



L'enquête pragmatique comme levier d'activation de la dynamique d'appropriation d'un instrument d'action publique de préparation d'une commune urbaine à la gestion des catastrophes

Rose Toki

► To cite this version:

Rose Toki. L'enquête pragmatique comme levier d'activation de la dynamique d'appropriation d'un instrument d'action publique de préparation d'une commune urbaine à la gestion des catastrophes. Colloque annuel de l'association " Politiques et Management Publics, Association Politiques et Management Publics, May 2024, La Rochelle, France. hal-05056887

HAL Id: hal-05056887

<https://hal.science/hal-05056887v1>

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.

L'enquête pragmatique comme levier d'activation de la dynamique d'appropriation d'un instrument d'action publique de préparation d'une commune urbaine à la gestion des catastrophes

Rose Toki, maître de conférences à l'IAE de la Rochelle Université, Laboratoire Interdisciplinaire Territoire Histoire Organisation Régulation Loi (LITHORAL) ; tél : 05 46 50 70 71 La Rochelle Université IAE La Rochelle 39 rue François de Vaux de Foletier 17024 - La Rochelle cedex 1, bureau B28 rose.toki@univ-lr.fr

Mots clés : *préparation communautaire, catastrophe, enquête pragmatique, instruments*

Résumé :

La préparation communautaire à la gestion des risques et crises de catastrophe naturelle est loin d'être uniquement une activité de planification à partir des instruments techniques. Elle est aussi un travail d'enquête pragmatique réalisé par un collectif d'acteurs communautaires. Ce qui suscite davantage leur engagement dans l'action collective territorialisée. La préparation communautaire doit donc être appréhendée comme une activité complexe. C'est ce qu'illustre l'étude de la dynamique de préparation des acteurs officiels et non officiels face aux catastrophes d'inondation dans une commune urbaine togolaise.

Abstract:

Community preparedness for natural disaster risk management is far from being solely a planning activity based on technical instruments. It is also a pragmatic investigation carried out by a collective of community actors. This in turn fosters their commitment to collective action at local level. Community preparation must therefore be seen as a complex activity. This is illustrated by the study of the preparedness dynamics of official and unofficial actors in the face of flood disasters in a Togolese urban commune.

INTRODUCTION

Les catastrophes d'origine naturelle se sont multipliées et intensifiées ces dernières années en raison des conséquences du changement climatique (Ipcc, 2022). Elles sont considérées comme des événements de grande ampleur et représentent à ce titre des challenges majeurs pour nos sociétés dans la mesure où elles présentent les caractéristiques d'un problème incertain, complexe et sujet à de multiples interprétations, dont la résolution aurait un impact significatif (Ferraro & al., 2015). La préparation à la gestion de ces catastrophes est un fait

essentiel qui doit non seulement retenir l'attention des populations à risques et des pouvoirs publics mais aussi être considérée comme une injonction de la part des organisations internationales aux nations (Grünewald, 2020). Ainsi, l'Organisation des Nations Unis (ONU) préconise fortement la préparation aux catastrophes à travers ses différents cadres d'action. Ces cadres constituent des résultats issus de consultations et de négociations intergouvernementales en matière de réduction des risques de catastrophe. Ils ont pour point commun de mettre l'accent sur la préparation communautaire face aux crises de catastrophe et de rappeler l'importance d'une approche de gestion impliquant à la fois les populations locales et les institutions publiques. D'importants travaux de recherches au sein de la littérature sur la gestion des crises et des catastrophes ont été développés pour expliquer ce que c'est que cette préparation communautaire. Parmi ces travaux, les plus emblématiques qui ont inspiré les politiques de sécurité et de protection civiles de nombreux pays sont ceux du courant théorique nommé les Guidelines (Perry & Lindell, 2003). Ce courant théorique prescrit tout une série de dix lignes directrices codifiées en principes of disaster planning dans le cadre de la préparation communautaire pour faire face aux catastrophes. Ces lignes directrices contribuent à encadrer l'action des publics qui, en situation de crise, sont pris dans la panique et deviennent incapables de prendre de bonnes décisions (Quarantelli & Perry, 2005). Elles sont émises par les pouvoirs publics pour les populations dans une logique descendante.

La visée prescriptive de ce courant a contribué à l'émergence de nombreuses critiques sur la participation communautaire. Ces critiques suivent deux tendances : la première s'interroge sur l'idéologie sous-jacente à la préparation qu'elle qualifie d'oppressante vis-à-vis des citoyens et la seconde remet en cause l'efficacité des instruments au service de cette préparation. Dans la première tendance, nous pouvons retrouver par exemple les travaux qui indexent les modèles de préparation communautaire de type descendante comme étant à l'origine de la marginalisation des citoyens (Begg, 2018) ; ceux qui qualifient de dominatrice les comportements des pouvoirs publics dans les processus de préparation communautaire (Thaler & Seebauer, 2019) ; ou encore ceux qui accusent les politiques de préparation communautaire de reproduire des inégalités sociales (Dedieu, 2013). Au sein de la seconde tendance, nous avons des travaux qui analysent les dispositifs de préparation communautaire à la gestion des risques et crises de catastrophe comme un moyen pour les pouvoirs publics de renouveler leur position en passant de garant de la sécurité et ou de la protection à celle de régulateur des risques Borraz (2008). Ce renouvellement de rôle participe à un transfert de

responsabilité des pouvoirs publics vers les citoyens en matière de bonne gestion des risques. Dans d'autres travaux Borraz attribue avec Gisquet (2019) un autre rôle à ces dispositifs : ils contribuent à désingulariser la crise ou la catastrophe en lui enlevant son caractère exceptionnel.

Bien que ces critiques idéologique et opérationnelle aient été recensées sur la préparation communautaire, celle-ci continue de figurer à l'agenda public dans une approche hiérarchique et centralisée (Lagadec, 2011). Pouvons-nous en déduire que cette préparation ne mérite pas que nous y prêtions une attention particulière ? Nous faisons le pari de dépasser ces critiques sur la préparation communautaire et ses instruments en portant un intérêt à la possibilité pour un collectif d'acteurs publics (acteurs ayant des responsabilités officielles) et de citoyens (acteurs non officiels) de se préparer collectivement pour faire face aux crises de catastrophe. Pour cela nous posons comme hypothèse que l'existence d'instruments, pour nécessaire qu'elle soit, ne suffit pas à préparer une communauté à la gestion des crises de catastrophes. D'autant plus qu'il n'existe pas suffisamment de recherches empiriques montrant que la préparation communautaire n'est pas toujours qu'un travail de fausse préparation comme le prétend Borraz (2008). De ce fait notre recherche propose d'appréhender la préparation communautaire telle une activité complexe dont la gestion nécessite de mener une enquête au sens pragmatique (Lorino, 2018). L'enjeu est d'analyser de manière située, et non à travers les politiques de gestion, la démarche de préparation communautaire et d'identifier, au-delà de la déclinaison d'instruments, d'autres leviers d'actions possibles qui pourront servir de repères aux acteurs dont les territoires sont exposés aux risques de catastrophe. A cet effet, nous posons la question suivante : comment une communauté, entendue comme ensemble des acteurs d'un territoire, construit-elle sa préparation face aux risques de catastrophe naturelle ?

Nous approfondissons d'abord les critiques portées à l'encontre de la préparation communautaire tout en définissant en amont ce qu'est la catastrophe et ce que recouvre la préparation face à la catastrophe. La grille d'analyse de l'enquête pragmatique mobilisée pour comprendre la complexité de la préparation communautaire est ensuite présentée avant de décrire la méthodologie qualitative déployée pour répondre à notre question de recherche. Cette méthodologie repose sur une recherche-action conduite au sein d'une commune urbaine exposée aux catastrophes d'inondation. Nous exposons enfin les résultats du travail empirique réalisé en les structurant autour des trois phases du processus d'enquête pragmatique. Ces résultats démontrent que la préparation communautaire est loin d'être uniquement une activité de planification, ce qui explique sa complexité. À partir de ces résultats nous proposons une

définition renouvelée de la dynamique de préparation communautaire et envisageons le processus d'enquête comme cadre propice à la contextualisation des instruments d'action publique.

LA PRÉPARATION COMMUNAUTAIRE : UN TRAVAIL DE PRODUCTION DE SUPPORTS TANGIBLES OU UNE ACTIVITÉ COLLECTIVE ?

