Cofinancé par
l'Union Européenne
Kofinanziert von
der Europäischen Union

Rhin Supérieur | Oberrhein

Rhenus et Resilire (R&R)

Rapport 3

–

Synthèse des facteurs de résilience des communes de la région du Rhin supérieur

Juillet 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

1. Introduction **1**

2. Objectifs et portée de l'analyse **3**

3. Ville de Haguenau **5**

3.1 Passé – La COVID-19 : L'expérience de la crise de la ville de Haguenau 5

3.2 Présent – Compétences en matière de gestion de crise aujourd'hui 6

4. Commune de La Wantzenau **7**

4.1 Passé – La COVID-19 : L'expérience de la crise de la commune de La Wantzenau 7

4.2 Présent – Compétences en matière de gestion de crise aujourd'hui 8

5. Ville d'Offenbourg **10**

5.1 Passé - La COVID-19 : L'expérience de la crise de la ville d'Offenbourg 10

5.2 Présent - Compétences en matière de gestion de crise aujourd'hui 14

6. Commune d'Ottersweier **16**

6.1 Passé - La COVID-19 : L'expérience de la crise de la commune d'Ottersweier 16

6.2 Présent - Compétences en matière de gestion de crise aujourd'hui 20

7. Conclusion : leviers d'action, défis et analyse comparative **22**

7.1 Points communs et différences entre les communes françaises et allemandes 22

7.2 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der kleinen und mittleren Gemeinden 27

7.3 Conclusions provisoires 30

Annexe : Guide d'entretien **34**

1. Introduction

Le projet R&R a pour objectif général d'améliorer la résilience des communes de la région du Rhin supérieur.

Le projet repose sur une coopération entre quatre communes pilotes de la région du Rhin supérieur, dont une petite commune et une commune de taille moyenne en France et en Allemagne :

- Offenbourg (Allemagne, env. 60.000 habitants)
- Ottersweier (Allemagne, env. 6.000 habitants)
- Haguenau (France, communauté d'agglomération env. 95.000 habitants, commune seule: env. 35.000 habitants)
- La Wantzenau (France, env. 6.000 habitants)

Le premier rapport de ce projet a dressé un état des lieux du cadre organisationnel de la gestion des événements extrêmes dans les communes de la région du Rhin supérieur, qui a permis de tirer les premières conclusions sur la résilience des communes françaises et allemandes. Ces conclusions ont à leur tour servi de base à l'élaboration d'un guide d'entretien à l'aide duquel plusieurs entretiens semi-directifs ont été menés dans les communes pilotes sur les freins et le soutien à la résilience communale.

Dans une première analyse, les données recueillies ont déjà été analysées en ce qui concerne les freins. Les facteurs suivants ont été identifiés entre les communes françaises et allemandes comme pouvant entraver le développement de la résilience communale :

- Manque de coopération avec les niveaux administratifs et politiques supérieurs
- Manque de clarté de l'information
- Relation entre le Maire et les citoyens
- Manque de capacités humaines et organisationnelles
- Insuffisance des structures et des processus de gestion de crise
- Ressources techniques insuffisantes
- Difficulté à maintenir le soutien de la société civile

En outre, plusieurs facteurs entravant la résilience communale ont également été identifiés dans la comparaison des petites et moyennes communes :

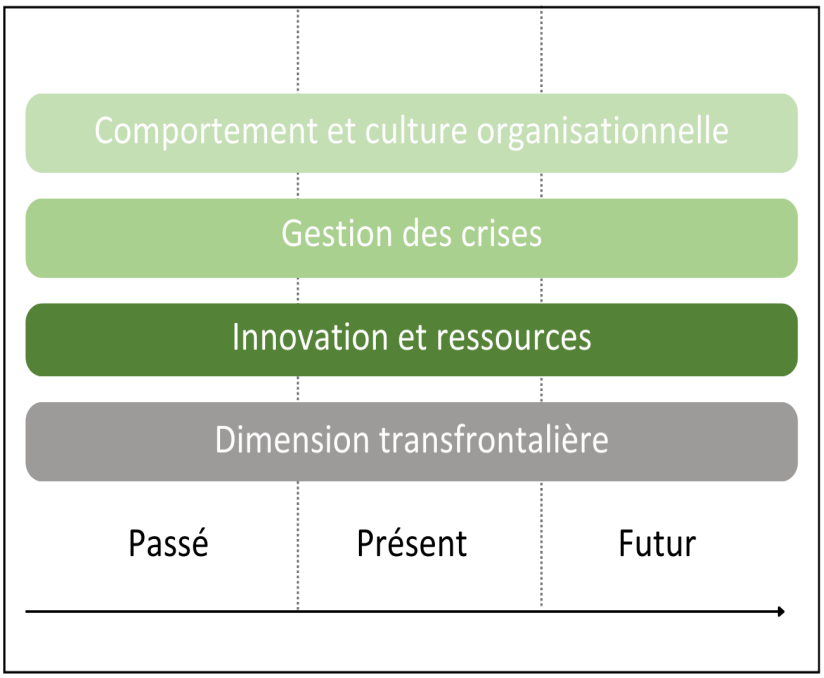
- Différentes approches de la mobilisation et de la participation de la société civile
- Rôle différent du Maire dans la gestion de crise
- Différence de niveau de mise en œuvre des mesures favorisant la résilience
- Obstacles démographiques
- Besoin de formation continue

2. Objectifs et portée de l'analyse

Sur la base de l'étude des conditions de développement de la résilience communale dans les quatre communes pilotes, le présent rapport a analysé en particulier les facteurs favorables au développement de la résilience communale en tant que ressource. Les résultats des études de cas ont permis de faire une comparaison entre les communes françaises et allemandes d'une part, et entre les petites et moyennes communes d'autre part.

Comme dans l'étude précédente sur les obstacles à la résilience communale, des entretiens guidés dans le cadre d'une étude de cas ont été choisis comme méthode appropriée pour le présent rapport afin de tenir compte du caractère dynamique du concept de résilience. Le guide d'entretien est présenté à l'annexe 1. Sa structure de base est bidimensionnelle et comprend en tout cinq blocs thématiques. Le guide suit une logique temporelle globale, il est structuré en trois blocs thématiques récurrents (cf. fig. 1).

Fig. 1 : Structure bidimensionnelle du guide d'entretien



Source : graphique élaboré par nos soins

Sur la base d'une analyse thématique du contenu des entretiens individuels semi-structurés avec des représentants des communes pilotes, les chapitres suivants présentent et décrivent les potentiels de résilience identifiés pour la formation de la méta-compétence "résilience

communale". Les entretiens individuels se sont concentrés sur les expériences de crise des communes pendant la pandémie de la COVID-19. L'objectif de ce chapitre est d'établir un premier catalogue de facteurs favorables à la résilience communale, spécialement pour l'examen des cas individuels des communes pilotes.

