
- Arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention (M.B. du 15/03/2006).
- 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 (M.B. du 27/06/2019).
- Arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national (M.B. du 21/02/2003).

- Circulaire ministérielle NPU-1 du 26 octobre 2006 relative aux plans d'urgence et d'intervention (M.B. du 10/01/2007).
- Circulaire ministérielle NPU-2 du 30 mars 2009 relative au plan d'urgence et d'intervention provincial (M.B. du 09/09/2009).
- Circulaire ministérielle NPU-3 du 30 mars 2009 relative à l'approbation des plans d'urgence et d'intervention (M.B. du 09/09/2009).
- Circulaire ministérielle NPU-4 du 30 mars 2009 relative aux disciplines (M.B. du 09/09/2009).
- Circulaire ministérielle NPU-5 du 10 décembre 2009 relative aux plans provinciaux particuliers aux dangers d'accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.
- Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) du 22 avril 2004.
- Loi du 15 mai 2007 relative à la Sécurité Civile (M.B. du 31/07/2007).
- Loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (M.B. du 16/01/1964).
- Loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI) du 8 août 1980 (M.B. du 15/08/1980).
- Loi spéciale du 31 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés (M.B. du 03/09/2001).
- Nouvelle loi communale du 24 juin 1988 (M.B. du 03/09/1988).
- Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD), et abrogeant la directive 95/46/CE (J.O.U.E. du 04/05/2016).

## 7.7. Jurisprudences

- Conseil d'État belge, 23 mars 2009, *M'Bala M'Bala*, n°191742.
- Conseil d'État français, 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge c. Fun Production*, n° 136727.

## 7.8. Sites web

- « Zones de police – Belgique. Carte dynamique des Zones de Police en Belgique », disponible à l’adresse suivante : <https://www.zone-police.be/> (consultée le 12/08/2023).
- ASBL PlanU.be, « Groupe de travail : statut du planu », disponible à l’adresse suivante : <https://wiki.planu.be/doku.php?id=fr:articles:20150623-2118> (consultée le 29/07/2023).
- BOSA SPF Stratégie et Appui, « Échelles de traitement », disponible à l’adresse suivante : <https://bosa.belgium.be/fr/themes/travailler-dans-la-fonction-publique/remuneration-et-avantages/traitement/echelles-de> (consultée le 31/07/2023).
- Centre de crise National (NCCN), « Que font les autorités ? », disponible à l’adresse suivante : <https://centredecrise.be/fr/que-font-les-autorites> (consultée le 15/08/2023).
- Gouverneur de la Province de Liège, « Ordre public – sécurité civile », disponible à l’adresse suivante : <https://gouverneur.provincedeliege.be/fr/node/7077> (consultée le 11/08/2023).
- PLANU.BE, « À propos de notre association... », disponible à l’adresse suivante : <https://planu.be/pages/01-about.php> (consultée le 05/08/2023).
- SPF intérieur – Statistiques de population, « Chiffres de la population par province et par commune, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2023 », disponible à l’adresse suivante : <https://www.ibz.rrn.fgov.be/fr/population/statistiques-de-population/> (consultée le 17/04/2023).
- SPW – Portail de l’agriculture wallonne, « Mise à jour de l’indicateur ruralité 2021 », disponible à l’adresse suivante : [https://agriculture.wallonie.be/home/ruralite/programme-communal-de-developpement-rural/actualites4.html?fbclid=IwAR23RudnuhL5Qa2YVL3IGnEEwv6MyPmFsXChX\\_wSMNSTwkJF7zxQj0l\\_rRo](https://agriculture.wallonie.be/home/ruralite/programme-communal-de-developpement-rural/actualites4.html?fbclid=IwAR23RudnuhL5Qa2YVL3IGnEEwv6MyPmFsXChX_wSMNSTwkJF7zxQj0l_rRo) (consultée le 17/04/2023).
- STATBEL, « Population par commune au 1 janvier (2023) », disponible à l’adresse suivante : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/structure-de-la-population> (consultée le 31/07/2023).

## **8. Annexes**

### **8.1. Annexe n°1 : Lexique**

- **(Coordinateur) planu** : Coordinateur planification d’urgence au sens de l’AR de 2019
- **APE** : Aide à la Promotion de l’Emploi
- **AR de 2006** : Arrêté royal du 16 février 2006
- **AR de 2019** : Arrêté royal du 22 mai 2019
- **AR** : Arrêté royal
- **ASBL** : Association sans but lucratif
- **CC-Com** : Comité de coordination communal
- **CC-Prov** : Comité de coordination provincial
- **CDLD** : Code de la démocratie locale et de la décentralisation
- **Circulaires NPU** : Circulaires ministérielles relatives à la planification d’urgence
- **CLEX** : Exercice clé sur porte pour les communes
- **CST** : Crisis Support Team
- **D1** : Discipline 1 (les opérations de secours)
- **D2** : Discipline 2 (les secours médicaux, sanitaires et psychosociaux)
- **D3** : Discipline 3 (la police du lieu de la situation d’urgence)
- **D4** : Discipline 4 (l’appui logistique)
- **D5** : Discipline 5 (l’alerte et l’information de la population)
- **DG** : Directeur général
- **Dir PC-Ops** : Directeur du PC-Ops
- **ICMS** : Incident & Crisis Management System
- **La nouvelle codification** : Projet de codification mené par le NCCN
- **Livre blanc** : Recommandations d’une commission d’experts à la ministre de l’Intérieur
- **LSRI** : Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980
- **MB** : Moniteur Belge
- **MEO** : Mise en œuvre
- **NCCN** : Centre de crise National
- **NLC** : Nouvelle loi communale
- **PC-Ops** : Poste de commandement opérationnel