Les supports tangibles de la préparation communautaire : entre nécessité et insuffisance

Avant de s'intéresser à la préparation communautaire à la gestion des risques, rappelons tout d'abord ce que l'on entend par catastrophe. Dans la littérature sur la gestion des crises et des catastrophes, la catastrophe est appréhendée à partir de la notion de crise. La crise est définie comme « *une rupture des cadres symboliques familiers qui légitiment l'ordre socio-politique préexistant* » (t Hart, 1993, p.39). Une crise qui occasionnerait des pertes en vies humaines et des dommages graves et durables aux biens et aux infrastructures serait qualifiée de catastrophe (Boin & McConnell, 2007). Une catastrophe peut donc être qualifiée de crise ayant une issue fatale en raison des conséquences dramatiques qu'elle implique. La gestion des risques de catastrophe suit habituellement quatre grandes phases (McEntire, 2006) : la phase d'atténuation qui englobe des mesures de prévention dont l'objectif est de réduire les impacts de la catastrophe ; celle de préparation pour faciliter le bon déroulement des opérations pendant et après la catastrophe ; la phase de réponse inhérente à l'ensemble des opérations d'intervention pendant la catastrophe et la phase de relèvement qui concentre toutes les tentatives de rétablissement de conditions de vie plus ou moins normales et des mesures de rétablissement. Ces phases constituent le cycle de la gestion des risques de catastrophes et les actions relatives à chacune d'entre elles sont importantes (Revet, 2019). Toutefois, devant l'impossibilité de lutter contre les catastrophes et de la nécessité de s'adapter aux situations de crises, les deux récents cadres d'action¹ onusiens mettent davantage l'accent sur la préparation comme une phase déterminante dans l'amélioration de la résilience. Communément désignée sous le vocable d'*emergency preparedness*, la préparation d'urgence fait référence à la capacité d'un territoire à se préparer dans le but de réagir aux différentes menaces qui pèsent sur son environnement de sorte à en minimiser les impacts négatifs sur la santé et la sécurité des individus, sur l'intégrité et le fonctionnement des systèmes et des structures physiques (Perry & Lindell, 2003). Les activités de planification, de formation, d'exercices et d'éducation des communautés constituent les bases de cette

¹ Les cadres d'action de Hyogo et de Sendai.

préparation (Gillepsie & Colignon, 1993). C'est cette phase de préparation à la gestion des catastrophes qui nous intéresse dans le cadre de ce papier, plus précisément à l'échelle d'une communauté sur un territoire donné : *community preparedness* ou préparation communautaire. Notons que la notion de communauté ici s'entend au sens de l'ensemble des acteurs sur un territoire (le territoire perçu comme un espace symbolique et relationnel). Ils sont généralement regroupés en deux catégories. La première renferme les acteurs autorisés par l'État, dans sa délimitation du territoire, à faire entendre leur voix de manière officielle (Raulet-Croset, 2008). La seconde renvoie aux « *acteurs non officiellement en charge d'un territoire mais qui ont construit un lien avec ce territoire* » et qui ont « *aussi la possibilité (...) de faire irruption sur la scène de l'action publique* » (p.141). La communauté est donc composée d'acteurs officiels qui exercent des responsabilités administratives vis-à-vis du territoire (l'administration publique et ses représentants locaux) et d'acteurs non officiels (associations, citoyens...) qui exercent une responsabilité morale envers leur territoire.

Bien qu'il s'agisse d'une phase clé, la mise en œuvre de la préparation communautaire se concentre souvent aux seules activités de planification tandis que celles de formations, d'exercice et d'éducation communautaire sont considérés dans une moindre mesure (McConnell & Drennan, 2006). Plusieurs spécialistes en gestion des catastrophes et crises s'accordent sur le principe selon lequel la préparation communautaire ne peut être assimilée uniquement à la planification (Quarantelli & al., 2018) sous forme de plans papiers. Ces plans gageraient à être accompagnés d'un travail d'implication de toutes les parties prenantes de la communauté afin de renforcer leur appropriation (Boin & McConnell, 2007). Alors que ce n'est souvent pas le cas et c'est pour cette raison que de nombreux travaux formulent des critiques à l'encontre de cette phase. Ces critiques adoptent deux positions différentes : l'une s'attaque à l'idéologie néolibérale sous-jacente à la préparation communautaire qu'elle qualifie d'oppressante et l'autre s'en prend au caractère opérationnel de la préparation communautaire à travers ses supports qu'elle juge moins efficace.

Les travaux qui s'inscrivent dans la première position accusent les plans des modèles de préparation communautaire à la gestion des risques de catastrophe d'œuvrer à la mise en place de stratégies politiques de marginalisation des acteurs non officiels comme les citoyens (Begg, 2018). Ces derniers sont intégrés, en aval du processus de planification, dans la mise en œuvre des mesures de gestion des risques et crises de catastrophe 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 de catastrophe, Thaler & Seebauer (2019) qualifient l'attitude des acteurs officiels de surplombante, et ne favorisant pas l'engagement des citoyens dans la mesure où ces derniers ne sont véritablement pas acceptés dans cette gestion. D'autres auteurs d'inspiration sociologique présentent les supports tangibles de préparation à la gestion des crises comme un moyen pour les pouvoirs publics de transférer les responsabilités en matière d'une bonne gestion des risques sur les citoyens en fonction des systèmes politiques (Dedieu, 2013). La préparation des communautés serait potentiellement une source de reproduction des inégalités sociales 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 catastrophe.

Les travaux adoptant la seconde position estiment que la recrudescence des vulnérabilités a conduit les pouvoirs publics à mettre en place des dispositifs de gestion de risques et crises qui, s'ils visent à répondre aux risques et crises qui pèsent sur la société, privilégient d'abord la gestion de leur risques institutionnels. En effet, Borraz (2008) déplore le fait que la production de ces dispositifs ne soit pas suivie de transformations notables dans la participation des parties intéressées. Il estime que l'ouverture des pouvoirs publics à d'autres parties prenantes comme les citoyens à la gestion des crises ne serait en réalité qu'un travail de fausse préparation. Il s'agit d'un détournement de véritables enjeux de la préparation vers des opérations de communication dont le but est de faire accepter les risques, les défaillances des pouvoirs publics, les limites dans les capacités d'action de ces derniers dans la gestion des crises. En plus du transfert de responsabilité des pouvoirs publics vers les citoyens, l'existence de supports de planification et les exercices de préparation relève d'une bureaucratisation de la gestion des risques dont l'objectif est de normaliser la crise (Borraz & Gisquet, 2019) ou la catastrophe afin de la rendre gérable pour les pouvoirs publics. D'où le caractère très procédurier des exercices et les plans de préparation à la gestion des crises. Enfin, le courant de recherche emblématique à visée prescriptive communément appelé *preparedness* ayant développé d'importantes connaissances dans la préparation à la gestion des catastrophes au niveau communautaire défend l'idée selon laquelle les outils de préparation des individus quoique nécessaires sont insuffisants (Perry & Lindell, 2003). S'ils permettent, grâce à l'information, la formation et la réalisation d'exercice, de préparer les communautés, ces outils ne garantissent pas totalement leur implication dans la gestion des catastrophes (Perry & Lindell, 2003). Ce constat se justifie par le fait que ces outils ne traitent pas de l'épineuse question de l'inquiétude des populations face aux situations de crises (Whitney & Lindell,

2000) et qui, si elle n'est pas résolue, conduit potentiellement à un faible niveau de participation des citoyens (Paton, 2003). L'efficacité de ces outils est limitée s'ils ne parviennent pas à résoudre cette question.

Ces critiques portent à croire que l'existence des supports tangibles au service de la préparation communautaire pour nécessaire qu'elle soit, demeure insuffisant pour préparer toute une communauté à faire face aux catastrophes. Partant de cette hypothèse, nous pouvons en déduire qu'il n'y a pas de déterminisme en matière de préparation communautaire avec la conception de ces supports. Notons que ces supports sont qualifiés par Gilbert & Lascoumes (2003) d'instruments ou d'outils participatifs de l'action publique communautaire. Ces outils peuvent tout autant conduire ou exclure certains acteurs du territoire de préparation et nuire ainsi à l'efficacité des opérations pendant et après la catastrophe. Comment les acteurs officiels et non officiels d'un territoire peuvent-ils se préparer à la gestion des catastrophes ?

