

Interreg



Cofinancé par
l'Union Européenne
Kofinanziert von
der Europäischen Union

Rhin Supérieur | Oberrhein

Rhenus et Resilire (R&R)

Rapport 1

État des lieux de la gestion des crises dans le Rhin supérieur

Mai 2024

Contributeurs

par ordre alphabétique:

Bernhard Michèle (Hochschule Kehl)
Bischoff Luc (Université de Strasbourg)
Bollinger Sophie (Université de Strasbourg)
Burger-Helmchen Thierry (Université de Strasbourg)
Busbach Uwe (Hochschule Kehl)
Drewello Hansjörg (Hochschule Kehl)
Eisenbarth Markus (Hochschule Kehl)
Fischer Jürgen (Hochschule Kehl)
Gnamms Mats-Benjamin (Hochschule Kehl)
Jülicher Milena (Hochschule Kehl)
Kiesel Britta (Hochschule Kehl)
Martins-Nourry Lise (Université de Strasbourg)
Neukam Marion (Université de Strasbourg)
Raffin Didier (Hochschule Kehl & Université de Strasbourg)
Roinard Anna (Université de Strasbourg)
Rondé Patrick (Université de Strasbourg)
Schaeffer Véronique (Université de Strasbourg)
Seker Merdan (Hochschule Kehl)
Yalcin Sevda (Hochschule Kehl)
Yorulmaz Merve (Hochschule Kehl & Université de Strasbourg)

Sous la direction de :

Muller Emmanuel (Hochschule Kehl & Université de Strasbourg)

Sommaire

1. Introduction	1
2. Gestion des crises au niveau international et au niveau de l'UE	4
3. Etat des lieux de la gestion des crises dans le Rhin supérieur - côté français	15
3.1. État des lieux au niveau national	15
3.2. État des lieux au niveau sub-national	22
3.3. État des lieux au niveau communal	29
4. Etat des lieux de la gestion des crises dans le Rhin supérieur - côté allemand	35
4.1. État des lieux au niveau national allemand	35
4.2. État des lieux au niveau infranational dans le Bade-Wurtemberg	41
4.3. État des lieux au niveau local des communes du Bade-Wurtemberg	53
5. Analyse comparative de la gestion de crise en Allemagne et en France	62
5.1. Systèmes administratifs et gestion de crise en France et en Allemagne	62
5.2. Crise au niveau local - comparaison entre l'Allemagne et la France	65
5.3. La crise dépasse le niveau communal - comparaison Allemagne - France	71
6. Méthodologie de l'analyse de terrain	73
7. Conclusion	77
Annexe : Guide d'entretien	79
Bibliographie	83

1. Introduction

La multiplication des risques et des crises de toutes natures constitue un défi majeur pour nos sociétés. Les dangers sont susceptibles de découler du changement climatique, des catastrophes naturelles, des épidémies, d'agressions diverses (par exemple des cyberattaques ou des frappes nucléaires), d'interruptions des chaînes logistiques relatives aux biens de première nécessité, de méga-feux, de sécheresses ou de black-outs énergétiques et communicationnels. L'une des conséquences possibles de ces risques et crises est l'afflux de personnes ayant fui ces régions touchées. De manière générale, toutes ces menaces actuelles et futures peuvent être regroupées sous le terme de disruptions écosystémiques.

Les différents acteurs publics sont conscients de ces menaces à des degrés divers. En France et en Allemagne les niveaux de décision nationaux et sub-nationaux disposent (ou prévoient de disposer) de possibilités d'intervention et ont potentiellement développé des plans de gestion de crise. Dans des situations de crise majeure, il ne suffit cependant pas que les autorités activent simplement des plans prédéfinis pour la gestion des urgences. Ceux-ci ne couvrent que très rarement toutes les difficultés à surmonter ou, selon l'ampleur de la crise, n'existent pas : la situation d'urgence à gérer est tellement complexe, aiguë ou imprévisible qu'aucun plan d'action n'a pu être élaboré.

Les municipalités sont les acteurs les plus directement en contact avec les populations touchées par les risques et les catastrophes. Comme l'ont montré les événements marquants de ces dix dernières années en Europe et ailleurs, trois contraintes sont particulièrement importantes pour les municipalités en situation de crise :

Premièrement, du côté français, les collectivités locales n'ont généralement pour mission, lors d'une crise, que d'exécuter et de transmettre les instructions des niveaux supérieurs. En Allemagne, les communes peuvent être considérées comme légèrement plus indépendantes, mais elles doivent cependant se conformer également aux instructions des niveaux supérieurs. Ces instructions peuvent être transmises avec retard et/ou mal interprétées. Pour diverses raisons, la capacité à "absorber" et à mettre en œuvre des directives peut varier considérablement d'une administration locale à une autre (par exemple du fait de la taille des communes concernées, des expériences passées et d'autres particularités organisationnelles).

Deuxièmement, les collectivités locales n'ont généralement pas la possibilité de participer activement à la prise de décision en fournissant des informations de terrain ou en mobilisant les ressources qui leur sont spécifiques. Les études menées jusqu'à présent montrent que les flux d'informations et de décisions en situation de crise ne sont pas suffisamment bidirectionnels. En situation de crise, les ressources dites « hybrides et latentes » ne sont pas suffisamment mobilisées. Celles-ci existent au niveau local, notamment dans les réseaux associatifs et informels, mais ne peuvent être mobilisées qu'en rendant le comportement des administrations plus « agile » en termes de gestion des ressources financières et humaines.

Enfin, la gestion de crise au niveau local ne couvre que très partiellement le champ de la résilience locale. A cet égard, les municipalités seront amenées à jouer un rôle de plus en plus décisif à l'avenir. D'un point de vue organisationnel et dans le contexte de la réponse aux crises, la résilience consiste essentiellement en la capacité d'un système à absorber des perturbations, voire des chocs externes, et à se réorganiser de manière à pouvoir perdurer et continuer à remplir tout ou partie des fonctions initiales. La résilience va au-delà de la réponse immédiate aux catastrophes et aux crises. Les communautés sont au cœur de la résilience locale. On peut distinguer trois éléments clés : a) la capacité d'anticipation, b) la capacité de gestion et c) la capacité d'adaptation. A l'échelle des collectivités locales, un degré élevé de résilience permet de mieux se préparer aux situations imprévisibles et de réagir de manière appropriée à des conditions extrêmes en mobilisant des ressources internes ou externes supplémentaires. Formulé différemment, il s'agit pour ces collectivités d'être en mesure d'éviter des pertes humaines et de limiter les dégâts matériels.

Les collectivités locales de la région du Rhin supérieur ont toutes été de par le passé confrontées à des crises de nature et d'intensité différentes par le passé et le seront à nouveau à l'avenir. Contrairement aux niveaux administratifs supérieurs (États, régions, Länder, etc.), les communes et les villes ne disposent généralement pas des ressources nécessaires pour mener une réflexion et formaliser les enseignements tirés des crises passées et ne sont que peu en mesure de se protéger de manière satisfaisante contre les menaces inattendues. La cybersécurité est un élément primordial des réflexions à mener.

Le fait que le Rhin supérieur soit un espace interculturel complexifie la situation. La vie quotidienne de nombreux habitants contient une dimension transfrontalière et des

personnes des deux pays vivent ou travaillent dans le pays riverain. Il est donc important que les éléments de protection contre les menaces et les crises soient pensés, rédigés et accessibles dans les deux langues. Dans la région trinationale du Rhin supérieur, cet aspect transfrontalier doit toujours être pris en compte lorsque des stratégies de gestion de crise doivent être développées.

Le projet R&R vise principalement l'amélioration de la capacité de résilience des communes de petite et moyenne taille au sein de l'espace du Rhin Supérieur. La réalisation du projet est basée sur une coopération associant quatre communes pilotes de l'espace du Rhin supérieur (deux en France et deux en Allemagne correspondant à deux communes de petite taille et deux communes de taille moyenne) :

- Haguenau (France, environ 35.000 habitants)
- La Wantzenau (France, environ 6.000 habitants)
- Offenbourg (Allemagne, environ 60.000 habitants)
- Ottersweier (Allemagne, environ 6.000 habitants)

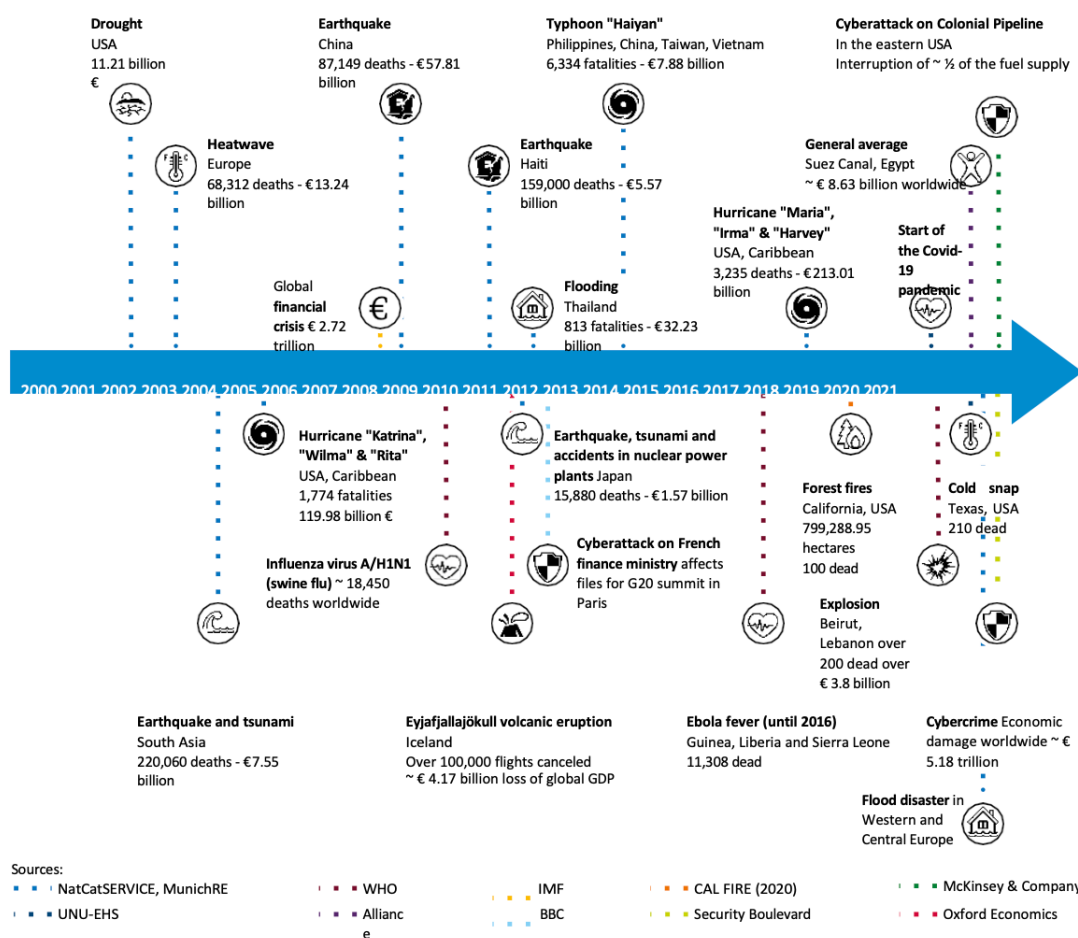
Le présent rapport correspond à la première étape de ce projet. L'objectif est de proposer un état des lieux de ce qui constitue - pour les collectivités locales du Rhin Supérieur - l'environnement organisationnel de la gestion d'évènements extrêmes.

A cette fin, l'analyse est articulée autour de l'environnement organisationnel de la gestion de crises et recouvre plusieurs dimensions. Le premier chapitre est consacré aux cadres supranational et européen. Les chapitres 2 et 3 portent sur le niveau national, à savoir respectivement sur les cas de la France et de l'Allemagne. Le chapitre 4 propose une synthèse comparative des deux systèmes nationaux du point de vue des collectivités locales. Le dernier chapitre détaille la méthodologie de la collecte d'informations dans les quatre collectivités locales pilotes. Cette collecte de terrain constitue l'étape suivante du projet R&R.

2. Gestion des crises au niveau international et au niveau de l'UE

Les principaux objectifs de la gestion internationale des crises sont la prévention, l'endiguement des crises, ainsi que la stabilisation des régions touchées. En examinant les outils de gestion de crise au niveau de l'Union européenne et au-delà, il devient évident qu'une gouvernance et des méthodes d'évaluation des risques efficaces jouent un rôle central dans l'atténuation des impacts des crises. La gestion des risques est essentielle pour anticiper et relever divers défis, allant des pandémies aux cyber-risques. Le schéma suivant montre plusieurs catastrophes majeures au fil des vingt dernières années.

Fig. 1: Chronologie mondiale des catastrophes récentes



Source: Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen Umsetzung des Sendai Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge (2015–2030) – Der Beitrag Deutschlands 2022–2030. Die Bundesregierung, p.71.

Des stratégies efficaces de gestion de crise et de réduction des risques de catastrophe sont essentielles pour atténuer les effets des ralentissements économiques graves, des crises et des catastrophes naturelles. L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) souligne que les pays dotés d'institutions de qualité supérieure font preuve d'une plus grande résilience économique, en insistant sur l'importance d'un gouvernement efficace, de la responsabilité et du contrôle de la corruption. En mettant en œuvre des politiques qui atténuent les risques et soutiennent la résilience, les économies peuvent mieux résister aux chocs et se remettre plus rapidement des crises.

Depuis la création de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en 1949, le rôle principal et la plus grande responsabilité de l'Alliance est de protéger et de défendre le territoire et les populations des pays alliés contre toute attaque. La manière de gérer une crise dépend de sa nature, de son ampleur et de sa gravité. À cet égard, l'OTAN adopte une approche globale de la gestion des crises, envisageant une participation à tous les stades d'une crise et considérant qu'une large gamme d'outils est efficace dans l'ensemble du spectre de la gestion des crises. Pour garantir l'efficacité et la résilience, ces instruments sont adaptés en permanence à l'évolution du contexte de sécurité. Les Alliés décident au cas par cas et par consensus de s'engager ou non dans une opération de gestion de crise.

De même, le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, établi par les Nations Unies en 2015, souligne le rôle essentiel de la coopération internationale dans la réduction des risques de catastrophe et le renforcement de la résilience. Il souligne l'importance de stratégies globales de réduction des risques, allant du niveau local au niveau mondial. Les parties prenantes non étatiques, notamment les organisations de la société civile, les universités, les entreprises et les médias, jouent également un rôle essentiel en apportant leur engagement, leurs connaissances et leurs ressources.

Les investissements dans la réduction des risques de catastrophes, tant structurels que non structurels, sont essentiels pour renforcer la résilience et favoriser l'innovation et la croissance. La préparation aux catastrophes, élément clé d'une réponse efficace et des efforts de redressement, est soulignée comme étant cruciale pour mieux reconstruire après les catastrophes.

Dans un monde de plus en plus interconnecté, où les crises transnationales constituent des menaces importantes, les gouvernements et les organisations doivent adopter des approches proactives de la gestion des crises. Cela implique non seulement d'évaluer et d'anticiper les risques, mais aussi de mettre en place des systèmes de surveillance robustes et des mécanismes de détection et de réaction précoces. Pour relever ces défis, des normes internationales telles que la norme NF ISO 31000 (2018) fournissent un cadre complet pour la gestion des risques. Cette méthodologie décrit les principes, les cadres et les processus qui guident les organisations dans la gestion efficace des risques. En considérant la gestion des risques comme un processus itératif, les organismes peuvent élaborer des stratégies, atteindre des objectifs et prendre des décisions éclairées dans un environnement incertain. Cette première partie examinera certains textes importants pour la gestion des crises au niveau international. Depuis l'adoption du cadre d'action de Hyogo en 2005, des progrès significatifs ont été réalisés dans la réduction des risques de catastrophes à différents niveaux par les pays et les parties prenantes, ce qui s'est traduit par une baisse des taux de mortalité pour certains dangers. Cependant, la fréquence et l'intensité croissantes des catastrophes, exacerbées par le changement climatique, posent des défis importants au développement durable. Le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, établi par les Nations unies en 2015, souligne le rôle crucial de la coopération et du partenariat internationaux dans la réduction des risques de catastrophe et le renforcement de la résilience. Le cadre souligne la nécessité de mettre en place des stratégies globales de réduction des risques aux niveaux local, national, régional et mondial. Il souligne l'importance de comprendre le risque de catastrophe dans toutes ses dimensions et de promouvoir la collecte de données, le partage d'informations et le transfert de technologies. Ce rapport souligne l'importance de l'utilisation des connaissances des populations locales pour compléter l'expertise scientifique dans l'évaluation des risques à l'échelle régionale/territoriale.

La préparation aux catastrophes est considérée comme un élément clé de l'efficacité des efforts de réponse à la crise et de relèvement suite à la crise. Le renforcement de la préparation et l'intégration de la réduction des risques dans la planification de la réponse sont essentiels pour mieux reconstruire après les catastrophes. Il s'agit notamment d'intégrer des mesures de réduction des risques dans les initiatives de développement afin de promouvoir

la résilience. Une gouvernance efficace des risques de catastrophe est essentielle pour une gestion coordonnée et efficace des risques. Une vision claire, des plans, des compétences, des orientations et la participation des parties prenantes sont des éléments essentiels des structures de gouvernance. Les parties prenantes non étatiques, notamment les organisations de la société civile, les universités, les entreprises et les médias, jouent un rôle essentiel dans le soutien à la mise en œuvre du cadre. Leur engagement, leurs connaissances et leurs ressources sont nécessaires pour réussir au niveau local, national, régional et mondial.

En conclusion, le cadre de Sendai ainsi que les différents textes évoqués soulignent le besoin urgent de mesures proactives de réduction des risques, de coopération internationale pour protéger les communautés et favoriser le développement durable face aux risques croissants de catastrophes, et d'investissements dans la réduction des risques de catastrophes, à la fois structurels et non structurels, pour renforcer la résilience.

Des mesures de gestion de crise concernant des ensembles de pays plus précis existent également. Il est possible de prendre pour exemple le niveau européen. Dans l'ordre chronologique, la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée en 1985, consacre le principe de l'autonomie locale comme un aspect fondamental de la gouvernance démocratique. L'autonomie locale implique le droit et la capacité des autorités locales à réglementer et à gérer une part importante des affaires publiques dans leur juridiction, en agissant au mieux des intérêts de la population locale, l'un de ces aspects particuliers pouvant être la gestion de crise. La Charte décrit les pouvoirs et responsabilités de base des collectivités locales, qui sont soit prescrits par la constitution, soit par une loi statutaire. Toutefois, cela n'exclut pas la délégation de pouvoirs spécifiques aux autorités locales, conformément à la loi. Les autorités locales ont toute latitude pour prendre des initiatives dans les domaines qui relèvent de leur compétence, à l'exception de ceux qui sont explicitement exclus ou confiés à d'autres autorités. Elle prône la décentralisation des responsabilités publiques, en favorisant les autorités les plus proches des citoyens. En bref, elle promeut la gouvernance démocratique et la participation des citoyens, en soulignant l'importance de l'autonomie locale dans la prise de décision.

Créé en 2001, le mécanisme de protection civile de l'UE (MPCU) a été conçu pour renforcer la coopération entre les États membres de l'UE en cas de catastrophe. Au fil des ans, la

Commission européenne a facilité l'assistance mutuelle entre les États membres en cas d'urgence. Le MPUC constitue l'épine dorsale opérationnelle de la réponse collective de l'Europe aux crises, tant à l'intérieur 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 7 jours sur 7 et qui a géré diverses opérations d'urgence telles que des incendies de forêt, des inondations, des pandémies et des déplacements de population, parfois de manière simultanée. En 2013, la décision de la Conférence générale de l'Union européenne a été adoptée pour renforcer la préparation aux situations d'urgence et la coordination à tous les niveaux.

Le texte du Conseil de l'Europe de 2011, "Les collectivités locales en période de crise : Politiques pour la crise, la relance et un avenir durable", souligne les défis auxquels sont confrontées les collectivités locales en raison de l'incertitude et des contraintes fiscales. Reconnaisant la diversité des situations au sein des pays et entre eux, le texte insiste sur la nécessité d'apporter des réponses politiques adaptées pour faire face aux différents défis et atouts des différentes régions. Les chapitres du texte abordent divers aspects de la gestion des crises et de la reprise. L'un d'entre eux aborde le thème général de la vie dans l'incertitude, en soulignant la nécessité d'une gestion efficace des ressources et de partenariats pour relever les défis à long terme. D'autres se concentrent sur la performance des revenus, les politiques et l'utilisation de ressources limitées, soulignant l'impact des contraintes fiscales sur la fourniture de services et le potentiel d'externalisation en période de ralentissement économique. Une autre examine les conséquences sociales de la crise, soulignant la nécessité d'une coopération intercommunale pour atténuer les effets de l'augmentation de la pauvreté et des inégalités sociales. Enfin, la dernière partie met l'accent sur le rôle des gouvernements locaux dans le développement économique durable, en particulier dans le maintien des investissements en capital pour stimuler la reprise économique.

Dans l'ensemble, ces textes soulignent l'importance des politiques d'adaptation, de la gestion efficace des ressources et de la collaboration entre les parties prenantes pour surmonter les crises, promouvoir la reprise et construire un avenir durable pour les communautés locales. Ils soulignent l'importance d'acquérir une expertise dans la gestion des risques, de

promouvoir la coopération entre les autorités pour faciliter les grands projets, et d'éviter les conflits d'intérêts dans les fonctions de conseil et de supervision.

Le règlement du Parlement européen et du Conseil de 2021 relatif à la facilité de redressement et de résilience décrit les principales dispositions relatives à la préparation et à la mise en œuvre des plans de redressement et de résilience visant à renforcer la résilience économique, sociale et institutionnelle au sein des États membres. Le règlement souligne l'importance des processus de consultation avec les différentes parties prenantes, y compris les autorités locales et régionales, les partenaires sociaux, les organisations de la société civile, les organisations de jeunesse et les autres acteurs concernés. Les contributions de ces parties prenantes font partie intégrante de l'élaboration des plans de rétablissement et de résilience, garantissant leur efficacité et leur alignement sur le pilier européen des droits sociaux. Les plans doivent également donner la priorité à la durabilité environnementale, en veillant à ce que les mesures de réforme et les projets d'investissement ne nuisent pas de manière significative aux objectifs environnementaux. Un accent particulier est mis sur le programme REPowerEU, qui aborde la sécurité énergétique, la diversification de l'approvisionnement énergétique de l'Union, l'adoption des énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et la réduction de la dépendance à l'égard des combustibles fossiles d'ici à 2030 dans un objectif crucial.