- **PGUI** : Plan général d'urgence et d'intervention
- **PIU** : Plan interne d'urgence
- **Planicom** : Certificat interuniversitaire en gestion de crise et planification d'urgence
- **PMI** : Plan monodisciplinaire d'intervention
- **PPUI** : Plan particulier d'urgence et d'intervention
- **PUI** : Plan d'urgence et d'intervention
- **RGPD** : Règlement général sur la protection des données
- **SFG** : Services fédéraux auprès du Gouverneur
- **SPF** : Service public fédéral
- **SPW** : Service public wallon
- **TFE** : Travail de fin d'études
- **UVCW** : Union des Villes et Communes de Wallonie
- **ZDS** : Zone de secours
- **ZP** : Zone de police



## 8.2. Annexe n°2 : Posture épistémologique/ ontologique

Dans un souci général de précision et de transparence, il est utile de préciser la posture ontologique (« la nature de la réalité – objective ou subjective – à observer »<sup>286</sup>) et la posture épistémologique (la manière dont nous connaissons le monde et les formes que cette connaissance peut prendre<sup>287</sup>) que nous avons adoptés. Pour ce travail de fin d'études, une posture globalement constructiviste a été adoptée pour différentes raisons :

*Primo*, nous avons cherché à comprendre le sens subjectif que certains acteurs pouvaient porter sur la fonction de planu. Selon une telle approche en effet, « les êtres humains étant des acteurs dotés de sens, les chercheurs doivent s'efforcer de découvrir les significations qui motivent leurs actions »<sup>288</sup>. Au niveau de la base ontologique, nous pensons donc que la réalité sociale n'est pas séparable de la subjectivité humaine : elle est « fortement influencée par le contexte dans lequel se trouvent les individus »<sup>289</sup>. Autrement dit : « la réalité est ce que nous en faisons, (...) [elle] est construite par des croyances partagées. Les intérêts et préférences des acteurs ne sont pas donnés mais construits »<sup>290</sup>.

*Secundo*, étant immergés dans notre objet d'étude, nous ne sommes pas neutres ni objectifs : nous avons nos propres valeurs et idées sur la planification d'urgence et la gestion de crise au niveau local, et plus singulièrement sur le rôle du coordinateur planu dans ces processus. Il était alors crucial pour nous d'être conscients de cette subjectivité personnelle, mais « de rendre compte de la subjectivité des acteurs à travers des méthodes et des raisonnements objectifs »<sup>291</sup>.

*Tertio*, des méthodes qualitatives ont été mises en œuvre pour ce TFE. Ce type de méthodes permet, plus facilement que par des méthodes quantitatives, de comprendre « les expériences et les pratiques des personnes interrogées et de les situer fermement dans leur contexte »<sup>292</sup>, faisant donc écho à une posture constructiviste.

---

<sup>286</sup> COMAN R. *et al.* (2022), *op. cit.*, p. 12.

<sup>287</sup> DELLA PORTA D. et KEATING M. (2008), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*, Cambridge University Press, p. 22.

<sup>288</sup> *Ibid.* p. 24. [notre traduction]

<sup>289</sup> COMAN R. *et al.* (2022), *op. cit.*, p. 21., se basant sur JUPILLE J. *et al.* (2003), « Integrating Institutions : Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union », *Comparative Political Studies*, n°36, p. 14.

<sup>290</sup> COMAN R. *et al.* (2022), *op. cit.*, p. 20.

<sup>291</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>292</sup> DEVINE F. (2003), « Qualitative Methods », dans MARSH D. et STOKER G., *Theory and Methods in Political Science*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2<sup>ème</sup> édition, p. 197. [notre traduction]

### 8.3. Annexe n°3 : Guide d'entretien

**Attention** : Présentation du TFE (1) – respect du RGPD (2) – demande d'enregistrement (3)

**Objectifs de l'entretien** : une discussion ouverte autour de la fonction de planu (ressenti général, problématiques constatées, pistes pour l'avenir, expériences de crises vécues...)

#### 8.3.1. Introduction

- Pouvez-vous vous présenter en quelques mots ?
- Avez-vous déjà vécu personnellement une crise/ situation d'urgence ?
- Quelle est la situation des coordinateurs planu dans votre commune ?
- Pour vous, qu'est-ce qu'un coordinateur planu ? (missions, tâches...)
- Quels liens/ relations entretenez-vous avec les coordinateurs planu communaux ?

#### 8.3.2. Les arrêtés royaux

- Les arrêtés royaux (16 février 2006 - 22 mai 2019)
  - Comment a été construit l'AR du 16 février 2006 / l'AR du 22 mai 2019 ?
  - Longs délais entre la sortie des AR et leur MEO effective par les communes ?
  - Comment est venue l'idée en 2006 d'instaurer un « fonctionnaire responsable de la planification d'urgence » dans chaque commune ?
  - Selon vous, l'AR du 22 mai 2019 est-il suffisamment clair sur la fonction ?
  - Selon vous, l'AR du 22 mai 2019 est-il source de conflit sur la fonction ?
  - L'AR du 22 mai 2019 est-il en cours de révision (si oui : causes + contenu) ?
- Quelle est la plus-value d'un tel fonctionnaire au niveau communal selon vous ?
- Accroissement de diverses charges pour les communes avec ce fonctionnaire :
  - Concrètement, de quels coûts et moyens parle-t-on pour les communes ?
  - Les communes ont-elles reçu des moyens et ressources adéquats/ suffisants pour mettre en œuvre cette obligation légale ?

