



Analyse des blocages de la préparation des citoyens à la gestion des risques majeurs à travers le prisme de l'approche discursive des outils de gestion

Rose Toki

► To cite this version:

Rose Toki. Analyse des blocages de la préparation des citoyens à la gestion des risques majeurs à travers le prisme de l'approche discursive des outils de gestion. 1ère Journée du Groupe Thématique “ Risque, Incertitude et Management ” “ Grand challenges, big issues & risques émergents : de nouvelles formes de mise en gestion de l'incertitude ? ”, Association Internationale de Management Stratégique, Oct 2020, Dauphine Paris, France. hal-05056865

HAL Id: hal-05056865

<https://hal.science/hal-05056865v1>

Submitted on 5 May 2025

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.

ANALYSE DES BLOCAGES DE LA PREPARATION DES CITOYENS A LA GESTION DES RISQUES MAJEURS A TRAVERS LE PRISME DE L'APPROCHE DISCURSIVE DES OUTILS DE GESTION

TOKI, Rose

IAE de Nantes, LEMNA Laboratoire d'Economie et de Management de Nantes Atlantique

Rose-wolola.toki@univ-nantes.fr

Résumé :

La prise en charge efficace des risques nécessite que les citoyens deviennent acteurs de la gestion des risques puisqu'ils sont à l'épicentre des crises. C'est le leitmotiv de la quasi-totalité des gouvernements de nos jours. En France, depuis la politique de modernisation de la sécurité civile en 2004, le dispositif d'organisation de la sécurité civile est décliné jusqu'aux citoyens et des outils sont prévus pour les préparer à la gestion des risques. Dans quelle mesure et de quelle manière les outils de gestion des risques sont utilisés et appropriés par les acteurs concernés ?

S'appuyant sur le concept d'appropriation des outils de gestion (De Vaujany, 2006 ; Grimand ; Grimand, 2006) dans une dimension discursive (Detchessahar et Journé, 2007), une analyse des logiques sous-jacentes à l'écriture et à celle de lecture des outils de gestion pour mieux comprendre les difficultés d'utilisation de ces outils. Cette analyse est centrée sur l'étude de la stratégie de préparation des citoyens à la gestion des risques dans une commune française en quête d'une culture partagée du risque. Nous montrons que l'écriture des outils de gestion des risques est imprégnée d'une logique de normalisation des comportements des citoyens et est au service d'une professionnalisation de la gestion des risques. Une telle représentation n'est pas partagée par les lecteurs pour qui les outils de gestion constituent autant un moyen de participation à l'efficacité des actions que celui de prise de décision dans le processus de gestion des risques.

Mots clés : *Outils de gestion, appropriation, discours, dynamiques d'écriture/lecture des outils, gestion des risques majeurs.*

INTRODUCTION

Les crises et les catastrophes occupent une place importante dans les agendas politiques et publics partout dans le monde entier (Boin et Lodge, 2016) depuis que le risque est présenté comme un concept d'organisation universel permettant l'amélioration de la performance de la gouvernance (Rothstein, Borraz et Huber, 2013). Nombreuses sont les formes de réglementations qui ont émergé dans ce domaine. Elles sont plus connues sous le vocable de « politiques du risque » (Borraz, 2008). Ces politiques, « *au niveau européen* » surtout, « *ont atteint aujourd'hui un seuil critique dans la mesure où l'avalanche de textes normatifs s'est accompagnée d'une multiplication d'outils* » (Gilbert et Lascoumes, 2003, 152). Ces outils sont même déclinés jusqu'au niveau du citoyen compte tenu de l'émergence de courants de pensée qui intègrent une dimension sociale dans la construction du risque en tant qu'objet (Voir la théorie culturaliste, de la gouvernementalité et de la société du risque) et qui reconnaissent la légitimité d'autres acteurs en dehors des experts et autorités publiques dans la gestion des risques. Le risque à la fois comme objet socialement et techniquement construit, a contribué largement à redynamiser les politiques de gestion des risques dans la mesure où la définition du risque commence à s'ancrer dans « un réseau sociotechnique spécifique et dynamique d'idées, de ressources, d'experts, de réglementations, et d'organisations [et donc d'acteurs hétérogènes] au sein desquelles la pratique se construit » (Power, 2007, p. 25). Il est de plus en plus admis que « l'enjeu ne se situe plus (...), dans la capacité des autorités publics et des experts à identifier et à maîtriser des dangers tels qu'appréhendés via des procédures habituelles de « mise en risque » (Ewald, 1986). Il se situe plutôt dans la gestion (...) d'une situation plus globale, plus large, dont les autorités et les experts ne sont que des acteurs parmi d'autres » (Gilbert, 2002, p. 20).

La gestion des risques à l'échelle des territoires ne se limite donc plus uniquement à la sphère institutionnelle : les citoyens sont davantage pris en compte dans la gestion de telle situation et leur participation nécessite pour les représentants des pouvoirs publics de mettre en place des outils de gestion des risques (Borraz, 2008, p. 33). Dans le cadre de cette communication nous portons notre intérêt sur cette catégorie d'acteur particulier (les citoyens), que nous considérons comme des acteurs de proximité des situations de crises. Alors que la tendance à une plus grande ouverture et implication des parties prenantes au niveau local domine comme discours émergent (Chilvers et Kearners, 2020), nous nous interrogeons sur la prétention des outils de gestion des risques à servir de vecteurs à la participation des citoyens dans la gestion des risques.

Un certain nombre de littérature d'approches différentes (sociologique, psychologique et des sciences environnementales etc...) et d'origine diverses (européen, américain) traitant de cette question existe déjà même si elle n'est pas abondante. Les modèles de participation des citoyens à travers les outils (les plans) de gestion des risques surtout au niveau européen sont souvent accusés de mettre en place des stratégies politiques de marginalisation des citoyens (Begg, 2018). Les citoyens sont intégrés, en aval du processus de planification de gestion des risques, dans la mise en œuvre des mesures de gestion des risques à travers les plans locaux mais sont oubliés en amont dans la prise de décision conduisant à la sélection de ces mesures. Privant les citoyens des informations nécessaires à la sélection de ces mesures de gestion des risques, Thaler et Seebauer (2019) qualifient l'attitude des pouvoirs publics de surplombante et ne favorisant pas l'engagement des citoyens dans la mesure où ces derniers ne sont véritablement pas acceptés dans la gestion des risques. L'occultation de la question de la répartition du pouvoir n'est pas la seule critique adressée aux outils de gestion des risques. Le courant de recherche américain à visée prescriptive communément appelé « preparedness » ayant développé d'importantes connaissances dans la préparation communautaire (Perry et Lindell, 2001) défend l'idée selon laquelle les outils de préparation des individus à la gestion des risques quoique importantes sont insuffisantes. S'ils permettent grâce à l'information, la formation et la réalisation d'exercice de préparer les citoyens, ces outils ne garantissent pas totalement leur implication dans la gestion des risques (Perry et Lindell, 2003). Parce qu'ils ne traitent pas le déterminant problème d'inquiétude des populations face aux situations de crises (Whitney et Lindell, 2000) et qui, s'il n'est pas résolu, conduit potentiellement à un faible niveau de participation des citoyens (Paton, 2003). Enfin, Borraz (2008) et Dedieu (2013), dans une sociologie critique de la participation, pointent du doigt des questions d'ordre politique et social liées à la manière dont les outils de gestion des risques permettent le renouvellement du rôle de l'Etat et la reproduction des inégalités sociales. Pour Borraz, la production de ces dispositifs comme règles de gestion des risques ne s'est pas accompagnée de changements notables dans la participation des parties intéressées, à fortiori du public en général. En conséquence l'ouverture des pouvoirs publics à d'autres parties prenantes comme les populations à la gestion des risques ne serait en réalité qu'un travail de fausse préparation, de détournement de véritables enjeux de préparation vers des opérations de communication dont le but est de faire accepter les risques, les défaillances de l'Etat et les limites dans ses capacités d'action à gérer les risques. Ce constat est partagé par Dedieu (2013) qui présente les outils de gestion des risques comme un moyen pour les pouvoirs publics de transférer les responsabilités en matière d'une bonne gestion des risques sur les populations en fonction des systèmes politiques. Pour lui, alors, la

gestion des risques serait une source potentielle de reproduction des inégalités sociaux d'autant plus que les ressources inhérentes à la production de règles nécessaires à la régulation des menaces sont distribuées en fonction, non pas des besoins, mais des rapports de force préexistants à la crise.

