



HAL
open science

La communication des maires sur les risques majeurs et en période de crise : saisir des opportunités au-delà des contraintes

Charly Duplan

► To cite this version:

Charly Duplan. La communication des maires sur les risques majeurs et en période de crise : saisir des opportunités au-delà des contraintes. Sciences de l'information et de la communication. 2015. dumas-04357907

HAL Id: dumas-04357907

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04357907>

Submitted on 21 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

Master professionnel

Mention : Information et communication

Spécialité : Communication des entreprises et des institutions

Option : Risque d'opinion et stratégies de communication

La communication des maires sur les risques majeurs et en période de crise Saisir des opportunités au-delà des contraintes

Responsable de la mention information et communication
Professeure Karine Berthelot-Guiet

Tuteur universitaire : Isabelle Le Breton-Falézan

Nom, prénom : DUPLAN Charly

Promotion : 2014-2015

Soutenu le : 16/06/2015

Mention du mémoire : Très bien

Remerciements

Je tiens à remercier Laurent Vibert, président de Nitidis, qui m'a offert de réelles opportunités lors des derniers choix que j'ai eu à faire. Conseiller pédagogique, professeur, expert et désormais aussi rapporteur professionnel, ce travail n'aurait littéralement pas existé sans son soutien.

Je remercie également Isabelle Le Breton-Falezan, maître de recherche au CELSA et directrice du Master 2 ROSC, d'avoir accepté d'être aussi le rapporteur universitaire de cette étude et de l'avoir dirigée et encouragée comme elle a su le faire.

Je remercie Marine Roucher, ma maître d'apprentissage, Christian Sommade, délégué général, et l'ensemble de l'équipe du Haut Comité Français pour la Défense Civile de m'avoir fait autant confiance, d'avoir su m'intégrer parmi eux et au sein de nombreux projets. Merci également à tous les professionnels qui ont partagé avec moi leurs connaissances et leur expérience au cours de nos échanges plus ou moins formels.

Je remercie toute ma famille, du premier au petit dernier, de m'avoir encouragé dans cette (dernière ...) année chacun à votre façon et d'être à mes côtés au quotidien.

Je remercie enfin tous les amis que je saoule régulièrement d'histoires en tout genre et qui sont pourtant toujours présents. Mention spéciale à Pauline et Mildred pour leur relecture et leurs commentaires.

Sommaire

Introduction	6
I. Transformer les responsabilités des maires et les procédures de gestion des risques en opportunités de communication	14
1. En amont des crises, la prise de position des maires.....	15
a) Asseoir la légitimité du maire par l'information des populations.....	15
b) Crédibiliser les élus en communiquant sur leurs actions.....	16
c) Emporter l'adhésion de l'opinion publique par la mobilisation.....	18
2. Le maire pendant la crise : présence, action et communication	20
a) Informer la population pour assurer sa sauvegarde.....	21
b) Faire et faire-savoir : montrer la mobilisation du maire.....	22
c) Se faire reconnaître comme acteur important par une information régulière	23
3. Le service après crise : communication continue des maires.....	25
a) Communiquer en post-crise : le maire au soutien des victimes.....	25
b) Dresser un bilan et progresser	26
c) Retour vers le futur : communiquer pour dépasser l'événement	27
II. Intéresser les habitants à un sujet anxiogène par une communication locale innovante.....	30
1. L'acceptation des risques par la population	31
a) Un public de citoyens ou de consommateurs ?	31
b) Un désintérêt du public ou une communication des maires inintéressante ?	32
c) Une seule solution pour les maires : captiver.....	33
2. Capter l'attention des citoyens : oui, mais comment ?	35
a) Combiner les outils pour faire connaître les actions de la municipalité.....	36
b) Faire reconnaître le maire au travers d'échanges directs avec la population	37
c) S'autoriser à être créatif pour être repéré.....	38
3. Entretenir et mobiliser un réseau de partenaires.....	40
a) La communication interne, premier influenceur de la réputation du maire.....	41
b) Les partenaires de la gestion des risques et des crises.....	42
c) Les parties prenantes de la communication publique locale.....	43

III. Préparer les maires à la communication de crise, jusque dans ses dimensions politiques.....	46
1. Former les élus à la communication (de crise)	47
a) Le maire, porte-parole incontournable.....	47
b) Une formation simple et pratique	48
c) Des incitations et des exemples pour une prise de conscience.....	49
2. Définir des actions clés de communication de crise	51
a) Se préparer et s'entraîner	51
b) Reconnaître la crise et se positionner rapidement.....	52
c) Adopter une communication responsable.....	54
3. Appréhender les débouchés politiques des crises.....	55
a) Soutenir l'image de marque du territoire	56
b) Protéger les réputations des élus.....	57
c) Anticiper les critiques de l'opinion publique et les procès des décideurs locaux..	59
Conclusion	62
Bibliographie	68
Résumé.....	77
Mots-clés.....	78

*« Quand le tonnerre éclate,
il est trop tard pour se boucher les oreilles »*

Sun Tzu

Introduction

« Je regrette qu’il y ait eu des morts. En tant que maire, il est difficile d’aller au-devant des gens après une telle catastrophe¹ » concède Philippe Tailland, maire de Lamalou-les-Bains (2 700 habitants, Hérault). Le 18 septembre 2014, une crue soudaine inonde le camping de sa commune et provoque le décès de quatre personnes. Après le choc et les premières analyses, vient le temps de la polémique et de la chasse aux responsables. Le maire est visé même si « on ne pouvait vraiment pas le prévoir² ». Assurer la sauvegarde de la population et maintenir les services municipaux font partie des missions principales des élus en période de crise. Défendre l’image de la commune et leur réputation devant l’opinion publique sont des enjeux supplémentaires. En quelques heures, le maire a été sollicité et a mis en place sa propre communication de crise. Parmi les enjeux de celle-ci, la défense de l’image du maire eut un écho particulier au moment de l’ouverture du procès de l’ancien maire de la Faute-sur-Mer (800 habitants, Vendée), où 29 personnes avaient péri lors de la tempête Xynthia en 2010³.

La prise de conscience des élus locaux quant à leur rôle lors d’événements majeurs est réelle ; les plaintes et procès à l’encontre de certains d’entre eux y participent. Cependant, l’appropriation des outils de gestion de crise, la compréhension de l’organisation de la sécurité civile ou encore la mise en place de protection physique contre certains aléas ne suffisent pas. La communication sur les risques et en période de crise s’inscrit dans une politique globale de gestion des risques sans pour autant être entendue par les maires. Ce constat est apparu lors d’échanges de terrain avec des élus et d’autres acteurs locaux des crises et lors de la préparation de formations des maires et de leurs équipes à la gestion des risques⁴. Cette étude a pour objectif de cerner la communication des maires quant aux risques et aux crises, d’en préciser le contenu et la mise en œuvre en fonction des publics et d’en relever les enjeux—y compris ceux de réputation. Ayant constaté une faiblesse de documentation sur ce sujet, voire

¹ FERRANDO, René, « Drame de Lamalou : “On ne pouvait pas prévoir ce qui allait arriver” », *Midi Libre*, 21 septembre 2014.

² Selon Brigitte Tailland, élue municipale et porte-parole, citée par AFP, « Début de polémique après 4 morts à Lamalou-les-Bains lors des intempéries. », *La gazette des communes*, 22 septembre 2014.

³ DUPLAN, Charly, VIBERT, Laurent, « Procès Xynthia, la seule faute d’un maire ? », *Nitidis*, 24 novembre 2014.

⁴ Lors de ces missions, nous avons principalement échangé avec des maires français de métropole. Nous avons donc circonscrit notre étude à ce public bien que des exemples intéressants puissent être trouvés en Outre-Mer et à l’étranger.

d'un manque dans l'offre de formation proposée aux élus, nous avons pour ambition de proposer aux maires un bilan des opportunités de communication et des avantages qu'ils peuvent en tirer.

« Les importants impacts humains, économiques et environnementaux des crises comme les inondations dans le Var, en Normandie ou dans les Pyrénées dernièrement, les chutes de neige en Île-de-France, la tempête Xynthia, ne doivent pas masquer le fait que la crise est multiforme, résulte d'un enchaînement de faits et de circonstances qui rendent souvent difficiles son anticipation et sa gestion.⁵ » Néanmoins, la complexité inhérente aux risques et crises majeurs n'est pas une excuse suffisante pour que les maires délaissent la communication sur ce sujet. Au premier plan de la gestion locale de ces événements, le maire doit aussi développer ses compétences en communication pour remplir complètement son rôle puis même dépasser les attentes placées en lui et anticiper les évolutions de l'opinion publique. Le maire doit avoir conscience que « sans jamais avoir cessé d'apparaître comme proche [il] est désormais considéré comme un décideur de premier plan, plus "utile" que tout autre élu⁶ ». La communication apparaît comme un outil supplémentaire mais encore peu intégré par les maires pour gérer ces situations difficiles. En portant sur elle une attention particulière, les élus locaux prendraient pleinement possession de leur rôle.

Ces réflexions nous ont conduit à la problématique suivante : **Si les maires saisissent des opportunités de communication dans la gestion des risques majeurs et si les stratégies de communication de crise des élus tendent à combler les attentes des citoyens, jusqu'où la communication des maires – stimulée en période de crise – peut-elle ouvrir des débouchés politiques ?**

Patrick Lamarque conseille ainsi les élus locaux : « attendez-vous à gérer des crises accidentelles. Malheureusement, il serait surprenant que vous ne soyez pas confronté à une situation accidentelle grave au cours de votre mandat. Le camion fou dans la rue principale, le bâtiment public qui prend feu [...] un maire est souvent en première ligne⁷. » Comme le

⁵ CANCEL, Jean-François, LALOUX, Christophe, *Communication de crise et collectivités territoriales. Anticiper, comprendre, gérer*, Dossier d'experts, sous la coordination éditoriale de Milot Grégoire, Voiron, Territorial éditions, 2013, 97p.

⁶ LE BART, Christian, *Les maires, sociologie d'un rôle*, Collection espaces politiques, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, 2003, 222 p.

⁷ LAMARQUE, Patrick, *Maires, les essentiels de votre communication*, Le guide pratique, Issy-les-Moulineaux, Éditions Stratégies, 2000, 221p.

définissait Haroun Tazieff, le risque majeur est « la survenue soudaine et inopinée, parfois imprévisible, d'une agression d'origine naturelle ou technologique dont les conséquences pour la population sont dans tous les cas tragiques en raison du déséquilibre brutal entre besoins et moyens de secours disponibles ». Pour autant, de telles catastrophes n'enferment par les élus locaux dans un silence choqué – qu'ils s'expriment spontanément ou que des questions leur soient posées. La réponse à ces événements implique une communication qui dépasse la seule réaction à chaud, au cœur de la crise. Une première hypothèse de réponse se dessine donc. **La gestion des risques majeurs engage les responsabilités des maires et ses procédures de gestion de crise ; elle ouvre aussi des opportunités de communication.**

De plus, les risques sont un lieu de conflit des champs du réel, des représentations des différents acteurs sur leur environnement et leurs vulnérabilités. « Pour les sensibilités contemporaines, le risque est un mot-valise, un carrefour où se croisent des préoccupations ne laissant personne indifférent tant elles sont inhérentes à la vie de nos sociétés.⁸ » Pour dépasser ces diversités d'approche et pour intéresser tous les publics à la question des risques majeurs et à leur sauvegarde, la communication des maires est un vecteur reconnu de partage de connaissances en temps de paix et de transmission des consignes en temps de crise. Au demeurant, elle repose notamment sur « un rapport au politique prégnant : une collectivité instance de gouvernance locale, est engagée sur un projet fruit d'une élection [et sur] un rapport à l'homme essentiel⁹ ». Pourtant, l'implication des citoyens demeure aussi faible que leurs attentes de protection par les autorités publiques sont fortes. Ce constat fait apparaître une deuxième hypothèse d'étude. **L'évolution de la société, et notamment le degré d'acceptation des risques par les citoyens, place les maires devant de nouveaux défis qui influent directement sur les stratégies de communication des élus et leur mise en œuvre.** Pour développer la résilience de leur territoire et l'image qu'ils transmettent, les maires ont un poste clé. D'une part, ils disposent de nombreux moyens d'action, dont la communication¹⁰ ;

⁸ LE BRETON, David, *Sociologie du risque*, Que sais-je ? Paris, Presses Universitaires de France, 2012, 127p.

⁹ DELJARRIE, Bernard, MEGARD, Dominique, *La communication des collectivités locales*, Collection Politiques locales, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2nde édition, 2009, 114p.

¹⁰ « Pour 85% des maires, la communication est une mission transversale et essentielle au fonctionnement de leur collectivité. »

Cap'Com. « Les maires et la communication de leur collectivité locale », *Cap'Com*, novembre 2014.

d'autre part « comparés [...] à toutes les autres figures politiques, les maires français bénéficient d'une étonnante popularité¹¹ ».

Les maires jouissent d'une réputation favorable, occasionnellement défendue par l'imprévisibilité présumée des risques majeurs. « Un tel attachement à la figure du maire a pour origine et pour corollaire l'attachement à l'échelon communal, territoire perçu comme familial et riche de projections identitaires.¹² » Quand la commune est touchée par une catastrophe, ce sont les racines de chacun qui sont atteintes. Au moment du choc, dans les tout premiers instants de la crise, chacun peut prendre conscience de sa propre vulnérabilité. Pour autant, après la stupeur vient l'analyse et très rapidement la recherche des responsabilités, dont des questionnements sur l'implication du maire. C'est le déroulé traditionnel de la crise, vécue comme « une situation imprévue et exceptionnelle, caractérisée par une mise en cause latente ou avérée des responsabilités de la collectivité et par une altération de la capacité de la collectivité territoriale à remplir efficacement sa mission¹³ ». Les crises mobilisent pleinement les responsabilités du maire, ses décisions et leurs conséquences ainsi que sa réputation. Leurs conséquences humaines et matérielles mettent en cause l'image du territoire, le dynamisme de la municipalité et également l'implication du maire et sa réputation personnelle— en jeu avec les responsabilités de nombreux autres acteurs. Une troisième hypothèse de travail se révèle alors. **La préparation des élus communaux à la communication de crise doit leur permettre d'être à la hauteur de leurs responsabilités et d'intégrer les débouchés politiques d'une bonne gestion de crise.**

Les crises pouvant atteindre un maire peuvent être extrêmement variées comme le soulignent les thèmes suivants illustrés de crises communales :

- par leur nature : prise d'otage à Dammartin-en Goële (8 600 habitants, Seine-et-Marne) en 2015, médiatisation du refus d'inhumation d'un bébé rom par le maire de Champlan (2 700 habitants, Essonne) en 2015 ;
- par leur origine : interne (tensions extrêmes au sein du conseil municipal de Viviers-lès-Montagnes, Tarn, en 2014), externe (panique au Havre—175 800 habitants, Seine-Maritime—après qu'un Rafale a passé le mur du son en 2015) ou mixte (emprunt

¹¹ LE BART, Christian, *Les maires, sociologie d'un rôle*. op. cit.

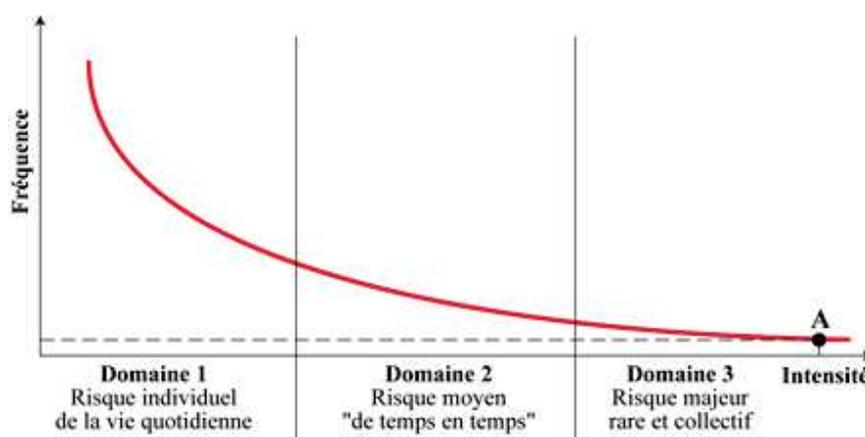
¹² Ibid.

¹³ CANCEL, Jean-François, LALOUX, Christophe, *Communication de crise et collectivités territoriales. Anticiper, comprendre, gérer*. op. cit.

- financier toxique contracté par la commune de Thouaré-sur-Loire– 8 500 habitants, Loire-Atlantique) ;
- par leur cible : le territoire communal, ses activités et/ou ses services (fuite de gaz en 2014 à Lourdes–14 700 habitants, Hautes-Pyrénées), le maire dans ses fonctions (mise en examen du maire de Villeron–800 habitants, Val-d’Oise–pour trafic d’influence en janvier 2014) et/ou le maire dans sa vie privée avec des conséquences sur ses fonctions (démission du maire de Sénas–6 900 habitants, Bouches-du-Rhône–après une agression à son domicile) ;
 - par leur intensité : mobilisation à Châlons-en-Champagne (46 500 habitants, Marne) contre la fermeture d’établissements scolaires et d’une permanence d’une annexe de mairie ; un mort et une dizaine de blessés par un chauffard à Nantes (299 700 habitants, Loire-Atlantique) en 2014.

Dans cette étude nous nous concentrerons sur les risques majeurs dans leur définition officielle : « possibilité que se produise un évènement naturel ou technique spécifique ayant des conséquences graves pour les populations ou sur l’environnement¹⁴ ». Nous limiterons donc notre champ d’études à ce type de crise et appartenant au troisième domaine de la courbe de Farmer (cf. figure 1)–événements de faible récurrence et d’importante gravité.

Figure 1 : La catastrophe sur la courbe de Farmer¹⁵



¹⁴ JORF, n° 0087 du 12 avril 2009, p. 6438, Texte n° 38, Vocabulaire de l’environnement.

À noter que cette définition juridique est moins complète que celle d’Haroun Tazieff (cf. *supra*) car elle omet la soudaineté de l’évènement.

¹⁵ PIGEON, Patrick, « Catastrophes dites naturelles, risques et développement durable : Utilisations géographiques de la courbe de Farmer », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10 Numéro 1, avril 2010.

Pour cette étude, un second terme doit être préalablement précisé, celui de maire. « Qui sont les maires ? Aussitôt posée, la question suscite une nouvelle interrogation : de quels maires parle-t-on ?¹⁶ » En effet, en 2014, ce ne sont pas moins de 36 756 maires qui ont été élus, impliquant de fait par ce nombre une grande diversité de leurs profils (cf. figures 2 et 3¹⁷).

Figure 2 : Répartition des maires par classes d'âge (en %)

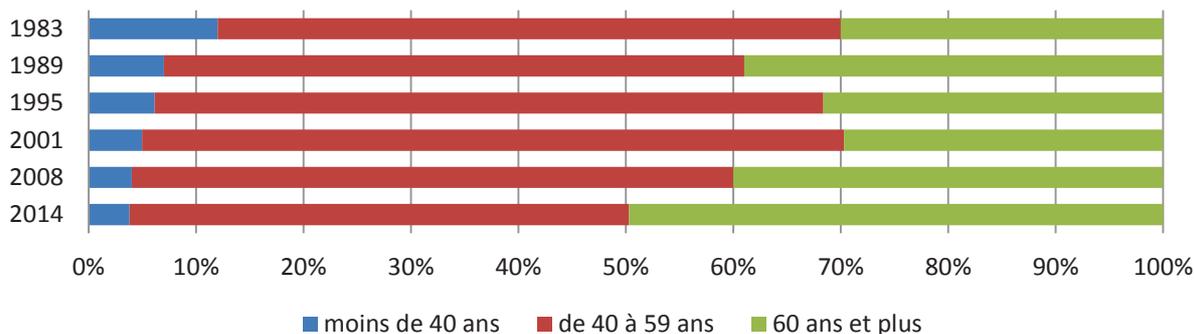
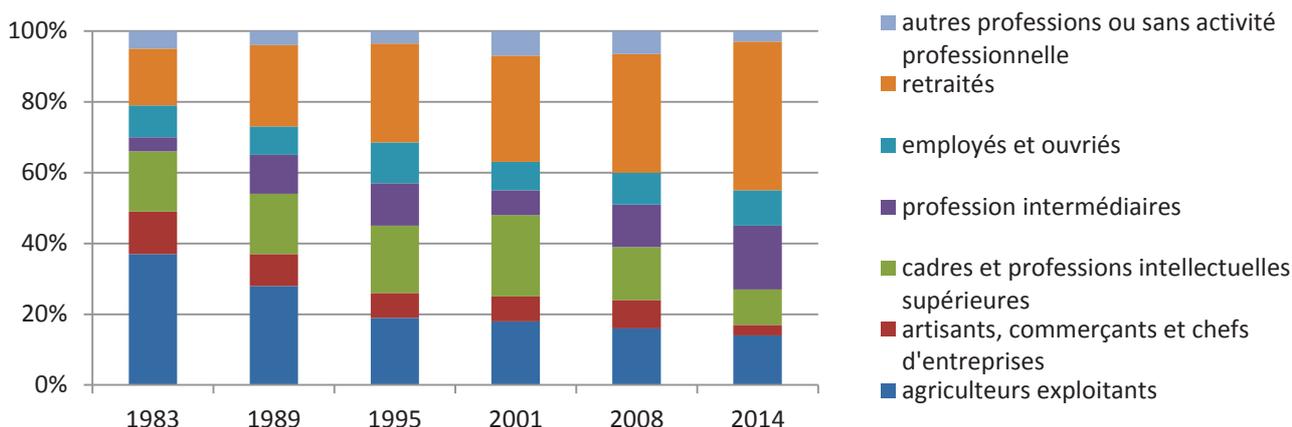


Figure 3 : Répartition des catégories socio-professionnelles des maires (en %)



Sans rentrer dans l'exhaustivité des statistiques, il est possible de souligner un trait majeur de la population des maires français : la part des maires de 60 ans et plus ne cesse de croître comme la part des retraités. En 2014, près d'un maire sur deux a au moins 60 ans et plus de 40 % sont retraités. Derrière cette vision chiffrée, de vraies questions se posent à deux niveaux : le lien entre ces élus, la population et les évolutions de la société – notamment technologiques – mais aussi sur les questions de sensibilisation et formation de ce public. De

¹⁶ LEGAVRE, Jean-Baptiste, « Des maires en représentation », Question en débat : les nouvelles écharpes des maires, *Revue projet*, 1 janvier 2001

¹⁷ Sources : DGCL, *Les collectivités locales en chiffres en 2014*, Ministère de l'intérieur & ministère de la décentralisation, de la réforme de l'État et de la fonction publique, La documentation française, 115 p. ; statistiques de l'AMF (www.amf.asso.fr) ; KOEBEL, Michel, *Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique*, Métropolitiques.eu, 3 octobre 2012.

plus, il faut y ajouter le taux de renouvellement des maires : en 2008 et en 2014, 40 % des maires ont changé¹⁸, soit autant de personnes à renseigner sur leur nouveau rôle.