Analyser la préparation communautaire à l'aune de l'enquête pragmatique

Défini comme « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes et Le Galès, 2005, p.12-13), l'instrument ou l'outil d'action publique sert d'intermédiaire entre la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles. Ce type d'instrument équipe la gestion « d'un problème éminemment politique, à caractère social et de nature fondamentalement relationnelle » (Lorino & Mottis, 2020). Nous appréhendons à cet effet la préparation communautaire comme une action collective complexe au sens de Lorino (2018) puisqu'elle en possède les caractéristiques. La préparation communautaire ne peut être assimilée à une résolution de problème via des outils prescriptifs émanant de l'Etat ; c'est une activité signifiante qui s'attaque à une préoccupation existentielle comme la survie, la réactivité des communautés en situation catastrophique ; et elle possède une part de variabilité puisqu'il est question de communauté, une collection d'acteurs relativement hétérogènes ayant des intérêts divergents. Par ailleurs, la prise en charge d'action collective complexe nécessite de rechercher moins un contrôle de l'action qu'une expérimentation des stratégies d'actions possibles à la compréhension de situation qu'éprouvent les acteurs concernés par l'action collective (Lorino, 2018). Cette expérimentation suppose une enquête pragmatiste, un processus à travers lequel les acteurs essayent d'apporter une cohérence au sein de la situation.

L'enquête se déclenche lorsque la situation c'est-à-dire « *l'ensemble des conditions dans lesquelles un organisme fonctionne à un moment donné* » (Dewey, 1938/1986, p.72) et plus précisément celle de gestion est porteuse de doute (Journé, 2007). Les instruments de gestion jouent un rôle crucial dans la situation. Ils constituent à la fois une dimension matérielle et une dimension institutionnelle de la situation (Raulet-Croset & Journée, 2004) du fait de leur philosophie gestionnaire. Ils sont considérés de manière générale comme des éléments pivots de la gestion des risques (Tillement & Journée, 2016).

L'enquête fait émerger un public constitué d'acteurs concernés par le problème (Zask, 2008). Ce public nommé communauté d'enquête est à construire et est pertinente pour la gestion du problème surtout si celui-ci a un ancrage territorial (Raulet-Croset, 2008) et est relatif au monde de l'administration publique (Lorino, 2018). D'ailleurs la gestion du problème ne peut se faire sans la participation des acteurs concernés (Raulet-Croset, 2021). En s'organisant autour de la situation, l'enquête consiste à produire dans un sens dialogique des échanges permanents entre les acteurs de la situation (Lorino, 2016). Ces échanges constituent un processus qui alterne trois grandes phases qui ne s'enchaînent nécessairement pas de manière séquentielle. Une première phase où les acteurs tentent de produire un nouveau sens à l'activité collective en formulant d'autres hypothèses possibles est celle de la construction de significations commune de la situation par le public. Ces hypothèses sont le reflet des cadres d'action propres au champ d'expertise des acteurs (Journée & Raulet-Croset, 2012). Ensuite, suit une seconde phase de transformation des pratiques de gestion où le public introduit des modifications dans ses habitudes de travail. Enfin, une dernière phase consiste à changer ou transformer les supports de l'activité collective : c'est la phase d'ingénierie instrumentale.

Appliquant ce processus d'enquête comme grille d'analyse théorique à la préparation communautaire, nous postulons qu'elle ne va de soi et qu'elle est à construire en dépassant ainsi les critiques précédentes. L'enjeu de notre recherche est d'étudier comment le processus d'enquête au cœur de la gestion des activités complexes se dessine dans le cas de la préparation communautaire à la gestion des risques de catastrophe.

MÉTHODOLOGIE

Pour comprendre la dynamique de préparation communautaire à la gestion des catastrophes, nous nous appuyons sur l'analyse qualitative d'une commune urbaine qui fait face à de fréquentes catastrophes d'inondation dues aux crues torrentielles, à la montée des eaux, aux ruissellements urbains et submersion marine.

Contexte

La commune ayant fait l'objet d'étude est l'une des 13 communes du District Autonome du Grand Lomé, une communauté de commune togolaise qui compte 2 188 376 habitants². Située à proximité des côtes de l'Océan Atlantique, la commune est composée de 11 quartiers. Elle connaît fréquemment plusieurs épisodes d'inondation et est touchée par le phénomène d'érosion côtière. Si l'investissement du pays dans la gestion des risques de catastrophe date de 1984 avec les premiers plans d'urgence, sa structuration est récente et débute avec son adhésion aux principes directeurs du Cadre d'Action de Hyogo³ (CAH) en 2005. Elle consiste, sur le plan politique, en un portage de la compétence risques de catastrophe comme enjeu politique majeur depuis 2005. Sur le plan organisationnel, elle consiste en une réorganisation progressive du secteur de la protection civile aboutissant en 2017 à une refonte de la Direction de la protection civile qui devient l'Agence Nationale de la Protection Civile (ANPC). Sur le plan technique, elle consiste en une réalisation et une actualisation constante des instruments techniques de gestion des risques. C'est avec l'adhésion à ce cadre que la gestion des risques est érigée en priorité nationale. L'Agence s'engage depuis 2016 aux côtés des communes à faire de la promotion de la culture de la sécurité et de la résilience auprès des populations locales, surtout en matière de risques de catastrophe d'inondation, l'une de ses priorités. Cette décision est en lien avec le rapport final d'évaluation des dommages, pertes et besoins de reconstruction post catastrophe des inondations de 2010. Selon ce rapport, les fonds engagés post catastrophe gagneraient à être réduits aux moyens d'une meilleure synergie entre les actions locales et nationales afin que la gestion des risques soit plus performante. A cet effet l'Agence initie auprès de quatre quartiers pilotes (nommées Nord, Est, Ouest et Sud) la mise en œuvre d'une Plateforme Locale de Réduction des Risques de Catastrophe (PLRRC). Il s'agit d'un instrument destiné à préparer tous les acteurs de la commune à faire face aux risques et crises de catastrophe. Par souci de simplicité, nous nous limitons à deux acteurs principaux : l'ANPC et la municipalité de la commune que nous qualifions d'acteurs officiels puisqu'appartenant à des institutions organisées d'une part et les comités de développement de quartiers et les associations citoyennes des quartiers que nous

² Données du 5^{ème} RECENSEMENT GENERAL DE LA POPULATION ET DE L'HABITAT de Novembre 2022

³ La Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, qui s'est tenue du 18 au 22 janvier 2005 à Kobe (Hyogo, Japon), a adopté le Cadre d'Action pour 2005-2015 « Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes ». Ce cadre promeut une approche stratégique et systématique de la réduction des risques de catastrophes. Les 168 états signataires de ce cadre adoptant un certain nombre de principes directeurs en matière de gestion des risques de catastrophes et font de ce dernier une priorité nationale et locale.

qualifions d'autre part d'acteurs non officiels puisqu'étant des acteurs émanant d'organisations émergentes.

Présentation de la recherche-action

Les données utilisées dans la présente recherche font partie d'une démarche de recherche-action conduite réalisée entre 2017 et 2021 grâce au financement de l'agence française de développement et le service de coopération et d'action culturel au Togo. La recherche-action (David, 2012) a consisté à coconstruire avec les acteurs de terrain un diagnostic de la situation problématique qu'ils vivent (l'absence des habitants des quartiers dans la préparation à la gestion des risques bien qu'il existe des plans) pour les aider à construire un processus de transformation de cette situation afin de la rendre actionnable (la réflexion autour des démarches plus inclusives dans la préparation de tous les acteurs). Cette démarche de recherche se prête bien à l'étude de l'action collective territorialisée (Amblard & al., 2018) car elle a l'avantage de « *permettre l'émergence et le développement de l'action collective, (...) assurer l'adhésion des parties prenantes et légitimer les acteurs qui y participent, (...) accompagner, prévoir et penser les effets de l'action sur les territoires* » (p. 240).

Un protocole de recherche déployé dans le cadre de cette recherche se matérialise par la réalisation d'un diagnostic de la situation et la mise en place d'un groupe de réflexion.

La réalisation du diagnostic s'appuie sur la conduite d'entretiens en deux phases. La collecte repose principalement sur 5 entretiens compréhensifs (Kaufmann, 2016) d'une durée moyenne de 2 h 30 min et sur 36 entretiens semi-directifs d'une durée moyenne d'1h min et accessoirement. L'objectif des entretiens compréhensifs, réalisées en phase 1 (novembre 2017), consiste à se familiariser avec le terrain de recherche et à approfondir notre connaissance du secteur de la protection civile. Les entretiens semi-directifs, en phase 2 (entre décembre 2017 et février 2018), ont eu pour objectif de questionner les deux catégories d'acteurs, de manière ciblée, sur leurs connaissances/représentations de la Plateforme Locale de Réduction des Risques de Catastrophe, leurs représentations et leurs rapports à l'organisation de la gestion des risques.