Si la déclinaison des outils de gestion à l'échelle des citoyens suscitait l'espoir d'une montée en participation des citoyens à la gestion des risques et d'une amélioration de la résilience face à ces risques, peu de travaux ont porté sur la performance de l'action collective permise par ces outils en matière de préparation à la gestion des risques. De même les travaux traitant de la nature discursive de ces outils sont rares à l'exception des travaux de Burby (2003) mettant en exergue des critères (clarté, simplicité, langage non scientifique) que doivent satisfaire les outils de préparation des citoyens dans la gestion des risques. Les réflexions autour des enjeux gestionnaires et managériales sur des questions de participation des acteurs aux situations de gestion qui impliquent des instruments gestionnaires sont peu abordées (De Vaujany, 2006). Partant du principe que la préparation des citoyens à la gestion des risques ne va pas de soi et qu'elle est à construire, nous proposons d'instruire la question de l'ingénierie des outils de gestion, aspects tangibles de cette préparation. Dans quelle mesure et de quelle manière les outils de gestion des risques sont utilisés et appropriés par les acteurs concernés ? Quelles sont les dynamiques de conception/diffusion et d'utilisation à l'œuvre autour de ces outils ? C'est à cette question que nous tentons de répondre dans cette communication à travers le cas d'une commune française dont la stratégie d'appropriation se limite à une dynamique d'écriture des outils dans une logique de normalisation des comportements citoyens. L'objectif de la recherche consiste à identifier les conditions organisationnelles et managériales nécessaires à la mise en usage d'un outil d'action publique à l'échelle locale.

1. L'APPROPRIATION DES OUTILS COMME UNE DYNAMIQUE D'ECRITURE, L'OUBLI DES DYNAMIQUES DE LECTURE

Le champ de la gouvernance territoriale n'a pas pu échapper aux « vagues de rationalisation » (Hatchuel et Weil, 1992) qui se traduisent par « la prolifération et la sophistication des outils contemporains qui tendent à coloniser de nouveaux espaces d'action dans le domaine de la gestion » (Aggeri et Labatut, 2010) publique. Les territoires se trouvent désormais investis par des outils gestionnaires (Halpern, et al., 2014 ; Lascoumes et Le Galès, 2005). Ces outils d'action publics ont la particularité de réunir une diversité d'acteurs aux objectifs hétérogènes (Vitry et Chia, 2016) à la différence des outils intra organisationnels, ce qui accentue les

tensions entre dynamiques de conception et d'usage. L'enjeu fondamental de ces outils réside dans leur potentialité à être des vecteurs rendant possible l'action collective organisée (Hatchuel, 1994). La question de la compréhension des stratégies sous-jacentes aux dynamiques de conception ou diffusion des outils de gestion et celles d'usage est essentielle et peut être étudiée à la lumière de l'approche discursive des outils de gestion (Detchessahar et Journé, 2007) dans la mesure où elle apporte une explication significative sur cette question.

Rappelons que l'approche discursive des organisations trouve son origine dans le « tournant linguistique » dont les travaux se servent du « langage comme problématique et ou méthodologie de recherche » (Piette et Rouleau, 2008). Cette approche postule que la gestion étant par essence une science de la décision, elle serait une composante de l'univers de la parole (Czarniawska, 2005). Elle a la capacité de révéler le caractère multiple et contradictoire des représentations des parties prenantes de l'organisation à travers le récit qu'elle propose comme compte rendu des réalités organisationnelles. Au-delà d'une perspective fonctionnaliste qui considère le discours comme un instrument de gestion, il est aussi présenté dans une perspective postmoderniste comme un moyen d'explorer la complexité et l'ambiguïté, principales caractéristiques des organisations contemporaines (Giroux et Marroquin, 2005). Epousant cette conception de l'organisation comme discours, Detchessahar et Journé (2007) proposent de considérer les outils de gestion comme forme textuelle à part entière, émise par les concepteurs et promouvant des comportements attendus des utilisateurs. Cette conception des outils entre en résonance avec la structure intrinsèque même des outils de gestion qui en tant que techniques managériales sont composés de substrat formel (support technique de l'outil), de philosophie gestionnaire (comportements de travail valorisés) et d'une vision des relations organisationnelles (systèmes de rôles - concepteurs/utilisateurs).

L'approche discursive des outils de gestion est fondée sur trois principales hypothèses et la notion d'intertextualité. La première hypothèse envisage conçoit les textes que représentent les outils de gestion comme participant à l'élaboration du discours organisationnel. Rappelons que les textes, entendus aux sens « *d'énoncés concrets* » diffèrent du discours qui se définit comme « *règles d'existence des objets* » (Foucault, 1969, p. 121 dans Pezet, 2004). De cette première hypothèse découle une seconde : la philosophie gestionnaire n'est pas portée par un seul texte pris isolément mais qu'elle se construit bien plutôt au croisement des différents textes ; ceci sous-entend qu'un outil de gestion n'existe pas de manière isolée dans l'organisation, il fait plutôt partie intégrante d'une polyphonie constituée de l'ensemble des textes qui le précèdent. Cette seconde hypothèse questionne la façon dont l'outil de gestion au milieu de toute cette

polyphonie parvient à produire de l'effet. La capacité de l'outil de gestion à orienter les comportements se joue beaucoup plus à l'intersection des textes existants. Se fondant sur ces hypothèses, les auteurs mettent en avant le concept d'intertextualité des outils de gestion, concept fondamental dans l'approche discursive des outils de gestion, qui éclaire sur comment les acteurs comprennent et interprètent les outils de gestion au regard des outils déjà existant et du discours organisationnel que ces derniers véhiculent. Ainsi donc, le processus d'appropriation d'un outil est donc tributaire « de la façon dont il s'inscrit dans l'espace de l'intertextualité et confirme, infirme ou infléchit le discours organisationnel » (Detchessahar et Journé, 2007, p. 88). Une approche discursive des outils de gestion revient à mobiliser la notion de discours porté par ces outils pour identifier la façon dont l'écriture et la lecture des textes portés par ces outils se complètent, s'achèvent en entrant en résonance pour faire l'objet d'une utilisation ou bien s'affrontent, s'empêchent en entrant en dissonance pour tomber dans l'indifférence ou dans le rejet.

L'objet de cette communication étant d'analyser les conditions dans lesquelles sont déployés les outils de préparation des citoyens à la gestion des risques par les organisations communales de gestion des risques, les logiques sous-jacentes aux textes portés par ces outils et de quelle manière les citoyens se saisissent de ces textes, les interprètent, et décident ou non de les utiliser, nous nous appuyons sur la perspective appropriative des outils de gestion (De Vaujany, 2006 ; Grimand, 2006) dans une dimension discursive des outils (Detchessahar et Journé, 2007). Il s'agit donc de regarder simultanément :

- du point de vue des concepteurs et/ou diffuseurs, imprégnés de logiques de rationalisation et de structuration de l'activité, écrivant des textes porteurs de comportements idéalisés ;
- et du point de vue des utilisateurs, imprégnés de logiques psycho-cognitives et ou sociopolitique, lecteurs et interprètes de ces textes.

L'écriture de l'outil est largement dominée par les représentations des concepteurs sur l'activité prescrite que l'outil équipe et vise prioritairement la normalisation des comportements des utilisateurs. Elle ne prend pas en compte la nécessaire contextualisation de l'outil (David, 1998) et ne reconnaît pas l'existence de stratégies d'acteurs (Crozier et Friedberg, 1977). En outre, elle ne suscite pas l'adhésion et l'engagement des utilisateurs en faveur de la norme que valorise le discours organisationnel porté par les outils de gestion car les acteurs ne sont en général pas réceptifs aux prescriptions (Pezet, 2004), ni ne permet pas de rendre compte de la complexité

des situations de gestion (Grimand, 2012). Alors que la lecture de l'outil cherche à « rendre propre à usage » (Grimand, 2006) l'outil compte tenu des besoins de l'activité réelle quitte à l'oublier ou à l'éviter, ou même à le rejeter. Sans oublier qu'en lisant le texte porté par l'outil, l'utilisateur tient compte des textes qui sont déjà présents dans la sphère organisationnelle. L'écriture des outils de gestion n'achève pas leur conception. Sans la rencontre des dynamiques d'écriture et celle de lecture des outils, sans la mise en discussion des représentations des concepteurs et celles des utilisateurs, un outil de gestion ne peut espérer faire l'objet d'une utilisation.

S'appuyant sur cette grille de lecture théorique, nous cherchons à travers le cas d'une commune française en quête d'une culture du risque partagée, à repérer les différentes logiques sous-jacentes aux textes portés par les outils de gestion des risques (le Dicrim, le PFMS et la RCSC) tant du point de vue des concepteurs que des potentiels utilisateurs et à montrer comment les contradictions entre ces différents logiques empêchent l'utilisation de ces outils par les citoyens.