#### 8.3.3. Les missions

- Si l'on reprend le cycle du risque du Centre de Crise National, quelles sont les différentes missions du coordinateur planu ?<sup>293</sup>
  - Existe-t-il des difficultés particulières dans l'exercice de celles-ci ?
  - Certaines d'entre elles sont-elles mises plus sur le côté/ délaissées que d'autres ?
  - Comment expliquez-vous ces difficultés ?
  - Comment se passe l'articulation des missions lorsque le CPU exerce d'autres fonctions au sein de la commune ?
- Quelle serait votre définition personnelle d'une « culture du risque » ?
  - Voyez-vous se développer une telle culture au niveau local ?

<sup>293</sup> Art. 4 et art. 34 de l'AR du 22 mai 2019 (cf. Annexe)

- Que doit-on faire pour la développer (davantage) selon vous ?
- Quel est le rôle du coordinateur planu sur cette problématique ?
- Voyez-vous une différence entre communes dans le niveau de préparation ? Si oui, d'où pourrait venir cette différence ?
- Comment se déroule en pratique une cellule de sécurité ?
- Quel est l'intérêt pour le planu d'avoir une carte d'identification ? Que couvre-t-elle ?
- Dans l'exercice des missions, parle-t-on d'une obligation de moyens ou de résultats ?
- Quel rôle joue le CPU lors d'une crise en phase fédérale/ provinciale ?
- Comment sont désormais construits/ utilisés les plans d'urgence au niveau local ?
- Le planu joue-t-il un rôle dans la communication (quid du fonctionnaire D5) ?

#### 8.3.4. Les liens avec les autres acteurs

- En général, trouvez-vous que la fonction de coordinateur planu est prise au sérieux ?
- Comment développer (davantage) la professionnalisation de la fonction ?
- Quelle place occupe encore Planu.be aujourd'hui ? Contacté pour l'AR de 2019 ?
- Le projet de « Crisis Support Team » (CST) est-il toujours d'actualité ?
- Quels sont les acteurs principaux en matière de PU et de GC que vous identifiez ?
- Quels liens/ relations le coordinateur planu entretient-il avec...
  - ... 1) Le Centre de Crise National (NCCN) ?
  - ... 2) Les Services Fédéraux du Gouverneur (SFG) ?
  - ... 3) Le Bourgmestre ? (+ Politisation de la fonction de planu ?)
  - ... 4) Les élus communaux ?
  - ... 5) Les DG et DF ?
  - ... 6) Les citoyens ?
  - ... 7) Les autres planus/ communes ?
  - ... 8) Les disciplines ?
  - ... 9) Les experts ?
  - ... 10) Les entreprises privées ? (...)

#### 8.3.5. Le recrutement (// travail Planicom)

- Comment expliquez-vous les différents types de recrutements en province de Liège ?
  - Quels sont les avantages/ inconvénients d'avoir un fonctionnaire unique ?
  - Quels sont les avantages/ inconvénients d'avoir plusieurs fonctionnaires ?
  - Quels sont les avantages/ inconvénients d'un temps plein pour cette fonction ?
  - Quels sont les avantages/ inconvénients d'un temps partiel pour cette fonction ?
- Selon vous, ce fonctionnaire doit-il avoir un statut spécifique ?
  - Quels sont les avantages/ inconvénients d'un recrutement statutaire ?
  - Quels sont les avantages/ inconvénients d'un recrutement contractuel ?
  - Un statut inspiré d'un autre fonctionnaire ?
  - Qui serait compétent pour l'élaboration d'un tel statut ?
- Questions de précisions sur la procédure de recrutement :

- Comment et par qui le coordinateur planu est-il désigné ?
- La désignation est-elle nominative et rendue publique ?
- Un agent désigné planu peut-il refuser la fonction (ex : un DG) ?

### 8.3.6. La mutualisation des ressources (// travail Planicom)

- Comment vous positionnez-vous par rapport à la mutualisation des planus ?
  - Quels sont selon vous les différents avantages ?
  - Quels sont selon vous les différents inconvénients ?
  - Quels sont les questionnements autour de cette possibilité ?
- Quels sont les différents types de collaboration/ mutualisation possibles ?
  - Quelle structure juridique prévoir pour la collaboration (ZDS, ZP, interco...) ?
  - Sur quelles bases/ quels dénominateurs communs (communes voisines, risques similaires, un arrondissement, en fonction des affinités entre autorités...) ?
- Aucun transfert de responsabilité dans le cadre de cette mutualisation des RH ?
- Est-ce que la possibilité de mutualisation/ collaboration des planus est (ou souhaitée être) véritablement utilisée par les communes en Province de Liège ? Variation entre les provinces en Belgique ?
- Est-ce qu'un projet plus général de fusion des communes vous semble également être une solution envisageable pour la fonction de coordinateur planu ?

### 8.3.7. Le profil

- Pourquoi n'existe-t-il pas de profil unique (au niveau fédéral) pour la fonction de coordinateur planu ?
  - Un tel profil est-il envisageable un jour ?
  - Existe-t-il néanmoins des conditions/critères minimums à remplir ?
  - En pratique, certains profils se développent-ils plus que d'autres (niveau et type d'études, formations suivies, type d'engagement, temps de travail...) ?
- Comment peuvent se former les coordinateurs planu à cette fonction spécifique ?
- Le coordinateur planification d'urgence peut-il appartenir à/ venir d'une des disciplines ?

### 8.3.8. Le régime de responsabilité

- Quel est le régime de responsabilité applicable pour le coordinateur planification d'urgence ?
- Est-ce que cela pose toujours question/problème au niveau des communes (// 2006) ?
- Le coordinateur planu peut/doit-il avoir une assurance spécifique ?
- En pratique, des planus déjà reconnus responsables (civilement/ pénalement) ?

