



Jean-Alain HERAUD

René KAHN

26/07/2024

Crises et résilience dans le bassin du Rhin supérieur

Echanges transfrontaliers au cours d'une table ronde

La présente note rend compte des échanges de la table ronde finale de la conférence *Résilience économique et frontières* qui s'est tenue le 15 mai 2024 au Parlement Européen. Elle ne prétend pas en être un compte rendu exhaustif et ne cite pas les panellistes pour leurs propos respectifs, mais tente de présenter une synthèse des grandes idées échangées sur le podium et avec la salle.

Cette conférence à laquelle l'APR a contribué¹ a été organisée à l'initiative de l'Institut thématique interdisciplinaire MAKERS de l'*Université de Strasbourg*. Elle a réuni des chercheurs de cette université mais aussi de l'*Université des sciences appliquées de Kehl*, de l'*Arizona State University*, ainsi que des spécialistes du domaine de la gestion des urgences et de la sécurité intérieure, et un bon nombre de praticiens des collectivités : Région, Land, communes et structures intercommunales du Rhin supérieur, etc.

¹ En particulier, Emmanuel Muller a contribué à l'organisation et assuré la synthèse finale, et Jean-Alain Héraud était modérateur de la table ronde.

La thématique de la conférence est par ailleurs en rapport avec des travaux collectifs où s'implique l'association, particulièrement le projet IMMER qui vise à réunir dans des ateliers prospectifs des représentants et acteurs des territoires de Strasbourg et de Kehl pour discuter de scénarios de crise, dans le cadre du consortium européen *FutuResilience* soutenu par le programme Horizon Europe. Plusieurs participants à la table ronde participent aussi au projet IMMER.

L'organisation de la discussion au cours du podium

Un premier tour de table avait pour objet de faire témoigner les responsables territoriaux et les experts présents (représentant l'Alsace, le Bade-Wurtemberg et les Etats-Unis) sur leur expérience des crises récentes – sanitaire, climatique, sécuritaire, et autres – à la lumière du concept de résilience. Par résilience, on entend la capacité d'un système à se rétablir après une crise - laquelle peut être une perturbation extérieure et/ou une remise en question interne. Il y a dans cette représentation à la fois une dimension de résistance qui permet la survie, et une dimension d'apprentissage, car le système ne revient pas à la situation antérieure. Les participants se sont donc exprimés sur ce qu'ils ont appris. Un second tour de table les a incités à considérer l'avenir, les crises futures : que redoutent-ils le plus ? et à quoi faut-il par priorité se préparer ? Enfin, comme la table ronde était internationale, on a cherché aussi à savoir ce que les uns peuvent apprendre des autres et si la coopération entre systèmes institutionnels et culturels différents est possible et fructueuse.

Quels apprentissages la crise met-elle en jeu ?

Si l'on prend l'expérience de la pandémie (Covid19), beaucoup d'exemples d'apprentissages positifs sont généralement donnés et ici confirmés : le développement de l'usage des communications en visio et du télétravail sont un acquis indéniable. Le monde au quotidien bénéficie de ces pratiques et dans de nouvelles situations de crise cela donne évidemment beaucoup de possibilités pour affronter les difficultés. Pour autant, il n'est pas sûr que nous ayons beaucoup appris en termes de gestion de crise transfrontalière. Si la frontière venait à se refermer, soit à nouveau pour une raison sanitaire, soit en raison d'attaque terroriste, d'accident industriel, etc., la coordination des autorités des deux côtés du fleuve risque de ne pas être beaucoup plus efficace. La logique des organisations nationales conserve une grande inertie. Des institutions transfrontalières comme l'Eurodistrict ne sont pas d'une grande aide. Ce sont souvent des initiatives individuelles d'acteurs administratifs ou d'élus qui, dans l'urgence et en dehors des protocoles, aident à trouver des solutions pragmatiques efficaces et humaines.

La crise donne même lieu à des apprentissages collectifs négatifs. Ainsi, la fréquentation de Kehl par les Strasbourgeois n'est pas complètement revenue à la situation d'avant la crise. Si la construction d'une société civile transfrontalière reste un objectif souhaitable, elle est loin d'être acquise comme l'ont montré certains réflexes identitaires négatifs à l'époque où la situation sanitaire a recréé une frontière assez étanche sur le Rhin. Malgré les besoins du marché du travail transfrontalier (y compris dans les services de santé !) les strasbourgeois n'étaient pas toujours bien vus par les habitants de Kehl. Une manière de retisser les liens peut passer par des politiques favorisant les rencontres

(culturelles, festives, professionnelles...). Comme on peut le voir, construire la résilience ne passe pas uniquement par des politiques techniques de type prévention des risques. Il faut aussi travailler sur les représentations mentales des gens dans le sens de la coopération et du bien vivre ensemble.