2. TERRAIN ET METHODOLOGIE

2.1 Présentation du terrain d'étude

Soulignons que l'Etat français adopte une politique de gestion des risques orienté autour de la notion de risques majeurs et organise la gestion de ces risques autour du dispositif ORSEC, organisation de la sécurité civile, qui se décline de l'Etat jusqu'au citoyens en passant par les collectivités territoriales. La collectivité territoriale qui fait l'objet de notre étude est une commune urbaine française, nommée ici pour des raisons de confidentialité « commune E ». Située au cœur d'une métropole de 24 communes au total, la commune E s'étend sur une superficie de 6519 hectares et compte une population de 306 694 habitants (chiffre de l'INSEE en 2016). Elle est exposée aux risques d'inondation, d'activité industrielle et de transports de matières dangereuses. Son engagement dans la gestion des risques va dans le sens de son histoire. Ayant été touché par le nuage toxique de 1987, la commune E en partenariat avec les 23 autres communes se dotent volontairement à l'échelle intercommunale d'une compétence particulière nommée « prévention contre les risques naturels et technologiques majeurs et lutte contre les pollutions » en 2001 (une première en France) et d'un service consacré à la gestion des risques (Direction adjointe risques et pollutions). Sa participation à la création de cette compétence particulière témoigne de la volonté politique de ses élus de s'engager dans la prise en charge de la thématique risques majeurs. Au-delà de l'engagement, elle adhère au « projet

local de prévention des risques et pollutions » initié en juin 2004 par sa métropole. C'est après quelques mois que la législation dans le domaine de l'organisation de la sécurité civile évolue au niveau national : la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 qui introduit le dispositif Orsec (organisation de la sécurité civile) vient donner la possibilité aux collectivités territoriales d'apporter leur contribution à l'accomplissement des missions de la sécurité civile. La métropole de la commune E est considérée comme une pionnière dans la gestion des risques majeurs en France. Bien qu'elle bénéficie d'un cadre intercommunal dynamique et innovant en matière de prévention et de gestion des risques, la commune E, à la différence des 23 autres communes, prend son indépendance vis-à-vis de la métropole et structure son organisation de même que son activité dans la gestion des risques. La structuration de l'organisation se traduit par la création en 2004 d'un service nommé service prévention et gestion des risques et le recrutement de personnel (ingénieurs, techniciens...) exclusivement consacré à ce service. Celle de l'activité passe par l'organisation de la réponse en cas de crise autour d'un plan communal de sauvegarde constamment mis à jour grâce aux exercices de simulations réguliers avec les élus locaux, aux retours d'expérience. Parallèlement à cette double structuration de l'organisation et de l'activité, la commune décide à partir de 2007 d'élargir la culture du risque à l'échelle du citoyen afin de fiabiliser sa gestion des risques. Elle élabore et diffuse progressivement des outils réglementaires à savoir le document d'information communale sur les risques majeurs (Dicrim) et des outils non obligatoires – mais fortement conseillés par l'Etat – comme le plan familial de mise en sécurité (PFMS) et la réserve communale de sécurité civile (RCSC) afin de préparer les citoyens à la gestion des risques majeurs.

2.2 Méthodologie

Comprendre pourquoi les outils de gestion des risques conçus par le service prévention et gestion des risques ne sont pas utilisés par les citoyens et comment initier leur mise en usage nous amène à inscrire cette recherche dans une démarche qualitative centrée sur une étude de cas (Yin, 2003) dans une approche processuelle (Hussenot, 2016). Ce cas, la stratégie de préparation des citoyens dans la gestion des risques majeurs au sein de la commune E nous permet de révéler un phénomène complexe – l'absence de participation des populations à la gestion des risques – dont la tentative de compréhension permettrait d'émettre des hypothèses pour affiner la théorie (Dumez, 2016 ; Ayerbe et Missonier, 2007), celle de la perspective appropriative des outils de gestion dans une dimension discursive. L'étude de cas réalisée entre Novembre 2017 et Décembre 2019 s'inscrit dans le cadre d'une recherche doctorale et alterne trois principales phases. La première phase a consisté en une exploration de la politique

publique de la sécurité civile française et du rôle des communes dans la mise en œuvre de cette politique : 3 entretiens semi-directifs d'une durée moyenne de 2h30 min de temps ont été conduites auprès du service prévention et gestion des risques de la Métropole / commune E (SPGR). Le choix de ce type d'entretien réside dans sa capacité à permettre une fine analyse du contexte et de la logique d'argumentation des acteurs (King, 1994 dans Oiry, 2011). Cette première phase nous a permis de comprendre les évolutions institutionnelles dans l'organisation de la sécurité civile au niveau des communes, ses répercussions sur la préparation des acteurs institutionnels dans la gestion des risques, les enjeux qu'elles soulèvent, de cerner en quoi consiste la place et le rôle qu'occupent les citoyens dans cette gestion. La deuxième phase a porté sur des questions un peu plus précises relatives aux outils de gestion des risques destinés aux citoyens : les connaissances/conceptions des acteurs sur les outils (définition de l'outil, sa forme, son but, sa légitimité...) et le lien entre les outils (prise de conscience sur la pluralité des outils, messages véhiculés par les outils, cohérence des différents messages). Lors de cette phase, les entretiens ont concerné non seulement le SPGR – 9 entretiens au total d'une durée de 1h30 à 2h – mais aussi les citoyens à travers 2 associations citoyennes – 6 entretiens allant de 45 min à 1h – militant sur des questions de sensibilisation et de participation des citoyens à la gestion des risques. Ces deux associations ont été sélectionnées selon deux critères : un premier tri effectué sur le site officiel de la commune en fonction de la mission première des associations en lien avec l'information et la sensibilisation des populations (5 associations retenues) ; ensuite le deuxième critère entrant en jeu est leur dynamisme dans le cadre de la réalisation de cette mission (régularité des activités réalisées en lien avec la mission). Nous avons fait le pari d'écouter les citoyens, tout autant concerné par l'outil que les concepteurs/diffuseurs. Nous partageons ainsi, la même conception de l'organisation, avec la perspective post moderniste de la narration. Celle-ci affirme et tolère la pluralité et l'hétérogénéité des identités des acteurs, elle valorise la polyphonie, la multiplicité des points de vue en donnant la parole aux marginalisés du système à côté des discours dominant (Giroux et Marroquin, 2005). L'idée est d'approfondir les représentations et le sens des acteurs sur ces outils. A la suite de ces deux premières phases, nous avons procédé à une restitution des données auprès du SPGR. Loin d'être une simple étape de validation de l'interprétation des données, cette restitution a permis d'enrichir nos résultats et d'informer le SPGR sur la perception qu'ont les citoyens des outils de gestion des risques et d'alimenter une réflexion autour du mode de leur préparation à la gestion des risques. Elle stimule l'interaction entre les acteurs d'une part et d'autre part entre acteurs et chercheur (Krief et Zardet, 2013). Les entretiens ont été complétés par des données primaires (documents de travail internes du SPGR, mails échangés)

et secondaires (documents de référence officiels de l'Etat, articles de magazines spécialisés en risques). L'idée c'est de confronter les différentes sources sur de mêmes données pour vérifier la cohérence de celles-ci de sorte à augmenter la validité des résultats.

Tableau récapitulatif des personnes interviewées dans la commune E

	Personnes interviewées	Fonction	Position/outils
Acteurs institutionnels	Equipe Secteur prévention et gestion des risques		
	A1 (3 E)	Responsable	Concepteurs / Diffuseurs
	A2 (2 E)	Chargé de mission inondation	
	A3 (1 E)	Chargé de mission papi	
	A4 (1 E)	Chargé de projet risques	
	A5 (1 E)	Responsable administratif pôle protection	
	A6 (1 E)	Collaborateur au pôle protection	
Acteurs non-institutionnels	Associations citoyennes		
	A7 (2 E)	Président Eco pôle	Utilisateurs
	A8 (1 E)	Coordinatrice pôle sensibilisation	
	A9 (2 E)	Président de SL	
	A10 (1 E)	Animateur SL	

Légende : A pour acteur et E pour entretien

L'ensemble des données collectées (entretiens et documents, note de retour de restitution), ont fait l'objet d'une analyse multithématique en suivant les principes définis par Ayache et Dumez (2011). Cela nous a amené à identifier un large panel de thèmes recouvrant la totalité des données. Ensuite une analyse de contenu (Bardin, 2016) a été effectuée en découpant les données en unités d'analyse (portion de phrase) codés en sous catégories hétérogènes et classés en catégories. Ces derniers proviennent à la fois de la grille théorique mobilisée (philosophie gestionnaire ; substrat formel ; vision simplifiée du rôle des acteurs ; lien entre outils ; cohérence du discours organisationnel ; utilisation/oubli/rejet des outils) et du corpus des données de terrain (enjeux stratégiques/SPGR, enjeux politiques/associations, participation, tension/gestion des risques). Soulignons que nous avons procédé à une analyse séparée des données des acteurs institutionnels et celles des acteurs non institutionnels avant de les mettre en discussion pour dégager les contradictions entre les représentations des deux acteurs.