Le groupe de réflexion initiée est constitué des deux co-auteurs, du Directeur des services technique de la mairie du District Autonome du Grand Lomé, des Directeurs de la prévention et de la planification et des opérations d'urgence, des présidents de comités de développement de quartiers et des chargés de gestion des risques. La mission de ce groupe est d'analyser la stratégie de préparation de la commune dans la gestion des catastrophes et d'envisager

ensemble des actions pour améliorer cette stratégie. A cet effet, 5 séances de travail collectif ont eu lieu entre octobre 2018 et juin 2020. La 1^{ère} séance a consisté à présenter une synthèse des données des entretiens réalisés. Une deuxième séance a permis de partir de ces données pour engager une réflexion sur des modes de sensibilisation, d'information plus adaptés des collectivités locales. A l'issue des arbitrages opérés entre plusieurs propositions, l'idée d'expérimenter les ateliers de diagnostics participatifs a été retenue comme principale action à mettre en œuvre pour permettre aux collectivités territoriales de s'approprier les instruments locaux de gestion des risques et crises. La troisième séance a consisté à présenter les données issues des 24 heures d'observation d'un premier atelier de Diagnostic participatif. Ces données ont fait l'objet d'échange entre les membres du groupe. Un retour réflexif sur le déroulement de cet atelier a permis de constater que les entretiens semi directifs, un des outils de la Méthode Accélérée de la Recherche Participative ne suscitaient pas assez d'échange entre les acteurs de la commune. Des espaces de discussions ont été proposées comme alternative à cet outil. Lors de la quatrième séance, une restitution a été réalisée et elle s'appuie sur les données issues d'une nouvelle série d'entretien. En effet, les entretiens ciblés ont été repris, dans une troisième phase de collecte, avec quasiment les mêmes acteurs, dans l'objectif de repérer des évolutions possibles dans le discours des acteurs à la suite de changements introduits dans la préparation à la gestion des risques et crises de catastrophe. Enfin, la dernière séance de travail a repris l'une des principales idées ressorties de la restitution, celle de travailler sur la rédaction d'un guide méthodologique servant de support à la préparation de la commune à la gestion des risques et crises. Toutefois des avancées significatives n'ont pas été réalisées en ce sens.

Notons que les séances de travail ont été animées par l'un des co-auteurs et elles ont représentées des moments d'accompagnement de la réflexion sur les démarches de préparation plus inclusives des deux catégories d'acteurs.

Tableau 1 : Acteurs rencontrés en entretien

Acteurs rencontrés			Nombre d'entretiens réalisés	Structures d'appartenance
Phase 1	Acteurs officiels	Directeur général adjoint	1	Agence Nationale de la Protection Civile (ANPC)
		Directeur de la prévention	1	ANPC
		Directeur des services techniques	1	Mairie de la ville A
		Directeur d'information et de suivi de l'environnement	1	Agence Nationale de Gestion de l'Environnement
		Responsable point focal plateforme locale de réduction des catastrophes – commune	1	Agence Nationale de la protection civile

	Acteurs non officiels	Aucun	0	
Total entretiens compréhensifs			5	
Phase 2	Acteurs officiels	Directeur général adjoint	1	Agence Nationale de la Protection Civile (ANPC)
		Directeur de la prévention	2	ANPC
		Directeur des services techniques	1	Mairie de la ville A
		Directeur Adjoint des services techniques	1	
		Directrice de la planification et des opérations d'urgence	1	ANPC
		Chargé de gestion des risques de catastrophe 1	2	ANPC
		Chargé de gestion des risques de catastrophe 2	1	ANPC
		Chargé de gestion des risques de catastrophe 3	1	
		Chargé de gestion des risques de catastrophe 4	1	
		Chef projet redynamisation des plateformes locaux	2	Consultant externe
	Acteurs non officiels	Président CDQ	1	Comité de Développement de Quartier (CDQ) Nord
		Responsable commission environnement CDQ	1	
		Responsable commission environnement et sécurité	1	Comité de Développement de Quartier (CDQ) EST
		Secrétaire	1	
		Président CDQ	1	Comité de Développement de Quartier (CDQ) Ouest
		Responsable commission environnement et sécurité	1	
		Présidente de la FETRAPO	1	Association Femmes TRansformatrice de Poissons
		Secrétaire de la FETRAPO, responsable des FLRRC	1	Association Femmes TRansformatrice de Poissons
	Président du bureau syndical des CDQ	1	Commune	
Total entretiens ciblés		22		
Phase 3	Acteurs officiels	Directeur de la prévention	1	ANPC
		Directeur des services techniques	1	Mairie de la ville
		Directeur Adjoint des services techniques	1	
		Chargé de gestion des risques de catastrophe 1	1	ANPC / Plateforme locale de réduction des risques de catastrophes – commune
		Chargé de gestion des risques de catastrophe 3	1	ANPC
		Chef projet redynamisation des plateformes locaux	1	ANPC / Consultant externe
	Acteurs non officiels	Responsable commission environnement CDQ	1	Comité de Développement de Quartier (CDQ) Nord
		Responsable commission environnement et sécurité	1	Comité de Développement de Quartier (CDQ) EST
		Président CDQ	1	
		Président CDQ	1	Comité de Développement de Quartier (CDQ) Ouest
		Responsable commission environnement et sécurité	1	
		Président CDQ	1	
		Secrétaire de la FETRAPO	1	Association Femmes TRansformatrice de Poissons
		Président du bureau syndical des CDQ	1	Commune
Total entretiens ciblés		14		

RÉSULTATS : L'ENQUÊTE AU SEIN DE LA COMMUNE

L'analyse des données collectées nous permet de repérer les trois phases du processus d'enquête pragmatique dans la démarche de préparation de la commune.

La phase de construction de signification de la situation

La commune, en sa qualité de poumon économique du Togo, est la première à expérimenter la Plateforme locale de réduction des risques de catastrophes (PLRRC). Cette plateforme est censée apporter une réponse à la question de la maîtrise des coûts économiques engagés post catastrophe d'inondation et celle de réduction de la pauvreté en améliorant l'intégration des règles à appliquer avant, pendant et après de telles situations. Le Directeur de la prévention de l'Agence Nationale de la Protection Civile (ANPC) nous le confirmera en soutenant « *qu'au niveau communautaire il faut éviter aux acteurs des interventions en doublon qui souvent consomment des ressources et du temps, c'est ce que vise surtout l'idée de la plateforme : éviter le gaspillage du budget, on n'en a pas beaucoup donc il faut éviter de perdre inutilement (entretien novembre 2017)* ». La Plateforme, pilotée par l'Agence, est mise en œuvre au niveau des quartiers à travers des réunions de travail axées sur la déclinaison et la vulgarisation des plans de préparation à la gestion des catastrophes au niveau communal. Ces plans sont au nombre de deux et interviennent en matière de préparation sur deux registres différents : l'information et la formation. Sur le registre de l'information, le Plan Local de Contingence (PLC) est l'outil de préparation et de gestion des catastrophes. Il se présente sous forme de document écrit. En tenant compte du profil de risque particulier au niveau de la commune en l'occurrence le risque d'inondation, ce document propose une synthèse des connaissances sur les aléas récurrents dans la commune, les compétences et les ressources disponibles ainsi que leurs localisations, les sources de financement des urgences. En outre, il vise à mettre en synergie les acteurs spécialisés uniquement dans la gestion des risques comme l'Agence, la société civile, les communautés locales, pendant et après les crises. Sur le registre de la formation, l'outil de préparation à la gestion des risques est le Schéma Local d'Analyse et de Couverture des Risques (SLACR). Il s'agit aussi d'un document écrit, très formalisé qui précise les responsabilités des acteurs de la commune et les modalités d'exercice de ces responsabilités dans le cadre de la formation à la gestion des risques et les exercices de simulation. Il décline également les protocoles d'organisation de ces exercices grandeur nature. Sur le registre de la participation. Ces réunions de travail durent en moyenne trois heures de temps et sont conduites par les chargés de gestion de catastrophe de l'Agence. La première, avec les 3 quartiers pilotes de la commune, a lieu le 19 septembre 2016. À la suite

de cette première réunion, ont eu lieu régulièrement, chaque mois jusqu'en novembre 2017, 13 autres réunions. Nous récapitulons dans le tableau ci-dessous le contenu de ces réunions.