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelque chose à ajouter à cet entretien ? Un mot en guise de conclusion ?</li> <li>• Remerciements</li> </ul> |
|--|

#### 8.4. Annexe n°4 : Précisions sur la notion d'ordre public

Selon Ann Lawrence Durviaux, l'ordre public est une notion évolutive et sociétale, et avant tout dépendante des préoccupations du monde politique : par exemple, « le législateur a dû prendre conscience, à la suite des évolutions technologiques, du risque d'atteinte à l'ordre public par le biais des communications électroniques »<sup>294</sup>.

Même si « la définition de l'ordre public est indubitablement liée à l'évolution sociétale », il convient néanmoins de noter que son acception n'est en principe plus morale, mais matérielle : « la police administrative ne trouve à s'appliquer à un comportement immoral que si l'immoralité en cause est susceptible de causer un trouble à l'ordre public »<sup>295</sup>. Pour illustrer ce propos, en matière de spectacles par exemple, le Conseil d'État a jugé que les pouvoirs de police ne peuvent pas « veiller préventivement à la correction politique ou morale », ce qui serait un jugement de valeur lié aux mœurs, mais doivent s'appuyer sur une des composantes de l'ordre public<sup>296</sup>, à savoir la « tranquillité publique » (garantir l'absence de troubles et de désordres), la « sécurité publique » (écarter les atteintes à la sûreté des personnes et des biens), et la salubrité publique (préserver la santé, l'hygiène, la propreté et la qualité de l'environnement)<sup>297</sup>.

Même s'il s'agit d'un autre débat, il peut également être utile de préciser que certains auteurs considèrent que les juges des Cours suprêmes ne sont pas toujours neutres dans leurs jugements, et peuvent faire preuve d'un véritable pouvoir politique : que ce soit au niveau de la production de normes, de l'arbitrage de valeurs morales, ou encore de la pérennisation d'un système politique.<sup>298</sup> C'est ainsi qu'en France par exemple, la notion d'ordre public a été élargie en englobant la notion de dignité humaine suite à un arrêté rendu par le Conseil d'État sur une affaire de « lancer de nain »<sup>299</sup>.

---

<sup>294</sup> DURVIAUX A-L. (2018), *op. cit.*, p. 143.

<sup>295</sup> *Ibid.*, p. 144.

<sup>296</sup> Conseil d'État belge, 23 mars 2009, *M'Bala M'Bala*, n°191742.

<sup>297</sup> BAIR J-P. et MUSELLE M. (2018), *op. cit.*, p. 35.

<sup>298</sup> GRANDJEAN G. (2018), *Pouvoir politique et audace des juges. Approche européenne et comparée*, Bruxelles, Bruylant, 343 p.

<sup>299</sup> Conseil d'État français, 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge c. Fun Production*, n° 136727.

## 8.5. Annexe n°5 : Précisions sur la notion de police administrative

Par sa nature préventive, la police administrative se distingue de la police judiciaire : alors que la première vise à prévenir les comportements susceptibles de porter atteinte à l'ordre public, la seconde vise à rassembler les éléments nécessaires aux poursuites judiciaires devant les cours et tribunaux, se rapportant à un aspect plus répressif<sup>300</sup>.

La fonction de police administrative induit « des compétences particulières permettant à celui qui en est investi d'imposer des mesures et des restrictions en vue d'assurer l'ordre public soit de manière générale (en visant l'ensemble des activités de la société), soit de manière spéciale (en visant des secteurs spécifiques comme l'environnement, la circulation...) »<sup>301</sup>. Cette distinction fait directement référence aux deux grandes catégories de police administrative que nous connaissons en Belgique : la police administrative générale d'une part (qui se base sur les trois composantes de l'ordre public reprises dans l'article 135, §2 de la NLC), et la police administrative spéciale d'autre part (qui poursuit un objectif étranger à l'ordre public matériel, qui poursuit uniquement une de ses trois composantes, ou qui ne régit que certaines activités spécifiques via des législations particulières)<sup>302</sup>.

Puisque nous nous focalisons sur le niveau communal uniquement, notons que les attributions en matière de police administrative sont principalement confiées à deux autorités. Premièrement, et sur base de l'article 119 de la NLC, le conseil communal « est chargé de prendre les ordonnances de police administrative, c'est-à-dire les règlements de portée générale, valables en principe pour tous et sur tout le territoire de la commune »<sup>303</sup>. Deuxièmement, le bourgmestre est également responsable en cette matière, et ses compétences peuvent se diviser en deux grandes catégories : d'une part, une compétence d'exécution lui confie le soin de veiller au respect et à l'application des dispositions légales et réglementaires par leur application matérielle sur son territoire (article L1123-29 du CDLD pour la compétence générale, et article 133 de la NLC pour l'exécution des normes en matière de police) ; d'autre part, une compétence réglementaire lui permet de prendre des ordonnances de police à portée générale, en se substituant au conseil communal dans des circonstances dites exceptionnelles et en respectant certaines conditions (article 134 de la NLC)<sup>304</sup>.

---

<sup>300</sup> DURVIAUX A-L. (2018), *op. cit.*, p. 150.

<sup>301</sup> BAIR J-P. et MUSELLE M. (2018), *op. cit.*, p. 35.

<sup>302</sup> GOFFAUX P. (2006), *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, p. 195.

<sup>303</sup> DUGAILLEZ I. *et al.* (2020), *op. cit.*, p. 533.

<sup>304</sup> BAIR J-P. et MUSELLE M. (2018), *op. cit.*, p. 37.

