

**Interreg**



Cofinancé par  
l'Union Européenne  
Kofinanziert von  
der Europäischen Union

**Rhin Supérieur | Oberrhein**

# **Rhenus et Resilire (R&R)**

**Rapport 2**

-

**Synthèse des obstacles à la résilience des communes de la  
région du Rhin supérieur**

**Juin 2024**

## **Participants**

*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)  
Gnamm 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)

## Table des matières

<b>1. Introduction</b>	<b>4</b>
<b>2. Objectifs et portée de l'analyse</b>	<b>5</b>
<b>3. Ville de Haguenau</b>	<b>7</b>
3.1 Passé – La COVID-19 : L'expérience de la crise de la ville de Haguenau	8
3.2 Présent – Compétences en matière de gestion de crise aujourd'hui	9
3.3 Futur – Se préparer pour les crises à venir	9
<b>4. Commune de La Wantzenau</b>	<b>10</b>
4.1 Passé - La COVID-19 : L'expérience de la crise de la commune de La Wantzenau	10
4.2 Présent - Compétences en matière de gestion de crise aujourd'hui	11
4.3 Futur - Se préparer pour les crises à venir	12
<b>5. Ville d'Offenbourg</b>	<b>13</b>
5.1 Passé - La COVID-19 : l'expérience de la ville d'Offenbourg	13
5.2 Présent - Compétences en matière de gestion de crise aujourd'hui	16
5.3 Futur - se préparer pour les crises à venir	16
<b>6. Commune d'Ottersweier</b>	<b>17</b>
6.1 Passé - La COVID-19 : L'expérience de la crise de la commune d'Ottersweier	17
6.2 Présent - Compétences en matière de gestion de crise aujourd'hui	19
6.3 Futur - Se préparer pour les crises à venir	20
<b>7. Synthèse des résultats</b>	<b>22</b>
7.1 Points communs et différences entre les communes françaises et allemandes	22
7.2 Points communs et différences entre les petites et moyennes communes	27
7.3 Conclusion	30
<b>Annexe : Guide d'entretien</b>	<b>32</b>

## 1. Introduction

Le projet R&R a pour objectif principal de permettre aux communes de la région du Rhin Supérieur de renforcer leur résilience. Dans un premier temps, le travail consiste à étudier les obstacles à la résilience dans notre panel de communes pilotes de la région du Rhin supérieur, une petite et une moyenne en France et en Allemagne :

- 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)

R&R vise entre autres à décrire l'éventail des stratégies et pratiques mises en place pour augmenter la résilience locale aux crises des quatre communes pilotes et à identifier une compréhension approfondie des points communs et des différences ainsi que des principaux moteurs et obstacles des deux côtés du Rhin.

Le premier rapport dresse un état des lieux du cadre organisationnel de la gestion des événements extrêmes pour les communes de la région du Rhin supérieur. Sont notamment analysés les cadres supranational et européen, puis plus particulièrement les systèmes nationaux de gestion de crise de la France et de l'Allemagne. Une synthèse comparative des deux systèmes du point de vue des communes a été réalisée.

Plusieurs observations ont pu être faites :

- 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 plusieurs niveaux. Ceci est notamment lié au 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, la Loi, tandis que le système français est centralisé et repose sur une chaîne de commandement verticale, articulée autour des directives et des ordres descendants.

- Il semble être essentiel 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 passé 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 directes sont à envisager, qui pourraient être organisées par les collectivités territoriales de part et d'autre du Rhin.

## **2. Objectifs et portée de l'analyse**

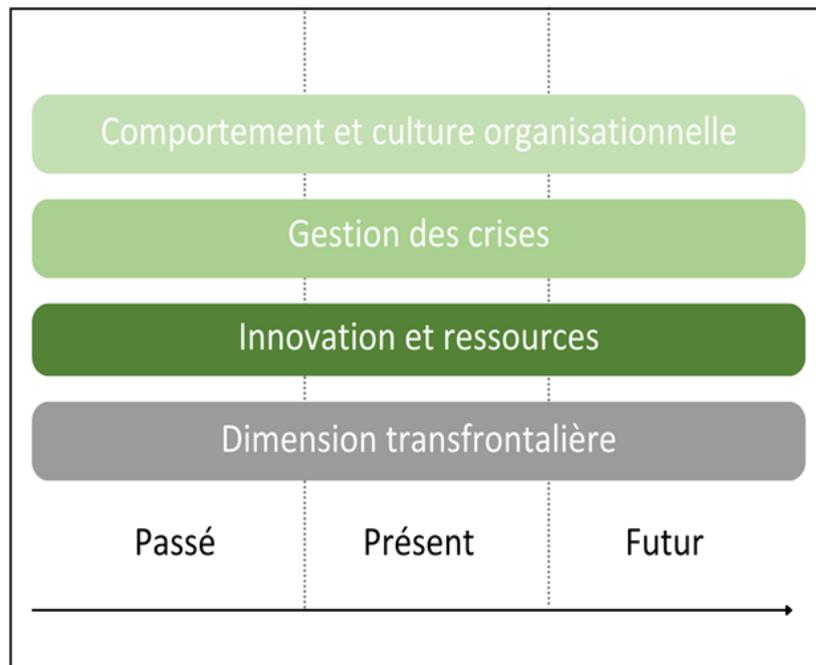
L'analyse se base sur la réalisation d'une série d'entretiens dans les quatre communes pilotes afin d'établir une synthèse des obstacles et des facteurs de résilience au niveau d'analyse le plus fin. Cela doit permettre de préfigurer ce que pourrait être une réelle coopération transfrontalière.

Compte tenu des dynamiques de changement profondes dans l'environnement local - crises, turbulences et incertitudes - et de la nature dynamique du concept de résilience lui-même, il est essentiel pour l'étude de saisir l'état actuel de la capacité à faire face aux crises à différents moments. Cela permet de l'examiner sous différents angles et à différents stades de développement.

C'est pourquoi la méthodologie choisie pour cette phase du projet consiste en des études de cas qualitatives portant sur les quatre communes pilotes. Les entretiens avec les représentants des quatre communes pilotes ont été menés sous forme d'interviews guidées. Le guide d'entretien est présenté dans l'annexe 1.

La structure de base du guide est bidimensionnelle et comprend en tout cinq blocs thématiques. Le guide suit une logique temporelle globale et est divisé en trois blocs thématiques récurrents (cf. fig. 1).

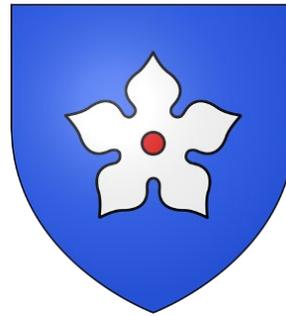
Fig. 1 : Structure bidimensionnelle du guide d'entretien



Source: graphique élaboré par nos soins

Les résultats détaillés de l'analyse sont présentés dans les sections suivantes du rapport.

### 3. Ville de Haguenau



Haguenau est une ville française regroupant 35 700 habitants en 2021. Cette ville du Bas-Rhin, intégrée à la Collectivité Européenne d'Alsace (CEA), au sein de la Région Grand-Est est située à une trentaine de kilomètre au nord de l'Eurométropole de Strasbourg.

