

**Gestion des crises en Allemagne et en France - Aperçu comparatif  
et état des lieux de la coopération transfrontalière dans la région  
du Rhin supérieur**

Milena Jülicher \*  
Mats-Benjamin Gnam \*  
Didier Raffin \*+

\* KIAF, University of Applied Sciences Kehl (Germany)  
+ Université de Strasbourg (France)

October 2025

***evoREG Research Note #55***

<https://www.doi.org/10.24406/publica-5898>

**evoREG Research Notes Series' editor: Emmanuel Muller (Fraunhofer ISI)**



## Résumé

La gestion transfrontalière des crises revêt une importance croissante à une époque où les crises transnationales se multiplient, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles, de pandémies ou de menaces pour la sécurité. Dans la région du Rhin supérieur en particulier, où les communes allemandes et françaises sont voisines, les différents systèmes administratifs et politiques nationaux constituent un défi particulier pour la gestion des crises.

Le présent document de travail propose une étude comparative des structures et processus institutionnels de gestion de crise en Allemagne et en France, en mettant l'accent sur le niveau communal. L'objectif est de formuler, sur la base de cette étude, des recommandations d'action visant à optimiser la gestion transfrontalière des crises au niveau communal dans la région du Rhin supérieur. L'accent est mis sur l'analyse des différences entre le système fédéral allemand, fortement normé par l'État de droit et fondé sur la subsidiarité, avec une grande autonomie communale, et le modèle français, centralisé, fortement hiérarchisé et fondé sur des décrets. Sur la base de cette comparaison, les mécanismes, les bases juridiques et les arrangements institutionnels de la coopération transfrontalière dans la région du Rhin supérieur sont présentés. Une attention particulière est accordée à la pandémie de COVID-19, qui a mis en évidence des lacunes dans la coordination, la transmission d'informations et la légitimation des mesures nationales.

L'étude montre que, malgré des structures en partie bien établies, il existe des obstacles importants résultant d'ambiguïtés juridiques, de différences culturelles et d'un manque de flexibilité institutionnelle.

Enfin, des recommandations d'action sont formulées, qui visent à renforcer le cadre juridique, à mettre en place des cellules de crise transfrontalières et à institutionnaliser l'évaluation ex post des mesures de crise. Ce document de travail contribue ainsi à une meilleure compréhension de la complexité de la gestion transfrontalière des crises dans les régions frontalières européennes.

## 1. Introduction

Les crises deviennent rapidement des phénomènes transfrontaliers. Les catastrophes naturelles, les pandémies, les conséquences des accidents chimiques et industriels, etc. ne s'arrêtent pas aux frontières nationales. Les fleuves qui servent de frontières, comme le Rhin, sont particulièrement exposés aux inondations, qui ont inévitablement des répercussions des deux côtés de la frontière. Avec le changement climatique, ce type de crises se multiplie. Les mouvements de réfugiés de 2015/2016, la pandémie de COVID-19 et la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine illustrent l'ampleur et l'intensité croissantes des crises du XXI<sup>e</sup> siècle. De nombreuses communes du Rhin supérieur en Allemagne et en France sont situées à proximité immédiate les unes des autres. La probabilité que les effets d'une crise touchent tout autant la commune voisine dans le pays voisin est plus élevée que dans d'autres régions du même pays. Cependant, la coopération transfrontalière pose des défis aux autorités. Deux systèmes administratifs avec des cultures, des autorités compétentes et des structures de gestion de crise différentes s'affrontent. Ces systèmes diffèrent fondamentalement dans leur fonctionnement, de l'alerte à la mobilisation des ressources. À cela s'ajoutent des barrières culturelles et linguistiques.

Trois facteurs principaux contribuent notamment à accroître la vulnérabilité des régions frontalières face aux crises :

1. **Sécurité de l'information et compréhension de la crise** : les informations sur l'ampleur de la crise sont souvent fragmentées. La diversité des acteurs et des interprétations des données conduit à une compréhension hétérogène de la crise au-delà des frontières.
2. **Coordination et mobilisation des ressources** : la mobilisation des ressources au-delà des frontières institutionnelles s'avère beaucoup plus difficile.
3. **Compétences** : le manque de clarté des responsabilités et l'absence de structures décisionnelles entraînent des problèmes de légitimité et des erreurs de communication.

Une coopération efficace en matière de gestion des crises est essentielle pour minimiser les effets négatifs dans les régions frontalières. Une première étape fondamentale consiste à comprendre le système de gestion des crises de l'autre partie.

Ce document de travail donne un aperçu des systèmes administratifs en Allemagne et en France dans le contexte de la gestion de crise et analyse le fonctionnement et l'état actuel de la coopération transfrontalière en matière de protection civile.

## 2. Systèmes administratifs dans le contexte de la gestion de crise

Le système administratif respectif a une influence considérable sur la procédure en cas de crise, certaines différences fondamentales étant particulièrement marquées : en Allemagne, la procédure est basée sur des lois et la subsidiarité avec une grande autonomie régionale, tandis qu'en France, il s'agit d'une forme d'organisation basée sur des décrets et englobant tous les acteurs, avec une chaîne de commandement verticale et un contrôle étatique important. La différence réside dans le processus formel d'élaboration des actes juridiques. Alors que les lois passent par le processus législatif parlementaire, les décrets (basés sur une loi préalablement adoptée) sont promulgués directement par le gouvernement ou le président.

### 2.1 Allemagne

L'Allemagne est un État fédéral composé de 16 Länder ayant des juridictions différentes. La Loi fondamentale (GG) régit la répartition des tâches entre les Länder et l'État fédéral, l'article 70, paragraphe 1, de la GG stipulant que les Länder ont le droit de légiférer dans la mesure où la Loi fondamentale ne confère pas de pouvoirs législatifs à l'État fédéral. En outre, conformément à la garantie d'autonomie administrative (article 28 II de la GG), les communes allemandes « règlent sous leur propre responsabilité toutes les affaires de la communauté locale dans le cadre des lois ». Toutefois, conformément à l'article 35 de la GG, toutes les autorités fédérales et régionales allemandes s'accordent mutuellement une assistance juridique et administrative.

Un principe important du droit administratif allemand est le principe de l'État de droit. L'article 20, paragraphe 3, de la Loi fondamentale stipule : « *La législation est soumise à l'ordre constitutionnel, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire sont liés par la loi et le droit.* » Toute action administrative en Allemagne doit donc être fondée sur des lois.

En Allemagne, les Länder sont responsables de la protection civile et les mesures à cet effet sont régies par les lois respectives des Länder. Il s'agit d'une forme d'organisation légalement

définie pour la prévention des risques, dans laquelle toutes les « autorités, organisations et institutions impliquées dans la prévention des risques coopèrent sous la direction unique de l'autorité locale compétente en matière de protection civile ». (Ministère de l'Intérieur, de la Numérisation et des Migrations 2017, p. 14) La protection civile signifie la protection contre les catastrophes, qui est définie de manière précise dans la loi régionale sur la protection civile comme suit :

« (...) un événement qui met en danger ou porte atteinte à la vie ou à la santé d'un grand nombre de personnes ou d'animaux, à l'environnement, à des biens matériels importants ou à l'approvisionnement vital de la population dans une mesure si inhabituelle qu'il semble nécessaire de placer la coopération des autorités, des services et des organisations sous la direction unique de l'autorité de protection civile afin de prévenir et de combattre cet événement » (§1, al. 2 LKATSG).