En résumé, le règlement souligne l'approche globale de la planification du rétablissement et de la résilience, en mettant l'accent sur l'engagement des parties prenantes, l'alignement sur les objectifs sociaux et environnementaux et les initiatives ciblées en faveur de la transition énergétique et de la durabilité.

Les objectifs de l'Union européenne en matière de résilience aux catastrophes, établis le 8 février 2023, reconnaissent l'évolution du paysage des risques auquel l'Europe est confrontée, caractérisé par des risques simultanés et transfrontaliers tels que les effets du changement climatique, les pandémies, les conflits et les risques naturels. En réponse à ces défis, le mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU) joue un rôle central dans la coordination des efforts de réponse aux catastrophes dans toute l'Europe. Le MPUC facilite la coopération entre les pays de l'UE et implique actuellement huit États participants afin de renforcer la coopération en matière de protection civile, en mettant l'accent sur la prévention, la

préparation et la réaction aux catastrophes. Par le biais d'exercices et de formations, le MPCU vise à renforcer la capacité collective à gérer efficacement les situations d'urgence. Pour renforcer la prévention et la préparation aux catastrophes, l'UE a identifié cinq domaines clés de coopération : l'anticipation, la préparation, l'alerte, la réaction et la sécurité. Ces initiatives visent à améliorer l'évaluation des risques, la sensibilisation et la préparation du public, les systèmes d'alerte précoce, la capacité de réaction et les systèmes de protection civile dans toute l'Europe. L'objectif principal est de permettre aux pays européens de prendre des décisions en connaissance de cause et de protéger les citoyens, les moyens de subsistance et l'environnement face à l'évolution des risques de catastrophes. Ces objectifs mettent l'accent sur des approches globales, anticipatives et intersectorielles de la gestion des risques de catastrophe, s'alignant sur des cadres internationaux tels que le Cadre de Sendai. La recommandation de la Commission du 8 février 2023 souligne l'importance d'approfondir la coopération avec les différentes parties prenantes, y compris les autorités nationales et infranationales, les fournisseurs de services essentiels et le secteur privé. Elle souligne également la nécessité d'un examen et d'une révision continus des objectifs de résilience afin de s'adapter à l'évolution de la situation. Dans l'ensemble, la recommandation souligne l'importance de mesures proactives pour renforcer la résilience aux catastrophes et met en évidence le rôle des efforts de collaboration dans la réalisation de ces objectifs.

Un autre rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, daté du 12 mars 2024, met en évidence les principales conclusions sur la gestion et la prévention des risques de catastrophes dans les États membres. Malgré un taux de notification stable, les méthodes d'évaluation des risques varient, ce qui empêche une compréhension globale et une planification des réponses. Les cadres juridiques pour la gestion des risques de catastrophes sont répandus, mais la coordination entre les autorités reste un défi. Les risques transfrontaliers, notamment les accidents nucléaires et les pandémies, nécessitent des mesures coordonnées, bien que des stratégies de gestion globales fassent défaut. Si les campagnes de sensibilisation aux risques sont courantes, l'efficacité et la portée des systèmes d'alerte varient d'un pays à l'autre. La Commission recommande de poursuivre le partage des bonnes pratiques et de renforcer les outils d'alerte précoce paneuropéens. Les politiques récentes de l'UE, telles que la loi européenne sur le climat et les directives sur les entités critiques et les systèmes d'alerte publics, contribuent à la résilience face aux catastrophes.

Toutefois, ce rapport de la Commission européenne souligne la nécessité d'une approche holistique et collaborative de la gestion des risques de catastrophe pour construire des sociétés résilientes. Les objectifs de l'Union en matière de résilience aux catastrophes, adoptés en février 2023, marquent une étape importante vers un programme global de gestion des catastrophes au niveau de l'UE et au niveau national, soulignant l'importance de la prévention et de la préparation pour atténuer l'impact des catastrophes, et appelant à une augmentation des investissements et de la coopération entre les secteurs.

En résumé, la gestion des crises, tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau mondial, nécessite une approche à différentes facettes englobant une gouvernance efficace, une évaluation des risques et des mesures proactives visant à atténuer les vulnérabilités et à renforcer la résilience. En adoptant des cadres et des stratégies globales, les gouvernements et les organisations peuvent mieux gérer les crises et se prémunir contre les menaces futures.

La mise en œuvre du cadre Sendai en France et en Allemagne

L'examen à mi-parcours du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, réalisé par le gouvernement français en 2023, se concentre sur les processus nationaux et les initiatives de coopération internationale. Avec le changement climatique en toile de fond, le rapport met l'accent sur les risques naturels, identifiant huit dangers principaux en France : les inondations, les tremblements de terre, les éruptions volcaniques, les glissements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les cyclones et les tempêtes. Environ 64 % de la population française est exposée à au moins un risque naturel, les inondations et les sécheresses représentant 90 % du coût des catastrophes historiques. La France utilise une approche globale de la gestion des risques, qui comprend l'évaluation des risques, la prévention, la préparation à la gestion de crise et la reconstruction, avec la collaboration de diverses parties prenantes.

Le cadre de Sendai fixe sept objectifs, dont la réduction de la mortalité mondiale et le renforcement des systèmes d'alerte précoce. Les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs sont variables, des difficultés ayant été constatées dans la réduction de la mortalité due aux vagues de chaleur et au COVID-19, ainsi que dans l'augmentation des pertes économiques dues principalement aux sécheresses, aux inondations et aux cyclones.

La France accueille un mouvement intégré, dirigé par l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCNT), qui rassemble les parties prenantes depuis le début des années 2000. Les évaluations actuelles des risques se concentrent principalement sur les dangers, la fréquence et l'exposition, mais négligent la vulnérabilité de groupes spécifiques tels que les enfants, les personnes âgées et les populations marginalisées. Une feuille de route nationale pour les services de décentralisation vise à renforcer les politiques de prévention des risques entre 2022 et 2024. Des progrès significatifs ont été réalisés en matière de prévision, d'alerte et de communication des risques, avec des efforts pour optimiser les processus et réviser les lois d'indemnisation des catastrophes. Cependant, certaines améliorations des méthodes actuelles sont encore nécessaires pour accroître la résilience nationale. Les perspectives d'amélioration pour la France comprennent l'amélioration de la connaissance et de la gestion des phénomènes liés au changement climatique, l'intégration de la prévention des risques dans d'autres politiques publiques, la promotion de la sensibilisation aux risques parmi les parties prenantes et l'alignement du cadre économique sur les besoins en matière de prévention afin de gérer efficacement les catastrophes futures.

Fig. 2: Chronologie allemande des catastrophes récentes

mesures d'action sont encore nécessaires dans cinq domaines d'action spécifiques : la compréhension des risques de catastrophes; le renforcement des institutions chargées de gérer les risques de catastrophes ; l'investissement dans la réduction des risques de catastrophe pour renforcer la capacité de résilience ; l'amélioration de la préparation aux catastrophes et permettre une meilleure reconstruction ; et enfin la coopération internationale.

Pour les années à venir, la mise en œuvre de la stratégie de résilience allemande s'appuie sur les lignes directrices suivantes : donner la priorité à la protection des personnes et de leurs moyens de subsistance ; développer une perspective sociale globale ; créer des synergies et de la cohérence entre les efforts existants. Ces mesures ont pour but de générer un apprentissage continu pendant et à partir de la mise en œuvre de la stratégie de résilience. Cette stratégie montre également comment l'Allemagne peut contribuer à la mise en œuvre mondiale du cadre de Sendai par le biais de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Conformément au principe "ne laisser personne de côté" du programme de développement durable à l'horizon 2030, la stratégie de résilience adopte une perspective inclusive pour la société dans son ensemble.

L'examen de mi-parcours de l'état de réalisation des objectifs du cadre Sendai montrent de nombreux progrès au niveau allemand mais aussi des éléments sur lesquels le gouvernement fédéral doit encore travailler. Afin de faire face de manière adéquate aux risques existants et futurs, la gestion des risques et des crises au niveau fédéral et au niveau des États doit être encore mieux interconnectée et perçue comme une tâche transversale et permanente dans tous les domaines politiques. Plus spécifiquement, les objectifs stratégiques du gouvernement fédéral jusqu'en 2030 sont les suivants : l'intégration des structures et systèmes existants est complétée ou reliée par des mesures nouvelles ou améliorées de gestion des risques de catastrophes ; la coopération entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux pour leur permettre de travailler plus étroitement ensemble dans la gestion des risques de catastrophes et ; la coordination des informations, des conclusions et des résultats dans la gestion des risques de catastrophes est plus largement diffusée et interconnectée.

La mise en œuvre de la stratégie de résilience ne peut réussir au niveau fédéral, que par une action commune des ministères. L'objectif en Allemagne est d'utiliser de manière ciblée les synergies dans la mise en œuvre avec les processus stratégiques connexes. Au niveau fédéral, le groupe de travail interministériel sur la mise en œuvre du cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (IMAG Sendai) fait office d'organe de pilotage et de coordination. Il est prévu que ce groupe soit soutenu par un groupe de travail interdépartemental. Le point de contact national pour le cadre de Sendai de l'Office fédéral de la protection de la population et de l'aide en cas de catastrophe (BBK) est à la disposition du gouvernement fédéral et de toutes les parties prenantes qui souhaitent s'impliquer dans le processus.

Glossaire

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique Nord

UE : Union Européenne

UCPM : Union Civil Protection Mechanism

ERCC : Emergency Response Coordination Centre

AFPCNT : Association Française pour la prévention des catastrophes naturelles

3. Etat des lieux de la gestion des crises dans le Rhin supérieur - côté français

Introduction

En 2023, le Gouvernement Français publiait un rapport portant sur l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 (Gouvernement Français, 2023). En complément de ce document sur la situation de la gestion de crise en France depuis 2015, ce chapitre vise à établir un état des lieux de l'organisation de la réponse aux situations de crise sur le territoire français. Dans ce cadre, il y sera présenté le cadre juridique, administratif et procédural de la gestion de crise en France au niveau national, zonal (au sens de "zone de défense"), départemental et communal.

3.1. État des lieux au niveau national

Du fait de l'organisation du système juridique et politique, la gestion de crise en France est menée de manière hiérarchique et uniformisée sur l'ensemble du territoire.

En 2004, le gouvernement français a réorganisé les modes d'actions et les réponses face aux multiples risques et crises qui surviennent sur son territoire. En effet, la Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile prévoit un remaniement des différents plans déjà mis en place en 1952 et 1987. Le plan OR.SEC (Organisation des SECours) départemental de 1952 et les plans complémentaires de 1987 sont donc remplacés par le plan O.R.S.E.C. (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile) (cf. Fig. 3).

Fig. 3: Évolutions législatives du système de gestion de crises en France entre 1952 et 2004



Source: graphique élaboré par nos soins

La loi de modernisation de la sécurité civile réorganise la réponse des acteurs de la sécurité civile lors de crise. Dans ce dispositif l'idée était de regrouper les multiples plans et organisations présents aux niveaux départemental et zonal au sein d'une « *organisation unique chargée de gérer toutes les situations d'urgence* » (Direction de la Sécurité Civile, 2009, p.3). Cette nouvelle approche implique de fixer des règles communes et généralistes tout en favorisant la flexibilité d'adaptation des différents acteurs aux multiples situations de crises pouvant survenir. En effet, ce « *n'est plus un 'document figé', c'est une organisation* » (Direction de la Sécurité Civile, 2009, p.10). C'est « *une organisation opérationnelle permanente et unique de gestion des événements touchant gravement la population. Il constitue un outil de réponse commun aux événements quel que soit leur origine : accident, catastrophe, terrorisme, sanitaire...* » (Direction de la Défense et de la Sécurité Civile, 2006, p.7).

Aussi, le dispositif O.R.S.E.C. a pour objectif de « *développer la notion de culture de sécurité civile. Chaque acteur doit s'approprier les missions relevant de sa compétence et les retranscrire dans son organisation interne au travers d'une planification déclinée.* » (Direction de la Défense et de la Sécurité Civile, 2006, p.7). En effet, l'une des grandes caractéristiques de ce plan est d'améliorer la gestion des crises en sensibilisant tous les acteurs publics et privés, ainsi que la population, aux différents risques, leurs conséquences et les réponses

envisageables. Le plan ne se focalise pas seulement sur la gestion opérationnelle des crises, mais intègre aussi des mesures d'anticipation, de simulation et d'exercice. L'entraînement à l'action et à la coordination des différents acteurs de la sécurité civile est présenté comme la clé de l'amélioration de la gestion de crise en France.

Pour atteindre ces grands objectifs, le plan O.R.S.E.C. a pour vocation de coordonner l'action de tous les acteurs publics et privés susceptibles d'être impliqués dans la gestion d'une crise. Ceci comprend les services de secours, les entreprises, les autorités, les personnels administratifs ainsi que chaque individu.

Dans ce cadre, le plan O.R.S.E.C. intègre des plans déjà existant comme le Plan d'Opération Interne (P.O.I.), les Plans Communaux de Sauvegarde (P.C.S), les Plans d'Intervention et de Sécurité (P.I.S) ou encore les Plans Blancs. Certains des acteurs de la sécurité civile se voit attribuer des rôles et missions (par exemple : le maire est nommé directeur des opérations de secours (D.O.S.) en cas de crise au sein de sa collectivité territoriales).

De manière générale et simplifié le dispositif O.R.S.E.C. fixe en cas de crise (cf. Fig. 4) :

- La stratégie de réponse et de gestion des crises en France
- Les objectifs de cette réponse
- Les différentes missions à attribuer aux acteurs publics et privés pour la protection des populations

Fig. 4: Représentation graphique de l'ensemble de la réponse ORSEC



Source: Direction de la Défense et de la Sécurité Civile, 2006, p.14.

Sur la base des documents qui composent le dispositif O.R.S.E.C., les différents acteurs construisent une réponse opérationnelle. A travers leurs propres documents internes, ils appliquent le dispositif et construisent un plan de prévention, d'information, d'action et d'exercice pour faire face aux différents types de crise.

Le plan O.R.S.E.C. à l'échelle nationale est essentiellement constitué de guides et trames d'aide à la rédaction. Ces documents fixent les grandes règles et accompagnent les différents acteurs dans leur appropriation de ces textes pour adapter leur réponse aux situations de crise. Par exemple, on retrouve un guide d'alerte et d'information des populations (Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises, 2013) qui décrit et définit les différents types d'alerte et d'information en fonction des événements qui nécessitent un avertissement de la population. Ce guide explique aussi les chaînes et moyens de communication à la population dans ces cas ainsi que les contenus nécessaires dans les messages d'alerte. On retrouve aussi des aides à la préparation d'exercices de sécurité civile qui font partie intégrante du plan ORSEC. Dans ce document on retrouve 10 points essentiels à prendre en compte lors de l'organisation d'un exercice de sécurité civile à plus ou moins grande échelle.

Une autre dimension fondamentale du dispositif O.R.S.E.C. est la coordination de la réponse aux situations d'urgence par une direction unique assurée par le Directeur des Opérations de Secours (D.O.S.) (cf. Fig. 5). En règle générale, ce rôle est assuré par le maire de la commune concerné par la crise. Cependant, lorsque l'évènement dépasse les compétences attributions du maire, c'est le préfet du département de la commune qui assure le rôle de D.O.S.. Ce cas se présente notamment lorsque l'évènement dépasse les capacités de la commune, que le maire fait appel au représentant de l'État, que l'évènement concerne plusieurs communes du département etc... Lorsque le préfet reprend le rôle de D.O.S., le maire est toujours juridiquement responsable de la sécurité de la population mais il n'a aucune action à réaliser.

Fig. 5: Description des principales missions du D.O.S.

Rôle du Directeur des Opérations de Secours (D.O.S.)

- **Diriger et coordonner les actions de tous les intervenants.**
- **Assurer et coordonner la communication.**
- **Informer les niveaux administratifs supérieurs.**
- **Anticiper les conséquences.**
- **Mobiliser les moyens publics et privés sur son territoire de compétence.**

Source: Direction de la Sécurité Civile, 2009, p. 6.

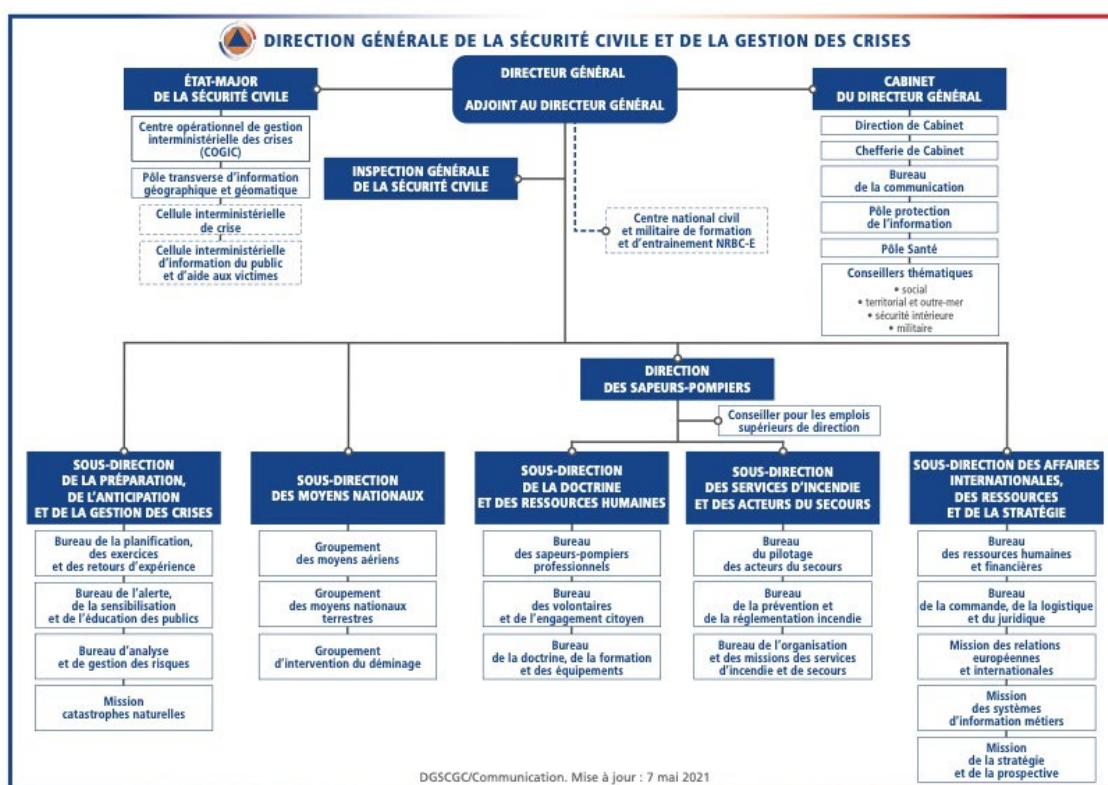
Le D.O.S. est notamment assisté des autorités de police ainsi que d'un Commandant des Opérations de Secours (C.O.S.), généralement un sapeur-pompier, qui assure le commandement opérationnel.

Le D.O.S. intervient au niveau local et départemental. En complément, on retrouve des instances de coordination de la gestion de crise et du plan O.R.S.E.C. au niveau national. En effet, la France organise sa réponse aux crises grâce à l'État-Major de la sécurité civile, une entité de la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crises (D.G.S.C.G.C.). On retrouve ici un organigramme décrivant cette organisation complexe.

A l'échelle nationale (cf. Fig. 6), la D.G.S.C.G.C. a la charge de la coordination de la gestion de crise de grande ampleur. C'est notamment le rôle plus particulier du Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises (C.O.G.I.C.). C'est « *l'instance de commandement de gestion des crises de la sécurité civile sous la tutelle du ministère de l'intérieur* » (Ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer, 2018). Le rôle de ce centre opérationnel est d'analyser les catastrophes sur le territoire, centraliser l'information et coordonner la mise en œuvre des opérations de secours. Le C.O.G.I.C. est le maillon le plus élevé de la chaîne de commandement en cas de crise. D'autres centres opérationnels permettent de centraliser l'information et la prise de décision au niveau zonal, départemental et communal.

On retrouve ces instances de coordination et de centralisation de l'information et des prises de décision jusque dans les préfectures. En effet, les Services Interministériels chargés de la Défense et de la Protection Civile (S.I.D.P.C.) assistent directement le préfet du département dans la prévention et la gestion des risques et des crises.

Fig. 6: Organisme de la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises

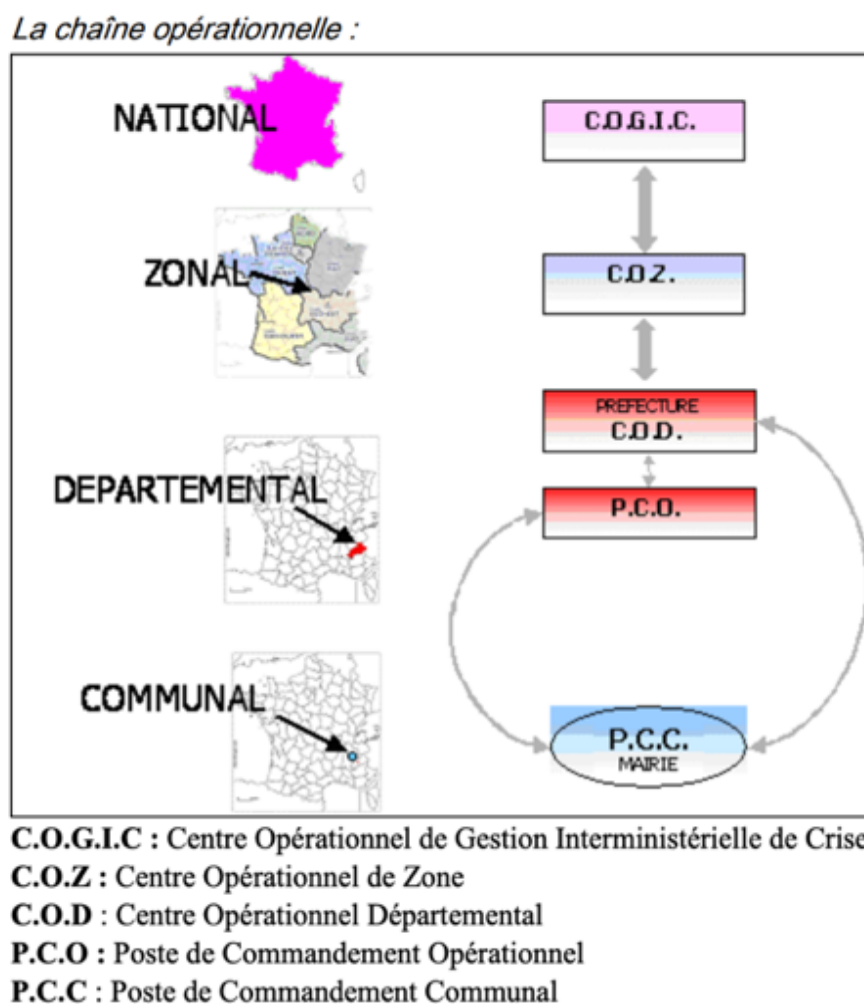


Source: Ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer, 2021

En 2010, en parallèle du C.O.G.I.C., le gouvernement français crée la Cellule Interministérielle de Crises (C.I.C.) qui permet « d'assurer le bon fonctionnement de la coordination interministérielle lors des crises majeures de tous types » (Première Ministre, 2023, p.2). Sous l'autorité du Président de la République, le Premier Ministre décide de son activation et assure « le pilotage politique et stratégique de l'action gouvernementale en matière de

gestion de crises majeures » (Première Ministre, 2023, p.2). En outre, cette cellule permet de concaténer les informations émanant des différents ministères concernés par la crise afin d'aider à la prise de décision.