3. RESULTATS : LES LOGIQUES SOUS-JACENTES A L'ECRIURE ET A LA LECTURE DES OUTILS DE GESTION

La législation dans le domaine de l'organisation de la sécurité civile a évolué depuis la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004. En marge de l'action des professionnels de secours (SAMU, SDIS), la loi donne la possibilité aux collectivités territoriales d'apporter leur

contribution à l'accomplissement des missions de la sécurité civile en rendant obligatoire, en son article 13, pour les communes concernées soit par un Plan de Prévention des Risques naturels (PPR) ou soit par un Plan Particulier d'Intervention (PPI), la mise en place d'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS) et d'un document d'information sur les risques majeurs (DICRIM). Si le PCS devient une obligation pour les communes concernées, celles-ci ne sont pas cependant sanctionnées si elles n'en disposent pas. Cela n'a pas dissuadé la commune E, d'en prévoir. Ayant déjà vécu un incident de nuage toxique en 1987, la protection de sa population devient un axe de travail prioritaire pour la municipalité. Elle décide à cet effet d'élaborer son PCS et son Dicrim mais pas comme l'Etat le prescrit. Plus qu'un simple plan répondant aux critères définis par celui-ci en la matière, la commune E veut s'investir dans la mise en place d'une véritable organisation de gestion des risques susceptible d'apporter une réponse efficace non seulement aux risques majeurs mais aussi à tout évènement de moindre taille pouvant bouleverser le fonctionnement normal de la société. Loin de l'idée d'avoir un plan avec quelques procédures qu'il faut ressortir en cas d'évènement majeur, il s'agit davantage d'asseoir dans un premier temps une culture du risque parmi les élus locaux en fédérant tous les élus locaux et les agents de la commune autour de l'élaboration du plan et en les sensibilisant sur la thématique risques en général. La commune entend faire du plan un moyen de formalisation de son activité dans la prise en charge des évènements de sécurité civile et affiche clairement sa volonté d'améliorer ses compétences dans la gestion des risques.

Parallèlement à son activisme dans la préparation d'une organisation interne de gestion de crise à travers la réalisation du PCS et l'animation du groupe de travail dynamique formé par le service prévention et gestion des risques de la municipalité (le PCS comme projet communal), E veut construire une culture du risque au-delà des élus et des agents. Elle est consciente du fait que la robustesse de l'organisation mise en place en interne ne peut à elle seule garantir la sécurité des citoyens face aux risques majeurs.

« Un des premiers articles de la fameuse loi dit qu'on est tous acteurs de la sécurité civile, la population doit aussi avoir la culture du risque, il ne suffit pas d'être bien organisé entre nous, c'est prioritaire mais insuffisant » (A1)

Le SPGR tente alors d'impliquer les citoyens dans la dynamique communale en s'efforçant de mettre en place un certain nombre d'outils très variés, prescrits par l'Etat mais réappropriés par la commune, qui va de la simple information à la sollicitation du citoyen.

3.1 Une organisation communale en quête d'une culture du risque partagée

Le premier outil mis en place est le Dicrim (document d'information communal sur les risques majeurs). Il a été finalisé en temps que le PCS et vulgarisé pour la première fois en 2007 auprès des citoyens de la commune. Le but du Dicrim c'est d'informer les citoyens des risques encourus dans leur commune, les conséquences possibles sur les personnes, les biens et/ou l'environnement et les dispositions prises par leur commune pour les protéger. Il renferme les informations sur la connaissance des risques majeurs dans la commune, les mesures prises par la commune, avec des exemples de réalisation, les mesures de sauvegarde à respecter en cas de danger ou d'alerte, le plan d'affichage de ces consignes. Il s'agit d'un document à caractère informatif, à destination du citoyen, qui renseigne sur les moyens des risques.

A la commune E, le Dicrim est finalisé depuis 2007. Sa dernière mise à jour date de Janvier 2016 et il a été réalisé de façon mutualisée avec les autres communes de la métropole d'appartenance de la commune E. La réalisation de ce document d'information ne répond pas au prime abord à un besoin de faire participer les citoyens à la gestion des risques mais à celui de satisfaire aux exigences de la loi de modernisation de la sécurité civile même s'il témoigne de la volonté politique du maire de partager la culture du risque à l'échelle du citoyen.

« Au départ, quand on a réalisé le DICRIM c'était pour répondre au droit d'information des populations, l'état d'esprit ou l'idée ce n'était pas trop de les faire participer, la participation c'est fort, on n'y a pas pensé au départ, (...) c'est un outil pour connaître ce qu'il faut connaître, ça fait partie de l'information des populations » (A1)

En effet, le DICRIM est obligatoire depuis 1987, mais son intégration dans le plan communal de sauvegarde est rendue obligatoire en 2004 avec la loi de modernisation de la sécurité civile. La réalisation du PCS doit toujours s'accompagner de celle du Dicrim.

« Il y'a une 1^{ère} obligation des maires quand ils font le PCS c'est d'informer la population de la commune sur les risques du territoire donc le maire doit faire un DICRIM. C'est la loi. » (A1)

Au-delà de son caractère informatif tel que promu par l'Etat, la commune E fait du Dicrim un outil d'éducation du citoyen. Tout au long d'une vingtaine de page la commune E a pris le soin de rendre plus compréhensible tous les risques présents sur le territoire de la commune mais également de la métropole et de transmettre les mesures de sauvegarde pris par la commune mais de surcroît, d'indiquer les bons réflexes à adopter en cas réalisation de ces risques. Les différents risques sont repris et expliqués individuellement avec beaucoup de précisions. La ville opte pour une mise en forme particulière des informations que doivent contenir le DICRIM

en recourant aux cartes, aux photographies, à l'historique des événements, aux cartes de répartition des responsabilités de chaque acteur.

« Et donc le but de ce document c'est de dire à l'habitant que voilà les risques de la commune et nous on a pris le parti d'expliquer tous les risques de la métropole aussi et voilà les bons comportements pour vous mettre en sécurité » (A1)

Le DICRIM, document pensé par l'Etat comme un outil d'information des populations, devient à la fois un outil d'information et d'éducation des citoyens pour la ville E : Il s'agit donc pour le service sécurité civile d'un reformatage partiel de l'outil pour mieux l'adapter à ses besoins, à ce qu'il veut en faire finalement : un outil de transmission de « *la culture du risque* » aux citoyens qu'il soit habitant de la commune ou touriste dans les communes voisines (dans la métropole). Une culture du risque qui se construit par l'éducation et la formation des citoyens.

« Oui on est conscient, pour que la population participe il faut qu'elle soit pleinement impliquée, et ben il faut la formation, l'éducation, apprendre les bons réflexes » (A2)

« Ça passe par l'information et l'éducation, c'est aussi ça la résilience de tout un territoire, des populations qui ont de bons comportements » (A6)

Une fois encore la ville se surpasse dans l'élaboration du Dicrim et en fait un outil d'information et d'éducation des citoyens qui fait l'objet d'une communication quasiment descendante. Le Dicrim est diffusé périodiquement dans les boîtes aux lettres. Il est également accessible à toute personne en mairie, et peut aussi être renvoyé aux citoyens qui en font la demande. La consultation ne fait l'objet d'aucune justification, ni de redevance de la part de la commune. Et depuis janvier 2012, le DICRIM est disponible en ligne sur le site officiel de la ville.

En dehors du Dicrim, premier pas vers les citoyens pour les impliquer dans la dynamique communale de préparation à la gestion des risques, la commune E à penser également à mettre tout en œuvre pour rendre les citoyens actifs de sa propre sécurité comme le soutient la philosophie du dispositif Orsec « la sécurité civile est l'affaire de tous » en mettant en œuvre le plan familial de mise en sûreté (PFMS). Rappelons que si le dispositif Orsec exige de chaque acteur un plan particulier d'intervention en cas de crise (exemple du PCS pour les communes, du POI – plan d'opération interne – pour les installations classées Seveso...) il conseille plutôt aux citoyens un plan familial de mise en sûreté. Le législateur trouve important de décliner la politique de la sécurité civile, au-delà de l'organisation communale, vers chaque citoyen individuellement. Le PFMS rappelle au citoyen le caractère systémique des crises et lui permet de savoir comment réagir dans les premiers moments des temps de crises car beaucoup de victimes perdent la vie ou leur intégrité physique parce qu'elles ignoraient ce qu'il fallait faire.