Ces quelques éléments succincts permettent d'appréhender le besoin et la difficulté à mobiliser les maires sur les questions de gestion des risques et des crises, et encore plus sur notre sujet plus spécifique de la communication qui y est liée. De plus, les moyens humains et financiers divergent radicalement d'une commune à l'autre. Un moyen de mettre en perspective cette différence est de souligner la diversité des poids démographiques des communes. « En d'autres termes, parler des maires de façon homogène – comme les statistiques officielles nous y invitent, voire nous y obligent trop souvent faute de distinctions – c'est d'abord parler des maires des petites agglomérations.¹⁹ » En effet, en 2014, près de 25 % des communes françaises d'au moins de 2 000 habitants et 25 % en ont plus de 50 000²⁰.

Au vu de ces différences, homogénéiser la population que constituent les maires peut être perçu comme l'« abusive construction d'une catégorie simpliste²¹ ». Néanmoins, derrière cette hétérogénéité de réalités sociales, nous pouvons démontrer la possibilité d'étudier une population dans son ensemble. « Lorsque le droit public attribue des compétences au maire (au singulier), ou le dote d'un statut [...] ou encore lorsque tous les maires de France se réunissent en congrès, les disparités sociologiques sont mises entre parenthèses le temps de faire exister *un* rôle, *un* personnage.²² » Le fait que les maires partagent un même cadre d'action juridiquement défini, un même titre avec les mêmes responsabilités permet de rendre cohérent leur groupement²³. Pour la plupart, ce rôle est d'ailleurs appris de la même façon : sur le terrain, sans formalisation des connaissances. Nous nous appuyons donc sur le partage de cette symbolique fonctionnelle pour justifier la prise en compte de tous les maires dans notre étude, sans perdre de vue les spécificités précitées de ce public²⁴.

La méthodologie de notre travail a été construite sur la prise en compte de la documentation existante : elle est très fournie sur les thèmes de la gestion des risques, la communication de

¹⁸ DGCL, *Les collectivités locales en chiffres en 2014*. op. cit

¹⁹ LEGAVRE, Jean-Baptiste, « Des maires en représentation ». op. cit.

²⁰ DGCL, *Les collectivités locales en chiffres en 2014*. op. cit

²¹ LE BART, Christian, *Les maires, sociologie d'un rôle*. op. cit.

²² Ibid.

²³ Le maire de Paris et ceux d'arrondissements, dont les prérogatives de police administrative sont détenues par le préfet de police de Paris, sont donc exclus de ce groupe – mais leur influence politique et leur poids médiatique impliquent qu'ils soient eux-aussi prêts à communiquer.

²⁴ Nous avons décidé de préciser le nombre d'habitants de chaque ville citée pour en transmettre un élément de comparaison (d'après les populations légales – millésimées 2012 – par l'INSEE).

crise et la communication des collectivités territoriales. Ces sujets sont importants pour saisir l'enjeu des questions posées. La bibliographie s'amenuise rapidement dès que l'on cherche l'application de ces thèmes aux pratiques des élus. Néanmoins, la prise en compte de certains chapitres a permis d'avancer sur le positionnement des maires (au sein d'ouvrages concernant la gestion des risques) et sur leur communication sur les risques et lors d'une crise (dans des textes concernant leur communication globale).

Nous nous sommes servi des travaux du Haut-Comité Français pour la Défense Civile²⁵ : démarche locale de résilience pour aider les maires à gérer localement les risques majeurs²⁶ ; labellisation par le « Pavillon orange²⁷ » des communes françaises ayant planifié la sauvegarde de leur population ; blog « PCS et résilience » des actions des collectivités²⁸ ; formation des élus à la gestion de crise communale et mise en place d'exercices dédiés à ce public.

Enfin, nous sommes restés à l'écoute de la parole des maires sur le terrain et de leurs partenaires lors de discussions informelles et lors de travaux d'études²⁹. Des articles et des reportages ont aussi permis d'isoler des avis et/ou des communications de maires. D'autres échanges ont aussi nourri notre travail : avec D. Portenard, responsable du pôle sapeur-pompier et risques majeurs au Centre National de la Fonction Publique Territoriale et F. Giannoccaro, directeur de l'institut des risques majeurs de Grenoble.

Pour répondre à notre problématique, nous rechercherons d'abord si, au sein des responsabilités des maires et de leurs processus de gestion de crise, les élus peuvent se dégager des occasions de communication – avant, pendant et après la crise. Ensuite, nous questionnerons l'évolution de la perception et de l'acceptation des risques par la population pour faire apparaître les défis qui influent sur les stratégies de communication des maires. Enfin, nous interrogerons la préparation des élus communaux à la communication de crise et leur capacité à remplir leurs responsabilités, voire les dépasser pour s'ouvrir des débouchés politiques supplémentaires.

²⁵ <https://www.hcfdc.org/> (et structure d'accueil d'apprentissage de l'auteur du mémoire)

²⁶ www.resilience-territoriale.fr/

²⁷ www.pavillon-orange.org/

²⁸ www.pavillon-orange.org/blog/

²⁹ DUPLAN, Charly, *L'articulation de l'alerte et de la sensibilisation dans la gestion de crise*, Mémoire de master de géographie, sous la direction de P. Pech et du chef du BASEP (MI/DGSCGC/SDPGC), Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2014, 64p. ; DREAL Franche-Comté, *Résilience du syndicat mixte de l'aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle face aux événements extrêmes liés à l'inondation et la sécheresse*, Rapport final de la convention d'étude à caractère pédagogique passée entre la DREAL de Franche-Comté et le Master 2 Développement durable, management environnemental et géomatique de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013, 81 p.

I. Transformer les responsabilités des maires et les procédures de gestion des risques en opportunités de communication

La légitimité des maires dans la gestion des risques et des crises en France repose sur un premier principe d'ordre juridique. Leurs responsabilités dans la gestion des événements majeurs découlent de leur pouvoir de police municipale³⁰. Ils ont obligation « de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature [...] de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours [...]»³¹. « En cas de danger grave ou imminent [...] le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.³² » Cependant, leur légitimité comme représentants de l'État côtoie celle apportée par les élections et la proximité avec les habitants. Ces derniers font davantage confiance aux acteurs de la gestion des risques qui « leur apparaissent comme géographiquement proches, compétents et désintéressés³³ ». La communication des maires sur les risques et en période de crise lie leurs deux sources de légitimité et devient une plus-value pour qu'ils tiennent pleinement leur rôle. « Si communiquer, c'est "rendre commun", donc permettre à des gens d'accéder à des choses qu'elles ignorent ou que jusqu'alors elles ne comprenaient pas, la communication est, à coup sûr, porteuse de valeur en soi.³⁴ »

Notre première hypothèse de travail est qu'au sein de la gestion des risques majeurs, les responsabilités du maire et les procédures de gestion de crise communale ouvrent aux élus des opportunités de communication. Nous appliquerons cette hypothèse à trois périodes globalement définies : le temps de paix, la phase de gestion de l'événement et l'après-catastrophe ; car « l'objectif de l'action de communication peut être adapté en fonction de la période où elle se tient³⁵ ».

³⁰ Article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)

³¹ Art. L. 2212-2, alinéa 5, du CGCT

³² Art. L. 2212-4 du CGCT

³³ FLANQUART, Hervé, HELLEQUIN Anne-Péguy, VALLET, Pascal, « Faire ou non confiance aux gestionnaires du risque ? », *Territoire en mouvement, Revue de géographie et aménagement*, 2007.

³⁴ LORANT, Guy, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, Paris, L'Harmattan, 2005, 182p.

³⁵ CEPRI. *Sensibiliser les populations exposées au risque d'inondation, comprendre les mécanismes du changement de la perception et du comportement*, Orléans, Les guides du CEPRI, avril 2013, 60 p.

1. En amont des crises, la prise de position des maires

Le code de la sécurité intérieure responsabilise chaque citoyen sur sa propre sauvegarde avec l'ambition de partager une culture des risques³⁶. Cet objectif complète des politiques publiques de prévention des risques majeurs et des moyens de gestion de crise. Les élus locaux sont mobilisés, notamment dans le partage d'informations en amont des crises³⁷. « La première fonction de la communication dans une collectivité, c'est l'information. Toute collectivité a besoin de dire ce qu'elle est et ce qu'elle fait, de se présenter et de présenter les services qu'elle crée et qu'elle rend.³⁸ » Appliquée à la communication des maires sur les risques, cette réflexion vise la légitimation des communes sur ce sujet et le maintien du lien avec les publics. « Entre les élus et l'opinion, c'est bien de confiance qu'il s'agit. [...] Avec la confiance vient le crédit. [...] À sa suite apparaissent la crédibilité et l' élu crédible (qui mérite d'être cru).³⁹ » Pour le maire, communiquer sur les risques en temps de paix est donc plus qu'obligatoire ; cela lui permet de se positionner visiblement aux yeux de l'opinion.

a) Asseoir la légitimité du maire par l'information des populations

Historiquement, la figure connue du maire possède une importante légitimité locale⁴⁰ ; la proximité du maire et de son équipe municipale avec les habitants, les rencontres fréquentes des uns et des autres alimentent la confiance placée dans les élus. Ce positionnement privilégié est questionné en matière de gestion des risques, domaine où la répartition des compétences est souvent méconnue et abusivement attribuée au seul gouvernement central. Les populations ne perçoivent pas l'ampleur du rôle du maire, mais sont prêtes à faire globalement confiance à leurs élus locaux, perçus comme proches et désintéressés. Encore faut-il que ceux-ci prennent en main la diffusion d'informations à destination des habitants de leur commune, dans le but de partager une même culture du risque et de se préparer.

³⁶ « Toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile. » art. L. 721-1 du code de la sécurité intérieure (CSI)

³⁷ Art. L. 112-1 du CSI

³⁸ DELJARRIE, Bernard, MEGARD, Dominique, *La communication des collectivités locales*. op. cit.

³⁹ LAMARQUE, Patrick, *Maires, les essentiels de votre communication*. op. cit.

⁴⁰ « La légitimité directement liée au suffrage universel est venue parfaire la légitimité conférée par l'État [...]. »

LE BART, Christian, *Les maires, sociologie d'un rôle*. op. cit.

L'information préventive est pour le maire une occasion importante d'asseoir sa légitimité comme acteur local de la gestion des risques et des crises par la confiance qu'il inspire.

La loi place le maire dans l'obligation d'assumer cette information préventive, décrivant les risques et les mesures de sauvegarde adaptées : document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)⁴¹, information périodique des habitants d'un territoire concerné par un plan de prévention des risques prévisibles (PPR)⁴² ou encore affichage des consignes de sécurité⁴³. Néanmoins, la seule application réglementaire de ces obligations révélerait une vision restrictive de la communication des maires sur les risques majeurs de leur territoire. Légalement légitimes pour informer leurs administrés—et même tenus de le faire, les élus se créent une source supplémentaire de confiance grâce à une communication active sur les risques, valorisant la proximité physique avec leur public. L'information préventive à l'échelle communale est plus qu'une obligation ; c'est une opportunité de créer du lien avec les citoyens et de positionner la municipalité comme source fiable.

Les difficultés de l'information sur les risques sont nombreuses : méconnaissance et/ou inaccessibilité des supports, pertinence des informations transmises en lien avec les expériences personnelles, restriction de l'information au minimum réglementaire, etc.⁴⁴ Les maires ont la possibilité d'agir directement sur ces difficultés grâce à leur pratique continue du terrain. Le maire tirera profit de sa double légitimité en établissant un plan de communication valorisant l'information préventive, intégré dans la communication globale de la commune et dans la politique locale de gestion des risques. Non seulement il occupe une place majeure dans le système français de sécurité civile mais il interprète son rôle et se rend incontournable.

b) Crédibiliser les élus en communiquant sur leurs actions

« Aujourd'hui les experts sont nombreux, et les populations de plus en plus averties et soucieuses de se tenir au courant.⁴⁵ » Dans la nébuleuse de la communication sur les risques,

⁴¹ Le DICRIM « indique les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde répondant aux risques majeurs susceptibles d'affecter la commune [dont] les consignes de sécurité devant être mises en œuvre en cas de réalisation du risque. » art. R. 125-11 du code de l'environnement

⁴² Art. L. 125-2 du code de l'environnement

⁴³ Art. R. 125-12 et 125-14 du code de l'environnement (et art. 9 du Décret n° 2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif aux plans particuliers d'intervention)

⁴⁴ D'après DUPLAN, Charly « Communiquer sur les risques pour responsabiliser la population », *Magazine de la communication de crise et sensible*, mars 2014, 12p.

⁴⁵ LE BRETON, David, *Sociologie du risque*. op. cit.

les maires se font reconnaître comme sources d'informations crédibles et non plus seulement légitimes. « Le choix de l'émetteur est important, car il conditionne la crédibilité des messages⁴⁶ » et les publics auront alors tendance à rechercher leurs annonces. Pour autant, cet *a priori* positif ne se suffit pas ; la crédibilité des élus est sans cesse questionnée. Ils doivent justifier leur rôle dans leurs actions et informations de prévention au travers de leurs politiques d'urbanisme, des travaux de protection ou de la planification des secours. « Le risque est désormais un souci collectif, objet de polémiques, de discussions, d'informations. Les enjeux politiques et sociaux ont profondément transformé l'attitude des autorités. Après avoir longtemps considéré qu'il n'était qu'une affaire d'information, et nullement l'affaire de citoyens qui auraient projeté leurs fantasmes et leur irrationalité à son propos, elles s'efforcent désormais d'impliquer les acteurs sociaux [...].⁴⁷ » Les habitants jaugeront les maires sur la globalité de leur anticipation des crises ; les élus ont tout intérêt à défendre leur crédibilité grâce à une communication adaptée, tant sur les risques que sur leurs actions.

Le DICRIM vidéo de l'agglomération d'Amiens⁴⁸ (180 000 habitants, Somme) est un exemple de cette recherche de communication synthétique sur les risques. Les agents d'Amiens Métropole y présentent à la fois les informations sur les risques majeurs, les mesures prises par l'agglomération et les actions engagées avec les partenaires (préfecture, syndicat mixte de bassin, industriel). Nous retrouvons donc bien la volonté de dépasser la légitimité de la parole municipale et la recherche d'une crédibilité des acteurs locaux. Pour autant, la figure du maire n'est pas incarnée dans cette communication ; elle demeure un rôle évanescent vers lequel il est difficile de se projeter. Ce document n'apporte donc finalement pas toute la crédibilité possible aux élus qui pourraient en avoir l'utilité.

«Le partage commun d'un savoir sur le danger est une garantie de prévention, voire même d'arrêt de projets contestables ou, sur un autre plan, de la capacité d'une population bien informée à faire face en cas de catastrophe.⁴⁹ » C'est aussi pour les maires une occasion rare et/ou ignorée de souligner leurs actions, de mettre en avant leur rôle dans la protection de la population. Les contraintes légales, qui s'imposent à tous les maires, quels que soient leurs moyens, dévoilent donc des opportunités de communication valorisant tout à la fois la politique de gestion des risques et l' élu qui la porte. L'argument est d'autant plus porteur qu'il

⁴⁶ LIBAERT, Thierry, *La communication de crise*, 3^e édition, Paris, Dunod, 2010, 116p.

⁴⁷ LE BRETON, David, *Sociologie du risque. op. cit.*

⁴⁸ Amiens Métropole, *Le "DICRIM" vidéo*, Amiens Métropole, 2013, 13:19.

⁴⁹ LE BRETON, David, *Sociologie du risque. op. cit.*

atteint trois objectifs : remplir *a minima* les dispositions légales, préparer la sauvegarde de la population, valoriser les actions de la municipalité et la réputation de l' élu engagé.

c) Emporter l'adhésion de l'opinion publique par la mobilisation

Apparaître comme une source légitime et crédible de communication sur les risques nécessite une mobilisation conséquente des maires en amont des crises et sur le long terme. La capacité de réaction de la population, la sauvegarde des habitants et la réputation du maire sont autant d'arguments en faveur d'une gestion globale du domaine. De même, « l'information de la population en matière de risques et en cas de catastrophe doit donc nécessairement constituer un processus commun⁵⁰ ». Cette prise de position fait appel à une communication planifiée sur le long terme. Les responsabilités du maire sont attachées à son statut tandis que sa reconnaissance comme acteur fiable demeure contingente. Dès lors, il lui est nécessaire de fidéliser l'attention qu'il crée en s'appuyant sur ses meilleurs atouts : sa relation directe avec les habitants, ses responsabilités de prévention et les opportunités ainsi ouvertes.

Les exercices de crise, qui permettent de s'y préparer, sont ainsi des vecteurs de communication capables de capter l'attention des publics locaux des maires puisqu'ils sont « liés à la vie quotidienne, à leur proximité de l'objet, à leur connaissance du milieu, à l'évaluation plus ou moins juste de leurs aptitudes personnelles⁵¹ ». Les exercices sont certes un moyen de tester l'organisation communale en amont d'événements réels. Ils peuvent également être des supports de communication impliquant directement les populations et/ou offrant une ouverture médiatique⁵². Le maire se rend personnellement visible, souligne l'action de l'équipe municipale et suscite l'intérêt sur le sujet. L'établissement de plans d'action à l'échelle de la commune, la valorisation des plans familiaux de mise en sécurité, la mobilisation des instances mixtes de suivi de sites industriels dangereux sont aussi des moyens de référencer les compétences des élus. Ils présentent la volonté et les ressources du maire,

⁵⁰ BOUSSAGEON, Jeanne, *Communiquer sur les risques et les catastrophes, Conseils pour informer efficacement la population avant, pendant et après un événement*, Les Dossiers, Grenoble, Institut des Risques Majeurs, 2013.

⁵¹ LE BRETON, David, *Sociologie du risque*. op. cit.

⁵² AUBERT, Céline, « Une simulation de catastrophe chimique à Grésy-sur-Isère », *France 3 Régions – Alpes*, 18 juin 2013.

« qui peuvent être exploitées à travers l'exposition médiatique qui a lieu à l'occasion des exercices⁵³ ».

Il est important d'impliquer les publics dans une démarche collaborative pour susciter des fenêtres de communication aux maires. Par exemple, suite à un exercice d'évacuation générale d'un village, les habitants « estiment, dans leur majorité, qu'il a été raté, du fait d'une préparation insuffisante⁵⁴ ». « Se préparer à la crise est essentiel, ce qui implique de se préparer au sein de sa propre organisation, mais aussi de se connaître et de promouvoir à chaque fois que cela est possible les échanges entre les différents acteurs de la gestion de crise [...]. Ces échanges peuvent se faire au travers de formations, d'exercices, de travaux de planification, le tout selon l'idée que "quand la crise est là, il est trop tard pour échanger les cartes de visite".⁵⁵ » Utilisant la légitimité et la crédibilité acquise par les maires, l'intéressement à la préparation de la commune face aux risques majeurs est donc aussi un vecteur de communication et crée des liens de confiance. Les élus transforment leurs responsabilités de gestion des risques en potentialités favorables pour leur réputation.

En amont des crises, les maires ont donc bien des opportunités de communication sur les risques. Elles se trouvent dans leurs responsabilités mêmes. Néanmoins, leurs obligations ne sont encore trop souvent perçues que comme des contraintes. « Aujourd'hui en France, les pratiques au niveau des collectivités territoriales visent essentiellement à répondre aux obligations réglementaires, en se souciant souvent trop peu de leur efficacité réelle. Il apparaît donc nécessaire d'améliorer la façon de communiquer⁵⁶ ». En dépassant la seule obligation de moyens imposée aux maires et en définissant des stratégies de communication, ces derniers peuvent endosser pleinement leur rôle. Les maires font jouer la légitimité de leur positionnement et lèvent une difficulté de communication en se positionnant comme source crédible d'information⁵⁷. En effet, la perception par le destinataire de la crédibilité et de la

⁵³ Fédération nationale entreprise et performance (FNEP), *Face aux crises, courage, changeons ! Confiance et solidarité : les conditions de réussite en gestion de crise*, Paris, La documentation française, 2013, 162 p.

⁵⁴ FLANQUART, Hervé, HELLEQUIN Anne-Péguy, VALLET, Pascal, « Faire ou non confiance aux gestionnaires du risque ? ». op. cit.

⁵⁵ FNEP, *Face aux crises, courage, changeons ! Confiance et solidarité : les conditions de réussite en gestion de crise*. op. cit.

⁵⁶ BOUSSAGEON, Jeanne, *Communiquer sur les risques et les catastrophes, Conseils pour informer efficacement la population avant, pendant et après un événement*, op. cit.

⁵⁷ D'après DUPLAN, Charly, « Communiquer sur les risques pour responsabiliser la population ». op. cit.

compétence de l'auteur du message conditionne l'efficacité de la communication⁵⁸. Le temps de paix apparaît donc comme un moment essentiel pour consolider la confiance dont sont crédités les élus et l'image qu'ils transmettent à l'opinion. Le maire a à construire des relations solides autour de lui, dans la perspective d'un travail collectif et à long terme de prévention des risques majeurs, car « la crise (pour paraphraser Foch) "n'attend pas les vertus de la dernière heure"⁵⁹ ».

2. Le maire pendant la crise : présence, action et communication

En période de crise, depuis la vigilance et l'alerte jusqu'à la fin des secours d'urgence, le maire fait face à un événement qui le touche personnellement – sa famille, ses biens, son cadre de vie sont menacés – et statutairement – ses responsabilités sont plus que mobilisées. « Toute l'urgence du politique se révèle dans [l'] aspiration à maîtriser le destin collectif. Et, même si le maire n'est en rien responsable des catastrophes, face à elles il doit être un bouclier.⁶⁰ » Sa position de représentant étatique implique d'agir pour assurer la sauvegarde de la population sur son territoire, dont les personnes qui l'ont élu. Au-delà des procédures opérationnelles de gestion de crise, le maire déploie également une communication de crise. Hervé Schavietti, maire d'Arles (53 600 habitants, Bouches-du-Rhône) lors des inondations de 2003, souligne que les élus ont « sans doute beaucoup de progrès à faire, en termes de communication, concernant les moyens techniques, la prise en charge psychologique et sociale, le choix du bon moment et des moyens appropriés pour communiquer. C'est une communication que l'on n'a pas l'habitude d'avoir, avec ses spécificités [...]. Il faut, par exemple, ne pas donner une image trop destructrice ou misérabiliste en période de crise, ne pas hésiter à créer une cellule de communication pour informer et éviter les rumeurs. Une crise est un moment où la population a besoin de beaucoup plus d'informations que d'habitude.⁶¹»

⁵⁸ D'après CEPRI, *Sensibiliser les populations exposées au risque d'inondation, comprendre les mécanismes du changement de la perception et du comportement*. op. cit.

⁵⁹ LAGADEC, Patrick, « Stratégies de communication en situation de crise », *Annales des Mines*, n° 10-11, p. 125-132, 1986.

⁶⁰ LAMARQUE, Patrick, *Maires, les essentiels de votre communication*. op. cit.