Dans le cadre de la nouvelle organisation territoriale, la loi NOTRe, (Nouvelle organisation territoriale de la République), qui donne naissance à la communauté d'agglomération de Haguenau (1<sup>er</sup> janvier 2017). Les communautés de communes de Bischwiller et environs, de la région de Brumath, de la région de Haguenau et du Val de Moder ont fusionné en une seule structure administrative: la communauté d'agglomération de Haguenau qui regroupe 95 000 habitants et 36 communes avec de nombreux domaines de compétences depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 :

- le programme local de l'habitat
- le développement économique
- l'équipement du territoire : la gestion et la construction de complexes sportifs, de structures périscolaires, les écoles intercommunales, les cantines scolaires et les aires d'accueil pour la communauté des gens du voyage
- la collecte et le traitement des déchets
- la gestion de la voirie
- les transports : réhabilitation de voies ferrées, de gares et de parkings
- la protection de l'environnement
- la prévention des inondations et la lutte contre l'incendie
- la fourrière des animaux et des voitures

Depuis 2020, le Maire de Haguenau est Monsieur Claude Sturni.

### **3.1 Passé – La COVID-19 : L'expérience de la crise de la ville de Haguenau**

Au-delà de la pandémie de la COVID-19, durant les dix dernières années, la ville de Haguenau a été confrontée à deux incendies majeurs, l'un dans un immeuble collectif, l'autre dans une résidence de seniors de l'ABRAPA (Association Bas Rhinoise d'Aide et service à la Personne). Les plus grands obstacles à surmonter ont été notamment de gérer l'urgence de ces situations et de permettre aux victimes d'être relogées rapidement et plus largement de répondre efficacement à leurs besoins.

La COVID-19 nécessitait pour la commune d'appréhender très rapidement deux niveaux de préoccupation : la population et le fonctionnement interne de l'administration. Cette nécessité d'agir rapidement et d'apporter des solutions pour répondre aux besoins de la population presque immédiatement a chamboulé l'organisation et le fonctionnement administratif des services de la ville de Haguenau.

De plus, la ville de Haguenau a dû surmonter la complexité de composer avec toutes les incertitudes liées au virus et la manière de le combattre. La ville, notamment lors de l'organisation des élections électorales, a aussi fait face à une pénurie de masques et de gel hydroalcoolique dû à un effet de panique généralisé dans tout le pays. Dans ce sentiment de panique et d'incertitude accentué par les médias et les réseaux sociaux, la Mairie s'est alors retrouvée comme la seule source d'information fiable vers laquelle s'est tournée la population de Haguenau. Cependant, la Mairie n'était pas toujours plus informée que les citoyens sur la situation, l'incertitude et la confusion étaient des variables avec lesquelles la ville devait composer en permanence.

Parallèlement à cette confusion, la ville a été sollicitée pour organiser l'accueil des enfants du personnel soignant de l'hôpital dans des conditions sécurisées et en un temps record. D'autres missions et initiatives ont dû être mises en place. Ces nouvelles activités étaient totalement inédites pour la ville de Haguenau et ont nécessité que la mairie se forme à les organiser et les faire fonctionner "sur le tas". Cette situation a demandé aux membres de la collectivité un engagement personnel inédit et "coûteux" à titre privé (forte mobilisation en dehors des créneaux habituels de travail) .

### **3.2 Présent – Compétences en matière de gestion de crise aujourd'hui**

La solidarité et la combativité dont ont fait preuve les Haguenoviens durant la crise du COVID-19 s'est peu à peu essoufflée. Lors du second confinement, la ville a remarqué une diminution de la mobilisation des citoyens. Aussi il semble que l'on soit revenu à une forme de *"recentralisation du pouvoir"* et des prises de décisions qui avait été, dans une certaine mesure, mise au second plan durant la crise de la COVID-19. Mr. Wendling regrette que l'on n'ait « pas tiré grand-chose » de cette crise selon lui. Une plus grande confiance devrait être accordée aux collectivités qui étaient en première ligne durant la crise et qui ont fait preuve d'audace et d'innovation pour répondre au mieux aux besoins de la population.

Les Maires sont les premiers maillons de la chaîne, ils sont en première ligne lors des crises. Il semble qu'aujourd'hui il y ait un désir des collectivités d'être plus indépendantes ou du moins d'avoir une plus grande liberté de prise de décision afin d'apporter une réponse adaptée et au cas par cas à la population en cas de crise.

### **3.3 Futur – Se préparer pour les crises à venir**

Dans le futur, l'objectif serait de former l'administration de la ville à réagir à ce type de crise. Mr. Wendling souligne que la gestion de crise ne peut reposer que sur les compétences de la personne en poste à ce moment. Il est nécessaire de former et entraîner les autorités à la prise de décisions et au développement d'idées et de solutions. Répondre aux crises de manière spontanée et intuitive peut être un danger et ne pas s'avérer la manière la plus efficace de réagir face à la crise. C'est aujourd'hui un point de fragilité identifié par la ville de Haguenau.

Cependant, cette approche rencontre un obstacle puisqu'il est difficile de mobiliser les acteurs de gestion de crise "en temps de paix". Ce travail de fond demande une mobilisation massive des agents de la collectivité, ce qui rend complexe l'approfondissement de ces questions.

## 4. Commune de La Wantzenau



La Wantzenau est une commune française regroupant 5 900 habitants en 2021. Cette commune du Bas-Rhin dans la Région Grand-Est est située au nord de l'Eurométropole de Strasbourg.

Depuis 2020, le Maire de La Wantzenau est Madame Michèle Kannengieser.

### 4.1 Passé – La COVID-19 : L'expérience de la crise de la commune de La Wantzenau

La crise la plus complexe a été celle des tremblements de terre (de fin 2020 à début 2021) provoqués par le chantier de géothermie à proximité de La Wantzenau. Plusieurs secousses sismiques d'importance ont affecté la sécurité des personnes et des biens et la résolution de la crise a nécessité des efforts très importants en termes de temps et d'énergie. Personne n'était préparé à une crise de ce type.

Dans le contexte de la crise de la pandémie, le Maire de la Wantzenau souligne la grande solitude à laquelle il a fallu faire face. Ce sentiment a été notamment généré par l'afflux d'informations contradictoires émanant du gouvernement. De manière générale, la communication avec les acteurs gouvernementaux était laborieuse et pleine de contradictions. Plus généralement, la gestion en temps réel des flux d'information a constitué une véritable difficulté pour la commune, car les réseaux sociaux ont fait circuler un grand nombre de fausses informations et accentué la panique et la paranoïa de certains habitants.

De surcroît, de nombreux administrés ont naturellement convergé vers la mairie. Pour ces habitants et durant cette crise inédite, la mairie s'est révélée être la seule source fiable d'informations identifiées par les habitants de La Wantzenau. Le Maire en seul point de référence stable se devait donc d'apporter des réponses fiables ainsi que de rapidement mettre en place des solutions. Cette solitude de l' élu pousse à prendre des décisions « à l'aveugle », c'est-à-dire sans recul ou validation des autorités administratives.

L'autorisation permanente de déplacement accordée aux élus municipaux a notamment permis au Maire de la Wantzenau de faire des tournées dans la commune et de s'assurer que les habitants avaient ce dont ils avaient besoin mais aussi de constater des situations de détresse auxquelles il a fallu faire face. Et il a notamment été nécessaire d'outre-passer des réglementations et directives mises en place au niveau national pour répondre au mieux aux besoins des citoyens et leur apporter aide et soutien, notamment aux individus les plus fragiles et démunis.