Fig. 7: Organisation hiérarchique de la sécurité civile



Source: Les services de l'État dans l'Indre, 2012

Au niveau national, le dispositif O.R.S.E.C. standardise et organise le fonctionnement général de la gestion de crise sur le territoire. Cependant, le plan se précise au niveau sub-national et local.

3.2. État des lieux au niveau sub-national

Lorsque l'on parle de gestion de crise au niveau sub-national en France, on distingue principalement 2 niveaux : le niveau départemental et zonal. Ainsi, on distingue le plan O.R.S.E.C. Départemental du plan O.R.S.E.C. Zonal (bien qu'il ne constitue pas le centre de notre objet d'étude, il est à noter que le dispositif prévoit aussi un plan O.R.S.E.C. Maritime).

Comme son nom l'indique, le plan O.R.S.E.C. Départemental est déployé dans le département touché par l'évènement critique dès que sa gravité ou sa nature dépasse les responsabilités allouées au maire de la commune touchée.

Le plan ORSEC Zonal est déployé dans la zone de défense correspondante lorsque l'évènement de crise s'étend au-delà des frontières d'un seul département.

Fig. 8: Carte des zones de défense



Source: Direction de la Sécurité Civile, 2009, p.7.

Bien qu'on distingue les plans O.R.S.E.C. Départementaux et Zonaux, leur contenu est pratiquement similaire puisqu'ils sont construits de la même façon : une première partie sur les dispositions générales, puis une seconde sur les dispositions spécifiques.

Dispositions générales

Bien que les plans O.R.S.E.C. Départementaux et Zonaux soient similaires dans leur construction, certaines informations composant les dispositions générales sont spécifiques à l'un ou l'autre de ces documents.

Dispositions générales du plan O.R.S.E.C. Départemental

Les dispositions générales du plan O.R.S.E.C. Départemental fixent le cadre et les réponses standardisées sur le territoire et les différents types d'acteurs.

Dans un premier temps, on y retrouve une cartographie et une analyse des risques auxquels le département est exposé. Cet inventaire se fait notamment à travers deux documents :

- Le Dossier Départemental des Risques Majeurs (D.D.R.M.), celui-ci est rédigé par les services de la préfecture du département ;
- Le Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques (S.D.A.C.R), celui-ci est rédigé par le Service Départemental d'Incendie et de Secours (S.D.I.S.).

Ensuite, on y retrouve trois grands thèmes : les directives sur l'organisation de la chaîne de commandement ; les directives de veille et d'alerte des acteurs de la protection civile ; l'information et l'alerte des populations.

En outre, le plan O.R.S.E.C. Départemental définit la méthode d'organisation, les règlements et la logistique nécessaire à la mise en place et au fonctionnement des différentes structures, outils ou permanence en cas de crise. Il fixe aussi les règles en matière de commandement et responsabilité de ces différentes organisations.

Tableau 1: Contenu de l'O.R.S.E.C. Départemental

Commandement	Centre Opérationnel Départemental (C.O.S)
	Poste de Commandement Opérationnel (P.C.O.)
	Poste de Commandement Communal (P.C.C.)
Veille et alerte des acteurs	Permanence en préfecture
	Organisation de la veille
	Organisation des renforts internes de la préfecture
	Permanence dans les services départementaux
	Procédure de contact avec les autres acteurs
	Dispositif de gestion de l'alerte locale automatisée (G.A.L.A.)
	Procédure en mode dégradé de l'alerte des services
Communication	Cellule d'Information du Public (C.I.P.)
	Numéro Unique de Crise (N.U.C.)
	Centre d'Appel Dédié (C.A.D.)
	Plan de communication départemental de crise
	Règlement d'organisation et de fonctionnement d'un centre de presse en préfecture ou sur le terrain
	Convention avec les médias locaux, Radio-France et France-Télévision

Un dernier thème est abordé dans le plan O.R.S.E.C. Départemental et concerne les modes d'actions généralistes en cas de crise :

Modes d'actions	Protection des personnes
	Nombreuses victimes
	Prise en charge physique et des impliqués et familles
	Sauvetages/mises à l'abri
	Évacuation
	Accueil/hébergement
	Ravitaillement
	Gestion des décès massifs, ...

	Protection des biens et de l'environnement
	Protection/sauvetage de la faune
	Protection des biens mobiliers/immobiliers
	Protection des biens culturels/patrimoine
	Mode dégradé de fonctionnement des réseaux et approvisionnement d'urgence
	Eau potable
	Électricité
	Télécommunications
	Transports, ...

Enfin, une base d'outils communs est mise à disposition. On y retrouve notamment des outils pratiques, informatiques, différentes procédures de demande de renforts ou de financement d'opérations, etc...

Dispositions Générales du plan O.R.S.E.C. Zonal

Le Plan O.R.S.E.C. Zonal intègre des dispositions générales légèrement différentes de celles évoquées précédemment. Ce document est beaucoup plus généraliste et joue un rôle de synthèse puisque qu'il coordonne la réponse en cas de crise touchant plusieurs départements sur une des zones de défense française. Pour cela, le plan :

- Détermine le fonctionnement de la chaîne de suivi et de coordination des opérations
- Établit la synthèse des dispositifs de vigilance et de surveillance
- Décrit l'organisation des renforts au profit d'un ou de plusieurs départements,
- Recense les moyens rares
- Précise les modalités de coordination de l'information lorsque l'événement présente des incidences communes en mer et à terre

Dispositions spécifiques

Contrairement aux dispositions générales, les dispositions spécifiques sont composées de la même façon pour les plans O.R.S.E.C. Zonaux et Départementaux. La seule différence résulte

du fait que le plan Zonal regroupe toutes les dispositions spécifiques des départements composant la Zone de défense auquel il se réfère.

Les dispositions spécifiques du plan O.R.S.E.C. sont en réalité le regroupement des Plans de Secours Spécialisés (P.S.S.) et des Plans Particuliers d'Intervention (P.P.I.) qui étaient précédemment mentionnées dans la loi de 1987 aujourd'hui remplacée par la loi de 2004.

Les dispositions spécifiques constituent une démarche d'analyse des risques et d'élaboration d'une réponse adaptée. Contrairement aux règles et directives plus ou moins strictes des dispositions générales, cette démarche d'élaboration des dispositions spécifiques est plus flexible et permet à chaque acteur et département de s'adapter en fonction du risque et de ses moyens de réponse en élaborant ses propres procédures. Cette démarche permet notamment d'avoir une vue d'ensemble objective, de prendre le temps d'analyser différents types de situation mais aussi de bénéficier d'un accès à divers acteurs, experts et ressources pour s'exercer.

Tableau 2: Risques faisant l'objet de dispositions spécifiques

Risques technologiques fixes	Nucléaires Seveso II Stockages souterrains de gaz Grands barrages Infrastructures de transit de matières dangereuses Établissements utilisant des microorganismes hautement pathogènes, etc..
Risques technologiques non fixes	POL.MAR terre (dispositif visant à protéger le littoral français contre les pollutions marines par hydrocarbures) Pollutions terrestres, aériennes, aquatiques Interventions sur matières dangereuses Intervention sur matières radioactives
Risques ferroviaires	Voies et ouvrages
Risques autoroutiers	Voies et ouvrages

Risques aéronautiques	Phase recherche (Sauvetage aéroterrestre (S.A.T.E.R., <u>2022</u>)) Accident sur aéroport Chute d'aéronef
Risques fluvial	-
Risques maritime	-
Risques naturels	Inondations Mouvements de terrain Intempéries Montagne Avalanches Feux de forêts Séismes Marée de tempête Cyclones Tsunami Volcans
Risques de site	Sites de grands rassemblements Sites souterrains Autres sites particuliers du département
Risques sanitaires	Pandémies Canicules Froid extrême Épizooties

Mais cette liste est non-exhaustive et peut être raccourcie ou complétée en fonction des risques auxquels le département ou la zone est exposé.

Plan Particulier d'Intervention (P.P.I.)

Les P.P.I. sont un exemple parlant du type de dispositions spécifiques que l'on peut retrouver dans les plans O.R.S.E.C. Départementaux et Zonaux.

Les P.P.I. organisent la réponse pour gérer les conséquences d'un accident techno-industriel sur la population.

Le préfet élabore le P.P.I. en collaboration et coordination avec l'exploitant, l'ensemble des services d'urgence et de l'État, les communes, les médias, les associations de secouristes, les exploitants de réseaux, l'éducation nationale et tous les habitants risquant d'être impactés.

Pour établir ce document, l'exploitant du site élabore différents scénarios d'incidents. Ces scénarios vont du plus probable au moins probable et le plus désastreux.

Les différents acteurs impliqués sur ce type d'incident se réunissent et échangent sur l'organisation de différentes mesures portant sur :

- le bouclage de la zone ;
- l'alerte des acteurs et de la population ;
- la protection de la population et la lutte contre les conséquences de l'incident ;
- la communication durant la crise ;
- la préparation de la phase post-accidentelle.

Ensuite chacun de ses acteurs décline les mesures concernant son organisation interne.

Exemple de Plan Particulier d'Intervention : Préfecture du Loir-et-Cher, 2015

Dans ce cadre, chaque département et chaque zone de défense organise et construit le plan O.R.S.E.C. qui lui est propre et qui répond, en fonction des moyens disponibles, aux différentes situations de crise potentielles.

Parallèlement et en complément du dispositif ORSEC, deux plans de prévention sont à mettre en place par le préfet de chaque département : le Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) et le Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT).

Ces documents déclinent différentes recommandations et mesures de protection des populations en fonction des risques naturels ou technologiques prévisibles identifiés.

Ces plans répondent à des cas de crises de grande ampleur et reste général à une zone ou un département. C'est pourquoi l'organisation de la gestion de crise au niveau local est essentielle pour faire face à des situations d'ampleur localisée.

3.3. État des lieux au niveau communal

Une fois que l'on s'est intéressé aux niveaux national et sub-national en matière de gestion de crise, il est essentiel de décrire la gestion de crise au niveau communal. Les collectivités territoriales sont les premiers acteurs publics en charge de la protection de la population lors d'une crise. En effet, « *au regard du Code général des collectivités territoriales, du Code de l'urbanisme et du Code de l'environnement, le maire est tenu légalement d'adopter des politiques destinées à réduire les risques, se traduisant par des actions de prévention, de précaution et de protection des personnes et des biens* » (Ministère de l'intérieur, maire face aux crises, p.2). Une ville, une commune ou une communauté de commune est l'acteur le mieux placé pour assurer la sécurité de ses habitants du fait de son rapport avec la population et de sa connaissance du terrain.

Au sein du dispositif O.R.S.E.C., les communes sont des acteurs clairement identifiés auxquels sont attribués différentes missions :

Fig. 9: Mission des communes au sein du dispositif O.R.S.E.C.

Important

Rôle des communes dans le dispositif ORSEC.

Les missions qui relèvent de la compétence des communes dans le cadre ORSEC sont :

- ◆ l'alerte et l'information des populations,
- ◆ l'appui aux services de secours,
- ◆ le soutien des populations (hébergement , ravitaillement...),
- ◆ l'information des autorités...

La réalisation d'un PCS est donc **fortement conseillée pour toutes les communes** pour prendre en compte leurs missions ORSEC.

Source: Direction de la Sécurité Civile, 2008, p.11

Pour prévenir et assurer la protection de leur population, les maires des collectivités territoriales sont fortement conseillés de mettre en place un Plan Communal de Sauvegarde (P.C.S.).

Certaines communes ont obligation d'en avoir un si elles sont comprises dans le champ d'application d'un Plan de Prévention des Risques Naturels (P.P.R.N) ou d'un Plan Particulier d'Intervention (P.P.I.).

Le P.C.S., comme tout le dispositif O.R.S.E.C., se veut être un outil de préparation, d'anticipation et d'organisation de la réponse de sécurité civile face à une crise dans la commune. Le P.C.S. se veut être un « *outil réflexe pour la phase d'urgence* » (Direction de la Sécurité Civile, 2008, p.14).

La rédaction du P.C.S. est aux soins du maire. Pour cela il dispose d'outils d'aide à la rédaction (Direction Générale de la Sécurité Civiles et de la Gestion des Crises (2022) ; Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles (2024)) ainsi que des documents prêt à remplir (Direction Générale de la Sécurité Civiles et de la Gestion des Crises, 2024) mis à disposition par le gouvernement.

Le maire est aussi informé des risques majeurs présents sur son territoire à travers les Portés À Connaissance (P.A.C.) et du Dossier Départemental des Risques Majeurs (D.D.R.M.).

Le P.C.S. des collectivités territoriales doit, entre autres, comprendre les chapitres et informations suivantes :

- Conduite du projet de construction d'un P.C.S. ;
- Identification des risques et construction de la réponse de gestion de crise ;
- Mécanismes d'alertes et d'information de la population ;
- Recensement des moyens techniques et humain de gestion de crise ;
- Organisation et commandement communal de la gestion de crise ;
- Réalisation de la documentation et outils opérationnel pour la mise en œuvre du P.C.S. ;
- Maintien du dispositif à travers la mise à jour des données, l'entraînement et le retour sur expérience.

Au-delà des services de secours, des entreprises et du personnel administratif, le maire peut aussi compter sur les habitants de la commune. En effet, la loi de modernisation de la sécurité civile prévoit la création de réserves communales de sécurité civile en cas de besoin. Cette réserve totalement bénévole et facultative « *est chargée d'apporter son concours au maire dans les situations de crise, mais aussi dans les actions de préparation et d'information de la*

population, comme dans le rétablissement post-accidentel des activités. Elle contribue à ces actions en s'appuyant sur les solidarités locales et en les développant » (Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 2005, p.1). En outre, les réserves communales de sécurité civile sont une aide précieuse pour les maires des communes ne disposant pas des moyens et de la préparation nécessaire pour faire face à une crise. Elles apportent un soutien quant à l'évaluation de la situation et à la protection des populations sinistrées.

Il est aussi du rôle des collectivités territoriales d'informer la population des différents risques auxquels elle est exposée et des réactions à avoir en cas de crise. La ville de Strasbourg dispose par exemple d'un document d'information sur les risques auxquels est exposé l'Eurométropole (Strasbourg.eu, 2019). Ces informations passent notamment à travers le Document d'Information Communales sur les Risques Majeurs (D.I.C.R.I.M.) qui répertorie tous les risques auxquels s'exposent la collectivité territoriale concernée (par exemple : le D.I.C.R.I.M. de La Wantzenau (Commune de La Wantzenau, 2012)).

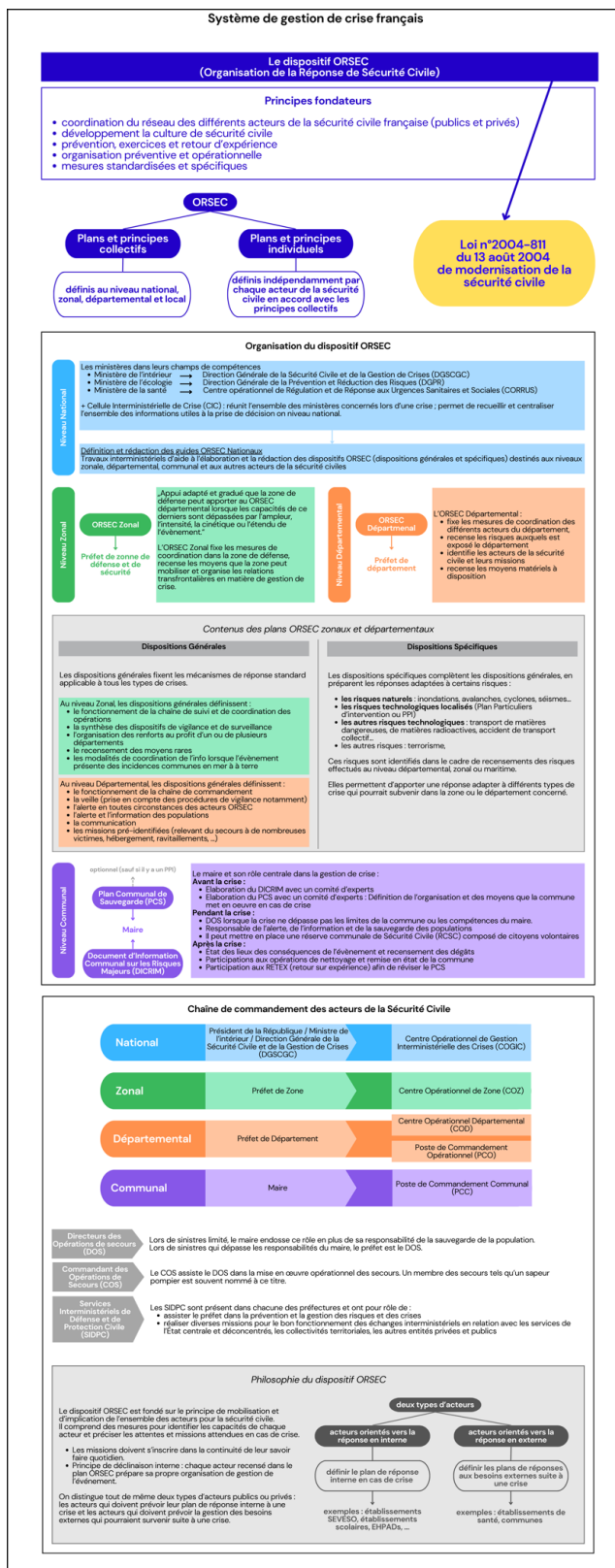
Au-delà de la prévention et de la préparation à la gestion de crise, le maire se doit d'aménager la commune pour la rendre moins vulnérable aux risques majeurs prévisibles. Il gère notamment l'aménagement de la commune à travers le Plan Local d'Urbanisme (P.L.U.). Le P.L.U. doit lui-même s'adapter en fonction des plans de prévention prodigués par le préfet de département tels que P.P.R.N. et le P.P.R.T. En effet, ces plans déterminent les réglementations d'urbanisation en fonction des risques prévisibles identifiés.

Ainsi, le rôle du maire et plus largement des collectivités territoriales est un rôle central. Il est clair, à travers le plan O.R.S.E.C. et le reste de l'organisation de la gestion de crise en France que le travail de prévention, préparation et amélioration est à mener au cas par cas au plus près de la population.

Ce chapitre récapitule l'organisation et la gestion de la réponse aux crises et risques majeurs en France. Au-delà de la gestion opérationnelle et de la coordination des différents acteurs de la sécurité civile, le système français intègre au centre de ses préoccupations les dimensions de prévention et d'exercice. Plus les acteurs sont entraînés à fonctionner

ensemble et à prévoir des cas de crises, plus la réponse sera efficace et adaptée. Ce système suit une tendance de standardisation du territoire tout en promouvant une adaptation pratiquement cas par cas en fonction des types de crises et des moyens à disposition des acteurs de la sécurité civile.

Fig. 10: Système de gestion de crise français



Source: graphique élaboré par nos soins

Glossaire

CIC	Cellule Interministérielle de Crises
COGIC	Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises
COS	Commandant des Opérations de Secours
DDRM	Dossier Départemental des Risques Majeurs
DDRM	Document Départemental des Risques Majeurs
DGSCGC	Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crises
DICRIM	Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs
DOS	Directeur des Opérations de Secours
OR.SEC	Organisation des SECours
ORSEC	Organisation de la Réponse de Sécurité Civile
PAC	Portés À Connaissance
PCS	Plan Communal de Sauvegarde
PIS	Plans d'Intervention et de Sécurité
POI	Plan d'Opération Interne
PPI	Plan Particulier d'intervention
PPRN	Plan de Prévention des Risques Naturels
SATER	Sauvetage Aéroterrestre
SDACR	Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques
SDIS	Service Départemental d'Incendie et de Secours
SIDPC	Services Interministériels chargés de la Défense et de la Protection Civile

4. Etat des lieux de la gestion des crises dans le Rhin supérieur - côté allemand

Introduction

Afin de pouvoir évaluer les différentes possibilités de réaction des communes du Rhin supérieur en matière de gestion de crise, il est aussi nécessaire de replacer cette gestion de crise communale dans le contexte allemand. C'est pourquoi le présent chapitre dresse un état des lieux du cadre juridique, politique et administratif de la gestion de crise en République fédérale d'Allemagne, dans le Land de Bade-Wurtemberg et dans les communes du Bade-Wurtemberg.

4.1. État des lieux au niveau national allemand

Engagements internationaux

En signant le Cadre du Sendai pour la prévention des catastrophes 2015-2030, la République fédérale d'Allemagne a établi en 2015, avec 186 autres États des Nations unies, la norme internationale en matière de gestion des crises et de prévention des catastrophes. L'objectif principal de ce cadre est de réduire les pertes humaines, sociales, culturelles et écologiques dues aux catastrophes futures (cf. BMI, 2022, p. 17). Cet objectif doit être atteint au travers d'une coopération plus étroite avec les acteurs étatiques et non étatiques dans le domaine de la protection contre les catastrophes. Cette coopération doit s'illustrer à travers une diffusion et une coordination accrues des informations et des évaluations ainsi que par une intégration des structures, processus et mesures de protection contre les catastrophes déjà existants (cf. BMI, 2022, p. 25). Ces objectifs et mesures doivent contribuer à renforcer la résilience nationale, mais aussi internationale. Celle-ci est définie par les États signataires du cadre de Sendai comme étant

"(...) la capacité d'un système, d'une communauté ou d'une société à résister, à absorber, à s'adapter, à transformer et à se remettre des effets d'un danger en temps voulu et de manière efficace. Une condition importante pour cela est le maintien et le rétablissement de ses structures et fonctions de base essentielles par la gestion des risques (traduit d'après United Nations 2016)" (BMI, 2022, p. 17).

Le rôle des administrations communales en tant qu'acteur sur le terrain et autorité locale de protection contre les catastrophes est ici particulièrement souligné. Au niveau fédéral, les communes doivent pouvoir avoir un accès rapide et non bureaucratique aux systèmes d'information et aux données spatiales (cf. BMI, 2022, p. 80 et suivantes). La mise en œuvre de ce cadre Sendai en Allemagne est désormais assurée par les acteurs compétents au niveau fédéral, régional et communal. Leurs compétences sont définies par la loi, ce qui leur confère une légitimité démocratique.