⁶¹ Cité par COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*, Dossier d'experts, Voiron, Editions de la lettre du cadre territorial, 2008, 129p.

a) Informer la population pour assurer sa sauvegarde

En période de crise, la population se trouve rapidement démunie face à des événements violents et il faut lui apporter une réponse de proximité. « Le désarroi, les attentes des citoyens les amènent à interpeller la puissance publique [...] Du fait de leur proximité et de leur responsabilité, les acteurs de la puissance publique vers lesquels les citoyens se tournent en priorité sont les maires⁶². » Pour tenir cette position, les maires ont un outil de gestion globale des crises majeures : le plan communal de sauvegarde⁶³ (PCS). Ce plan est une double opportunité de communication. Il est un média pour tous les éléments importants de la sauvegarde de la population : information préventive, alerte, consignes de mise en sécurité, moyens de soutien. Sa réalisation⁶⁴ est l'occasion de rappeler les actions déployées en faveur de la population et l'action de l'équipe communale dans un important projet collectif.

La première ambition de cette planification communale est de préparer les acteurs concernés à agir pendant une crise pour protéger la population. Si les procédures d'urgence et les actions que chacun doit accomplir sont largement commentées, ce cadre d'action permet aussi de faciliter la communication de crise du maire à destination des sinistrés. Ainsi Gilles Dumas, maire de Fourques (3 000 habitants, Gard) pendant les inondations du Rhône en 2003, explique qu'avant même de prendre la décision d'évacuer la population, il a d'abord cherché à l'informer. « On était en cellule de crise dès 8 h. En fin d'après-midi, j'ai décidé de faire passer dans tous les points de la commune des groupes de 3 réservistes de la réserve communale de sécurité civile pour prévenir la population, pendant 2 h environ. Le Rhône continuait à monter. La rédaction du message que les réservistes devaient transmettre à la population m'a pris 1 h, pour savoir comment alerter les gens sans toutefois leur faire peur.⁶⁵ »

Les procédures elles-mêmes entraînent une communication des acteurs locaux de la gestion de crise. Celle-ci permet de transmettre des consignes aux habitants, de les informer des mesures prises, mais aussi de les assurer de la mobilisation de leurs élus communaux. Pendant la tempête de 1999, la mairie du Raincy (14 400 habitants, Seine-Saint-Denis) a créé un tract distribué à tous les domiciles. Les informations transmises par ce document appartiennent aux

⁶² Ministère de l'intérieur, *Plan communal de sauvegarde, S'organiser pour être prêt, la démarche*, 2^{nde} édition, Paris, Direction de la sécurité civile, 2008, 42p.

⁶³ Art. L. 731-3 du CSI

⁶⁴ Tous les maires peuvent établir un PCS (ou PICS à l'échelle d'une intercommunalité) ; il est obligatoire pour toute commune soumise à un plan de prévention de risque prévisible ou comprise dans un plan particulier d'intervention.

⁶⁵ Cité par CEPRI. *Pourquoi prévenir le risque d'inondation ? Le maire et la réduction des conséquences dommageables des inondations*, Orléans, Les guides du CEPRI, novembre 2011, 44 p.

catégories de sauvegarde et de présence : « l'existence d'un numéro de téléphone spécial afin d'éviter que les services publics ne soient pris d'assaut, l'information de la population sur les gestes et comportements à avoir et à ne pas avoir, le fait de rassurer, d'écouter, et montrer que l'on s'occupe de la population dans un moment difficile⁶⁶ ». Le maire est donc en position d'associer ses lourdes responsabilités de sauvegarde de la population à une communication de crise efficace et prenant l'humain en compte.

b) Faire et faire-savoir : montrer la mobilisation du maire

En cas d'événement majeur affectant sa commune, le maire se doit d'agir pour différentes raisons, plus ou moins contraintes. La communication des élus est aussi importante. Ils transmettent des informations nécessaires et parfois même vitales vers les publics dont ils sont responsables. Pour autant, les décisions prises, les actions conduites ou encore les messages envoyés peuvent ne pas être adaptés ou du moins compris. Corinne Lepage pose notamment cette question au sujet de la catastrophe Xynthia à La Faute-sur-Mer : « comment [la transmission de l'alerte rouge] s'est passée entre le niveau de la commune et le niveau des gens ? Et c'est là où il y a des problèmes⁶⁷ ».

Il faut noter que la mobilisation du maire et de ses équipes face à la crise, que ses actions pour protéger la population locale, que ses décisions pour limiter les effets de la crise et accélérer le retour à un état acceptable ne suffisent pas. Faire n'est plus assez. « La place des élus en situation de crise est centrale : il est nécessaire de faire savoir que le maire et ses adjoints se saisissent du problème.⁶⁸ » La communication de crise des maires doit être déployée à une autre échelle, pour souligner la place qu'ils occupent –réelle ou présumée – en allant au contact de leurs publics. Les différents objectifs de cette communication de crise sont à viser simultanément. Lors des inondations de Lourdes (14 700 habitants, Hautes-Pyrénées) en 2012, le maire Jean-Pierre Artiganave utilise une interview télévisée pour présenter la situation, transmettre des consignes de sécurité et les mesures prises par la commune : « nous

⁶⁶ Michel Hénault, directeur de cabinet au Raincy en décembre 1999, cité par COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

⁶⁷ Corinne Lepage, avocate des parties civiles lors du procès de la Faute-sur-Mer—mais aussi ancienne ministre de l'environnement (entre 1995 et 1997), citée par JUZA, Camille, *La Faute sous le niveau de la mer*, ATTENTION RISQUES MAJEURS ! Point du Jour, 2014, 29:00.

⁶⁸ BOUSSAGEON, Jeanne, *Communiquer sur les risques et les catastrophes, Conseils pour informer efficacement la population avant, pendant et après un événement*, op. cit.

maintenons le dispositif qui nous a permis d'affronter ces événements toute la journée. Nous allons le maintenir toute la nuit⁶⁹ ». François Baroin, maire de Troyes (61 600 habitants, Aube), reprend ce schéma de communication lors des inondations de 2013 pour évoquer notamment « une grosse mobilisation sur le terrain » et l'aménagement de « deux complexes sportifs pour accueillir 800 personnes si nécessaire⁷⁰ ».

La communication de crise des maires est donc liée aux procédures de gestion globale des risques sur le territoire communal et au positionnement des élus. Patrick Lamarque avertit : « comme maire, vous êtes, pour chacun, l'autorité la plus immédiate. N'étant pas au fait des subtilités frontalières en matière administrative et ne souhaitant pas entrer dans ces débats, l'opinion aura tendance à vous interpellier, quand bien même le sujet n'entrera pas dans vos responsabilités propres⁷¹ ». Même si les mesures du maire sont attendues, faire-savoir souligne le travail de ses équipes et soigne sa propre réputation.

c) Se faire reconnaître comme acteur important par une information régulière

En période de crise, le maire agit, se montre présent et concerné. Il adapte sa communication pour émerger parmi tous les acteurs mobilisés par l'événement. La question n'est plus seulement de prendre des décisions et d'assurer l'information sur la sauvegarde de la population mais de saisir des opportunités de communication à chaud et prétendre aux premiers rôles. « Or, maîtriser la communication est indispensable pour garder quelque action sur une crise. Comme l'écrit J. Scalon : "une situation d'urgence est, entre autres choses, une crise de l'information, et elle doit être traitée comme telle" [...].⁷² » Les acteurs importants de la gestion de la crise sont également les plus capables de diffuser des informations vérifiées et régulières. La communication de crise nécessite une actualisation de messages fiables en fonction de l'évolution de la situation et de l'opinion. Ce besoin de mises à jour peut paraître très contraignant, surtout pour les plus petites structures, mais le maire est en concurrence avec d'autres sources d'informations immédiates, comme les réseaux sociaux. Il est essentiel qu'il puisse maintenir sa position au premier rang des gestionnaires crédibles de crise.

⁶⁹ BFMTV. « Le maire de Lourdes parle des inondations et des pèlerins évacués », *BFMTV*, 20 octobre 2012, 03:05.

⁷⁰ BFMTV. « François Baroin, maire de Troyes : "nous anticipons un phénomène hors norme" », *BFMTV*, 7 mai 2013, 02:43.

⁷¹ LAMARQUE, Patrick, *Maires, les essentiels de votre communication*. op. cit.

⁷² LAGADEC, Patrick, « Stratégies de communication en situation de crise ». op. cit.

En 2014, lors d'une tempête, un cargo se brise près d'une plage d'Anglet (40 600 habitants, Pyrénées-Atlantiques) et menace de polluer durablement l'environnement. Jean Espilondo, alors maire de la commune, fournit un exemple fort de ce qu'est une communication actualisée en période de crise. Très rapidement, il se positionne comme acteur incontournable de la gestion de l'événement, notamment en devenant une source d'informations factuelles et actualisées⁷³. Il répond ainsi à l'impératif d'André Dauphiné : « quand survient une catastrophe, les autorités doivent communiquer. Cette obligation est d'autant plus impérative que toute catastrophe est du pain bénit pour les médias.⁷⁴ » Mais Jean Espilondo va aussi plus loin et parvient, grâce à cette stratégie, à mobiliser toutes les possibilités de la communication de crise d'un maire : information de la population, affichage des actions de la commune et valorisation de la réputation individuelle de l' élu.

Pendant les crises, le maire est mobilisé sur ses missions de sauvegarde de la population. Sa communication de crise s'appuie sur ces actions et cette présence au plus près de l'événement. Elle se sert de cette position d'acteur crédible dans la phase d'urgence pour soutenir ensuite le maire dans ce premier rôle. Au travers de la gestion globale des risques, les responsabilités du maire et sa communication se nourrissent donc l'une de l'autre. Le maire « devance très nettement ses concurrents sur le terrain de la communication [...] en s'imposant aux autres médias comme personnage central [...]. La légitimité du maire s'affirme quotidiennement sous la forme d'un droit de parole et d'un droit de paraître sans équivalent dans l'espace public local.⁷⁵ » Ce positionnement quotidien est aussi mobilisable en période de crise dans des buts collectifs – informer, valoriser le travail municipal, protéger l'image de la commune – et individuels – défendre la réputation du maire et sa crédibilité auprès de ses électeurs. « Gérer la crise, c'est aussi agir sur les perceptions des parties prenantes (interne, médias, associations...), d'où l'importance de savoir gérer le plus finement possible les messages et les relations à un moment où l'urgence et l'émotion prennent le dessus.⁷⁶ »

⁷³ Les messages étaient transmis principalement sur son compte Twitter personnel : @JeanEspilondo, et sur sa page Facebook. Ils ont été ensuite repris par les autres médias, dans lesquels le maire s'est vu offrir des opportunités d'interviews.

⁷⁴ Cité par COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

⁷⁵ LE BART, Christian, *Les maires, sociologie d'un rôle*. op. cit.

⁷⁶ CANCEL, Jean-François, LALOUX, Christophe, *Communication de crise et collectivités territoriales. Anticiper, comprendre, gérer*. op. cit.

3. Le service après crise : communication continue des maires

Une phase de gestion post-catastrophe s'engage immédiatement après la gestion des urgences par les acteurs du secours. La phase post-catastrophe se poursuit jusqu'à la reprise de la vie sociale et économique à un niveau perçu comme normal. Pendant toute cette phase, le travail des maires ne s'arrête pas. Au contraire, leur implication locale est encore plus attendue pour porter des dispositifs de reconstruction échelonnés sur plusieurs semaines, mois, voire années. « Une crise majeure constitue pour les individus une rupture qui se traduit par une perte de qualité de vie et une limitation des possibles [...]. Cette situation est extrêmement anxiogène, car les conséquences de l'accident ne sont pas solidement bornées dans le temps et l'espace [...].⁷⁷ » Les prises de position et de parole des maires demeurent légitimes et leur communication évolue ; leur crédibilité reste néanmoins soumise à la qualité de la gestion à chaud de l'événement par l' élu. La période de la situation d'urgence et la période post-catastrophe sont des occasions d'apparaître « comme des acteurs compétents et maîtrisant les événements⁷⁸ ». Par leur communication, les maires peuvent soutenir cette phase et la transformer en une chance de positionnement, en cohérence avec la gestion préalable de la crise.

a) Communiquer en post-crise : le maire au soutien des victimes

Avec le retrait des services d'urgence, le rôle du maire devient primordial en post-catastrophe. Il devient le point d'entrée unique pour les questions de soutien aux sinistrés, tels l'hébergement ou les divers ravitaillements. Il doit conduire des évaluations des dommages, accompagner les demandes d'indemnisation, lancer les projets de reconstruction, etc. Le maire doit aussi maintenir le fonctionnement de ses services communaux, même en mode dégradé. Ce rapide panel permet de souligner l'ampleur des responsabilités du maire, en matière de sauvegarde⁷⁹. La communication des élus tient toute sa place dans cette phase puisqu'ils ont une véritable mission de soutien et d'information de la population.

⁷⁷ FNEP, *Face aux crises, courage, changeons ! Confiance et solidarité : les conditions de réussite en gestion de crise*. op. cit.

⁷⁸ CANCEL, Jean-François, LALOIX, Christophe, *Communication de crise et collectivités territoriales. Anticiper, comprendre, gérer*. op. cit.

⁷⁹ D'après IRMa. Mémento du maire et des élus locaux. IRMa.

En phase de post-catastrophe, les maires doivent intégrer deux critères importants. Le premier est l'état psychologique de leur public, choqué par l'événement majeur qui vient de bouleverser leur cadre de vie. Le maire peut réintroduire ses atouts majeurs : la présence auprès des victimes et la connaissance du terrain. Le second critère est la nécessité de continuer de communiquer jusqu'au long terme de la reconstruction. Au début de l'après-crise, le maire présentera l'accueil des victimes. À moyen terme, il s'agira d'insister sur les solutions d'hébergement, le nettoyage, l'évaluation des dégâts, le maintien des services communaux, mais aussi la sollicitation de différentes aides matérielles et financières. À long terme, les élus défendront des projets d'aménagement et relanceront un programme d'information.

Comme pendant toute la phase de crise, la communication des élus transmettra des informations à la population et présentera les actions de la municipalité. La communication de crise des maires doit également influencer la perception de leur image personnelle et déminer les aspects juridiques de leurs responsabilités dans la gestion de la crise. François Pelletant décrit l'influence de la réputation de René Marratier, ancien maire de La-Faute-sur-Mer, pendant son procès. Il fut dressé « le portrait d'un maire au cœur sec, aussi peu pressé de reconforter les sinistrés que d'honorer la mémoire des disparus⁸⁰ ». Selon l'auteur, le prévenu « risque de se voir plomber par l'oubli d'une minute de silence au premier conseil municipal qui a suivi la catastrophe ou le refus d'apposer une stèle qui pourrait incommoder vacanciers et acheteurs de villas, bien que cela ne constitue nullement un délit⁸¹ ».

b) Dresser un bilan et progresser

« Toutefois, la crise n'est pas seulement une rupture qui se termine avec l'éloignement des médias. Elle impacte aussi profondément et durablement les collaborateurs de la collectivité territoriale dont la légitimité et la responsabilité peuvent être mises à mal.⁸² » Un retour d'expérience sera établi en interne et de façon partagée, pour déceler des problèmes latents, les corriger et accroître la crédibilité de l'élu. Cet outil d'apprentissage permet d'exposer les

⁸⁰ PELLETANT, François, « La Faute-sur-Mer: la faute du Maire », *Le Huffington Post, les blogs*, 27 octobre 2014.

Il est maire de Linas (6 700 habitants, Essonne) et président de l'association des maires franciliens.

⁸¹ Ibid.

⁸² CANCEL, Jean-François, LALOUX, Christophe, *Communication de crise et collectivités territoriales. Anticiper, comprendre, gérer*. op. cit.

actions de chacun et les difficultés rencontrées et de construire un plan d'actions pour améliorer les points faibles identifiés.

Ce passage inévitable de l'après-catastrophe sert aussi à améliorer la communication des maires. Au même titre que l'ensemble des éléments de la réponse communale à un événement majeur, la communication des élus doit être critiquée. Le retour d'expérience est alors le moment d'interroger la stratégie de communication déployée, le respect des axes définis, l'atteinte des objectifs fixés, mais aussi la perception par les récepteurs des messages transmis. Ce bilan permet ainsi d'analyser les résultats de la communication des élus sur deux premiers plans : l'information à la population – dans le cadre des responsabilités de sauvegarde – et la valorisation des actions de la municipalité – dans la perspective d'asseoir la légitimité du maire.

Il faut garder à l'esprit que ce bilan ne pourra pas effacer de potentielles erreurs commises pendant la phase chaude de gestion de l'événement. Cependant, il peut être aussi bien considéré comme un outil d'amélioration continue qu'utilisé comme un vecteur de communication au service du maire. En organisant un retour d'expérience, en réunissant les différents acteurs opérationnels et en faisant participer la population, en médiatisant cette étape de gestion post-crise, le maire dispose d'une chance d'accroître sa propre crédibilité. En impliquant l'ensemble des publics de la commune, il favorisera l'écoute et la transparence, renouvelant la confiance qui a déjà été placée en lui.

c) Retour vers le futur : communiquer pour dépasser l'événement

La situation de crise ne s'arrête pas avec le bilan des événements. Le retour à la normale, ou du moins à l'acceptable est un processus lent et difficile à borner. Cependant, il importe que la sortie de crise soit marquée. Plusieurs faits peuvent le signifier – par exemple : fermeture de la cellule de crise, signature d'un arrêté de reconnaissance d'état de catastrophe naturelle ou clôture d'un procès. En fonction du contexte, le maire communique sur la sortie de crise pour souligner cette étape majeure et entrer dans une période de retour à une vie sociale et économique acceptable dans sa commune. Cette communication s'appuie sur des faits significatifs et visibles, comme la fin de travaux ou le lancement d'une saison touristique ; elle est aussi l'occasion de remercier tous les acteurs engagés dans la gestion de l'événement. Le bulletin communal de Bagnères-de-Luchon (2 800 habitants, Haute-Garonne) revient sur les

causes des inondations de juin 2013, dresse le bilan des actions conduites par la commune, remercie chacun de ses actions et confirme les capacités d'accueil des touristes⁸³.

Dans ces moments de sortie de crise, les maires poursuivent leur communication. Les dates anniversaires, les procès, la survenue d'un événement similaire et/ou géographiquement proche sont des occasions pour que la crise passée ressorte dans la sphère publique. L'après-Xynthia offre de nombreux exemples de ces réminiscences : érection d'un mémorial aux victimes, procès, anniversaires, annulation d'un plan de prévention, nouvelle tempête, construction d'une digue... À chaque fois, le maire est sollicité. Les élus communiquent sur la mémoire de l'évènement, mais aussi sur le nouveau départ de la vie locale. Peu à peu, après une période d'émotion puis d'analyse, cette communication sera l'occasion de lancer de nouveaux travaux de sensibilisation : pose de repères de crues, débat public sur le plan de prévention du risque ou encore légitimité des actions de la municipalité. Pour le maire, dépasser l'évènement est une nouvelle chance de se positionner personnellement comme acteur légitime et crédible, en communiquant en amont de la prochaine crise.

« La conséquence immédiate d'une catastrophe est la perte de confiance des individus vis-à-vis des autorités et des experts et le questionnement sur les mesures prises, les politiques menées, et par ricochet sur la volonté des institutions à protéger leur santé et leur territoire.⁸⁴ » L'après-catastrophe offre à son tour des possibilités de communication liées à la fonction et la personnalité de l' élu. Le maire peut s'engager dans l'élaboration du récit commun de l'évènement pour reconstruire la relation de confiance avec les citoyens. Le processus est lent et largement soumis à la réputation du maire dans l'opinion publique, discutée selon son positionnement pendant la crise. « Il ne suffit pas d'informer, il faut communiquer : c'est-à-dire se préoccuper du passage entre le message et celui qui le reçoit.⁸⁵ » Le maire jouera alors son atout de proximité et transmettra des valeurs essentielles dans cette situation : humilité, respect et sincérité.

⁸³ Luchon actualités, « Inondations, 18 juin 2013, Numéro spécial inondations », *Mairie de Luchon*, juillet 2013, 16 p.

⁸⁴ FNEP, *Face aux crises, courage, changeons ! Confiance et solidarité : les conditions de réussite en gestion de crise*. op. cit.

⁸⁵ TABEAUD, Martine, BROWAEYS, Xavier, « La mise en carte des risques naturels – Diversité des approches, Le citoyen a droit à l'information sur les risques qu'il encourt en certains points du territoire et sur les mesures de sauvegarde pour s'en protéger », *Géorisques 2*, Leone F. et Vinet F. (dir.), Restitution du séminaire du 7 février 2006, Montpellier III, PULM, p. 87 à 89.

De l'information préventive sur les risques à la relance de la vie locale après une catastrophe, les maires doivent assumer de multiples responsabilités, concernant principalement la sauvegarde de la population. « [Ils] disposent dans leur grande majorité de services aux faibles moyens techniques et humains, insuffisamment préparés à la gestion des situations de crises et se retrouvent dans les faits souvent mis en difficulté lorsque la situation se présente réellement.⁸⁶ » Malgré ce constat, les élus locaux peuvent s'appuyer sur des processus définis afin de se former, de s'organiser et de s'entraîner.

Notre hypothèse était qu'au sein de la gestion des risques majeurs, ces responsabilités et ces procédures ouvraient aux maires des opportunités de communication. Nous avons déjà souligné le rôle important de la communication des maires sur les risques et en période de crise en lien avec les outils dont ils disposent. En détaillant la position du maire et la place de sa communication en temps de paix, de crise et de post-catastrophe, nous avons montré que les responsabilités du maire impliquaient de fait une certaine communication. Néanmoins, cette action contrainte ne devient une réelle aubaine que si elle est transformée en prise de position volontaire. La communication peut alors être planifiée et intégrée dans une gestion globale et dans une stratégie communale. D'une démarche réglementaire imposée, le maire tire alors profit d'une communication proactive, qui vient soutenir à son tour les processus dont elle est issue et l'image de son auteur.

Les élus locaux profiteront de ces avantages pour augmenter l'efficacité de leur information sur les risques à la population. Légitimés par les textes de loi et les élections, bénéficiant d'un bon indice de confiance tant ils sont perçus comme proches des habitants et désintéressés, les maires y gagneront aussi en crédibilité. Leur communication sur les risques est l'occasion de valoriser le travail de l'équipe municipale en faveur de la population de la commune. Le maire remplit un rôle alors reconnu de tous et peut s'imposer comme un acteur fiable et reconnu de la gestion des crises par des informations récurrentes et actualisées. Cette communication est aussi une chance pour le maire de soigner sa propre réputation. Il est en mesure de défendre son image auprès de l'opinion publique en soulignant ses capacités individuelles de gestion de tels événements et son action continue auprès des habitants après la catastrophe. Cependant, cette transformation de contraintes en opportunités de communication ne peut réussir sans l'implication de nombreux publics, et en premier lieu de la population, malgré l'aridité du sujet.

⁸⁶ FNEP, *Face aux crises, courage, changeons ! Confiance et solidarité : les conditions de réussite en gestion de crise*. op. cit.