## 8.6. Annexe n°6 : Limites de l'approche séquentielle

Comme nous l'avons vu, l'approche séquentielle est considérée comme « un cadre d'analyse fondé sur le principe du séquençage, c'est-à-dire une grille organisée en séquences d'actions permettant de diviser un processus politique – le développement d'une politique publique – en étapes distinctes »<sup>305</sup>.

Dans cette perspective, l'ultime étape d'évaluation permet de déterminer si les objectifs fixés par la politique ont été atteints, ou au contraire, si le problème continue d'exister (ou bien si d'autres problèmes ont émergé avec la mise en œuvre de la politique). Il faudra alors formuler une nouvelle politique pour continuer les démarches visant à résoudre ce(s) problème(s)<sup>306</sup>. Cette manière de concevoir la vie d'une politique publique peut s'apparenter à un cycle, et dès lors présenter trois caractéristiques complémentaires : être ordonné (différentes phases mutuellement exclusives, globalement exhaustives, et consécutives dans le temps) ; être récurrent (la fin d'un cycle constitue le début d'un suivant) et être divisible (les éléments qui le composent sont sécables à l'infini et peuvent être étudiés distinctement)<sup>307</sup>.

Ce type d'approche n'est cependant pas exempt de toute critique : suivant l'utilisation qui est faite de ces trois caractéristiques (flexibilité versus rigidité), la vision cyclique d'un phénomène peut comporter des avantages ou des inconvénients<sup>308</sup>. Pour illustrer ce propos, le caractère « ordonné » d'un cycle présente l'avantage d'introduire « un ordre sous-jacent au-delà de l'apparence chaotique des faits bruts », mais peut comporter certaines limites dans la compréhension des phénomènes empiriques qui se déroulent rarement en pratique de façon parfaitement ordonnée et rationnelle<sup>309</sup>.

Ces critiques de simplification du réel et de rationalisation excessive doivent-elles pour autant nous amener à abandonner totalement l'approche séquentielle ? De Maillard et Kübler répondent par la négative en expliquant que cette approche « demeure utile pour apporter des éclairages partiels et sélectifs sur la conduite de l'action publique », en donnant « les outils pour inscrire l'analyse dans une temporalité spécifique avec son lot de questionnements »<sup>310</sup>.

---

<sup>305</sup> JACQUOT S. (2019), « Approche séquentielle », dans BOUSSAGUET L. *et al.* (dir.), *op. cit.*, p. 81.

<sup>306</sup> MAILLARD de J. et KÜBLER D. (2009), *op. cit.*, p. 17.

<sup>307</sup> HARGUINDEGUY J-B (2019), « Cycle », dans BOUSSAGUET L. *et al.* (dir.), *op. cit.*, pp. 194-195.

<sup>308</sup> *Ibid.*, pp. 195-196.

<sup>309</sup> *Ibid.*

<sup>310</sup> MAILLARD de J. et KÜBLER D. (2009), *op. cit.*, pp. 93-95.

## 8.7. Annexe n°7 : Approches paradigmatiques du risque

La définition d'un concept n'est pas un acte neutre : cela revient à mettre en avant certains sens ou caractéristiques en particulier, et de ce fait, poser un regard subjectif sur ce que l'on cherche à définir. Le « risque » n'échappe pas à ce constat. Selon Sébastien Brunet, définir et mobiliser ce concept à partir de la littérature en sciences sociales s'avère « être un exercice extrêmement délicat à entreprendre, dans la mesure où celui-ci peut faire l'objet d'un nombre considérable d'approches et d'analyses différentes »<sup>311</sup>.

Deux paradigmes s'affrontent généralement dans la littérature. *Primo*, selon une approche réaliste (de type positiviste), « les risques représentent des événements dommageables futurs qui sont, non seulement réels, mais qui peuvent en outre être découverts objectivement par le mode de connaissance scientifique »<sup>312</sup>. Le recours aux statistiques transforme ainsi les concepts de danger et de menace en risque, d'ailleurs défini selon cette approche comme « le produit d'une probabilité d'occurrence d'un événement dommageable »<sup>313</sup>. *Secundo*, selon une approche constructiviste (et plus particulièrement l'approche constructiviste-relativiste, la plus extrême de ce paradigme), « le risque en tant que réalité objective n'existe pas. Il est seulement une construction sociale issue des contextes historique, social et politique de la société qui l'envisage »<sup>314</sup>. Autrement dit, « le lien fondamental entre connaissance scientifique et risque que supposent les conceptions réalistes est dans cette hypothèse remis en question par la prise en considération de l'influence des facteurs socioculturels »<sup>315</sup>.

Il convient de voir ces approches comme les deux paradigmes dominants lorsque les risques sont abordés dans la littérature. Deborah Lupton explique quant à elle que ces approches peuvent être considérées comme les deux extrêmes d'un continuum passant d'une position réaliste du risque à une position forte de construction sociale, et entre lesquels d'autres approches peuvent se retrouver<sup>316</sup>. Elle précise néanmoins que cette démarche est critiquable, car potentiellement réductrice. Dans le même ordre d'idées, Sébastien Brunet explique que la dichotomie « apporte plus de problèmes qu'elle n'en résout, et [qu'] une conception intermédiaire est non seulement envisageable, mais également souhaitable »<sup>317</sup>. Ainsi, en se

---

<sup>311</sup> BRUNET S. (2007), *op. cit.*, p. 17.

<sup>312</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>313</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>314</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>315</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>316</sup> LUPTON D. (1999), *Risk*, Sydney, Routledge, pp. 35-36.