Cadre juridique

La base légale au niveau fédéral est la loi sur la protection civile et l'aide en cas de catastrophe (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz - ZSKG). Celle-ci décrit, dans l'article §1 I ZSKG, la mission de la protection civile en tant que mesures non militaires d'atténuation face aux effets de la guerre. Selon le paragraphe II, les mesures de protection contre les catastrophes en font également partie. Conformément à l'article §11 I ZSKG, la protection contre les catastrophes relève de la compétence des Länder, l'État fédéral pouvant en outre former et équiper les acteurs et institutions compétents en la matière. La Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) peut également renforcer la protection contre les catastrophes en cas de défense (§11 II ZSKG). Toutes les installations et tous les matériels de la Fédération pour la protection civile sont également à la disposition des Länder pour la protection contre les catastrophes (§ 12 ZSKG). Cette fonction de soutien est encore renforcée par l'article 35 de la Loi fondamentale (GG). Celui-ci confère aux Länder le pouvoir de demander le soutien des forces de police d'autres Länder et de la police fédérale des frontières en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents particulièrement graves (voir article 35 de la Loi fondamentale). Outre la fonction de soutien dans le domaine de la protection contre les catastrophes, les principales compétences de la Fédération se situent en particulier dans le domaine de la protection de la population civile en cas de légitime défense (§ 4 I ZSKG).

Structures de coopération

Les ministères fédéraux disposent de cellules de crise prêtes à intervenir à tout moment, spécialement conçues pour prendre des décisions rapides en situation de crise. Ces cellules de crise sont une forme d'organisation adaptée qui permet de prendre des décisions rapides sur la base d'informations actuelles et de mettre en œuvre des mesures adaptées. Différentes autorités fédérales, telles que la Bundespolizei, la Bundeskriminalamt, Technische Hilfswerk et le Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BKK), sont prêtes à apporter leur soutien dans le cadre de la gestion de crise. Le Gemeinsame Melde- und Lagezentrum du gouvernement fédéral et des Länder (GMLZ) sert de point de contact central pour l'échange d'informations dans le domaine de la protection de la population (cf. site web BMI, Organisation de la gestion de crise).

Tableau 3: Système de niveaux de la protection de la population

Niveau	Organisation/autorité	Alignement		
		stratégique	opérationnel	tactique
International	Nations unies	X		
	OTAN	X		
Supranational	Union européenne	X		
National	Gouvernement fédéral	X		
	Chancellerie fédérale	X		
	Ministère des Affaires étrangères	X		
	Ministère fédéral de l'Intérieur	X		
	Autorités subordonnées au ministère fédéral de l'Intérieur : BBK, BAMF, BPol, BKA, BfV, BSI		X	X

	Ministère fédéral de la Défense	X		
	Armée fédérale		X	X
Régional	Gouvernement régional	X		
	Ministères des Länder	X		
	le cas échéant, d'autres autorités du pays		X	X
	le cas échéant, les administrations de district	X	X	
Communal	Conseil régional/ Mairie	X	X	X
	Administration communale	X	X	X

Source: cf. BBK, 2019, p. 4

Afin de garantir une collaboration coordonnée des différents acteurs en cas de crise, l'Allemagne a développé la radio numérique BOS. Celle-ci offre aux forces d'intervention de la police, des pompiers, des services de secours et d'autres autorités un moyen de communication unique et performant. Ce réseau garantit une communication fiable, sécurisée et avec une qualité vocale élevée. Grâce à la couverture du réseau radio numérique BOS, 99% du territoire allemand est couvert, ce qui permet une coordination et une coopération efficaces des forces d'intervention (cf. site web BMI, compétences en matière de protection contre les catastrophes).

Afin de garantir l'efficacité du système de gestion de crise, le gouvernement fédéral et les Länder organisent régulièrement des exercices de gestion de crise à grande échelle, tels que l'exercice de gestion de crise inter-Länder "LÜKEX". Ces exercices simulent différents scénarios de menace et offrent aux partenaires impliqués la possibilité de tester leurs procédures et leurs capacités de gestion de crise dans des conditions réalistes (cf. site web

BMI, Organisation de la gestion de crise). Des explications détaillées sur les exercices de gestion de crise se trouvent à la fin de ce chapitre.

Communication de crise

Pour la protection de la population en Allemagne, le Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) définit la communication de crise comme l'échange d'informations et d'opinions pendant une crise afin de prévenir ou de limiter les dommages sur un bien à protéger. Cette définition englobe également les tâches que la communication de crise doit remplir, telles que l'attribution claire des compétences et des responsabilités de chaque acteur ainsi que le développement d'une ligne de communication unique pour une cohérence du contenu et de l'argumentation (cf. BMI, 2014, p. 13).

Bien qu'il n'existe pas de solution standardisée, le gouvernement fédéral suit certaines règles de base qui aident à maintenir la confiance et la crédibilité de la communication de crise. Une attention particulière est accordée à la transmission des informations selon les principes de base de la communication de crise : rapide, véridique, compréhensible et cohérente. En cas de crise, seuls les canaux de communication établis sont utilisés afin de diffuser rapidement des informations et de créer un réseau d'information. Pour garantir une utilisation efficace, des canaux correspondants ont déjà été mis en place et établis dans le cadre de la communication sur les risques (voir BMI, 2014, p. 15).

Les groupes cibles de la communication de crise de l'Allemagne comprennent en premier lieu les citoyens, mais aussi les collaborateurs, les médias, les autres autorités et administrations, les institutions scientifiques, les entreprises, les associations et les groupes d'intérêt. Ces groupes cibles sont informés des événements pertinents de la crise en fonction de leurs besoins. La communication se fait ici de manière appropriée, factuelle et claire (cf. BMI, 2014, p. 13).

Fig. 11: Groupes cibles de la communication de crise



Source: cf. BMI, 2014, p. 17

Le Bundesministerium propose différents outils de planification pour les autorités dans le domaine de la communication de crise, notamment le cycle de gestion de crise, les règles de base de la communication des risques, les règles de base de la communication de crise, les lignes directrices des médias sociaux, la création d'un darksite, des outils de travail pour la gestion de crise et des modèles pour la création d'un plan de communication de crise (voir BMI, 2014, p. 34 et suivantes).

Exercices

Afin de renforcer une approche anticipative de la gestion de crise, les exercices de gestion de crise transnationaux LÜKEX (Länderübergreifende Krisenmanagement Exercise) sont organisés à intervalles réguliers au niveau fédéral (cf. BBK, 2019, p. 4). Depuis 2009, la réalisation des LÜKEX est ancrée dans la loi conformément au § 14 ZSKG. Le Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) est chargé de planifier, de réaliser et d'évaluer ces exercices de gestion de crise interministériels et inter-länder (cf. BBK, 2019, p. 15).

Ces exercices, qui poursuivent différents objectifs et formats, ont déjà fait leurs preuves. Dans l'une de ces approches, on teste la manière dont un système réagit à un scénario donné, comment il le gère et le surmonte avec succès. Cela permet d'élaborer des plans concrets qui peuvent servir de base de décision en cas d'urgence. Une autre approche consiste à vérifier si les structures de gestion de crise et les procédures de prise de décision établies sont appropriées et fonctionnent. Dans ce cas, ce n'est pas un scénario spécifique qui est au centre de l'exercice, mais le processus de prise de décision (voir BBK, 2019, p. 4 et suivantes). Les exercices LÜKEX mettent particulièrement l'accent sur la coopération trans-länder, proche de la réalité dans les situations de crise réelles. Le choix des scénarios d'exercice permet de penser et de collaborer au-delà des frontières des Länder, que ce soit au niveau technique ou dans la gestion des problèmes. Dans ce contexte, le Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) soutient les Länder dans la préparation, la réalisation et l'évaluation des exercices (cf. BBK, 2019, p. 11).

Dans le cadre de l'évaluation, outre les évaluations internes, une importance particulière est accordée à l'identification globale des potentiels d'optimisation. En tant qu'exercice stratégique, LÜKEX s'adresse avant tout au niveau politico-administratif supérieur des ministères. Il n'est pas toujours facile de se concentrer exclusivement sur ce niveau stratégique, car il faut également prendre en compte le niveau de la gestion concrète des dommages et des événements sur le terrain (cf. BBK, 2019, p. 14).

Les explications données sur la gestion de crise et la protection contre les catastrophes au niveau national en Allemagne posent le cadre général pour l'examen détaillé des possibilités de réaction des communes du Rhin supérieur à des événements extrêmes. Afin d'étudier plus en détail ce cadre, nous verrons dans les paragraphes suivants comment est constituée la gestion des crises et des catastrophes au niveau régional du Land de Bade-Wurtemberg.

4.2. État des lieux au niveau infranational dans le Bade-Wurtemberg

Cadre juridique

La Landesgesetz über den Katastrophenschutz (LKatSG) constitue la base juridique de la gestion des crises et des catastrophes dans le Land du Bade-Wurtemberg. Le §1 de cette loi

mentionne la préparation aux catastrophes, la lutte contre celles-ci et la réparation des dommages causés par les catastrophes comme tâches de la protection contre les catastrophes (voir §1 I LKatSG).

Conformément à l'article 4 de la LKatSG, les Landkreise et les Stadtkreise en tant qu'autorités locales de protection contre les catastrophes (voir article 4, paragraphe I de la LKatSG), les Regierungspräsidien en tant qu'autorités supérieures de protection contre les catastrophes (voir article 4, paragraphe II de la LKatSG) et le Innenministerium du Land de Bade-Wurtemberg en tant qu'autorité supérieure de protection contre les catastrophes (voir article 4, paragraphe III de la LKatSG) sont juridiquement compétents. Dans le cadre de la gestion des catastrophes et des crises, ces autorités de protection contre les catastrophes doivent mettre en œuvre les mesures préparatoires mentionnées au §2 de la LKatSG, telles que le suivi des menaces potentielles, l'établissement et la mise à jour des plans d'intervention correspondants, la mise à disposition de ressources techniques et humaines ou encore la réalisation d'exercices réguliers, ainsi que les mesures mentionnées au §3 de la LKatSG en cas de catastrophe. Il s'agit notamment de la protection des dommages humains et matériels, du commandement des forces d'intervention, de la demande d'aide, de la mise en œuvre de la recherche de personnes disparues ainsi que de la collecte des informations sur les dommages (voir §3 I LKatSG).

La compétence matérielle des autorités de protection contre les catastrophes est déterminée par le §6 LKatSG. En règle générale, les autorités locales de protection contre les catastrophes sont compétentes pour toutes les catastrophes survenant dans leur circonscription (voir §6 I LKatSG). Les autorités supérieures de protection contre les catastrophes sont donc compétentes pour toutes les catastrophes qui dépassent la circonscription d'une seule autorité locale de protection contre les catastrophes ainsi que pour la protection contre les catastrophes des installations nucléaires (voir §6 II LKatSG). L'autorité supérieure de protection contre les catastrophes est compétente pour toutes les catastrophes qui dépassent la circonscription d'une autorité supérieure de protection contre les catastrophes (voir §6 III LKatSG). La compétence locale des autorités de protection contre les catastrophes se mesure en fonction de la circonscription dans laquelle une mesure de protection contre les catastrophes doit être mise en œuvre (voir §7 LKatSG).

Conformément au §5 de la LKatSG, toutes les institutions publiques qui sont placées au même niveau ou en aval des autorités de protection contre les catastrophes, comme par exemple les communes appartenant à un district, sont légalement tenues de participer aux mesures de protection contre les catastrophes dans le cadre de leurs attributions. Ce devoir de coopération comprend la déclaration de sinistres et d'événements catastrophiques, l'élaboration et la mise à jour de leurs propres plans d'alerte et d'intervention ainsi que la participation à des exercices de gestion de catastrophes et de crises (voir §5 II LKatSG).

C'est dans ce cadre juridique que s'inscrivent toutes les mesures de gestion de crise prises par les acteurs publics dans le Land du Bade-Wurtemberg.

Structures et mesures de gestion de crise

Dans le Bade-Wurtemberg, un grand nombre d'acteurs différents sont impliqués dans la gestion de crise, mais ils se distinguent nettement par différents aspects tels que l'organisation structurelle, la structure du personnel et le traitement des informations. Le tableau suivant donne un bref aperçu des acteurs de la gestion de crise en Allemagne et plus particulièrement dans le Bade-Wurtemberg (cf. Innenministerium du Bade-Wurtemberg, 2010, p. 9). Parallèlement aux structures étatiques, les entreprises du Bade-Wurtemberg développent de plus en plus de systèmes de gestion de crise. Les multinationales, en particulier, ont mis en place des procédures exemplaires. La coopération entre le Land et les entreprises, par exemple par le biais de partenariats de sécurité, s'avère être une approche prometteuse pour la détection précoce des risques et la gestion des crises (cf. Innenministerium du Bade-Wurtemberg, 2010, p. 11).

Tableau 4: Acteurs de la gestion de crise en Allemagne et dans le Bade-Wurtemberg

	Formes d'état-major en fonction de la situation pour les autorités locales,	Acteurs de la gestion de crise (sélection)	Tâches (sélection)
		Interministerieller Verwaltungsstab	coordonner les mesures nécessaires lorsque la situation requiert une

Niveau national	nationales et suprêmes de protection civile		coopération interministérielle
		Verwaltungsstab	Assistance à la direction de l'autorité, préparation de toutes les décisions administratives et organisationnelles nécessaires ainsi que mise en place et contrôle de la mise en œuvre.
		Führungsstab	Coordination et lancement des mesures tactiques opérationnelles
	Organisations de la prévention policière des risques	Sapeurs-pompiers (professionnels, volontaires, etc.)	Prévention et défense contre l'incendie, protection civile
		Organisations humanitaires (Arbeiter Samariterbund, Croix-Rouge allemande, Johanniter-Unfall-Hilfe, Malteser Hilfsdienst, Deutsche Lebensrettungsgesellschaft (Société allemande de sauvetage))	Participation à la protection civile et aux catastrophes notamment l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées, les services de sauvetage et les services sanitaires, le travail social et la formation dans le domaine des

			services de sauvetage, des soins infirmiers et des soins aux personnes âgées, la surveillance aquatique.
Niveau trans-Länder		Interministerielle Koordinierungsgruppe	Conseiller les Länder concernés et coordonner la prise de décision au niveau fédéral ; si nécessaire, des experts des exploitants d'infrastructures critiques et des organisations d'aide peuvent être consultés
		Bundesministerium des Innern	Conseiller les Länder concernés et coordonner la prise de décision au niveau fédéral. Si nécessaire, des experts des exploitants d'infrastructures critiques et des organisations d'aide peuvent être consultés.

Niveau fédéral		Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	Compétence de chef de file dans le domaine de l'économie commerciale, des postes et télécommunications et de l'énergie
		Bundesnetzagentur	L'Agence fédérale des réseaux avec le répartiteur de charge compétent selon la loi sur la sécurité énergétique
		Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	Conseil spécialisé pour le BMI de l'intérieur et garantie de la gestion des informations et des ressources entre l'État fédéral et les Länder (GMLZ et deNIS II plus)
		Technisches Hilfswerk	Assistance technique dans le cadre de la protection civile, assistance technique pour le compte du gouvernement fédéral en dehors de l'Allemagne et assistance technique

			dans le cadre de la lutte contre les catastrophes, les situations d'urgence publique et les accidents majeurs à la demande des organismes chargés de la prévention des risques
--	--	--	---

Source: cf. Innenministerium du Bade-Wurtemberg, 2010, p. 10.

Pour surveiller la situation et coordonner les différents acteurs et mesures en cas de crise, le Land du Bade-Wurtemberg dispose d'un "Lagezentrum der Landesregierung" équipé des technologies les plus modernes. Il sert de point central d'information et de prise de décision. Au sein de ce Lagezentrum, des experts des ministères du Land issus de différents domaines liés à la crise, tels que la police, les services de secours, la gestion de crise, le travail de communication, élaborent des solutions, des prévisions et des conseils pour le gouvernement du Land. En raison de la proximité des salles d'état-major de la défense policière et non policière contre les risques, une communication permanente entre ces organes est assurée. En outre, le Lagezentrum est également une interface d'échange et de communication avec les acteurs d'autres Länder, l'État fédéral et les acteurs étrangers (cf. site web du Innenministerium BW, Koordiniertes Zusammenwirken – Führung im Bevölkerungsschutz).

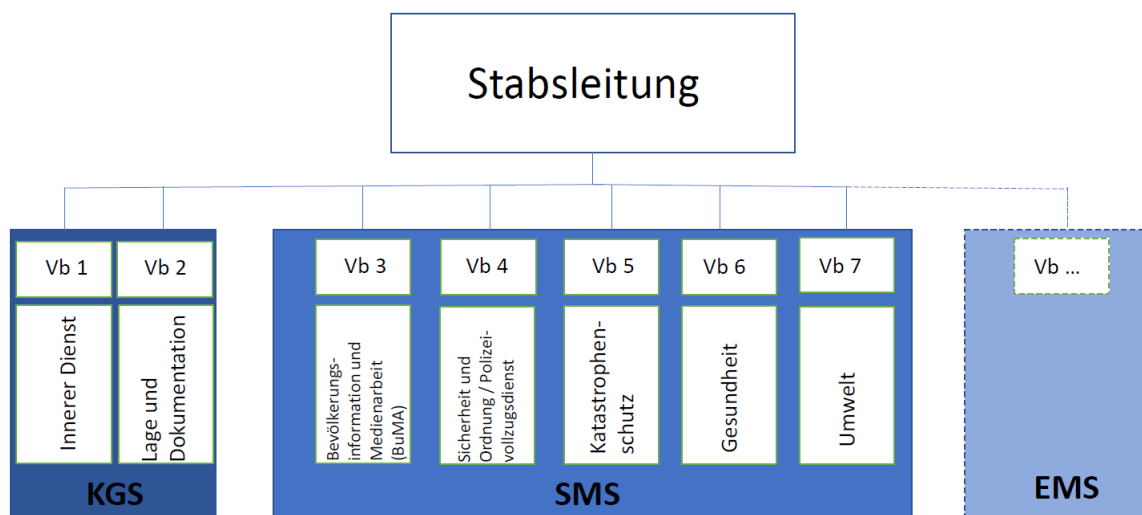
Parallèlement, le Virtual Operations Support Team Baden-Württemberg (VOSTbw) mène des activités de monitoring et de screening sur Internet et plus particulièrement sur les réseaux sociaux afin de collecter des informations pertinentes pendant les situations de crise. Il s'agit d'une étape importante dans le soutien numérique de la gestion de crise. Il s'agit par exemple de collecter des messages sur les réseaux sociaux concernant certaines crises et événements catastrophiques, de les évaluer de manière analytique et de les rapporter aux décideurs politiques et administratifs. L'accent est mis sur l'acquisition d'informations concernant la situation de catastrophe, l'acquisition de connaissances concernant l'impact des mesures sur

le comportement de la population ainsi que l'identification des fausses nouvelles (cf. site web du Innenministerium BW, Digitale Einsatzunterstützung – Virtual Operations Support Team).

La structuration de la gestion des crises et des catastrophes au sein des autorités du Land est régie par la "Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Bildung von Stäben bei außergewöhnlichen Ereignisse und Katastrophen (VwV Stabsarbeit)", créée en 2004 par le gouvernement du Bade-Wurtemberg. Celle-ci s'applique de manière générale à tous les services publics du Bade-Wurtemberg. Sur la base de cette disposition administrative, il incombe aux autorités de protection contre les catastrophes d'élaborer des règlements de service d'état-major conformément à un modèle mis à disposition. Ce modèle sert de guide et peut être concrétisé par des dispositions spécifiques aux autorités (cf. Landesregierung Baden-Württemberg, 2004, p. 685). Selon cette disposition administrative, la Behördenleitung, en tant que personne politiquement responsable dans son ensemble, est régulièrement chargée d'initier, de coordonner et d'assumer la responsabilité des mesures administratives et d'intervention. Pour l'assister, la Behördenleitung peut mettre en place une équipe administrative pour les tâches administratives et organisationnelles ainsi qu'une équipe de direction pour les tâches opérationnelles et tactiques, qui lui sont subordonnées. La Behördenleitung désigne une personne compétente sur le plan technique et personnel pour diriger le Verwaltungsstabs ou assume elle-même ce rôle. La direction du Verwaltungsstabs est responsable du pilotage du travail du Verwaltungsstabs et de la prise de décision pour les questions politico-stratégiques en rapport avec l'événement de crise ou de catastrophe (cf. Landesregierung Baden-Württemberg, 2004, p. 686). Le Verwaltungsstab est chargé de préparer toutes les décisions administratives et organisationnelles en rapport avec l'événement générateur de crise et de surveiller leur mise en œuvre. Ces mesures comprennent par exemple les évacuations, les vaccinations de masse, l'information de la population sur les situations de danger ou les inondations ciblées en cas de crue. La structure du Verwaltungsstabs se compose du Stabsleitung, du Koordinierungsgruppe Verwaltungsstab (KGS), des ständigen Mitgliedern des Stabs (SMS) et des ereignisspezifischen Mitgliedern des Stabs (EMS). La direction du Verwaltungsstabs est responsable des mesures que le Verwaltungsstabs ordonne de manière autonome et de celles qu'il propose à la Behördenleitung pour décision. Elle prend des décisions sur les mesures administratives et organisationnelles sur la base des informations disponibles, coordonne le travail des secteurs

du Verwaltungsstabs et représente l'état-major à l'extérieur (cf. Landesregierung Baden-Württemberg, 2004, p. 686 et suivantes).

Fig. 12: Organisation du Verwaltungsstabs



Source: cf. gouvernement du Land de Bade-Wurtemberg, 2004, p. 686.

Le **Führungsstab** coordonne et ordonne les mesures opérationnelles et tactiques, définit les priorités d'intervention et organise les ressources ainsi que les voies d'information et de communication. Son fonctionnement est réglé par la bundeseinheitliche Feuerwehr-Dienstvorschrift (FwDV) 100 et doit être appliqué dans le cadre de cette directive administrative. Jusqu'à la mise en place d'un Verwaltungsstabs, le Führungsstab assume en outre la fonction de Technischen Einsatzleitung (cf. Landesregierung Baden-Württemberg, 2004, p. 688). En cas de crise et de catastrophe, un **interministerieller Verwaltungsstab** est créé en plus de Verwaltungsstabs **et du Führungsstab** afin de coordonner la coopération entre plusieurs ministères. La direction est généralement assurée par le Innenministerium et peut être transférée au ministère compétent en la matière, en accord avec le Staatsministerium. Le Staatsministerium peut prendre en charge la coordination des relations publiques au sein de l'interministeriellen Verwaltungsstab (cf. gouvernement du Land de Bade-Wurtemberg, 2004, p. 688 et suivantes).