II. Intéresser les habitants à un sujet anxiogène par une communication locale innovante

Les citoyens français ont le droit d'être informés sur les risques majeurs prévisibles auxquels ils peuvent être exposés et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent⁸⁷. Les maires font partie des nombreux acteurs qui doivent produire cette information. Néanmoins, des questions d'accessibilités physique et intellectuelle à l'information se posent – difficultés d'ordre technique et sémantique ou bien encore liées à l'émetteur⁸⁸. Des études soulignent une méconnaissance permanente des risques par la population. « Les Français ont en majorité le sentiment d'être mal informés sur l'ensemble des risques qu'ils encourent.⁸⁹ » La méconnaissance des mesures de protection, le manque de confiance dans les autorités ou encore la faible préparation de la population à réagir en cas de crise majeure⁹⁰ mettent en doute son intérêt et son implication. « Le public apparaît aujourd'hui être le grand absent des politiques de prévention des risques. Au final, il ne se mobilisera qu'occasionnellement soit, après une catastrophe en tant que “sinistré” ou soit encore, sur des positions “défensives” pour s'opposer à la dévalorisation des biens fonciers que “l'affichage réglementaire du risque” sur le territoire peut générer.⁹¹ »

Ce constat nous amène à formuler une deuxième hypothèse. L'évolution de la société, et notamment le degré d'acceptation des risques par les citoyens, place les maires devant de nouveaux défis qui influent directement sur les stratégies de communication des élus et leur mise en œuvre. En effet, les maires sont directement impliqués dans le droit à l'information des citoyens sur les risques majeurs. Pour renforcer leur mission de sauvegarde, ils peuvent tirer profit d'une population informée et capable de réagir, encore faut-il qu'elle soit auparavant intéressée. Dans ce but, les maires doivent capter l'attention de leur public et peuvent s'appuyer sur un réseau d'alliés.

⁸⁷ Art. 21 de la loi du 22 juillet 1987 et art. L. 125-2 du code de l'environnement

⁸⁸ D'après DUPLAN, Charly, *L'articulation de l'alerte et de la sensibilisation dans la gestion de crise*. op. cit.

⁸⁹ IFOP, *Les Français et les risques environnementaux*, Baromètre de la communication gouvernementale, Sondage réalisé pour le MEDDE, 2012, 19p.

⁹⁰ Commissariat général au développement durable, *Le sentiment d'exposition aux risques environnementaux, Chiffres & statistiques*, N° 567, Paris, Service de l'observation et des statistiques, CGDD, 2014, 9p.

⁹¹ IRMA. *Élaboration d'un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) interactif, Guide de recommandations*, Les dossiers, IRMA, 2011.

1. L'acceptation des risques par la population

Les démarches réglementaires d'information préventive s'appuient sur un même présupposé. La seule transmission à la population des messages destinés à la sensibiliser aux risques majeurs suffirait pour l'informer et lui faire adopter les bons comportements⁹². L'absence de partage d'une culture globale du risque en France dément cette approche. La communication des maires interroge les conditions d'écoute. L'enjeu est déjà de faire entendre le message puis d'impliquer le récepteur afin qu'il soit capable de réutiliser l'information.

La conscience du risque et sa connaissance par la population permettent de passer à son acceptation et à l'apprentissage de vivre avec. « Polémique, [le risque] est une surface de projection pour les différents protagonistes engagés dans sa définition, lieu de peur pour les uns et de fascination pour les autres ; de surélévation ou de dénégation.⁹³ » La communication des maires, légitimes et crédibles sur le sujet des risques et des crises, tient ici une des clés de son efficacité. Pour que le propos du maire soit entendu, pour que ses concitoyens partagent une vision démystifiée des risques, il faut que son public y accorde volontairement un intérêt.

a) Un public de citoyens ou de consommateurs ?

La sauvegarde de la population est la principale responsabilité du maire. C'est aussi son public final de toute communication sur les risques et en période de crise. Il semble nécessaire de lui accorder une attention soutenue et de chercher à mieux le connaître. Ce public se compose d'individus divers, qui ont tous un lien particulier avec la commune dans laquelle ils se trouvent pour une durée indéterminée. La nature de ce lien peut évoluer dans des laps de temps réduits en fonction des besoins, des attentes et du profil du récepteur. Du point de vue de la communication du maire, il faut donc intégrer qu'en fonction des circonstances la relation avec le public puisse varier considérablement. L'habitant solidaire qui vient prêter main-forte pendant une crise peut le lendemain être une victime cherchant de l'aide pour l'indemnisation de ses biens tout en siégeant dans l'opposition au conseil municipal. L'attache géographique demeure le lien unique entre le maire et son public. « La communication des collectivités locales est fortement attachée à des territoires et à des institutions. Elle est

⁹² D'après CEPRI, *Sensibiliser les populations exposées au risque d'inondation, comprendre les mécanismes du changement de la perception et du comportement*. op. cit.

⁹³ LE BRETON, David, *Sociologie du risque*. op. cit.

chargée, au-delà de l'information des habitants–consommateurs de services–d'une mission de service public en direction des citoyens, acteurs de la vie locale.⁹⁴ »

Une solution serait d'occulter ces différences en mettant en avant la relation humaine et l'aspect intrinsèquement politique de la communication des maires à destination de citoyens–électeurs et d'usagers des services municipaux. « L'information et la communication publique locale s'adressent à un citoyen et à un usager, pas à un consommateur ni à un client.⁹⁵ » Pourtant, cette solution simplifie trop le problème lié à la qualité du public des maires. « Dans un contexte où se multiplient les sources d'information possibles, le citoyen devient une sorte de consommateur qui fait son marché entre des supports.⁹⁶ »

Les termes d'usager et de consommateur sont juridiquement justes, avec des implications différentes. Le maire s'adresse à des citoyens qui ont notamment le droit de vote, celui d'être informés sur les risques–qu'ils habitent ou non la commune–ou encore celui de participer à des débats publics sur la prévention. De surcroît, le citoyen n'est pas seulement un usager de la communication des maires, puisqu'il n'hésitera pas à s'en détourner sans même chercher à la faire évoluer. En tant que consommateurs, ils mettent les collectivités en concurrence à défaut d'en boycotter les services, s'ils ne sont pas impliqués par les maires.

b) Un désintérêt du public ou une communication des maires inintéressante ?

La première raison pour laquelle le public se désintéresse du thème des risques majeurs est la nature même du sujet traité. Le sujet des risques est peu flatteur pour la population, auprès de laquelle il véhicule des images négatives de catastrophe, de destruction, de rupture d'un cadre de vie connu. De plus, le désintérêt pour les risques majeurs est alimenté par sa faible probabilité de réalisation qui le définit. Par exemple, si le maire d'Orléans (118 000 habitants, Loiret) souhaitait communiquer sur la crue centennale de la Loire, il lui faudrait intégrer dans sa stratégie qu'un tel événement n'a qu'une chance sur cent de se produire chaque année et que le dernier eut lieu en 1866. À ces sources multiples de désintérêt, il nous faut ajouter la migration de plus en plus importante des populations, diminuant d'autant la connaissance du

⁹⁴ DELJARRIE, Bernard, MEGARD, Dominique, *La communication des collectivités locales*. op. cit.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

terrain : « il y a des gens qui viennent en vacances, des gens qui rachètent des maisons ; donc sans cesse il faut rappeler aux gens qu'il y a un risque⁹⁷ ».

Le désintérêt du public se nourrit aussi de son scepticisme par rapport à la communication des autorités. L'information circule plus vite, dépassant parfois la réactivité des collectivités. La méfiance de la parole publique est ainsi aussi encouragée par la diversification des sources d'information et la très faible tolérance au risque de la population. « Le public, plus averti et plus exigeant que par le passé, parfois soupçonneux à priori en raison des comportements adoptés jusqu'à récemment en matière d'information, développe une suspicion résolue au premier signe d'incohérence, un rejet radical à la moindre trace de dissimulation : une difficulté ou faute de communication conduit rapidement au procès d'intention tout azimut - véritable gangrène pour toute situation post-accidentelle délicate.⁹⁸ »

L'information préventive n'est souvent pas efficace, car elle est basée sur une communication standardisée, sans ancrage territorial ni concertation locale⁹⁹. « On ne peut donc se contenter d'une communication technicienne, il faut prendre en compte la dimension affective. L'attente du public dépasse la simple compréhension du phénomène.¹⁰⁰ » La communication des maires doit ainsi intéresser un public qui n'écoute pas, sans sombrer dans le catastrophisme. Elle a à vulgariser des sujets techniques pour gagner en transparence et crédibilité, à développer une culture partagée du risque et à personnaliser les messages pour impliquer chaque personne¹⁰¹.

c) Une seule solution pour les maires : captiver

Il paraît difficile d'isoler une seule raison du désintérêt de l'opinion publique pour les risques majeurs. La communication des acteurs est aussi en cause : le défaut d'information traduit un manque d'attention, d'implication pour emporter l'engagement du public. Pour Yves Blein,

⁹⁷ Sylvie Marcilly, maire de Fouras (4 200 habitants, Charente-Maritime) citée par LAHAYE, Pierre, VALLET, Eric, *Xynthia 5 ans après, Portrait de Sylvie Marcilly, maire de Fouras (UMP)*, Emission spéciale, France 3 Poitou-Charentes, février 2015, 03:06.

⁹⁸ LAGADEC, Patrick, « Stratégies de communication en situation de crise ». op. cit.

⁹⁹ D'après IRMA, *Élaboration d'un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) interactif, Guide de recommandations*. op. cit. ; d'après GIANNOCARO, François, « Évaluation de l'efficacité de l'information préventive en France », *IRMa*, 9 avril 2013.

¹⁰⁰ Annick Charbonnier, directrice de la communication de la préfecture de la Somme pendant les inondations de 2001, citée par COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

¹⁰¹ D'après CEPRI, *Sensibiliser les populations exposées au risque d'inondation, comprendre les mécanismes du changement de la perception et du comportement*. op. cit.

maire de Feyzin (9 500 habitants, Rhône), l'enjeu lié à l'implication de la population est de « faire en sorte que les habitants connaissent mieux le risque, l'identifient mieux ; et sans que ce soit pour eux un sujet obsédant, mais que ce soit un sujet présent, compris et assumé¹⁰² ». Le maire est idéalement positionné pour communiquer de manière pertinente et efficace. La communication des élus locaux sur les risques et en période de crise cherche à faire participer davantage la population à ces questions alors même que leur intérêt demeure circonstancié et soumis à des enjeux localisés¹⁰³. Les maires ont une action de pédagogie à entreprendre. Leur communication ne doit pas seulement promouvoir des projets, elle associe aussi le public à ces actions. « Elle est un des vecteurs principaux de l'appropriation du projet, seule à même de provoquer l'adhésion.¹⁰⁴ » Cette pédagogie, qui implique de prendre le temps d'expliquer les points techniques et de comprendre les inquiétudes de chacun, développe un message intelligible. La communication des maires doit se saisir de ce message et aller plus loin que sa seule diffusion pour intéresser l'ensemble du public. Capter l'attention de la population sur ce sujet peu enthousiasmant au premier abord, c'est donc multiplier les échanges et les diversifier. Pour les maires, c'est parvenir à communiquer avec les publics dans leur langue, avec leurs outils, leurs *a priori*. « Car si dans son format actuel, l'information réglementaire semble satisfaire les acteurs institutionnels et quelques riverains "experts" du sujet, l'étude montre que les messages diffusés, aussi élaborés soient-ils, ratent une bonne partie du public qu'ils cherchent à atteindre.¹⁰⁵ » Le lien de confiance entre l' élu local et la population est essentiel. Il est maintenu par l'écoute des avis de chacun et l'échange d'informations nécessaires pour construire une décision ; il nécessite aussi de placer en avant l'identité du territoire pour ancrer la communication. « La question fondamentale sera de favoriser la cristallisation et la restauration du dialogue et *in fine* de la confiance.¹⁰⁶ » La communication des maires peut donc encore progresser sur ces sujets pour concerner tous les publics en intégrant la diversité des profils et des cultures du risque dans une même population.

¹⁰² Cité par IRMa, « Feyzin ville pilote, information et concertation, Interview d'Yves Blein, maire de Feyzin et président de l'association AMARIS », Dossiers thématiques, Le DICRIM : comment le réaliser et le diffuser, IRMa, 2010, 03:58

¹⁰³ PERETTI-WATEL, Patrick, *La société du risque*, Nouvelle édition Collection Repères, Paris, La découverte, 2010, 126p.

¹⁰⁴ DELJARRIE, Bernard, MEGARD, Dominique, *La communication des collectivités locales*. op. cit.

¹⁰⁵ Emmanuel Martinais, cité par AMARIS, « Risques : une communication meilleure est possible. L'interview d'Emmanuel MARTINAIS. », *In Dossiers Information/communication*, 2013.

¹⁰⁶ FNEP, *Face aux crises, courage, changeons ! Confiance et solidarité : les conditions de réussite en gestion de crise*. op. cit.

Dans le cadre de sa communication, le maire est face à un public difficile qu'il doit interpeler et intéresser. Ce public de citoyens a un droit d'accès à l'information et les élus font partie des acteurs désignés pour la lui transmettre. Néanmoins, cette diffusion à sens unique est insuffisante face à une population qui est aussi consommatrice et met en concurrence les sources d'informations. Les maires doivent en plus intégrer les différentes représentations du risque. Il n'est plus un calcul de probabilités, mais un sujet de communication et de concertation. « [La] prévention est actuellement imposée et souvent, par conséquent, rejetée par les membres de la société qui y voient une contrainte d'autant plus forte qu'ils ne sont pas appelés à participer aux choix.¹⁰⁷ » La communication des maires sur les risques et en période de crise doit s'intégrer dans ce nouveau partage des responsabilités. Elle doit passer d'une transmission de données techniques plus ou moins explicitées à une communication intéressante et mobilisatrice¹⁰⁸. Les aspects locaux, historiques et participatifs sont des clés de succès pour la communication des maires, qui doivent réussir à capter l'attention de la population.

2. Capter l'attention des citoyens : oui, mais comment ?

Entraîné dans la concurrence des sources d'informations, le maire compose avec la saturation des capacités d'attention des publics, l'accélération de la communication ou encore la mise en doute de la parole publique. « De nombreuses études ont été réalisées sur l'organisation de la communication et de son efficacité. Il est attristant de constater que ces principes sont utilisés, voire pillés, par les spécialistes du marketing désireux de vendre du chocolat ou des lessives, tandis que les responsables de la communication en matière de risques se cantonnent dans des techniques dépassées, des "booklets" [brochures] sur papier glacé qui se retrouvent immédiatement dans les poubelles.¹⁰⁹ »

Dans cet univers, le maire organise sa communication avec l'objectif d'impliquer son public et l'ambition d'innover pour l'intéresser. La montée du numérique est l'occasion de renouveler la communication des élus, en redondance de supports plus traditionnels. « Cette poussée du

¹⁰⁷ IRMA, *Élaboration d'un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) interactif, Guide de recommandations*. op. cit.

¹⁰⁸ D'après PERETTI-WATEL, Patrick, *La société du risque*. op. cit.

¹⁰⁹ BOURRELIÉ, Paul-Henri, DENEUFBOURG Guy, de VANSSAY, Bernadette. *Les catastrophes naturelles, le grand cafouillage*, Paris, Osman Eyrolles Multimédia, 2000, 270p.

numérique ne détrône pas les autres outils plus traditionnels, journaux territoriaux, affichage urbain, réunions publiques.¹¹⁰ » Diversifier les outils, susciter des opportunités et être créatifs apparaissent comme des solutions à la portée des maires pour une communication dynamique et locale sur les risques majeurs et lors de crises.

a) Combiner les outils pour faire connaître les actions de la municipalité

Le maire communique à l'ensemble de la population présente sur son territoire. Il a devant lui une multitude de publics spécifiques. « Face à une diversité des pratiques et des cibles [...] le panel des outils s'impose.¹¹¹ » À la singularité des récepteurs visés s'ajoutent les spécificités de chaque outil dont les maires disposent. Aucun outil de communication pris séparément ne peut suffire pour cet échange entre les élus et la population. Les canaux et les outils doivent donc être diversifiés et combinés pour mettre en place une stratégie globale de communication des maires, dans laquelle est intégré le sujet des risques et des crises. « La combinaison des moyens de diffusion doit être réfléchi de manière à ce qu'ils se complètent au mieux.¹¹² » L'enjeu est de trouver le bon mélange en fonction du public, du moment de la communication, mais aussi du contexte local. Alors même que la population n'hésite plus à consulter d'autres sources d'information portées par divers supports, les maires doivent à leur tour adopter ces habitudes pour ne pas rompre le lien avec les habitants. « Il est en tout cas loin le temps où les politiques pouvaient s'en tenir à un ou deux outils emblématiques. Au contraire, il faut, aujourd'hui, jouer de toute la gamme.¹¹³ »

La communication au travers d'outils numériques est un point intéressant pour présenter les évolutions que les maires suivent et la diversification des canaux. Peu à peu, les usages changent et la communication des maires se transforme aussi. Elle investit de nouveaux

¹¹⁰ « Avec 84 % d'utilisateurs, les journaux d'information des collectivités restent le support préféré des Français pour s'informer sur la vie locale, devant l'affichage (72 %), la télévision (68 %) ou la presse régionale (50 %). »

Cap'Com. Baromètre 2013 de la communication locale, réalisé par l'institut Harris Interactive, l'agence Epiceum en partenariat avec Cap'Com. « Les Français et la communication locale, Les attentes et les usages des habitants et la performance des outils », Kit spécial élus 2014, Cap'Com, avril 2014.

¹¹¹ « Les jeunes utilisent internet et sont sensibles à l'affichage. Les plus âgés épluchent les journaux territoriaux et assistent aux réunions publiques. Les urbains combinent radio, télé et presse pour s'informer sur leur territoire alors que les ruraux comptent sur les échanges et le bouche à oreille. » Ibid.

¹¹² BOUSSAGEON, Jeanne, *Communiquer sur les risques et les catastrophes, Conseils pour informer efficacement la population avant, pendant et après un événement*, op. cit.

¹¹³ COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

canaux, comme l'ancien maire d'Anglet ou la commune de La Londe-les-Maures (9 200 habitants, Var) sur les réseaux sociaux¹¹⁴. « Pour une collectivité territoriale, être présente sur les réseaux sociaux crée un canal de diffusion et surtout d'échange avec ses publics cibles, qu'il s'agisse d'administrés, de concitoyens, d'usagers, d'associations, de médias, de responsables des univers économiques et sociaux...¹¹⁵ » Ces vecteurs plus récents ont été utilisés pour diffuser autrement l'information communale ; ils doivent à leur tour passer de la seule information descendante à davantage d'échanges.

Pour les maires, il s'agit bien de combiner les outils sans les opposer. Ces différents canaux se complètent et la communication des maires sur les risques et pendant une crise en tirera profit. « Comme toutes les structures, les collectivités utilisent toutes formes de langages. Mais ceux-ci sont loin d'être toujours maîtrisés. La multiplicité des outils ne facilite pas naturellement les choses.¹¹⁶ » Combiner les outils ne signifie pas d'en créer une multitude, mais d'en maîtriser plusieurs, adaptés aux publics de chaque maire.

b) Faire reconnaître le maire au travers d'échanges directs avec la population

Alors que la communication horizontale entre individus est de plus en plus prégnante, les maires peuvent jouer de leurs différents outils de communication en valorisant leur présence locale. « Proximité des cibles, de lieu, de territoire, il s'agit d'installer une "connivence" avec le lecteur ou l'utilisateur.¹¹⁷ » Sa parfaite connaissance de l'environnement lui permet de planifier sa stratégie de communication sur les risques. Pour ces élus de terrain, toute sortie est l'occasion d'initier un échange. Sur notre thème, les maires peuvent ainsi utiliser une communication indirecte lors d'événements locaux : une journée des associations pour présenter la réserve communale de sécurité civile et le DICRIM, une exposition sur le développement durable pour aborder les risques naturels locaux ou bien encore un jour de marché pour rappeler les consignes de sécurité en cas de risque industriel. Le maire a des obligations d'information, mais c'est à lui de définir les fenêtres de communication qui la rendront plus efficace.

¹¹⁴ Notamment sur Twitter, avec les comptes respectifs : @JeanEspilondo (cf. *supra* I. 2. c.) et @villelalonde83 (avec une véritable communication de crise sur les inondations de novembre 2014).

¹¹⁵ CANCEL, Jean-François, LALOUX, Christophe, *Communication de crise et collectivités territoriales. Anticiper, comprendre, gérer*. op. cit.

¹¹⁶ LORANT, Guy, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*. op. cit.

¹¹⁷ COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

Quand la communication des maires est abordée, c'est bien la notion d'échanges qui est mise en avant. « Par son caractère humain, naturel, direct, spontané, la parole reste un des meilleurs vecteurs de communication, c'est-à-dire d'échange entre les êtres humains.¹¹⁸ » Les risques, et encore plus les crises sont des sujets dans lesquels l'émotion et la relation humaine influencent la communication. Le maire, capable de dialoguer immédiatement avec la population, est en mesure de valoriser cet atout pour impliquer la population dans la gestion des événements majeurs. Ces échanges directs sont un réel outil de communication pour les maires et compensent positivement de faibles ressources humaines et/ou techniques.

En informant directement la population, les maires valorisent aussi les actions de la municipalité qu'ils conduisent. Diverses manifestations locales permettent ainsi de communiquer et de souligner l'engagement communal : réunions publiques, exercices, journées portes-ouvertes dans des services de secours, etc. La médiatisation de ces moments d'échanges privilégiés diffuse de nouveau l'information et met l' élu en avant. Par un article dans un journal régional¹¹⁹, Jean-Claude Raynal, maire de Montbartier (1 300 habitants, Tarn-et-Garonne), revient sur une réunion d'information, présente les actions de la commune et se positionne comme un acteur engagé dans la sauvegarde de la population.

c) S'autoriser à être créatif pour être repéré

Selon François Giannoccaro, directeur de l'Institut des Risques Majeurs (IRMa¹²⁰), la plupart des communes se contentent de satisfaire leurs obligations réglementaires et copient leurs voisins. Pourtant, « une "bonne information" est aussi une information qui n'hésite pas à emprunter des chemins détournés pour toucher tous ceux qu'elle n'atteint pas en allant droit au but¹²¹ ». La communication des maires sur les risques possède une marge d'innovation importante. L'objectif est d'intéresser la population pour passer d'une transmission respectant le minimum réglementaire à une communication impliquant le public. Les maires intégreraient alors leur communication dans leur politique globale de gestion des crises et prépareraient la sauvegarde de la population. « Il y a donc matière à innover. Innover pour que les dispositifs actuels tiennent mieux compte des facteurs de réussite identifiés. Innover pour que des

¹¹⁸ LORANT, Guy, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*. op. cit.

¹¹⁹ La Dépêche du Midi, « Mise à jour du plan communal de sauvegarde », *Ladepeche.fr*, 7 mars 2015.

¹²⁰ <http://www.irma-grenoble.com/>

¹²¹ Emmanuel Martinais, cité par AMARIS, « Risques : une communication meilleure est possible. L'interview d'Emmanuel MARTINAIS. ». op. cit.

dispositifs plus efficaces voient le jour sur les territoires exposés.¹²² » La créativité est un atout fort de la communication des maires pour réussir à présenter ce sujet qui ne passionne pas l'opinion publique, pour renouveler le fond et la forme du message afin qu'il soit intégré par les publics soumis à des risques majeurs.