3. Ville de Haguenau

Haguenau est une ville française regroupant 35 715 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. La communauté d'agglomération de Haguenau, qui regroupe 95 000 habitants et 36 communes en une seule structure administrative, date de 2018.
Depuis 2020, le Maire de Haguenau est M. Claude Sturni.

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

Lors de crises passées, notamment lorsqu'il a fallu reloger en urgence un grand nombre de victimes d'incendie par exemple, la ville de Haguenau a su très rapidement (4 à 5 heures) trouver une solution de relogement temporaire. Cette réactivité est l'une des forces et ressources principales de la collectivité.
Cette réactivité s'est aussi manifestée lors de la crise COVID-19, lorsque la ville de Haguenau a été sollicitée pour l'organisation de l'accueil des enfants des personnels soignants. Cet accueil a pu, avec la collaboration de l'hôpital et de l'inspecteur de l'éducation nationale, être organisé en moins de 48 heures.

Aussi, lors de ces crises liées à des incendies, la mairie s'est retrouvée rapidement responsable des opérations. La gestion et la prise de décisions face aux crises sont naturellement assumées par le Maire et ses équipes qui coordonnent les équipes de secours et autres services sociaux et associations.

La ville a aussi pu compter sur un grand nombre de volontaires pour faire face à la crise. Un projet de fabrication, puis de distribution, de masques, soutenu par une haguenauvienne, a notamment été organisé durant la crise.

L'ensemble des services de la mairie de Haguenau ont été directement mis à contribution pour trouver des solutions innovantes aux diverses problématiques liées à la crise de la COVID-19. Beaucoup de moyens ont été investis pour maintenir le contact avec les personnes les plus isolées, pour des repas ou encore mettre en place un centre de vaccination. Le champ d'action de la mairie en matière de gestion de crise a ainsi été très large.

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

La gestion de crise de Haguenau repose principalement sur la connaissance très précise du terrain du personnel de la mairie. Cette connaissance permet à la ville de réagir rapidement avec des moyens et des solutions adaptés à son cas particulier.

En parallèle, la ville reprend le travail de construction et d'élaboration de son Plan de Sauvegarde Communale pour renforcer ces connaissances avec des plans d'action concrets applicables rapidement. Aujourd'hui, le but de la commune est de ne plus se reposer uniquement sur des réactions spontanées et intuitives, mais de créer une véritable culture de gestion de crise au sein du personnel de la mairie. L'objectif est de permettre à chacun de savoir où trouver des solutions et de développer des réflexes pour répondre au mieux aux situations de crise sans que cela ne repose que sur les compétences de quelques personnes.

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 Mme Michèle Kannengieser.

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

Durant la crise du COVID-19, le Maire de la commune de la Wantzenau a su, sous la contrainte de la crise, s'adapter et apporter une réponse concrète aux habitants. En effet, face à une grande solitude vis à vis des strates administratives supérieures, le Maire a dû prendre des décisions à l'échelle locale en toute autonomie pour répondre au mieux aux besoins de ses administrés. Dans le cas de La Wantzenau, Madame Kannengieser s'est investie sur le terrain en allant, autant que possible, au contact des Wantzenauviens. Elle souligne l'importance du soutien moral et concret à la population durant cette crise : "parce que les minutes sont des heures pour les gens qui sont isolés". Il y avait un réel besoin de connexion avec la réalité en dehors des informations qui tournaient en boucle sur les réseaux sociaux et aux informations. La proximité avec la population a permis aussi au Maire de se rendre compte de situations critiques et d'agir au mieux en conséquence. Par exemple, le Maire a mis en place rapidement un centre de vaccination destiné aux habitants de La Wantzenau mais aussi des autres habitants de petites communes pour lesquels une vaccination à Strasbourg était trop risquée.

La communication interne à la commune s'est organisée assez efficacement autour des messages et appels téléphoniques. Le Maire souligne que c'est la taille réduite de la commune qui a facilité ce mode de fonctionnement.

Durant la crise de la COVID-19, le sentiment de faire partie d'une communauté a joué un rôle clef et a permis d'impliquer chaque acteur et bénévole dans la gestion de cette crise. Le Maire s'est beaucoup investi pour créer et entretenir cette communauté pour permettre à la commune de traverser cette crise dans les meilleures conditions. Il était essentiel de maintenir un contact moral et physique autant que possible pour entretenir une dynamique positive au sein de la commune.

Aussi, deux institutions ont été essentielles pour surmonter la crise : l'État et la pharmacie. L'État était le repère du Maire tout au long de la crise, c'était la seule source d'informations fiables à disposition. La pharmacie, de son côté, était un lieu indispensable pour répondre au besoin de sécurité de la population.

Parallèlement à la forte mobilisation du Maire et de ses équipes durant la crise, on remarque aussi une forte mobilisation des habitants notamment pour coudre des masques. Cette participation volontaire était motivée par la volonté de participer à l'effort collectif, mais aussi d'avoir un contact avec d'autres personnes et sortir de son lieu de confinement.

La nécessité pour la commune de La Wantzenau d'effectuer un certain nombre de tâches de manière autonome et sans compter sur un soutien extérieur a permis aux habitants de se rendre compte qu'ils pouvaient se débrouiller en autonomie. En effet, la capacité à faire beaucoup en peu de temps et avec peu de moyens a permis de redonner confiance et rassurer la population.

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

Depuis le début de la crise de la COVID-19, le Maire nous confie que ses décisions sont prises de manière plus tranchées. Il y a dorénavant beaucoup moins de questionnements sur les détails d'une mesure, la priorité est donnée à l'efficacité et la rapidité de mise en œuvre d'une solution en cas de crise.

Un processus de retour d’expérience (RETEX) est mis en œuvre de manière pratiquement systématique dans la commune de La Wantzenau. La mise à jour régulière du Plan de Sauvegarde Communale permet d’atteindre cet objectif..

Aussi, aujourd'hui, suite aux crises successives qui ont touché la commune de La Wantzenau, le Maire a une pleine connaissance des compétences et capacités de ses équipes et peut facilement attribuer des rôles et constituer une équipe de crise de manière efficace.

5. Ville d’Offenbourg

La ville d'Offenbourg (population de 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 (CDU, depuis 2018).