Tableau 2 : Récapitulatif des activités réalisées au cours des réunions

Réunions de travail	Activités réalisées
N°1- 09/2016	Communication sur les rôles et responsabilités des acteurs à travers la présentation de documents officiels : - cadre d'action Hyogo - stratégie nationale de réduction des risques de catastrophes - politique nationale de protection civile / plan d'organisation de secours
N°2- 10/2016	Production de la cartographie des zones à risques commune (démarrage)
N°3- 11/2016	Production de la cartographie des zones à risque (suite et fin)
N°4- 01/2017	Séminaire « gestion des inondations comme responsabilité partagée » Présentation du Plan Local d'Urbanisme
N°5- 02/2017	- Séminaire sur « risques d'inondation et risques sanitaires » - Présentation du système d'alerte
N°6- 03/2017	- Sensibilisation « dispositions pratiques de prévention et d'alerte » - Point information sur d'autres risques (érosion côtière, incendies) - Visite de la Direction Générale de la Météorologie Nationale
N°7- 04/2017	- Communication sur de changement climatique (assurée par l'ANPC) - Point d'information sur renforcement des infrastructures d'assainissement - Education à la citoyenneté « entretien d'ouvrages d'assainissement »
N°8- Mai 2017	Elaboration du Schéma Local d'Analyse et de Couverture des Risques (démarrage)
N°9- Juin 2017	Schéma local d'analyse et de couverture des risques (suite et fin)
N°10- Juillet 2017	Système d'alerte précoce communautaire - Visite de deux balises d'inondation - Formation sur la collecte et remontée d'information au niveau du système d'alerte précoce communautaire
N°11- Août 2017	Déclinaison du Plan National de Contingence multirisques (démarrage)
N°12- Sept 2017	Déclinaison du Plan National de Contingence multirisques (suite et fin)
N°13- Oct 2017	Gestes de premiers secours - Visite de la caserne des sapeurs-pompiers - Lancement de la première vague de formation aux gestes de 1 ^{er} secours
N°14- Nov 2017	- Présentation de la carte des zones à risques, de documents finaux « Schéma Local d'Analyse et de Couverture des Risques » et « Plan Local de Contingence multirisques » - Annonce de l'intégration de la problématique RRC dans les plans d'action de développement des quartiers

Au fil de ces réunions, une déclinaison progressive de la participation des acteurs non officiels est constatée. Seuls les acteurs officiels sont présents à partir de la neuvième réunion. Ce qui fait intriguer beaucoup ces derniers d'autant puisque les risques de catastrophe naturelle contribuent à l'augmentation du taux de vulnérabilité des populations de la commune face à la pauvreté. En effet, selon l'enquête QUIBB (Questionnaire des indicateurs de base du bien-être) réalisée en 2015, les inondations conduisent généralement à une diminution de 80% des revenus des ménages de la commune. Les acteurs officiels commencent alors à douter de la capacité des plans à permettre une meilleure préparation de la commune afin de limiter les impacts négatifs des situations catastrophiques et réduire ainsi les coûts post catastrophes engagées. Sur proposition de l'Agence, les réunions ont été arrêtées après les 14 séances et une série d'ateliers de travail d'une durée de 7 heures est organisée une fois par mois entre novembre 2017 et janvier 2018 en présence des acteurs non officiels pour identifier les réussites et surtout les échecs de la Plateforme et envisager des pistes de sa redynamisation. Au cours du dernier atelier, le 31 janvier 2018, chaque acteur avance des hypothèses en référence à ses propres cadres de référence. L'Agence, avec sa logique technocratique de la gestion des risques estime que *« si les comités de développement de quartier et les associations ne viennent plus c'est parce qu'ils n'ont pas l'habitude des plans et ce n'est pas toujours assez clair (chargé de gestion des catastrophes 1, compte rendu de l'atelier) »*. Selon elle, il s'agit d'un problème d'insuffisance de clarté des plans. Alors que les acteurs non officiels mettent en avant un problème d'infantilisation des quartiers compte tenu de leur expérience des catastrophes d'inondation : *« nous sommes les coupables, nous ne sommes pas des enfants, ça ne fait pas n'importe quoi, (...) c'est ça les réunions (Responsable commission environnement-CDQ quartier Nord, compte rendu de l'atelier) »*. Des pratiques endogènes sont mobilisées par ces acteurs non officiels pour se préparer aux situations catastrophiques. Par exemple *« quand les fourmis sont en queue et elles sont nombreuses à monter dans les arbres, ça ne trompe jamais, les anciens ont toujours utilisé ça, la hauteur indique le niveau de l'inondation et trois jours avant (...) on se prépare, ça indique bien, tout le monde le sait (Verbatim, président CDQ Ouest, entretien de février 2018) »*. Après plusieurs échanges l'hypothèse d'insuffisance de clarté des plans sera abandonnée car les résultats du questionnaire portant sur la connaissance des risques de catastrophes, des moyens de sensibilisation et de prévention existants, administré par l'Agence en décembre 2017, révèlent que les quartiers ont une meilleure connaissance des plans. Quant à l'hypothèse d'infantilisation des acteurs non officiels, elle est plutôt transformée en un problème d'ignorance des pratiques communautaires car la municipalité, du fait de sa proximité avec les quartiers de la ville, va considérer que *« du moment où on*

décide de devenir acteur, je parle du côté des populations il y a obligatoirement de petites exigences, des préliminaires qu'il faut connaître, devenir acteur c'est collaborer donc il faut connaître aussi un peu les codes des autres (Directeur adjoint des services techniques de la mairie, compte rendu de l'atelier) ».

Au-delà de la question de la maîtrise des coûts, c'est celle de la possibilité pour tous les acteurs de la commune à collaborer ensemble pour améliorer leur réactivité face aux situations catastrophiques qui est en jeu. Pour le Directeur de la Prévention de l'Agence « *la question du risque est très culturelle, ce qui a marché ailleurs peut ne pas marcher sous d'autres cieux si ça ne dit rien à la population compte tenu de leur culture, on ne fait pas de miracle* ». Le problème qui se pose et qui est partagé par l'ensemble des acteurs est celle de la réactivité de la commune tout en tenant compte des savoirs techniques et des pratiques endogènes.

La phase de transformation des pratiques de gestion

À partir de ce problème commun aux acteurs, « *les catastrophes sont aussi* » considérées comme « *culturelles* », car « *celui qui vit l'inondation toutes les années est différent de celui qui n'habite pas dans le milieu mais travaille sur ça, élabore les politiques et fait des plans (verbatim, Directeur des services techniques, entretien mars 2018)* ». La préparation à la gestion des risques de catastrophe ne sera donc plus vue strictement comme un travail de normalisation des comportements aux moyens des plans d'information et de formation. Les acteurs de la commune donnent une nouvelle orientation à la Plateforme Locale de Réduction des Risques de Catastrophe. Des ateliers de Diagnostic participatif (DP) sont envisagés comme actions pour remédier à l'essoufflement des réunions de travail afin de relancer la participation de tous les acteurs (officiels et non officiels) à la préparation communautaire à la gestion des catastrophes. À la différence des réunions de travail, les ateliers de diagnostic participatif constituent une « *démarche exploratoire de préparation à la gestion des risques de catastrophe (verbatim, Directeur de la prévention, entretien de mars 2018)* ». Ces ateliers ont eu lieu pour la première fois en février 2018 et relève d'une véritable expérimentation pour les acteurs de la commune. Ils se déroulent en deux étapes : une visite exploratoire au sein des quartiers et l'atelier diagnostic. La visite exploratoire consiste pour les acteurs à effectuer un état des lieux des quartiers en une journée en sillonnant les quartiers en question, en repérant les facteurs qui augmentent la vulnérabilité en cas d'inondation et en recherchant des informations sur le niveau d'organisation des quartiers (conception du risque, pratiques endogènes mobilisées). Elle se termine par l'élaboration d'un rapport qui constitue de support à la seconde étape. Cette seconde étape qu'est l'atelier diagnostic dure en moyenne deux jours. Elle consiste à

approfondir les différents points abordés pendant la visite exploratoire afin de définir ensemble une vision commune du risque d'inondation, une vision commune de la préparation la plus adaptée et les ressources adéquates pour faciliter cette préparation. L'atelier est supervisé par un chef projet dynamisation de la Plateforme Locale nommé à cet effet. La méthode accélérée de la recherche participative (MARP) est utilisée pour animer l'atelier. Cette méthode mobilise quatre outils spécifiques. Le premier outil, la cartographie du milieu, est utilisée pour pouvoir accéder aux représentations que les acteurs ont de leur territoire, comment pensent-ils leur territoire en tant que milieu de vie ou espace d'exercice de leur responsabilité officielle. Le deuxième outil est l'entretien semi-directif de groupe. Il permet d'engager un dialogue avec les différents acteurs autour de la cartographie, en s'entretenant sur les initiatives qu'ils engagent déjà respectivement dans le cadre de la préparation communautaire. Une analyse SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) de ces initiatives est réalisée et cette analyse constitue le troisième outil. À partir de cette analyse, une stratégie de préparation communautaire est définie en accord avec la culture des acteurs non officiels et la politique nationale de la protection civile à laquelle les acteurs officiels se réfèrent. Enfin le quatrième outil qu'est le cadre logique constitue la philosophie dans laquelle la stratégie sera déployée. Il définit les indicateurs pouvant prouver la réalisation des actions contenues dans la stratégie et les conditions propices pouvant garantir la réalisation de ces actions.