Des innovations peuvent être apportées sur les documents obligatoires– et plus particulièrement le DICRIM– qui peuvent être conçus comme de vrais outils de communication attractifs et accessibles. À base de phrases simples et courtes, d'illustrations, d'un effort graphique, il est possible de réaliser des documents complets et intéressants. Le DICRIM de Salaise-sur-Sanne (4 400 habitants, Isère) joue par exemple sur la transformation des risques majeurs en attaque de morts-vivants et d'animaux monstrueux¹²³. Ce traitement particulier est décliné dans le support-papier, mais aussi sous forme de courtes vidéos présentant les actions réflexes de sauvegarde¹²⁴ réalisées par les jeunes de la commune.

L'innovation dans la communication des maires passe aussi par la création de structures de dialogue entre tous les acteurs. Ainsi à Feyzin, le maire Yves Blein et la municipalité ont créé une conférence riveraine¹²⁵ pour faciliter les échanges, identifier les préoccupations des habitants, mais aussi travailler collectivement au plan de prévention du risque. Un autre exemple serait celui du village de la prévention de Saint-Quentin (57 800 habitants, Aisne) qui présente sur un même lieu les actions que chacun peut prendre pour se protéger des risques courants et majeurs. Le maire Xavier Bertrand souhaite transformer cette récente manifestation temporaire en un centre permanent d'échanges et de formation des publics.

La communication des maires sur les risques fait face à la nécessité d'intéresser la population pour ancrer les messages dans une culture partagée. Capter l'attention de ce public sur un tel sujet nécessite donc de diversifier les outils et de les combiner. Ces différents canaux viennent en complément des échanges directs et permanents entre l'élu et les citoyens du territoire.

¹²² CEPRI, *Sensibiliser les populations exposées au risque d'inondation, comprendre les mécanismes du changement de la perception et du comportement*. op. cit.

¹²³ Salaise-sur-Sanne, *C'est l'heure DICRIM, Dossier de presse*, Ville de Salaise-sur-Sanne, 2013, 12p.

¹²⁴ Salaise-sur-Sanne, *DICRIM Salaise : bons réflexes*, 2013.

¹²⁵ « Pour améliorer la compréhension de la population, on a créé par exemple à Feyzin, ce que l'on a appelé la conférence riveraine, qui est une réunion d'une trentaine d'habitants [riverains d'une raffinerie], qui se réunit quatre fois par an. Elle est composée des habitants, de la direction de l'industrie – et c'est important que ce soit la direction, du maire et de quelques élus [...]. »

Yves Blein, cité par IRMa, « Feyzin ville pilote, information et concertation, Interview d'Yves Blein, maire de Feyzin et président de l'association AMARIS ». op. cit.

L'ambition de capter une attention déjà saturée implique aussi un effort d'innovation. « Le système actuel fait très rarement appel à des actions plus interactives et innovantes utilisant les technologies de l'information et de la communication, mieux intégrées dans les politiques locales incluant le débat public et la concertation, les initiatives locales qui favorisent la responsabilisation du citoyen, l'intégration et l'appropriation par les destinataires de toute information sur les risques.¹²⁶ » L'application mobile « Risques Nice »¹²⁷ est un outil qui s'inscrit dans ce mouvement. Nice (347 800 habitants, Alpes-Maritimes) communique ainsi ses informations, transmet des messages en situation d'urgence et des alertes et échange avec les utilisateurs locaux de l'application¹²⁸. La municipalité vient ainsi s'appuyer sur des relais pour soutenir sa communication.

3. Entretenir et mobiliser un réseau de partenaires

En situation de crise, le dispositif de traitement de l'information met en lumière une trilogie d'acteurs. Thierry Libaert l'illustre par les reportages où la parole est donnée à un représentant de l'organisation puis à un interlocuteur externe plus ou moins expert et enfin à un public d'identification par exemple un riverain dont le propos va être perçu comme crédible, neutre et représentatif du contexte local¹²⁹.

Dans de tels moments, la communication prend une autre importance comme facteur de mise en relation. La communication des maires sur les risques et en période de crise, ayant les citoyens comme public final, trouverait donc des appuis internes et externes pour remplir ses objectifs. Ces soutiens sont des personnes ressources, identifiées localement comme des relais crédibles. Ils permettent de relayer la communication des élus dans un cadre moins formel et plus individualisé. Les maires peuvent trouver ces ressources humaines dans leur propre municipalité ou parmi les autres acteurs locaux, soit de la gestion de crise, soit de la politique publique.

¹²⁶ IRMA, *Élaboration d'un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) interactif, Guide de recommandations*. op. cit.

¹²⁷ <http://www.nice.fr/fr/prevention-des-risques/application-risques-nice>

¹²⁸ L'application mobile reprend les informations locales du site Internet communal et les données nationales du site Prim.net. Elle permet d'envoyer des alertes mais aussi de faire remonter des désordres relevés par les citoyens. Enfin, elle est aussi source d'échanges, en relation avec le compte Twitter de la direction de la gestion et de la prévention des risques de la ville (@NiceDGPR).

¹²⁹ D'après LIBAERT, Thierry, *La communication de crise*. op. cit.

a) La communication interne, premier influenceur de la réputation du maire

Dans sa communication, et notamment sur des sujets aussi sensibles que les risques majeurs et les crises, le maire trouve des premiers alliés potentiels au sein même de la municipalité. Ses adjoints, les conseillers municipaux, tous les agents de la commune sont des ressources mobilisables. La communication interne doit être régulière et transparente pour être mobilisée de façon crédible. « La raison d'être de la communication interne au sein des collectivités est justement le service aux publics d'un territoire en cohérence avec le projet politique. Le personnel constitue un relais d'information entre la population, l'administration et les élus municipaux.¹³⁰ » Elle permet de protéger la légitimité des acteurs publics locaux, en première ligne desquelles se trouve le maire, en défendant une cohérence des messages. Le public interne doit être informé et écouté—parfois même avant l'externe—pour souligner sa prise en considération, emporter sa confiance et devenir un véritable allié.

Dans un contexte de crise, la parole d'un agent de la collectivité va être recherchée, notamment par les médias, pour apporter un témoignage, voire alimenter un débat sur les responsabilités de la municipalité et du maire. Ce dernier a donc un intérêt à établir une stratégie de communication interne, car tous les agents et élus municipaux peuvent devenir des témoins et des ambassadeurs de son action. La communication interne doit être à l'écoute des questionnements des agents—en intégrant la diversité des statuts, des professions et des lieux de travail—et demeurer cohérente avec l'engagement managérial et la stratégie globale de communication.

De plus, les messages sur les risques ne sont intégrés par la population que s'ils peuvent s'appuyer sur une culture préexistante¹³¹, dont le récit par un proche est un ancrage possible. À l'échelle d'une commune, la communication interne explicite la parole du maire pour convaincre les agents. Le message sera ensuite transmis au public final externe grâce à des sources qui lui sont plus proches et donc considérées comme plus crédibles. Pour informer sur les risques, et encore plus en situation de crise majeure, la communication interne est finalement un allié puissant¹³². En demeurant cohérente avec la communication externe, elle aide à légitimer les actions du maire, à maintenir la mobilisation de ses équipes et à limiter les

¹³⁰ DELJARRIE, Bernard, MEGARD, Dominique, *La communication des collectivités locales*. op. cit.

¹³¹ D'après BOURRELIÉ, Paul-Henri, DENEUFBOURG Guy, de VANSSAY, Bernadette. *Les catastrophes naturelles, le grand cafouillage*, op. cit.

¹³² D'après CANCEL, Jean-François, LALOUX, Christophe, *Communication de crise et collectivités territoriales. Anticiper, comprendre, gérer*. op. cit.

prises de parole discordantes. La communication interne permet au maire de mobiliser des relais efficaces auprès de son public final.

b) Les partenaires de la gestion des risques et des crises

Les maires ont besoin de faire relayer leurs messages par des acteurs reconnus comme légitimes pour s'exprimer sur les risques, par des partenaires crédibles et assez proches de la population pour communiquer efficacement avec elle. Les acteurs locaux de la gestion de crise sont ainsi des alliés à considérer : sapeurs-pompiers, policiers municipaux, associations locales de sécurité civile, mais aussi syndicats mixtes de gestion de cours d'eau ou encore commission de suivi de site industriel dangereux. L'intérêt de ces acteurs est qu'ils partagent avec les maires les atouts de la proximité et de la confiance auprès de la population. Le maire peut profiter des compétences et de la réputation de ces alliés. La commune d'Alfortville (44 600 habitants, Val-de-Marne) a ainsi pu profiter d'un événement organisé par la Croix-Rouge française pour sensibiliser sa population au risque d'inondation et l'exercer à l'évacuation¹³³.

En situation de crise, le maire n'est pas le seul acteur impliqué bien qu'il conserve la responsabilité de la sauvegarde de la population. Dès que l'événement dépasse les capacités de réponse d'une municipalité, le préfet prend la direction des opérations de secours. En plus des services opérationnels déployés sur le terrain, il y a donc plusieurs acteurs communiquant sur la crise en cours et adressant leurs messages aux mêmes publics. La communication de crise de chaque acteur doit donc être en cohérence avec celle des autres afin de ne pas polluer les messages ni de les rendre incompréhensibles. Le maire doit considérer les autres acteurs de la gestion de crise comme des alliés et s'entendre avec eux pour définir une même stratégie de communication partagée. Pour Jean-Paul Fournier, maire de Nîmes (150 000 habitants, Gard), cette entente locale se travaille et pendant les exercices « on joue avec les services de la préfecture et aussi les médias, puisque, Radio France Bleu par exemple, fait un travail assez extraordinaire pour alerter les populations¹³⁴ ».

La réserve communale de sécurité civile représente un atout particulier pour les maires. Force créée sur sa décision, elle a pour rôle de soutenir les actions de sauvegarde de la population. Composée d'habitants bénévoles, elle dispose de fait d'un rapport de proximité avec la

¹³³ CAMUS, Alice, « Une journée événement à Alfortville. », *Croix-Rouge française*, 7 juillet 2014.

¹³⁴ Cité par VAYSSE, Matthias, *Vaison-la-Romaine*, ATTENTION RISQUES MAJEURS ! Point du Jour, 2014, 29:00.

population. « La réserve communale de sécurité civile constitue un vecteur de diffusion de la culture du risque, que ce soit de manière directe, au sein des réservistes eux-mêmes, ou de manière indirecte à travers le rôle de prescripteur que peuvent jouer les membres de la réserve [...]»¹³⁵ » Force supplémentaire en période de crise, la réserve communale est aussi un vecteur privilégié de communication, intermédiaire entre les techniciens et le grand public dont elle peut remonter le point de vue.

c) Les parties prenantes de la communication publique locale

Au gré de ses multiples responsabilités, le maire est quotidiennement en relation avec des publics très hétérogènes. Ces profils peuvent aller « des militants aux chefs d'entreprise, des membres des associations aux responsables des écoles, des électeurs aux étrangers, de sa propre majorité politique à son opposition, de son personnel communal aux représentants de l'État, etc.»¹³⁶ ». Certains de ces acteurs, sans omettre les médias, sont légitimes pour s'exprimer sur des sujets de politiques publiques locales et ne s'en privent pas. Les maires analysent leur environnement et leurs vulnérabilités ; ils doivent connaître le positionnement des autres acteurs. « [Ils identifient] les structures et personnes utiles : le correspondant de l'AFP en région, le président d'association environnementale, le sous-préfet, tous les gens susceptibles de s'exprimer à un moment donné : adversaires, alliés, citoyens. Ce qui est essentiel, c'est de leur parler, de déminer par avance, de prendre des mesures pour réduire les occurrences ou les impacts [des crises].»¹³⁷ »

Ce travail est essentiel en amont de tout événement pour faciliter la mise en place d'une gestion locale des risques et avoir l'attention de tous les publics. Il portera aussi ses fruits en post-crise, quand le moment de surprise et de solidarité face à la catastrophe laissera la place aux premières analyses et critiques des actions du maire. Hervé Schavietti, maire d'Arles, souligne ce besoin d'alliances après son expérience des inondations de 2003. « Le maire ne peut pas tout et l'institution municipale n'est pas reconnue par tous de la même façon, il est donc essentiel que tous les relais d'opinion soient mobilisés et, si possible, concordent. [...] Il

¹³⁵ CEPRI. *La réserve communale de sécurité civile, les citoyens au côté du maire, face au risque inondation*, Orléans, Les guides du CEPRI, janvier 2011, 56 p.

¹³⁶ LEGAVRE, Jean-Baptiste, « Des maires en représentation ». op. cit.

¹³⁷ Pierre-Antoine Lorenzi, consultant, cité par COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

faut pouvoir s'adresser à tout le monde à un moment paroxystique. Le choix "politique" s'estompe dans de telles circonstances.¹³⁸ »

L'action des maires tombe de fait dans le domaine public et dans une zone d'intérêt des médias. Les relations des maires avec les médias sont assez contingentes, mais ce n'est pas en les évitant, voire en les repoussant, que les élus seront mieux traités. « Les médias locaux sont dans l'attente d'une relation avec les institutions, les élus et les acteurs locaux. À eux de savoir la tisser et la construire. La communication locale a tout à y gagner.¹³⁹ » Comme pour l'ensemble des alliés potentiels de la communication des maires, les liens doivent être tissés et entretenus en amont des risques, pour être mobilisés efficacement pendant une crise.

La communication des maires sur les risques majeurs s'appuie donc sur différents relais, si ces alliances ont été créées et entretenues avant l'émergence d'une crise. « Dans ce contexte de haute turbulence, la mise en relation - la communication - devient un facteur de haute importance.¹⁴⁰ » Les maires doivent maîtriser plusieurs lignes de communication. La principale, celle dont la population est le public, sera nourrie et relayée par la communication interne et les échanges avec les autres acteurs locaux—qu'ils participent à la gestion des risques ou qu'ils soient impliqués dans la politique publique locale.

Lors des inondations en Somme en 2001, les maires, dont certains alors récemment élus, ont dû gérer le sentiment d'agression¹⁴¹ de l'opinion publique sans avoir la mémoire d'événements semblables¹⁴². « Le rôle de maire exige de ses titulaires qu'ils déploient une symbolique du rassemblement sans fausse note, symbolique immédiatement perceptible dans le fait que le maire parle "au nom de" la commune, qu'il prend la parole "depuis" la commune, et qu'il parle "de" la commune.¹⁴³ » Avoir autour de lui des alliés locaux reconnus et légitimes aidera considérablement le maire dans sa communication à la population et dans l'affichage de ses capacités.

¹³⁸ Cité par COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

¹³⁹ DELJARRIE, Bernard, MEGARD, Dominique, *La communication des collectivités locales*. op. cit.

¹⁴⁰ LAGADEC, Patrick, « Stratégies de communication en situation de crise ». op. cit.

¹⁴¹ Ce sentiment d'agression est visible dans la rumeur d'Abbeville, selon laquelle Abbeville aurait été volontairement inondée pour sauver Paris.

¹⁴² D'après Annick Charbonnier, citée par COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

¹⁴³ LE BART, Christian, *Les maires, sociologie d'un rôle*. op. cit.

Les maires ont des obligations d'information de la population sur les risques majeurs auxquels est soumis le territoire communal. Le respect de ces responsabilités est un minimum qui peut être dépassé avec profit quant à la préparation de la population et à sa sauvegarde. Dans cet objectif, la communication des maires sur les risques et lors de crises s'adresse à un public peu sensibilisé à la question—à cause notamment de la faible récurrence des risques majeurs, du sentiment de contrôle des aléas, d'un dispositif assurantiel plus protecteur que préventif. La population est un public final spécifique. « L'habitant y est tout à la fois usager, électeur, contribuable, "être social", acteur local et citoyen.¹⁴⁴ » La communication des maires doit s'adresser à ce groupe protéiforme en diversifiant les outils en fonction des profils à atteindre. La redondance des messages transmis via des combinaisons d'outils adaptées localement vise à intéresser toute la population. Les maires privilégieront dans ce sens des messages courts, explicites et imagés pour aider la compréhension et la mémorisation. L'implication de la population valorise le message dans le cadre du partage d'une culture du risque.

Cet objectif de communication est aussi un enjeu de sauvegarde de la population et donc, pour le maire, un moyen de répondre à ses responsabilités. Face à ces nouveaux défis évoqués dans notre deuxième hypothèse, les maires doivent intégrer toujours plus d'échanges et de créativité tant dans leur stratégie de communication que dans leur mise en œuvre. Une autre bonne pratique à disposition directe des maires est l'utilisation de personnes ressources pour disséminer l'information. « Cela permet de rendre accessible l'information dans la communauté, au sein de la population cible et la rend ainsi plus disponible. Le fait que le message puisse être porté par une personne connue et influente au sein d'un groupe permet d'en renforcer l'impact.¹⁴⁵ » Les maires peuvent s'appuyer sur des alliés internes, sur les autres acteurs locaux de la gestion de crise ou encore sur les parties prenantes de la politique locale. Ils doivent créer puis entretenir ces réseaux par une communication réfléchie et cohérente.

La gestion des risques est un travail perpétuel et la communication des maires sur le sujet n'y fait pas défaut. Le rôle des maires est toujours plus important « face à une demande/exigence des citoyens/usagers de plus en plus forte et complexe¹⁴⁶ ». Les maires doivent donc se préparer à communiquer et à appréhender toutes les dimensions de ces événements majeurs.

¹⁴⁴ Cap'com. « La communication publique aujourd'hui, Définition, objectifs, métiers, budget », Kit spécial élus 2014, *Cap'Com*, avril 2014.

¹⁴⁵ CEPRI, *Sensibiliser les populations exposées au risque d'inondation, comprendre les mécanismes du changement de la perception et du comportement*. op. cit.

¹⁴⁶ CANCEL, Jean-François, LALOUX, Christophe, *Communication de crise et collectivités territoriales. Anticiper, comprendre, gérer*. op. cit.

III. Préparer les maires à la communication de crise, jusque dans ses dimensions politiques

La crise est un événement qui questionne une organisation, un cadre de vie, des relations entre acteurs d'un même territoire. À la gravité de la situation viennent s'ajouter l'urgence, le stress, le manque d'informations mais aussi l'inefficacité des procédures et de la communication jusqu'alors utilisées. « À l'heure du risque majeur, les défaillances technologiques (catastrophiques ou anodines) peuvent poser aux organisations responsables de redoutables problèmes de communication— entraînant paralysie opérationnelle et effondrement d'image particulièrement préoccupants. Le manque d'outils et surtout les habitudes de repli développées dans un passé qui ne nécessitait pas des mobilisations internes aussi fortes, des réseaux externes aussi développés, des liens aussi forts avec les médias et l'opinion, conduisent souvent à des échecs spectaculaires.¹⁴⁷ » Ce constat peut être transposé à tous les risques majeurs et appliqué au premier responsable communal de la gestion des risques et des crises, le maire. « Les situations de crise laissent les maires désarmés, parfois enfermés dans des mutismes incompréhensibles pour les citoyens, avec, comme corollaire, une méfiance, quand ce n'est pas le mépris, envers les médias. Ceux-ci, par manque de paroles et de relations "officielles", se tournent là où ils peuvent pour leur recherche d'information, laissant ainsi la porte ouverte à des propos exprimés sur le coup de l'émotion.¹⁴⁸ »

Notre troisième hypothèse de travail est issue de ces évaluations. La préparation des élus communaux à la communication de crise doit leur permettre d'être à la hauteur de leurs responsabilités et d'intégrer les dimensions politiques de la gestion des risques. Dans ce domaine, les maires semblent insuffisamment préparés à faire face alors même que « depuis le jugement de la Faute-sur-Mer, les maires savent qu'ils n'ont pas le droit à l'erreur. [...] Les maires ne peuvent plus dire aujourd'hui : je ne savais pas. Tout le monde sait.¹⁴⁹ » Préparer les maires à la communication de crise, ce serait déjà les former et définir des principes clés adaptés à leur environnement pour qu'ils perçoivent toutes les opportunités d'une communication responsable dans ces situations.

¹⁴⁷ LAGADEC, Patrick, « Stratégies de communication en situation de crise ». op. cit.

¹⁴⁸ Brigitte Pfeiffer, consultante, citée par COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

¹⁴⁹ Sylvie Marcilly, maire de Fouras, citée par LAHAYE, Pierre, VALLET, Éric, *Xynthia 5 ans après, Portrait de Sylvie Marcilly, maire de Fouras (UMP)*. op. cit.

1. Former les élus à la communication (de crise)

Un constat de manque de préparation et d'entraînement à la communication en situation sensible peut être établi malgré la diversité des profils et des moyens des maires. Selon Dominique Portenard, responsable du pôle sapeurs-pompiers et risques majeurs du Centre National de la Fonction Publique Territoriale, la culture de sécurité civile n'est pas encore inscrite dans toutes les collectivités locales. Beaucoup d'élus ne voient pas l'intérêt de se préparer à la gestion de crise, et encore moins à la communication de crise. Ce sentiment d'impréparation est encore plus fort lorsque l'on évoque le média training. « 41 % des élus et décideurs locaux se sentent particulièrement démunis vis-à-vis de la presse et font des médias des acteurs majeurs dans la gestion des crises.¹⁵⁰ » Cette formation paraît d'autant plus utile que les maires demeurent les porte-paroles incontournables de leur territoire. Elle devrait être simple et efficace pour distribuer des exemples applicables immédiatement et non une doctrine. Ces caractéristiques sont nécessaires pour convaincre un public parfois réticent. « Si seulement les élus avaient la conviction qu'ils ont quelque chose à apprendre en communication ! Mais c'est la certitude inverse qui prévaut.¹⁵¹ »

a) Le maire, porte-parole incontournable

Élu et représentant de l'État, fin connaisseur de l'environnement communal, en relation avec toutes les parties prenantes, le maire est une figure incontournable de la vie locale. Le premier magistrat de la commune en a le monopole de la représentativité : « de bout en bout, le maire et lui seul "incarne" la commune¹⁵² ». Il est en première ligne pour défendre les intérêts de la commune tels qu'il les perçoit. Du fait de ses responsabilités et de ses compétences, il a aussi cette position dans le domaine de la gestion des risques. Dans la mise en place des plans de prévention des risques, dans l'aménagement du territoire, dans la relation avec les habitants ou bien l'administration territoriale, c'est toujours le maire qui porte la position officielle de la commune. Et plus le débat est intense, plus la concertation est tendue, plus l'engagement du

¹⁵⁰ Enquête Opinion Way, citée dans Maire-info, « 2 élus locaux sur 3 s'inquiètent des conséquences pénales des situations de crise auxquelles ils sont confrontés », *Maire-info.com*, 19 juin 2003.

¹⁵¹ LORANT, Guy, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*. op. cit.

