
Une action commune en cas de crise et de catastrophe

« Dans notre société, les situations de catastrophe et de crise font partie de notre vie. Nos concitoyens ne se soucient pas seulement de la sécurité des installations nucléaires, mais également d'aspects tels que la sécurité alimentaire, la cybercriminalité et l'adaptation au changement climatique. Nous devons de plus en plus faire face à des conditions climatiques extrêmes qui peuvent sérieusement mettre la vie des citoyens en danger et qui génèrent des dégâts économiques importants. Vu la forte densité de population de nos trois pays, les conséquences sont souvent transfrontalières et il est important que les citoyens prennent conscience des défis que pose le changement climatique. En 2016, un inventaire des risques transfrontaliers du Benelux a été établi. Il requiert certainement une réflexion approfondie. Il est indispensable que les pays du Benelux coopèrent pour élaborer des scénarios afin de prévenir les risques de catastrophe et de combattre les conséquences des crises. Les pays du Benelux assurent un échange d'informations rapide et efficace en cas de situations de crise urgentes. Cependant, une collaboration reste nécessaire afin d'identifier et d'analyser toutes les situations de crise transfrontalières pour améliorer notre vigilance et notre état de préparation. Aussi, les pays du Benelux poursuivent leurs efforts en ce qui concerne la collaboration opérationnelle lors d'interventions, afin de pouvoir offrir une assistance mutuelle coordonnée (services de secours, ambulances, etc.). »

Cette affirmation est d'autant plus vraie dans le contexte actuel lié à la pandémie de la COVID-19. La crise résultant de l'apparition du coronavirus souligne en effet la nécessité d'accentuer la solidarité et la coopération transfrontalière entre les pays. Cela concerne à la fois l'échange d'informations et de bonnes pratiques, le soutien médical et logistique, mais aussi le travail commun autour de la gestion de crises futures, notamment dans le contexte sanitaire.

La concertation stratégique

Les concertations stratégiques crise rassemblent les Directeurs généraux (ci-après DG) responsables des centres de crise nationaux du Benelux.

Depuis 2017, **des réunions annuelles Benelux** ont pu être organisées entre les trois centres de crise du Benelux ainsi que la Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

Ces réunions permettent aux partenaires de préciser leurs souhaits de collaboration commune et de dresser un tour d'horizon des activités menées en matière de gestion de crise au cours de l'année écoulée. Ces réunions permettent également d'aborder **de nouveaux thèmes plus stratégiques** comme les menaces hybrides, l'instauration du réseau 5G ou les drones.

La dernière réunion (2020) fut particulièrement axée sur la gestion de la crise du COVID-19 et notamment sur l'importance de la coopération entre les pays du Benelux et plus largement entre les pays européens. Le manque de coordination des mesures et la confusion engendrée auprès des populations transfrontalières ont été soulignés. Les DG se sont mis d'accord pour renforcer leur coopération en réorganisant l'échange d'informations afin de comprendre plus rapidement la prise de certaines décisions nationales.

Les points d'actions suivants ont été adoptés :

- Afin de se préparer au mieux à la seconde phase, il a été convenu de s'échanger, via le Secrétariat général du Benelux, un aperçu des structures décisionnelles mises en place dans le cadre de la pandémie de COVID-19 ;
- Pour favoriser la communication opérationnelle entre les différents Centres de crise, il a été demandé aux membres du groupe de travail SENN-CRISE d'examiner les modèles actuels de « fiches d'information » afin de veiller, dans la mesure du possible, à une standardisation de celles-ci ;
- Enfin, il a été convenu d'organiser chaque vendredi un appel vidéo hebdomadaire entre les centres de crise belge, luxembourgeois, néerlandais, allemand (Rhénanie du Nord-Westphalie) et français afin de réaliser des échanges réguliers, communiquer l'état de la situation et échanger les expériences.