<sup>317</sup> BRUNET S. (2007), *op. cit.*, p. 15.



basant notamment sur les écrits d'Ulrich Beck concernant la distinction entre impact et connaissance<sup>318</sup>, l'auteur propose une approche médiane du risque en considérant ce dernier comme « une équation relativement simple qui articule le risque en fonction d'un rapport particulier entre la réalité d'impact [désignant les effets dommageables conçus comme une réalité objective] et la connaissance que l'on en a [renvoyant à une démarche subjective et humainement construite] »<sup>319</sup>.

---

<sup>318</sup> Voy. not. BECK U. (1999), *World Risk Society*, Polity Press, 192 p.

<sup>319</sup> BRUNET S. (2007), *op. cit.*, p. 36.

## 8.8. Annexe n°8 : Caractéristiques des risques réflexifs

Les caractéristiques et développements ci-dessous sont issus de la synthèse proposée par Sébastien Brunet<sup>320</sup> concernant le concept de « risque moderne » chez Ulrich Beck<sup>321</sup>. Comme nous l'avons expliqué dans notre TFE, le qualificatif « réflexif »<sup>322</sup> sera néanmoins préféré pour qualifier ces nouveaux risques contemporains et leurs caractéristiques :

- 1) Origine humaine : les risques réflexifs proviennent des conséquences des avancées technologiques et scientifiques et du développement économique de nos sociétés ;
- 2) Espace : les dommages potentiels dépassent les frontières physiques et peuvent apparaître en dehors de leur lieu de production de ces risques ;
- 3) Temps : l'accent est mis sur le long terme avec ces risques (des victimes pas encore nées, des dommages nécessitant la mise en œuvre de moyens importants...) ;
- 4) Irréversible : les dommages provoqués transforment profondément la nature, la « nature de la nature » au sens de François Ewald<sup>323</sup>, ce qui constitue une menace pour la survie de certaines espèces (de la plante à l'humanité) ;
- 5) Complexe : les risques réflexifs sont multidimensionnels et touchent à des dimensions économiques, éthiques, politiques, culturelles, sociales... ;
- 6) Égalitaire : ces risques réflexifs sont considérés comme démocratiques, car ils touchent l'ensemble de la société (pas seulement ceux qui produisent l'activité génératrice) ;
- 7) Incertitude : les risques réflexifs se caractérisent par une grande incertitude scientifique lorsque l'on cherche à calculer leur probabilité d'occurrence (voire à les identifier) ;
- 8) Pas assurable : leur objectivation statistique est extrêmement difficile (les assureurs sont incités à la prudence) et les coûts de leurs dommages sont inestimables/ trop coûteux ;
- 9) Imperceptible par les sens : invisibles pour les yeux d'un profane, les scientifiques sont les seuls à pouvoir identifier ces risques réflexifs.

---

<sup>320</sup> BRUNET S. (2007), *op. cit.*, pp. 66-80.

<sup>321</sup> *Voy. not.*, BECK U. (2008), *op. cit.*, 528 p.

<sup>322</sup> BRUNET S. (2007), *op. cit.*

<sup>323</sup> EWALD F. (1996), *Histoire de l'État providence*, Paris, Editions Grasset & Fasquelle, p. 396.

## 8.9. Annexe n°9 : Soutiens pour le planu communal

Le coordinateur planu communal n'est pas seul dans l'exercice de ses missions. Plusieurs acteurs et institutions existent et peuvent lui venir en aide.

*Primo*, le NCCN met en œuvre toute une série de démarches visant à améliorer le niveau de professionnalisation de la planification d'urgence au niveau local<sup>324</sup>. À ce titre, il dispense notamment des formations pour les administrations locales ou encore développe certaines méthodologies pour aider les planus locaux dans leurs missions<sup>325</sup>. Créée en 2019, nous pouvons également noter l'existence de la « Crisis Support Team » (CST) : ce réseau national d'experts en planification d'urgence et en gestion de crise est formé par le NCCN, organisé par les SFG, et vise à venir en appui aux communes lors d'une situation d'urgence<sup>326</sup>.

*Secundo*, les SFG font le lien entre le niveau fédéral et le niveau local. Ici aussi, différentes démarches visent à aider les planus locaux dans leurs missions : un appui provincial en cas de déclenchement d'une phase communale, le partage de scénarios « clés sur porte » (CLEX) pour les communes souhaitant réaliser des exercices, l'organisation de rencontres avec les planus locaux et les bourgmestres pour une mise à jour de certains points (évolutions législatives, dossiers importants...) et pour faire remonter leurs difficultés et inquiétudes au niveau national<sup>327</sup>. Pour plusieurs acteurs rencontrés dans des petites communes, et qui avaient notamment mis en évidence les difficultés à mettre en œuvre la fonction de coordinateur planu à leur niveau, le soutien des SFG semble très apprécié<sup>328</sup>.

*Tertio*, nous pouvons enfin noter l'existence de l'ASBL PlanU.be. Ce « réseau professionnel de fonctionnaires planificateurs d'urgence » est créé en 2014 à l'initiative de six fonctionnaires wallons, et a pour objectif de mettre sur pied un espace de rencontre et de discussion entre planus aux horizons divers, afin de faire progresser les connaissances et les compétences en matière de planification d'urgence<sup>329</sup>. En pratique, différentes démarches sont mises en œuvre, comme par exemple la création d'une bibliothèque partagée (bonnes pratiques, exercices,

---

<sup>324</sup> Entretien n°12, NCCN.

<sup>325</sup> Centre de crise National (NCCN), « Que fait le Centre de crise National ? », disponible à l'adresse suivante : <https://centredecrise.be/fr/que-fait-le-centre-de-crise-national> (consultée le 15/08/2023).

<sup>326</sup> Centre de crise National (NCCN), « Connaissez-vous la Crisis Support Team ? (CST) », disponible à l'adresse suivante : <https://centredecrise.be/fr/newsroom/connaissez-vous-la-crisis-support-team-cst> (consultée le 05/08/2023).