¹⁵² LE BART, Christian, *Les maires, sociologie d'un rôle*. op. cit.

maire est attendu. « Si la mobilisation est locale, si le problème est perçu comme local, le maire devra s'impliquer, fut-ce en jouant le médiateur avec un décideur extérieur [...].¹⁵³ »

En situation de crise, le maire est demandé ; il doit se montrer à la fois comme acteur prépondérant dans la gestion locale des risques mais aussi comme porte-parole de sa commune. Il prend des décisions et communique publiquement. « Le maire et ses adjoints se doivent d'être là. Un élu ne peut pas se terrer dans son bureau.¹⁵⁴ » C'est le moment pour le maire d'apporter toute l'émotion propre à sa proximité privilégiée avec les sinistrés. Il doit également assurer des moyens mis en œuvre avant, pendant et après l'événement par la municipalité. Il peut aussi saisir ce moment pour souligner son implication personnelle.

Chaque maire peut être amené à s'exprimer en situation d'urgence, sans avoir pu préparer sa communication, sans même connaître toutes les circonstances de l'événement concerné. La formation est donc nécessaire, car, lors d'un risque majeur aux graves conséquences sur le territoire communal, aucun autre porte-parole que le maire ne sera crédible aux yeux de l'opinion publique. Le maire sera rapidement contacté par les médias pour des réactions à chaud ; il doit donc y être préparé et entraîné. L'objectif d'une telle formation à la communication de crise est de distribuer quelques clés afin de réduire l'effet de surprise, d'encourager les élus à profiter de ces occasions pour transmettre leurs messages et donc de connaître les attentes des médias et des publics.

b) Une formation simple et pratique

La communication de crise d'un maire ne peut s'inventer le jour où la catastrophe se produit ; elle dépend de ce qui aura été réalisé et dit en amont. Malgré les grandes responsabilités de ces élus municipaux, il n'existe pour le moment que des formations basées sur le bon vouloir de participation des maires et de financements externes. « On peut ainsi regretter que les maires, directeurs des opérations de secours de premier niveau, n'aient aucune obligation réglementaire de formation sur ces compétences régaliennes pour lesquelles leur responsabilité personnelle peut, le cas échéant, être engagée.¹⁵⁵ »

¹⁵³ LE BART, Christian, *Les maires, sociologie d'un rôle*. op. cit.

¹⁵⁴ Nathalie Coblentz-Papon, consultante, citée par COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

¹⁵⁵ FNEP, *Face aux crises, courage, changeons ! Confiance et solidarité : les conditions de réussite en gestion de crise*. op. cit.

Les formations à la gestion des risques et à la communication de crise à destination des maires s'inscrivent donc dans une approche volontaire de leur part. Or les maires ont de nombreux autres domaines à maîtriser et beaucoup ont, en plus de leur mandat, une activité professionnelle. La formation à la gestion de crise doit donc être simple et n'aborder que les principaux points qui leurs seront nécessaires. Elle doit être très pratique et miser sur l'apprentissage par l'entraînement afin de rapidement placer les maires dans des situations réalistes. Un module de formation à la communication de crise peut facilement être intégré dans une formation à la gestion globale des risques et des crises ; le formateur insistera sur les points liés à la communication des maires et à la communication sensible. Il est aussi possible d'intégrer ce module dans une formation à la communication. Les responsabilités et les moyens des maires en gestion des risques et des crises devront alors être abordés.

Si un tel module de formation est finalement assez malléable, le contenu doit être très concret et appliqué aux seuls maires afin qu'ils y trouvent rapidement les éléments utiles. Dominique Portenard souligne qu'il faut convaincre les élus à travers des formations très pertinentes, qui les intéressent directement et ne s'adressent qu'à eux. Ces formations sont d'ailleurs à décliner car, finalement, il y a autant de cas qu'il existe de communes. Enfin, les maires ne travaillant pas seuls, il est également possible de transmettre cette culture par la formation des fonctionnaires territoriaux, qui sont aussi impliqués que les élus lors d'une crise.

c) Des incitations et des exemples pour une prise de conscience

Une formation des maires à la communication de crise doit aller à l'essentiel et apporter des entraînements pratiques en lien avec la pédagogie. Ces formations doivent aussi faire prendre conscience aux maires de leurs points faibles. « Ils doivent aujourd'hui, au même titre que tout responsable d'un service privé ou public, se préparer à faire face à une crise qui les affecterait, ou pour laquelle ils seraient appelés à intervenir en tant qu'acteurs.¹⁵⁶ » Cette prise de conscience peut s'appuyer sur des arguments de plusieurs ordres. « Les leviers susceptibles d'inciter les collectivités à s'impliquer dans ces démarches peuvent être financiers [primes d'assurance, taux d'intérêt, etc.], pénaux [responsabilité pénale des élus engagée], politique

¹⁵⁶ FNEP, *Face aux crises, courage, changeons ! Confiance et solidarité : les conditions de réussite en gestion de crise*. op. cit.

(prise en compte de la gestion d'une crise lors des échéances électorales) et pourraient également relever d'incitations de l'État [via les dotations publiques et les subventions].¹⁵⁷ »

Les axes d'incitation à la formation sont diversifiés ; certains facilitent l'accessibilité de la formation quand les autres insistent sur les plus-values pour les maires. L'intérêt de tels modules de formation à destination d'élus est également qu'ils y trouvent des exemples. L'enjeu n'est pas de définir une doctrine nationale mais de constituer une base de données d'exemples, qui pourront ensuite être diffusés auprès des élus pour qu'ils définissent chacun leur propre stratégie de communication. Ces bonnes pratiques, présentées aux maires par leurs propres pairs, illustreront les points plus théoriques et faciliteront leur appropriation.

Ces modules sont des lieux d'échanges. Ils réunissent plusieurs maires— si possible de territoires semblables—et sont l'occasion de partager ses difficultés ou ses succès. La gestion des risques et la communication de crise n'étant pas le seul fait des maires, ces moments intégreront des interventions d'autres acteurs locaux. L'institut des risques majeurs a ainsi développé de telles sessions à l'échelle de groupements de communes qui contiennent notamment des retours d'expériences présentés par les élus qui les ont vécus et la participation de partenaires locaux¹⁵⁸. Les formations en communication de crise peuvent s'en inspirer et s'y intégrer avec l'ambition de donner plus de force aux préconisations enseignées.

La formation des maires à la communication de crise s'adresse à un public qui a d'énormes responsabilités sans avoir pour autant de connaissances préalables. Elle doit intégrer la nécessité de rappeler des fondamentaux tant de gestion des risques que de communication. Elle se doit d'être concise, illustrée d'exemples réels et de retours d'expérience d'élus. La mise en pratique immédiate apportera dynamisme et entraînement à des élus qui n'ont pas beaucoup d'occasions de se préparer à froid. « Aux États-Unis par exemple, les nouveaux maires [...] doivent d'ores et déjà suivre une formation à la gestion de crise lors de leur prise de fonction¹⁵⁹ », dont le contenu est validé par la Federal Emergency Management Agency¹⁶⁰. Au niveau français, des efforts d'accessibilité à de telles sessions peuvent être conduits pour

¹⁵⁷ FNEP, *Face aux crises, courage, changeons ! Confiance et solidarité : les conditions de réussite en gestion de crise*. op. cit.

¹⁵⁸ GIANNOCCARO, François. « Les élus face à la crise sur le territoire de la Métropole de Lyon : "Il faut développer une culture de l'anticipation" », *IRMa*, 18 mars 2015.

¹⁵⁹ FNEP, *Face aux crises, courage, changeons ! Confiance et solidarité : les conditions de réussite en gestion de crise*. op. cit.

¹⁶⁰ La FEMA est l'agence fédérale états-unienne qui a pour mission d'organiser et de conduire la gestion de crise.

soutenir l'implication de maires et de certaines organisations. Ces formations devront se concentrer sur des points clés pour demeurer synthétiques.

2. Définir des actions clés de communication de crise

La gestion d'une crise commence par son anticipation et l'apprentissage de quelques actions réflexes. « Les catastrophes n'arrivent pas qu'aux autres et lorsque la catastrophe est là, on se félicite d'avoir su préparer ses adjoints et conseillers, ses agents et sa population à être résilients et à pouvoir agir bien, vite et ensemble pour une sauvegarde de qualité.¹⁶¹ » Pour certains maires, la prise de conscience de l'impréparation peut être brusque : « un accident m'a fait comprendre que je n'étais pas prêt¹⁶² ». Les acteurs doivent être responsabilisés en amont pour réagir vite et notamment pouvoir prendre la parole de façon cohérente. Un refus de communication est toujours mal perçu par l'opinion publique.

Les maires doivent avoir identifié leurs forces, leurs faiblesses et le positionnement des autres parties prenantes. La formation des élus municipaux à cette communication spécifique s'appuie globalement sur quelques actions clés : la préparation et l'entraînement, l'identification de la crise et le positionnement du maire, la définition d'une stratégie cohérente avec la situation.

a) Se préparer et s'entraîner

En situation de crise, en plus d'avoir à assumer la responsabilité de la sauvegarde de la population, voire la direction des opérations de secours, le maire devra également gérer les urgences liées à la communication. Il fera face à de très nombreuses sollicitations et devra disposer d'informations vérifiées et actualisées puis définir une stratégie à appliquer jusqu'en phase de post-crise. « On entend souvent qu'il vaut mieux prévenir que guérir... Vieil adage frappé au coin du bon sens. [...] Curieusement, alors que la plupart des personnes diront spontanément que la préparation vaut mieux que l'insouciance ou l'impéritie, on constate que, dans le cas de la communication de crise, la fuite en avant, le manque de clairvoyance,

¹⁶¹ LAYA, Patrice-Louis, « L'accident qui a fait comprendre au Maire qu'il n'était pas prêt », *Blog PCS & Résilience*, 13 janvier 2015.

¹⁶² Ibid.

parfois le manque de courage, l'excès d'optimisme... supplantent largement la lucidité et la volonté de regarder les choses en face.¹⁶³ »

La communication de crise des maires se prépare en amont de tout événement. Ils mettent en place les vecteurs de communication et les utilisent pour les faire connaître de la population. « Trop de maires ou d'élus se trouvent régulièrement désarmés pour communiquer lorsqu'un événement majeur se produit brutalement. Souvent par manque de préparation !¹⁶⁴ » Celle-ci passe par la construction et l'entretien de liens avec les acteurs locaux, dont les médias. La stratégie de communication définie doit être globale, arrêter quelques messages clés et traduite sur tous les supports, en fonction des publics. Les réseaux sociaux sont de plus en plus prégnants et doivent être pris en compte pour la veille et la transmission d'informations, en relation avec l'usage habituel par le maire de ces outils. La préparation à la crise est une occasion de s'implanter sur ces réseaux et d'en maîtriser les codes pour être réactif en cas d'événement, relayer les messages et faire remonter des informations.

Le maire ne pourra pas tenir une politique de la chaise vide en matière de communication. « Il apparaît donc indispensable de s'y préparer : s'il demeurera toujours une part d'imprévu, la préparation à faire face à différents cas de figure permettra de réduire au maximum l'improvisation et la marge d'incertitude le moment venu et ainsi d'optimiser l'efficacité de la communication mise en œuvre.¹⁶⁵ » L'entraînement permettra aux maires d'apprendre de leurs erreurs, d'anticiper et de gagner du temps lorsqu'ils seront soumis à une pression réelle, d'organiser leur dispositif et de tester toutes leurs ressources. Les exercices et les bilans qui en sont issus entrent pleinement dans cette démarche de préparation.

b) Reconnaître la crise et se positionner rapidement

Lorsque l'on évoque les risques majeurs, l'émergence de la catastrophe ne laisse aucun doute sur le territoire concerné. Cependant, ces événements peuvent déclencher d'autres crises dans des territoires voisins ou ayant déjà subi un événement similaire. Pierre Meffre, maire de

¹⁶³ CANCEL, Jean-François, LALOUX, Christophe, *Communication de crise et collectivités territoriales. Anticiper, comprendre, gérer*. op. cit.

¹⁶⁴ SMACL Assurances et IRMa, *Les responsables des collectivités face au Plan Communal de Sauvegarde, garantir son caractère opérationnel, "Partageons nos expériences pour prévenir nos risques"*, Les guides de bonnes pratiques SMACL, Niort, SMACL Assurances, 2013.

¹⁶⁵ BOUSSAGEON, Jeanne, *Communiquer sur les risques et les catastrophes, Conseils pour informer efficacement la population avant, pendant et après un événement*, op. cit.

Vaison-la-Romaine (6 300 habitants, Vaucluse) en 2010, l'a vécu. « Le meilleur exemple de cela, c'est suite aux événements sur le littoral vendéen, entre autres, où les médias se sont tournés vers nous pour avoir des témoignages sur ce qui s'était passé à Vaison, parce que Xynthia, c'était la première catastrophe avec des dégâts humains aussi importants après Vaison-la-Romaine.¹⁶⁶ » Les maires doivent être capables de reconnaître rapidement une crise et sa nature. « Réactivité, c'est sans doute le mot-clef de la communication de crise afin que ne se propagent pas de fausses idées ou rumeurs dans la population.¹⁶⁷ »

Être réactif, c'est faire preuve de responsabilités en prenant conscience de la gravité de la situation et de ses enjeux. Pour le maire, en matière de communication, cela se traduit par un choix de la transparence, une adaptation de la tonalité du discours, de sa posture et de son angle. Le maire a comme objectif de gérer la situation et d'apaiser par une communication simple et visuelle, pouvant être relayée. Il occupe ainsi le terrain et cherche à définir un message unique pouvant être repris par tous. Lors du crash d'avion de mars 2015, Patricia Granet Brunello, maire de Digne-les-Bains (17 800 habitants, Alpes-de-Haute-Provence), a été immédiatement sollicitée. Ce qui ressort de sa communication c'est la mobilisation de ses services pour accueillir les familles des victimes et soutenir l'action des secours ; c'est aussi son implication personnelle aux côtés des autres gestionnaires de la crise.

Le choix d'une stratégie de communication de crise repose globalement sur quelques critères¹⁶⁸ : la définition du seuil de crise, la connaissance de la situation et son déroulement prévisible, les risques encourus, le potentiel médiatique de l'événement, les acteurs impliqués et la prise en compte du facteur temps. Le cas de la communication de Jean-François Acot-Mirande¹⁶⁹, maire de La Teste-de-Buch (25 400 habitants, Gironde) lors du naufrage du pétrolier *Le Prestige* en 2002, est assez significatif. La probabilité de pollution était assez forte pour que la communication du maire débute avant l'arrivée des premières boulettes sur les plages. Elle fut axée sur les risques encourus et les mesures de protection prises, puis sur la gestion des volontaires venus nettoyer les plages. Enfin, elle est restée tournée vers la population en post-crise en soulignant la défense des intérêts de la commune et la recherche des aides pour financer la reprise des activités professionnelles.

¹⁶⁶ Cité par CEPRI, *Pourquoi prévenir le risque d'inondation ? Le maire et la réduction des conséquences dommageables des inondations*. op. cit.

¹⁶⁷ COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

¹⁶⁸ D'après LIBAERT, Thierry, *La communication de crise*. op. cit.

¹⁶⁹ D'après COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

c) Adopter une communication responsable

Le maire est un acteur dont la communication est un outil essentiel dans l'accomplissement de ses missions au quotidien. En situation d'urgence, cet outil prend une place encore plus importante et instaure le positionnement du maire. Ses décisions, ses actions, son rôle seront jugés à la lumière de cette communication, qui doit donc être réfléchie. « Les principes fondateurs de la communication de crise sont, à mon sens, la réactivité et la sincérité.¹⁷⁰ » Le maire, sous pression, doit toujours garder à l'esprit le principe de réalité. Sa communication doit rester en lien avec la logique des faits et avec l'émotion produite par la crise et l'impact affectif qui perturbe les échanges entre les parties prenantes. « Les élus locaux sont bien souvent en première ligne, subissent la pression d'une population bien informée, doivent apporter un "plus" humain à la simple gestion de crise.¹⁷¹ » La communication des maires doit également maintenir la cohérence dans les arguments¹⁷² et dans les termes¹⁷³ du discours.

Dans de telles périodes, la communication des maires est majoritairement médiatisée. « La particularité de ces crises est que, même si elles peuvent être anticipées, en raison de leur ampleur (nombre de victimes, dysfonctionnement des services publics), et de leur complexité de gestion, elles ont un fort impact dans les médias.¹⁷⁴ » Edmond Hervé, maire de Rennes (216 000 habitants, Ille-et-Vilaine) en 2007, a pu le constater après un incendie meurtrier. Dans un contexte tendu puisque depuis plusieurs années les habitants se plaignaient des soirées trop arrosées des étudiants, un incendie est provoqué par un jeune dans un immeuble et coûte la vie à trois personnes. Le lendemain, le maire de la ville réalise une conférence de presse devant l'immeuble en question. Il est pris à partie par des riverains, devant les médias. L'angle technique privilégié par le maire, sans empathie et peu en rapport avec la réalité de la situation, ne convaincra pas l'opinion publique.

La cohérence de la communication de crise avec les événements présents et passés est un point essentiel de sa réussite. En période de crise, Jean-Paul Fournier, maire de Nîmes, doit

¹⁷⁰ Nathalie Coblentz-Papon, consultante, citée par COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

¹⁷¹ COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

¹⁷² Cf. l'apologue du chaudron de Freud comme exemple de contradiction des arguments

« L'homme qui est accusé par son voisin de lui avoir rendu un chaudron en mauvais état se défend avec les arguments suivants : 1°/ il l'avait rapporté intact ; 2°/ le chaudron était déjà troué lorsqu'il l'a emprunté ; 3°/ il ne l'a jamais emprunté. »

¹⁷³ L'utilisation des termes "incident" ou "accident" peut ainsi orienter toute la communication de crise et sa perception par les publics en fonction de la gravité réelle de la situation.

¹⁷⁴ CANCEL, Jean-François, LALOUX, Christophe, *Communication de crise et collectivités territoriales. Anticiper, comprendre, gérer*. op. cit.

composer avec le souvenir d'inondations meurtrières : « on essaie aussi de ne pas affoler les populations parce qu'avec la psychose que les gens ont connue en 1988, on ne veut pas non plus lancer des sirènes partout¹⁷⁵ ». La stratégie de communication définie par le maire pendant la phase sensible doit également être en lien avec les autres pans de sa politique. « Une organisation qui ne posséderait pas une réelle stratégie de communication globale aurait peu de chances d'avoir une communication de crise efficace.¹⁷⁶ » Ces nombreux facteurs assureront aux maires une communication de crise responsable, en cohérence avec le contexte passé et actuel de leur commune et de leurs actions.

La communication des maires se déploie de façon cohérente pendant les différentes phases d'un événement majeur : la préparation et l'entraînement pendant la période de paix, le positionnement rapide dès la détection d'une crise puis une communication responsable jusqu'en post-crise—ce qui inclut aussi la phase chronique de cicatrisation et la clôture de la crise. « Il faut savoir analyser la crise, être transparent et tout dire, communiquer fortement en interne, annoncer les solutions et faciliter le travail des journalistes.¹⁷⁷ » Les élus cherchent à transmettre leurs messages même si le contexte de la crise et la médiatisation de leur discours peuvent le brouiller. « Or, en matière de communication de crise, il faut faire passer un message et, surtout, être compris.¹⁷⁸ » La cohérence est un objectif majeur de la communication de crise des maires même s'il s'agit de réagir vite face à un événement majeur. Associée à la transparence, la cohérence contribuera à leur crédibilité et à leur réputation. Une communication de crise réussie peut ouvrir des opportunités au maire.

3. Appréhender les débouchés politiques des crises

La communication des maires sur les risques et en période de crise vise d'abord à informer et sauvegarder la population, mais elle permet aussi de valoriser les actions de la municipalité et l'implication personnelle du maire. Comme toute communication locale, c'est un instrument

¹⁷⁵ Cité par VAYSSE, Matthias, *Vaison-la-Romaine*. op. cit.

¹⁷⁶ LIBAERT, Thierry, *La communication de crise*. op. cit.

¹⁷⁷ Brigitte Fournier, consultante, citée par COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

¹⁷⁸ Pierre-Antoine Lorenzi, consultant, cité par COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

pour la politique communale, le marketing territorial et la stricte politique des élus. En situation de crise, les dégâts sur la réputation et la confiance– en la collectivité comme dans les maires–peuvent être importants et surtout brutaux.

Cependant, au milieu d'une crise majeure, le maire peut trouver des fenêtres ouvertes par une communication adaptée. « Dans nos cultures occidentales, le terme de "crise" est systématiquement associé à un état négatif, une situation qu'il faut combattre à tout prix et de laquelle il convient de sortir le plus rapidement possible... au risque de voir la vindicte populaire et médiatique s'abattre irréversiblement sur le fauteur de trouble, le responsable de la crise, qui devient alors le catalyseur de tous les maux d'une société. Et pourtant... La crise, dans d'autres cultures, est davantage vécue comme une opportunité, comme le révélateur d'un dysfonctionnement dont la correction permettra de sortir renforcé et plus serein.¹⁷⁹ » La communication des maires vise alors à défendre l'image de marque de leur territoire puis celle de la municipalité. Elle permet aussi d'anticiper sur les critiques, parfois très violentes, de l'opinion publique à leur encontre.

a) Soutenir l'image de marque du territoire

La communication des maires, quand bien même elle traite de risques majeurs et de crise, garde comme enjeu la protection et la valorisation de la réputation de la commune. En surplus de l'événement catastrophique lui-même, le traitement médiatique et l'opinion publique construiront une image nouvelle du territoire. Le maire surveille cette perception et cherche à diffuser sa vision positive de la commune. « On doit en permanence être préparé à protéger un territoire, créer une image amortissant le choc face à des phénomènes qui sont le résultat de conjonctions médiatiques, dont on ne mesure pas toujours le pourquoi ni le comment.¹⁸⁰ » Le maire s'attache à protéger également la cohésion de la collectivité, socialement construite sur le vivre ensemble. « La volonté de montrer des élus agissant efficacement se conjugue à celle de mettre en scène une communauté valorisante et soudée [...].¹⁸¹ »

¹⁷⁹ CANCEL, Jean-François, LALOUX, Christophe, *Communication de crise et collectivités territoriales. Anticiper, comprendre, gérer*. op. cit.

¹⁸⁰ Fabrice Jobard, directeur de la communication de La Baule-Escoublac (16 200 habitants, Loire-Atlantique) au moment du naufrage de l'*Erika* en 1999, cité par COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

¹⁸¹ LE BART, Christian, *Les maires, sociologie d'un rôle*. op. cit.

La crise et les attentes de communication qu'elle suscite surprennent souvent les maires. La stupeur de l'irruption de l'événement est avivée par la prise de conscience que la commune possède une réputation et que celle-ci est en jeu. Le traitement médiatique et les commentaires de l'opinion interrogent le maire sur une image qui peut être modifiée pour longtemps. « Qu'elle découvre ou non que l'image est une composante de son action, un "actif" parmi d'autres, la collectivité territoriale touchée par la crise devra en tirer les conséquences.¹⁸² » Le maire mesure alors le changement de réputation, en fonction des sujets traités et de l'intensité des critiques. Il se basera sur ce bilan pour redéfinir sa stratégie de communication à long terme. À La Faute-sur-Mer, cinq ans après la catastrophe et après un premier procès, le maire hérite d'une situation toujours tendue¹⁸³. Son rôle est à la fois de former une nouvelle image de sa commune, mais aussi de réaliser réconcilier une collectivité pour avancer avec de nouveaux projets communs.