Au-delà de ces collaborations, les DG du Benelux (sous l'impulsion de la Belgique) ont marqué également le souhait de mettre en place **un réseau des Directeurs généraux des Centres de crise européens**.

Une première rencontre s'est déroulée en 2019 ; les Directeurs généraux des centres de crise du Benelux ont convié le Secrétariat général, ainsi que dans un premier temps leurs homologues directeurs généraux de 10 autres Centres de crise européens identifiés : allemand, autrichien, britannique, danois, finlandais, français, italien, islandais, norvégiens et suédois. Des représentants de l'Union européenne (IPCR et Présidences 2019) et de l'OTAN (EADRCC) étaient également présents.

Au cours de cette première rencontre à haut niveau, il a été évoqué le souhait de mettre en place un réseau d'échange et d'expertise pour une gestion efficace des situations d'urgence qui impacteraient plusieurs pays européens. Outre une présentation détaillée de l'organisation, des démarches et des stratégies nationales de gestion de crise de chacun, la thématique prépondérante de la journée s'est articulée autour de la lutte contre les menaces hybrides, ses défis et l'expérience de chacun en la matière.

Ce réseau poursuit plusieurs **objectifs** :

- être mutuellement au courant des défis traités par ses homologues ;
- se partager l'expertise et l'expérience existantes ;
- se soutenir mutuellement dans la mise en place de solutions nationales ;
- de tenter de les rendre cohérentes au niveau transfrontalier ;
- de développer le réseau d'homologues dans les différentes fonctions (décision, communication, front offices, ...) ;
- de pouvoir les activer en cas de crise internationale.

Une deuxième rencontre entre les directeurs généraux des centres de crise de 22 pays européens a eu lieu en 2020 sous la forme d'un webinaire. Le réseau a appelé à davantage de coopération entre les centres de crise et à une communication mieux structurée avec la population sur les mesures COVID-19.

Lors de cette réunion, la présidence a proposé l'élaboration d'un protocole de coopération actant la création du réseau des centres de crise européens, dont la signature est prévue lors de la prochaine réunion physique, à Bruxelles en 2021.

Dans le cadre de la crise de la COVID-19, ce réseau est important, car les Centres de crise pourront poursuivre la mise en place de solutions nationales et cohérentes au niveau transfrontalier.

Le groupe de travail SENN-CRISE

Entre 2017 et 2020, le groupe de travail SENN-CRISE s'est réuni à 6 reprises.

Une des thématiques initiées en 2017 est **l'approfondissement de la coopération opérationnelle** entre les Centres de crise.

L'autre thématique importante est **l'analyse des risques**.

En 2020, le renforcement de la coopération entre les pays du Benelux et leurs partenaires européens a été traité en priorité dans le contexte de la lutte contre la COVID-19.

Les concertations thématiques réunissent – ponctuellement ou au sein de groupes de travail – les homologues (agents traitants de chacune de ces thématiques dans chacun des pays). Le groupe SENN-CRISE chapeaute l'ensemble des thématiques.

- ***Approfondir la coopération opérationnelle entre les centres de crise***

En 2017 les pays ont décidé d'approfondir la coopération opérationnelle en articulant cela sur différentes thématiques concises pouvant être réalisées à petite échelle :

- **Organiser l'échange d'informations** en dehors d'une situation de crise et en situation de crise. Les centres de crise réalisent divers produits d'informations, il convient d'examiner les produits susceptibles d'être échangés. Comment communiquer et s'informer en tant de crises de manière efficiente et rapide.
 - Les partenaires ont réalisé **un plan d'approche** afin d'optimiser la gestion, la transmission et la diffusion des informations entre nos centres de crise. Ce partage se réalisera essentiellement par courriel et les produits autorisés (sous le respect des droits d'auteur) seront communiqués dans les langues disponibles. En temps de crise, les rapports d'urgence sont réalisés sous un format spécifique propre au pays.
 - Les pays examinent les possibilités de lien entre les différentes plateformes d'information existantes (toujours en cours d'examen).
 - Une réunion du groupe de travail SENN-CRISE a eu lieu en 2020, au cours de laquelle ont été traités les différentes approches nationales mises en place ainsi que le déroulement de l'échange d'informations lors de la gestion de la crise de la COVID-19.