Le Land de Bade-Wurtemberg cite des mesures concrètes de gestion de crise dans son guide "Gestion de crise en cas de panne d'électricité". Celui-ci énumère un total de 56 mesures de gestion de crise qui ont été spécialement développées pour le cas d'une panne d'électricité, mais qui peuvent également être appliquées par analogie à d'autres types de crise. Les descriptions des mesures comprennent (sans s'y limiter) :

- la planification des structures de gestion de crise,
- la création des directives en matière de personnel, d'organisation et d'infrastructure pour le travail du Verwaltungsstab,
- la préparation et la réalisation d'exercices,
- l'identification des processus clés critiques et du personnel clé,
- la préparation conceptuelle de la communication de crise (mesures préparatoires)
- l'activation des plans de gestion de crise et d'urgence,
- la coopération et l'échange d'informations avec des institutions/organisations/entreprises externes,
- les tâches de la communication de crise (mesures à prendre pendant la crise)
- le retour à la normale,
- l'évaluation des sinistres,
- ainsi que la communication de (post) crise.

Les mesures mentionnées ne représentent qu'une sélection des 56 descriptions de mesures (voir Innenministerium BW, 2010, p. 24-28).

Communication de crise

La communication de crise externe du Land de Bade-Wurtemberg a pour objectif de fournir des informations fondées et sûres. Des déclarations claires et compréhensibles ainsi qu'un vocabulaire uniforme, également appelé "One-Voice-Policy", sont fondamentaux à cet effet. En outre, des formulations équilibrées sont recherchées afin de maintenir une relation de confiance. Un aspect important est la hiérarchisation des canaux d'information, en informant d'abord les collaborateurs et ensuite les médias, car les collaborateurs agissent souvent comme des communicateurs dans leurs réseaux sociaux. Les discussions publiques et

controversées à différents niveaux hiérarchiques au sein de l'organisation sont réduites afin de donner une image cohérente à l'extérieur (cf. ministère de l'Intérieur BW, 2010, p. 12).

Outre les plans de communication de crise, le Land mise également sur des solutions techniques dans le cadre de la communication de crise. Le Bade-Wurtemberg utilise depuis octobre 2016 le satellitengestützte Modulare Warnsystem (MoWaS) pour avertir officiellement la population de situations dangereuses. Grâce à MoWaS, différents médias d'alerte et multiplicateurs peuvent être activés d'un simple geste. Les applications d'alerte telles que NINA, KATWARN et BIWAPP, les applications d'alerte régionales, Cell Broadcast, les stations de radio et de télévision ainsi que d'autres médias sont connectés au MoWaS. À l'avenir, les sirènes seront également intégrées. En cas de danger pour la population, les autorités compétentes peuvent avertir et donner des recommandations d'action via MoWaS. Les communes du Bade-Wurtemberg, en particulier, peuvent donner l'alerte via MoWaS en cas de situation dangereuse. Le nombre de messages d'alerte émis via MoWaS n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années. En 2023, un total de 256 messages d'alerte ont été envoyés par les autorités au niveau communal et étatique via le système d'alerte modulaire, la majorité provenant du niveau communal (voir le site web du Innenministerium BW, Für den Fall der Fälle – Warnung der Bevölkerung).

Outre les systèmes d'alerte par satellite, il existe d'autres instruments de communication externe en cas de crise. Jusqu'au début des années 1990, l'État fédéral disposait encore d'un réseau de sirènes couvrant l'ensemble du territoire pour prévenir d'éventuelles attaques aériennes. Après la fin de la guerre froide, ce réseau a été abandonné et proposé aux communes. Certaines communes ont décidé de l'adopter et ont utilisé les sirènes principalement pour alerter les pompiers. Cependant, au cours des dernières décennies, de nombreuses sirènes ont été supprimées en raison de l'utilisation accrue de récepteurs de messages. Néanmoins, certaines communes ont mis en place de nouveaux réseaux et installés de nouvelles sirènes (voir le site web du Webseite Innenministerium BW, Für den Fall der Fälle – Warnung der Bevölkerung). Une sélection d'instruments de communication de crise externe pouvant également être utilisés en cas de panne de courant est présentée dans le tableau ci-dessous (cf. Innenministerium BW, 2010, p. 14) :

Tableau 5: Instruments de la communication externe de crise

Outils de communication de crise	Convient pour l'information	Convient pour la communication
Alerte par système boule de neige	X	
Réseau téléphonique analogique	X	X
Affichage dans les lieux et bâtiments centraux	X	
Réseaux téléphoniques publics	X	X
Darksite	X	
Annonces par wagon haut-parleur	X	
Réseau fixe par commutation prioritaire	X	X
Tracts	X	
Dépliant	X	
Brochures d'information	X	
Annoncesur	X	X
Téléphonie mobile par commutation prioritaire	X	X
Téléphone public/téléphones payants		X
Affiches	X	
Information de presse via une liste de diffusion par e-mail	X	
Conférence de presse sur Internet		X
Communiqués de presse via une liste de diffusion par e-mail	X	
Annonces radio	X	
Vitrines d'affichage	X	
Auto-alarme	X	
Signaux de sirènes	X	

Conférence téléphonique par téléphone satellite	X	X
"Information "porte-à-porte	X	
Réseaux téléphoniques d'entreprise	X	X
Vidéoconférence via Internet	X	X
Journaux	X	
Points de contact et d'information centraux	X	X

Source: cf. Innenministerium BW, 2010, p. 14.

Les présentations et explications données sur la gestion de crise et la protection contre les catastrophes au niveau régional du Land de Bade-Wurtemberg ont permis de fixer un cadre plus précis pour l'examen des possibilités de réaction des communes de la région du Rhin supérieur. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les explications suivantes sur la gestion des crises et des catastrophes par les communes du Rhin supérieur, et plus particulièrement par les communes du Bade-Wurtemberg.

4.3. État des lieux au niveau local des communes du Bade-Wurtemberg

Cadre juridique

Le cadre juridique de la gestion de crise au niveau communal se base tout d'abord sur le droit à l'autonomie administrative des communes conformément à l'article 28 II de la Loi fondamentale (GG). Celle-ci stipule que les communes peuvent en principe gérer elles-mêmes toutes les affaires qui concernent leur territoire local (voir art. 28 II GG). Cette garantie d'autonomie communale est complétée dans le Bade-Wurtemberg par le règlement communal du Bade-Wurtemberg (Gemeindeordnung Baden-Württemberg - GemO), qui constitue la loi fondamentale du droit communal dans le Bade-Wurtemberg. Le §2 GemO définit les tâches d'une commune, qui peuvent être divisées en tâches obligatoires sans instruction (voir §2 II GemO), tâches obligatoires après instruction (Weisungsaufgaben, voir §2 III GemO) et tâches volontaires. Conformément à la loi sur la protection contre les

catastrophes du Land, les villes indépendantes et les districts, en tant qu'autorités responsables de la protection contre les catastrophes (§4 I LKatSG), ainsi que les communes appartenant aux Kreis, en tant qu'autorités tenues de coopérer (§5 I LKatSG), sont compétents pour certaines tâches de la protection contre les crises et les catastrophes. Toutefois, la loi ne précise pas comment les communes indépendantes et les communes appartenant à un Kreis doivent s'acquitter de ces compétences de manière uniforme. La protection contre les crises et les catastrophes est donc, au niveau communal, une tâche obligatoire sans directive, conformément au §2 II GemO.

Structures et processus

En vertu de l'article 5 de la LKatSG, les communes appartenant à un district du Bade-Wurtemberg sont impliquées dans la protection contre les catastrophes et, en tant qu'autorités de police locale, sont responsables de l'organisation et de la mise en œuvre des mesures de défense contre les dangers en cas d'événements inférieurs au seuil de catastrophe. Cela met en évidence le lien étroit entre les institutions communales et la défense contre les risques de l'État (cf. Landesregierung Baden-Württemberg, 2017, p. 4).

En cas de crise ou de catastrophe, les dispositions opérationnelles et tactiques sont habituellement prises par les communes par le biais de leurs corps de sapeurs-pompiers, qui peuvent former des unités de conduite correspondantes telles que des Führungsstäbe ou des groupes de conduite. Le Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 (FwDV 100) sert de directive aux sapeurs-pompiers pour accomplir les tâches requises. Pour faire face aux tâches administratives et organisationnelles, un Verwaltungsstab peut être mis en place conformément à la Verwaltungsvorschrift Stabsarbeit (VwV Stabsarbeit). Celui-ci est particulièrement adapté aux tâches administratives qui relèvent de la compétence originelle de la commune et qui nécessitent souvent des décisions complexes imprévues, prises à court terme et impliquant éventuellement plusieurs services spécialisés (cf. gouvernement du Land de Bade-Wurtemberg, 2017, p. 3).

Les principaux responsables politiques des communes, c'est-à-dire les Bürgermeisterinnen, sont chargés d'initier et de coordonner tant les mesures administratives que les mesures d'intervention. Pour faire face à des événements extrêmes, ils mettent en place des Stabsstruktur adaptée au contexte local, composée d'une unité de commandement et d'un

Verwaltungsstab. Ces organes constituent le dispositif central de gestion des événements au sein de l'administration communale. Dans la mesure où le maire n'assume pas lui-même la direction, ils chargent une personne compétente sur le plan technique et personnel de diriger le Verwaltungsstab. Ce regroupement des responsabilités et des compétences professionnelles permet d'effectuer efficacement les tâches administratives de gestion de crise dans les communes (cf. Landesregierung Baden-Württemberg, 2017, p. 4 et suivantes).

Le Verwaltungsstab a pour mission principale de garantir la capacité de fonctionnement de la commune pendant un événement. Cela comprend la planification, la coordination, la mise en place et la surveillance de toutes les activités de gestion de crise et de prévention des risques. Il s'agit également de conseiller la direction de l'autorité, de préparer les décisions, d'ordonner et de surveiller leur exécution, ainsi que de mettre à disposition et d'aménager des locaux appropriés et le matériel de travail nécessaire. Il lui incombe également d'assurer la communication tant interne qu'externe, d'alerter les autres services concernés et de documenter toutes les mesures prises (cf. Landesregierung Baden-Württemberg, 2017, p. 6 et s.). Le travail au sein du Verwaltungsstab exige une procédure structurée et l'apprentissage de processus afin de pouvoir agir efficacement en cas d'événement. Les processus du Verwaltungsstab comprennent :

- Alerte,
- Rétablissement de la capacité de travail,
- Collecte d'informations et mesures d'urgence,
- Constatation et présentation de la situation
- L'établissement d'un rapport de gestion,
- La hiérarchisation des actions,
- Prise de décision,
- Information d'autres instances et travail de relations publiques,
- Ordonner des mesures,
- Ainsi que l'examen des mesures et, le cas échéant, leur retrait (cf. Landesregierung Baden-Württemberg, 2017, p. 8).

Les membres du Verwaltungsstab travaillent habituellement dans leurs bureaux, mais des réunions régulières sont organisées dans une salle prévue à cet effet, la salle du

Verwaltungsstab. Ces locaux comportent un nombre suffisant de postes de travail ainsi que l'équipement nécessaire en moyens d'information et de communication. Il s'agit notamment du téléphone, du fax, du courrier électronique et de l'accès à Internet, ainsi que de la possibilité de présenter la situation au moyen d'un paperboard ou d'un tableau d'affichage. En outre, il est très important de garantir une possibilité de documentation appropriée sous forme écrite ou électronique. Dans la pratique, des listes de contrôle doivent être établies pour la préparation et l'équipement de tels locaux afin de pouvoir agir efficacement en cas d'événement (cf. Landesregierung Baden-Württemberg, 2017, p. 8 s.). Les scénarios d'intervention particuliers imposent des exigences élevées aux membres du Verwaltungsstabs, car ils diffèrent considérablement des tâches du service quotidien. Les connaissances de base du travail du Verwaltungsstabs sont bénéfiques et nécessitent une formation et un perfectionnement continus. La gestion efficace de telles situations exige la coopération de tous les participants ainsi que le bon fonctionnement des processus organisationnels et techniques. Des exercices réguliers d'alerte, de procédures et de fonctions au sein du Verwaltungsstabs sont donc d'une grande importance (cf. gouvernement du Land de Bade-Wurtemberg, 2017, p.11).

Mesures de gestion de crise

Conformément au § 5 II n° 2 de la LKatSG, les communes appartenant à un district sont tenues d'établir des plans d'alerte et d'intervention pour leurs propres mesures et de les actualiser régulièrement. Ces plans doivent être conformes aux plans d'alerte et d'intervention de l'autorité locale de protection contre les catastrophes compétente (cf. Landesregierung Baden-Württemberg, 2017, 2017, p. 4). Ces plans suivent généralement une articulation structurée qui a fait ses preuves dans différents scénarios d'intervention. La partie "mesures" de ces plans comprend toutes les étapes nécessaires au niveau communal pour assurer la protection de la population en cas d'urgence. Elle concrétise les mesures nécessaires à la prévention des risques. La partie déclenchement règle principalement l'alerte du personnel nécessaire de la commune ainsi que d'autres services impliqués tels que les organisations d'aide et les institutions publiques (cf. Landesregierung Baden-Württemberg, 2017, p. 9 et suivantes). En complément des plans d'alerte et d'intervention, des plans supplémentaires sont élaborés par les communes en fonction de l'évaluation locale des risques. Il s'agit notamment de plans d'alerte pour la population, de plans d'évacuation, ainsi que de plans

pour des scénarios spécifiques tels que l'alerte aux hydrocarbures, les inondations, les incendies de forêt, les accidents d'avion, les accidents impliquant des substances dangereuses, les accidents ferroviaires et les pannes de courant (cf. Landesregierung Baden-Württemberg, 2017, p. 11). Dans les "Empfehlungen zur Umsetzung der VwV Stabsarbeit in der Gefahrenabwehr und zur Krisenbewältigung in kleineren Gemeinden", le gouvernement du Land de Bade-Wurtemberg propose un modèle pour la partie "mesures" ainsi que pour la partie "déclenchement" d'un plan d'alerte et d'intervention, qui comprend 55 mesures proposées (cf. Landesregierung Baden-Württemberg, 2017, p. 16-29).

Dans les communes, les relations avec la presse et les relations publiques relèvent de la responsabilité des mairies respectifs. En particulier lors d'événements de crise ou de catastrophe ayant un fort impact sur le public, il est important de réagir rapidement et de manière appropriée aux demandes de la presse et des médias locaux. Un interlocuteur précis est désigné par le Verwaltungsstab, qui est responsable de la communication officielle avec les médias (cf. Landesregierung Baden-Württemberg, 2017, p. 10 et suivantes).

Selon le § 10 II ZSKG, les communes sont également tenues de prendre des dispositions pour les évacuations et de fournir des soins appropriés à la population évacuée (cf. Innenministerium BW, 2023, p. 12). Une évacuation est nécessaire lorsque le risque pour la population d'une zone donnée est nécessaire et que l'évacuation semble être le moyen le plus efficace pour protéger les personnes. L'objectif premier de la planification de l'évacuation est d'empêcher ou de limiter les effets directs d'un événement déclencheur sur la population. L'infrastructure d'une communauté, y compris les possibilités d'hébergement, est typiquement conçue en fonction du nombre d'habitants, d'entreprises, de navetteurs et d'installations culturelles. En cas d'évacuation, ce système peut être temporairement surchargé, raison pour laquelle la solidarité citoyenne joue un rôle décisif dans l'accueil des personnes évacuées (cf. Innenministerium BW, 2023, p. 6 et suivantes). Dans ce contexte, les communes sont d'abord responsables de la mise à disposition de possibilités d'hébergement suffisantes pour leur propre population. Toutefois, en cas d'évacuation à grande échelle, il peut être nécessaire de faire appel à d'autres collectivités territoriales, en appliquant une clé d'accueil recommandée d'un pour cent de la population résidente propre (cf. ministère de l'Intérieur BW, 2023, p. 9). Le Land de Bade-Wurtemberg soutient ce processus en mettant à disposition l'outil de soutien à l'intervention "Zentrale Evakuierungs- und

Unterbringungssteuerung für den Bevölkerungsschutz (ZEUS-BS)" (cf. Innenministerium BW, 2023, p. 30).

Tableau 6: Compétences en matière d'alerte et d'information dans la zone d'évacuation

Alerte et information dans la zone d'évacuation	Compétences
Commune d'arrondissement	Commune (autorité de police locale)
Ville et comté	Mairie/ Conseil régional
Interdistrict	Présidence du gouvernement
District administratif	Présidence du gouvernement
Interdistrict	Ministère de l'Intérieur
Transfrontalier	Ministère de l'Intérieur (pour les autres États, en accord avec le ministère fédéral de l'Intérieur)

Source: cf. ministère de l'Intérieur du Bade-Wurtemberg, 2023, p. 15.

Dans le cas où des mesures d'évacuation coordonnées ne sont pas possibles en raison de l'évolution rapide de la situation de danger, comme par exemple en cas de panne de courant, il existe des points de rencontre d'urgence mis en place et gérés par les communes au niveau local. La mise en place de points de rencontre d'urgence constitue une offre efficace de la commune à la population pour proposer des services d'aide de base de manière centralisée dans les situations d'urgence et réduire ainsi les conséquences immédiates d'une panne d'infrastructure. Les tâches des points de rencontre d'urgence comprennent entre autres :

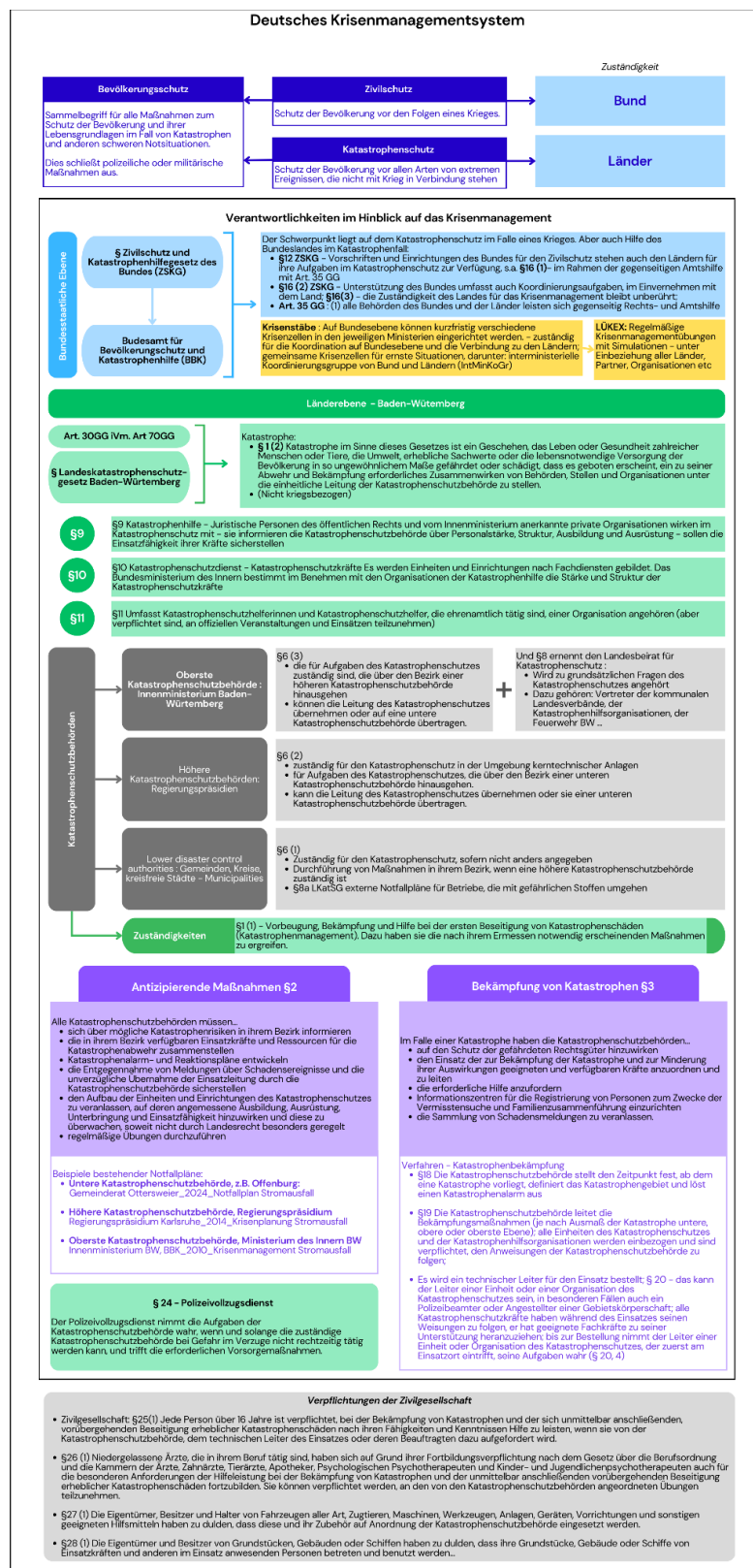
- la réception de messages d'urgence,
- l'organisation de mesures d'aide aux personnes dans le besoin,
- la fourniture de premiers secours, et
- la coordination des bénévoles au niveau local (cf. Innenministerium du Bade-Wurtemberg, 2022, p. 4 et suivantes).

Les emplacements des points de rencontre d'urgence sont généralement inclus dans les plans d'alerte et d'intervention des communes et communiqués à l'autorité locale de protection contre les catastrophes. Ils sont idéalement accessibles à pied et ne sont pas installés dans des zones potentiellement à risque, en fonction de l'infrastructure et des conditions topographiques (cf. Innenministerium BW, 2022, p. 16). Les communes décident de manière autonome de la mise en service des points de rencontre en fonction de leur situation (cf. Innenministerium du Bade-Wurtemberg, 2022, p. 8) et sont également responsables de la dotation en personnel des points de rencontre d'urgence. Une planification efficace du personnel ainsi qu'un système de relève approprié sont nécessaires à cet effet (cf. Innenministerium du Bade-Wurtemberg, 2022, p. 13).

En plus de ces mesures de gestion des crises et des catastrophes, les municipalités soutiennent leurs citoyens en renforçant leurs capacités d'auto-assistance, par exemple par des campagnes et du matériel d'information, afin de préparer la population à d'éventuels événements de crise et de catastrophe et de leur offrir un soutien pendant de tels événements (voir le site web de la ville d'Offenburg, dossier d'urgence et d'assistance).

En se basant sur les explications descriptives de la gestion de crise et de la protection contre les catastrophes au niveau national en Allemagne et au niveau régional à l'exemple du Land de Bade-Wurtemberg, ce chapitre a permis de montrer les bases juridiques, les structures et les processus ainsi que les différentes mesures de la gestion de crise et de la protection contre les catastrophes des communes du Bade-Wurtemberg. Les possibilités de réaction des communes de la rive allemande du Rhin supérieur en vue de la gestion de tels événements extrêmes ont ainsi pu être clairement démontrées.