Le leitmotiv du PFMS se résume en trois mots : « connaître, s'équiper, se préparer ». Ce plan rappelle aux citoyens les risques auxquels ils sont exposés avec leurs familles, les moyens d'alerte, les consignes de sécurité, les lieux de mise à l'abri et surtout le matériel de première nécessité, indispensable à l'élaboration du kit d'urgence.

Le responsable du SPGR de la commune E a participé activement au côté de la Direction générale de la sécurité à l'élaboration du PFMS, un guide dénommé « je me protège en famille » qui est divulgué depuis novembre 2010 un peu partout au sein de la ville E (par affichage) et est disponible en mairie. Pour son service, l'objectif de ce plan c'est d'encourager les citoyens, derniers maillons du dispositif ORSEC, à être acteur de leur propre sécurité en participant ainsi au bon déroulement des opérations de secours et de sauvegarde.

« C'est plus pour faire prendre conscience au citoyen, l'inciter à réfléchir à sa propre préparation, non l'Etat va venir mais avant qu'est-ce qu'il faut faire à son niveau, il faut être réactif et s'organiser soi-même » (A3)

« Il y a un 1^{er} rôle qui est de soi-même, être acteur de sa propre sécurité déjà ne pas faire n'importe quoi mais ensuite, il faut se dire que le jour de la crise, il faut que je sois autonome, il faut que chacun fasse ce qu'il est en capacité de faire. Qu'est-ce que je fais ? C'est ça un peu l'idée du PFMS » (A1)

Les logiques de mise en réflexivité, de responsabilisation et d'autonomisation du citoyen sous-tendant le déploiement du PFMS répondent avant toute chose à un enjeu d'ordre économique. Il est davantage question d'une allocation optimale des ressources en temps de crise.

« Il y'a un vrai enjeu avec le PFMS pour le futur d'être autonome, que chacun soit autonome à son niveau (...) parce que les personnes attendent et n'ont pas anticipé leur mise en sécurité (...) [exemple de personnes n'ayant pas évacué à temps] il y a vraiment un enjeu d'économie de moyens et de mettre des moyens d'urgence là où on en a le plus besoin » (A1)

De cet appel de la mise en action du citoyen en temps de crise, va découler un nouvel outil de mobilisation civique et de développement de la solidarité locale : la réserve communale de sécurité civile (RCSC). Avec ce dernier outil, la commune décide d'aller un peu plus loin dans la participation des citoyens à la gestion des événements de sécurité civile. Les compétences de la RCSC sont variables. Elle a pour objet « d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. A cet effet, elle participe au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Elles peuvent également contribuer à la préparation de la population face aux risques¹ ». Elle

¹ Article L. 1424-8-1 du Code Général des Collectivités Territoriales créé par la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

est chargée d'apporter son concours au maire dans les actions de préparation et d'information de la population, mais aussi et surtout dans les situations de crise et éventuellement dans le rétablissement post-accidentel des activités. Le besoin de mettre en place une RCSC répond d'abord à l'impératif de décharger les acteurs du secours et de la sauvegarde d'une partie de leurs missions.

« Ça, c'est vraiment poussé un petit peu plus loin la participation, c'est vraiment dire j'ai besoin de vous pour gérer mon évènement et pas seulement pour vous mettre en sécurité vous » (A1)

A la ville E, la réserve communale découle d'un projet de sensibilisation contre les risques d'inondation et s'est constituée d'une manière assez particulière. Dans l'objectif d'améliorer la prévention contre les risques d'inondation, la ville s'est lancée en 2013 dans le recensement des habitants vivants en zone inondable. Le projet consistait dans sa première étape, à répertorier l'ensemble des bâtiments se trouvant dans ces zones et à identifier toutes les personnes occupants ces bâtiments afin de les prévenir en cas d'inondation. C'est dans la réalisation de ce projet porté par la ville E que naît l'idée ambitieuse de mettre en place une RCSC pour prêter main forte à cette action de sensibilisation. Les modalités de mise en place de cette réserve étaient bien définies au départ : il était question de faire appel aux bonnes volontés dans les quartiers de la ville E, de les former et de les équiper pour ensuite les déployer sur le terrain sans oublier qu'un référent serait nommé par quartier pour servir d'interlocuteur entre l'ensemble des bénévoles par quartier et le service de prévention et de gestion des risques. En 2014 la réserve de sécurité civile s'est constituée toutefois sans respecter ces modalités définies au préalable, modalités qui sont en adéquation avec celles de la loi de modernisation de la sécurité civile. La RCSC est un outil de mobilisation civique, créé par la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004. Cette loi stipule que la RCSC doit être constituée de citoyens volontaires et bénévoles et qu'elle apporte son concours à l'équipe municipale en participant au soutien et à l'assistance des populations en cas de crise. La commune a dérogé à cette loi : l'appel à volontaire n'a pas été lancé aux habitants pourtant, la ville E, dispose d'une réserve communale de sécurité civile.

« La ville avait réfléchi à un moment donné à en mettre une en place, et puis on a abandonné, par contre ce qu'on a fait c'est qu'on a bien une réserve de volontaires mais parmi les agents de la ville de Nantes, parmi les employés de la commune ... » (A1)

La commune E a donc choisi plutôt de puiser en interne, parmi les ressources humaines de la municipalité pour former sa réserve communale.

« On a fait un appel mais interne, en fait c'est une très grosse ville [E] et donc on a 2500 à 3000 agents peut-être même un peu plus parce qu'on est 7000 la métropole et la ville, il y en a 2600 à la métropole, et 4500 à la ville [E] (...) Et donc on a 900 personnes sur les 4500 qui sont déclarées volontaires, qui se sont inscrites sur un fichier et donc avec ce groupe là on fait des animations... » (A1)

La responsable du SPGR reconnaît que le choix de se limiter aux employés de la commune est un moyen atypique, par lequel elle est passée pour répondre au dispositif de RCSC. Car selon la loi les réserves sont ouvertes aux habitants de commune. Elle a quand même mis sur pied une réserve de sécurité civile à sa propre manière.

« Oui, les employés de la commune et donc ça c'est assez original d'ailleurs, donc quelque part c'est un moyen détourné de répondre à ce dispositif de réserve communale mais pas avec la population » (RSPGR Nantes métropole/ville E)

Toutefois elle avoue que ce moyen n'est pas trouvé pour exclure intentionnellement les habitants des quartiers de la RCSC et ne relève pas d'une décision prise délibérément par le conseil municipal de la commune. Il s'avère qu'il s'agit d'un choix difficile qui s'est imposé à elle et plusieurs raisons militent en faveur de ce choix.

« Il suffit de faire passer un grand article dans Nantes passion, vous mettez un numéro de téléphone et je suis sûr qu'il va y avoir 3000 personnes qui vont s'inscrire, sauf qu'ensuite ces 3000 personnes ben vous n'allez pas les lâcher dans la nature le jour de la crise uniquement, il faut qu'elles soient formées, qu'il y ait une animation qui entretienne ce réseau donc c'est des moyens à mettre en face » (A1)

« Une fois encore l'Etat a eu une bonne idée mais n'a pas mis les moyens en face quoi, vous voyez, et on n'a pas d'argent supplémentaire de l'Etat même si on fait une réserve communale donc on a déjà beaucoup de choses à faire, beaucoup de responsabilité... » (A1)

En dépit de la volonté dont dispose la ville, elle se voit dans l'impossibilité de composer une réserve avec les habitants des quartiers. Le manque de ressources financières, l'insuffisance du personnel pour encadrer les citoyens, les multiples responsabilités qui incombent à ce service, la grande taille humaine de la ville et surtout la culture du service public et le sens de l'intérêt général dont disposent déjà les employés de la municipalité sont autant de raisons qui motivent et militent en faveur de la création d'une réserve à base des agents en interne.