- **Le contrôle des coordonnées.** Il convient de prévoir une procédure de vérification périodique.

- Les pays décident de mettre en place des tests trimestriels afin de tester les communications (téléphoniques, vidéos ...) et vérifier les informations de contact (les adresses courriel et les coordonnées téléphoniques).

Une convention d'exercice a été élaborée pour faciliter la tenue des tests.

Depuis 2017 une dizaine de tests ont été organisés.

- Élaboration d'un **inventaire des points de contact** des pays du Benelux + RNW pour la gestion des crises et la planification d'urgence. Cet inventaire est géré par le Secrétariat général qui veille à son actualisation.

- **Échanges d'enseignements entre le personnel opérationnel** des centres de crise, car lors d'une crise ou d'un incident ce sont justement ces personnes qui doivent principalement entretenir les contacts.

- Pour répondre à cet objectif, les pays ont décidé de mettre en place des **visites des centres nationaux de crise** pour améliorer les capacités d'apprentissage de chacun et pour adopter des accords pratiques concrets en vue d'améliorer la coopération et le partage d'informations entre les centres de crise.

- Comme cela a été mentionné précédemment, les pays ont mis en place une concertation hebdomadaire (Benelux, France, Allemagne) dans le cadre de la pandémie de la COVID-19. Ces échanges consistent à dresser un bilan épidémiologique de la situation chaque semaine tout en abordant certains thèmes de façon plus précise, comme par exemple l'organisation de la campagne de vaccination, le rôle de la communication dans la crise du COVID-19 ou encore les mouvements anti-COVID/anti-masques au sein de la population. Les discussions ont pour objectif d'informer les différents partenaires des mesures prises, mais aussi d'harmoniser la coopération transfrontalière dans ce contexte. Des fiches d'information sont également fournies chaque semaine par les pays pour faciliter l'échange de données techniques, en plus de documents expliquant le fonctionnement des structures de chaque pays/région.

- **Réunion des communicateurs**

- **Le réseau Benelux des communicateurs se réunit une fois par an** pour faire le point de la situation et envisager des approches communes de communication crise. En effet il est important d'identifier des défis et des thématiques d'intérêt commun, de sorte que les centres de crise puissent mettre en place des solutions nationales cohérentes au niveau transfrontalier.

Les sujets envisagés pour la période référencée : la communication lors d'attaques terroristes, la distribution de tablettes diodes dans le cadre d'une campagne nucléaire, l'harmonisation des campagnes nucléaires nationales la lutte contre la diffusion d'informations trompeuses ...

- **Risques spécifiques : identification et gestion**

Analyses nationales

Dans le cadre de la **révision des analyses nationales de risques demandée au niveau européen**, il avait été demandé aux états membres pour la fin de l'année 2020 de répondre à une série de questions (cadre juridique, méthodologie ...) concernant l'évaluation des risques réalisée en 2018, d'indiquer quels sont les risques clés pour avoir un impact transfrontalier et préciser les risques clés qui ont une probabilité faible et un impact élevé.

Les pays se sont échangé (en 2019) les différents concepts et méthodes d'analyse de risques existants, ainsi que les points de contact identifiés.

La Belgique a exprimé le souhait de pouvoir utiliser en 2021 la plateforme Benelux pour rencontrer ses homologues et discuter sur le volet spécifique de **l'analyse de risques ayant un impact transfrontalier**.

Inventaire Benelux

Pour rappel le Benelux a réalisé en 2016 un inventaire Benelux des risques transfrontaliers. Sur les 73 risques identifiés, 10 se sont vu attribuer un code prioritaire.