En fonction de l'ampleur de la catastrophe, c'est soit le Landratsamt (administration du district) ou le Stadtkreis (circonscription urbaine) (en tant qu'autorité inférieure de protection civile), soit le Regierungspräsidium (présidence du gouvernement régional) (en tant qu'autorité supérieure de protection civile), soit le ministère de l'Intérieur (en tant qu'autorité suprême de protection civile) qui est compétent et dirige à la fois les mesures administratives et l'action opérationnelle et tactique (cf. LKatSG §3f.). Pour la coordination, les différentes autorités ont recours au travail d'état-major. La directive administrative « Stabsarbeit » (travail d'état-major) du gouvernement régional fournit un modèle pour les règlements du service d'état-major dans les différentes autorités. Il s'agit d'une coopération interdisciplinaire et interministérielle organisée qui vise à contribuer à une prise de décision et à une transmission d'informations rapides et coordonnées.

Contrairement à la France (voir ci-dessous), il n'existe en Allemagne aucun système organisationnel global couvrant tous les niveaux et déclinant de haut en bas les tâches des différentes autorités et acteurs. Le principe du système administratif allemand, selon lequel chaque autorité est responsable de ses propres tâches, joue un rôle important.

La protection civile, c'est-à-dire les mesures (non militaires) de protection contre les effets de la guerre (voir §1 I de la loi sur la protection civile et l'aide en cas de catastrophe (ZSKG)), relève de la compétence de l'État fédéral. La base juridique est ici la loi fédérale sur la protection civile et l'aide en cas de catastrophe (ZSKG). Il existe toutefois des chevauchements entre les mesures de protection civile et de protection contre les catastrophes, c'est pourquoi, conformément à l'article 11, paragraphe 1, de la ZSKG, les unités participant à la protection civile en

vertu du droit régional assument également des tâches de protection de la population contre les dangers et les dommages qui menacent en cas de défense. À cette fin, elles sont équipées et formées de manière complémentaire par la Fédération. Conformément à l'article 12 de la ZSKG, tous les équipements et matériels de la Fédération destinés à la protection civile sont également à la disposition des Länder pour la protection contre les catastrophes. Dans le cadre de la protection civile, la Fédération organise donc régulièrement des exercices interrégionaux et interministériels, auxquels participent également les organisations d'aide, dans le but d'améliorer le réseau et les compétences en matière de gestion de crise de tous les acteurs du pays (cf. BBK, 2019, p. 4).

## 2.2 France

Contrairement à l'Allemagne, la France est un État centralisé. Le gouvernement français conserve une grande influence sur les régions et est présent au niveau local avec ses préfetures. Celles-ci existent au niveau des départements, des régions et des « zones de défense » définies par le gouvernement français. Parallèlement, il existe en France trois niveaux de collectivités territoriales dont les responsables politiques sont élus localement (conseil régional, conseil départemental, conseil communal) et auxquels l'État français (conformément à l'article 72 de la Constitution française) peut déléguer des compétences. Dans le domaine de la gestion des catastrophes, cependant, la compétence reste en grande partie entre les mains des préfetures, c'est-à-dire sous le contrôle de l'État.

Contrairement à l'Allemagne, en France, l'action du gouvernement et de l'administration ne doit pas nécessairement se fonder exclusivement sur des lois, mais est souvent définie par des décrets. La protection civile en France est régie par la *loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile* ; les structures et mesures précises à cet égard sont complétées par divers décrets et figurent dans la « partie réglementaire » (c'est-à-dire les décrets et ordonnances) du *Code de la sécurité intérieure* (voir titre IV). C'est là que l'*Organisation de la Réponse de Sécurité Civile* (ORSEC) est définie. Il s'agit d'une forme d'organisation. Elle a pour objectif de développer une « culture de la sécurité civile » à tous les niveaux administratifs et doit constituer un instrument commun de réaction aux événements graves (cf. Direction de la Défense et de la Sécurité Civile, 2006, p.7).

Les niveaux administratifs compétents sont organisés de manière pyramidale dans le cadre de l'ORSEC (communes &lt; préfecture du département &lt; préfecture de la zone de défense &lt;

nation), les plans d'urgence des niveaux inférieurs faisant partie intégrante des plans d'urgence et de catastrophe des niveaux administratifs supérieurs. L'ORSEC du département (qui comprend à la fois des dispositions générales et spécifiques) définit les tâches précises de tous les acteurs impliqués dans la gestion des catastrophes et des communes, et détermine les mesures à prendre pour différentes situations de catastrophe (cf. Préfecture du Haut-Rhin, Plan ORSEC départemental, Dispositions générales, 2013).

Chaque acteur doit s'appropriier les tâches qui relèvent de son domaine de compétence et les transposer dans le plan d'urgence de sa propre organisation (cf. Direction de la Défense et de la sécurité civile, 2006, p. 14). Selon l'ampleur de la crise, le responsable de la gestion des catastrophes ( ) est soit le maire (en sa qualité de représentant de l'État), soit le préfet, soit le préfet de la zone de défense, soit le ministre de l'Intérieur (cf. Direction de la Défense et de la sécurité civile, 2006, p. 35).

Le plan ORSEC de la zone de défense comprend entre autres le plan ORSEC des départements et le complète par d'autres mesures de coordination, l'organisation du renforcement des mesures d'intervention et la coopération transfrontalière. Cette imbrication administrative et étatique des plans d'urgence et la répartition précise des tâches entre les différents acteurs diffère du système allemand.

### **3. Procédures nationales en matière de gestion de crise**

Les expériences tirées de la pandémie de Covid-19 ont montré que les premières réactions face à la crise sont souvent purement nationales. La fermeture des frontières et d'autres mesures ont parfois été mises en œuvre sans consultation du pays voisin. Dans les deux pays, les niveaux administratifs sont confrontés à des défis qui résultent des différentes structures et compétences en matière de gestion des crises et des catastrophes au niveau national. Ce chapitre examine comment la gestion de crise se déroule dans les deux pays dans le contexte de leurs systèmes nationaux respectifs de gestion des crises.

#### **3.1 Crise au niveau communal**

En raison de leur proximité avec les citoyens, les communes ont une responsabilité particulière. Elles jouent toutefois un rôle très différent en Allemagne et en France au sein de leurs systèmes nationaux de gestion des crises respectifs.