5.1 Passé - La COVID-19 : L’expérience de la crise de la ville d’Offenbourg

Étant donné qu'au début de la pandémie de la COVID-19, la gestion de crise n'était pas encore intégrée dans les structures et le personnel de l'administration municipale, que les processus administratifs de gestion de crise n'étaient pas encore développés et établis, et que les capacités des différents collaborateurs de l'administration municipale n'avaient pas encore été développées de manière ciblée, **les capacités et les connaissances individuelles** des différents collaborateurs de l'administration municipale et des pompiers ont été essentiels dans la gestion de la pandémie de la COVID-19. D'une part, l'expérience et le savoir-faire individuels de certains collaborateurs dans la gestion des catastrophes ont eu un effet de soutien ("rassurant"), en particulier sur les cadres responsables. Ces cadres ont utilisé les expériences de crise et de catastrophe des collaborateurs, en particulier au début de la pandémie, pour développer et mettre en œuvre les premières mesures d'atténuation de la crise. Les contacts personnels et l’enracinement local des collaborateurs ont également joué un rôle important lors de la première phase de gestion directe de la crise.

"Il faut un “meneur de jeu” dans l'administration, sur lequel tout le monde peut compter".

Dès la première phase de la gestion de crise, le management **“visionnaire” et collaboratif** de la ville d'Offenbourg a eu un effet positif sur la résilience de la commune. La première phase de la gestion de crise, qualifiée de "phase de chaos" par la ville d'Offenbourg, a été particulièrement marquée par les compétences personnelles en termes de leadership du Maire et du commandant des pompiers. En l'occurrence, ils n'ont pas fonctionné uniquement "en réaction" à l'évolution de la crise et aux injonctions des niveaux administratifs et politiques supérieurs, mais ont rapidement rétabli la capacité d'action de la ville grâce à un management proactif. L'approche volontaire et visionnaire du Maire a eu un effet motivant sur les employés et les cadres de l'administration municipale, car elle a créé un modèle de responsabilité et d’engagement. La forte délégation de responsabilités a permis d'accroître la confiance au sein de l'administration municipale, tant entre le Maire et les cadres, en particulier le chef de la cellule de crise communale, qu'entre les cadres et les collaborateurs. Une culture de gestion “visionnaire” de la délégation, marquée par le courage et le sens des responsabilités, a ainsi créé la base d'une réaction de crise basée sur la confiance et a ainsi favorisé la résilience communale de la ville d'Offenbourg.

"Tout le monde s'est mis au service de la collectivité".

La culture de direction de la ville d'Offenbourg, qui favorise la résilience, a également contribué à un **travail d'équipe basé sur la confiance**, en particulier pendant la gestion de la crise, mais aussi au-delà. Le travail d'équipe de la ville d'Offenbourg, en particulier dans le cas particulier de la cellule de crise, était organisé sans hiérarchie et était marqué par une communication ouverte et une culture du droit à l'erreur. Cela a permis de mettre à profit les compétences, les expériences et les connaissances individuelles pour la gestion de crise (voir le point ci-dessus), même au-delà des périmètres de chacun des services, et d'encourager le développement de solutions pertinentes (mot-clé : sense making). Ce travail d'équipe basé sur la confiance (mot-clé : capital social interne) a permis d'atténuer l’impact du principe d'incertitude qui caractérise les crises et de pallier le manque de structures et de processus éprouvés de gestion des crises. Le sentiment renforcé d'appartenance à l'entreprise a eu un impact nettement positif sur la motivation et l'engagement des collaborateurs pendant la gestion de la crise. Et même après la pandémie de la COVID-19, l'expérience de crise partagée

par les collaborateurs a pu encourager la collaboration entre collègues et peut donc, dans certaines circonstances, préparer la résilience pour des crises futures.

Comme décrit précédemment, une cellule de crise communale composée de plusieurs collaborateurs de différents services et dirigée par le responsable de la cellule de crise et son adjoint a été mise en place pendant la pandémie de la COVID-19. Comme déjà mentionné également, des mesures de gestion de crise ont été développées pour donner du sens en explicitant les processus de décision collaboratifs, des décisions ad hoc ont également été prises et mises en œuvre. Ces décisions ad hoc ont été particulièrement nécessaires dans la phase initiale de la pandémie de la COVID-19, afin de réagir le plus rapidement possible aux évolutions dynamiques des crises**.** Ces décisions ad hoc, prises en dehors des attributions et de la voie hiérarchique "normales", ont été rendues possibles par une forte compétence en gestion de crise du chef d'état-major, ainsi que par une adaptation des dispositions légales en fonction de la situation. En outre, certaines décisions nécessitant une grande spécialisation, comme dans ce cas la conclusion de contrats spécifiques, ont été prises par des experts internes à l'administration en dehors du processus normal de prise de décision. Ces processus de prise de décision et de mise en œuvre ad hoc ont favorisé une réaction rapide et adaptée à la crise, en particulier au début de la pandémie.

"Il faut communiquer beaucoup et de manière différente".

Ce bouleversement des compétences à mobiliser et la mise en œuvre ad hoc de nouvelles mesures dans le cadre du déroulement de la crise ont entraîné un besoin accru de communication (interne), de sorte que l'origine des décisions et les informations sur le déroulement de la crise ont pu être communiquées de **manière transparente**. Cela a eu un effet positif sur la confiance, l'engagement et la motivation des collaborateurs et a permis d'éviter la création d'une scission au sein de l'administration municipale, entre les collaborateurs qui ont participé directement à la gestion de la crise, et qui possédaient donc des informations pertinentes et les autres. Pour ce faire, la ville d'Offenbourg a développé et introduit des moyens de communication innovants, comme la "lettre de la cellule de crise" ou la "ligne téléphonique interne"**.** Les concertations et les décisions de la cellule de crise, parfois quotidiennes, ont ainsi pu être transmises par différents canaux, en même temps que

d'autres informations pertinentes, ce qui a renforcé la cohésion organisationnelle pendant la crise.

"Courageux en interne et en externe".

Pendant tout le déroulement d'une crise, les systèmes, en l'occurrence le système politico-administratif de la ville d'Offenbourg, sont confrontés au problème du déficit d'informations, ce qui rend la mise en place du processus de résilience à l'échelon communal plus délicate**.** Pour surmonter ce défi, la ville d'Offenburg a développé différents modes de coopérations externes avec des partenaires au niveau communal, du secteur privé, de la société civile et de la politique.

- Au niveau *politique*, le Maire, en particulier, a pu soutenir le travail opérationnel de la cellule de crise par des échanges au sein de son réseau politique.
- Au niveau *communal*, les coopérations, les contacts, les possibilités d'échanges informels et les réseaux formels, notamment dans le district, ont été utilisés pour obtenir un soutien technique et émotionnel afin de gérer l'incertitude pendant la gestion de la crise en créant une "communauté d'expérience partagée".
- La coopération avec *la société civile* et les possibilités de participation des citoyens ont été jugées foncièrement positives par la ville d'Offenbourg, mais elles ont également été considérées comme un défi en ce qui concerne leur place dans les processus formels de gestion de crise.
- Après la pandémie de la COVID-19, des coopérations externes avec *le secteur privé* ont été dévelopées pour obtenir des informations supplémentaires dans le domaine de l'anticipation des crises futures. En particulier, une coopération a été engagée avec l'ENBW (fournisseur d'énergie du Bade-Wurtemberg) dans le cadre du développement de scénarios de crise.