Les habitants de La Wantzenau se sont mobilisés pour agir et trouver ensemble des solutions pour surmonter la crise. Cependant, la commune est confrontée à un problème de taille : les bénévoles des associations et d'une façon générale les personnes les plus actives durant la crise faisaient le plus souvent partie - du fait de leur âge - des populations à risque.

#### **4.2 Présent – Compétences en matière de gestion de crise aujourd'hui**

Aujourd'hui, les réseaux sociaux constituent clairement un obstacle lors de la gestion de crise. Il est à observer que la population a un comportement de plus en plus direct et agressif envers les pouvoirs publics et notamment le Maire lors de la gestion de crise. Cela rend le travail du Maire complexe, car il fait face au mécontentement et aux attaques des citoyens beaucoup plus directement et sans filtre. La population exige une réaction en temps réel et une prise de décisions sans délai.

La Wantzenau a connu un fort engagement de la part de la population durant la crise COVID-19. Cependant, cet engagement s'effrite aujourd'hui et la solidarité devient davantage de

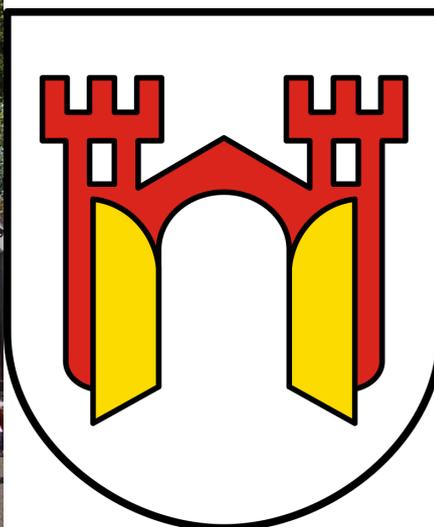
court terme. Par ailleurs, les émotions jouent un rôle défavorable croissant dans les prises de décision par les maillons de la chaîne de gestion de crise au sein de la commune.

### **4.3 Futur – Se préparer pour les crises à venir**

Lors des échanges, il a été insisté sur le rôle vital de formations et de simulations pour entraîner les membres de l'équipe municipale à faire face aux crises. Il est important d'envisager toutes les possibilités ou du moins de s'exercer à trouver des solutions rapidement et efficacement avec des moyens limités. La gestion de crise ne peut pas reposer sur une personne.

L'organisation d'échanges et de rencontres avec d'autres communes ou d'autres acteurs de la sécurité civile serait aussi une expérience très enrichissante et cruciale pour organiser et échanger sur les méthodes de gestion de crises. Ces échanges doivent se faire entre collectivités territoriales alsaciennes exposées à des risques comparables, mais aussi avec des collectivités d'Outre-Rhin. En effet, il est souligné que La Wantzenau a souvent plus de similarités et une plus grande proximité avec certaines communes allemandes qu'avec des communes alsaciennes plus éloignées géographiquement. Il ferait sens d'organiser un rapprochement avec des communes allemandes pour échanger au sujet des modes de gestion de crise et de croiser les expériences et apprentissages.

## 5. Ville d'Offenbourg



La ville d'Offenbourg (population: 61 700 habitants en 2022) est une ville de l'ouest du Bade-Wurtemberg. Offenbourg, ancienne ville impériale, est le chef-lieu de district et la plus grande ville de l'arrondissement d'Ortenau. Le Maire est Marco Steffens (depuis 2018).

### 5.1 Passé - La COVID-19 : l'expérience de la ville d'Offenbourg

Malgré l'expérience et la pratique existantes en matière de gestion de crise et d'événements exceptionnels, dont les catastrophes naturelles telles que l'ouragan Lothar (1999), qui ressemblent à la pandémie par leur caractère inattendu et difficilement quantifiable, le manque de repère structurel dans la gestion de crise au niveau de l'administration municipale a constitué un obstacle, surtout au début de la crise. Les structures déjà existantes et éprouvées n'ont pas suffi à répondre à l'ampleur et aux exigences de la pandémie en tant que phénomène de crise sans précédent : la pandémie était *"une nouveauté à laquelle il fallait s'attaquer différemment pour la première fois"*.

Au début de la pandémie en particulier, l'administration municipale ne pouvait pas recourir à des procédures déjà établies - une feuille de route - pour un tel état d'urgence. L'opacité de l'information face à l'évolution rapide de la crise et de la situation sanitaire, tant au sein de

l'administration municipale que sur la scène politique (inter)nationale, renforcée et déformée par les médias, a intensifié cette situation initiale, proche d'un "chaos". Cela a notamment conduit à une surcharge à court terme des pompiers locaux, qui étaient responsables de la gestion opérationnelle des crises de la ville d'offenbourg (événements quotidiens et exceptionnels) jusqu'au début de la pandémie. Une séparation structurelle entre la gestion opérationnelle et la gestion stratégique des événements quotidiens et exceptionnels n'existait pas avant la pandémie, ce qui a eu un effet "inhibiteur", notamment dans la première phase de la gestion de crise. La gestion opérationnelle des crises, du domaine de compétence des pompiers locaux, s'est accompagnée d'un manque de ressources financières dédiées, ce qui a entraîné à son tour des lacunes sur le plan de l'anticipation et de la prévention des crises avant la pandémie.

Un autre obstacle à une réaction rapide et ciblée à la crise a été l'inefficacité des processus de gestion de crise, qui n'étaient pas adaptés à la dynamique propre et à la complexité de cette pandémie. Le cloisonnement des compétences et la tendance à penser "en silo" entre spécialistes se sont avérés être autant de facteurs de blocage pendant la pandémie. Comme il n'existait pas de processus et de routines prédéfinis pour la gestion d'un tel événement extrême, les processus existants ont été adaptés au fil de l'eau, ce qui a entraîné, au début, des résistances internes dans certains domaines. Alors qu'en "temps normal", les décisions étaient prises par les cadres des différents services après des séances de concertation préalablement définies, ces processus n'ont pas pu être maintenus pendant la phase de gestion de crise en raison du manque de flexibilité et de la durée de la crise. Cette réduction des marges de manœuvre, brutale et non concertée, sur le plan des compétences mobilisées et du pouvoir de décision a entraîné par la suite des désaccords ("dissensus") dans le processus de décision et a ainsi paralysé la mise en œuvre rapide de solutions appropriées.

Le passage brutal de l'état "normal" à l'état de crise a révélé les lacunes en termes d'effectifs et d'organisation. La pandémie a, seule, permis d'améliorer significativement la prise en compte des crises au sein de l'administration, il a donc été impossible d'apporter les compétences en temps voulu les compétences nécessaires aux collaborateurs et d'adapter l'organisation aux exigences de la situation. Cette crise a donc constitué la première occasion dans laquelle l'administration municipale était à la fois responsable de la gestion stratégique

et de la gestion opérationnelle. Il n'existait pas, jusqu'à lors, de connaissances empiriques sur une crise de cette ampleur, ce qui a clairement entravé la réactivité de l'organisation. Il a fallu, en l'occurrence, compter sur l'expérience et la réactivité des collaborateurs, sans être en mesure de leur fournir de structure stratégique ni d'ancrage organisationnel pour leur intervention. La gestion des contraintes externes et des restrictions imposées par l'État fédéral et le Land n'a pu être réalisée que partiellement en raison d'une exploitation insuffisante des capacités personnelles et organisationnelles. Une réaction rapide et ciblée à la crise a ainsi été largement entravée, en particulier au début de la pandémie.