### 3.1.1 Les communes en Allemagne

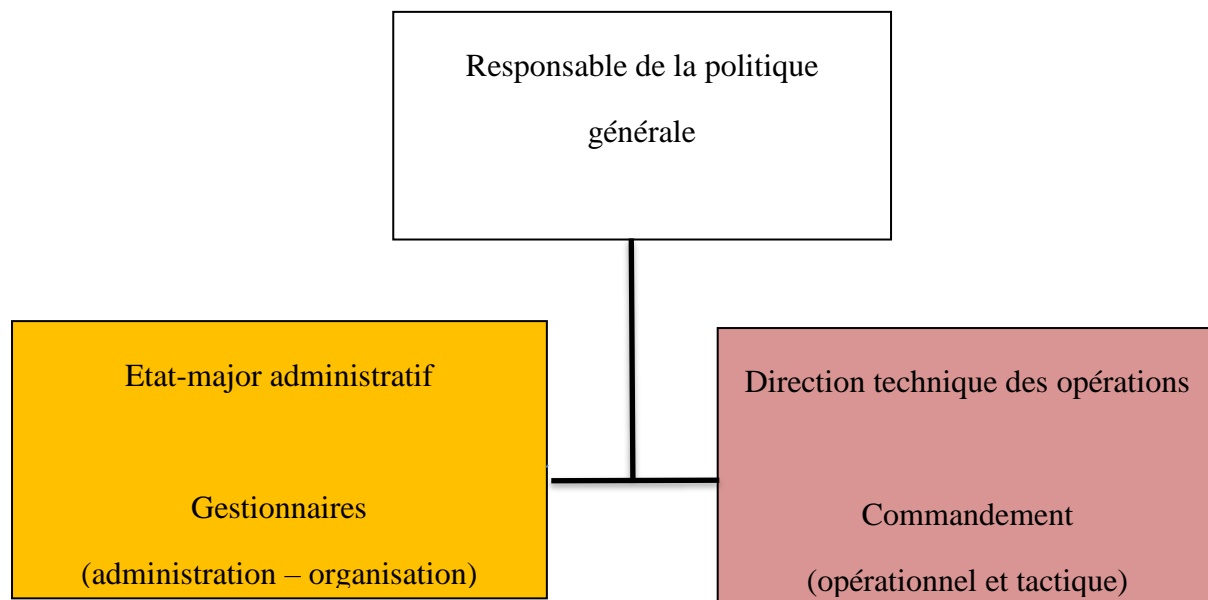
En Allemagne, lorsqu'une crise survient au niveau communal, les responsabilités dépendent du fait qu'elle soit classée ou non comme « catastrophe ». Si elle reste en dessous du seuil de catastrophe, c'est la commune, plus précisément le maire, qui en assume la responsabilité (voir la garantie d'autonomie administrative, art. 28 de la Loi fondamentale et §111 al. 2 de la loi sur la police). En tant qu'« autorités de police locales [...], ils sont responsables de l'organisation et de la mise en œuvre des mesures visant à prévenir les dangers » (ministère de l'Intérieur du Bade-Wurtemberg, 2017, p. 4) et ils doivent les organiser eux-mêmes conformément à la garantie d'autonomie administrative prévue à l'article 28 de la Loi fondamentale et à l'article 111, paragraphe 2, de la loi sur la police.

En cas de crise, le maire doit coordonner à la fois les mesures opérationnelles et administratives et peut, à cette fin, faire appel au travail d'état-major (conformément à la directive administrative VwV-Stabsarbeit).

Il coordonne à la fois les mesures opérationnelles et tactiques, qui relèvent généralement de la compétence des pompiers, qui peuvent former à cet effet des états-majors et des groupes de commandement ainsi qu'un état-major administratif (ministère de l'Intérieur du Bade-Wurtemberg, 2017, p. 3). Il s'agit d'une coopération interdisciplinaire et interministérielle organisée, qui vise à contribuer à une prise de décision et à une transmission d'informations rapides et coordonnées. Les communes sont tenues de transmettre régulièrement des rapports de situation à l'autorité de protection civile supérieure (administration du district ou mairie) afin qu'elle puisse évaluer la situation (voir illustration 1).



Fig. 1 : Responsabilités du travail d'état-major



Source : Présentation propre basée sur École régionale des pompiers du Bade-Wurtemberg, 2021, p. 2.

Si la situation est considérée comme une « catastrophe » (au sens du §1 al. 2 LkatSG) par le Landratsamt ou la mairie de la commune, celle-ci prend en charge la coordination.

Dans ce cas, les petites communes (appartenant au district) participent à la protection civile en tant qu'« autorités tenues de coopérer ». Pour les mesures propres qui s'avèrent nécessaires, elles sont tenues, (conformément au §5 II LKatSG) d'élaborer leurs propres plans d'alerte et d'intervention, qui doivent être conformes aux plans d'alerte et d'intervention de l'autorité chargée de la protection civile. À cela s'ajoutent, selon l'analyse de la situation de danger, des plans d'urgence supplémentaires. Conformément au §10 II de la ZSKG, chaque commune est également tenue, en cas de danger, de « prendre les dispositions et mesures nécessaires à l'évacuation, à l'accueil et à la prise en charge de la population évacuée ». Toutefois, la loi ne précise pas dans quelle mesure les communes doivent s'acquitter de ces responsabilités obligatoires de manière uniforme. Conformément au §2 II GemO, la protection civile fait partie des missions obligatoires des communes sans instruction. Les communes peuvent toutefois se référer aux recommandations publiées par le gouvernement régional pour l'élaboration de plans d'alerte et d'intervention.

En cas de catastrophe dans la zone d'influence communale, la coordination et la direction des mesures administratives et d'intervention restent du ressort du district ou de la ville dans sa fonction d'autorité inférieure de protection civile. La responsabilité politique incombe au conseil de district ou au maire, qui s'appuie également sur le travail de l'état-major pour coordonner les mesures administratives et d'intervention.

L'état-major sert à coordonner les mesures opérationnelles et tactiques. Il se compose d'unités spécialement formées du service de protection civile ainsi que de bénévoles de la protection civile et est dirigé par un responsable technique nommé par l'autorité de protection civile, auquel toutes les forces d'intervention et leur personnel de commandement sont subordonnés pendant toute la durée de l'intervention (cf. § 19f. LkatSG). Si l'autorité de protection civile n'a pas encore nommé de responsable technique, cette fonction est assumée à titre provisoire, conformément au § 20, al. 4 de la LkatSG, par le responsable de l'unité qui arrive en premier sur le lieu de l'intervention. Au sein de l'état-major administratif (ou cellule de crise), l'administration s'organise de manière interministérielle afin de permettre une approche stratégique commune. Il est chargé de préparer toutes les décisions administratives et organisationnelles liées à la situation de crise et de superviser leur mise en œuvre.

Afin de se préparer aux catastrophes, toutes les autorités de protection civile doivent, conformément à l'article 2 de la LkatSG (et donc également les districts urbains et ruraux), examiner les risques de catastrophe qui menacent leur district, rassembler les forces et les moyens d'intervention disponibles dans leur district, élaborer et mettre à jour des plans de catastrophe et d'intervention, et organiser, entre autres, des exercices réguliers. En outre, elles doivent élaborer des plans d'urgence externes pour toutes les entreprises utilisant des substances dangereuses, avec la participation de l'exploitant.






### **3.1.2 Communes en France**

En France, le maire est légalement tenu de réduire les risques pour sa population, car il représente le niveau le plus approprié en raison de sa proximité avec la population (cf. Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, maire face aux risques, p. 2). D'un point de vue juridique, il est le *directeur des opérations de secours* (DOS), chargé de coordonner les mesures de secours tant que la situation reste confinée au territoire communal et ne nécessite pas l'intervention du préfet. Il est assisté dans cette tâche

par les autorités policières et un *Commandant des Opérations de Secours* (COS), c'est-à-dire un chef des opérations - généralement un pompier - qui prend la direction opérationnelle.

À titre d'exemple, les dispositions générales de l'*ORSEC départemental du Haut-Rhin* permettent de déterminer dans quelle situation le maire est responsable et dans quelle situation la gestion de crise est transférée au niveau supérieur, à savoir le préfet du département. Comme en Allemagne, c'est donc le niveau supérieur qui prend en charge la coordination dans les cas graves (voir figure 2).

