



Au-delà de l'approche classique de la préparation des communautés locales à la gestion des catastrophes : construire la résilience à partir des instruments de gestion

Rose Toki, Paulette Robic

► To cite this version:

Rose Toki, Paulette Robic. Au-delà de l'approche classique de la préparation des communautés locales à la gestion des catastrophes : construire la résilience à partir des instruments de gestion. XXXI ème conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique, Association Internationale de Management Stratégique, May 2022, Annecy, France. hal-05056881

HAL Id: hal-05056881

<https://hal.science/hal-05056881v1>

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.



Au-delà de l'approche classique de la préparation des communautés locales à la gestion des catastrophes : construire la résilience à partir des instruments de gestion

TOKI, Rose

rose-wolola.toki@univ-nantes.fr

ROBIC, Paulette

Paulette.robic@univ-nantes.fr

Université de Nantes

Résumé :

L'existence d'instruments de gestion des risques, pour nécessaire qu'elle soit, ne suffit pas à construire la résilience des communautés citoyennes face aux risques de catastrophes. Les autorités publiques au niveau local doivent s'adapter aux spécificités de ces communautés en matière de gestion des risques sur le plan de la préparation communautaire. Considérer cette préparation comme une situation de gestion problématique permet le développement d'un processus d'enquête à travers lequel se forge une communauté d'enquête susceptible de faire évoluer les instruments de gestion tout en activant la capacité de résilience communautaire. C'est ce qu'illustre l'étude de la politique de préparation des communautés à la base dans la gestion des catastrophes d'inondation d'une commune togolaise, à travers les instruments de gestion.

Mots clés : résilience, instrument de gestion, gestion des catastrophes, situation de gestion.



Au-delà de l'approche classique de la préparation des communautés locales à la gestion des catastrophes : construire la résilience à partir des instruments de gestion

INTRODUCTION

Face à la rapidité des changements climatiques, les événements catastrophiques naturels se sont multipliés et intensifiés ces dernières années. Parmi ces événements les inondations sont considérées comme ayant le plus d'impacts économiques et sociales (CRED/UNISDR, 2018). Les instances internationales préconisent la résilience comme la solution la mieux adaptée pour répondre à ces phénomènes de changements climatiques et de gestion des risques de catastrophes de manière générale (GIEC, 2022 ; OCDE, 2020 ; UNISDR, 2015a). Comprise comme la capacité d'un système à s'adapter (Normandin et Therrien, 2016), la résilience a fait l'objet de recherche dans plusieurs champs de recherche et se présente comme un concept pluridisciplinaire. En sciences de gestion, la résilience a été beaucoup plus étudiée dans le cadre des recherches sur la gestion des crises (Williams et al., 2017) surtout dans les organisations à hauts risques. Ces études s'intéressent à la compréhension du fonctionnement de ces organisations qui ne connaissent pas ou peu d'accidents majeurs malgré les technologies très risquées dont elles font usage. Les résultats ont permis l'identification de facteurs organisationnels et managériaux sous-jacents au développement des capacités d'adaptation et donc de résilience communes aux organisations à hauts risques.

Cependant, force est de constater que dans la littérature en sciences de gestion, la résilience n'a quasiment pas été étudiée au niveau communautaire dans le contexte des territoires soumis aux risques de catastrophes. Cela sous-entend que la gestion des risques de catastrophes dans une logique de résilience sur le plan de la préparation des communautés citoyennes à priori non expertes a suscité peu d'intérêt pour les approches organisationnelles. Comment les autorités publiques peuvent-elles préparer les communautés citoyennes à la gestion de ces risques, au-delà de traditionnelle gestion par les institutions et les experts au travers d'instruments très formalisés, de sorte à construire leur résilience face à ces risques ? Partant du principe que la préparation citoyenne résiliente face aux risques de catastrophes ne va pas de soi et qu'elle est



à construire, cette communication mobilise une approche par les instruments de gestion pour comprendre la construction de la résilience organisationnelle, au niveau communautaire, face aux risques de catastrophes. Elle propose une entrée par la situation de gestion pour étudier comment les autorités publiques locales peuvent soutenir cette préparation résiliente à travers une analyse du rôle joué par les instruments de gestion.