Le mandat du groupe de travail « identification des risques » a pris fin avec l'élaboration de cet inventaire. Néanmoins l'inventaire formulait des recommandations comme la poursuite de l'activité en ciblant l'analyse de certains risques.

En 2017 les pays ont donc examiné les possibilités de suivi de cet inventaire, et **trois clusters ont été retenus** sur base des 10 risques prioritaires : sanitaire, chimique et énergétique.

- **Risques sanitaires**

Une **réunion exploratoire** s'est tenue en 2017. Suite à cette réunion un contact a été pris avec le Directeur général Santé au niveau belge, qui a confirmé que ces aspects sont déjà examinés au niveau européen et qu'il n'était **pas nécessaire de créer une nouvelle instance pour examiner ces risques**.

Exercice relatif à la santé publique dans le cadre des travaux Benelux sur l'adaptation au changement climatique.

La concertation mise en place par les pays concernant l'échange d'informations et de bonnes pratiques en lien avec le COVID-19 traite des potentielles mesures à prendre et des prévisions au niveau sanitaire. Les DG ont pour but de coordonner leurs efforts aussi bien en ce moment que dans l'éventualité de futures vagues de la COVID-19 ou de crises sanitaires d'une ampleur similaire dans les mois à venir. Les risques sanitaires sont évoqués de multiples façons et concernent notamment les impacts directs de la maladie liés aux symptômes, mais aussi les impacts psychologiques sur la population, particulièrement en raison de la persistance de la crise dans le temps. Les différents risques liés à l'organisation de la campagne de vaccination (logistique, communication, stratégie, achat) sont également étudiés.

- **Risques chimiques**

Un groupe de travail a été mis en place afin d'examiner ces risques dans le cadre de nos obligations SEVESO d'échanges d'information (Directive SEVESO de 2012 + Convention d'Helsinki de 1992).

Les objectifs à court terme ont été réalisés, à savoir **identifier les activités dangereuses dans une bande de 15 km le long de la frontière, rajouter les entreprises SEVESO** qui sont hors de cette bande, mais qui pourraient avoir des effets transfrontaliers, et **s'échanger les informations**.

- **Risques liés à l'énergie (sens large)**

- Les Centres de Crise ont participé en 2018 à **l'exercice pentalatéral** visant la mise en œuvre du MOU Forum pentalatéral Énergie (26 juin 2017).

Pour le forum Pentalatéral, l'exercice est une réussite, ils ne sont cependant pas en demande d'une coopération plus poussée avec le groupe de travail SENN-CRISE.

- **Atelier de travail « Blackout »**

Un atelier de travail concernant un blackout de longue durée a été organisé en 2019 à Mondorf-les-Bains. Cet atelier a permis de regrouper autour de la table des opérateurs et gestionnaires de distribution d'électricité, mais aussi des autorités en charge de la protection des infrastructures critiques et de l'énergie, et ce, de plusieurs pays européens.

L'objectif était de comprendre l'impact d'un blackout sur les besoins essentiels de la population et d'approfondir les bonnes pratiques à adopter en matière de planification pour remédier au plus vite aux conséquences provoquées par une telle panne.

○ **Risque nucléaire**

Réalisation d'une matrice Benelux reprenant les points de contact en cas de crise nucléaire.

Mise en place d'un **schéma de communication** de crise interne et avec chacun de ses pays voisins en cas d'accident nucléaire impactant le Luxembourg. Ce schéma est à l'étude chez les autres partenaires Benelux.

Vu les situations spécifiques en lien notamment avec la présence (ou non) de centrales sur leur territoire ou d'accords bilatéraux, les membres de SENN-CRISE ont convenu de poursuivre le développement des collaborations nucléaires en bilatéral dans une démarche cohérente s'appuyant sur les mécanismes génériques du Memorandum Benelux.