Fig. 2 : Organisation des structures et de la chaîne de commandement

L'ORGANISATION DES STRUCTURES ET DE LA CHAÎNE DE COMMANDEMENT					
Evénements à gérer		Acteurs	Organisation du commandement		
Exemples	Caractéristiques		DOS	Structure sur le terrain	Posture du C.O.D
•Accident routier •Incendie simple	•Localisé •Courte durée •Conséquences immédiates	Services de secours (Intervention courante)	 Maire	P.C service	Veille
•Accident routier •Incendie important	•Localisé •Durée quelques heures •Conséquences immédiates	Services d'urgence (secours avec des moyens renforcés)	 Maire	P.C Inter services P.C.C	Suivi
•Accident routier avec de nombreuses victimes •Accident de transport de matières dangereuses (TMD) •Incendie avec des problématiques particulières (site PPI, tunnel, pollution...) •Accident de spéléologie	•Localisé •Durée quelques heures •Conséquences immédiates	Services d'urgence + autres acteurs	 Préfet	P.C.O P.C des services P.C.C	Appui du P.C.O
•PPI (AZF Toulouse) •Pollution (Prestige, Erika) •Inondation •Intempérie...	•Localisé, multi-sites ou touchant une partie du département •Durée un ou plusieurs jours •Conséquences évolutives	Services d'urgence + autres acteurs	 Préfet	Un ou plusieurs P.C.O selon les cas P.C des services P.C.C	Direction
•Tempête (type 1999) •Pandémie (grippe aviaire) •Inondation (Type Seine 1910 ou Loire 1856) •Nucléaire	•Touchant une partie ou la totalité du département voire au delà •Durée quelques jours à plusieurs semaines •Conséquences évolutives	Mobilisation générale	 Préfet	Un ou plusieurs P.C.O selon les cas P.C des services P.C.C	Direction renforcée

Source : Préfet du Haut Rhin : Plan ORSEC départemental, Dispositions générales, 2013. p. 48.

En cas d'accidents de la circulation et d'incendies graves, la coordination reste du ressort du maire, tandis qu'en cas d'accident de la circulation faisant un grand nombre de victimes ou d'accident impliquant des substances dangereuses, etc., elle est transférée au préfet (cf. Préfecture du Haut Rhin, 2013, p. 48).

Pour l'organisation de son propre plan d'urgence, il est conseillé au maire (mais il n'y est pas obligé) d'élaborer un *Plan Communal de Sauvegarde* (PCS), c'est-à-dire un plan d'urgence communal qui s'intègre dans le système ORSEC. Si la commune est intégrée dans le PPRN ou un PPI établi par le préfet, dans lequel certaines tâches sont attribuées au maire, celui-ci est

tenu d'élaborer un plan communal d'urgence. Dans le cadre de l'ORSEC, le maire doit également assumer des tâches centrales pour la protection de sa population, même si le préfet en assure la coordination. Il s'agit notamment d'organiser la sécurité de la population, comme les mesures d'évacuation, les alertes, ainsi que d'autres tâches que le préfet peut lui confier.

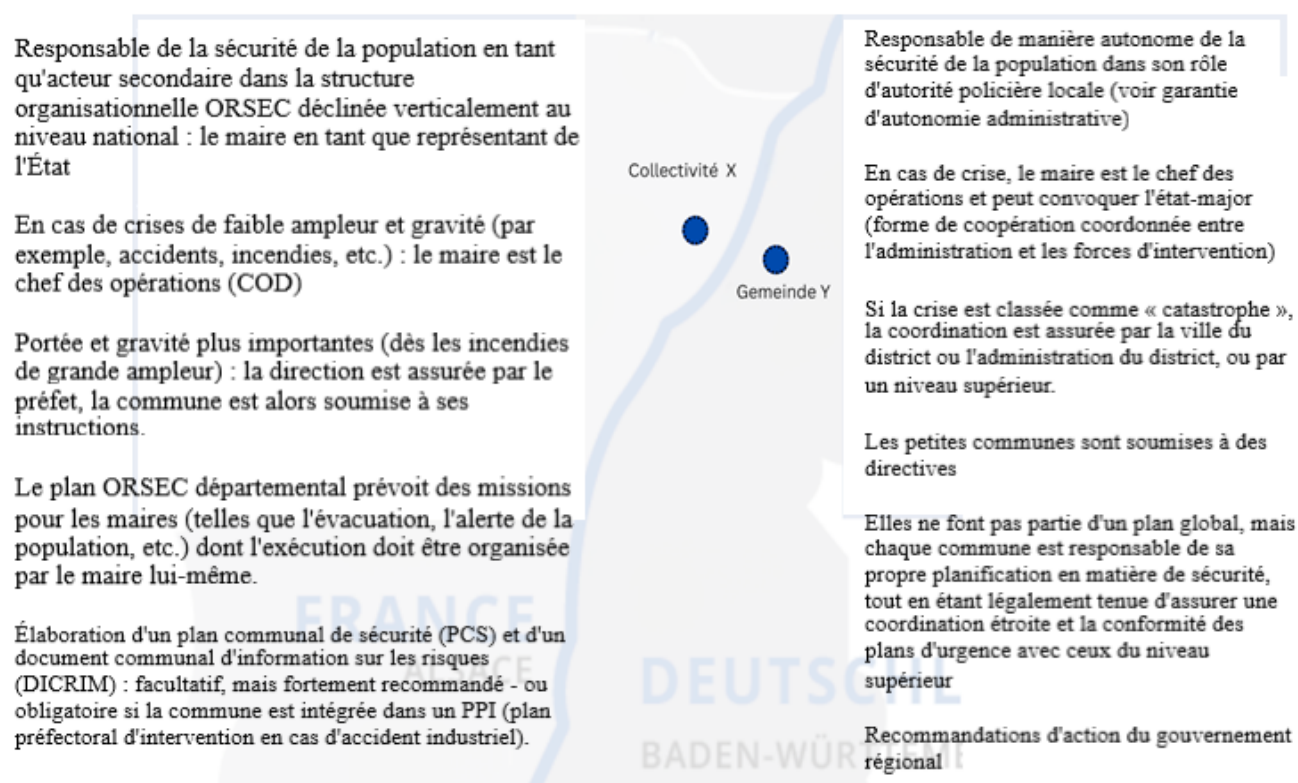
Le maire est également informé par les *Portés à Connaissance* (PAC) et le *Dossier Départemental des Risques Majeurs* (DDRM) (dans le cadre de l'ORSEC) du département sur les risques présents sur le territoire communal et doit, entre autres, établir sur cette base un *Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs* (DICRIM) au niveau communal.

Contrairement à l'Allemagne, les obligations légales des communes en France ne varient pas en fonction de la taille de la commune. En Allemagne, les grandes communes (c'est-à-dire les districts urbains) ont, en tant qu'« autorités inférieures chargées de la protection civile » (voir § 4 I de la loi sur la protection civile des Länder (LkatSG)), des compétences élargies en matière de coordination et de décision et assurent également la coordination en cas de catastrophe. En France, quelle que soit la taille de la commune, la coordination est directement confiée au préfet dans des cas similaires.

### **3.1.3 Compétences différentes des communes en Allemagne et en France**

Les différentes compétences et missions des communes en Allemagne et en France sont présentées de manière comparative dans la figure 3.

Fig. 3 : Comparaison des compétences communales en France et en Allemagne



Source : représentation propre.

## 3.2 La crise dépasse le niveau communal

Lorsque la crise dépasse le niveau communal, la France et l'Allemagne prennent des mesures différentes, qui sont brièvement présentées ci-dessous.

### 3.2.1 Allemagne

En Allemagne, en cas de catastrophe dépassant le cadre d'une commune et classée comme catastrophe selon la définition du §1 al. 2 de la LKatSG, ce sont les présidences régionales (Regierungspräsidien) qui sont compétentes en tant qu'autorités supérieures de protection civile. En cas de catastrophes s'étendant au-delà d'un district administratif, c'est le ministère de l'Intérieur qui est compétent en tant qu'autorité suprême de protection civile. Les autorités de protection civile compétentes assurent la coordination des mesures administratives et opérationnelles à l'aide du travail d'état-major (voir ci-dessus) et toutes les autorités et unités qui leur sont subordonnées sont tenues de se conformer à leurs instructions. Si nécessaire, les unités de

la protection civile fédérale ( ) et les unités d'autres Länder (conformément à l'assistance administrative mutuelle, art. 35 de la Loi fondamentale) sont disponibles pour apporter leur soutien.