Outre les obstacles déjà mentionnés, une coopération et une concertation insuffisantes avec les acteurs externes, notamment avec les autorités supérieures et les acteurs publics du côté français de la frontière, ont pu être identifiées comme une autre variable d'ajustement / point faible. Étant donné qu'une grande partie des mesures et des conditions générales de la gestion de crise sont imposées par des niveaux supérieurs tels que le gouvernement du Land et le gouvernement fédéral, un échange insuffisant à ce sujet peut conduire à une mise en œuvre inefficace ou insuffisante de ces mesures (obstacle vertical à la coopération).

Alors qu'il existe une multitude de réseaux communaux différents dans l'arrondissement d'Ortenau et dans le Land du Bade-Wurtemberg, il n'existe pas de réseau fédéral de responsables communaux de cellules de crise qui constituerait une structure nouvelle et inédite pour une gestion de crise coopérative, efficace et coordonnée. L'absence de telles structures et de tels réseaux a été clairement identifiée comme un obstacle par la ville d'Offenbourg à toutes les étapes du processus de développement de la résilience.

De plus, pour la ville d'Offenbourg, en raison de sa proximité avec la frontière française, non seulement la mise en réseau nationale, mais aussi le manque d'échange et de coordination avec les acteurs publics responsables en France se sont avérés être des facteurs inhibiteurs de la résilience. Les différents systèmes politico-administratifs de part et d'autre de la frontière ont entravé la coopération et l'échange entre les acteurs responsables de la gestion de crise. Ce manque d'échange a rendu difficile la communication de crise avec les collaborateurs basés en France, qui devaient se confronter à d'autres cadres juridiques et réglementaires et donc suivre d'autres directives que leurs collègues basés en Allemagne. Cela a rendu la gestion du personnel particulièrement difficile au début de la pandémie.

## **5.2 Présent - Compétences en matière de gestion de crise aujourd'hui**

En particulier en ce qui concerne l'anticipation et la gestion des crises futures, le manque de suivi et l'absence de retour d'expérience de la pandémie par la ville d'Offenbourg est un facteur limitant. La raison invoquée est le manque de temps du fait de l'état de crise perçu comme permanent, décrit par les représentants de l'administration municipale comme une *"transition sans transition vers l'état de crise suivant"*. Malgré la consignation continue des réunions de la cellule de crise et des mesures d'adaptation explicites telles que la mise à disposition de ressources financières et humaines pour la gestion de crise, aucune évaluation rétrospective formelle n'a été réalisée après la crise de la COVID-19. Cela constitue une limite tant pour l'analyse et l'évaluation systématiques actuelles des mesures prises que pour la gestion des connaissances organisationnelles. Malgré les processus d'apprentissage qui ont eu lieu, tant au niveau individuel qu'au niveau collectif et organisationnel, l'absence d'un processus d'apprentissage formel constitue un obstacle aux processus d'apprentissage actuels ainsi qu'aux activités futures. Il existe ici surtout le risque que les connaissances critiques et spécifiques à la crise se perdent avec le départ des personnes impliquées dans la gestion de la crise et que les nouveaux collaborateurs ne puissent pas s'appuyer sur ce savoir empirique.

## **5.3 Futur - Se préparer pour les crises à venir**

Au regard des crises futures évoquées dans les interviews et considérées comme probables, telles que les vagues de chaleur, les pannes de courant ou les cyberattaques, qui, comme la pandémie, constituent un événement extrême non encore testé - un terrain inconnu -, une préparation systématique et une formalisation des connaissances sur les crises passées apparaissent comme une tâche nécessaire et l'un des principaux facteurs de développement. Une préparation adéquate aux crises futures repose sur la mise à jour des expériences et des leçons tirées des crises passées. Malgré l'internalisation de l'expérience de crise qui ressort clairement des interviews et qui est empreinte d'une grande volonté d'action et d'optimisme,

l'absence d'un processus de formalisation complémentaire représente un potentiel inexploité, mais critique, qui peut apporter une contribution précieuse à la capacité d'anticipation et de gestion de crise de la ville d'Offenbourg.

## 6. Commune d'Ottersweier



Ottersweier (population: environ 6400 habitants en 2021) est une commune du Bade-Wurtemberg et fait partie du district de Rastatt. La commune est membre de la communauté administrative mixte de la ville de Bühl. Depuis 1999, Jürgen Pfetzer (CDU) est Maire de la commune.

### 6.1 Passé - La COVID-19 : L'expérience de la crise de la commune d'Ottersweier

Comme dans l'exemple de la ville d'Offenbourg, on peut noter que la commune d'Ottersweier a un réel historique en termes de crises, dont une inondation qui a marqué les premiers jours de mandat du Maire il y a 25 ans, puis peu de temps après l'expérience de l'ouragan Lothar (1999).

Dès le début de la pandémie, on a pu constater un manque d'anticipation et de préparation de la part de l'État fédéral et du Land, ce qui a conduit à une insuffisance de moyens, de ressources et d'instruments de gestion de crise au niveau communal. L'absence de plans et de stratégies de gestion de crise a entraîné une coordination chaotique et une communication "catastrophique" entre les communes et les collectivités de niveau supérieur. Du point de vue de la commune d'Ottersweier, l'absence ou l'insuffisance des processus de gestion de crise et de protection contre les catastrophes est due aux structures tout aussi "défaillantes" du fédéralisme allemand. Des compétences peu claires associées à une faible marge de

manœuvre au niveau local constituent autant d'obstacles administratifs dans la gestion de crise.

A Ottersweier, non seulement la coopération avec les niveaux administratifs et politiques de niveau supérieur (coopération verticale), mais également avec d'autres acteurs externes, ont pu être jugées en partie insuffisantes et donc entravant la mise en place de la résilience. Cela concerne, d'une part la coordination en temps réel avec les responsables externes des crèches locales pour la mise en œuvre de mesures de gestion de crise, d'autre part, le manque de coopération avec les acteurs (privés et publics) du côté français. On a pu constater un manque de coopération dans la préparation et l'anticipation de la crise, du fait d'un manque de stratégie et de planification communes, mais aussi dans la gestion de la crise, car il n'y a pas eu d'échange de ressources d'aide à la gestion de la crise (par ex. lits de camp). L'absence de cadre de concertation et de mise en réseau, comme par exemple un réseau des Maires des deux côtés de la frontière, a également eu un impact négatif sur la gestion de la crise, mais aussi sur l'adaptation des structures, des processus et des réglementations après la pandémie. Le niveau communal n'est cependant pas le seul à prendre en compte, mais aussi et surtout le niveau européen et national, car les communes n'ont pas d'influence directe sur certains domaines politiques et juridiques, comme la fermeture des frontières et les réglementations en matière de droit du travail.