L'objectif de la recherche est de comprendre comment le processus d'enquête au cœur de la situation de gestion vient façonner et reconstruire dans l'usage les instruments de gestion au service de la préparation citoyenne de sorte à activer les leviers et les principes au fondement de la résilience organisationnelle au niveau communautaire.

Nous exposons pour commencer, le cadre théorique de la recherche. Nous présentons l'apport de la littérature HRO à la construction de la résilience organisationnelle en privilégiant le courant de l'ingénierie de la résilience pour comprendre cette construction au niveau communautaire et exposons l'approche par les instruments et l'entrée par la situation de gestion tout en expliquant le lien entre ces théories et concepts. Puis nous présentons le cas encadré de la politique de préparation des communautés à la base dans la gestion des catastrophes d'inondation de la commune étudiée de même que la méthodologie qualitative déployée. Nous montrons que la conduite de la préparation citoyenne en termes de situation de gestion a permis le déploiement d'un processus d'enquête au cours duquel une communauté d'enquête s'est constituée pour faire évoluer la dimension relationnelle des instruments de gestion des risques et contribuer à l'émergence des capacités de résilience organisationnelle ante catastrophe au niveau communautaire. Nous entamons une réflexion sur les mécanismes d'activation de la résilience au niveau communautaire et la nature de l'expertise dans les organisations en quête de résilience.

1. CONSTRUIRE LA RESILIENCE ORGANISATIONNELLE D'UNE COMMUNAUTE LOCALE FACE AUX CATASTROPHES : UNE APPROCHE PAR L'INSTRUMENTATION GESTIONNAIRE

1.1. L'IMPASSE SUR LA QUESTION DE LA RESILIENCE DANS LA PREPARATION DES COMMUNAUTES LOCALES : LES LIMITES D'UNE APPROCHE TRADITIONNELLE CENTREE SUR LA PLANIFICATION



Depuis l'émergence de courants de pensée comme la théorie culturaliste du risque (Douglas et Wildavsky, 1982), la théorie de la gouvernamentalité (Foucault, 1975) et la théorie de la société du risque (2001), une dimension sociale est intégrée dans la construction du risque en tant qu'objet et la légitimité d'autres acteurs en dehors des experts et des autorités publiques sont reconnus dans la gestion des risques. En développant une conception constructiviste du risque, ces courants ont permis une reconfiguration des enjeux et des acteurs autour de la gestion des risques (Borraz et al., 2007). D'une approche centralisée uniquement aux mains des pouvoirs publics on assiste progressivement à une démonopolisation de la gestion des risques laissant la place à d'autres acteurs d'émerger et de faire partie de l'hétérogénéité d'acteurs (gouvernement, scientifiques, entreprises, institutions supranationales) traditionnellement présents sur la scène de la gestion du risque de catastrophe. Ainsi à l'échelle des collectivités territoriales tels que les communes soumises aux risques de catastrophes d'inondation, sont présents sur la scène de la gestion des risques, au-delà des acteurs institutionnels (service communal, service décentralisé spécialisé gestion des risques), des acteurs privés (entreprises, ONG), la société civile et mêmes des communautés citoyennes. Les pouvoirs publics recourent de moins en moins à une politique de gestion de risques de type « *command and control* » basée « sur une *approche hiérarchique-centralisée classique qui laisse peu de place au citoyen* » pour évoluer vers une politique de type « *empowerment* » basée sur une représentation des communautés citoyennes comme partenaires ressources dans les situations catastrophiques (Lagadec, 2011, p. 25). Ces politiques sont constituées de tout une panoplie de textes normatifs déclinés en de multiples outils (Gilbert et Lascoumes, 2003) parmi lesquels certains sont exclusivement destinés aux communautés citoyennes. Par ces outils, les pouvoirs publics entendent former les communautés citoyennes à contribuer à l'amélioration de leur résilience face aux risques de catastrophes. Pour répondre à cet objectif de résilience, un courant de recherche emblématique d'origine américaine et à visée prescriptive présente des connaissances très développées inhérentes à la préparation communautaire dans le cadre de la gestion des risques. Il s'agit du courant théorique des Guidelines (Quarantelli, 1982 ; Perry et Lindell, 2003). Ce courant propose, à partir de ses travaux sur l'Emergency preparedness, d'organiser la préparation communautaire à la gestion des catastrophes autour d'un processus de planification, de formation et d'exercices (Perry et Lindell, 2003). La planification consiste à documenter dans des plans écrits la réponse à apporter en cas d'urgence. Ces plans contiennent des mesures et des protocoles de réponses à une catastrophe et permettent de former les communautés citoyennes. Pour que ces plans contribuent à la résilience communautaire, leurs contenus doivent être mis à l'épreuve à travers