En cas de catastrophe touchant plusieurs « Länder », la Fédération assume des fonctions de coordination supplémentaires dans le cadre de la protection civile. Les ministères concernés constituent des cellules de crise et conseillent et coordonnent, le cas échéant, l'action des « Länder ». En cas de sinistres prolongés et transfrontaliers, le groupe de coordination interministériel de la Fédération et des « Länder » est convoqué.

### 3.2.2 France

Si la crise en France dépasse le niveau communal, la gestion de crise s'effectue au niveau du département (sous la direction du préfet en tant que chef des opérations) selon les spécifications et les outils de planification du plan *ORSEC départemental*. Le choix des mesures et les tâches des différents acteurs, qui sont déployés en fonction de la classification de la situation de danger, sont définis à l'avance dans la partie « dispositions générales ». En fonction du type de crise, une partie des dispositions spécifiques est également applicable.

Les dispositions spécifiques de *l'ORSEC départemental* définissent la procédure à suivre par les acteurs en cas de crise particulière. Si la crise dépasse le niveau départemental, la coordination est transférée au préfet de la zone de défense et le plan ORSEC zonal est appliqué. Le plan ORSEC zonal complète *l'ORSEC départemental*. Il comprend les plans ORSEC des différents départements et prévoit des mesures de coordination supplémentaires ainsi que l'organisation du renforcement des mesures d'intervention.

Enfin, lorsqu'il devient nécessaire de coordonner une situation à l'échelle nationale, le niveau national complète les mesures existantes par l'intermédiaire du *Centre interministériel de crise* (CIC) et du *Centre opérationnel de gestion interministériel de crise* (COGIC).

En Allemagne comme en France, la coopération transfrontalière en cas de crise ne commence que lorsqu'une crise ou une catastrophe dépasse les frontières nationales et que les efforts nationaux seuls ne suffisent pas à la surmonter. Au niveau européen, le mécanisme de protection civile de l'UE (EU Civil Protection Mechanism, EUCPM) a été mis en place en 2001 afin de renforcer la coopération entre les États membres de l'UE en cas de catastrophe. L'EUCPM constitue l'épine dorsale opérationnelle de la réponse collective de l'Europe aux crises, tant au

sein de l'UE qu'au-delà, y compris dans ses régions ultrapériphériques. Au cœur de ce mécanisme se trouve le Centre de coordination des interventions d'urgence (ERCC), qui fonctionne 24 heures sur 24 et coordonne diverses interventions d'urgence telles que les incendies de forêt, les inondations, les épidémies et les déplacements de population dans toute l'UE (cf. Commission européenne, Mécanisme de protection civile de l'UE).

## **4. La coopération transfrontalière dans la gestion des crises**

Une coopération transfrontalière efficace en matière de gestion des crises est indispensable pour prévenir les effets négatifs dans les régions frontalières. Le Rhin supérieur dispose de l'une des structures de coopération les plus développées d'Europe (voir Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur, région métropolitaine), mais les différents systèmes administratifs continuent de poser un défi, qui est devenu particulièrement évident pendant la crise du COVID-19. L'expérience a montré que des processus coordonnés et des structures fiables à tous les niveaux sont indispensables pour une coopération transfrontalière harmonieuse.<sup>1</sup>

Les paragraphes suivants expliquent comment la coopération transfrontalière en matière de protection civile s'est développée, comment elle fonctionne en cas de crise et quels sont les défis qui subsistent.

### **4.1. Accords bilatéraux et bases juridiques**

La base juridique de la coopération entre l'Allemagne et la France en matière de protection civile est *l'accord du 3 février 1977 entre la République fédérale d'Allemagne et la République française sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident*, ratifié par les deux États en vertu du droit international public. Les deux États s'engagent à s'entraider en cas de catastrophe ou d'accident, dans la mesure de leurs possibilités. Il régit les conditions d'intervention des secours et des moyens d'assistance sur le territoire de l'autre partie contractante. Les deux parties contractantes désignent les autorités compétentes et les points de contact situés à proximité de la frontière qui sont chargés de demander et de coordonner l'aide et qui doivent

---

<sup>1</sup> Cette nécessité d'une coopération et d'une coordination transfrontalières a été clairement décrite par Drewello et al. (2022) à partir de la gestion de la pandémie de COVID-19 dans l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau et dans l'étude de l'ancienne École nationale d'administration (ENA, aujourd'hui Institut national du service public, INSP) sur la coopération transfrontalière entre l'Allemagne et la France pendant la pandémie de COVID-19.

communiquer directement entre eux afin de garantir une aide efficace . Dans le traité de 1977, il s'agissait, au niveau de la zone frontalière, conformément à l'article 3b de l'accord, des préfets des départements frontaliers du côté français et des ministères de l'Intérieur des Länder frontaliers du côté allemand, ainsi que des présidents de gouvernement qu'ils avaient habilités. L'article 3 II stipule toutefois également que, si le besoin s'en fait sentir, l'aide doit être demandée et accordée directement par les autorités compétentes des communes et des districts frontaliers.

En règle générale, les parties contractantes supportent leurs propres frais d'assistance. Dans certains cas, toutefois, des accords différents peuvent être conclus. Les forces d'intervention qui interviennent dans le cadre de l'assistance bénéficient d'une protection et d'un statut juridique comparables à ceux des forces d'intervention locales. L'accord contient également des dispositions relatives à la responsabilité civile et au droit à réparation. Les parties contractantes s'engagent en outre à échanger régulièrement des informations sur les mesures de protection civile et à organiser des formations et des exercices communs afin d'améliorer la coopération.

En 1998 et 1999, deux accords, toujours en vigueur aujourd'hui, ont été conclus au niveau régional pour la mise en œuvre de l'accord :

- accord entre le préfet du département du Bas-Rhin et le président du district de Fribourg sur la mise en œuvre de l'accord du 3 février 1977 entre la République fédérale d'Allemagne et la République française sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (du 12 juin 1998),
- Accord entre le préfet du département du Bas-Rhin et la présidente du gouvernement régional de Karlsruhe sur la mise en œuvre de l'accord du 3 février 1977 entre la République fédérale d'Allemagne et la République française relatif à l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (du 19 octobre 1999)

Ils régissent la mise en œuvre et l'application spécifiques de l'accord bilatéral et précisent comment les dispositions générales doivent être mises en œuvre au niveau régional. Conformément à l'article 6, les personnes chargées de l'exécution de cet accord doivent s'expliquer mutuellement les réglementations nationales lors de leurs réunions. En outre, conformément à l'article 6 II, celles-ci sont habilitées à élaborer des outils bilingues si cela est jugé nécessaire.



Dans le domaine de la coopération sanitaire, *l'accord-cadre entre le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le gouvernement de la République française sur la coopération transfrontalière dans le domaine de la santé* a été conclu en 2005, ainsi que l'accord administratif précisant cet accord en 2006. Ces accords désignent les organismes habilités à conclure des accords de coopération organisant la collaboration entre les structures de santé dans la zone frontalière et précisent les domaines que ces accords de coopération doivent couvrir.