Les coopérations externes avec différents secteurs peuvent donc avoir un effet de soutien pour la ville d'Offenbourg dans toutes les phases du processus de résilience.

Pour intégrer le caractère systémique de la limitation des ressources, la ville d'Offenbourg a non seulement conclu des coopérations externes, mais s'est également tournée vers des **ressources hybrides**. En l'occurrence, les ressources hybrides désignent les moyens utilisés à

d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été conçus à l'origine, et ont ainsi pu pallier (du moins partiellement) le manque de structures et de processus de gestion de la crise. De plus, des employés municipaux des services à l'activité réduite par la crise (par ex. la culture) ont été affectés à d'autres services (par ex. numérisation de dossiers, téléphone pour les citoyens). Le recours à cette ressource "hybride" n'a cependant été possible que grâce aux capacités individuelles de flexibilité et d'"improvisation", ainsi qu'au fort engagement personnel des individus.

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

Les qualités nécessaires à l'utilisation de ressources hybrides peuvent également être regroupées, après la gestion directe de la crise, sous le terme de **capacité de changement (change capacity)**. L'expérience de la crise de la pandémie de la COVID-19 a conduit la ville d'Offenbourg à une prise de conscience accrue du risque de crises futures, ce qui a permis d'une part de renforcer l'attention portée aux signaux faibles et de traiter plus rapidement les informations relatives à d'éventuelles crises futures (mot-clé : weak signals), et d'autre part d'opérer un changement organisationnel au sein de l'administration municipale, passant d'une logique rigide des services (mot-clé : pensée en silo) à une gestion organisationnelle plus agile. Les changements et les incertitudes ne sont plus perçus comme des menaces, mais comme une réalité qui offre une opportunité d'optimisation. L'expérience de la pandémie renforce ainsi la conscience de soi organisationnelle et l'efficacité personnelle des individus face aux crises et aux catastrophes futures. Sur un plan plus concret, la capacité de changement de la ville d'Offenbourg après la pandémie a conduit à une volonté renforcée de la part de la direction de l'administration et des élus de mettre à disposition des ressources humaines et financières dédiés à la gestion de crise (mot-clé : réorientation des priorités). Il apparaît donc clairement que la capacité de changement de la ville d'Offenbourg est un facteur positif en ce qui concerne l'anticipation des crises futures, la gestion des crises elles-mêmes et l'adaptation aux crises passées.

Pour adapter les structures, les processus et les routines organisationnelles après une crise, les organisations doivent identifier leurs expériences d'apprentissage et également tirer les

leçons de ces expériences. Cela représente un effort d'adaptation au contexte organisationnel modifié par la crise. Au niveau du personnel et des structures, cette mise en œuvre des expériences d'apprentissage a été réalisée par la pérennisation de postes dédiés à la cellule de crise. Ces mesures visent à renforcer l'efficacité de la gestion de crise communale en centralisant les connaissances et les compétences pertinentes. En outre, au niveau du personnel, les capacités des collaborateurs doivent être développées par des mesures de formation continue adaptées dans le domaine de la gestion de crise. Les exercices et le développement de scénarios déjà mentionnés, également en coopération avec des acteurs externes, contribuent également à la professionnalisation des compétences en matière de gestion de crise.

Ces mesures d'adaptation et de préparation demandent une **gestion optimisée des connaissances**: d'une part, la diffusion très large de l'information sur l'action de la cellule de crise et d'autre part, le développement de "bonnes pratiques" issues des retours d'expérience. Cette gestion des connaissances optimisée est un facteur de performance essentiel pour la gestion des crises futures.

6. Commune d'Ottersweier

Ottersweier (population d'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 de communes (communauté administrative) 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

"Les problèmes deviennent de plus en plus complexes et appellent de nouvelles solutions".

La gestion de la pandémie de la COVID-19 par la commune d'Ottersweier a été en grande partie marquée par une culture et une gestion organisationnelles qui ont permis à la commune de développer le plus rapidement possible des mesures appropriées, de les mettre en œuvre et d'adapter en permanence l'action administrative à l'évolution du contexte. L'une des premières réactions organisationnelles à la crise a été la mise en place d'une cellule de crise communale (appelée comité de pilotage), composée de personnes compétentes, internes à l'administration, mais aussi externes à celle-ci, avec un format de concertation quotidien. Cette cellule de crise avait certes déjà été créée sur le papier par la directive administrative du Land de Bade-Wurtemberg dans la commune d'Ottersweier, mais elle ne s'est réunie que pendant la pandémie de la COVID-19. La convocation, la composition et le mode de fonctionnement ont été décrites par la commune d'Ottersweier comme "instinctives". La cellule de crise a été convoquée et dirigée par le Maire de manière très intuitive. Le travail de cette cellule de crise a été effectué sur un mode "agile", en mode projet avec des outils numériques dédiés, ce fonctionnement sera à l'avenir utilisé de manière formalisée par la commune comme "bonne pratique" pour une gestion administrative agile. Ce mode de fonctionnement intuitif, tant sur le plan personnel qu'organisationnel (mot-clé : gestion stratégique par intuition) s'appuie

également sur le fait que, même si certains plans de gestion de crise existaient déjà au sein de la commune d'Ottersweier au début de la pandémie, ceux-ci n'ont pas été suivis rigoureusement, mais des solutions "intuitives" ont plutôt été développées en fonction de la situation.

"Nous sommes l'équipe Ottersweier"

En outre, pendant la pandémie, mais aussi au-delà, la culture organisationnelle et le management étaient caractérisés par une hiérarchie horizontale et une communication continue et ouverte entre les collaborateurs et les cadres, ce qui s'est avéré particulièrement propice à la prise de décision pendant la gestion de la crise. On a travaillé ensemble au développement et à la mise en œuvre de solutions adaptées. L'ouverture du Maire aux idées innovantes en matière de gestion de crise, qui prend effectivement en compte les avis des collaborateurs, comme par exemple l'introduction d'un service par roulement, a eu un effet positif sur la motivation et l'engagement des collaborateurs. Cette culture organisationnelle ouverte, agile et orientée vers les solutions a été complétée par une grande tolérance à l'erreur de la part du Maire et des autres cadres de la commune ("*Personne n'est sans défaut, il suffit de ne pas faire deux fois la même erreur*"). Ces caractéristiques de la culture organisationnelle d'Ottersweier ont eu des effets positifs évidents sur la cohésion et l'empathie du collectif, et ont sensiblement renforcé le "sentiment d'appartenance" des collaborateurs de l'administration communale. Cet esprit d'équipe a renforcé la cohésion et le sens des responsabilités de l'ensemble du personnel de l'administration communale et a ainsi amélioré la performance globale pendant la crise (*"Nous ne maîtrisons l'ensemble qu'en tant qu'équipe."*). Cette cohésion interne a été identifiée comme l'un des principaux composants de la résilience développée par la commune d'Ottersweier.