La communication des maires dans de telles circonstances doit être en cohérence avec la réputation recherchée pour la commune, avec l'ambition de développer l'attractivité du territoire. Sans cacher la réalité des faits, le maire dispose d'une opportunité de valoriser l'image locale. Guy Marotte, maire de Sommières (4 600 habitants, Gard), défend l'image de sa commune au travers de la transparence. « Il pourrait y avoir un impact négatif des inondations sur l'image de la commune si on adoptait la politique de l'autruche, mais ce n'est pas le cas. C'est une demande des Sommiérois et on ne cherche pas à cacher l'inondation.¹⁸⁴ » En expliquant simplement l'événement et les mesures prises, le maire protège la crédibilité du territoire touché, ainsi que celle des élus municipaux.

b) Protéger les réputations des élus

La communication des maires cherche à protéger leur légitimité en tant qu'élus et décideurs locaux ainsi que leur propre crédibilité individuelle. La transparence face à la catastrophe, la cohérence par rapport aux actions conduites et l'écoute des habitants permettent de conserver la confiance de la population, essentielle aux élus. Christophe Priou, maire du Croisic

¹⁸² CANCEL, Jean-François, LALOUX, Christophe, *Communication de crise et collectivités territoriales. Anticiper, comprendre, gérer*. op. cit.

¹⁸³ ECALLE, Philippe, « Cinq ans après Xynthia, La Faute reste sous tension », Kiosque, l'édition du soir, *Ouest France*, 27 février 2015

¹⁸⁴ Cité par CEPRI, *Pourquoi prévenir le risque d'inondation ? Le maire et la réduction des conséquences dommageables des inondations*. op. cit.

(4 100 habitants, Loire-Atlantique) lors du naufrage de l'*Erika* en 1999, défend ce choix pendant la crise ainsi qu'en phase de reconstruction. « On a tenu dans l'ensemble un discours de vérité. Car si vous disiez aux gens "Venez, c'est comme avant" alors que vous voyez tous les dommages qui n'étaient pas réparés, les gens nous auraient juste dit "vous nous avez menti". Et là, vous pouvez perdre les gens pour de nombreuses années, ou à jamais.¹⁸⁵ » Pierrette Fontenas était maire de Tarnos (12 700 habitants, Landes) pendant la crise du *Prestige* en 2002. Elle supporte cette position et y voit l'intérêt de protéger la réputation individuelle des élus, mais aussi leur rôle politique local. « À l'extérieur, beaucoup de gens m'ont dit qu'ils avaient apprécié que nous n'ayons pas caché les choses. La crédibilité des élus est à ce prix si l'on veut que les citoyens ne s'éloignent pas de la politique.¹⁸⁶ »

Les maires sont réputés pour avoir un pouvoir politique—ce qui leur en procure mais les oblige aussi à obtenir des résultats. Ainsi la symbolique du premier élu municipal « constitue aussi un discours performatif efficace sur lequel le maire peut s'appuyer pour jouer son rôle de décideur, quitte à "faire illusion"¹⁸⁷ ». Dans sa communication, le maire peut s'appuyer sur des actions et des discours symboliques pour souligner son pouvoir de décision auprès de l'opinion publique. « Symbolique aussi la participation d'élus à des actions collectives lorsque la décision leur échappe [...]. Ces initiatives ne parviennent jamais à faire oublier complètement la pénurie de ressources décisionnelles lourdes (compétences juridiques, moyens budgétaires, capacité d'expertise). Au moins permettent-elles aux élus de sauver la face (décisionnelle) sur des dossiers où ils ne sont pas à leur avantage.¹⁸⁸ » Les maires gagneront à afficher leurs alliances avec des partenaires compétents et opérationnels pour souligner leur propre engagement et valoriser la perception de leurs actions par la population.

Les maires sont de plus en plus pris à partie, car leurs responsabilités, réelles et supposées, les positionnent comme des acteurs locaux primordiaux. « De même, en matière de sécurité, le temps où il fallait faire silence est révolu : sans endosser les responsabilités qui ne sont pas les leurs, les maires jouent la transparence, même si des progrès restent à faire.¹⁸⁹ » Leur communication sur les risques et en lors de crises doit tenir compte de ce rôle pour leur offrir des possibilités de valorisation. Philippe Basset, maire de Varennes (400 habitants, Oise),

¹⁸⁵ Cité par MINAULT, Eve, *Le naufrage de l'Erika - La marée était en noire*, ATTENTION RISQUES MAJEURS ! Point du Jour, 2014, 29:00.

¹⁸⁶ Citée par COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

¹⁸⁷ LE BART, Christian, *Les maires, sociologie d'un rôle*. op. cit.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

prend ainsi la parole dans un journal local pour justifier ses décisions¹⁹⁰. Il est d'autant plus valorisé auprès de la population qu'il fait ainsi connaître son point de vue de maire tout en se faisant reconnaître individuellement. La communication est un moyen d'anticipation et de protection, alors même que les maires sont de plus en plus critiqués, attaqués et condamnés.

c) Anticiper les critiques de l'opinion publique et les procès des décideurs locaux

La gestion des risques majeurs et des crises est devenue une source de remise en cause régulière du rôle du maire et de ses décisions. « [Le risque] est au cœur des débats publics de nos sociétés, enjeu politique majeur et source de vulnérabilité des personnels politiques s'ils n'ont pas su suffisamment anticiper.¹⁹¹ » Le maire a un crédit favorable de confiance auprès de la population qui le perçoit comme un acteur local et désintéressé. Ce capital est une véritable ressource pour la communication des élus, surtout sur le thème négatif des risques majeurs. Néanmoins, au sein d'un public toujours plus informé et critique, un sentiment de défiance peut naître au moindre soupçon de comportement orienté à des fins politiques ou personnelles. La communication des maires est justement une opportunité d'influer sur sa réputation ; elle accompagne l'évolution de sa relation avec la population.

Suite à une catastrophe, l'opinion publique recherche naturellement un bouc émissaire. La critique plus ou moins objective de l'événement détaille les erreurs commises localement et « le maire est immédiatement le premier coupable désigné¹⁹² ». Pour les élus n'ayant pas anticipé une telle situation, les stratégies de communication sont limitées. « La tentation immédiate des responsables locaux est de "faire jouer la situation de force majeure". C'est l'expression légalisée de la désignation d'un bouc émissaire extérieur à la ville [...].¹⁹³ » S'ils sont toujours mis en cause, leur défense s'axe principalement sur leur manque de moyens et de connaissances. François Pelletant, maire de Linas et président de l'association des maires franciliens, commente le procès de l'ancien maire de la Faute-sur-Mer. Selon lui, la responsabilité de l'accusé est indéniable, mais il ne conçoit pas que seuls les élus municipaux

¹⁹⁰ LE BARBER, Stéphane, MARTINEZ Marielle, « VARESNEs, pourquoi la digue ne sera pas arasée avant mai », *Le courrier picard*, 9 mars 2015.

¹⁹¹ LE BRETON, David, *Sociologie du risque*. op. cit.

¹⁹² BOURRELIER, Paul-Henri, DENEUFBOURG Guy, de VANSSAY, Bernadette. *Les catastrophes naturelles, le grand cafouillage*, op. cit.

¹⁹³ Ibid.

soient reconnus coupables. « Puis-je me permettre de lâcher le mot que beaucoup de “Premiers Magistrats” ont en tête ? Bouc émissaire.¹⁹⁴ »

Les critiques des maires augmentent avec de plus en plus de conséquences pénales. Les habitants de Sainte-Croix-de-Quintillargues (700 habitants, Hérault) ont ainsi porté plainte contre leur maire, car ils n’obtenaient pas les travaux censés limiter les dégâts des crues du cours d’eau voisin¹⁹⁵. Ces mises en cause sont assez graves pour que les maires s’en soucient. « 2 élus locaux sur 3 s’inquiètent des conséquences pénales des situations de crise auxquelles ils sont confrontés. [...] Parmi les conséquences d’une crise jugées les plus graves, les personnes interrogées citent la mise en cause pénale (63 %), devant l’atteinte au capital image de la collectivité locale (24 %) et la sanction électorale (8 %).¹⁹⁶ » Finalement, ces conséquences sont le signe d’une défiance de l’ élu local, souvent cristallisée autour de la rupture des échanges entre la population et le maire. « Ce qui est particulier dans [le procès de la Faute-sur-Mer], c’est le système de la non-information, le système de la non-culture du risque, le système de l’occultation du risque [...].¹⁹⁷ »

Les risques majeurs et les crises peuvent porter atteinte à l’image de la commune ainsi qu’à la réputation des élus et à la confiance placée en eux. La communication de crise leur offre un moyen de saisir ces difficultés et de les transformer en opportunité pour les territoires qu’ils représentent, les municipalités qu’ils dirigent et leur propre personne. Cet outil doit être utilisé dès l’amont des crises, tant que le lien de proximité avec la population est solide et que leur crédibilité n’est pas questionnée. Les maires doivent anticiper pour assurer leur réponse et celle des services municipaux. À eux de s’approprier et de diffuser une culture du risque et de la crise pour être en mesure de protéger leur réputation le moment venu. Dans ce domaine, la transparence et la cohérence seront deux atouts à disposition des maires, en regard de l’histoire et des spécificités propres à leur territoire.

¹⁹⁴ PELLETANT, François, « La Faute-sur-Mer: la faute du Maire ». op. cit.

Sur la communication de l’ancien maire de La Faute-sur-Mer, cf. supra I. 3. b.

¹⁹⁵ LUXEY, Valérie, « Lassés par les crues, des riverains portent plainte contre leur maire », *France 3 Régions - Languedoc-Roussillon*, 28 octobre 2014

¹⁹⁶ Enquête Opinion Way, citée dans Maire-info, « 2 élus locaux sur 3 s’inquiètent des conséquences pénales des situations de crise auxquelles ils sont confrontés ». op. cit.

¹⁹⁷ Corinne Lepage, avocate des parties civiles dans ce procès, citée par JUZA, Camille, *La Faute sous le niveau de la mer*. op. cit.

Les maires doivent être préparés à communiquer sur les risques et en période de crise, quand l'urgence de la situation sollicite l'intérêt de leur ancrage territorial. Hervé Schavietti, maire d'Arles lors des inondations de 2003, insiste sur le rôle majeur de l' élu local. « Quand surgissent de tels événements inaccoutumés, le citoyen souhaite fort légitimement identifier un responsable en bout de chaîne, un interlocuteur à qui s'adresser, qui peut l'accompagner psychologiquement : qu'on le veuille ou non, ce responsable, c'est le politique, qui est le plus proche du citoyen. [...] Il est indispensable, selon moi, que l' élu soit en situation de dire qu'il se considère comme responsable, même si le sinistre ne lui appartient pas et que la responsabilité proprement dite est ailleurs.¹⁹⁸ » L' élu se positionne rapidement pour rassurer sur ses capacités fonctionnelles et individuelles. Notre troisième hypothèse trouve ici sa confirmation. La communication du maire lui apporte les occasions de défendre l'image du territoire, la réputation de la municipalité et sa propre crédibilité.

Le maire s'implique personnellement en de telles situations. Il est à la fois l'autorité recherchée pour assurer la sauvegarde de la population et le porte-parole de la commune. Il s'impose comme acteur local de la gestion des risques et communique comme figure individuelle crédible dans ce rôle. « Décider et agir, rassembler et incarner : ces deux contraintes de rôle correspondent aux attentes des citoyens désireux de se voir offrir une identité locale à même d'entretenir la croyance en un pouvoir proche, accessible, humain. Mais elles font aussi l'affaire des élus qui se forment ainsi une image de décideurs efficaces et de totems rassembleurs.¹⁹⁹ » La communication du maire assure la cohérence entre ces contraintes, en lien avec le contexte local. « [Il] n'y a pas, dans les collectivités, deux univers séparés de manière totalement étanche : celui, noble par définition, qui relèverait du dialogue avec le citoyen [...] et celui de la politique [publique et individuelle, lors des élections municipales].²⁰⁰ » Les maires peuvent utiliser leur communication pour anticiper les critiques de l'opinion publique et s'en protéger tout en valorisant la résilience du territoire communal. La formation des maires à cette communication de crise est essentielle pour qu'ils prennent conscience de ses possibilités politiques. Ce changement passera par des illustrations concrètes, des retours d'expérience transmis par d'autres maires. Les maires se prépareront à réagir et s'entraîneront à se positionner rapidement. Ils seront plus à même d'adopter une communication responsable, transparente et cohérente.

¹⁹⁸ Cité par COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*. op. cit.

¹⁹⁹ LE BART, Christian, *Les maires, sociologie d'un rôle*. op. cit.

²⁰⁰ LORANT, Guy, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*. op. cit.

Conclusion

La communication des maires sur les risques majeurs et en période de crise se compose de multiples facettes. Multiplicité des opportunités, diversité des publics, combinaison d'outils ou encore redondance des messages, tous les éléments semblent réunis pour que chaque maire puisse composer sa propre communication, en lien avec le contexte local. Pour autant, il est difficile de considérer que les plus de 36 000 maires de France sont tous en mesure de remplir leur rôle, de porter la parole de la commune comme premier magistrat et de protéger leur réputation d' élu et d'individu.

Les maires assument de nombreuses responsabilités dans la gestion des risques et des crises. Leur rôle majeur dans la sauvegarde de la population sur le territoire communal les oblige à mettre en place des procédures mais également une communication adaptée. S'ils sont légitimes pour intervenir dans ce domaine, la confiance de la population les rend crédibles. La communication des maires vient asseoir ce positionnement et leur offre une chance de renforcer leur rôle et l'image que l'opinion a d'eux. Notre première hypothèse s'en trouve vérifiée puisque les responsabilités des maires et les procédures de gestion communale des risques et des crises ouvrent des vecteurs de communication, permettant de renforcer la sauvegarde de la population et de souligner les actions de la municipalité. La communication des maires dépasse ce seul constat puisqu'elle profite aussi de ces occasions pour valoriser la figure personnelle du maire, son rôle et l'individu qui l'incarne.

La population est un public final difficile pour les maires, car il a accès à toujours plus d'informations, provenant d'une multiplicité de sources et transmises par divers canaux. Les maires doivent être capables d'utiliser les codes de la population pour échanger avec elle. Le faible intérêt porté par les risques majeurs ne facilite pas l'implication du public. Notre deuxième hypothèse soulignait l'influence de l'évolution de la société sur la communication des maires. Nous l'avons confirmée en présentant le défi que constitue pour eux l'implication de la population sur le sujet des risques majeurs. Les stratégies de communication des maires s'y adaptent. Les élus cherchent à capter l'attention du public en combinant différents outils et créent de nouveaux moments d'échanges. Les maires peuvent s'appuyer sur des relais locaux reconnus : les autres élus, les agents de la municipalité, les acteurs de la gestion des risques ainsi que les parties prenantes de la vie publique locale.

Les responsabilités des élus et les besoins d'informations de la population soulignent l'importance du rôle des maires dans la culture et la gestion des risques majeurs, mais aussi la place de leur communication. Cependant, les élus locaux ne semblent pas être préparés à leur rôle de porte-parole, encore moins en période de crise. Les maires tireraient profit d'être régulièrement formés et particulièrement à la communication sur les risques. Nous corroborons ici les constats de notre troisième hypothèse. Par une formation simple, pratique, illustrée d'exemples d'autres élus, les maires peuvent se préparer et s'exercer à la communication de crise. L'objectif est qu'ils sachent se positionner au moment de l'événement et mettre en place une communication cohérente et responsable. Ainsi, les maires pourront tenir pleinement leur rôle : protéger l'image du territoire communal, valoriser les actions de la municipalité, mettre en avant leur implication personnelle. Ils anticiperont les critiques qu'ils subiront et protégeront leur propre réputation des attaques les plus violentes. Toutes les phases de la gestion des risques majeurs et des crises sont des opportunités de communication pour le maire. Il y trouve la possibilité de présenter les mesures qu'il a mises en place. Ces actions deviennent à leur tour des vecteurs de communication pour prouver son dynamisme et l'attention qu'il porte à la sauvegarde de sa population. Nous pouvons alors répondre à notre problématique initiale. Quand les maires saisissent des occasions de communication dans leur gestion des risques majeurs, notamment dans le but d'informer les citoyens, leur communication ouvre de nouvelles possibilités, particulièrement lors de catastrophes. La communication des maires sur les risques majeurs et en période de crise n'est ainsi pas seulement institutionnelle ; elle se saisit également d'opportunités éminemment politiques.

Par comparaison avec les hypothèses de départ, il faut souligner que cette étude a permis de mettre en valeur une véritable complexité de la communication des maires : complexité des objectifs, du suivi de la communication, de l'affichage des politiques publiques locales ainsi que des ressources disponibles.

Le premier niveau de cette complexité est la diversité des objectifs poursuivis et notamment le mélange permanent de la communication institutionnelle du maire au nom de la municipalité et de sa communication personnelle politique. « Quand on s'attarde sur la communication des collectivités, on s'aperçoit que le mot désigne aussi bien une approche de type électoraliste que des opérations destinées à promouvoir des élus ou des territoires,

qu'une manière d'entrer en relation avec des gens [...].²⁰¹ » La communication des maires est continuellement présente, sous ses formes variées. Elle présente les services offerts par la commune ; elle entre dans le jeu des élections ; elle incarne l'image de la municipalité aussi bien que la personnalité du maire. Elle influe sur le rythme de la collectivité, en temps de paix comme en temps de crise.

Cette complexité se retrouve aussi dans la difficulté du suivi de la communication des maires. L'analyse de cette communication est pourtant nécessaire pour la faire évoluer en fonction des résultats quantitatifs et principalement qualitatifs de l'évaluation. Cette difficulté est elle-même renforcée par le cloisonnement des pratiques et des politiques en fonction des différentes phases des événements : le temps de paix, la crise et la post-catastrophe. Ces éléments ne facilitent en rien la prise de conscience des risques par les élus et donc du besoin de communication de leur part.

Derrière cette complexité, beaucoup de maires cachent leur peur de gâcher l'image du territoire communal. La pression de l'opinion publique et des électeurs est alors un moyen de pousser à une autre politique de gestion des risques pour une meilleure sauvegarde de la population et des actifs de la commune. Cet autre aspect de la complexité de la communication des maires est plus politique. Les élus peuvent être déjà attentifs à certaines garanties d'échec : « une prévention insuffisante, une information inadaptée sur les risques existants et les dispositifs d'urgence, une crédibilité limitée, une légitimité fragile. Lorsque l'événement survient, ce contexte réduira à néant les meilleurs efforts de communication.²⁰² »

Les maires se retrouvent face à une situation où ils sont obligés d'informer et de se préparer aux crises, malgré la complexité de leur communication. « De manière évidente, les constats sur le terrain font apparaître que [les maires] n'ont pas, pour la plupart, les moyens techniques, humains et financiers d'assurer efficacement ces missions²⁰³ » ; ils ne peuvent notamment pas garantir l'implication et l'appropriation collectives nécessaires. Alors que les maires manquent de ces différents moyens, les communes demeurent l'échelle perçue comme la plus pertinente pour la gestion des risques²⁰⁴. Un lien pourrait être fait avec les groupements de communes ou les conseils départementaux, apparemment plus adaptés pour conduire des

²⁰¹ LORANT, Guy, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*. op. cit.

²⁰² LAGADEC, Patrick, « Stratégies de communication en situation de crise ». op. cit.

²⁰³ GIANNOCCARO, François, « Ségolène ROYAL, Ministre de l'Ecologie, rappelle à l'ordre les maires concernés par les risques d'inondation », *IRMa*, 27 janvier 2015.

²⁰⁴ DREAL Franche-Comté, *Résilience du syndicat mixte de l'aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle face aux événements extrêmes liés à l'inondation et la sécheresse*. op. cit.

politiques conséquentes²⁰⁵. « [...] Une possibilité légale devrait être donnée aux petites communes de déléguer et de transférer à une collectivité de taille plus importante (intercommunalité, conseil général...) une partie des responsabilités du maire en matière de prévention, d'information et de préparation à la crise. [...] Cette possibilité permettrait de mutualiser les moyens et les ressources, de capitaliser le savoir et les compétences et de standardiser les organisations [...].²⁰⁶ » Cette évolution ne retirera pas au maire son rôle majeur dans la sauvegarde de la population ni son important soutien aux services de secours par sa connaissance du terrain.

La communication des maires, en particulier sur les risques et en période de crise, n'est pas remise en cause malgré ces différentes formes de complexité. Le questionnement porte moins sur son existence que sur les contraintes de sa mise en œuvre. Plusieurs points ont déjà été abordés pour aider les maires à déployer une communication efficace. Nous pouvons néanmoins les compléter ici en leur adressant des pistes d'actions favorisant l'organisation de leur communication dans les trois temps d'un événement majeur (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Aide pratique proposée aux maires pour leur communication sur les risques majeurs

Se préparer en amont	Créez et entretenez les relations avec les parties prenantes ²⁰⁷ ; cartographiez leur positionnement.
	Définissez les postes et les rôles au sein de la cellule communication ; préparez-vous dans votre rôle de porte-parole.
	Réalisez des formations et des exercices d'entraînement.
	Déployez des règles internes réduisant les délais de remontée d'information ; organisez un système de veille et des procédures de déploiement des outils.

²⁰⁵ DREAL Franche-Comté, *Résilience du syndicat mixte de l'aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle face aux événements extrêmes liés à l'inondation et la sécheresse*. op. cit.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont un rôle croissant dans les politiques de gestion des risques, avec par exemple la mise en place de plans intercommunaux de sauvegarde. Le rôle du président d'EPCI vient d'être renforcé car il peut désormais récupérer le pouvoir spécial de police en matière de défense extérieure contre les incendies auparavant détenu par les seuls maires (Décret n° 2015-235 du 27 février 2015 relatif à la défense extérieure contre l'incendie).

Le positionnement du président du conseil départemental crée une discussion similaire au vu des nombreuses clés de gestion de crise qu'il détient dans sa gestion du réseau routier.

²⁰⁶ FNEP, *Face aux crises, courage, changeons ! Confiance et solidarité : les conditions de réussite en gestion de crise*. op. cit.

²⁰⁷ Autres élus, agents, médias, services de secours et de sécurité, administration territoriale, acteurs économiques et sociaux, associations.

Se positionner pendant la crise	Soyez réactif pour occuper le terrain grâce à une astreinte et une alerte rapide de tous les élus.
	Déterminez le potentiel médiatique de l'événement : sensibilité du sujet, complexité de la situation, impact émotionnel, intérêt pour les médias ²⁰⁸ , engagement de responsabilités.
	Définissez une stratégie et quelques idées fortes, synthétiques (pouvant évoluer dans le temps) ; soulignez votre prise en compte de la crise, vos actions et l'attention portée à la situation ; écoutez les avis de vos collaborateurs.
	Soyez source d'informations actualisées pour le public ; prenez en compte les sollicitations quitte à rappeler votre correspondant.
Poursuivre en post-crise	Organisez-vous pour durer : crise longue et/ou rebondissements (répliques, anniversaire, procès, etc.) ; adaptez votre communication et vos ressources.
	Analysez votre communication, notamment qualitativement.
	Réalisez un retour d'expérience et partagez-le.