En 2021, un accord a été conclu à ce sujet entre les autorités alsaciennes et celles du Bade-Wurtemberg, qui actualise une version antérieure de 2009 :

- **Accord sur la coopération transfrontalière des services de secours (2021)** entre, du côté français, la préfète de la zone de défense et de sécurité Est, le département du Bas-Rhin, le préfet du département du Haut-Rhin, l'Agence régionale de santé Grand Est, la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), les différents hôpitaux de la région, et, du côté allemand, les présidents des districts administratifs de Karlsruhe et Fribourg. Cet accord prévoit une coopération approfondie entre les services de secours des deux régions en matière de secours d'urgence et d'urgences médicales dans le cadre des premiers soins. Il autorise l'intervention des services de secours français dans la zone frontalière allemande du Bade-Wurtemberg et des services de secours allemands dans la zone frontalière de la Collectivité européenne d'Alsace.

En outre, la coopération entre les pompiers a été organisée de manière plus précise en 2021 :

- **L'accord de coopération transfrontalière des pompiers de 2021** (entre, du côté français, la préfète de la zone de défense et de sécurité Est, du département du Bas-Rhin, le préfet du département du Haut-Rhin et, du côté allemand, les présidentes des districts de Karlsruhe et Fribourg).

## **4.2 Institutions transfrontalières et gouvernance locale dans la gestion des crises**

Parallèlement aux accords bilatéraux, de nombreuses structures de coopération transfrontalière, un système de gouvernance transfrontalière « à l' », se sont développées dans le Rhin supérieur au cours des dernières décennies. Elles ont pour but de promouvoir les échanges et la coopération aux différents niveaux administratifs, national, régional et communal, et servent en partie de lien avec les législateurs respectifs. Il s'agit d'un système complexe à plusieurs niveaux qui

visé à répondre aux défis régionaux, mais qui doit en même temps tenir compte des différentes responsabilités et compétences des niveaux administratifs de tous les pays (cf. Frey, 2009, p. 44 et suivantes).

Depuis les années 2000, les collectivités locales et régionales ont obtenu des droits de participation renforcés et des possibilités accrues de prise de décision locale transfrontalière grâce à l'accord de Karlsruhe (1996), à l'accord de Bâle (2000) et, plus récemment, au traité d'Aix-la-Chapelle (2020). Au niveau régional, la Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur joue un rôle particulier. Son groupe de travail « Aide en cas de catastrophe » réunit au moins six fois par an les collaborateurs administratifs des différentes autorités régionales et instances publiques dans le domaine de la protection civile, des services de secours et des pompiers. Il s'est fixé pour objectif de créer un réseau trinational solide dans le domaine de la protection civile. Pour ce faire, il organise des groupes d'experts spécialisés qui travaillent de manière ciblée sur des projets transfrontaliers (cf. Conférence du Rhin supérieur, 2019, p. 2 et suivantes). L'introduction d'un bateau-pompe commun dans le cadre d'un projet Interreg en est un exemple. Depuis 2015, un centre de formation commun pour la gestion des risques fluviaux sur le Rhin a également été mis en place dans le cadre du projet INTERREG CRERF-MÜB. Il forme des spécialistes des deux pays aux techniques d'urgence classiques et spécifiques (voir Conférence du Rhin supérieur, groupe de travail Aide en cas de catastrophe, projets). En outre, le groupe de travail a élaboré un glossaire bilingue illustré à l'intention des services d'intervention, spécialement adapté au vocabulaire d'urgence dans la région frontalière franco-allemande (voir Conférence du Rhin supérieur, groupe de travail Aide en cas de catastrophe, glossaire). Les exercices transfrontaliers se sont ainsi révélés être un instrument précieux pour identifier et relever rapidement et efficacement les défis de la coopération. La Conférence du Rhin supérieur est supervisée sur le plan institutionnel par une commission gouvernementale composée de délégations nommées par les États nationaux. Elle sert d'interface centrale avec les gouvernements nationaux, en particulier pour les questions relatives à la coopération transfrontalière dans la région du Rhin supérieur (voir Conférence du Rhin supérieur, Organisation de la Conférence du Rhin supérieur).

Au niveau législatif, les élus politiques collaborent au sein du Conseil Rhénan. Celui-ci est composé de représentants élus des parlements cantonaux suisses, des assemblées communales autonomes ( ), des parlements régionaux (Landtage) et des parlements régionaux (Landräte) en Allemagne, ainsi que des conseils régionaux et généraux en France et des membres élus des

assemblées communales françaises. Ce parlement trinational joue un rôle décisif lorsqu'il s'agit de prendre position sur des questions régionales vis-à-vis de leurs gouvernements nationaux respectifs. En ce qui concerne la coopération transfrontalière en matière de gestion des catastrophes, il a pris position en 2024 :

*« En ce qui concerne les situations de crise transfrontalières, le Conseil Rhénan demande aux administrations compétentes d'examiner si la création d'un centre de coordination des mesures d'urgence dans la région du Rhin supérieur pourrait constituer un instrument efficace pour soutenir la coopération transfrontalière. Compte tenu de l'augmentation rapide des phénomènes météorologiques extrêmes dans la région du Rhin supérieur, il préconise de sensibiliser en particulier les administrations communales à leurs effets, par exemple en cartographiant les zones à risque »* (Conseil Rhénan, 2024, p. 2).

Au niveau communal, les eurodistricts, en tant que regroupements intercommunaux transfrontaliers, ont pour objectif de promouvoir la coopération communale et la création de réseaux. L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau comprend les 61 communes de l'Eurométropole de Strasbourg et du *Canton d'Erstein*, ainsi que les 51 communes de l'Ortenaukreis. En tant que groupement européen de coopération territoriale (GECT), il permet aux autorités régionales et communales de créer des groupements dotés d'une personnalité juridique propre pour la réalisation de prestations communes (cf. Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, Objectifs)<sup>2</sup>. Comme le montrent toutefois en détail Drewello et al. (2022) le montrent en détail dans leur étude sur la gestion de la Covid-19 dans la région de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, l'Eurodistrict est certes une institution transfrontalière bien établie dans la région, mais il n'est pas suffisamment doté en termes de capacités organisationnelles pour pouvoir réagir efficacement en cas de crise (cf. Drewello et al., 2022, p. 144). Ce point sera abordé plus en détail dans le chapitre suivant.

Dans le cadre de l'article 14 du traité d'Aix-la-Chapelle, le comité de coopération transfrontalière a été créé en 2020 afin de réduire les obstacles quotidiens dans les régions frontalières. Ce comité réunit des membres issus des niveaux administratifs nationaux, régionaux et communaux. Son programme de travail pour l'année 2025 couvre non seulement les domaines de l'économie, du travail et de l'énergie, mais aussi les transports et l'aménagement du territoire, l'éducation, la culture et la jeunesse, la politique de santé et les affaires sociales, ainsi que l'administration publique et la législation. Le programme de travail 2025 ne fait pas explicitement

---

<sup>2</sup> Pour en savoir plus sur les structures nationales, régionales et communales de coopération transfrontalière dans la région du Rhin supérieur, voir notamment Frey, 2011, p. 166-170.

référence au domaine thématique de la gestion des crises et de la protection civile (cf. Comité de coopération transfrontalière, programme de travail 2025, p. 1-5).