Fig. 13: Système de gestion de crise allemand



Glossaire

BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BAK	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
Bpol	Bundespolizei
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BW	Baden-Württemberg
EMS	Ereignisspezifische Mitglieder des Stabs
FwDV	Feuerwehr-Dienstvorschrift
GemO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz
GMLZ	Gemeinsame Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder
KGS	Koordinierungsgruppe Verwaltungsstab
LKatSG	Landeskatastrophenschutzgesetz
LÜKEX	Länderübergreifende Krisenmanagement Exercise
MoWas	Modulares Warnsystem
SMS	Ständige Mitglieder des Stabs
THW	Technisches Hilfswerk
VOSTbw	Virtual Operations Support Team Baden-Württemberg
VwV	Verwaltungsvorschrift
ZSKG	Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz

5. Analyse comparative de la gestion de crise en Allemagne et en France

Si l'on considère l'état des lieux de la gestion de crise en France et en Allemagne, présenté dans les chapitres deux et trois, on constate des différences et des points communs importants entre les deux pays. Les systèmes administratifs respectifs ont une influence considérable sur la manière d'agir en cas de crise, mais certaines différences fondamentales ressortent particulièrement : en Allemagne, l'action est basée sur la loi et la subsidiarité avec une grande autonomie régionale, alors 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 élevé de l'État.

Ce chapitre propose une synthèse de l'état des lieux de la gestion de crise en France et en Allemagne présenté précédemment et permet de porter un regard comparatif sur les deux systèmes. L'objectif est de mieux comprendre les différences de défis et d'approches en cas de crise de part et d'autre du Rhin et aux différents niveaux administratifs, et d'identifier les possibilités potentielles de coopération locale.

5.1. Systèmes administratifs et gestion de crise en France et en Allemagne

Dans ce qui suit, nous allons tout d'abord présenter de manière synthétique les différences fondamentales dans la gestion de crise en France et en Allemagne, dans le contexte particulier des différents systèmes administratifs.

Allemagne

L'Allemagne est un État fédéral composé de 16 Länder ayant des juridictions différentes. La Loi fondamentale règle la répartition des tâches entre les Länder et l'État fédéral. Conformément à l'article 70, paragraphe 1 de la Loi fondamentale, les Länder ont le droit de légiférer, dans la mesure où la Loi fondamentale ne confère pas de compétences législatives à l'État fédéral. En outre, en vertu de la garantie d'autonomie administrative (conformément à l'article 28 II de la Loi fondamentale), les communes allemandes doivent "régler toutes les affaires de la communauté locale dans le cadre des lois et sous leur propre responsabilité". Toutefois, en vertu de l'article 35 de la Loi fondamentale, toutes les autorités en Allemagne de la Fédération et des Länder s'accordent mutuellement une assistance juridique et administrative.

L'un des principes importants du droit administratif allemand est le principe de l'État de droit. L'article 20, paragraphe 3, de la Loi fondamentale stipule que *"la législation est liée à l'ordre constitutionnel, le pouvoir exécutif et la jurisprudence sont liés à la loi et au droit"*. Toute action administrative en Allemagne doit donc être fondée sur des lois.

En Allemagne, les Länder sont responsables de la protection contre les catastrophes et les mesures prises à cet effet sont régies par les lois des Länder respectifs. Il s'agit d'une forme d'organisation définie par la loi pour la défense contre les dangers, dans le cadre de laquelle toutes les "autorités, organisations et institutions impliquées dans la défense contre les dangers coopèrent sous la direction unique de l'autorité de protection contre les catastrophes localement compétente". (BKK) La protection contre les catastrophes définit explicitement la notion de catastrophe comme étant :

"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 considérables ou à l'approvisionnement vital de la population dans une mesure si inhabituelle qu'il apparaît nécessaire de placer sous la direction unique de l'autorité de protection contre les catastrophes une coopération d'autorités, d'organismes et d'organisations nécessaire pour le prévenir et le combattre." (§1 alinéa 2 LKATSG)

Selon l'ampleur de la catastrophe, c'est soit le Landratsamt ou le chef-lieu de district (en tant qu'autorité locale de protection contre les catastrophes), soit le Regierungspräsidium (en tant qu'autorité supérieure de protection contre les catastrophes), soit le ministère de l'Intérieur du Land (en tant qu'autorité supérieure de protection contre les catastrophes) qui est compétent et qui dirige aussi bien les mesures administratives que l'approche opérationnelle et tactique. (LKatSG §3f) Pour la coordination, les différentes autorités ont recours au travail d'état-major. La directive administrative "Stabsarbeit" du gouvernement du Land définit un modèle de travail d'"état-major" dans les différentes autorités. Il s'agit d'une collaboration organisée entre les différents domaines et départements, qui doit 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 pas en Allemagne de système d'organisation à tous les niveaux qui décline les tâches des différentes autorités et acteurs du haut vers le bas. Le principe du système administratif allemand selon lequel chaque autorité est responsable de ses tâches est ici déterminant.

La protection civile, c'est-à-dire les "mesures (non militaires) contre les effets de la guerre", 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). Les mesures de protection contre les catastrophes et de protection civile se chevauchent toutefois, raison pour laquelle, conformément au § 11 alinéa 1 ZSKG, les unités participant à la protection contre les catastrophes en vertu du droit des Länder assument également des tâches de protection de la population contre les dangers et les dommages qui menacent en cas de défense. A cette fin, elles sont équipées et formées de manière complémentaire par l'Etat fédéral. Conformément à l'article 12 de la ZSKG, tous les équipements et matériels de l'État fédéral destinés à la protection civile sont également mis à la disposition des Länder pour la protection contre les catastrophes. Dans le cadre de la protection civile, l'État fédéral organise pour cette raison des exercices réguliers entre les Länder et les départements, également avec la participation des 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).

France

Contrairement à l'Allemagne, l'État français est un État centralisé. Le gouvernement français conserve une grande influence sur les régions et est présent au niveau local avec ses préfetures. Elles 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 et départemental, conseil communal) et auxquelles l'État français peut déléguer des compétences (conformément à l'article 72 de la Constitution française). Dans le domaine de la gestion des catastrophes, la compétence reste toutefois en grande partie du ressort des préfetures, c'est-à-dire sous le contrôle de l'État.

Contrairement à l'Allemagne, l'action du gouvernement et de l'administration en France ne doit pas se baser exclusivement sur des lois, mais est souvent définie par des décrets. La protection civile en France est basée sur la Loi du 13.08.2004 de modernisation de la sécurité civile ; les structures et mesures précises sont complétées par différents décrets et peuvent être trouvées dans la partie réglementaire (c'est-à-dire décrets et ordonnances) du Code de la sécurité intérieure. (voir Titre IV) L'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile (ORSEC) y est définie. Il s'agit d'une forme d'organisation. Elle a pour objectif de développer une "culture

de sécurité civile" à tous les niveaux de l'administration et doit constituer un outil commun de réponse aux événements graves. (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 < préfecture de département < préfecture de zone de défense < échelon national), les plans d'urgence des niveaux inférieurs faisant partie intégrante des plans d'urgence et de catastrophe de chaque niveau administratif supérieur. L'ORSEC départemental (qui comprend à la fois des dispositifs généraux et spécifiques) définit les missions précises de tous les acteurs impliqués dans la gestion des catastrophes et des communes, et détermine les mesures à prendre en fonction des différentes situations de catastrophe.

Chaque acteur doit s'approprier les tâches qui relèvent de sa compétence et les transférer dans le plan d'urgence de sa propre organisation. (Direction de la Défense et de la sécurité civile, 2006, p.14) Le responsable de la gestion de la catastrophe est, selon l'ampleur de la crise, soit le maire (dans son rôle de représentant de l'Etat), soit le préfet, soit le préfet de zone de défense, soit le ministre de l'Intérieur.

Le plan ORSEC de la zone de défense intègre notamment le plan ORSEC départemental et le complète par d'autres actions de coordination et d'organisation du renforcement des dispositifs d'intervention. Cette "imbrication" administrative et pilotée par l'Etat des plans d'urgence et l'attribution précise des tâches de chaque acteur diffèrent du système allemand.

5.2. Crise au niveau local - comparaison entre l'Allemagne et la France

Dans le cadre de leurs compétences et de leurs responsabilités, les niveaux administratifs en France et en Allemagne sont confrontés à des défis différents en cas de crise et de catastrophe. En raison de leur proximité avec les citoyens, les communes ont une responsabilité particulière. Cependant, le rôle et les tâches qui leur sont attribués dans le cadre de leurs systèmes nationaux respectifs sont expliqués ci-après.

Les communes en Allemagne

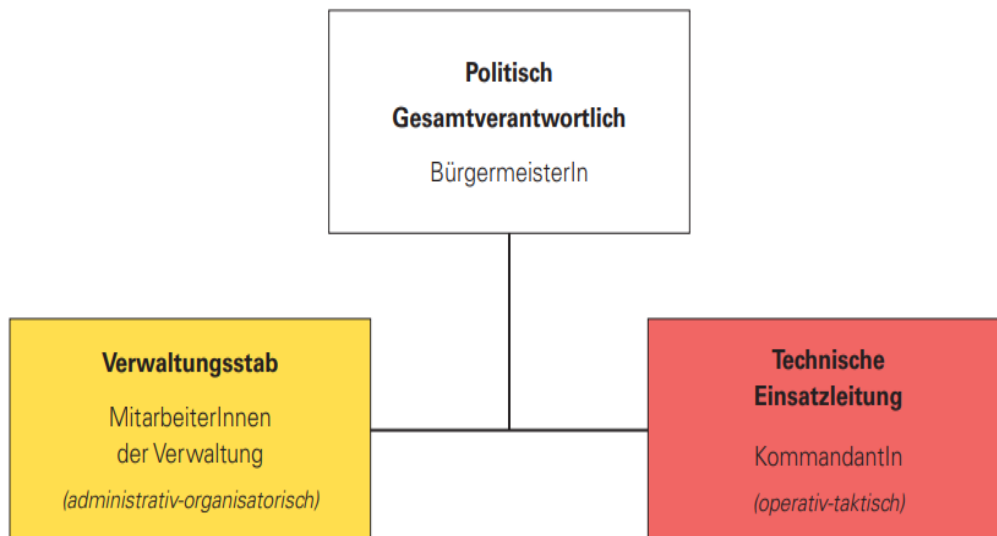
En Allemagne, lorsqu'une crise survient au niveau communal, les responsabilités dépendent de la classification de la crise en tant que "catastrophe". Si elle reste en dessous du seuil de

catastrophe, c'est la commune, concrètement le maire, qui en porte la responsabilité (voir la garantie d'autonomie administrative de l'article 28 de la Loi fondamentale et le §111, alinéa 2 de la loi sur la police). En tant qu'"autorités de police locale [...], ils sont responsables de l'organisation et de la mise en œuvre des mesures visant à prévenir les risques" (ministère de l'Intérieur 2017) et ils doivent les organiser eux-mêmes conformément à la garantie d'autonomie administrative prévue à l'art. 28 de la Loi fondamentale et au §111 al.2 de la loi sur la police.

En cas de crise, le maire doit coordonner aussi bien les mesures d'intervention que les mesures administratives et peut, pour ce faire, recourir au travail d'une cellule de crise (selon la VwV-Stabsarbeit).

Le maire coordonne à la fois les dispositions opérationnelles et tactiques, dont la responsabilité incombe généralement aux sapeurs-pompiers, qui peuvent constituer à cet effet des états-majors et des groupes de commandement. (Ministère de l'Intérieur 2017, p.3) ainsi qu'une cellule de crise administrative constituée à cette occasion. Il s'agit d'une coopération organisée entre les domaines et les services, qui doit contribuer à une prise de décision et à une transmission d'informations rapides et coordonnées. Les communes sont tenues de communiquer régulièrement des rapports de situation à l'autorité de protection civile immédiatement supérieure (Landratsamt ou mairie) pour évaluation (voir Fig. 14)

Fig. 14 : Responsabilités du maire - Coordination des mesures d'intervention et administratives



Source: Landesfeuerwehrschule Baden-Württemberg 2021, p. 2

Si la situation est considérée comme une "catastrophe" (au sens du §1 alinéa 2 LkatSG) par le Landratsamt concerné ou la mairie du Stadtkreis, ce dernier se charge de la coordination.

Dans ce cas, les petites communes (dépendant d'un Kreis) participent à la protection contre les catastrophes en tant qu'"autorités tenues de coopérer". Pour les mesures qui s'avèrent nécessaires, elles sont tenues d'élaborer leurs propres plans d'alerte et d'intervention (conformément au §5 II LKatSG), en accord avec les plans d'alerte et d'intervention des autorités de protection contre les catastrophes. S'y ajoutent, selon l'analyse de la situation de danger, des plans d'urgence supplémentaires. Conformément au §10 II de la ZSKG, chaque commune est en outre tenue, en cas de danger, d'organiser les préparatifs et les mesures nécessaires à la réalisation de l'évacuation ainsi qu'à l'accueil et à l'approvisionnement de la population évacuée". La loi ne précise toutefois pas de quelle manière les communes doivent s'acquitter de ces compétences obligatoires de manière uniforme. Conformément au §2 II GemO, la protection contre les catastrophes fait partie des tâches obligatoires des communes

sans instruction. Les communes peuvent toutefois se référer aux recommandations publiées par le gouvernement du Land pour l'élaboration de plans d'alerte et d'intervention.

En cas de catastrophe à l'échelle communale, la coordination et la direction des mesures administratives et opérationnelles restent du ressort du Landkreis ou du chef-lieu de Kreis en sa qualité d'autorité locale de protection civile. Le responsable politique est le Landkreistrat ou le maire, qui fait également appel à la cellule de crise pour coordonner les mesures administratives et les mesures d'intervention.

La cellule de crise a pour mission de coordonner les mesures opérationnelles et tactiques. Elle est composée d'unités formées du service de protection contre les catastrophes ainsi que de volontaires de la protection contre les catastrophes et est dirigé par un chef technique nommé par l'autorité de protection contre les catastrophes, auquel sont subordonnés, pour la durée de l'intervention, toutes les forces d'intervention engagées ainsi que leur personnel de direction. Si l'autorité de protection contre les catastrophes n'a pas encore désigné de chef technique, cette tâche est temporairement assumée par le chef de l'unité qui arrive la première sur le lieu d'intervention, conformément au § 20 alinéa 4 de la LkatSG. Au sein de la cellule administrative (ou cellule de crise), l'administration s'organise de manière interministérielle afin de permettre une approche stratégique commune. Elle est chargée de préparer toutes les décisions administratives et organisationnelles liées à l'événement de crise et de surveiller leur mise en œuvre.

En termes de préparation aux catastrophes, toutes les autorités de protection contre les catastrophes selon le §2 (et donc aussi les villes de district et les districts) doivent examiner quels sont les risques de catastrophes dans leur district ; rassembler les forces et les moyens d'intervention disponibles dans leur district, élaborer et mettre en œuvre des plans de catastrophe et d'intervention, et organiser entre autres des exercices réguliers. Ils doivent en outre élaborer des plans d'urgence pour tous les établissements contenant des substances dangereuses, avec la participation de l'exploitant.

Les communes en France

En France, le maire est légalement tenu de réduire les risques pour sa population, car il constitue l'échelon le plus approprié en raison de sa proximité avec la population. (Ministère de l'intérieur, maire face aux crises, p. 2) Il est juridiquement le "Directeur des Opérations de

Secours" (DOS), chargé de coordonner les opérations de secours tant que la situation reste dans le périmètre de la commune et que la situation ne nécessite pas l'intervention du préfet. Il est assisté dans cette tâche par les autorités de police et par un Commandant des Opérations de Secours (COS), c'est-à-dire un chef d'intervention - généralement un sapeur-pompier - qui assure la direction opérationnelle.

A titre d'exemple, les dispositions générales de l'ORSEC départemental du Haut Rhin permettent de saisir dans quelles situations le maire porte la responsabilité des opérations et dans quelle situation la gestion de la crise passe au niveau immédiatement supérieur, à savoir le préfet du département. Comme en Allemagne, c'est donc le niveau immédiatement supérieur qui prend en charge la coordination en cas de situation grave (voir Fig. 15).

Fig. 15: L'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. p. 48.

En cas d'accident de la route ou d'incendie grave, la coordination reste du ressort du maire, alors qu'elle devient celle du préfet en cas d'accident de la route avec un grand nombre de victimes, ou d'accident avec des matières dangereuses, etc.

Pour organiser un plan d'urgence propre à sa commune, il est recommandé au maire (sans que cela soit obligatoire) d'élaborer un Plan Communal de Sauvegarde (PCS), c'est-à-dire un

plan communal d'urgence qui s'intègre dans le dispositif ORSEC. En cas d'intégration de la commune dans le PPRN élaboré par le préfet ou dans un PPI, où certaines tâches sont attribuées au maire, celui-ci est tenu d'élaborer un plan communal de sauvegarde. En tant que membre de l'ORSEC, le maire - même si le préfet en assure la coordination - doit en outre assumer des tâches centrales pour la protection de sa population. Il s'agit notamment de l'organisation de la sécurité de la population, comme les mesures d'évacuation, les alertes, ainsi que d'autres tâches que le préfet peut lui confier.

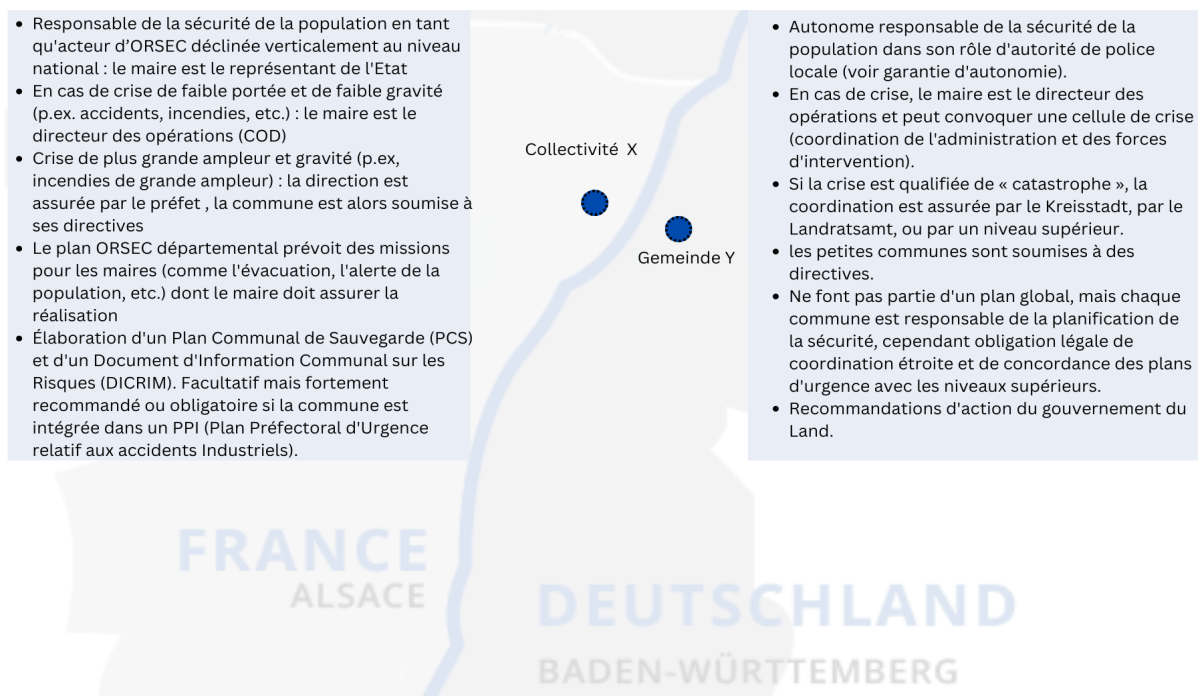
Le maire est en outre informé par le département des risques présents sur le territoire communal par le biais des "Portés à Connaissance (PAC)" et du "Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM) " (qui fait partie de l'ORSEC) et doit notamment élaborer sur cette base, pour l'échelon communal, un "Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM)".

Contrairement à l'Allemagne, les obligations légales des communes en France ne diffèrent pas en fonction de la taille de la commune. En Allemagne, les grandes communes (c'est-à-dire les Kreisstädte) ont des compétences élargies de coordination et de décision en tant qu'"autorités locales de protection contre les catastrophes" et assument 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 comparables.

Les compétences différentes des communes en France et en Allemagne

Les différentes compétences et missions des communes en France et en Allemagne sont présentées de manière comparative dans (voir Fig. 16).

Fig. 16: Comparaison des compétences différentes des communes FR et ALL



Source: graphique élaboré par nos soins

5.3. La crise dépasse le niveau communal - comparaison Allemagne - France

Si la crise dépasse le niveau communal, des mesures différentes sont prises en France et en Allemagne. Ces mesures sont détaillées ci-dessous.

Allemagne

En Allemagne, en cas de crise dépassant la taille d'une commune et classée comme catastrophe selon la définition du §1, alinéa 2 de la LKatSG, les Regierungspräsidien sont compétents en tant qu'autorités supérieures de protection contre les catastrophes. Pour les catastrophes qui s'étendent au-delà d'une circonscription administrative, c'est le ministère de l'Intérieur qui est compétent en tant qu'autorité supérieure de protection contre les catastrophes. Les autorités de protection contre les catastrophes concernées se chargent de

la coordination des mesures administratives et opérationnelles à l'aide de la cellule de crise (voir ci-dessus) et toutes les autorités et unités participantes qui leur sont subordonnées sont tenues de mettre en œuvre leurs instructions. Si nécessaire, les unités fédérales prévues pour la protection civile et les unités des autres Länder (conformément au principe d'entraide administrative mutuelle, art. 35 de la Loi fondamentale) sont disponibles pour apporter leur soutien.

En cas de catastrophe touchant plusieurs Länder, l'État fédéral a des fonctions additionnelles de coordination dans le cadre de la protection civile. Les ministères concernés forment des cellules de crise et, le cas échéant, conseillent et coordonnent l'action des Länder. Pour les situations de catastrophes de longue durée touchant plusieurs Länder, le groupe de coordination interministériel entre l'État fédéral et les Länder est convoqué.

France

En France, lorsque la crise dépasse le niveau communal, la gestion de crise se fait au niveau départemental (sous l'autorité du préfet, directeur des opérations de secours) selon les consignes et les outils de planification du plan de l'ORSEC départemental. Le choix des mesures et les missions des différents acteurs, qui seront chacun mobilisés en fonction de la qualification de la situation de danger, sont définis à l'avance dans la partie "dispositions générales". En outre, selon la nature de la crise, une partie des dispositions spécifiques sera applicable.