Figure 2 : Photos d'atelier de diagnostic participatif – quartier Ouest – production de la carte du territoire/21 mars 2021



A travers ces deux étapes, le diagnostic participatif est appréhendé comme « *une dynamique dont le but est (...) de maintenir en contact permanent les gens de l'Agence, de la mairie et du quartier, de tisser des liens (verbatim, chargé de gestion des catastrophes 3, entretien de mars 2018)* » et perçu comme « *une technique qui prend un peu partout, qui encourage de réfléchir ensemble (...) pour trouver des solutions communes (verbatim, secrétaire de l'association Fetrapo, entretien de mars 2018)* ». Il suscite plus la participation des acteurs non officiels que les réunions de travail : « *nous avons le sentiment d'être véritablement acteurs de la gestion des risques et quand on n'est pas spectateurs, on a ce zèle d'être là pour quelque chose de plus grand, de vraiment utile (verbatim, responsable commission environnement CDQ Nord, janvier 2019)* ». En tant que nouvelle pratique en matière de préparation communautaire, le diagnostic participatif constitue un support de ressources significatives à travers lequel les acteurs entendent prendre en charge la problématique de réactivité de la commune face aux catastrophes d'inondation.

La phase d'ingénierie instrumentale

Avec le diagnostic participatif, la préparation communautaire est considérée comme un travail de collaboration étroite entre des acteurs plus ou moins hétérogènes. Il est davantage question « *de dialogue, d'échange (...), nous ne voulons rien imposer et tout est à définir ensemble (verbatim, chargé de dynamisation de la plateforme, entretien juin 2019)* ». La nouvelle pratique de préparation communautaire introduit des transformations dans les modalités d'action des acteurs.

Dans un premier temps, la conception de la plateforme locale de réduction des risques de catastrophe (PLRRC) se trouve renouvelée. Le verbatim suivant illustre cette nouvelle conception. « *La gestion du risque, on l'a compris, c'est une affaire très culturelle, ce qui a marché ailleurs peut ne pas marcher sous d'autres cieux si (...) les plans ne parlent pas à tous dans un langage commun mais partagé (...), on ne fait pas de miracle (verbatim, Directeur de la prévention, entretien octobre 2018)* ». La plateforme est moins utilisée comme un instrument contenant des plans finalisés pour la préparation communautaire. Elle a une portée plus large. En effet, « *aujourd'hui tout ce qui peut permettre (...) de se préparer à gérer durablement mais aussi de se relever après une catastrophe, de renforcer les capacités locales et l'autonomie des communautés pour être moins vulnérables (...) peut être un outil efficace (verbatim, Directeur de la prévention, entretien octobre 2018)* » dans la préparation de la commune. A ce titre, des outils moins formels peuvent faire irruption sur la scène de la préparation de la commune. « *Les savoirs endogènes, s'ils permettent de prendre des décisions capables de sauver des vies et de sauvegarder les moyens de subsistances (...) de maintenir la commune en état d'alerte (...) on prend, ce sont un peu, à peu près autant des outils comme le Plan Local de Contingence (verbatim, Chef projet dynamisation*

de la plateforme, entretien juin 2019) ». Un guide de bonnes pratiques est élaboré à cet effet pour servir de support aux acteurs dans la préparation de la commune à la gestion des risques. Il répertorie à la fois les savoirs endogènes des quartiers et des associations et l'affine avec des éléments contenus dans le Plan Local de Contingence et le Schéma Local d'Analyse et de Couverture des Risques.

Dans un second temps, *« le pilotage de la PLRRC est assuré par un comité d'acteurs représentant à la fois l'Agence, la municipalité, les comités de développement de quartiers et les associations citoyennes » (compte rendu de la réunion de l'atelier diagnostic participatif du quartier Nord, octobre 2018) »*. En outre rappelons qu'un chef projet dynamisation de la plateforme locale a été nommé pour animer et superviser les activités en lien avec la préparation de la commune à la gestion des risques. Ce nouvel acteur est *« un expert en gestion des projets communautaires et est externe à l'Agence (rapport d'activité de l'Agence, période 2018-2019) »*. Il ne fait pas non plus partie intégrante de la municipalité, ni des quartiers et des associations.

Enfin, pour que la pratique du diagnostic participatif ne confère pas uniquement une dimension majoritairement informelle à la préparation communautaire, la réflexion sur la mise en place d'un guide méthodologique servant de support à la préparation de la commune à la gestion des risques est amorcée. Ce guide est envisagé comme un ensemble de règles souples. Le verbatim suivant en témoigne. *« Il n'est pas question d'enfermer la démarche de diagnostic à nouveau dans des cadres mais il faut quand même une fondation et après on en fait ce qu'on veut par rapport aux besoins du milieu (porte-parole du comité de pilotage de la plateforme locale quartier Ouest, compte rendu du bilan provisoire des diagnostics participatifs réalisés dans les 4 quartiers d'expérimentation de la Plateforme Locale, août 2020) »*. Malgré sa souplesse, il s'agit toujours d'une forme de prescription dans une moindre mesure. Il peut à ce titre constituer un nouveau fait générateur de trouble existentiel pour faire vivre le processus d'enquête.

DISCUSSION

Nous avons mis en évidence les différentes phases de l'enquête pragmatique dans le processus de préparation d'une commune face aux risques de catastrophe en explorant l'expérience sociale des acteurs officiels et non officiels dans ce cadre. Il s'agit maintenant de discuter de la contribution de notre travail de terrain à la définition de la préparation communautaire et de possibilité du processus d'enquête à constituer une réponse à l'appropriation des instruments participatif d'action publique.

La préparation communautaire comme processus d'enquête

Le courant théorique des Guidelines définit la préparation communautaire comme un processus de planification, de formation et d'exercices accompagnés de l'acquisition d'équipements permettant de supporter les actions de réponse à la crise (Perry et Lindell, 2003). Dans cette définition, la préparation communautaire est perçue comme une activité qui, à priori, peut faire l'objet de contrôle dans la mesure où elle décline les prérequis nécessaires à cette préparation à savoir la mise en place de documents, de plans, d'entraînements à l'intention de la communauté. S'il est possible de calculer les avantages de cette définition en termes de technique d'anticipation des écueils possibles dans le cadre de la gestion des risques, il est cependant difficile de connaître les inconvénients qu'elle peut générer une fois confrontée aux situations réelles. Seule la pratique peut les révéler. La commune étudiée nous donne un regard beaucoup plus nuancé sur la préparation des communautés à la gestion des risques et contribue à affiner la définition proposée par le courant théorique des Guidelines. La mise en place de documents, de plans ne garantit pas pour autant que ces outils produiront des effets escomptés en termes de réactivité cohérente des différents acteurs en situation catastrophique. Si ces outils contribuent à la préparation à la gestion des risques dans une logique d'anticipation, ils ne sont efficaces que s'ils peuvent aussi contribuer aux capacités d'adaptation des acteurs (Berger-Sabbatel & Journé, 2018) en tenant compte des spécificités du contexte d'action. Ceci suppose que les outils de préparation à la gestion des risques ne peuvent se limiter uniquement à répondre à des logiques de planification.

Rappelons que nous avons déjà assimilé la préparation communautaire face aux risques de catastrophe à une activité complexe au sens des travaux de Lorino (2018). Au regard de la préparation communautaire à l'œuvre dans la commune, nous complétons la définition que le courant des Guidelines donne à la préparation communautaire en s'appuyant sur nos résultats. À cet effet, nous proposons de l'appréhender comme une mise en expérimentation du processus de planification, de formation et d'exercices, développée conjointement par les différents acteurs sous forme dialogique. L'introduction de la dimension expérimentale dans cette définition souligne que la préparation, considérée comme un problème routinier (régulation du risque dans le cadre de la gouvernance territoriale) avec des solutions classiques (mise à disposition d'outils d'action publique), présente aussi un caractère singulier dans le sens où les solutions ne peuvent plus parfois être dupliquées d'un territoire à un autre. L'impossibilité d'appliquer des solutions classiques à un problème routinier est qualifiée par Dumez (2008) de tension entre régularité et singularité. Cette tension peut être dépassée en

explorant de nouvelle manière d’agir par tâtonnement (Lorino, 2016). L’idée de contrôle total est de ce fait rejetée pour rechercher la production d’échanges entre les différents acteurs concernés par le problème. D’où la forme dialogique de l’expérimentation.