#### **4.3 Obstacles à la coopération transfrontalière entre l'Allemagne et la France en matière de gestion de crise**

La pandémie de COVID-19 a clairement mis en évidence les insuffisances dans la coopération transfrontalière entre l'Allemagne et la France. Dans une étude réalisée en 2021, Albers et al. ont identifié, dans le cadre d'un projet de recherche à l'École nationale d'administration, dix problèmes centraux qui ont considérablement entravé la gestion de crise dans un contexte bilatéral :

1. Désordre logistique : la réintroduction de contrôles systématiques aux frontières a dépassé les capacités des forces de l'ordre, en particulier lorsque certains postes-frontières ont été fermés. Les postes-frontières restants ont donc souvent été touchés par des embouteillages importants, ce qui a notamment limité la mobilité des frontaliers.
2. Imprécisions juridiques : la définition des « raisons valables » pour franchir la frontière est restée floue et les listes d'exceptions ne tenaient pas suffisamment compte des conditions de vie réelles des frontaliers concernés.
3. Négligence du niveau communal : le gouvernement central français a coordonné ses mesures de lutte contre la pandémie exclusivement avec le gouvernement fédéral allemand, alors que la mise en œuvre des réglementations correspondantes en Allemagne se fait au niveau des Länder.
4. Compétences organisationnelles insuffisantes : les agences régionales de santé (ARS) françaises ne disposaient pas de l'autonomie nécessaire pour prendre de manière indépendante des mesures de coopération transfrontalière à court terme, telles que le transfert de patients.
5. Manque de clarté des informations : la politique d'information des autorités allemandes était caractérisée par un manque de clarté et de transparence : les informations étaient dispersées sur différents sites web (notamment ceux du RKI, du ministère fédéral des Affaires étrangères, de la police fédérale et des ministères de la Santé) et n'étaient souvent pas disponibles en français.

6. Méconnaissance des interlocuteurs compétents de l'autre côté de la frontière : un ministre-président allemand a refusé de négocier avec un préfet français, estimant que seul un ministre était un interlocuteur légitime.
7. Coordination binationale insuffisante : les contrôles aux frontières ont été mis en place immédiatement après le classement de la région Grand Est comme zone à risque, sans concertation bilatérale préalable.
8. Manque de circulation de l'information dans le système national à plusieurs niveaux : ni les maires allemands ni les acteurs régionaux français n'ont été informés des mesures décidées par le ministère fédéral de l'Intérieur, ce qui révèle des lacunes importantes dans la circulation verticale de l'information.
9. Absence d'harmonisation des mesures nationales de gestion de crise : les critères et les obligations de justification pour la mobilité transfrontalière ont été fixés de manière unilatérale, sans harmonisation préalable des réglementations nationales respectives.
10. Évaluation insuffisante des conséquences des mesures nationales de gestion de crise dans la zone frontalière : en février 2021, l'Allemagne a réintroduit des contrôles aux frontières avec l'Autriche et la République tchèque avant que des dérogations spécifiques pour les passages frontaliers à des fins professionnelles ne soient définies (cf. ENA, 2021, p. 45 et suivantes).

Dans leur étude sur la gestion transfrontalière de la pandémie, Drewello et al. (2022) ont également identifié et analysé une série de faiblesses structurelles et de mauvaises décisions. Ils soulignent en particulier que de nombreuses décisions administratives ont été prises sans consultation préalable des acteurs locaux directement concernés et n'ont été légitimées que par des voies de communication rapides sous prétexte d'urgence (cf. Drewello et al., 2022, p. 133). Ainsi, le maire de la ville frontalière de Kehl n'a été informé des mesures prises qu'après le début des contrôles aux frontières. En outre, il existait des divergences considérables entre les informations et les perceptions de la police locale et nationale des deux pays (cf. Drewello et al., 2022, p. 138). Malgré des structures établies telles que les Eurodistricts ou la Regio Basiliensis du côté suisse, celles-ci se sont révélées insuffisantes pour gérer les situations de crise, car elles ne disposaient pas de la flexibilité institutionnelle et de la capacité de décision nécessaires (cf. Drewello et al., 2022, p. 144).

Drewello et al. (2022) ont identifié trois obstacles majeurs à une coopération transfrontalière efficace en cas de crise :

1. Obstacles structurels : l'absence d'une cellule de gestion de crise ancrée localement, dotée de compétences transfrontalières et ayant accès aux canaux d'information institutionnels pertinents.
2. Obstacles juridiques liés aux compétences : la dépendance institutionnelle totale des acteurs locaux vis-à-vis de leurs autorités nationales respectives, ce qui, dans la pratique politique, conduit à ce que la zone transfrontalière soit à peine prise en compte dans les processus décisionnels à Berlin et à Paris.
3. Obstacles culturels : le manque d'ancrage social de « l'esprit transfrontalier » : malgré l'importance souvent accordée à la coopération franco-allemande dans le discours politique, la pandémie a révélé une fragilité latente dans la conscience collective de la population, qui s'est traduite par des malentendus, des incertitudes et des réactions parfois agressives (cf. Drewello et al., 2022, p. 148 et suivantes).

Après avoir identifié les lacunes, Drewello et al. (2022) ont formulé trois recommandations d'action pour accroître l'efficacité de la gestion transfrontalière des crises :

1. La création d'un cadre juridique spécifique qui oblige tous les niveaux de l'État à adopter une approche subsidiaire en situation de crise. Cela devrait rendre les processus décisionnels plus efficaces et, en même temps, plus compréhensibles pour la population des deux côtés de la frontière.
2. La mise en place d'une « task force » transfrontalière dotée d'une autonomie opérationnelle pour des phases de crise définies, dont la capacité opérationnelle est garantie par le cadre juridique susmentionné.
3. La réalisation d'une analyse interdisciplinaire ex post des mesures de crise avec la participation de spécialistes de différents domaines (par exemple, santé, autorités de sécurité, sciences sociales) ainsi que des citoyens concernés. Cela devrait contribuer à renforcer les éléments participatifs dans la gestion démocratique des crises (cf. Drewello et al., 2022, p. 149).

## 5. Conclusion

L'analyse comparative de la gestion de crise en Allemagne et en France ainsi que de la coopération transfrontalière dans la région du Rhin supérieur met en évidence la complexité et l'ambivalence de la gestion des crises transfrontalières. D'une part, il existe depuis des décennies des

structures, des accords juridiques et des réseaux institutionnalisés qui constituent une base solide pour la coopération et l'entraide ( ). D'autre part, les situations de crise révèlent régulièrement des failles structurelles, organisationnelles et culturelles qui limitent la capacité d'action et réduisent l'efficacité des mesures communes.

L'une des conclusions principales de cette étude est la différence fondamentale entre les logiques administratives et décisionnelles des deux États. L'Allemagne fonctionne selon un système fédéral dans lequel la subsidiarité et l'autonomie communale jouent un rôle prépondérant. La France, en revanche, a une structure centralisée, basée sur des décrets, qui concentre les processus décisionnels dans des chaînes hiérarchiques. Cette divergence fait que, en cas de crise, différentes constellations d'acteurs, voies de communication et responsabilités se télescopent. Dans la pratique de la coopération transfrontalière, cela signifie non seulement un effort de coordination accru, mais aussi des retards potentiels dans la mobilisation des ressources. La pandémie de COVID-19 a montré concrètement que les réactions nationales aux crises sont souvent isolées dans un premier temps, avant que des concertations transnationales ne soient engagées.

En outre, l'analyse montre que les bases juridiques existantes – en particulier l'accord de 1977 entre l'Allemagne et la France sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe et d'accident et ses accords d'exécution ultérieurs – fixent certes des conditions-cadres importantes pour l'aide, mais sont souvent trop rigides dans la pratique pour répondre à la dynamique complexe des crises modernes. Il manque notamment des instruments permettant une prise de décision rapide et autonome au niveau local ou régional, sans que les gouvernements nationaux à Berlin ou à Paris ne constituent un passage obligé. Cette dépendance vis-à-vis des centres de décision nationaux conduit à ce que les régions frontalières soient perçues comme des « périphéries », dont les spécificités ne sont pas suffisamment prises en compte dans le processus politique.