Une forme de coopération externe est également la mobilisation de la population locale, étant directement concernée tant par les effets d'une crise et d'une catastrophe que par les mesures de gestion de cette crise. C'est justement dans une petite commune qu'un manque de coopération sous forme de résistance citoyenne peut entraver la gestion de la crise. Cela s'est manifesté de manière particulière, et alarmante, à Ottersweier par les manifestations régulières de ceux que l'on appelle les "*négationnistes de la COVID 19*" et les extrémistes de droite. Ces manifestations et actions d'opposition, en partie illégales, ont eu une forte charge émotionnelle, en particulier pour le Maire ("*C'était l'enfer*"). Ces manifestations ont mobilisé de nombreuses ressources de l'administration communale et de la police (ressources techniques, personnelles, mais aussi émotionnelles), qui ont ensuite fait défaut à d'autres niveaux de la gestion de crise.

## 6.2 Présent - Compétences en matière de gestion de crise aujourd'hui

Ce n'est pas seulement la fréquence, l'intensité ou la nature des crises qui changent, mais aussi la réalité elle-même qui évolue vers une réalité de *"crises complexes, multiples et parallèles"*, comme l'a très bien formulé un représentant de l'administration communale. Dans ce contexte, les petites communes en particulier sont confrontées à des défis de taille qui exigent non seulement des ressources suffisantes et des infrastructures critiques, mais aussi un savoir-faire en matière de crise, des capacités tactiques et du courage pour manœuvrer à travers la crise tout en mettant au mieux l'intérêt général au premier plan.

Les expériences passées, notamment lors de la pandémie, ont montré que la commune d'Ottersweier, malgré une cohésion d'équipe, un optimisme et un engagement particulièrement remarquables, ne dispose pas encore de l'infrastructure nécessaire pour absorber les crises ou pour soutenir la gestion des crises, notamment lorsque la crise est brutale. Cela concerne différents domaines de la gestion de crise, comme la communication externe avec les citoyens (système de sirènes) ou l'approvisionnement de la population en ressources de base pour atténuer la crise, comme des vivres, des lits de camp ou des couvertures. Là encore, il s'agit de trouver le bon équilibre, car cela nécessite avant tout des moyens financiers de la part de l'État fédéral et des Länder, qui doivent être utilisés de la manière la plus efficiente et efficace possible.

Le manque de ressources en termes de capacité d'action et de compétences des acteurs politiques aux niveaux décisionnels supérieurs, évoquées à plusieurs reprises dans l'interview, constitue un obstacle majeur à une stratégie de crise et de résilience mieux coordonnée et harmonisée. Les processus positifs et ciblés au niveau communal, motivés avant tout par une vision volontaire et optimiste de l'avenir et par la confiance en ses propres compétences et en la commune, sont freinés et bloqués par l'absence de processus et de structures établis et par une prise de conscience, étonnamment toujours absente, des crises passées, présentes et futures au niveau politique fédéral. Le niveau communal, lui, a profondément intégré la nécessité d'une évolution radicale: - *"nous ne pouvons pas aborder les problèmes de l'avenir avec les solutions du passé"* -, *"aucun apprentissage n'a eu lieu" au niveau fédéral* - *"rien n'a été appris"*.

### 6.3 Futur - Se préparer pour les crises à venir

Non seulement la proximité de la commune d'Ottersweier avec la frontière franco-allemande, déjà évoquée, mais aussi les autres caractéristiques géographiques de la commune, du fait de sa proximité avec la Forêt-Noire et de sa situation entre les montagnes moyennes des Vosges et du Nord de la Forêt-Noire, constituent un défi majeur, car elles favorisent les événements extrêmes tels que les incendies de forêt, les fortes pluies et les tempêtes. La division de la commune en deux quartiers, reliés uniquement par des passages souterrains, constitue également un défi pour la gestion de crise à l'échelle de la commune. S'il est possible d'augmenter la résilience d'Ottersweier par des mesures de prévention et de préparation aux crises et des mesures d'adaptation appropriées, il n'en reste pas moins que les conditions géographiques constituent un défi majeur et un facteur limitant dans la phase de gestion de crise.

Les lacunes opérationnelles et en termes de compétences des acteurs politiques aux niveaux décisionnels supérieurs, évoquées à plusieurs reprises dans l'interview, constituent toujours un obstacle majeur à une stratégie de crise et de résilience plus efficace et mieux coordonnée. Les processus positifs et ciblés au niveau communal, principalement motivés par une vision courageuse et optimiste de l'avenir et par la confiance en ses propres compétences et en la commune, sont entravés par le manque de processus et de structures établis et par une prise de conscience étonnamment toujours absente des crises du passé, du présent et de l'avenir au niveau de la politique fédérale. Contrairement aux leçons profondes tirées au sein de la commune, *"nous ne pouvons pas aborder les problèmes du futur avec les solutions du passé", aucun apprentissage n'a eu lieu au niveau fédéral, "rien n'a été appris"*.

La question de la *"préparation à l'imprévisible"*, qui préoccupe toutes les communes et les villes, reste constante, à l'instar de la surprise de constater que *"l'on n'était généralement pas préparé à ce type de pandémie"*. L'obligation faite aux communes de réagir à ces événements et de continuer à fournir des services d'intérêt général entraîne inévitablement une multiplication des tâches à accomplir et des compétences nécessaires pour les accomplir. L'augmentation extrêmement rapide du nombre de tâches à accomplir et des compétences à

mobiliser peut entraîner une surcharge de travail (temporaire) du personnel administratif si les effectifs ne sont pas renforcés et les compétences développées en conséquence. Le surmenage qui en résulte a à son tour un impact négatif sur toutes les phases du développement de la résilience, car les tâches nécessaires dans le domaine de la réaction et de l'anticipation des crises ne peuvent pas être accomplies de manière optimale. Les crises et les catastrophes de ce type ne peuvent pas être gérées par des acteurs isolés, notamment au niveau communal. La coopération avec des experts techniques ainsi qu'avec les niveaux administratifs et politiques supérieurs au niveau des Länder et de la Confédération s'avère ainsi indispensable pour la gestion de crise au niveau communal.

## **7. Synthèse des résultats**

Une analyse comparative des principaux freins a révélé à la fois un grand nombre de points communs entre les quatre communes pilotes et des obstacles spécifiques. Les principaux points communs et différences sont résumés ci-dessous par pays et par taille.

### **7.1 Points communs et différences entre les communes françaises et allemandes**

#### **Thème 1 : Manque de coopération avec les niveaux administratifs et politiques supérieurs**

Le caractère soudain et virulent de la pandémie a mis en évidence, tant en Allemagne qu'en France, des processus et structures de coopération insuffisants entre les communes et les niveaux administratifs et politiques supérieurs. Cette coopération insuffisante concernait d'une part la mise en œuvre des mesures prescrites par les niveaux supérieurs, d'autre part la communication des informations et le soutien en termes de ressources techniques et humaines. Cela a donné aux deux parties le sentiment d'être abandonnées par les niveaux supérieurs.

Cependant, on remarque que les collectivités allemandes disposaient d'un réseau intercommunal très développé qui a permis de surmonter ce sentiment de solitude et d'abandon vis-à-vis des échelons administratifs supérieurs. L'échange, le partage d'informations et de ressources a permis aux collectivités allemandes d'apporter des réponses adaptées à leurs spécificités locales. Ces réseaux, moins développés en France, n'ont pas pallié ce manque de soutien. Les Maires et le reste de l'administration locale se sont sentis livrés à eux-mêmes, les poussant à prendre des décisions sans savoir si c'était ou non la chose à faire.