Notre définition de la préparation communautaire à la gestion des risques est une contribution aux travaux qui portent sur l’identification des modalités de préparation des collectifs d’acteurs à la gestion des risques et crises et s’inscrit dans la littérature sur la gestion des crises et des catastrophes. Ces travaux soulèvent les nombreuses lacunes des plans de préparation (Boin & McConnell, 2007) et recommandent d’impliquer toutes les parties prenantes de la communauté dans la préparation à la gestion des crises et catastrophes pour renforcer l’appropriation des plans (Coles & Buckle, 2004), d’abandonner des stratégies de préparation de type command and control en privilégiant des stratégies qui intègrent des logiques ascendantes (Lagadec, 2011). La grille d’analyse de l’enquête pragmatique, qui reconstruit les situations de gestion inintelligibles, vient préciser ces recommandations. Il sert à rendre compte du caractère plus ou moins complexe de ces situations et envisage des possibilités d’actions pour leur apporter une réponse adaptée et non universelle. Le processus d’enquête mis à jour dans le cas de la préparation communautaire de la commune étudiée révèle la nécessité de s’écarter des raisonnements bouclés de type couple problème-solution. Nos résultats convergent vers celles d’Ansell et Bartenberger (2019) qui pensent la gestion des crises comme un processus de construction de sens commun au sein des collectifs et plaident pour une approche pragmatiste de la gestion politique des crises. Les solutions standards ne peuvent être appliquées à la conduite des activités complexes. L’enquête contribue à opérationnaliser les recommandations des travaux antérieurs en rendant possible la mise en œuvre d’une activité incertaine au-delà de la mise à disposition de plans.

L’enquête pragmatique comme processus de contextualisation des instruments d’action publique

La préparation communautaire à la gestion des crises de catastrophe est une problématique qui relève de la gouvernance territoriale et s’inscrit plus largement dans le champ de l’action publique. Or la gouvernance territoriale est réputée comme la sphère privilégiée des problèmes complexes et relationnels dont le traitement est centré autour des valeurs sociale et sociétale (Raulet-Croset, 2021). Les réponses apportées à ces problèmes exigent par conséquent une minimisation des logiques de profit au détriment de l’intérêt général à cause des enjeux territorialisés. C’est pourquoi Lorino et Mottis (2020) qualifient l’efficacité dans le

secteur public de capacité collective à réaliser un but en capitalisant les expériences et les connaissances des acteurs et en écoutant intelligemment le terrain.

Pourtant, les outils et instruments au service de la gestion de tels problèmes ont tendance à être dominés par des logiques de normalisation (Halpern et al., 2014) des comportements des acteurs non officiels par les acteurs ayant une responsabilité instituée. Les outils de préparation à la gestion des risques ne dérogent pas à ce constat (Borraz et Gisquet, 2019) dans la mesure où ils relèvent davantage de préoccupations techniques et poursuivent fondamentalement un objectif d'adéquation entre moyens et fins. Cette démarche ne répond pas du tout aux principes de traitement des problèmes complexes et relationnels. En outre, la question de la compréhension des logiques sous-jacentes aux dynamiques de conception/diffusion et d'usage d'un instrument d'action publique est essentielle d'autant plus que sa dynamique d'appropriation est singulière (Adam-Ledunois et Mansuy, 2019). Dans cette perspective, le processus d'enquête offre donc un cadre d'analyse pertinent pour la contextualisation des instruments d'action publique en fonction des rhétoriques propres aux acteurs. Le déclenchement de l'enquête permet une remise en question des représentations classiques de l'activité et conduit potentiellement à une mise à jour du substrat formel, de la philosophie gestionnaire et des relations de travail sous-jacentes aux instruments en jeu dans la situation problématique. Il participe ainsi à une redéfinition des instruments en contexte.

CONCLUSION

Alors que la question de la préparation des communautés à la gestion des crises de catastrophe reste d'actualité devant la persistance des effets néfastes du changement climatique, rares sont les études qui abordent cette question dans une dimension technique en se focalisant sur les enjeux de performance au sens de la capacité d'action collective. Elle a été davantage traitée sous l'angle des approches environnementale et sociopolitique en mettant l'accent sur des projets de marginalisation, de domination, d'accentuation des inégalités sur les territoires et d'inefficacité opérationnelle des instruments supports de cette préparation. La recherche-action menée au sein de la commune urbaine togolaise postule comme hypothèse de départ qu'instrumenter la préparation communautaire est nécessaire mais insuffisant. Elle s'interroge sur l'activité supplémentaire réalisée par les acteurs en situation pour se préparer ensemble pour faire face aux crises de catastrophes. En s'intéressant à une action collective instrumentée et située localement, notre recherche propose, en ce sens, à la fois une entrée par les instruments et le territoire. À partir de la grille théorique de l'enquête pragmatique, notre contribution théorique a été d'analyser qualitativement la dynamique de préparation des

acteurs officiels et non officiels d'une commune face aux catastrophes naturelles. En réponse à notre question de recherche, nous dépassons les critiques formulées à l'égard de la préparation communautaire en montrant qu'il est possible pour les acteurs à l'échelle d'un territoire de se préparer réellement si d'autres leviers sont actionnés. Ces leviers sont la représentation de cette préparation comme étant une activité complexe et l'initiation d'une enquête pragmatique par l'ensemble des acteurs. Nous pouvons affirmer que la préparation communautaire peut ne pas toujours être au service d'une idéologie néolibérale et qu'elle peut prétendre aussi à une efficacité au sens de la capacité collective à réaliser un objectif commun.

Au-delà de cette contribution théorique, notre recherche peut prétendre à deux autres contributions pratiques. La première est que nos résultats peuvent apporter aux instances publiques de régulation des risques, au niveau local, un éclairage sur la démarche d'engagement des acteurs non officiels (populations, citoyens, habitants de quartiers...) et de mobilisation de leurs ressources sur la problématique de préparation à la gestion des risques, les leviers d'action sur lesquels elles peuvent s'appuyer dans cette perspective et les écueils à éviter pour améliorer leur gestion des crises de catastrophes. Ces instances peuvent s'inspirer de la description fournie sur la préparation à la gestion des catastrophes de la commune étudiée. Cette préparation, telle une situation de gestion problématique, peut servir de clé de compréhension aux acteurs officiels sur les phénomènes qu'ils expérimentent dans ce cadre. De récents travaux soulignent d'ailleurs la capacité de ce genre de description à servir de repères aux organisations contemporaines qui traversent de plus en plus des crises historiques (Gilbert et Raulet-Croset, 2021). La seconde contribution pratique est une recommandation cette fois-ci à destination des acteurs non officiels. Ces derniers pourraient, au nom de l'intérêt collectif de leur territoire, accepter d'échanger avec les pouvoirs publics sur de telle problématique au lieu d'être en rejet total des instruments d'action publique. Pour ce faire, ils ont la possibilité de se constituer en public au sein des associations par exemple pour porter leurs points de vue et leurs propositions à l'intention des pouvoirs publics.

La préparation à la gestion des risques est toujours outillée par des dispositifs d'action publique qui tendent davantage à discipliner les comportements des acteurs non officiels (Borraz et Gisquet, 2019). Pour autant cette tentative de disciplinarisation se heurte à des résonnances culturelles. Sur le plan méthodologique notre recherche comporte une première limite dans le sens où nous n'avons pas suffisamment pénétré la boîte noire de ces résonnances culturelles en donnant à voir les équivoques qu'elles soulèvent et les

problématisations qui peuvent en découler. L'étude des situations de gestion problématique suppose méthodologiquement de mettre en lumière plusieurs points de vue et de concevoir des dispositifs interactifs de recherche avec tous les acteurs de terrain (Aggeri, 2017). Les organisations internationales ne cessent d'insister, par ailleurs, sur les approches de gestion participative et des stratégies intégrées de gestion axées sur la culture du risque des populations locales (nouveau cadre d'action de l'ONU pour la période 2015 -2020 ayant succédé au cadre de Hyogo). Outre ces recommandations qui constituent de soft laws, les recherches de Journé (2018), même si elles ne portent pas sur les catastrophes naturelles, appellent à une approche plurielle de la culture du risque. De futures recherches pourraient être menées pour comprendre ce qu'est la catastrophe et la préparation pour y faire face, en partant cette fois-ci du point de vue des acteurs non officiels afin de mettre en exergue d'autres discours possibles. Une place importante pourrait être laissée aux acteurs non officiels dont les discours ne sont pas dominants et permettrait ainsi de combler une seconde limite de notre recherche celle d'un dialogue plus approfondi avec les acteurs non officiels.