3.2 Décalage entre les logiques sous-jacentes à l'écriture et à la lecture des outils

Le discours stratégique promeut par le nouveau dispositif Orsec de la loi de modernisation de la sécurité civile stipule que « la sécurité civile est l'affaire de tous ». C'est dans cet esprit que les citoyens sont aussi désormais considérés comme des acteurs de la sécurité civile. Au sein

de la commune E, leur préparation dans la gestion des risques est principalement assurée aux moyens du Dicrim, du PFMS et de la RCSC, des outils réglementaires portant chacun à priori, un message spécifique à leur intention. Le Dicrim exige d'abord des citoyens à minima, la connaissance des risques auxquels ils sont exposés et les mesures prises par la commune de même que les mesures de sauvegarde à respecter. Ensuite le PFMS va plus loin et invite chaque citoyen dans une démarche proactive à élaborer son plan de mise en sûreté afin d'éviter des comportements à risque le jour de la crise. Enfin la RCSC est mis sur pied pour améliorer la sensibilisation des citoyens sur les principales règles que contiennent le Dicrim et le PFMS. Au niveau de la commune E, la culture du risque des citoyens passe par le déploiement de ces outils à caractère prescriptive. Les logiques d'information, de formation et d'éducation à propos des comportements adéquats sont au cœur du déploiement des outils de gestion.

« Oui on est conscient, pour que la population participe il faut qu'elle soit pleinement impliquée, et ben il faut la formation, l'éducation, apprendre les bons réflexes » (A2)

« Ça passe par l'information et l'éducation, c'est aussi ça la résilience de tout un territoire, des populations qui ont de bons comportements » (A6)

Une fois diffusé, ces outils sont considérés comme un référentiel de bons comportements auquel les citoyens sont invités à se conformer. Le secteur prévention et gestion des risques est convaincu que les citoyens en raison de leur culture sont réticents à prendre les mesures adéquats et ont développé une certaine dépendance vis-à-vis des pouvoirs publics.

« Il y a une vieille tendance en France, alors ça c'est très culturel où quand il y a un problème on attend que ça arrive d'en haut, on attend que l'Etat, le Maire viennent nous sauver, il y a ce fond culturel d'attendre un peu, on appelle ça ouvrir le parapluie, (...) il y a aussi un très fort sentiment de liberté individuelle, des réactions des populations qui se mettent en danger » (A1)

Porté par cette représentation qu'il a des citoyens, le SPGR a développé des outils profondément ancrés dans une logique de responsabilisation des citoyens. D'où une écriture des outils sous tendue par des logiques de normalisation des comportements des citoyens. Les outils sont conçus comme étant capable de transmettre une culture du risque aux citoyens et de faire de ce derniers des acteurs de la gestion des risques comme le service prévention et gestion des risques l'entend. Des acteurs ayant de bons réflexes avant, pendant et après une crise.

« Vous pouvez avoir un plan solide, toutes les compétences en plus, si à un moment la population, derrière, ça ne suit pas, ils ne savent pas quoi faire, vous êtes limité, ça va porter un coup quelque part à la résilience, à la bonne gestion de l'évènement » (A1)

« C'était la sensibilisation et l'intégration d'une culture du risque au sein des élus d'abord, on n'a pas pensé tout de suite à faire participer, ou plutôt je dirai à impliquer la population, on

sait que lorsqu'un risque urbain survient, ce sont souvent l'ensemble des habitants d'un bassin de population qui vont être touchés et s'ils ne sont pas préparés, ce n'est pas bon pour notre gestion » (A2)

L'absence de bons comportements chez les citoyens est susceptible de porter atteinte à la performance de la gestion des risques. Les outils de gestion des risques dans la commune E sont en ce sens pensés uniquement dans un registre de l'efficacité de l'action. Une action qui s'arrête pour les citoyens à l'adoption de bons comportements.

Limiter notre attention au niveau du secteur prévention et gestion des risques ne nous permet pas d'appréhender complètement le processus d'appropriation des outils de gestion. Adopter une perspective appropriative des outils de gestion par le prisme de l'approche discursive des outils de gestion suppose de regarder du côté des potentiels utilisateurs des outils. Les outils se conçoivent en effet simultanément dans une dynamique d'écriture portée par des logiques de rationalisation de l'action et de contrôle des comportements au niveau des concepteurs et une dynamique de lecture davantage orientée vers des logiques psycho cognitives et sociopolitique au niveau des utilisateurs. La réaction des citoyens à la lecture des outils de gestion nous permet d'illustrer la dynamique de lecture des outils de gestion et de montrer qu'elle est en décalage par rapport à celle d'écriture des outils. Les messages véhiculés par les outils de gestion des risques notamment le DICRIM et le PFMS démontre d'une attitude surplombante de l'organisation communale. Un regard critique du contenu du DICRIM nantais montre qu'il s'agit d'un outil de prévention qui inculque aux citoyens un mode d'appréhension des risques et lui fait adopter des comportements rationnels. Le contenu du PFMS nantais aussi adopte le même ton : il apprend aux citoyens à se protéger en l'invitant à mettre en pratique certaines consignes. Une fois transmises, ces consignes sont supposées organiser et déterminer des comportements individuels. De ce fait, les citoyens sont considérés comme des profanes dépourvus de toutes connaissances et avides d'information pour faire face à un événement majeur. Ce sentiment est largement partagé par les membres responsables d'associations que nous avons rencontrés.

« Le risque c'est effrayant quand on pense que ça va direct peut-être sur une crise et que, enfin c'est déstabilisant, ça va faire perdre les repères, est-ce que vous croyez que nous on n'y pense pas, on ne connaît rien, ça c'est un jugement fort et c'est de la pédagogie directive (...), finalement on vous dit et vous suivez. » (A9)

« Oui ça c'est le Dicrim, ça on connaît bien, nous on n'en parle une fois dans le trimestre avec les membres de l'asso, (...) et c'est quand même un peu infantilisant quand on pense que les citoyens ne connaissent pas des choses à minima, on n'est pas, enfin, des enfants, non » (A8)

Si la philosophie gestionnaire au cœur du Dicrim et du PFMS sont perçus comme une injonction portant atteinte à la légitimité du citoyen en raison de leur caractère directif et leur ton infantilisant, cette injonction est vécue comme étant en contradiction avec l'action de la commune dans la gestion des risques. Face à la croissance démographique, plusieurs travaux comme le comblement et le recouvrement de certains fleuves ont été réalisés en faveur des projets d'urbanisation et ces travaux ont entraîné la suppression d'un bon nombre de repères de crue. Pour les associations d'un côté, des outils de gestion des risques sont mis à disposition des citoyens et d'un autre côté tout est fait paradoxalement pour que les citoyens ne se représentent pas les risques majeurs. Cette action est ambivalente puisqu'elle permet à la fois au citoyen de se saisir de la question de la gestion des risques et au même moment elle le dépossède de la réalité de l'existence même du risque.

« (...) et quand on débarque [à Nantes], à première vue, ça ne semble pas une ville inondable, ça ne se voit pas, tout est caché, les repères de crue c'est rare maintenant, bah on n'a pas une image de ça dans les rues et c'est la faute à qui ? on veut nous faire croire que le danger n'est pas imminent » (A10)

« Pour le centenaire des inondations de la Loire, bah, c'est bien mais on n'a pas montré Nantes sous les eaux vraiment quoi, il y avait un seul panneau sur le risque inondation, tous les dangers de l'eau ça ne se voit pas sur les panneaux des archives départementales, le risque ce n'est pas visible pour la population mais le paradoxe c'est qu'on a des outils pour ça » (A7)

La construction du risque chez les citoyens est en effet essentiellement basée sur la mémoire des événements, une mémoire qui se forge à partir des traces comme les repères de crue, les digues ... Sans ces traces il est difficile aux citoyens de la commune E d'appréhender la réalité du risque et donc de se forger une culture du risque à partir du Dicrim et du PFMS. En outre, la réaction des citoyens après leur absence de la constitution de la RCSC révèle qu'ils ne partagent pas la même compréhension du discours stratégique appelant les citoyens aussi à devenir acteurs de la gestion des risques : « la sécurité civile est l'affaire de tous ». L'adoption de bons comportements pour être acteur de la gestion des risques est insuffisante dans la mesure où ils sont attachés à une vision des outils comme vecteurs de participation aux actions en situation de crises et celle de prise de décision dans la politique de gestion des risques.

« Premièrement il faut que la population soit au courant des politiques publiques de gestion des risques. Nous on a cherché plusieurs fois à être entendu sur des politiques de gestion des risques dans notre ville mais on ne nous écoute pas, les outils ça ne fait pas totalement être acteurs, on a envoyé des lettres mais personne, oui personne ne nous répond. » (A10)

« Ben, ça dit tout le contraire, les outils ça doit intégrer dans tout le processus avant, pendant et après, de la prévention jusqu'à la crise, même après pour la gestion des déchets, déjà quand

on prend les décisions, pour la réserve, on n'a même pas consulté les habitants alors que c'est pour les citoyens qui veulent s'engager et apporter de l'aide pour les gens en détresse... » (A8)

Ce sentiment d'ambiguïté que nourrissent les comportements de la commune chez les citoyens les démotive et les rend inaudibles aux textes portés par les outils de gestion. On constate un désinvestissement progressif des associations dans la sensibilisation sur les risques majeurs avec le. Il semble dériver vers une mise en retrait potentiel, des associations, des risques majeurs et de leur gestion.