En France, les citoyens des collectivités en quête de réponses et de clarté se sont principalement orientés vers la mairie, identifiée comme étant la seule source d'information fiable. Les Maires ont dû faire face et trouver des éléments de réponse alors qu'ils ne disposaient pas de plus de clarté que les citoyens eux-mêmes. De l'autre côté du Rhin, cet afflux d'informations de diverses sources et sous différentes formes a été partiellement perçu

comme une opportunité de mieux comprendre la situation en cours et donc de s'adapter en conséquence.

## **Thème 2 : Manque de clarté de l'information**

En outre, au début et pendant la pandémie, la coordination de la communication des informations critiques était insuffisante dans les deux pays. Dans les deux cas, l'exclusivité de l'information n'appartenait plus à l'État, mais était répartie entre les canaux d'information gouvernementaux, les agences de presse de droit privé ainsi que les individus et les groupes organisés dans les médias (sociaux). Cela a conduit à une incertitude des citoyens quant à la véracité des informations reçues, et à des stratégies de gestion hétérogènes.

## **Thème 3 : Relation de confiance entre le Maire et les citoyens**

De nombreuses informations contradictoires dans les médias (sociaux) ont entraîné, d'une part, la frustration et la méfiance de la population envers l'administration locale et, d'autre part, une surcharge (temporaire) des communes des deux côtés du Rhin. Le Maire, en tant que responsable de l'administration communale et du conseil municipal, et donc en charge de la gestion de crise à l'échelon local, a joué un rôle essentiel dans ce contexte. Il doit ici faire office de "personne de confiance" pour les citoyens, afin d'obtenir des informations claires et fiables sur la situation et la suite de la crise, malgré les différents niveaux d'information dont il dispose. Le Maire ne peut toutefois pas assumer pleinement cette fonction, car il est lui aussi confronté à des informations parcellaires et parfois contradictoires, et ne peut donc pas satisfaire pleinement le besoin d'information des citoyens.

En conséquence, depuis la crise du COVID-19, on observe en France que les citoyens ont un niveau d'exigence très élevé vis-à-vis du Maire, notamment en matière de gestion de crise. Les membres des collectivités attendent du Maire qu'il apporte une réponse rapide et cohérente à tout type de crise, ce qui constitue bien évidemment une pression supplémentaire. En Allemagne, cela va plus loin puisque quelques groupes citoyens ont développé une réelle méfiance et un manque de confiance envers le Maire. Cela s'illustre notamment à travers des actes de défiance, voire de rejet du Maire et de sa politique.

#### **Thème 4 : Ressources humaines et organisationnelles insuffisantes**

En raison du caractère inédit et imprévisible de la pandémie, le manque de ressources organisationnelles et humaines est apparu clairement, tant dans les communes allemandes que françaises. Le manque de préparation et de "vision" face à des événements complexes et multidimensionnels a conduit à un développement insuffisant des capacités humaines et organisationnelles nécessaires en amont de la pandémie. Ce manque de préparation à de tels événements a mis en évidence la nécessité de mettre en place des mesures de développement du personnel et de l'organisation appropriées.

On observe une grande différence dans la manière avec laquelle la crise du COVID-19 a été gérée dans les collectivités allemandes et françaises. En effet, en Allemagne la gestion de crise est principalement basée sur l'esprit d'équipe, de travail en communauté et le partenariat avec d'autres collectivités. De l'autre côté du Rhin, la gestion de crise s'est surtout concentrée sur les compétences et l'expérience du ou des responsables en place. Cette méthode peut s'avérer un obstacle, car elle ne repose que sur les compétences d'une poignée de personnes qui sont par définition susceptibles de changer de fonction avec le temps. Les collectivités françaises peuvent être résilientes, mais pas durablement avec ce système.

#### **Thème 5 : Insuffisance des structures et des processus de gestion de crise**

Tant en Allemagne qu'en France, le manque de cadre structurel et procédural de la gestion de crise a mis les municipalités au défi d'adapter leurs structures et processus hiérarchiques et normatifs aux conditions aléatoires d'un événement de crise. Des ajustements efficaces et créatifs, ou des raccourcis des processus et structures décisionnels hiérarchiques en "situation normale" sont devenus nécessaires. Pour pouvoir réagir rapidement à la crise, les structures et processus administratifs rigides ont été assouplis et la mise en œuvre des normes et des règles a été adaptée au contexte spécifique du lieu et de la situation. Dans ce contexte, les priorités et les stratégies de l'action administrative ont également dû être rapidement soumises à un examen critique et adaptées de manière ciblée à la situation.

À la suite de la pandémie, les collectivités allemandes ont mis la gestion des crises au centre de leurs préoccupations, si bien qu'aujourd'hui elles disposent de systèmes de gestion de

crise à un nouveau de développement plus élevé que les collectivités françaises. En effet, les collectivités allemandes ont mis en œuvre la création d'unités de gestion de crise ou encore l'utilisation de récits pour anticiper les futures crises. De leur côté, les collectivités françaises mettent peu à peu en œuvre des dispositifs de gestion de crise. Jusqu'ici elles avaient notamment mis en place des systèmes de retour sur expérience et la rédaction de leur PCS (Plan Communal de Sauvegarde).

### **Thème 6 : Ressources techniques insuffisantes**

Un autre facteur facilitant la résilience a pu être identifié : la disponibilité et l'accessibilité insuffisantes des ressources techniques critiques telles que les produits d'hygiène, les masques, etc. pour garantir la santé et la sécurité des habitants. En Allemagne comme en France, les communautés ont été confrontées à des pénuries de biens vitaux et de soins médicaux. Grâce à des adaptations créatives appropriées des processus de décision organisationnels, à des décisions courageuses de la part des dirigeants politiques et à la mise en œuvre ciblée des mesures de gestion de crise prédéfinies, les municipalités ont tenté de préserver ce facteur de résilience essentiel.

### **Thème 7 : Difficulté à maintenir le soutien de la société civile**

Alors que toutes les communes, tant en Allemagne qu'en France, avaient en commun le fait que la population était très disposée à soutenir les activités de la commune visant à endiguer et à gérer la pandémie, en particulier dans la première phase de la gestion de la crise, des différences considérables sont apparues dans la durabilité de ce soutien de la société civile entre les communes allemandes et françaises.

Comme il a déjà été souligné précédemment, la gestion de crise dans les collectivités allemandes a principalement reposé sur l'esprit collectif. Cet esprit perdure depuis la crise et crée un réel sentiment de communauté. De l'autre côté du Rhin, les volontaires français du début de la pandémie se sont raréfiés. En France, les interviewés soulignent l'individualité dans le comportement des citoyens, tandis que les interviewés allemands insistent particulièrement sur le sens de la communauté. Selon les interlocuteurs allemands, la gestion

de la crise repose avant tout sur un sentiment de communauté qui perdure depuis la crise. En revanche, les interviewés français soulignent que le nombre de volontaires a diminué depuis le début de la crise, ce qui rend la mobilisation des citoyens plus difficile. Du côté français, l'accent est mis sur l'individualité dans le comportement des citoyens, alors qu'en Allemagne, c'est le sens de la communauté qui est particulièrement mis en avant.