"Si nous sommes capables de marcher sur la lune, nous devrions être capable de gérer ça aussi".

Cette culture et cette gestion organisationnelles favorisant la résilience ont été rendues possibles et opérationnelles par le type de **management centré sur l'engagement et la participation** de la part du Maire. Ce style de direction orienté vers les objectifs du Maire a été particulièrement favorable à la mise en œuvre de mesures ad hoc créatives en réaction à

la crise. La délégation a permis de renforcer la capacité et la motivation des autres cadres et collaborateurs à gérer cet événement de crise. Le Maire lui-même a été une force vive dans la gestion de la crise, ce qui a eu un effet fortement positif sur la résilience de la commune d'Ottersweier, grâce à son niveau d'exigence et sa compétence à résoudre les problèmes tout en restant positif. Cette compétence à résoudre les problèmes s'est surtout manifestée par une forte capacité à travailler en réseau et à improviser, ce qui lui a permis de mettre en œuvre des solutions ad hoc de manière proactive, même si cela nécessitait parfois une adaptation des processus de concertation habituels en fonction de la situation ("L'État ne m'aide pas, je dois donc m'aider moi-même"). Cela peut être illustré par l'acquisition de masques chirurgicaux pendant la pandémie de la COVID-19, que le Maire a pu obtenir grâce à l'étendue de son réseau, si bien que la commune d'Ottersweier a pu fournir des masques chirurgicaux à d'autres communes du district en plus de son propre approvisionnement (jusqu'à être appelée "dealer de masques"). Outre ces qualités de leadership, la longue expérience professionnelle et personnelle du Maire, ainsi que ses connaissances spécifiques du lieu, ont largement favorisé non seulement la mise en œuvre de mesures ad hoc, mais aussi le développement et la mise en œuvre d'autres mesures judicieuses en concertation avec la cellule de crise ("La précipitation est mauvaise conseillère.").

"Si nous voulons réussir, nous devons travailler ensemble."

Étant donné qu'une petite commune comme Ottersweier, en particulier, ne dispose que de ressources et d'informations limitées pour gérer la crise, l'importance de **la coopération externe** à différents niveaux, et avec de multiples partenaires, prend une grande importance. Dans ce contexte, les échanges au niveau du district sur différents thèmes de la réaction en cas de crise avec le conseil d'arrondissement et les communes appartenant au district ont été jugés extrêmement bénéfiques. Différentes modalités de communication ont été mises en place à cet effet pour les différents niveaux hiérarchiques, du Maire aux employés en charge des missions opérationnelles. Ces formats d'échange ont été maintenus après la pandémie sous forme de visioconférences sur certains thèmes communaux et pourront ainsi continuer à aider les communes dans toutes les phases du processus de résilience (anticipation, gestion, adaptation). Outre ces coopérations intercommunales, différentes formes de collaboration

ont également eu lieu au sein de la commune avec des acteurs expérimentés en matière de crise, tels que les pompiers et la Croix-Rouge allemande (DRK), ainsi qu'avec la police locale. Cette collaboration a contribué à la mise en œuvre de procédures, notamment pour assurer l'ordre public. La société civile a également été impliquée dans le cadre de réunions d'information avec des experts externes en matière de prévention des crises et a également été soutenue directement par la commune dans le cadre de sa propre prévention, par exemple par la vente de sacs de sable aux citoyens par le service des travaux publics. En raison de la taille de la commune et de la proximité entre l'administration et les citoyens, l'étroite coopération entre l'administration communale et la société civile, tant dans le cadre de la prévention des crises que dans celui de la gestion des crises, est un élément important d'une gestion optimale des crises. Dans le cadre de la gestion de crise en particulier, la société civile, mais aussi les entreprises locales, peuvent servir de ressources hybrides, par exemple en ce qui concerne la fabrication de masques de protection par les seniors et des groupes d'élèves, ou la mise à disposition de matériel lors de la gestion de catastrophes naturelles.

"Les gens ont la connaissance du terrain et connaissent les interlocuteurs locaux - c'est ce qui caractérise une petite commune par rapport à une grande ville".

Les caractéristiques spécifiques au lieu ne se manifestent toutefois pas seulement dans le processus de résilience lors de la collaboration avec la société civile et l'économie locales, mais aussi lors de l'utilisation de **réseaux de contacts locaux**. Pendant la pandémie de la COVID-19 en particulier, les connaissances et les contacts locaux du personnel administratif et du Maire ont grandement contribué à la gestion de la crise. Il se trouve que le responsable de la protection civile était membre du service local de sapeurs-pompiers et que le Maire était président de la Croix-Rouge locale, ceci a permis de partager des informations et des compétences importantes entre ces organisations impliquées dans la gestion de la crise. Cela a permis également de garantir la pertinence des informations, de renforcer les compétences nécessaires à la gestion de crise et a donc eu un effet bénéfique sur la gestion de crise de la commune d'Ottersweier.

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

"A situation exceptionnelle, solutions exceptionnelles".

Il a déjà été montré qu'une gestion organisationnelle hiérarchique trop rigide, surtout dans la phase de gestion de crise, mais aussi dès les phases d'anticipation et d'adaptation, a un effet négatif sur la construction de la résilience communale. C'est la raison pour laquelle la commune d'Ottersweier a pu adapter de manière créative son action administrative pendant la pandémie, ce qui s'est notamment traduit par des procédures exceptionnelles d'achat de masques chirurgicaux par le Maire. Lors de précédentes catastrophes, Ottersweier avait déjà montré une **grande capacité d'adaptation** de l'action de l'administration en adaptant les compétences en fonction de la situation pour mettre en œuvre des mesures ad hoc en cas de crise (*"Vous pouvez avoir toutes la documentation que vous voulez, il y aura toujours des décisions à* prendre*"*). Pendant la gestion de crise, des mesures doivent être prises *"avec bon sens*" et les réglementations du Land et de l'État fédéral doivent être adaptées au contexte, sans toutefois être négligées. En cas de crise, la communication interne a également été modifiée pour utiliser des outils adaptés, comme les groupes Whatsapp, par exemple. L'expérience de la gestion efficace de la pandémie de la COVID-19 a été jugée par la commune d'Ottersweier comme un facteur favorisant la flexibilité et la capacité d'anticipation de la commune face aux crises futures.