« Nous, c'est bon, on n'en parle plus trop maintenant, depuis 2018, dans les programmes d'animation territoriale, la sensibilisation et information du public, éducation à l'environnement, on n'intervient plus trop là-dessus, avant, au moins deux fois l'année, on en parle, on retire des exemplaires du Dicrim et du PFMS à la mairie et on distribue à la réunion, on essaie d'initier un peu le public mais bon, depuis fin 2018, on n'en parle plus trop. » (A8)

« Ce n'est plus trop sur le tapis, la dernière sensibilisation je crois ça date de janvier 2019, c'est une question qui intéresse de moins en moins les gens, et puisque la ville, elle-même, ça ne parle pas trop de ça, d'ailleurs la réserve, carrément ce n'est pas pour nous, du coup ben, la population est à l'écart » (A10)

On constate que l'élan des associations citoyennes sur des questions de sensibilisation en générale sur les risques majeurs ralentit et leur investissement dans la vulgarisation du Dicrim et du PFMS à l'endroit des citoyens s'affaiblit de plus en plus. Si nous ne pouvons conclure, de ce qui précède, que l'objectif de construction d'une culture du risque avec un langage partagé à l'échelle des citoyens est un échec, nous pouvons toutefois déduire que c'est un objectif qui a du mal à être atteint par l'organisation communale dans la mesure où les outils font l'objet d'un oubli de la part des potentiels utilisateurs.

4. LES BLOCAGES INHERENTES A L'UTILISATION DES OUTILS DE GESTION

La question de l'ingénierie des dispositifs de gestion de l'action collective constitue un objet de recherche d'actualité. Dans le cadre de cette recherche nous avons mobilisé une grille d'analyse de l'approche par l'instrumentation gestionnaire qui montre que l'appropriation des outils de gestion se construit dans le prolongement des dynamiques d'écriture des outils de gestion c'est-à-dire celle de lecture. Les résultats obtenus à la lumière de cette grille d'analyse soulèvent deux principaux points de discussion.

Le premier constat que nous faisons est que les logiques sous-jacentes aux dynamiques d'écriture des outils de gestion des risques se retrouvent dans l'une des 4 rôles des outils de gestion définis par Moisdon (1997) : le rôle de conformation des comportements. Les

concepteurs cherchent à tout prix à éliminer la complexité des situations de gestion (Grimand, 2012) que les outils équipent puisqu'étant préoccupés par des logiques d'efficacité. Ils n'hésitent pas à contraindre les utilisateurs (Grimand, 2016) en prescrivant des comportements idéals de référence auxquels ces derniers doivent de conformer. Dans la conception du Dicrim et le PFMS, la commune E tient un discours dans lequel domine l'impératif de connaissances de bons réflexes pouvant permettre d'éliminer toute la part d'imprévisibilité dans les comportement des citoyens qui pourraient compromettre leur bonne gestion des événements de sécurité civile. Il s'agit strictement des outils orientés connaissances au sens de David (1998). Une telle manière d'écrire les outils est plus au service d'une recherche de performance du Service prévention et gestion des risques dans l'activité de prise en charge des risques et n'a pas permis aux citoyens de se saisir de ces outils. Cette quête de performance a tout de même contribué à la performance de la commune dans la gestion des risques puisqu'elle est reconnue comme une ville exemplaire en la matière. Elle est en effet d'une part source d'inspiration pour d'autres communes et d'autre part, jouit d'une notoriété auprès de l'Etat et des organismes promouvant des labels de qualité du système de gestion des risques mis mise en place par les collectivités locales – conformation et prise d'initiative par rapport aux exigences et recommandation de la loi de modernisation de la sécurité civile. Pour autant, cette performance de la commune E demeure fragile dans la mesure où elle est davantage orientée vers la professionnalisation de la gestion des risques et donc dirigée en interne c'est-à-dire vers le SPGR et le réseau d'acteurs institutionnels. La prise en compte des préoccupations des citoyens est finalement faible. L'analyse des logiques à la base des dynamiques d'écriture et celles de lecture des outils de gestion des risques a permis de mettre à jour des questions organisationnelles plus profondes liées à l'activité même de gestion des risques. L'organisation communale étudiée est traversée par un paradoxe entre professionnalisation de la gestion des risques et participation des citoyens à cette gestion. Grimand et ses collègues (2018) ont souligné la capacité des outils de gestion à révéler des paradoxes organisationnels pouvant fournir une compréhension sur les difficultés d'appropriation des outils. Dans la quête de performance de la commune dans la gestion des risques, elle s'est éloignée des citoyens au fur et à mesure qu'elle s'est professionnalisée. Des travaux antérieurs clarifient le paradoxe de la performance inhérente aux organisations tiraillées entre l'atteinte des objectifs contradictoires, le suivi des orientations internes et externes concourants toutes à la performance (Jarzabkowski et al., 2013). Loin de remettre en cause totalement le Dicrim, le PFMS et la RCSC au risque de délégitimer le SPGR, Denison et ses collègues (1995) recommandent un ajustement permanent afin d'assurer un équilibre entre professionnalisation et participation.

Notre étude de cas permet également de revisiter la grille de lecture théorique de Detchessahar et Journée (2007) sur les conditions d'écriture et celle de lecture des outils de gestion propice à l'engagement des acteurs dans l'action collective. Elle confirme qu'une lecture dissonante des textes portés par un outil de gestion par rapport au discours organisationnel même en présence du lien avec les autres outils conduit à un rejet des outils, ce qui n'est pas nouveau. En effet, si les citoyens semblent comprendre que le message porté par la RCSC ne vient qu'appuyer les logiques d'information et d'éducation déjà à l'œuvre autour du Dicrim et du PFMS, ils estiment qu'elle est en décalage par rapport au discours selon lequel chacun est invité à être acteur de sa propre sécurité. Ils se sentent considérés comme des sujets qu'il faut protéger. Notre étude de cas va plus loin et apporte plus d'éclairage sur la nature du travail managérial déjà soulevé par ces auteurs dans le cadre d'une désimplification des utilisateurs. Le décalage entre la construction de la notion du risque du point de vue du SPGR (une menace qui pèse en permanence d'où une constante préparation) et de celui des citoyens (seules les traces visibles des événements passés révèlent l'existence du risque) de même que les différences entre les représentations des outils de la préparation des citoyens à la gestion des risques (outils préparant à l'efficacité de l'action versus outils s'insérant à la fois dans un registre de l'efficacité de l'action et celui de la prise de décision) nous poussent à émettre l'hypothèse suivante : les outils de gestion pour nécessaires qu'ils soient ne permettent pas de faire des citoyens des acteurs de la gestion des risques. La conception et la diffusion des outils de gestion demeurent insuffisantes pour produire un changement. La nécessité d'un débat autour des outils s'impose. Elle dévoile les présupposés et les connaissances divergentes que les acteurs se font autour de l'activité que les outils équipent et favorise la construction des liens éventuels entre ces présupposés et connaissances (Toki, 2019). Nous considérons à cet effet le travail managérial accompagnant le déploiement des outils de gestion comme étant un travail de mise en discussion des différentes représentations des acteurs jouant un rôle dans le fonctionnement des outils.

CONCLUSION

Notre recherche s'intéressait à la question des effets des logiques sous-jacentes aux dynamiques d'écriture et de lecture des outils de gestion des risques majeurs sur leur utilisation, rejet ou oubli. A partir du concept d'appropriation des outils de gestion dans une dimension discursive, le cas présent de la commune E nous enseigne que la visée des outils de préparation des citoyens à la gestion des risques consiste avant tout à discipliner le comportement des citoyens et qu'ils sont construits sur la base de représentations qui ne sont pas partagées par les citoyens ce qui conduit ces derniers à ne pas s'en saisir. La discussion de ces résultats nous a permis d'émettre

deux principales hypothèses. Dans un premier temps les outils de préparation des citoyens à la gestion des risques cristallisent un paradoxe entre professionnalisation de la gestion des risques et participation des citoyens inhérent à l'activité de préparation à la gestion des risques majeurs. Dans un second temps, l'existence d'outils de gestion des risques pour nécessaires qu'il soit ne suffisent pas à préparer les citoyens à être active dans la gestion des risques majeurs. Si l'idée d'un travail managérial de mise en discussion des représentations des acteurs sur les outils de gestion des risques est évoquée, il faudrait réaliser d'autres études de cas, des cas qui partagent des problématiques similaires avec celle de la commune E même si les conditions institutionnelles et culturelles sont différentes. Celles-ci permettraient d'affiner nos résultats et d'identifier d'autres leviers susceptibles de favoriser la « contextualisation » (1998) des outils de gestion qu'impliquent les « situations de gestion à dimension territoriale » (Raulet-Croset, 2008).