COMPARAISON DES COLLECTIVITÉS FRANÇAISES ET ALLEMANDES		
Points communs	Différences	
	France	Allemagne
Les collectivités se sont senties abandonnées par les échelons administratifs supérieurs lors de la crise de la Covid-19.	Dans les collectivités françaises, les réseaux intercommunaux étaient très peu développés. Les maires se sentent livrés à eux-mêmes.	Les collectivités allemandes disposaient d'un réseau intercommunal très développé qui les a aidé à surmonter ce sentiment d'abandon.
Beaucoup d'informations contradictoires émanaient de la hiérarchie administrative des médias et des réseaux sociaux pendant la crise Covid-19.	En France, les citoyens ont soudainement identifié le maire comme le seul point d'information fiable (même si le maire n'avait pas plus d'informations qu'eux).	En Allemagne, la pluralité des informations était perçue comme une opportunité de comprendre ce qu'il se passait.
Les exigences des citoyens à l'égard du maire se sont accrues avec la crise de la Covid-19	En France, depuis la crise de la Covid-19, les citoyens exigent des maires une réponse rapide et cohérente en cas de crise. Ils doivent être capables d'adapter leur stratégie à tout type de crise.	Du côté allemand, certains citoyens peuvent avoir un grand problème de confiance envers le maire. Ceci est illustré par des actions citoyennes à l'égard du maire.
Dans les deux pays, les collectivités n'ont pas été et ne sont pas formées à la gestion des crises. Des procédures nationales sont en place, mais elles ne préparent pas les localités à faire face de multiples types de crises à un niveau très local.	La gestion des crises était et est toujours basée sur les compétences du ou des responsables en place au moment de la crise.	La gestion des crises était et est toujours basée sur l'esprit d'équipe et le partenariat.
	En France, il n'existe pas de dispositif spécifique de préparation ou de gestion de crises (hormis le retour d'expérience ou la mise en place d'un plan d'urgence).	En Allemagne, il semble que la gestion des crises soit à un stade de développement plus élevé, avec la création d'unités de gestion des crises, l'utilisation de récits, etc.
	Les collectivités françaises souhaitent des liens plus étroits avec les collectivités allemandes pour la gestion des crises. Elles pensent que ce serait un atout et cela est demandé.	Les collectivités allemandes aimeraient échanger avec les collectivités françaises pour connaître leurs stratégies de gestion de crise, mais ce n'est pas une priorité absolue.
Lors de la crise de la Covid-19, toutes les collectivités ont été confrontées à des problèmes d'approvisionnement et d'accès aux ressources pour assurer la sécurité sanitaire de leurs citoyens.		
En cas de crise, toutes les collectivités font appel à des bénévoles ou aident les citoyens à apporter leur aide à la communauté sur une base volontaire.	Les volontaires français ont été de moins en moins mobilisés pendant la crise de la Covid-19. Aujourd'hui, il est très difficile de mobiliser des personnes pour travailler sur la gestion de crise.	En Allemagne, l'esprit collectif a perduré tout au long de la crise et se poursuit encore aujourd'hui.

Source: graphique élaboré par nos soins

## **7.2 Points communs et différences entre les petites et moyennes communes**

### **Thème 1 : Des approches différentes de la mobilisation et de la participation de la société civile**

Malgré les différences de taille des quatre communes pilotes, nous avons pu observer que les quatre communes étaient en mesure d'établir un contact direct avec les citoyens et les représentants de la société civile dans le cadre de la gestion de crise. Les approches de mobilisation et de participation de la société civile dans les petites et moyennes communes diffèrent toutefois sur certains aspects. Les collectivités les plus petites semblent pouvoir plus facilement mobiliser un état d'"esprit collectif". Le processus de prise de décisions est en effet facilité par la proximité des habitants, et donc une gestion de crise plus intuitive et informelle. De leur côté les collectivités de taille moyenne ont une gestion de crise plus institutionnelle et formelle.

### **Thème 2 : Un rôle différent du Maire dans la gestion de crise**

Un point commun à toutes les communes étudiées est le rôle central du Maire en tant que dirigeant responsable de la réaction immédiate des communes en cas de crise. La définition de ce rôle diffère toutefois entre les petites et les moyennes communes:

- Les Maires des plus petites collectivités sont plus accessibles au niveau opérationnel. Ils jouent le rôle de gestionnaires de crise directement sur le terrain et sont plus en contact avec les citoyens.
- Les Maires des collectivités de taille moyenne jouent le rôle de gestionnaires de crise au niveau politique et managérial. Ils ne sont généralement pas en contact direct avec les citoyens sur le terrain et se chargent de l'organisation globale de la gestion de crise.

### **Thème 3 : les différents niveaux de mise en œuvre de mesures favorisant la résilience**

On a pu constater que toutes les communes ont mis en œuvre et continuent de mettre en œuvre des mesures favorisant la résilience afin d'augmenter la capacité d'anticipation, de gestion de crise et d'adaptation de la commune. Il existe cependant des différences dans la manière et l'état d'avancement de la mise en œuvre entre les petites et moyennes communes.

Lorsqu'on compare l'état d'avancement de la mise en œuvre d'une stratégie de gestion de crise à l'échelle des collectivités, on s'aperçoit que les collectivités les plus petites sont plus avancées dans le processus que les collectivités de taille moyenne. En effet, les collectivités de petite taille développent et améliorent des processus et un état d'esprit déjà en place alors que les collectivités de moyenne taille créées et se questionnent sur la mise en œuvre de la gestion de crise en tant que processus.

#### **Thème 4 : les contraintes démographiques**

Les études de cas montrent que les plus petites collectivités peuvent être confrontées à un problème démographique : le vieillissement de leur population et leurs difficultés à attirer des jeunes, ce qui peut représenter un obstacle en matière de gestion de crise puisque la population a des priorités différentes, des capacités physiques différentes, un nombre de personnes fragiles plus élevé, et un niveau de mobilisation en cas de crise différent. De leur côté, les collectivités de taille moyenne n'ont pas mentionné ce sujet lors des entretiens.

#### **Thème 5 : les besoins en formation**

Indépendamment de la taille de la commune, un apport de compétences s'avère nécessaire dans toutes les communes pilotes pour renforcer les différentes capacités de résilience (anticipation, gestion et adaptation). Comme indiqué au chapitre 7.1, ce besoin est dû au sous-dimensionnement des capacités humaines et organisationnelles en matière de gestion de crise et de résilience qui est antérieur à la pandémie. Bien que certains efforts aient déjà été entrepris par les communes dans ce domaine, il est nécessaire de poursuivre cette démarche dans toutes les communes étudiées, quelle que soit leur taille, en raison de la complexité et de la diversité des défis actuels et futurs.