Grâce à l'expérience de la pandémie, cette adaptation de l'action administrative à Ottersweier s'est poursuivie après la crise. Alors que le "rythme de travail" est resté soutenu dans tous les secteurs de l'administration communale après la pandémie (*"Nous n'avons plus levé le pied*"), les priorités de l'administration ont également été adaptées pour se concentrer davantage sur la protection civile en tant que concept global (mot-clé : adaptation des priorités). Ce recentrage de la protection civile implique d'une part un ancrage structurel formel sous la forme d'une cellule de crise et d'autre part le développement de concepts de gestion de crise adaptés. Dans ce contexte, la préparation stratégique aux crises futures est renforcée par le développement de différentes stratégies et concepts, comme par exemple la notion d'alimentation électrique de secours. Ces formalisations s'accompagnent parallèlement de plusieurs mesures de développement du personnel et de l'organisation. Au niveau du personnel, le système de recrutement et d'intégration a été adapté et professionnalisé après la pandémie de la COVID-19 pour devenir un système de gestion du personnel résilient, dans lequel l'accent est mis en particulier sur la capacité de changement et la prise de décision du

personnel. En outre, le management se renforce du fait de systèmes d'incitation et de récompense, ainsi que des mesures de consolidation de l'équipe dans le cadre de la valorisation de la résilience. Au niveau organisationnel, l'élaboration de scénarios et la réalisation d'exercices de gestion de crise visent à améliorer la capacité d'anticipation de la communauté face aux crises et aux catastrophes futures. De plus, l'évolution vers une organisation agile basée sur des projets sera également encouragée par l'introduction et l'utilisation d'un outil de gestion de projet. L'introduction d'une gestion financière décentralisée va de pair avec cette souplesse accrue de l'action administrative, les cadres de l'administration communale ont ainsi développé de nouvelles compétences financières en réaction à la pandémie, afin de gagner en autonomie au sein de leur département. Cela va permettre d'améliorer la capacité d'action des différents services, et donc de l'administration dans son ensemble, aussi bien avant, pendant et après une crise. Cette adaptation de l'action administrative par le biais d'un ajustement des priorités se reflète également dans la dotation financière de la gestion de crise dans le budget actuel, dans lequel un total de 400.000€ est mis à disposition pour le financement de mesures de gestion de la crise, essentiellement dans le domaine de l'infrastructure. Ces mesures d'adaptation au niveau de l'infrastructure, par exemple la construction d'un bassin de rétention des crues, sont prises en concertation avec les acteurs locaux concernés. Dans ce contexte, la redondance infrastructurelle par la mise à disposition d'un équipement de base en matériel de prévention, comme des lits de camp, de la nourriture, des ordinateurs portables, des serveurs, etc. est également une priorité politique et administrative. Ces mesures, présentées à titre d'exemple, font clairement apparaître la capacité d'adaptation de l'action de la commune d'Ottersweier et son impact positif sur le développement de la résilience communale.

7. Conclusion : leviers d'action, défis et analyse comparative

Une analyse comparative des principaux facteurs de performance a révélé à la fois un grand nombre de points communs entre les quatre communes pilotes et des éléments plus

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 : un travail en équipe basé sur la confiance

Dans toutes les communes pilotes, il apparaît qu'une collaboration basée sur la confiance au sein de l'administration communale représente un avantage décisif pendant la gestion de crise. Ce travail d'équipe était dans tous les cas marqué par une hiérarchie horizontale et une réelle tolérance à l'erreur. Dans le cadre de la gestion de la crise, le travail d'équipe basé sur la confiance a permis de pallier l'absence de structures et de processus rôdés de gestion de crise, d'atténuer l'impact de l'incertitude,qui caractérise la crise, et de déployer ainsi un effet fortement motivant au sein de l'administration communale.

Thème 2 : L'audace d'imaginer des solutions originales

Toujours dans le cadre de la gestion de crise, toutes les communes pilotes de France et d'Allemagne ont été contraintes, pendant la pandémie de la COVID-19, de développer des solutions nouvelles et innovantes pour faire face à cet événement inédit. Le risque d'échec étant constitutif d'une approche innovante, les responsables communaux ont dû faire preuve d'audace, afin non seulement d'adapter les structures et les processus existants, mais aussi de développer des solutions entièrement nouvelles aux problèmes posés.

Il convient toutefois de noter une nuance entre les communes des deux côtés du Rhin: il semble en effet que le système administratif français bride l'initiative des collectivités territoriales dans la gestion des crises. Lors des entretiens, les collectivités territoriales françaises ont souligné que la lenteur administrative et la nécessité de centraliser la prise de décision ont rendu difficile leur autonomie dans la mise en œuvre de solutions adaptées à leur situation. A contrario, le système allemand laisse une plus grande marge de manœuvre

pour une gestion de crise en mode agile. La prise de décision et la mise en œuvre de solutions adaptées à la crise sont intégrées dans l'organisation de la municipalité.

Thème 3 : Coopérations externes

Tout au long du processus, de l'anticipation et de la préparation aux événements futurs à la gestion de ces mêmes crises et à l'adaptation aux crises passées, les communes ont été soutenues par de multiples formes de coopération avec différents partenaires, tels que des organisations de la société civile, des entreprises privées ou encore des acteurs publics. Ces coopérations externes ont permis, d'une part, de pallier le manque de ressources et d'informations et, d'autre part, d'intégrer dans l'action communale les acteurs ayant déjà une expérience des crises, comme l'hôpital local et la Croix-Rouge allemande (DRK). En outre, les communes ont également bénéficié, surtout dans la phase de gestion de la crise, d'un fort soutien émotionnel, grâce aux coopérations externes, pour surmonter l'incertitude en créant une "communauté de destin" avec des partenaires externes, et ont pu mobiliser des ressources supplémentaires nécessaires à la gestion de la crise (voir thème 4).

Cependant, on note que le réseau intercommunal des collectivités allemandes semble beaucoup plus développé que celui des collectivités françaises. En effet, en cas de crise, mais aussi dans d'autres domaines, les collectivités allemandes font rapidement appel à l'entraide et la communication avec les autres collectivités voisines à travers des réseaux et des partenariats. En France, ces réseaux sont beaucoup moins développés. Les collectivités françaises ont d'ailleurs souligné lors des interviews que dans le cadre du projet R&R, une coopération avec les collectivités allemandes comparables en taille est intéressante. En effet, les collectivités françaises souhaitent des liens plus étroits avec les collectivités allemandes pour la gestion des crises, car elles ont souligné le fait que certaines collectivités allemandes ont des situations, ressources et mentalités souvent plus proches que d'autres collectivités françaises à proximité. L'échange d'expériences et la collaboration pourraient constituer un réel atout selon les collectivités françaises. De leur côté, les collectivités allemandes ne s'y sont pas opposées, mais cet élément ne constitue pas une priorité absolue. Ces collectivités sont plus animées par un esprit de curiosité de voir comment les voisins français agissent.