Une dimension importante de la crise évoquée à plusieurs reprises par les représentants des collectivités est la *convergence des problèmes* lors des crises. Ainsi, la Maire d'une commune de l'Eurométropole de Strasbourg a dû gérer à la fois la pandémie, un gros tremblement de terre (induit par l'expérimentation géothermique dans une commune voisine) et un risque d'inondation. Cela peut être l'effet du hasard comme dans cet exemple, ou bien un faisceau de conséquences d'une crise majeure qui impacte des domaines multiples. Dans de tels cas l'apprentissage est rude et les acteurs concernés développent alors une véritable culture du risque, ce qui renforce leur résilience. Les crises multiples font émerger une nouvelle normalité dans l'administration.

Cette culture va se manifester concrètement pour les collectivités par la mise en place de cellules de crise. On observe aussi en la matière des formes d'innovations organisationnelles. Une commune badoise a décidé de personnaliser le point d'entrée en cas de crise inattendue : un « Monsieur Crise ». Cette personne n'a pas nécessairement une compétence technique particulière. Comme beaucoup de crises prennent de court les décideurs, la toute première étape de réaction doit être organisationnelle avant d'être professionnelle. Comme chaque crise est unique, on ne peut pas tout prévoir. La culture de la crise c'est un état d'esprit, une méta-compétence. Et on observe que cette capacité à gérer une crise garde une forte composante individuelle : il serait utopique de penser tout planifier, y compris l'entraînement des personnes aptes à gérer des problématiques bien identifiées ; le moment venu ce sont souvent des *individus* qui se révèlent capables d'inventer « sur le tas » des solutions innovantes. Quant au Maire, on en attend des capacités de magicien !

Quels sont les mécanismes de la crise et comment s'y préparer ?

L'expérience des crises a fait apparaître les contraintes de l'exercice qui consiste à y faire face. Dans les situations critiques on a pu se rendre compte qu'une des difficultés majeures est d'assurer la continuité du service communal ou régional. Ainsi, la collectivité peut se préparer à apporter assistance à la population en cas d'épidémie, mais quid du personnel qui est lui-même victime ? C'est au moment où on a le plus besoin des services à la population que ceux-ci sont fragilisés, par exemple en termes de personnels. Il en va de même pour les financements, car la crise crée des besoins et en même temps finit par tarir les moyens d'assurer ces financements. Il y a une sorte de cercle vicieux qu'il faudrait pouvoir anticiper.

Les crises ont aussi tendance à aggraver les *inégalités*. Divers exemples ont été donnés. Localement on a constaté que le Covid a fait encore plus ressortir l'isolement des populations âgées ou économiquement précaires. Les populations riches, éduquées et bien portantes ont au contraire de nombreux moyens à leur portée pour échapper à une partie des problèmes. Comme elles ont un capital économique et social significatif, elles sont automatiquement plus résilientes. Les témoignages américains ont confirmé cette problématique – parfois en l'accentuant car les services publics ne sont

pas aussi développés qu'en Europe et la culture nationale mise sur l'auto-organisation des citoyens. Ainsi, l'étude approfondie d'une commune d'un Etat de l'Ouest montre une ségrégation territoriale massive en cas de catastrophe naturelle comme une inondation : les plus pauvres parmi les habitants ont les maisons les plus proches de la rivière, tout en ayant moins de moyens pour fuir, pour trouver une alternative de logement, pour investir préventivement, etc.

Une des meilleures manières de se préparer consiste à penser en termes de *réseau*, car la résilience globale est très dépendante de l'information réciproque des acteurs avant et pendant la crise, ainsi que de la qualité des liens de solidarité – à la fois à l'intérieur des territoires et entre les territoires.

- Comme nous l'avons vu la nécessité de la solidarité est exacerbée pendant la crise. D'où l'intérêt des politiques de solidarité en amont de la crise pour atténuer les difficultés le moment venu. Sont évoquées ici toutes les formes de mise en réseau dans l'environnement proche de chaque collectivité. Cela va des programmes sociaux amortisseurs de disparités internes, jusqu'aux coopérations intercommunales, voire transfrontalières. Cette lutte contre les fonctionnements en silos - qui apparaissent spontanément dans les relations sociales comme dans le fonctionnement des organisations - vaut d'autant plus que les *causes* de la crise peuvent être aussi des phénomènes de proximité : voir l'exemple déjà cité de commune sinistrée par l'expérimentation géothermique de sa voisine. Dans ce dernier cas, il apparaît encore plus nécessaire d'avoir développé *ex ante* des formes de concertation intercommunale.
- Au niveau transfrontalier (entre Strasbourg et Kehl), l'expérience de la gestion de la pandémie a montré l'importance capitale des relations directes entre collectivités locales lorsque survient une crise majeure. En la matière, la meilleure des préventions est de cultiver les contacts au quotidien, et pas seulement pour des coopérations techniques comme les plans de prévention des risques. On a pu constater l'importance des relations humaines de niveau individuel au moment de la crise, sur des sujets où personne n'était vraiment préparé.
- Prendre contact de manière préventive avec des collectivités lointaines se révèle aussi parfois utile. On citera là l'exemple d'une commune du Bade-Wurtemberg qui coopère avec l'Andalousie pour se familiariser avec les politiques de rationnement de l'eau. Sur ce sujet lié au changement climatique, le Sud de l'Espagne a, hélas pour ses habitants, un temps d'avance sur nous.