## COMPARAISON ENTRE LES COLLECTIVITÉS DE PETITE ET MOYENNE TAILLE

Points communs	Différences	
	Collectivités de petite taille	Collectivités de taille moyenne
Les collectivités pilotes de R&R sont généralement de taille modérée, ce qui leur permet de mobiliser la population et de se préparer facilement à la gestion de crise	Les collectivités les plus petites peuvent plus facilement faire appel à un état d'esprit collectif que les plus grandes. Le processus de prise de décision y est plus court, l'approche participative et les processus de gestion de crise informels et intuitifs.	Les collectivités de taille moyenne disposent d'une approche de gestion de crise de base plus institutionnalisée et plus formellement structurée.
Sur le terrain, le maire assume la responsabilité de la gestion de la crise au niveau de la collectivité - la réponse directe à la crise se fait au niveau local.	Les maires des plus petites collectivités sont plus accessibles au niveau opérationnel, ils jouent un rôle plus important dans la gestion directe des crises, ils sont plus en contact avec les citoyens sur le terrain.	Les maires des collectivités de taille moyenne ont un rôle plutôt politique, ils travaillent davantage sur l'organisation de la gestion de crise et ne sont généralement pas en contact direct avec les citoyens sur le terrain.
Quelle que soit leur taille, les collectivités prennent en compte la gestion des crises - les collectivités mettent en place des processus et font des efforts pour la résilience locale.	Les plus petites collectivités semblent être à un stade plus avancé dans la préparation et la progression de la gestion de crise. Elles développent et améliorent leurs procédures et leur état d'esprit.	Les collectivités de taille moyenne travaillent également sur la résilience, mais elles semblent en être à un stade moins avancé. Elles consacrent désormais beaucoup d'efforts à la mise en place de procédures et d'un état d'esprit en matière de gestion de crise.
Quelle que soit leur taille, les collectivités considèrent la formation à la gestion de crise comme un sujet majeur sur lequel travailler pour améliorer leur résilience.	Les collectivités les plus petites sont confrontées à des problèmes démographiques : elles doivent faire face à une forte proportion de personnes âgées et à un problème d'attraction des jeunes. Cela pourrait conduire à d'autres obstacles : une population avec des priorités différentes, des capacités physiques différentes, un niveau de mobilisation différent, ...	Du côté des collectivités de taille moyenne : cette question démographique n'était pas un sujet - elles n'en ont pas parlé pendant les entretiens.

Source: graphique élaboré par nos soins

### 7.3 Conclusion

Les écarts et points communs entre collectivités étudiées se situent à la fois au niveau de leur taille, et de leur implantation géographique. On peut souligner en particulier l'activation des réseaux et la forte coopération, très utilisés par les communes allemandes comme stratégie centrale de résilience pour la gestion de crise et l'adaptation, qui sont peu développées côté français. En raison de la situation géographique des communes dans la région frontalière du Rhin supérieur et du caractère imprévisible des événements de crise, la nécessité de

coopérations et de réseaux transfrontaliers entre les communes du Rhin supérieur devient évidente. Ces types de coopération et des réseaux de communes à l'échelle transfrontalière favorisent les échanges d'informations et de connaissances pour anticiper et se préparer à de futurs événements de crise, à une utilisation partagée de ressources et de capacités dans la gestion de crise, ainsi que la réalisation et l'exploitation partagée de retours d'expériences après un événement de crise.

La "construction de la résilience", en particulier pendant la gestion de crise, a nécessité dans toutes les communes, tant du côté allemand que du côté français, des solutions créatives et innovantes, et donc une adaptation des directives et des réglementations administratives de l'État aux contraintes locales.

Les structures et processus hiérarchiques rigides ont agi, tant dans les communes françaises que dans les communes allemandes, comme un frein à la réaction directe à la crise et ont donc été adaptés en partie de manière spontanée et volontaire à la réalité de la crise. On peut ainsi en déduire qu'une gestion de crise à l'échelle communale devrait faciliter l'adaptation à cette situation temporaire. Ceci pour aider les municipalités à dépasser les contraintes administratives issues des structures hiérarchiques rigides et les processus bureaucratiques en cas de crise, et ainsi à renforcer la réponse directe à la crise.

Les obstacles à la construction de la résilience communale identifiés et décrits dans ce rapport représentent une synthèse des défis que les communes françaises et allemandes ont à relever dans l'émergence d'un bien commun que l'on pourrait appeler "résilience communale". Les entretiens menés ont permis d'identifier, outre les freins, des stratégies et des actions pour surmonter les crises. Le prochain rapport dans le cadre du projet "Rhenus et Resilire" portera sur le dépassement des barrières identifiées, ainsi que sur leur transformation en forces et potentiels de résilience.

## Annexe : Guide d'entretien

### Bloc A : Questions introductives

- Quelle est votre fonction/rôle dans la municipalité/ville X ? Quelles sont vos principales tâches ? Depuis quand ?
- Quelles sont les crises auxquelles vous avez déjà été confronté au cours des 10 dernières années ?
- 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

- Comment ont évolué vos tâches pendant la crise (modifications, évolutions, prise de décision...)
- Comment a agi votre supérieur hiérarchique pendant la crise ?
- Avez-vous (et vos collègues) respecté toutes les règles qui étaient auparavant strictement en vigueur ? D'autres personnes ont-elles enfreint des règles ? Si oui, pour quelle raison ?

#### B2. Gestion de la crise COVID-19

- Comment vous êtes-vous organisé pour gérer la crise ? (Une équipe de crise a-t-elle été mise en place ? Qui en faisait partie ? Autres solutions ?)
- 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 votre responsable s'est-il comporté pendant la crise ? Quel rôle votre responsable a-t-il joué dans la gestion de la crise ? Pensez-vous que son comportement a eu une influence sur votre propre comportement ?
- 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 (qu'elles soient malveillantes ou involontaires) ? Si oui, comment les avez-vous résolues ?

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

- Selon vous, quelles ont été les forces vives qui ont permis de surmonter la crise?
- Avez-vous rencontré des résistances et si oui lesquelles ?
- 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 ? Si oui, lesquelles ?

## Bloc C : Présent

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

### C1. Comportement et culture organisationnelle actuels

- Comment a évolué la culture organisationnelle de votre commune/ville par rapport à la période d'avant la crise COVID-19 ?
- Comment ont évolué vos compétences en matière de résolution de problèmes (sur le plan individuel et organisationnel) ?
- Comment ont évolué vos priorités à la suite de la crise, par exemple d'un point de vue stratégique ou organisationnel ?

### C2. Capacité actuelle de gestion de crise

- Comment vous vous êtes organisé depuis le COVID-19 pour réagir aux crises de manière générale ?
- Avez-vous par exemple établi un RETEX suite à la crise COVID-19 (RETEX = RETour sur EXpérience, c'est-à-dire un document plus ou moins formalisé synthétisant les enseignements de la crise) ? Si oui, sous quelle forme ?
- Existe-t-il à présent une équipe définie qui doit être activée en cas de crise ?
- Si oui, 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 ?

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

- Votre utilisation des ressources a-t-elle changé suite à la crise COVID-19 ?
- De nouvelles priorités (par exemple en matière d'investissement) ont-elles été fixées pour faire face à des crises ? Les ressources ont-elles été augmentées ?
- Des déficits humains ou financiers persistent-ils à l'heure actuelle en termes de savoir-faire ou de compétences pour faire face à des crises ?

## **Bloc D : Futur**

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

### **D1. Comportement et culture organisationnelle**

- Comment vous préparez-vous à de futures crises ?
- Pensez-vous qu'il est davantage possible de mieux prévoir les crises futures ? Si oui, avec quelle méthodologie ?
- En termes de gestion de ressources, vous sentez-vous mieux armé pour affronter les crises à venir que dans le passé ? Pourquoi ?

### **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 localement ?
- 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**

- Disposez-vous de ressources financières spécifiquement destinées à faire face aux crises futures ? Ces ressources correspondent-elles à des obligations légales ? Existe-t-il des ressources 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 de la frontière a-t-elle eu un impact sur la gestion des crises jusqu'à présent ?
- La proximité de la frontière pourrait-elle selon vous jouer un rôle lors de futures crises ?
- Que pourrait vous apporter le projet R&R dans ce domaine ?