BIBLIOGRAPHIE

- Adam-Ledunois, S. & Mansuy, R. (2019). Outil de gestion publique à visée collaborative : un mythe ? Le cas du diagnostic territorial partagé. *Gestion et management public*, 7(3), 49-69. <https://doi.org/10.3917/gmp.073.0049>
- Aggeri F (2017) Situation de gestion et agencement organisationnel. Retour sur deux concepts clés de l'œuvre de Jacques Girin. *Le Libellio d'Aegis*, 13(3), 21-2.
- Amblard, L., Berthomé, G., Houdart, M. & Lardon, S. (2018). L'action collective dans les territoires. Questions structurantes et fronts de recherche. *Géographie, économie, société*, 20, 227-246. <https://doi.org/10.3166/ges.20.2017.0032>
- Ansell, C. K. & Bartenberger, M. (2019) *Pragmatism and Political Crisis Management: Principle and Practical Rationality During the Financial Crisis*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Begg, C. (2018). Power, responsibility and justice : a review of local stakeholder participation in European flood risk management. *Local Environment*, 23(4), 383-397.
- Berger-Sabbatel, A. & Journé, B. (2018). Organizing risk communication for effective preparedness: using plans as a catalyst for risk communication. In M. Bourrier C. & Bieder (ed). *Risk Communication for the Future*. Springer, Cham.
- Boin, A. & McConnell, A. (2007). Preparing for critical infrastructure breakdowns: the limits of crisis management and the need for resilience. *Journal of contingencies and crisis management*, 15(1), 50-59.
- Borraz, O. (2008). *Les politiques du risque*. Paris : Les Presses de Sciences-Po.
- Borraz, O. & Gisquet, E. (2019). L'extension du domaine de la crise ? Les exercices de gestion de crise dans la gouvernance de la filière nucléaire française. *Critique internationale*, (4), 43-61.
- Coles, E., & Buckle, P. (2004). Developing community resilience as a foundation for effective disaster recovery. *Australian Journal of Emergency Management*, 19(4), 6-15.

- David, A. (2012). Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion : Trois hypothèses revisitées. In A. David, A. Hatchuel, & R. Laufer. *Les nouvelles fondations des sciences de gestion : Éléments d'épistémologie de la recherche en management*. Paris : Presses des Mines.
- Dedieu, F. (2013). *Une catastrophe ordinaire : la tempête du 27 décembre 1999*. Paris : École des hautes études en sciences sociales.
- Dumez, H. (2021). *Méthodologie de la recherche qualitative : Toutes les questions clés de la démarche*. Paris : Vuibert.
- Dumez, H. (2008). " À propos de la notion de situation de gestion", notes du séminaire de Benoît Journé & Nathalie Raulet-Croset, 12 juin 2008. *Le Libellio d'Aegis*, 4(2), 36-39.
- Ferraro, F., Etzion, D. & Gehman, J. (2015). Relever les grands défis de manière pragmatique : une action robuste revisitée. *Organization Studies*, 36(3), 363-390. <https://doi.org/10.1177/0170840614563742>
- Gilbert, P. & Raulet-Croset, N. (2021). *Lire le management autrement : Le jeu des dispositifs*. Éditions EMS.
- Gilbert, C. & Lascoumes, P. (2003). Les politiques des risques en Europe. *Revue internationale de politique comparée*, 10(2), 151-160.
- Gillespie, D.F. & Colignon, R.A. (1993). Structural change in disaster preparedness networks. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 11, 143-162
- Grünwald F., 2020. « Catastrophes : qu'ont à dire les humanitaires ? ». *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 98(2), 83-88.
- Halpern, C., Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2014). *L'instrumentation de l'action publique : Controverses, résistance, effets*. Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.halpe.2014.01>
- Ippcc (2022) Summary for Policymakers [H-O. Pörtner, DC. Roberts, E. S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem (Eds.)]. In H-O. Pörtner, D. C. Roberts, M. Tignor, E. S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (Eds.). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* Cambridge University Press. In Press. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf.
- Journé, B. (2018). A pluralist approach to the safety culture. In C. Gilbert, B. Journé, H. Laroche, & C. Bieder (Eds). *Safety Cultures, Safety Models: Taking Stock and Moving Forward*. Cham : Springer Publishing.
- Journé B. (2007), « Théorie pragmatiste de l'enquête et construction du sens des situations », *Le Libellio d'Aegis*, 3(4), 3-9.
- Journé B. & Raulet-Croset N. (2012). La décision comme activité managériale située. Une approche pragmatiste. *Revue Française de Gestion*, 6 (225), 109-128. DOI : [10.3166/rfg.225.109-128](https://doi.org/10.3166/rfg.225.109-128)
- Kaufmann, J.-C. (2016). *L'entretien compréhensif (4ème édition)*. Armand Colin.
- Lagadec, P. (2011). Le citoyen dans les crises-Nouvelles donnes, nouvelles pistes. *Préventique Sécurité*, (115), 25-31.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Lorino, P., & Mottis, N. (2020). Et l'organisation dans tout ça ? Un oubli persistant, y compris en cas de crise..., *Revue française de gestion*, 46 (288), 11-34.

- Lorino, P. (2018). *Pragmatism and organization studies*. Oxford University Press.
- Lorino, P. (2018). Le management de l'action complexe : contrôler ou explorer?. *Projectics/Proyética/Projectique*, (1), 13-22. <https://doi.org/10.3917/proj.019.0013>
- McConnell, A. & Drennan, L. (2006). Mission impossible? Planning and preparing for crisis 1. *Journal of Contingencies and Crisis management*, 14(2), 59-70.
- McEntire, D. A. (2006) Local emergency management organizations. In: Rodríguez H, Quarantelli EL and Dynes RR (eds) *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer, 168–182.
- Paton, D. (2003). Disaster preparedness: A social-cognitive perspective. *Disaster Prevention and Management*, 12(3), 201-216.
- Perry, R. W. & Lindell M. K. (2003). Preparedness for emergency response: Guidelines for the emergency planning process. *Disasters*, 27(4), 336-350. <https://doi.org/10.1111/j.0361-3666.2003.00237.x>
- Perry, R. W. & Quarantelli, E. L. 2005. What is a disaster? New answers to old questions. Philadelphia, PA : Xlibris.
- Quarantelli, E. L., Boin, A., & Lagadec, P. (2018). Studying future disasters and crises : A heuristic approach. In H. Rodríguez, W. Donner, & J. Trainor (Eds.). *Handbook of disaster research. Handbooks of sociology and social research*. Springer.
- Quarantelli, E. L. & Perry, R. W. (2005), *What is a disasters ? New answers to old questions*. International Research Committee on Disasters.
- Revet, S. (2019). *Les coulisses du monde des catastrophes « naturelles »*. Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme.
- Raulet-Croset, N. (2008). La dimension territoriale des situations de gestion. *Revue française de gestion*, 184, 137-150. <https://doi.org/10.3166/rfg.184.137-150>
- Raulet-Croset, N. (2021). La question du territoire en sciences de gestion – Point de vue sur le territoire comme ressource pour les organisations. *Question (s) de management*, 33(3), 33-36.
- Raulet-Croset, N., & Journé, B. (2004). Le concept de situation dans les sciences du management : Analyser l'indétermination, l'incertitude, l'ambiguïté et l'imprévu dans l'organisation. *Communication au congrès de l'AIMS*, Le Havre.
- 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.
- Tillement, S., & Journé, B. (2016). La résilience à l'épreuve des frontières. *Le Libellio d'Aegis*, 12 (3), 7-13.
- 't Hart, P. (1993). Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimension in Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(1), 36-50.
- Whitney, D. J. & Lindell, M. K. (2000). Member commitment and participation in local emergency planning committees. *Policy Studies Journal*, 28(3), 467-484.
- Zask, J. (2008). Le public chez Dewey : une union sociale plurielle. *Tracés. Revue de sciences humaines*, (15), 169-189.