Un autre problème réside dans l'hétérogénéité des conceptions de la crise et des flux d'informations. Les différentes définitions et valeurs seuils – par exemple en ce qui concerne la classification d'un événement comme « catastrophe » – compliquent non seulement la comparabilité, mais aussi la synchronisation des mesures. À cela s'ajoutent les barrières linguistiques, les routines administratives divergentes et une gestion de l'information souvent fragmentée, qui peuvent conduire à des malentendus, à la désinformation et à une perte de confiance dans les situations de crise. Ces lacunes sont apparues de manière particulièrement flagrante lors de la

pandémie de Covid-19, lorsque la fermeture des frontières a été décidée unilatéralement et n'a été communiquée qu'après coup.

Néanmoins, les développements de ces dernières années montrent que les régions frontalières telles que le Rhin supérieur peuvent faire preuve d'une grande force d'innovation lorsqu'il s'agit de mettre en place des coopérations fonctionnelles. Des institutions telles que la Conférence du Rhin supérieur, les Eurodistricts ou des groupes d'experts spécialisés ont montré dans plusieurs projets que la formation commune, les manuels d'intervention bilingues et les exercices trans-frontaliers peuvent contribuer de manière substantielle à accroître la résilience de la région frontalière. Ces approches sont toutefois restées ponctuelles jusqu'à présent et déploient principalement leurs effets dans la préparation, mais moins dans les situations de crise aiguës, où les pouvoirs décisionnels et la gestion des ressources sont au premier plan.

Dans ce contexte, plusieurs conclusions peuvent être tirées : premièrement, il est nécessaire de disposer d'un cadre clair et juridiquement contraignant pour la gestion des crises dans les régions frontalières, qui non seulement régleme l'assistance mutuelle, mais institutionnalise également des compétences concrètes en matière de décision et d'action au niveau local. Deuxièmement, il convient d'envisager la création d'une cellule de crise transfrontalière permanente dans la région du Rhin supérieur, dotée de droits clairement définis en cas de crise et capable d'agir indépendamment des lenteurs décisionnelles des États nationaux. Troisièmement, les structures de coopération existantes devraient être complétées par des évaluations ex post systématiques qui tiennent compte non seulement des processus administratifs, mais aussi des perceptions et des expériences de la population concernée.

Un autre aspect central concerne la dimension culturelle de la gestion de crise. Malgré des décennies de coopération, la pandémie de Covid-19 a montré que le soutien social à la coopération transfrontalière peut rester fragile lorsque les discours nationaux dominent les perceptions. Afin de consolider cet « esprit transfrontalier » à long terme, il est nécessaire de mener une action continue de sensibilisation, d'éducation et de communication publique qui mette en évidence la valeur ajoutée de la gestion commune des crises.

Enfin, l'analyse souligne l'importance du niveau européen. Le mécanisme de protection civile de l'UE offre un cadre global qui renforce les capacités opérationnelles, les ressources et la coordination. Mais là encore, les régions frontalières telles que le Rhin supérieur doivent être



davantage perçues comme des entités autonomes au sein de l'architecture européenne de gestion des crises. Un lien institutionnel plus fort entre les acteurs régionaux et les processus décisionnels européens pourrait contribuer à combler les lacunes existantes dans la communication verticale entre les niveaux local et national.

En résumé, on peut affirmer que la gestion transfrontalière des crises dans la région du Rhin supérieur s'est considérablement professionnalisée au cours des dernières décennies, mais qu'elle reste marquée par des asymétries structurelles et des fragmentations institutionnelles. Une amélioration durable nécessite non seulement des adaptations techniques et organisationnelles, mais aussi un changement normatif qui considère la région frontalière, y compris dans le cadre de la gestion des crises, comme un espace de vie et d'action commun. Ce n'est qu'en renforçant de manière égale les fondements juridiques, institutionnels et culturels qu'il sera possible de rendre la région du Rhin supérieur plus résistante aux crises complexes du XXI<sup>e</sup> siècle.

## Bibliographie

Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (2024): EntschlieÙung zum Arbeitsprogramm 2025.

Deutsch-Französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz (2019): TOP B.1 Mandat AG Katastrophenhilfe, 45. Plenum der deutsch-französisch-schweizerischen Oberrheinkonferenz am 22. November 2019 in Basel, Basel.

Direction de la Défense et de la sécurité civiles (2006): Guide ORSEC Départemental, Méthode générale.

Drewello H./ Héraud J-A./ Muller E. (2022): Les espaces transfrontaliers à l'épreuve de la gestion de la pandémie. Le cas de de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, S. 133-150, In : Birte Wassenberg (2022): Frontières, acteurs et représentations d'Europe(Fare). Mélanges en l'honneur de Sylvain Schirmann / Grenzen, Akteure und Repräsentationen Europas Festschrift für Sylvain Schirmann, Border Studies – Borders and European Integration, Vol. 5, Peter Lang, Brüssel.

École nationale d'administration (2021): Quand les mécanismes de coopération sont mis à l'épreuve. L'épidémie du Covid-19 et la fermeture de la frontière franco-allemande au printemps 2020 comme stress test pour la coopération transfrontalière, Les Papiers de Recherche de l'ENA, Collection Administration et Gestion Publiques, PR ENA AGP 2021-11.

Frey M. (2011): Eine integrierte grenzüberschreitende Multi-Level-Governance für den Oberrhein, S. 165-179, in: Beck J./ Wassenberg B. (Hg.) (2011): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band 2): Governance in deutschen Grenzregionen, Beiträge aus dem Forschungszyklus zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Universität StraÙburg und des Euro-Institutes, Franz Steiner Verlag.

Frey M. (2009): Konzepte für eine grenzüberschreitende regionale Governance am Beispiel der trinationalen Region am Oberrhein, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, S. 43-48.

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales: Le maire face aux risques naturels et technologiques : Prévenir les risques majeurs au niveau local pour assurer la protection des populations et un développement durable des territoires.

Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration des Landes Baden-Württemberg (2017): Empfehlungen zur Umsetzung der VwV Stabsarbeit in der Gefahrenabwehr und zur Krisenbewältigung in kleineren Gemeinden (Empfehlungen Stabsarbeit), Az.: 6-1441/107.

Oberrheinrat (2024): Im Krisenfall am Oberrhein gemeinsam handeln, Medienmitteilung, Rheinfelden, Schweiz.

Préfecture du Haut-Rhin, Service Interministériel de Défense et de Protection Civiles (2013): Plan ORSEC Départemental, Dispositions Générales, Département du Haut-Rhin.

## Sources Internet

Deutsch-Französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz, AG Katastrophenhilfe, Link: <https://www.oberrheinkonferenz.org/de/katastrophenhilfe.html>, consulté pour la dernière fois le 04.09.2025.

Deutsch-Französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz, Organisation der Oberrheinkonferenz, Link: <https://www.oberrheinkonferenz.org/de/oberrheinkonferenz/organisation.html>, consulté pour la dernière fois le 04.09.2025.

Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau, Ziele, Link: <https://www.eurodistrict.eu/de/ziele>, consulté pour la dernière fois le 04.09.2025.

European Commission, EU Civil Protection Mechanism, Link: [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism\\_en?prefLang=de](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en?prefLang=de), consulté pour la dernière fois le 04.09.2025.

Trinationale Metropolregion Oberrhein, Metropolregion, Link: <https://www.rmtmo.eu/de/de/rmt-tmo/das-gebiet-des-oberrheins.html>, consulté pour la dernière fois le 08.09.2025.