Notre étude nous a permis de relever quelques bases de la communication des maires sur les risques majeurs, en respect avec leurs obligations et avec l'ambition de saisir toutes les opportunités ouvertes. La communication des maires révèle leur positionnement, en particulier lors de catastrophe. Nous leur présentons dix termes représentatifs et leurs applications concrètes, distingués au cours de nos recherches (cf. tableau 2).

Tableau 2 : À l'intention des maires, de votre positionnement face aux risques majeurs à votre communication de crise

Empathie	Exprimez votre émotion en tenant compte du facteur humain ; faites passer le message que vous souhaiteriez recevoir.
Transparence	Ne dites que des vérités (sans être forcé de tout dire) ; reconnaissez que vous ne disposez pas d'une information plutôt que de vouloir répondre à tout prix.
Légitimité	Restez dans votre domaine de compétence et sur des points factuels ; évitez jugements et hypothèses qui peuvent être interprétés différemment.
Confiance	Vérifiez la véracité des informations que vous relayez.
Crédibilité	Assurez-vous de la cohérence des messages (avec le contexte, avec les actions engagées, avec la communication habituelle, avec les autres acteurs).
Pédagogie	Répétez vos messages dans le temps en les ajustant en fonction de l'évolution de la situation et des différents outils utilisés.

²⁰⁸ En fonction de l'actualité, de s'il s'agit d'un scoop ou d'une série, etc.

Responsabilité	Assumez votre part de responsabilités ; évités les silences, les démentis ou les dissimulations coupables ²⁰⁹ .
Clarté	Adaptez votre niveau de langue à votre public final, faites attention aux termes techniques ; illustrez les informations pour en faciliter la compréhension et utilisez des comparaisons et des ordres de grandeur pour les données chiffrées.
Maîtrise	Soyez proactif pour pouvoir poser votre tempo et imposer vos sujets de communication ; valorisez auprès de l'opinion publique vos alliances avec les autres acteurs de la gestion de crise.
Médiatisation	Connaissez les contraintes des médias (format, délai de bouclage, audience, etc.) et prévoyez des réponses à des questions immédiates en fonction de leurs attentes ²¹⁰ ; utilisez des phrases courtes en commençant par votre idée principale puis une illustration et enfin un développement suivant le temps restant ; soyez préparé à utiliser les interviews pour faire passer vos messages clés ²¹¹ .

Enfin, la communication des maires sur les risques et en période de crise n'est pas seulement la réponse à des obligations réglementaires. La percevoir comme telle n'est pas simplement réducteur, c'est aussi se priver d'ouvertures rares lors de catastrophes. « Le risque est la conséquence aléatoire d'une situation, mais sous l'angle d'une menace, d'un dommage possible. À la différence du même aléa perçu sous un jour favorable qui serait une chance.²¹² » Pour les maires, la communication sur les risques et lors de crises peut être une contrainte ; elle peut aussi être perçue sous le jour favorable d'une opportunité. La communication des maires, par leur positionnement central à l'échelle de leur commune, influence la culture locale des risques et la perception des crises mais aussi la réputation du maire dans l'opinion publique. « Dès lors que les hommes considèrent une situation comme réelle, elle est réelle dans ses conséquences.²¹³ » Ainsi, être en crise, c'est d'abord avoir le sentiment de l'être. Aux maires de s'appliquer à diffuser leur propre vision de la situation, des enjeux et de leur implication grâce à leur communication et aux opportunités qu'elle leur procure.

²⁰⁹ Ces attitudes fermées et la mise sous secret de certaines informations pourront vous être reprochées par la suite et jouer en votre défaveur.

²¹⁰ Vous serez sans aucun doute interrogé *a minima* sur les causes de la crise, les victimes et les dégâts, les actions que vous aurez mises en place, votre responsabilité ou encore la durée de retour à la normale.

²¹¹ Des techniques de communication existent pour ne pas subir un interrogatoire mais profiter de la fenêtre médiatique pour transmettre des messages identifiés. Les formations de média training permettront aux maires de découvrir notamment la technique du drapeau—pour souligner un message important, ou celle du block and bridge—pour orienter la réponse sur un thème choisi.

²¹² LE BRETON, David, *Sociologie du risque*. op. cit.

²¹³ William I. Thomas, cité par LE BRETON, David, *Sociologie du risque*. op. cit.

Bibliographie

COMMUNICATION GLOBALE DES MAIRES

Cap'Com

- « Les Français et la communication locale, Les attentes et les usages des habitants et la performance des outils », Kit spécial élus 2014, *Cap'Com*, avril 2014, [en ligne], Disponible sur : <http://www.cap-com.org/sites/default/files/ckfinder/files/DocsElus%203%20Barome%CC%80tre.pdf> (Page consultée le 18/02/2015)
- « Les maires et la communication de leur collectivité locale », *Cap'Com*, novembre 2014, [en ligne], Disponible sur : http://www.cap-com.org/sites/default/files/ckfinder/files/141124_enqueteAMF_4pages_BD.pdf (Page consultée le 18/02/2015)
- « La communication publique aujourd'hui, Définition, objectifs, métiers, budget », Kit spécial élus 2014, *Cap'Com*, avril 2014, [en ligne], Disponible sur : <http://www.cap-com.org/sites/default/files/ckfinder/files/DocsElus%201%20%20La%20com'publique.pdf> (Page consultée le 18/02/2015)

COHEN-BACRIE, Bruno, *La communication publique territoriale, Procédures, cibles et objectifs*, Dossier d'experts, Voiron, Editions de la lettre du cadre territorial, 2008, 129p.

DELJARRIE, Bernard, MEGARD, Dominique, *La communication des collectivités locales*, Collection Politiques locales, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2nde édition, 2009, 114p.

LAMARQUE, Patrick, *Maires, les essentiels de votre communication*, Le guide pratique, Issy-les-Moulineaux, Éditions Stratégies, 2000, 221p.

LORANT, Guy, *Les collectivités locales face aux défis de la communication*, Paris, L'Harmattan, 2005, 182p.

INFORMATION SUR LES RISQUES MAJEURS ET COMMUNICATION DE CRISE

AMARIS, « Risques : une communication meilleure est possible. L'interview d'Emmanuel MARTINAIS. », *In Dossiers Information/communication*, 2013, [en ligne], Disponible sur : <http://www.amaris-villes.org/information-gouvernance?politique-dossier=5|196> (Page consultée le 13/03/2015)

BOUSSAGEON, Jeanne, *Communiquer sur les risques et les catastrophes, Conseils pour informer efficacement la population avant, pendant et après un événement*, Les Dossiers, Grenoble, Institut des Risques Majeurs, 2013, 77p.

CANCEL, Jean-François, LALOUX, Christophe, *Communication de crise et collectivités territoriales. Anticiper, comprendre, gérer*, Dossier d'experts, sous la coordination éditoriale de Milot Grégoire, Voiron, Territorial éditions, 2013, 97p.

CEPRI, *Sensibiliser les populations exposées au risque d'inondation, comprendre les mécanismes du changement de la perception et du comportement*, Orléans, Les guides du CEPRI, avril 2013, 60 p.

DUPLAN, Charly, « Communiquer sur les risques pour responsabiliser la population », *Magazine de la communication de crise et sensible*, mars 2014, 12p, [en ligne], Disponible sur : <http://www.communication-sensible.com/download/responsabiliserlapopulation.pdf> (Page consultée le 12/03/2015)

DUPLAN, Charly, VIBERT, Laurent, « Procès Xynthia, la seule faute d'un maire ? », *Nitidis*, 24 novembre 2014, [en ligne], Disponible sur : <http://www.comcrise.fr/proces-xynthia-la-seule-faute-dun-maire/> (Page consultée le 16/03/2015)

GIANNOCCARO, François, « Évaluation de l'efficacité de l'information préventive en France », *IRMa*, 9 avril 2013, [en ligne], Disponible sur : http://www.irma-grenoble.com/01actualite/01articles_afficher.php?id_actualite=546 (Page consultée le 24/03/2015)

IFOP, *Les Français et les risques environnementaux*, Baromètre de la communication gouvernementale, Sondage réalisé pour le MEDDE, 2012, 19p.

IRMa

- « Feyzin ville pilote, information et concertation, Interview d'Yves Blein, maire de Feyzin et président de l'association AMARIS », Dossiers thématiques, Le DICRIM : comment le réaliser et le diffuser, *IRMa*, 2010, 03:58.
- *Élaboration d'un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) interactif, Guide de recommandations*, Les dossiers, IRMa, 2011.

JORF, n° 0087 du 12 avril 2009, p. 6438, Texte n° 38, Vocabulaire de l'environnement (liste de termes, expressions et définitions adoptés).

LAGADEC, Patrick, « Stratégies de communication en situation de crise », *Annales des Mines*, n° 10-11, p. 125-132, 1986.

LIBAERT, Thierry, *La communication de crise*, 3^e édition, Paris, Dunod, 2010, 116p.

Luchon actualités, « Inondations, 18 juin 2013, Numéro spécial inondations », *Mairie de Luchon*, juillet 2013, 16 p., [en ligne], Disponible sur : http://www.mairie-luchon.fr/site/images/stories/2013jlb/LA/LA_juillet2013.pdf (Page consultée 19/04/2015)

Salaise-sur-Sanne,

- *C'est l'heure DICRIM, Dossier de presse*, Ville de Salaise-sur-Sanne, 2013, 12p, [en ligne], Disponible sur : <http://www.amaris-villes.org/SERVER/upload/ckeditor/files/130308-DP%20Dicirm.pdf> (Page consultée le 27/03/2015)
- *DICRIM Salaise : bons réflexes*, 2013, [en ligne], Disponible sur : <https://www.youtube.com/user/MairieSalaise/videos> (Page consultée le 27/03/2015)

GESTION DES RISQUES ET DES CRISES

BOURRELIER, Paul-Henri, DENEUFBOURG Guy, de VANSSAY, Bernadette. *Les catastrophes naturelles, le grand cafouillage*, Paris, Osman Eyrolles Multimédia, 2000, 270p.

CEPRI

- *La réserve communale de sécurité civile, les citoyens au côté du maire, face au risque inondation*, Orléans, Les guides du CEPRI, janvier 2011, 56 p.
- *Pourquoi prévenir le risque d'inondation ? Le maire et la réduction des conséquences dommageables des inondations*, Orléans, Les guides du CEPRI, novembre 2011, 44 p.

DREAL Franche-Comté, *Résilience du syndicat mixte de l'aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle face aux événements extrêmes liés à l'inondation et la sécheresse*, Rapport final de la convention d'étude à caractère pédagogique passée entre la DREAL de Franche-Comté et le Master 2 Développement durable, management environnemental et géomatique de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013, 81 p.

DUPLAN, Charly, *L'articulation de l'alerte et de la sensibilisation dans la gestion de crise*, Mémoire de master de géographie, sous la direction de P, Pech et du chef du BASEP (MI/DGSCGC/SDPGC), Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2014, 64p.

Fédération nationale entreprise et performance (FNEP), *Face aux crises, courage, changeons ! Confiance et solidarité : les conditions de réussite en gestion de crise*, Paris, La documentation française, 2013, 162 p.

FLANQUART, Hervé, HELLEQUIN Anne-Péguy, VALLET, Pascal, « Faire ou non confiance aux gestionnaires du risque ? », *Territoire en mouvement, Revue de géographie et aménagement*, 2007, [en ligne], Disponible sur : <http://tem.revues.org/pdf/567> (Page consultée le 22/05/2015)

GIANNOCCARO, François

- « Ségolène ROYAL, Ministre de l'Ecologie, rappelle à l'ordre les maires concernés par les risques d'inondation », *IRMa*, 27 janvier 2015
- « Les élus face à la crise sur le territoire de la Métropole de Lyon : "Il faut développer une culture de l'anticipation" », *IRMa*, 18 mars 2015

IRMa, *Mémento du maire et des élus locaux*, IRMa, [en ligne], Disponible sur : <http://www.mementodumaire.net/> (Page consultée le 12/03/2015)

Maire-info, « 2 élus locaux sur 3 s'inquiètent des conséquences pénales des situations de crise auxquelles ils sont confrontés », *Maire-info.com*, 19 juin 2003, [en ligne], Disponible sur : <http://www.maire-info.com/juridique/responsabilites/2-elus-locaux-sur-3-sinquietent-des-consequences-penales-des-situations-de-crise-auxquelles-ils-sont-confrontes-article-3185> (Page consultée le 18/02/2015)

Ministère de l'intérieur, *Plan communal de sauvegarde, S'organiser pour être prêt, la démarche*, 2^{nde} édition, Paris, Direction de la sécurité civile, 2008, 42p.

PIGEON, Patrick, « Catastrophes dites naturelles, risques et développement durable : Utilisations géographiques de la courbe de Farmer », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10 Numéro 1, avril 2010.

SMACL Assurances et IRMa, *Les responsables des collectivités face au Plan Communal de Sauvegarde, garantir son caractère opérationnel, "Partageons nos expériences pour prévenir nos risques"*, Les guides de bonnes pratiques SMACL, Niort, SMACL Assurances, 2013.

TABEAUD, Martine, BROWAEYS, Xavier, « La mise en carte des risques naturels – Diversité des approches, Le citoyen a droit à l'information sur les risques qu'il encourt en certains points du territoire et sur les mesures de sauvegarde pour s'en protéger », *Géorisques 2*, Leone F. et Vinet F. (dir.), Restitution du séminaire du 7 février 2006, Montpellier III, PULM, p. 87 à 89.

SOCIOLOGIE DES RISQUES

Commissariat général au développement durable, *Le sentiment d'exposition aux risques environnementaux, Chiffres & statistiques*, N° 567, Paris, Service de l'observation et des statistiques, CGDD, 2014, 9p.

LE BRETON, David, *Sociologie du risque*, Que sais-je ? Paris, Presses Universitaires de France, 2012, 127 p.

PERETTI-WATEL, Patrick, *La société du risque*, Nouvelle édition Collection Repères, Paris, La découverte, 2010, 126p.

SOCIOLOGIE DES MAIRES

DGCL, *Les collectivités locales en chiffres en 2014*, Ministère de l'intérieur & ministère de la décentralisation, de la réforme de l'État et de la fonction publique, La documentation française, 115 p.

KOEBEL, Michel, *Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique*, Métropolitiques.eu, 3 octobre 2012, [en ligne], Disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/Les-elus-municipaux-representent.html> (Page consultée le 19/03/2015)

LE BART, Christian, *Les maires, sociologie d'un rôle*, Collection espaces politiques, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, 2003, 222 p.

LEGAVRE, Jean-Baptiste, « Des maires en représentation », Question en débat : les nouvelles écharpes des maires, *Revue projet*, 1 janvier 2001, [en ligne], Disponible sur : <http://www.revue-projet.com/articles/2001-1-des-maires-en-representation/> (Page consultée le 23/02/2015)

ARTICLES DE PRESSE

AFP, « Début de polémique après 4 morts à Lamalou-les-Bains lors des intempéries », *La gazette des communes*, 22 septembre 2014, [en ligne], Disponible sur : <http://www.lagazettedescommunes.com/271090/debut-de-polemique-apres-4-morts-a-lamalou-les-bains-lors-des-intemperies/> (Page consultée le 17/03/2015)

AUBERT, Céline, « Une simulation de catastrophe chimique à Grésy-sur-Isère », *France 3 Régions – Alpes*, 18 juin 2013, [en ligne], Article disponible sur : <http://france3-regions.francetvinfo.fr/alpes/2013/06/18/une-simulation-de-catastrophe-chimique-gresy-sur-isere-272417.html> et vidéo disponible sur : http://www.risques.tv/video.php?id_DTvideo=307 (Pages consultées le 24/03/2015)

BFMTV

- « Le maire de Lourdes parle des inondations et des pèlerins évacués », *BFMTV*, 20 octobre 2012, 03:05, [en ligne], Disponible sur : <http://www.bfmtv.com/mediaplayer/video/le-maire-de-lourdes-parle-des-inondations-et-des-pelerins-evacues-40151.html> (Page consultée le 11/04/2015)
- « François Baroin, maire de Troyes : “nous anticipons un phénomène hors norme” », *BFMTV*, 7 mai 2013, 02:43, [en ligne], Disponible sur : <http://www.bfmtv.com/mediaplayer/video/francois-baroin-maire-de-troyes-nous-anticipons-un-phenomene-hors-norme-0705-53950.html> (Page consultée le 11/04/2015)

CAMUS, Alice, « Une journée événement à Alfortville. », *Croix-Rouge française*, 7 juillet 2014, [en ligne], Disponible sur : <http://www.croix-rouge.fr/Actualite/Une-journee-evenement-a-Alfortville-1779> (Page consultée le 24/03/2015)

FERRANDO, René, « Drame de Lamalou : “On ne pouvait pas prévoir ce qui allait arriver” », *Midi Libre*, 21 septembre 2014, [en ligne], Disponible sur : <http://www.midilibre.fr/2014/09/21/on-ne-pouvait-pas-prevoir-ce-qui-allait-arriver,1054475.php> (Page consultée le 17/03/2015)

La Dépêche du Midi, « Mise à jour du plan communal de sauvegarde », *Ladepeche.fr*, 7 mars 2015, [en ligne], Disponible sur : <http://www.ladepeche.fr/article/2015/03/07/2061998-mise-a-jour-du-plan-communal-de-sauvegarde.html> (Page consultée le 11/03/2015)

LAYA, Patrice-Louis, « L'accident qui a fait comprendre au Maire qu'il n'était pas prêt », *Blog PCS & Résilience*, 13 janvier 2015, [en ligne], Disponible sur : http://www.pavillon-orange.org/blog/?p=7949&utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter (Page consultée le 16/03/2015).

LE BARBER, Stéphane, MARTINEZ Marielle, « VARESNES, pourquoi la digue ne sera pas arasée avant mai », *Le courrier picard*, 9 mars 2015, [en ligne], Disponible sur : <http://www.courrier-picard.fr/region/varesnes-pourquoi-la-digue-ne-sera-pas-arasee-avant-mai-ia192b0n532357> (Page consultée le 11/03/2015)

LUXEY, Valérie, « Lassés par les crues, des riverains portent plainte contre leur maire », *France 3 Régions - Languedoc-Roussillon*, 28 octobre 2014, [en ligne], Disponible sur : <http://france3-regions.francetvinfo.fr/languedoc-roussillon/2014/10/28/lasses-par-les-crues-des-riverains-portent-plainte-contre-leur-maire-579350.html> (Page consultée le 16/03/2015)

ECALLE, Philippe, « Cinq ans après Xynthia, La Faute reste sous tension », *Kiosque, l'édition du soir, Ouest France*, 27 février 2015, [en ligne], Disponible sur : <http://kiosque.leditiondusoir.fr/data/440/reader/reader.html#preferred/1/package/440/pub/441/page/7> (Page consultée le 11/03/2015)

PELLETANT, François, « La Faute-sur-Mer: la faute du Maire », *Le Huffington Post, les blogs*, 27 octobre 2014, [en ligne], Disponible sur : http://www.huffingtonpost.fr/francois-pelletant/la-faute-sur-mer-la-faute-dumaire_b_6052420.html (Page consultée le 16/03/2015)

RESSOURCES VIDÉOS DIVERSES

Amiens Métropole, *Le "DICRIM" vidéo*, Amiens Métropole, 2013, 13:19, [en ligne], Disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=EuciGJe-LIE&feature=youtu.be> (Page consultée le 27/03/2015)

JUZA, Camille, *La Faute sous le niveau de la mer*, ATTENTION RISQUES MAJEURS ! Point du Jour, 2014, 29:00.

LAHAYE, Pierre, VALLET, Éric, *Xynthia 5 ans après, Portrait de Sylvie Marcilly, maire de Fouras (UMP)*, Emission spéciale, France 3 Poitou-Charentes, février 2015, 03:06, [en ligne], Disponible sur : <http://france3-regions.francetvinfo.fr/poitou-charentes/2015/02/10/emission-speciale-xynthia-5-ans-apres-samedi-10h50-652569.html> (Page consultée le 19/02/2015)

MINAULT, Eve, *Le naufrage de l'Erika - La marée était en noire*, ATTENTION RISQUES MAJEURS ! Point du Jour, 2014, 29:00.

VAYSSE, Matthias, *Vaison-la-Romaine*, ATTENTION RISQUES MAJEURS ! Point du Jour, 2014, 29:00.

Résumé

La communication des maires sur les risques majeurs et en période de crise est diverse. Distinction des publics, combinaison d'outils ou encore redondance des messages, tous les éléments semblent réunis pour que chaque maire puisse saisir des opportunités de communication dans la gestion des risques majeurs. Encore faut-il qu'ils captent l'attention des citoyens. Nous nous sommes interrogés pour savoir jusqu'où la communication des maires sur les risques et de crise pouvait-elle leur ouvrir des débouchés politiques.

Les maires assument de nombreuses responsabilités dans la gestion des risques et des crises. Notre première hypothèse était que leur rôle majeur dans la sauvegarde de la population leur ouvrait des opportunités de communication. S'ils sont légitimes pour intervenir dans ce domaine, la confiance de la population les rend crédibles. La communication des maires vient asseoir ce positionnement et leur offre une chance de renforcer leur rôle et leur image ; elle profite aussi de ces occasions pour valoriser la figure personnelle du maire.

La population est un public final difficile, ayant accès à toujours plus d'informations provenant d'une multiplicité de sources et transmises par divers canaux. Notre deuxième hypothèse soulignait l'influence de l'évolution de la société sur la communication des maires sur les risques majeurs. Les maires doivent être capables d'utiliser les codes de la population pour échanger avec elle. Le faible intérêt porté par les risques majeurs ne facilite pas l'implication du public. Les élus cherchent à capter l'attention du public en combinant différents outils et créent de nouveaux moments d'échanges. Les maires peuvent s'appuyer sur des relais locaux reconnus : les élus et agents de la municipalité puis les différentes parties prenantes de la vie publique locale et/ou de la gestion des risques.

Les élus locaux ne semblent pas être préparés à la communication de crise alors même que leur place dans la culture et la gestion des risques majeurs est importante. Notre troisième hypothèse était de les y préparer pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités et de s'ouvrir des débouchés politiques. Par une formation pratique, illustrée d'exemples d'autres élus, les maires peuvent se préparer à la communication de crise. L'objectif est qu'ils sachent se positionner et mettre en place une communication cohérente et responsable pour défendre l'image de la commune, valoriser les actions de la municipalité et protéger leur réputation. La communication des maires sur les risques majeurs et en période de crise n'est ainsi pas seulement institutionnelle, mais se saisit également d'opportunités éminemment politiques.

Mots-clés

Commune – communication de crise – maire - risque majeur