Les activités transfrontalières sont assez importantes en matière de nucléaire ce qui explique les nombreuses **concertations bilatérales** :

- **Mise en place d'une structure de travail (Belgisch-Nederlandse Stralingsongevallen overleg – BNSO) et de procédures précises de collaboration pour la préparation et la gestion de crise entre l'ensemble des services belges et néerlandais concernés.**
- Opérationnalisation de **l'Accord entre la Belgique et le Luxembourg** de 2004 en matière d'échanges d'informations en cas d'incident ou d'accident pouvant avoir des conséquences radiologiques, prenant la démarche belgo-néerlandaise pour exemple.
- **Développement d'un accord** de protection générale entre les agences nucléaires belge et néerlandaise sur la sûreté nucléaire et la radioprotection
- Nombreux exercices en cas d'événements inhabituels ou d'accidents dans les centrales nucléaires impliquant les partenaires frontaliers
- ...

○ **Infrastructures critiques**

Dans le cadre de la **Directive européenne 2008/114** concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes, **les pays du Benelux ont procédé à des échanges** afin d'identifier les instances compétentes en matière d'identification des infrastructures et opérateurs de services essentiels.

Des échanges ont également eu lieu afin de s'accorder au maximum par rapport aux premières recommandations européennes relatives à l'évaluation de cette Directive.

- **La coopération opérationnelle entre les services de secours**

L'objectif est de renforcer la coopération entre les services de secours dans les régions frontalières. À cette fin le groupe de travail SENN-SECOURS a **établi un questionnaire** à destination des services incendies opérant dans les zones frontalières afin de dresser un inventaire des coopérations existantes. Il ressort des réponses qu'il existe bel et bien une coopération au niveau régional.

Dans un second temps les réponses aux questionnaires ont permis d'alimenter une étude plus large.

En effet le groupe de travail SENN-SECOURS, en coopération avec le Bureau EMRIC et deux étudiants en master de l'Université de Maastricht, a **analysé les structures de gestion des crises et des catastrophes et de lutte contre les incendies**, ainsi que les facteurs qui favorisent et entravent la coopération transfrontalière dans le Benelux et des pays voisins comme la France ou l'Allemagne.

Les résultats de cette étude ont été présentés et examinés lors d'un **symposium (« Sécurité sans frontières ») organisé à Maastricht en 2018**.

Une brochure digitale a été mise à la disposition des participants. Cette brochure est un résumé des conclusions de l'étude et comporte quelques expériences vécues dans la région en matière de coopération transfrontalière.

Des obstacles multiples ont été identifiés et ont été perçus comme entravant la coopération transfrontalière :

- De grandes différences dans les structures administratives ont été observées entre les pays ;
- Le cadre légal ;
- Les différences linguistiques et culturelles ;
- La Communication radio.

En vue de résoudre ces obstacles, des recommandations ont été formulées dans le but d'accroître la sécurité des citoyens dans la région frontalière.

- **Méthodologie d'analyse de la menace**

Concernant la lutte contre le terrorisme et la radicalisation, le Secrétariat général a été saisi d'une demande de l'OCAM (Organe de coordination pour l'analyse de la menace), avec le soutien du HCPN (Haut-Commissariat à la Protection Nationale) et du NCTV (*Nationale Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid*), afin d'organiser une journée d'étude Benelux sur la prévention de la radicalisation violente et plus particulièrement sur les méthodologies d'analyse de la menace.

Cette journée s'est tenue au Secrétariat général en 2018 en présence du Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, du Directeur de l'OCAM (Belgique), du Directeur adjoint de la NCTV (Pays-Bas), du Haut-Commissaire à la Protection Nationale (Luxembourg) et du Haut-Commissaire adjoint à la Protection Nationale (Luxembourg).

En tout une cinquantaine de personnes étaient présentes, provenant de services divers comme la police, les établissements pénitenciers ou du monde associatif.

Il a été conclu que l'évaluation des risques implique de nombreux services et institutions à des niveaux différents, et que chaque pays dispose d'outils propres très intéressants au sujet desquels il convient de continuer à échanger des informations.