<sup>327</sup> Entretien n°1, SFG.

<sup>328</sup> Entretien n°6, Directeur général ; Entretien n°10, Responsable communication.

<sup>329</sup> PLANU.BE, « À propos de notre association... », disponible à l'adresse suivante : <https://planu.be/pages/01-about.php> (consultée le 05/08/2023).

législations utiles, articles...) ou encore l'organisation d'un colloque chaque année (présentations théoriques et retours d'expériences, ateliers et tables de discussion...) <sup>330</sup>. Selon le membre de l'ASBL rencontré pour notre recherche, les activités de l'association se sont mises sur pause durant la période Covid 19. Ses activités vont néanmoins prochainement reprendre, et l'un des objectifs sera de faire connaître l'ASBL pour les nouveaux plans, et de la faire reconnaître par certaines instances, telles que le NCCN ou encore les SFG <sup>331</sup>.

---

<sup>330</sup> *Ibid.*

<sup>331</sup> Entretien n°7, ASBL PlanU.be.

## 8.10. Annexe n°10 : Liste des ZDS en Province de Liège

Pour les 84 communes de la Province de Liège, il existe **6 zones de secours** différentes<sup>332</sup> :

	Nom de la ZDS	Nombre de communes	Les communes
1	Zone 2 Liège IILE-SRI	21 communes	Ans, Awans, Bassenge, Beyne-Heusay, Chaudfontaine, Crisnée, Engis, Esneux, Fexhe-le-Haut-Clocher, Flémalle, Fléron, Grâce-Hollogne, Herstal, Juprelle, Liège, Neupré, Oupeye, Saint-Georges-sur-Meuse, Saint-Nicolas, Seraing et Visé
2	Zone de secours DG	9 communes	Amel, Büllingen, Burg-Reuland, Bütgenbach, Eupen, Kelmis, Lontzen, Raeren et Sankt Vith
3	Zone de secours Hesbaye	13 communes	Berloz, Braives, Burdinne, Donceel, Faimés, Geer, Hannut, Lincé, Oreye, Remicourt, Verlaine, Waremme et Wasseiges
4	Zone Hesbaye-Meuse-Condruz (HEMECO)	15 communes	Amay, Anthisnes, Clavier, Comblain-au-Pont, Ferrières, Hamoir, Héron, Huy, Marchin, Modave, Nandrin, Ouffet, Tinlot, Villers-le-Bouillet et Wanze
5	Zone Vesdre-Hoëgne & Plateau (VHP)	19 communes	Aubel, Baelen, Blegny, Dalhem, Dison, Herve, Jalhay, Limbourg, Olne, Pepinster, Plombières, Soumagne, Spa, Sprimont, Theux, Thimister-Clermont, Trooz, Verviers et Welkenraedt
6	Zone Warche-Ambève-Lienne (WAL)	7 communes	Aywaille, Lierneux, Malmedy, Stavelot, Stoumont, Trois-Ponts et Waimes

<sup>332</sup> Gouverneur de la Province de Liège, « Ordre public – sécurité civile », disponible à l’adresse suivante : <https://gouverneur.provincedeliege.be/fr/node/7077> (consultée le 11/08/2023).

### 8.11. Annexe n°11 : Liste des ZP en Province de Liège

Pour les 84 communes de la Province de Liège, il existe **20 zones de police** différentes<sup>333</sup> :

	Nom de la ZDS	Nombre de communes	Les communes
1	Zone de police Ans-Saint-Nicolas	2 (ZP pluricommunale)	Ans et Saint-Nicolas
2	Zone de police Basse Meuse	6 (ZP pluricommunale)	Bassenge, Blégny, Dalhem, Juprelle, Oupeye et Visé
3	Zone de police Beyne-Fléron-Soumagne	3 (ZP pluricommunale)	Beyne-Heusay, Fléron et Soumagne
4	Zone de police Condroz	10 (ZP pluricommunale)	Anthisnes, Clavier, Comblain-Au-Pont, Ferrières, Hamoir, Marchin, Modave, Nandrin, Ouffet et Tinlot
5	Zone de police des Fagnes	3 (ZP pluricommunale)	Jalhay, Spa et Theux
6	Zone de police Eifel	5 (ZP pluricommunale)	Amel, Büllingen, Bütgenbach, Burg-Reuland et Sankt Vith
7	Zone de police Flémalle	1 (ZP monocommunale)	Flémalle
8	Zone de police Grâce-Hollogne/Awans	2 (ZP pluricommunale)	Awans et Grâce-Hollogne
9	Zone de police Herstal	1 (ZP monocommunale)	Herstal
10	Zone de police Hesbaye	9 (ZP pluricommunale)	Berloz, Crisnée, Donceel, Faimés, Fexhe-le-Haut-Clocher, Geer, Oreye, Remicourt et Waremme
11	Zone de police Hesbaye Ouest	6 (ZP pluricommunale)	Braives, Burdinne, Hannut, Héron, Lincent et Wasseiges
12	Zone de police Huy	1 (ZP monocommunale)	Huy
13	Zone de police Liège	1 (ZP monocommunale)	Liège

<sup>333</sup> « Zones de police – Belgique. Carte dynamique des Zones de Police en Belgique », disponible à l'adresse suivante : <https://www.zone-police.be/> (consultée le 12/08/2023).