Thème 4 : Mobilisation des ressources locales, contingentes et individuelles

Pour gérer la crise au mieux, toutes les communes du projet ont pu mobiliser différentes ressources locales et individuelles, grâce à des coopérations externes, et les utiliser parfois sous la forme d'une ressource contingente, imprévue et dictée par la nécessité. Ces ressources vont des compétences et des connaissances individuelles de certains citoyens, en passant par le soutien de groupes de la société civile (par exemple sous la forme de fabrication de masques par des groupes de personnes âgées), jusqu'à l'utilisation d'appareils techniques d'entreprises locales. Pour ce faire, l'administration communale devait disposer de connaissances concrètes et spécifiques à la région. Et même au sein de l'administration, les ressources non utilisées, comme les collaborateurs du secteur culturel, ont pu être réaffectées à des activités liées à la crise grâce à la flexibilité des rôles et à la capacité d'adaptation des personnes.

Thème 5 : Développement et mise en œuvre de solutions ad hoc

En particulier au tout début de la crise, les municipalités ont dû renoncer aux procédures habituelles de concertation et de décision pour développer et mettre en œuvre des décisions appropriées le plus rapidement possible. Cependant, étant donné que ces solutions ad hoc n'ont pas pu être prises dans le cadre d'un processus transparent et participatif, il est ensuite nécessaire de formaliser ces processus de manière officielle. Cela a déjà commencé dans les communes pilotes, mais n'en est encore qu'à ses débuts et doit être poursuivi afin que les décisions soient compréhensibles et utilisables de manière adaptée pour les crises futures.

Thème 6 : une communication “transparente”

En raison de ces processus de prise de décision rapides et contraints, le comportement des communes pendant le déroulement de la crise a toujours été communiqué de manière transparente en interne (perspective interne) et les citoyens ont été impliqués autant que

possible dans la gestion de la crise (perspective externe). Ces mesures de communication transparente et de proximité avec les citoyens ont eu un effet positif sur la confiance, l'engagement et la motivation des différents collaborateurs et des citoyens.

Cependant, on note une légère nuance dans l'approche française et allemande. En Allemagne, les collectivités ont organisé la communication à la population autour de la transmission des informations générales et importantes. En France, l'information semble être plus régulière et l'implication des citoyens dans la gestion de crise est beaucoup plus importante. En effet, des journaux communaux et des brochures d'information sont parus à un rythme régulier et les habitants étaient mis à contribution pour trouver des solutions à la crise.

Thème 7 : un management visionnaire et collaboratif

Dans toutes les communes pilotes, le management du maire et, en cas de divergence, du chef de la cellule de crise communale a été un facteur décisif pour le développement d'une réelle "résilience communale" dans le cadre de la pandémie de coronavirus. Dans tous les cas étudiés, cette attitude managériale a pu être décrite comme "visionnaire et collaborative". Ce style de direction a favorisé la mise en œuvre de mesures ad hoc créatives, un travail d'équipe basé sur la confiance ainsi que l'engagement et la motivation de tous les collaborateurs. La délégation des tâches s'est avérée être un instrument de gestion très prometteur, car elle a permis de décentraliser les compétences décisionnelles, d'accroître le sens des responsabilités et d'optimiser le développement de mesures spécifiques.

COMPARAISON DES COLLECTIVITÉS FRANÇAISES ET ALLEMANDES

Points communs	Différences	
	France	Allemagne
Les collectivités se sont appuyées sur l'esprit de communauté et la confiance pour travailler en équipe		
Durant les périodes de crises, les collectivités ont fait preuve d'audace et ont trouvé des solutions innovante pour faire face	En France, on note une certaine complexité et certains à faire preuve d'initiative pour les commune notamment dû l'organisation administrative centralisée	En Allemagne, la gestion de crise est plus agile notamment car la structure administrative favorise la flexibilité des prises de décisions au cas par cas
Les collectivités se sont appuyés en partie sur la coopération avec des entités extérieures (hopitaux, associations, etc...)	En France, les réseaux intercommunaux sont très peu développés	En Allemagne, la coopération et le partenariat intercommunaux sont très développés, dans la gestion de crise, mais aussi dans d'autres domaines
Lors de la gestion de crises les collectivités mobilisent des ressources et connaissances locales, hybrides et individuelles du terrain		
Lors de la gestion de crises les collectivités développent et mettent en oeuvre des décisions ad hoc. Aujourdh'ui elles travaillent sur la capitalisation de ses connaissances.		
Les collectivités font preuve d'une communication transparente et d'une certaine proximité avec la population	Durant la crise, les citoyens français étaient régulièrement informé et impliqué directement dans la gestion de crise	Les citoyens allemand étaient uniquement informés des éléments importants
La gestion des collecitivités est marquée par un style de leadership visionnaire et collaboratif		

Source: graphique élaboré par nos soins

7.2 Points communs et différences entre petites et moyennes communes

Thème 1 : Une gestion de crise intégrée

Indépendamment de la taille de la commune, on a pu constater que dans toutes les communes, la gestion communale des crises a été intégrée dans l'action administrative, car elle est considérée d'une part comme un instrument nécessaire pendant le déroulement de la crise, et d'autre part comme un concept stratégique. Une gestion de crise intégrée influence l'orientation stratégique des communes, car d'une part leurs ressources humaines et financières sont concernées, mais cela a également une influence sur la définition de leurs objectifs.

Malgré tout, nous avons observé que la culture de gestion de crise est plus intégrée dans les collectivités de petite taille en comparaison avec des collectivités de taille moyenne. En effet, les collectivités de petite taille semblent avoir déjà intégré la culture de gestion de crise au sein de leur organisation. Cette culture se base principalement sur la prise de décisions intuitives basées sur les connaissances et les compétences locales. De leur côté, les collectivités de taille moyenne en sont encore au début de ce processus d'intégration de la culture de gestion de crise dans leur organisation.

Thème 2: Accès aux ressources externes et démographie

Nous avons observé une différence importante en termes de démographie lorsqu'on compare les ressources disponibles pour la gestion de crise dans les collectivités de petite et de moyenne taille. En effet, les collectivités de taille moyenne ont plus facilement accès à des ressources extérieures en nombre suffisant (hôpitaux, associations, …) mais elles ont aussi accès à une population plus jeune. De leur côté, les collectivités de plus petite taille font face à un vieillissement de leur population et ont plus difficilement accès à des ressources extérieures en nombre suffisant.