Ces quelques témoignages et réflexions montrent qu'une catastrophe ne doit pas seulement se penser en termes d'impact individuel (combien de malades, de sinistrés, de morts, de coûts individuels additionnés...), mais aussi de destruction de liens organiques dans la société et l'économie. Les ruptures systémiques (de nature réticulaire) vont à leur tour induire des impacts individuels supplémentaires.

Quelles crises doit-on particulièrement redouter ?

Cette question, posée à la fin à tous les participants à la table ronde, a surtout fait ressortir les périls liés au changement climatique – dans toute leur variété, car les communes peuvent être confrontées directement ou indirectement à la sécheresse comme aux inondations. Cependant d'autres risques

ont été évoqués comme une nouvelle pandémie, une crise énergétique majeure, une dégradation de la qualité de l'eau, une interruption brutale de l'approvisionnement électrique (en conséquence d'une catastrophe naturelle ou humaine), des formes de cybercriminalité ou autres attaques liées aux « guerres hybrides ».

Un intervenant a souligné l'importance de distinguer les crises ponctuelles et inattendues des crises structurelles à grande échelle plus prévisibles. La manière de se préparer afin d'en réduire l'impact, de réagir, de favoriser l'adaptation, etc. est assez différente selon les cas. Pour une collectivité il est essentiel de savoir à l'avance sur quelle aide extérieure elle peut compter. Une crise ponctuelle et locale peut se révéler très traumatisante et le maire se sent parfois très seul sur le moment, car il est désigné comme le point d'entrée pour tous les problèmes qui se posent. D'un autre côté il sait qu'il va pouvoir compter plus ou moins vite sur une aide extérieure (pouvoirs publics de niveaux supérieurs, voire solidarité spontanée des collectivités proches). La réponse à une calamité générale est, en un sens, moins traumatisante car on sait qu'on n'est pas seul, mais il ne faut pas négliger le fait que la déclinaison locale du risque est souvent très variable. De même que toute crise est unique, chaque lieu l'est aussi. Ainsi une crise générale moyennement grave peut entraîner des catastrophes locales. De surcroît, l'inconvénient d'une crise systémique et générale est d'affaiblir les acteurs et dispositifs externes et donc de diminuer l'aide qu'ils peuvent fournir.

Cette dernière problématique est elle-même à décliner selon l'organisation administrative du pays. On a vu au cours de la table ronde comme dans le reste de la journée que la France, très centraliste, impose de raisonner largement en termes de moyens nationaux : on attend des services de l'Etat non seulement l'aide mais aussi les consignes en temps de crise. Cette forme d'encadrement très vertical (qui a d'ailleurs aussi ses mérites) s'accompagne d'un ensemble de contraintes légales rigides. L'expérience communale des crises a montré qu'il faut savoir, en situation exceptionnelle, se mettre partiellement et provisoirement en dehors de la loi pour rester efficace et éthique. En Allemagne, pays à constitution fédérale, davantage d'action préventive comme curative est confiée à la fois au niveau communal et aux niveaux intermédiaires que sont le *Land* et le *Regierungsbezirk*. De plus, au Pays de Bade, une réforme communale réalisée il y a plusieurs décennies a abouti à la constitution de grosses communes. En Amérique du Nord, le pouvoir (et les obligations qui vont avec) des communes est encore plus important, ce qui a des avantages et des inconvénients. Les difficultés sont considérables lorsqu'advient une crise de grande ampleur. L'appui extérieur est complexe et reste partiellement à négocier. Divers acteurs de niveau supérieur peuvent jouer : l'Etat fédéral, l'Etat fédéré, les Etats fédérés voisins...

Conclusion

Les expériences étrangères sont utiles à considérer - d'où l'intérêt de cette conférence - car même si le contexte institutionnel et culturel n'est pas le même, comprendre comment se construit (ou pas) la résilience dans un autre système national amène à réfléchir et peut-être même à innover dans son propre pays.

Emmanuel Muller, en conclusion de la conférence, a souligné l'évolution nécessaire des *valeurs* pour faire face aux risques à venir. L'observation de ce qui se passe dans les autres pays est une incitation à revoir nos valeurs qui fondent chez nous les comportements individuels comme les institutions et les politiques.

Le grand risque c'est finalement l'inaction, et on a vu que l'expérience des crises passées n'assure pas complètement la refondation de nos systèmes : l'apprentissage des individus et des organisations n'est que partiel. D'où la difficulté de se préparer correctement aux crises futures. Or, comme l'a dit le philosophe Sénèque il y a deux mille ans : ce n'est pas parce que les choses sont difficiles que nous ne les faisons pas, c'est parce que nous ne les faisons pas qu'elles sont difficiles.