Toutefois, le cas de la commune E présenté dans cette communication a contribué non seulement à mettre en évidence la pertinence de l'analyse des logiques sous-jacentes aux dynamiques d'écriture et celles de lectures des outils de gestion dans la compréhension de l'appropriation de ces outils. Mais il a aussi permis d'identifier les décalages entre les représentations des concepteurs et des utilisateurs sur les outils plus précisément au regard des philosophies gestionnaires et rôles des acteurs et de mettre en avant des hypothèses susceptibles de faciliter la mise en œuvre des outils de gestion.

Ces contributions nous amènent à suggérer aux organisations communales qui ambitionnent de faire des citoyens des acteurs de la gestion des risques à l'échelle des territoires de penser la préparation des citoyens comme un processus au cours duquel les outils joueraient aussi le rôle de support pour la collaboration entre les services institutionnels de gestion des risques et les citoyens et celui de la négociation de leurs représentations contradictoires.

REFERENCES

- Aggeri, F., & Labatut, J. (2010). La gestion au prisme de ses instruments. Une analyse généalogique des approches théoriques fondées sur les instruments de gestion. *Finance Contrôle Stratégie*, 13(3), 5-37.
- Ayache, M., & Dumez, H. (2011). Le codage dans la recherche qualitative une nouvelle perspective?. *Le libellio d'Aegis*, 7(2), 33-46.
- Ayerbe, C., & Missonier, A. (2007). Validité interne et validité externe de l'étude de cas : principes et mise en œuvre pour un renforcement mutuel. *Finance Contrôle Stratégie*, 10(2), 37-62.
- Bardin, L. (2016). *L'analyse de contenu*. Paris, PUF, 291p.
- Begg, C. (2018). Power, responsibility, and justice: a review of local stakeholder participation in European flood risk management. *Local Environment*, 23(4), 383-397.
- Becker, J. S., Paton, D., Johnston, D. M., & Ronan, K. R. (2013). Salient beliefs about earthquake hazards and household preparedness. *Risk analysis*, 33(9), 1710-1727.
- Borraz, O. (2008). Les politiques du risque. Paris, Les Presses de Sciences-Po.
- Burby, R. J. (2003). Making plans that matter: Citizen involvement and government action. *Journal of the American Planning Association*, 69(1), 33-49.
- Czarniawska, B. (2005). De la polyphonie dans l'analyse des organisations. *Revue française de gestion*, 31(159), 359-371.
- Chilvers, J., & Kearnes, M. (2020). Remaking participation in science and democracy. *Science, Technology, & Human Values*, 45(3), 347-380.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*, Editions du Seuil, Paris, 500 p.
- David, A. (1998). Outils de gestion et pilotage du changement, *Revue Française de Gestion*, (120), 44-59.
- Dedieu, F. (2013). *Une catastrophe ordinaire : la tempête du 27 décembre 1999*. Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 232p.
- Denison, D., Hoojberg, R. & Quinn, R. (1995). Paradox and Performance: Toward a Theory of Behavioral Complexity in Managerial Leadership, *Organization Science*, 6(5), 524-540.
- Detchessahar, M. & Journé, B. (2007). Une approche narrative des outils de gestion, *Revue française de gestion*, 174, 77-92.
- De Vaujany, F. X. (2006). Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage. *Management & Avenir*, 3 (9), 109-126.
- Dumez, H. (2016). *Méthodologie de la recherche qualitative (2nd ed.)*. Paris, Vuibert, 256p.
- Ewald F. (1986). *L'Etat Providence*. Paris, Grasset, 612p.

- Gilbert, C. (Ed.). (2002b). *Risques collectifs et situations de crise : Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*. Paris : Editions L'Harmattan.
- Gilbert, C., & Lascoumes, P. (2003). Les politiques des risques en Europe. *Revue internationale de politique comparée*, 10(2), 151-160.
- Giroux, N., & Marroquin, L. (2005). L'approche narrative des organisations. *Revue française de gestion*, 6, 15-42.
- Grimand, A., Oiry, E., & Ragaïgne, A. (2018). Les paradoxes organisationnels et le déploiement des outils de gestion : leçons issues de deux études de cas. *Finance Contrôle Stratégie*, 21(3), 1-26.
- Grimand, A. (2016). La prolifération des outils de gestion : quel espace pour les acteurs entre contrainte et habilitation ? *Recherches en Sciences de Gestion*, 112 (1), 173.
- Grimand, A. (2012). L'appropriation des outils de gestion et ses effets sur les dynamiques organisationnelles : le cas du déploiement d'un référentiel des emplois et des compétences. *Management & Avenir*, 54, 237-257.
- Grimand, A. (coord.) (2006). *L'appropriation des outils de gestion. Vers de nouvelles perspectives théoriques ?*, Publications de l'université de Saint-Etienne, 258 p.
- Halpern C., Lascoumes P. et Le Gales P. (2014). *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Presses de Science Po, 528p.
- Hatchuel, A. (1994). Les savoirs de l'intervention en entreprise. *Entreprise et Histoire*, 7, 59-74.
- Hatchuel, A., et Weil, B. (1992). *L'expert et le système*. Paris: Economica, 263p.
- Hussenot, A. (2016). Introduction au tournant processuel. In De Vaujany, F. X., Hussenot, A., & Chanlat, J. F. (Eds), *Théories des organisations : nouveaux tournants*. (261-278). Paris. Economica, 584p
- Jarzabkowski P., Lê J.K. & Van de Ven A.H. (2013), Responding to Competing Strategic Demands: How Organizing, Belonging and Performing Paradoxes Coevolve, *Strategic Organization*, 11(3), 245-280.
- Krief, N., & Zardet, V. (2013). Analyse de données qualitatives et recherche-intervention. *Recherches en sciences de gestion*, 2, 211-237.
- Lagadec, P. (2011). Le citoyen dans les crises - Nouvelles données, nouvelles pistes. *Préventique Sécurité*, 115, 25-31.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2005). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po, 370p
- Moïsdon, J-C. (dir.) (1997). *Du mode d'existence des outils de gestion. Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Editions Seli Arslan, Paris, 286 p

- Oiry, E. (2011). Usages imprévus et dynamique des instruments de gestion. Réflexions à partir du cas d'un instrument de gestion des compétences. *Management international/International Management/Gestión Internacional*, 15(2), 11-22.
- Perry R. W., Lindell M. K. (2003). Preparedness for emergency response: guidelines for the emergency planning process, *Disasters*, 27 (4), 336-350.
- Piette, I., et Rouleau, L. (2008). Le courant discursif en théories des organisations : un état des lieux. *Cahiers de recherche du GéPS*, 2(2).
- Pezet, E. (2004). Discipliner et gouverner : influence de deux thèmes foucaaldiens en sciences de gestion. *Finance contrôle stratégie*, 7(3), 169-189.
- Paton, D. (2003). Disaster preparedness: A social-cognitive perspective. *Disaster Prevention and Management*, 12 (3), 201-216.
- Power, M. (2007). *Organized uncertainty: Designing a world of risk management*. Oxford, University of Oxford.
- Raulet-Croset N. (2008). La dimension territoriale des situations de gestion, *Revue Française de Gestion*, 184, 137-150.
- Rothstein, H., Borraz, O., & Huber, M. (2013). Risk and the limits of governance: Exploring varied patterns of risk-based governance across Europe. *Regulation & Governance*, 7(2), 215-235.
- Thaler, T., & Seebauer, S. (2019). Bottom-up citizen initiatives in natural hazard management: Why they appear and what they can do? *Environmental Science & Policy*, 94, 101-111.
- Toki, R. (2019). Les modalités d'appropriation des outils de gestion en contexte pluraliste : une double perspective théorique. *XXVIIIème congrès de l'AIMS*.
- Vitry, C. & Chia, E. (2016). Contextualisation d'un instrument et apprentissages pour l'action collective. *Management & Avenir*, 83(1), 121-141.
- Whitney, D. J., Lindell, M. K. (2000). Member commitment and participation in local emergency planning committees. *Policy Studies Journal*, 28 (3), 467-484.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*, 3rd edition, Thousand Oaks, CA: Sage.