Thème 3 : Proximité avec les citoyens

Dans toutes les communes de notre étude, la proximité avec les citoyens a été identifiée comme un facteur essentiel. Ceci s'explique notamment par le fait qu'aucune grande ville (de plus de 100.000 habitants) n'est représentée parmi les communes pilotes et qu'il existe donc

davantage de contacts personnels entre les collaborateurs de l'administration et les citoyens. Comme nous l'avons déjà montré, cette proximité avec les citoyens constitue un facteur décisif pour la formation de la résilience communale, notamment dans le cadre de la mobilisation de ressources externes.

En revanche, on note une différence entre les collectivités de petite et moyenne taille. En effet, bien que toutes les collectivités aient relevé cette proximité avec les habitants, il semble qu'elle soit plus importante dans les petites collectivités. Dans les collectivités de taille moyenne, cette proximité se manifeste moins fortement, mais reste néanmoins une ressource importante lors de la gestion de crise.

Thème 4 : Anticipation des crises

Particulièrement marquées par l'expérience de la crise de la pandémie du Coronavirus, toutes les communes pilotes étudiées mènent dorénavant des activités d'anticipation de crise afin de mieux se préparer aux crises futures dans le but d'optimiser leur gestion de crise. Dans le cadre de cette anticipation des crises, la taille de la commune ne joue pas un rôle décisif, car les crises potentielles les plus pertinentes pour le niveau communal le sont de la même manière pour chaque commune. Les crises les plus pertinentes anticipées par les communes pilotes sont principalement les effets du changement climatique sous la forme d'une augmentation des catastrophes naturelles, d'autres pandémies et d'une panne d'électricité incontrôlée de longue durée (blackout).

COMPARAISON ENTRE LES COLLECTIVITÉS DE PETITE ET MOYENNE TAILLE

Points communs	Différences	
	Collectivités de petite taille	Collectivités de taille moyenne
Les collectivités de petite et moyenne taille intègrent toutes la culture de gestion de crise au sein de leur fonctionnement pusiqu'elle est identifiée comme stratégique et nécessaire	Les collectivités de petite taille semblent avoir déjà intégrer la culture de gestion de crise dans leur organisation basé sur un modèle intuitif	Les collectivités de moyenne taille semblent être au début de ce processus d'intégration de la culture de gestion de crise dans leur organisation en se basant sur la planification
	Les collectivités de petite taille ont difficilement accès à des ressources extérieures et doivent compter sur leur population souvent composé majoritérement d'une population vieillissante	Les collectivités de moyenne taille ont facilement accès a des ressources extérieurs (l'hopital, les asscoiations, etc)
Les collectivités de petite et moyenne taille disposent d'une proximité avec les habitants, et particulièrement lors de la gestion de crise	Cette proximité est très accentuée dans les collectivités de petite taille puisque c'est souvent le Maire qui est en contact direct avec la population	Cette proximité se manifestent moins fortement dans les collectivités de moyenne taille mais est tout de même une ressource importante lors de la gestion de crise
Les collectivités, petites et moyennes, anticipent les mêmes types crises à venir et voient particulièrement une menace dans les effets du changement climatique, les pandémies, et de potentiels blackout		

Source: graphique élaboré par nos soins

7.3 Conclusions provisoires

Il y a ainsi des points communs, mais aussi des différences entre les communes allemandes et françaises en ce qui concerne le potentiel de résilience de chaque commune, de même qu'entre les communes de taille différente, des deux côtés de la frontière.

Il convient de souligner en particulier la capacité d'adaptation de l'administration en cas de crise : en cas de crise, toutes les communes en Allemagne ou en France, indépendamment de leur nombre d'habitants, ont dû abandonner leur "modus operandi" normal et appliquer une gestion administrative flexible et agile (mot-clé : agilité organisationnelle). Dans ce contexte, des décisions ad hoc ont dû être prises et mises en œuvre, en particulier dans la première réaction à la crise, en dehors de la hiérarchie habituelle. Au fur et à mesure de l'évolution de la crise, des solutions pertinentes ont dû être développées et mises en œuvre par des équipes mixtes (en termes de rattachement administratif et hiérarchique). Cette agilité a été rendue possible par un management "visionnaire et collaboratif", le plus souvent initié par le Maire lui-même. Ce style de management également permis de renforcer la confiance au sein des équipes, facteur déterminant pour le développement du processus de résilience, surtout en période d'incertitude. On constate des écarts liés à la taille des communes, en particulier dans la mise en œuvre de cette capacité d'adaptation: alors que dans les petites communes, l'accent a été mis sur l'intuition, c'est-à-dire sur la prise de décision et l'organisation basées sur l'expérience personnelle et les connaissances locales, les communes de taille moyenne ont mis en avant l'aspect "pilotage" d'une gestion de crise professionnelle. Celui-ci réside en particulier dans la mise en place de structures et de processus prédéfinis.

Pour faire face à l'incertitude qui caractérise les crises et à la pénurie de ressources, les communes doivent établir des coopérations avec des acteurs externes. Ces coopérations sont un facteur de réussite décisif, en particulier pendant la crise, mais elles agissent également comme un facteur de soutien avant la crise, dans le cadre de l'anticipation, et après la crise, pour capitaliser l'expérience. Les coopérations avec les acteurs de la société civile et du secteur privé peuvent pallier le manque de compétences et de capacité d'action de la commune, en particulier lors de la première réaction à la crise, et avoir un effet positif sur la suite en mobilisant des ressources locales et hybrides. Une nette différence entre les communes françaises et allemandes peut être relevée dans le développement de la

coopération intercommunale. Alors que cette forme de coopération est très développée en Allemagne, notamment au sein d'un arrondissement (“Landkreis”), en mode de fonctionnement “normal”, elle n'est pratiquée que de manière très limitée du côté français.

Globalement, on a pu constater que la capacité d'adaptation de l'action administrative et de la capacité de coopération des communes sont des facteurs décisifs pour permettre le développement de la résilience, qui s'accompagnent d'autres facteurs de soutien, comme une culture d'équipe basée sur la confiance et un style de direction visionnaire et collaboratif. Ces différents facteurs de soutien sont représentés de manière très hétérogène dans notre panel de communes, que ce soit sur le plan de leur taille ou de leur implantation, de part et d’autre du Rhin. Ces facteurs de performance devront donc faire l’objet d’une approche différenciée en fonction des caractéristiques des collectivités, dans le cadre d’un projet de mutualisation des expériences acquises.

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 ?