Les dispositions spécifiques de l'ORSEC départemental définissent l'action des acteurs pour chaque situation de crise anticipée. Si la crise dépasse le niveau départemental, la coordination est transférée au préfet de zone de défense et le plan ORSEC zonal s'applique. Le plan ORSEC zonal complète l'ORSEC départemental. Il intègre les plans ORSEC des différents départements et comporte des mesures de coordination supplémentaires, ainsi que l'organisation du renforcement des mesures d'intervention.

Enfin, lorsqu'il est nécessaire de coordonner une situation au niveau national, le Centre Interministériel de Crise (CIC) et le Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle de Crise (COGIC) viennent compléter les dispositifs existants.

6. Méthodologie de l'analyse de terrain

L'état des lieux des systèmes administratifs et de la gestion de crise détaillé dans les chapitres précédents, portant sur la France et l'Allemagne, constitue le cadre de la conception de l'analyse de terrain, esquissée en détail ci-après. L'analyse de la littérature grise présentée dans les chapitres 1 à 4 est suivie, dans l'étape suivante, d'un examen empirique du champ d'investigation à l'aide de quatre collectivités locales pilotes sélectionnées dans le cadre du projet R&R. Parmi celles-ci, deux se trouvent du côté allemand et deux du côté français, dont Offenbourg et Ottersweier au Bade-Wurtemberg ainsi que La Wantzenau et Haguenau en Alsace.

Comme mentionné précédemment, R&R vise entre autres à saisir l'éventail des stratégies et pratiques mises en place et visées pour augmenter la résilience aux crises et à parvenir à une compréhension approfondie des similitudes et des différences ainsi que des principaux moteurs et obstacles des deux côtés du Rhin.

Pour saisir la nature et le développement de la résilience en tant qu'élément central de la présente analyse, il est nécessaire d'adopter une approche qui tienne compte de la complexité et de la multiplicité des phénomènes en question. Dans ce contexte, un design d'étude de cas qualitatif s'avère être une approche méthodologique appropriée pour examiner de manière globale les déroulements de processus et les développements, par exemple la capacité à faire face à une crise avant et après une expérience de crise, ainsi que les relations de cause à effet. Dans le même temps, cette approche permet d'étudier le phénomène dans son intégration dans les dynamiques contextuelles individuelles et les défis spécifiques de chaque collectivité locale pilote.

Compte tenu des dynamiques de changement profondes dans l'environnement local - crises, turbulences et incertitudes - ainsi que du caractère dynamique du concept de résilience lui-même, la saisie de l'état actuel de la capacité à gérer les crises à différents moments est d'une importance capitale pour l'étude. Cela permet d'examiner la situation sous différents angles et à différents stades de développement.

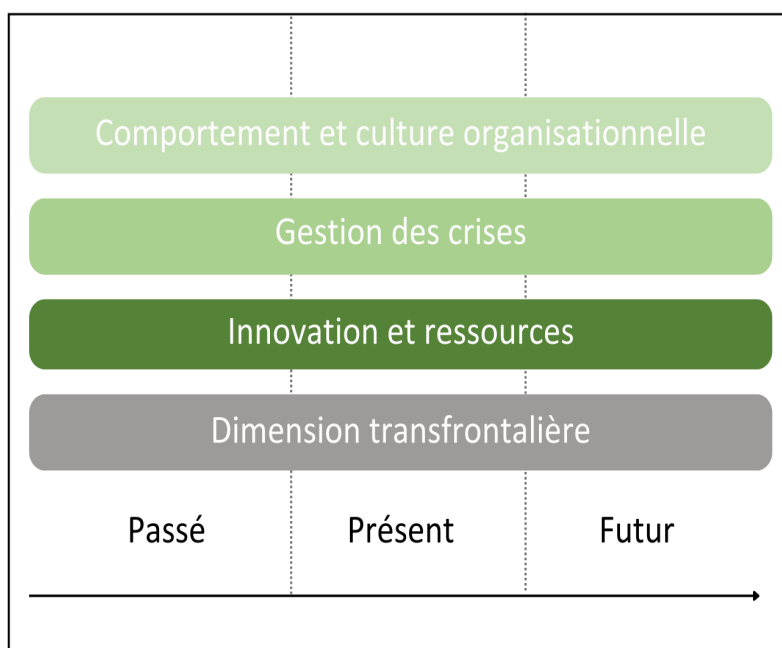
Guide d'entretien

L'instrument d'enquête approprié choisi est l'entretien semi-guidé. Le guide d'entretien présenté en annexe est le résultat d'un processus de développement en plusieurs étapes, à la fois fondé sur la littérature et ouvert, qui a comporté plusieurs itérations et a été réalisé avec la participation de plusieurs experts. Le guide a été discuté et révisé, notamment en ce qui concerne la structure, le style, la cohérence du texte, l'intelligibilité et la pertinence. Dans une étape ultérieure, le guide a été testé sur le terrain dans le cadre d'un pré-test avec un expert de l'administration locale et, outre son contenu ou sa portée, sa praticabilité a également été testée.

La structure de base du guide est bidimensionnelle et comprend cinq blocs thématiques au total. Il suit une logique temporelle générale (axe horizontal) et est en outre divisé en trois blocs thématiques récurrents (axe vertical) (voir Fig. 17). Le guide débute par des questions initiales concernant la fonction et le rôle de l'interlocuteur au sein de la collectivité locale concernée. Une autre question introductive porte sur les expériences de crise passées et permet d'aborder le contexte local de crise spécifique, qui est au centre des blocs de questions suivants.

L'axe temporel, qui s'étend sur le passé, le présent et l'avenir, relie les trois fils thématiques récurrents que sont le *comportement et la culture organisationnelle*, la *gestion de crise* ainsi que l'*innovation et les ressources*.

Fig. 17: Structure bidimensionnelle du guide d'entretien



Source: graphique élaboré par nos soins

La pandémie du COVID-19 (qui a débuté au printemps 2020) constitue un point de référence central pour l'interprétation des trois phases temporelles et, par conséquent, pour l'intégration ou la localisation temporelle correcte des différents événements de crise :

1. Le **passé** se réfère à la période qui *précède immédiatement la crise du COVID-19 et à celle qui la précède*. Elle sert à saisir l'état actuel des structures, des routines, des ressources et des mécanismes de gestion de crise au moment où la pandémie a frappé les collectivités locales de manière inattendue.
2. **Présent** (période actuelle). Cette phase se situe *après la fin de la pandémie* et comprend une analyse de l'état *actuel des* compétences de gestion de crise de chaque collectivité locale pilote. L'accent est mis sur la comparaison avec la situation avant le début de la pandémie (ou d'autres crises importantes) et sur l'examen des évolutions positives et négatives suite à la crise, qui se sont développées selon les trois blocs thématiques. Les changements de comportement, la redéfinition des priorités stratégiques, l'optimisation des processus ou les modifications de la disponibilité des

ressources ou des infrastructures critiques en sont des exemples. Les leçons tirées de l'expérience de la crise sont également importantes.

3. Le bloc de questions sur **l'avenir** est de nature *prospective* et se concentre en premier lieu sur l'évaluation des développements et des risques de crises futures ainsi que sur les mécanismes de prévention possibles pour faire face à ces dangers ou les maîtriser. Il est pertinent de questionner dans quelle mesure les expériences de crise passées ont aiguisé la capacité à gérer les crises ou la conscience de la gestion des crises.

Le guide se termine par un cinquième bloc thématique sur les questions de nature transfrontalière. Celui-ci comprend des questions sur le rôle de la proximité de la frontière dans les expériences de crise passées et futures.

Les résultats collectés au cours de cette phase du projet alimenteront les documents portant sur la synthèse des obstacles et des facteurs de résilience des collectivités locales dans le Rhin Supérieur.

7. Conclusion

Le présent rapport présente l'état des lieux de l'environnement organisationnel de la gestion d'événements extrêmes pour les collectivités locales du Rhin Supérieur. Sont analysés notamment les cadres supranational et européen, puis les systèmes nationaux français et allemand de gestion de crises. Une synthèse comparative des deux systèmes du point de vue local est proposée. Enfin, la méthodologie de collecte d'informations auprès de quatre collectivités locales pilotes est détaillée, constituant l'étape suivante du projet R&R portant sur la résilience des collectivités locales du Rhin Supérieur.

Plusieurs observations peuvent être formulées en préparation des prochaines étapes (collecte de terrain, focus groups, simulations, etc.) :

- Les collectivités locales françaises et allemandes ont en commun d'être responsables de la sécurité de leur population et de prendre en charge des domaines tels que par exemple les mesures d'évacuation.
- Leurs rôles se distinguent cependant à certains effets. Ceci résulte notamment du fait que les communes allemandes font partie d'un système basé sur la subsidiarité et que l'autonomie régionale y joue un rôle important, tandis que les communes françaises sont l'échelon le plus bas d'une hiérarchie nationale.
- L'examen des procédures de gestion de crises en France et en Allemagne révèle que les systèmes administratifs respectifs impactent sensiblement les processus en question. Une différence de fond apparaît notamment : le système allemand fondé sur une base juridique tandis que le système français est centralisé et repose sur une chaîne de commandement verticale.
- Il semble être de première importance que les acteurs impliqués dans la gestion d'une crise se connaissent entre eux et aient l'habitude de travailler ensemble. A ce titre, le temps perdu à chercher le bon interlocuteur pour relayer une information qui peut être cruciale, est un élément défavorable quant à la cinétique de la réponse publique (en cas d'événement météorologique extrême par exemple).
- Des pistes de collaborations sont à envisager qui seraient organisées directement par les collectivités territoriales de part et d'autre du Rhin.

La prochaine étape du projet consiste en la réalisation d'une série d'entretiens dans les quatre collectivités locales pilotes afin de produire une synthèse des obstacles et des facteurs de résilience à l'échelle la plus fine de l'analyse.

Annexe : Guide d'entretien

Bloc A : Questions introductives.

- Quelle est votre fonction/rôle dans la municipalité/ville X / Quelles sont vos principales tâches dans la municipalité/ville ? / Depuis quand?
- Quelles sont les crises auxquelles vous avez déjà été confronté ?
- Quelle a été selon vous la pire crise pour votre municipalité/ville?

Bloc B : Passé : La crise COVID-19

Le passé désigne ici la période 2020-2022

B1. Comportement et culture organisationnelle pendant la crise COVID-19

- Vos tâches principales ont-elles été modifiées ? De nouvelles tâches ont-elles été ajoutées ? Avez-vous dû prendre des décisions ou des initiatives allant au-delà de vos responsabilités habituelles ?
- Votre supérieur hiérarchique aurait-il pu agir différemment ? Comment?
- Pendant la crise, avez-vous (dû ?) enfreindre des règles qui étaient auparavant strictement respectées ? D'autres personnes ont-elles enfreint des règles ? Si oui, pour quelle raison ?

B2. Gestion de la crise COVID-19

- Une équipe de crise a-t-elle été mise en place pour cette crise? Qui en faisait partie ?
- Comment et par qui les décisions ont-elles été prises ? Qu'est-ce qui a bien fonctionné, qu'est-ce qui a mal fonctionné ?
- Comment la communication interne a-t-elle fonctionné ? Quels canaux ou formats avez-vous utilisés pour communiquer en interne ? Qu'est-ce qui a bien fonctionné, qu'est-ce qui a mal fonctionné ?
- Quels canaux ont été utilisés pour communiquer avec d'autres parties prenantes, par exemple la population locale ou les acteurs institutionnels?
- Des difficultés ont-elles été rencontrées en ce qui concerne la désinformation/les fausses nouvelles ? Si oui, comment les avez-vous résolues?

B3. Innovation et ressources mobilisées pendant la crise COVID-19

- Selon vous, quelles ont été les forces motrices qui ont permis de surmonter la crise?
- Avez-vous rencontré des résistances ?
- Quels sont les moyens et les ressources auxquels vous avez eu recours pendant la crise ? Lesquels se sont avérés insuffisants et lesquels étaient indispensables à la gestion de la crise ?
- Quels sont les savoir-faire ou les compétences qui vous ont fait défaut ?
- Des innovations ont-elles été introduites ? Dans l'affirmative, quels sont les types d'innovation ?

Bloc C : Présent

Le présent fait référence à la phase actuelle (observations portant sur les douze derniers mois).

C1. Comportement et culture organisationnelle actuels

- Y a-t-il des aspects de la culture organisationnelle qui ont changé de manière significative par rapport à la période précédant la crise COVID-19 ?
- Pensez-vous que la dernière crise vous a permis d'affiner vos compétences en matière de résolution de problèmes (sur le plan individuel et organisationnel) ?
- Avez-vous fixé de nouvelles priorités à la suite de la crise, par exemple d'un point de vue stratégique ou organisationnel ?

C2. Capacité actuelle de gestion de crise

- Avez-vous établi un RETEX (retour sur expérience) suite à la crise COVID-19? Si oui, sous quelle forme?
- Existe-t-il à présent une équipe définie qui doit être activée en cas de crise ? Qui fait partie de cette équipe ? Avec quels acteurs externes cette équipe doit-elle entrer en contact en cas de crise? Sous quelle forme ?
- Quelles sont les connaissances ou les compétences en matière de gestion de crise que vous jugez encore insuffisantes ou qui doivent être améliorées ?

C3. Capacité actuelle d'innovation et de mobilisation de ressources

- Avez-vous pu compenser (au moins partiellement) les déficits identifiés dans votre savoir-faire et votre compétence en matière de crise ? Si oui, comment avez-vous procédé ? Si non, pourquoi n'ont-elles pas été compensées ?
- Comment votre utilisation des ressources a-t-elle changé suite à la crise COVID-19 ? De nouvelles priorités ont-elles été fixées (par exemple en ce qui concerne votre comportement en matière d'investissement) ? Les ressources ont-elles été augmentées/redistribuées ?

Bloc D : Futur

Cette partie concerne votre vision de l'avenir, proche ou éloigné

D1. Comportement et culture organisationnelle

- Pensez-vous qu'il sera possible de mieux prévoir les crises à l'avenir ? Si oui, avec quelle méthodologie ?
- Vous sentez-vous mieux armé pour affronter les crises à venir ? Si oui, pourquoi ?
- Quelle est la chose que vous feriez différemment dans une future situation de crise ?

D2. Gestion de crise

- Quelles sont les crises futures qui vous semblent les plus probables ?
- Parmi ces crises, lesquelles auraient selon vous le pire impact sur votre commune / ville ?
- Les citoyens sont-ils actuellement impliqués dans l'anticipation des crises futures ? Comment percevez-vous leur état d'esprit ? Y a-t-il des réticences de la part de la population à envisager de futures crises ?

D3. Innovation et ressources

- Existe-t-il des fonds réservés pour faire face aux crises futures ? Ces fonds correspondent-ils à des obligations légales ? Existe-t-il des fonds supplémentaires non obligatoires ?

- Quelles sont les ressources qui vous font actuellement le plus défaut ou qui sont inadéquates pour de futures crises?
- Comment le projet R&R pourrait-il vous aider dans ce domaine ?

Bloc E : Dimension transfrontalière

- La proximité géographique de la frontière a-t-elle joué un rôle dans le déroulement des crises passées (COVID-19 ou autre) ? Dans l'affirmative, de manière positive ou négative ? Sous quelle forme ?
- Pensez-vous que la proximité de la frontière pourrait jouer un rôle lors de futures crises ? Dans l'affirmative, de manière positive ou négative ? Sous quelle forme ?
- Comment le projet R&R pourrait-il vous aider dans ce domaine ?

Bibliographie

1. Agence National pour la Rénovation Urbaine. (2023). *Quartiers Résilients*.
2. Agence Régional de Santé Grand Est. (2017). *Gestion de Crise*.
3. Ahrendt, B., Nikolaus, R. S., & Zilinski, J. (2023). Organisationale Resilienz. *Organisationale Resilienz*.
4. Alleaume, B., Goutaudier, N., & Fouques, D. (2023a). Résilience et croissance post-traumatique : Enjeux théoriques et cliniques. *L'Évolution Psychiatrique*, 88(2), 312-323. <https://doi.org/10.1016/j.evopsy.2023.01.006>
5. Alleaume, B., Goutaudier, N., & Fouques, D. (2023b). Résilience et croissance post-traumatique : Enjeux théoriques et cliniques. *L'Évolution Psychiatrique*, 88(2), 312-323. <https://doi.org/10.1016/j.evopsy.2023.01.006>
6. Amtsblatt der Europäischen Union. (2021). *Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses über ein Katastrophenschutzverfahren der Union*.
7. Asadzadeh, A., Fekete, A., Khazai, B., Moghadas, M., Zebardast, E., Basirat, M., & Kötter, T. (2023). Capacitating urban governance and planning systems to drive transformative resilience. *Sustainable Cities and Society*, 96, 104637. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2023.104637>
8. Assemblée Nationale. (2002). *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur*.
9. Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles et Technologiques. (2022). *Rapport sur les démarches de résilience aux risques naturels et technologiques—Premier état des lieux et perspectives*.
10. Baden-Württemberg. (1999). *Gesetz über den Katastrophenschutz (Landeskatastrophenschutzgesetz—LKatSG)*.
11. Baden-Württemberg Landesfeuerweherschule. (2021). *Hinweise für das Krisenmanagement—Hinweise zur Vorbereitung auf Starkregenereignisse*.
12. Baden-Württemberg Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration. (2017). *Empfehlungen zur Umsetzung der VwV Stabsarbeit in der Gefahrenabwehr und zur Krisenbewältigung in kleineren Gemeinden (Empfehlungen Stabsarbeit)*.
13. Baden-Württemberg Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration. (2022). *Rahmenempfehlung für die Planung und den Betrieb von Notfalltreffpunkten für die Bevölkerung in Baden-Württemberg*.
14. Beck, H., & Zerr, K. (2019). *Warum uns Veränderungen so schwerfallen*.
15. Beiter, K. S. (2022). *Der länderübergreifende Bundesraumordnungsplan für den Hochwasserschutz*.
16. Blondin, D., & Boin, A. (2020). Cooperation in the Face of Transboundary Crisis : A Framework for Analysis. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(3), 197-209. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz031>

17. Böhmer, R., Busbach, U., & Kiesel, B. (2023). The Kehler Management System : Integration of External Stakeholders in the Quality Assessments of Municipal Administrations. *Economics and Culture*, 20(2), 32-45. <https://doi.org/10.2478/jec-2023-0014>
18. Böhmer, R., Busbach-Richard, U., & Kiesel, B. (2020). *The Kehler Management System : A holistic framework for the administration of municipalities*.
19. Bristow, G., & Healy, A. (2014). Building Resilient Regions : Complex Adaptive Systems and the Role of Policy Intervention. *Raumforschung Und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 72(2). <https://doi.org/10.1007/s13147-014-0280-0>
20. Brooks, S. K., Webster, R. K., Smith, L. E., Woodland, L., Wessely, S., Greenberg, N., & Rubin, G. J. (2020). The psychological impact of quarantine and how to reduce it : Rapid review of the evidence. *The Lancet*, 395(10227), 912-920. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30460-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30460-8)
21. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. (s. d.). *Steckbrief Risikoanalyse Pandemie durch Virus Modi-SARS*.
22. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. (2010). *Krisenmanagement Stromausrück Kurzfassung—Krisenmanagement bei einer großflächigen Unterbrechung der Stromversorgung am Beispiel Baden-Württemberg*.
23. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. (2019). *Bevölkerungsschutz—Krisenmanagement Übungen*.
24. Bundesministerium der Finanzen. (2021). *Deutscher Aufbau- und Resilienzplan*.
25. Bundesministerium der Innern. (2014). *Leitfaden Krisenkommunikation*.
26. Bundesministeriums der Justiz. (s. d.). *Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz—ZSKG)*.
27. Bundesministeriums der Justiz. (1997). *Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz—ZSKG)*.
28. Bundesregierung. (2022). *Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen—Umsetzung des Sendai Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge (2015–2030) Der Beitrag Deutschlands 2022–2030*.
29. Carmichael, T., & Hadžikadić, M. (2019). The Fundamentals of Complex Adaptive Systems. In T. Carmichael, A. J. Collins, & M. Hadžikadić (Éds.), *Complex Adaptive Systems* (p. 1-16). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-20309-2_1
30. Carpenter, S. R., & Brock, W. A. (2008). Adaptive Capacity and Traps. *Ecology and Society*, 13(2), art40. <https://doi.org/10.5751/ES-02716-130240>
31. Cohen, W. M., & Levinthal, D. A. (1990). Absorptive Capacity : A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 128. <https://doi.org/10.2307/2393553>
32. Collectivité Européenne d’Alsace. (2022). *Schéma alsacien de coopération transfrontalière*.
33. Communauté d’Agglomération de Haguenau, A. (2019). *Plan Local d’Urbanisme—Commune de Haguenau*.
34. Commune de Schweighouse sur Moder. (2011). *Plan Communale de Sauvegarde—Commune de Schweighouse sur Moder*.

35. Community Capacity Builders, AU, & Zivkovic, S. (2013). Local government as a facilitator of systemic social innovation. In *3rd National Local Government Research Forum*. University of Technology, Sydney. <https://doi.org/10.5130/aac.b>
36. Conseil Économique Social et Environnemental. (2015). *Les territoires face aux catastrophes naturelles : Quels outils pour prévenir les risques*.
37. Council of Europe. (1985). *European Charter of Local Self-Government*.
38. Council of Europe. (2011). *Local Government in critical times : Policies for crisis, recovery and a sustainable future*.
39. Daimer, S., Havas, A., Cuhls, K., Yorulmaz, M., & Vrgovic, P. (2021). Multiple futures for society, research, and innovation in the European Union : Jumping to 2038. *Journal of Responsible Innovation*, 8(2), 148-174. <https://doi.org/10.1080/23299460.2021.1978692>
40. Deutscher Bundestag. (2013). *Unterrichtung durch die Bundesregierung Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012*.
41. Diederichs, O., Louvau, P., Torterotot, J.-P., & Catoire, S. (2023). *Retour d'expérience des inondations des 14 et 15 juillet 2021*.
42. Direction de la Défense et de la sécurité civiles. (2006). *Guide ORSEC Départemental—Méthode générale*.
43. Direction de la Défense et de la sécurité civiles. (2024). *Plan Communale de Sauvegarde—Guide pratique d'élaboration*.
44. Direction de la Sécurité Civile. (s. d.). *Plan Particulier d'Intervention*.
45. Direction de la Sécurité Civile. (2009). *ORSEC Plaquette explicative.pdf*.
46. Direction de la Sécurité Civile. (2010). *Guide ORSEC Départemental—Disposition Spécifique—Plan Particulier d'Intervention (P.P.I.)—Établissements « SEVESO Seuil Haut »*.
47. Direction de la sécurité civile. (2008a). *Plan Communale de Sauvegarde (P.C.S.)—S'entraîner pour être prêt—Les exercices*.
48. Direction de la sécurité civile. (2008b). *Plan Communale de Sauvegarde (P.C.S.)—S'organiser pour être prêt—La démarche*.
49. Direction de la sécurité civile. (2009). *Guide ORSEC Départemental—Dispositions Générales—Modes d'Actions « Soutien des Populations »*.
50. Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises. (s. d.-a). *La Réserve Communale de Sécurité Civile en 5 points*.
51. Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises. (s. d.-b). *Plan Communale de Sauvegarde (P.C.S.)—"Organiser le soutiens de populations"—Mettre en place un Centre d'Accueil et de Regroupement*.
52. Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises. (2009). *Exercices de sécurité civile : Guide thématique sur les exercices PPI*. Direction de la sécurité civile, Sous-direction de la gestion des risques.
53. Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises. (2010). *Exercices de sécurité civile : Guide méthodologique sur les exercices cadre et terrain*.
54. Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises. (2012). *Exercices de sécurité civile—Guide thématique sur les exercices « Séismes »*.

55. Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises. (2013a). *Exercices de sécurité civile—Guide thématique d'exercices sur le réseau ferré nationale et dans les gares*.
56. Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises. (2013b). *Guide ORSEC - Alerte et information des populations*.
57. Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises. (2013c). *RETEX - Retour d'expérience—Synthèse 2013*.
58. Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises. (2014). *Guide—Déclinaison du Plan National de Réponse à un Accident Nucléaire ou Radiologique Majeur (PNRANRM)*.
59. Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises. (2016). *ORSEC Départemental—Disposition Spécifique—Innodation*.
60. Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises. (2022). *Plan Communale de Sauvegarde (P.C.S.)—Aide à la rédaction de la trame P.C.S.*
61. Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, Ministère de l'intérieur, & Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique. (2015). *Guide ORSEC Départemental et Zonal—Mode d'action rétablissement et approvisionnement d'urgence des réseaux électricité, communications électroniques, eau, gaz, hydrocarbures*.
62. Drath, K. (2018). *Die resiliente Organisation*.
63. Duchek, S. (2020). Organizational resilience : A capability-based conceptualization. *Business Research*, 13(1), 215-246. <https://doi.org/10.1007/s40685-019-0085-7>
64. Duchek, S., Geithner, S., & Scheuch, I. (2021). *Resilienzförderung in Organisationen*.
65. Duit, A., & Galaz, V. (2008). Governance and Complexity—Emerging Issues for Governance Theory. *Governance*, 21(3), 311-335. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00402.x>
66. Ebers, M., Grundei, J., & Schewe, G. (2018). *Organisation Organizational Health*.
67. Elston, T., & Bel, G. (2023). Does inter-municipal collaboration improve public service resilience? Evidence from local authorities in England. *Public Management Review*, 25(4), 734-761. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2012377>
68. EnBw. (2009). *Sicherheit für uns alle Informationen zum Notfallschutz für die Bevölkerung in der Umgebung des Kernkraftwerks Neckarwestheim*.
69. Engle, N. L. (2011). Adaptive capacity and its assessment. *Global Environmental Change*, 21(2), 647-656. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.01.019>
70. Eurométropole de Strasbourg. (2021). *Plan Local d'Urbanisme—Eurométropole de Strasbourg*.
71. European Commission. (2024). *Report from the commission to the european parliament and the council on progress on implementation of article 6 of the Union Civil Protection Mechanism*.
72. European Commission. Directorate General for Research and Innovation. (2022). *After the new normal : Scenarios for Europe in the post Covid 19 world*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/21884>

73. European Parliament. (2021). *Regulation of the European parliament and the council establishing the Recovery and Resilience Facility*.
74. European Union. (2023). *European Union Disaster Resilience Goals*.
75. Figueiredo, L., Honiden, T., & Schumann, A. (2018). *Indicators for Resilient Cities* (OECD Regional Development Working Papers 2018/02; OECD Regional Development Working Papers, Vol. 2018/02). <https://doi.org/10.1787/6f1f6065-en>
76. Fischer, J. A., Hüttermann, H., & Siebenaler, T. (2022). *Culture-Strategy-Adaptiveness Framework*.
77. Florez-Jimenez, M. P., Lleo, A., Ruiz-Palomino, P., & Muñoz-Villamizar, A. F. (2024). Corporate sustainability, organizational resilience, and corporate purpose : A review of the academic traditions connecting them. *Review of Managerial Science*. <https://doi.org/10.1007/s11846-024-00735-3>
78. Fomenko, A. (2024). *Entwicklung einer „Organisationalen Resilienz“ Eine Analyse der Fehlerkultur und der Umgang mit Fehlern im Bereich der öffentlichen Verwaltung*.
79. Fuhr, H. (2019). Verwaltung und Wicked Problems. In S. Veit, C. Reichard, & G. Wewer (Éds.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (p. 191-200). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7_18
80. Galm, S. (2018). *Hitze- und Überflutungsvorsorge im Rahmen der Klimaanpassung : Möglichkeiten und Grenzen der Kommune*.
81. Gemeinde Ottersweier. (2016). *Leitbild der Gemeinde Ottersweier*.
82. Gemeinde Ottersweier. (2019). *Öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen den Gemeinden des Landkreises Rastatt mit dem Landratsamt Rastatt zur Kooperation beim kommunalen Starkregenisikomanagement*.
83. Gemeinde Ottersweier. (2023). *Starkregenisikomanagement*.
84. Gemeinde Ottersweier. (2024). *Notstromkonzeption der Gemeinde Ottersweier Vorstellung der geplanten Maßnahmen*.
85. Gouvernement Français. (2020a). *France Relance : Dossier de Presse*.
86. Gouvernement Français. (2020b). *France Relance : Guide à destination des maires—Plan de relance*.
87. Gouvernement Français. (2023). *Examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015 – 2030*.
88. Gschlecht, A. (2021). *Pandemie und Gemeinderat Welche Vor- und Nachteile bietet § 37a Gemeindeordnung*.
89. Guichard-Nihou, C. (2021). *Les collectivités locales, des actrices clés de la gestion de crise, les leçons de la tempête Alex et de la Covid-19*.
90. Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., Van Den Brink, M., Jong, P., Nooteboom, S., & Bergsma, E. (2010). The Adaptive Capacity Wheel : A method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society. *Environmental Science & Policy*, 13(6), 459-471. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2010.05.006>
91. Hagen, J. U. (2022). *Die Herausforderungen einer Fehlerkultur*.

92. Hapke, U., Kersjes, C., Kuhnert, R., Damerow, S., Eicher, S., & Hoebel, J. (2022). *Ist die COVID-19-Pandemie für alle gleich? – Depressive Symptomatik vor und während der 8. Pandemie in der Studie GEDA 2019/2020.* <https://doi.org/10.25646/10663>
93. Haraguchi, M. (2020). How can a municipal government continue operations during megadisasters? An analysis of preparedness using complex adaptive systems. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 29(5), 779-792. <https://doi.org/10.1108/DPM-04-2020-0114>
94. Hauptman, A., & Steinmüller, K. (2018). Surprising Scenarios. Imagination as a Dimension of Foresight. In R. Peperhove, K. Steinmüller, & H.-L. Dienel (Éds.), *Envisioning Uncertain Futures* (p. 49-68). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-25074-4_4
95. Haut comité français pour la résilience nationale. (2020). *Rapport de synthèse sur le SARS-CoV-2.*
96. Hense, N. (2021). *Innovative Ansätze in der nationalen Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz in der D-A-CH-Region.*
97. Hillmann, J., & Guenther, E. (2021). Organizational Resilience : A Valuable Construct for Management Research? *International Journal of Management Reviews*, 23(1), 7-44. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12239>
98. Hochwasser Risikomanagement Baden-Württemberg. (2022). *Strategie zum Umgang mit Hochwasser in Baden-Württemberg : Erfordernisse zur Verringerung von Risiken bei Hochwasser- und Starkregenereignissen.*
99. Hustedt, T. (2019). Verwaltung und der Umgang mit Krisen und Katastrophen. In S. Veit, C. Reichard, & G. Wewer (Éds.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (p. 181-190). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7_17
100. Kehl am Rhein. (2020). *Stadtentwicklungskonzept—Kehl 2035.*
101. Kempster, S., Higgs, M., & Wuerz, T. (2014). Pilots for change : Exploring organisational change through distributed leadership. *Leadership & Organization Development Journal*, 35(2), 152-167. <https://doi.org/10.1108/LODJ-04-2012-0055>
102. Keßler, F., Wellmann, R., Chagunda, M. G. G., & Bennewitz, J. (2024). Resilience Indicator Traits in three Dairy Cattle breeds in Baden-Württemberg. *Journal of Dairy Science*, S002203022400064X. <https://doi.org/10.3168/jds.2023-24305>
103. Kinne, P., Kopfmüller, J., Reisener, J., & Strikwerda, H. (2022a). *Organisationen als Transformationsbeschleuniger : Die produktive Allianz von Nachhaltigkeit, Resilienz, Systems- und Design-Thinking.* Springer Berlin Heidelberg. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-65530-6>
104. Kinne, P., Kopfmüller, J., Reisener, J., & Strikwerda, H. (2022b). *Organisationen als Transformationsbeschleuniger : Die produktive Allianz von Nachhaltigkeit, Resilienz, Systems- und Design-Thinking.* Springer Berlin Heidelberg. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-65530-6>
105. Kjellgren, S. (2013). Exploring local risk managers' use of flood hazard maps for risk communication purposes in Baden-Württemberg. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 13(7), 1857-1872. <https://doi.org/10.5194/nhess-13-1857-2013>

106. Klonner, C., Usón, T. J., Aeschbach, N., & Höfle, B. (2021). Participatory Mapping and Visualization of Local Knowledge : An Example from Eberbach, Germany. *International Journal of Disaster Risk Science*, 12(1), 56-71. <https://doi.org/10.1007/s13753-020-00312-8>
107. Knodt, M., Fraune, C., & Engel, A. (2022). Local governance of critical infrastructure resilience : Types of coordination in German cities. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 30(3), 307-316. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12386>
108. Kötter, T., & Weiß, D. (2018a). *Stresstest Stadt – wie resilient sind unsere Städte? Unsicherheiten der Stadtentwicklung identifizieren, analysieren und bewerten* (P. Jakubowski, Éd.; Stand: Februar 2018). Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
109. Kötter, T., & Weiß, D. (2018b). *Stresstest Stadt – wie resilient sind unsere Städte? Unsicherheiten der Stadtentwicklung identifizieren, analysieren und bewerten* (P. Jakubowski, Éd.; Stand: Februar 2018). Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
110. Kötter, T., & Weiß, D. (2018c). *Stresstest Stadt – wie resilient sind unsere Städte? Unsicherheiten der Stadtentwicklung identifizieren, analysieren und bewerten* (P. Jakubowski, Éd.; Stand: Februar 2018). Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
111. Kuusi, O., Cuhls, K., & Steinmüller, K. (2015). The futures Map and its quality criteria. *European Journal of Futures Research*, 3(1), 22. <https://doi.org/10.1007/s40309-015-0074-9>
112. La Wantzenau. (2012). *Document d'Information Communale sur les Risques Majeurs (D.I.C.R.I.M.)*.
113. La Wantzenau. (2021). *Plan Local d'Urbanisme PLU*.
114. Labschütz, J. (2021). *CSR, Katastrophenschutz und Innovationen : Die Koevolution von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik in der Europäischen Union*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-35958-4>
115. Latzke, M. (2018). *Schwerpunkt Resiliente Organisation*.
116. Lee, A. V., Vargo, J., & Seville, E. (2013). Developing a Tool to Measure and Compare Organizations' Resilience. *Natural Hazards Review*, 14(1), 29-41. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)NH.1527-6996.0000075](https://doi.org/10.1061/(ASCE)NH.1527-6996.0000075)
117. Lengnick-Hall, C. A., Beck, T. E., & Lengnick-Hall, M. L. (2011). Developing a capacity for organizational resilience through strategic human resource management. *Human Resource Management Review*, 21(3), 243-255. <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2010.07.001>
118. Linnenluecke, M. K. (2018). *Unternehmensresilienz Handlungsfähigkeit in Krisensituationen aufrechterhalten*.
119. Lockwood, M., Raymond, C. M., Oczkowski, E., & Morrison, M. (2015). Measuring the dimensions of adaptive capacity : A psychometric approach. *Ecology and Society*, 20(1), art37. <https://doi.org/10.5751/ES-07203-200137>
120. Maor, D., Park, M., & Weddle, B. (2022). *Raising the resilience of your organization*.

121. McManus, S. (2008). *Organisational Resilience in New Zealand*. University of Canterbury.
122. McManus, S., Seville, E., Brunsdon, D., & Vargo, J. (2007). *Resilience Management—A Framework for Assessing and Improving the Resilience of Organisations*. Resilient Organisations Programme.
123. Mengin, A., Allé, M. C., Rolling, J., Ligier, F., Schroder, C., Lalanne, L., Berna, F., Jardri, R., Vaiva, G., Geoffroy, P. A., Brunault, P., Thibaut, F., Chevance, A., & Giersch, A. (2020). Conséquences psychopathologiques du confinement. *L'Encéphale*, 46(3), S43-S52. <https://doi.org/10.1016/j.encep.2020.04.007>
124. Ministère chargé de la Santé. (2019). *Signaler un risque pour la santé publique—Agir pour la sécurité sanitaire*.
125. Ministère de la transition écologique et solidaire. (2017). *La résilience des territoires aux catastrophes*.
126. 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. (s. d.). *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*.
127. Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. (2005). *Circulaire relative aux réserves communales de sécurité civile*.
128. Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, & Ministère de la santé et des solidarités. (2005a). *Gestion des décès massifs procédure particulière—Pandémie grippale—Livret pratique du guide ORSEC*.
129. Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, & Ministère de la santé et des solidarités. (2005b). *Gestion des décès massifs procédures communes—Livret pratique du guide ORSEC*.
130. Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg. (2023). *Rahmenempfehlung des Innenministeriums für die Planung und Durchführung von Evakuierungsmaßnahmen in Baden-Württemberg*.
131. Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie. (2014). *Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation*.
132. Müller, J. (2021). *Krisenkommunikation bei der Stadt Villingen-Schwenningen am Beispiel der Corona-Pandemie—Wir kann sie gelingen?*
133. Nationale Stadtentwicklungs Politik. (2021). *Memorandum Urbane Resilienz—Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt*.
134. OECD. (2016). *Strengthening Economic Resilience : Insights from the post-1970 record of severe recessions and financial crises*.
135. Papathoma-Köhle, M., Neuhäuser, B., Ratzinger, K., Wenzel, H., & Dominey-Howes, D. (2007). Elements at risk as a framework for assessing the vulnerability of communities to landslides. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 7(6), 765-779. <https://doi.org/10.5194/nhess-7-765-2007>

136. Pavlov, A., & Micheli, P. (2023). Rethinking organizational performance management : A complexity theory perspective. *International Journal of Operations & Production Management*, 43(6), 899-915. <https://doi.org/10.1108/IJOPM-08-2022-0478>
137. Pelling, M., & High, C. (2005). Understanding adaptation : What can social capital offer assessments of adaptive capacity? *Global Environmental Change*, 15(4), 308-319. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2005.02.001>
138. Pohl-Meuthen, U. (Éd.). (2019a). *Konzept zur grenzüberschreitenden grossräumigen Evakuierungsplanung am Beispiel Deutschland - Schweiz : Ergebnisse des Projektes ECHD: TH Köln - Institut für Rettungsingenieurwesen und Gefahrenabwehr, Köln 31. Mai 2018.* Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.
139. Pohl-Meuthen, U. (Éd.). (2019b). *Konzept zur grenzüberschreitenden grossräumigen Evakuierungsplanung am Beispiel Deutschland - Schweiz : Ergebnisse des Projektes ECHD: TH Köln - Institut für Rettungsingenieurwesen und Gefahrenabwehr, Köln 31. Mai 2018.* Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.
140. Pohl-Meuthen, U., Schäfer, S., Blattner, P. J., & Steyer, F. (2019). *Konzept zur grenzüberschreitenden großräumigen Evakuierungsplanung am Beispiel Deutschland - Schweiz : Ergebnisse des Projektes ECHD: TH Köln - Institut für Rettungsingenieurwesen und Gefahrenabwehr: Köln, 31. Mai 2018.* Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.
141. Portugali, J. (2000). *Self-Organization and the City*. Springer Berlin Heidelberg. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-04099-7>
142. Préfecture du Bas-Rhin. (2021). *Plan de Prévention du Risque d'inondation de la Moder*.
143. Préfecture du Bas-Rhin. (2022). *Communiqué de presse—La Wantzenau : Exercice d'application du Plan particulier d'intervention (PPI) ARLANXEO*.
144. Préfecture du Bas-Rhin. (2023). *Document Départemental des Risques Majeurs (DDRM) du Bas-Rhin*.
145. Préfecture du Haut-Rhin. (2011). *Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT)—BASF Performance Products France*.
146. Préfecture du Haut-Rhin, & Service Interministériel de Défense et de Protection Civiles. (2013). *Plan ORSEC Départemental—Dispositions Générales—Département du Haut-Rhin*.
147. Première Ministre. (2023). *Organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures—Cellule de Crise Interministérielle*.
148. Profiroiu, A. G., & Nastacă, C.-C. (2021). What strengthens resilience in public administration institutions? *Eastern Journal of European Studies*, 12(Special issue), 100-125. <https://doi.org/10.47743/ejes-2021-SI05>
149. Puggel, A. (2012). *Die Wirkung der organisationalen Absorptionsfähigkeit auf die Innovationsbereitschaft von Führungskräften—Modell und empirische Überprüfung im Kontext von Prozessinnovationen*. Technischen Universität Chemnitz.
150. Raetze, S., Duchek, S., Maynard, M. T., & Kirkman, B. L. (2021). Resilience in Organizations : An Integrative Multilevel Review and Editorial Introduction. *Group & Organization Management*, 46(4), 607-656. <https://doi.org/10.1177/10596011211032129>

151. Regierungspräsidium Karlsruhe. (2014). *Musternotfallplan Stromausfall—Handlungsempfehlungen zur Vorbereitung auf einen flächendeckenden und langanhaltenden Stromausfall*.
152. Région Grand-Est. (2023). *Plan d'adaptation au changement climatique 2023-2028—Changement climatique, la Région Grand Est se mobilise pour anticiper les risques*.
153. Rittel, H., & Webber, M. (1973). *Dilemmas in a General Theory of Planning*.
154. Sahr, F., Macedo Schäfer, N. de, Caradot, N., Rabe, J., Diringer, J., Stein, C., Abt, J., Libbe, J., & Dreier, L. (2023a). *Resilienz in der Smart City : Wie Kommunen besser mit Krisen umgehen und proaktiv eine nachhaltige Zukunft gestalten können* (Stand Januar 2023). Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
155. Sahr, F., Macedo Schäfer, N. de, Caradot, N., Rabe, J., Diringer, J., Stein, C., Abt, J., Libbe, J., & Dreier, L. (2023b). *Resilienz in der Smart City : Wie Kommunen besser mit Krisen umgehen und proaktiv eine nachhaltige Zukunft gestalten können* (Stand Januar 2023). Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
156. Sahr, F., Macedo Schäfer, N. de, Caradot, N., Rabe, J., Diringer, J., Stein, C., Abt, J., Libbe, J., & Dreier, L. (2023c). *Resilienz in der Smart City : Wie Kommunen besser mit Krisen umgehen und proaktiv eine nachhaltige Zukunft gestalten können* (Stand Januar 2023). Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
157. Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale (SGDSN). (2014). *Plan national de réponse—Accident Nucléaire ou radiologique majeur*.
158. Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale (SGDSN). (2016). *Faire face ensemble—Vigilance, prévention et protection face à la menace terroriste*.
159. Sécurité Civile et Gestion des crises. (2023). *ORSEC Départemental—Dispositions Générales—La Cellule d'Information du Public*.
160. Seker, M., & Muller, E. (2023). Municipalities, Innovation and Resilience. *Open Journal of Business and Management*, 11(06), 3332-3342. <https://doi.org/10.4236/ojbm.2023.116181>
161. Sordes, F., Guillemot, C., Croiset, A., & Cipriani, E. (2021). Détresse psychologique et sentiment de solitude : Quels impacts du confinement lié à la Covid-19 dans la population française ? *European Journal of Trauma & Dissociation*, 5(2), 100189. <https://doi.org/10.1016/j.ejtd.2020.100189>
162. Soucek, R., Pauls, N., & Schlett, C. (2018). *Resilienz auf verschiedenen Ebenen gestalten*.
163. Stadt Offenburg. (s. d.). *Stromausfall Informationen Vorsorge Anlaufstellen*.
164. Stadt Offenburg. (2023a). *Kraftstoffversorgung bei langanhaltenden Stromausfällen—Kooperation mit dem Landratsamt*.
165. Stadt Offenburg. (2023b). *Notfall- und Vorsorgeordner*.
166. Stadt Offenburg. (2024). *Interview Leiter Krisenstab - "Krise nimmt keine Rücksicht"*.
167. Strasbourg.eu. (2019a). *Plan Local d'Urbanisme—Projet d'Aménagement et de Développement Durables*.

168. Strasbourg.eu. (2019b). *S'informer sur les risques majeurs pour mieux réagir en cas d'urgences*.
169. Strasbourg.eu. (2023). *Communiqué de Presse—L'Eurométropole de Strasbourg lauréate des « Quartiers résilients » de l'ANRU*.
170. Taubert, R., Fechtner, H., & Koltermann, V. (2018). *Schwerpunkt Resiliente Organisation*.
171. Tillack, D., & Hornbostel, L. (2023). Kommunale Resilienz als Innovationsmotor und Garant künftiger Daseinsvorsorge. In V. Wittpahl (Éd.), *Resilienz* (p. 83-98). Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-66057-7_5
172. Tourette-Turgis, C., & Chollier, M. (2020). L'impact psychosocial du (dé)confinement : Repenser l'accompagnement de la population générale en période de crise: *Psychotropes*, Vol. 26(2), 191-207. <https://doi.org/10.3917/psyt.262.0191>
173. United Nations. (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015—2030*.
174. Vorschriftendienst Baden-Württemberg. (2004). *Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Bildung von Stäben bei außergewöhnlichen Ereignissen und Katastrophen (VwV Stabsarbeit)*.
175. Weick, K., & Sutcliffe, K. (2017). *Das Unerwartete managen : Wie Unternehmen aus Extremsituationen lernen*. Schäffer Poeschel.
176. Wink, R., Kirchner, L., Koch, F., & Speda, D. (2018). The economic resilience of Stuttgart : Vulnerable but resilient and adaptable. In G. Bristow & A. Healy (Éds.), *Economic Crisis and the Resilience of Regions*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781785364006.00008>
177. World Economic Forum. (2024). *The Global Risks Report—19th Edition*.
178. Zivkovic, S. (2013). *Local government as a facilitator of systemic social innovation*.