14	Zone de police Meuse-Hesbaye	6 (ZP pluricommunale)	Amay, Engis, Saint-Georges-Sur-Meuse, Verlaine, Villers-Le-Bouillet et Wanze
15	Zone de police Pays de Herve	8 (ZP pluricommunale)	Aubel, Baelen, Herve, Limbourg, Olne, Plombières, Thimister-Clermont et Welkenraedt
16	Zone de police Secova	5 (ZP pluricommunale)	Aywaille, Chaudfontaine, Esneux, Sprimont et Trooz
17	Zone de police Seraing-Neupre	2 (ZP pluricommunale)	Seraing et Neupré
18	Zone de police Stavelot-Malmedy	6 (ZP pluricommunale)	Lierneux, Malmédy, Stavelot, Stoumont, Trois-Ponts et Waimes
19	Zone de police Vesdre	3 (ZP pluricommunale)	Dison, Pepinster et Verviers
20	Zone de police Weser-Göhl	4 (ZP pluricommunale)	Eupen, Kelmis, Lontzen et Raeren

## 8.12. Annexe n°12 : Avantages/ inconvénients potentiels d'une mutualisation de la fonction de coordinateur planu<sup>334</sup>

Avantages potentiels de la mutualisation de la fonction	Inconvénients potentiels de la mutualisation de la fonction
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Une expertise /un réseau au service des communes participantes ;</li> <li>✓ Une certaine professionnalisation /spécialisation du métier avec un engagement à temps plein ;</li> <li>✓ Une intelligence collective dans l'exercice des missions légales (si plusieurs coordinateurs planu travaillent ensemble) ;</li> <li>✓ Une réponse au manque de finances des communes (en partageant les coûts) et à la non-nécessité d'un fonctionnaire unique à temps plein pour certaines collectivités ;</li> <li>✓ Un retour d'expérience (bonnes pratiques...) rendu plus facile entre communes participantes ;</li> <li>✓ Une « fonctionnarisation » des coordinateurs planu permettant une certaine continuité pour le service public ;</li> <li>✓ Une coopération et collaboration entre communes favorisées (par exemple : en formalisant un principe de solidarité en cas de véritable situation d'urgence, en établissant des conventions communes pour la réalisation d'exercices ou l'achat de certains matériels...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ Un manque de connaissance fine du terrain de chaque commune ;</li> <li>✗ Une confusion pour les acteurs et un manque de neutralité possible sur le plan des disciplines (par exemple : avoir ses bureaux dans les bâtiments d'une zone de secours, une adresse mail associée...)</li> <li>✗ Les agendas des différentes autorités locales ne sont pas toujours conciliables pour l'organisation de certaines réunions ;</li> <li>✗ Une nécessaire adaptation pour les planus lorsqu'ils couvrent des communes appartenant à des ZP et ZDS différentes (personnes de contact, procédures, règlements...)</li> <li>✗ La prise de décision peut être plus lente (tout le monde n'est pas toujours sur la même longueur d'onde dans ce domaine) ;</li> <li>✗ Le lien privilégié avec l'autorité compétente (le bourgmestre) que nécessite la fonction est moins fort ;</li> <li>✗ Une trop grande charge de travail pour le(s) planu(s) (par exemple, pour l'organisation chaque année d'exercices multidisciplinaires) ;</li> <li>✗ Une coopération intercommunale parfois rendue difficile (par exemple : 2 communes souhaitant collaborer, mais appartenant à des ZP ou ZDS différentes) ;</li> </ul>

<sup>334</sup> Cette annexe constitue une synthèse de notre travail de fin de formation PlaniCom : TAMBOUR Y. (2023), « Le coordinateur planification d'urgence. Analyse des formes de recrutements possibles », travail de fin de formation du certificat interuniversitaire en gestion de crise et planification d'urgence (PlaniCom), Université de Liège – Université catholique de Louvain. Cette dernière étant essentiellement le fruit d'une revue littérature, elle est désormais mise à jour par notre recherche empirique et les entretiens réalisés.



<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Un relais entre des personnes qui ont les mêmes fonctions dans plusieurs communes (par exemple : les directeurs généraux, les chefs des services travaux...);</li> <li>✓ Une personne de contact unique en cas de crise qui répercute les mesures à prendre et/ ou les informations à donner à plusieurs communes (utile pour les SFG en cas de phase provinciale);</li> <li>✓ Une gestion plus efficace d'une situation d'urgence face à des risques de plus en plus transfrontaliers (une crise ne s'arrêtant pas/ plus toujours à la frontière communale);</li> <li>✓ La mise en place d'un système de garde en cas de structure rassemblant plusieurs coordinateurs;</li> <li>✓ Une harmonisation et une uniformisation des différents PGUI pour les communes participantes;</li> <li>✓ (...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✗ Une crainte de se « débarasser » de la culture du risque au niveau de la commune en ayant recours à la supra-communalité;</li> <li>✗ Que se passe-t-il si une crise éclate dans plusieurs communes à la fois, et qu'un seul coordinateur planification d'urgence couvre plusieurs communes ?;</li> <li>✗ (...)</li> </ul>
<p><b>Mais également un ensemble de <u>questionnements</u> :</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quelle structure juridique prévoir pour cette collaboration ?;</li> <li>- De combien de coordinateur(s) planu les autorités communales ont-elles besoin pour leur collaboration ?</li> <li>- Quel(s) dénominateur(s) commun(s) choisir pour justifier une mutualisation ?;</li> <li>- Doit-on réunir ou laisser distinctes les différentes cellules de sécurité ?;</li> <li>- Quelle clé de répartition des coûts entre communes ? Division en parts égales ou bien proportionnellement aux risques présents sur le territoire de la commune ?</li> <li>- Faut-il prévoir une personne de référence dans chaque commune (autre que le Bourgmestre) pour garantir un ancrage local ?</li> <li>- (...)</li> </ul>	

### 8.13. Annexe n°13 [confidentielle] : Retranscriptions des entretiens