des entraînements et simulations répétitives et faire l'objet de révision et de modifications si nécessaires (Perry et Lindell, 2003). Parce que la planification ne favorise pas la création des liens entre différents acteurs, un aspect pourtant indispensable à une préparation communautaire efficace (Perry et Lindell, 2003).

Cependant, force est de constater que si la planification demeure l'instrument par excellence des acteurs institutionnels et politiques pour améliorer la résilience des communautés citoyennes, la préparation active à travers des activités de formations et d'exercices n'accompagne pas souvent le processus de planification (McConnell et Drennan, 2006). Les acteurs suggèrent que le coût très élevé de ces activités conduit les pouvoirs publics à se limiter à une planification symbolique basée essentiellement sur des informations à connaître et des mesures à prendre en cas d'urgence. Or l'amélioration de la résilience ne dépend seulement pas de la planification d'urgence (Boin et McConnell, 2007). Plusieurs spécialistes en gestion des catastrophes et crises s'accordent sur le principe selon lequel la préparation à la gestion des catastrophes ne peut être assimilée uniquement à la planification d'urgence qui inscrit les communautés dans une logique d'anticipation (Quarantelli et al., 2018). Améliorer la résilience des communautés face aux risques de catastrophes exige à la fois une planification de la gestion des catastrophes mais aussi une amélioration des capacités d'adaptation face à ces catastrophes (Wright, 2021). En sus de la logique de planification, comment cultiver cette capacité d'adaptation des communautés citoyennes nécessaire à la construction de leur résilience face aux risques de catastrophes ?

Si la littérature sur la gestion des catastrophes et des crises regorge d'importantes études ayant développées des stratégies d'amélioration de la résilience des citoyens, celles-ci se focalisent sur des dimensions sociétales et politiques (Boin et al., 2021). Les réflexions autour des enjeux gestionnaires s'attachant à la dimension technique de la construction de la résilience des communautés citoyennes n'ont pas été suffisamment abordées. C'est ce point que nous proposons d'approfondir dans cette communication.

1.2. CONSTRUIRE LA RESILIENCE COMMUNAUTAIRE : L'APPORT DU COURANT THEORIQUE DES HRO

Face aux grands défis comme le changement climatique, les risques de catastrophes, le mot d'ordre des instances internationales telles que l'ONU et l'OCDE est la résilience. La première



plaide pour une approche par la résilience en matière de meilleure gestion des risques des catastrophes (UNISDR, 2015a) et la seconde promeut la résilience comme moyen d'adaptation au changement climatique et de réduction des risques de catastrophes (OCDE, 2020). Pour ces instances, le concept de résilience est synonyme d'une capacité d'absorption des chocs et celle de rebondissement en cas de catastrophes (UNISDR, 2015). Est donc résiliente, une communauté qui, touchée par une catastrophe parvient à rebondir ou à se rétablir à la suite de cette catastrophe (Manyena, 2006).

A l'échelle de l'organisation¹, le concept de résilience désigne la capacité d'une organisation à absorber un choc environnemental et à rétablir l'ordre antérieur (Meyer, 1982). Il sera présenté comme une stratégie pour faire face au risque et appréhendé telle une capacité à faire face continuellement aux dangers imprévus qui surgissent et à apprendre à rebondir Wildavsky (1988). Définir la résilience reviendrait à expliquer comment les organisations réussissent à se remettre et à rebondir à la suite des événements catastrophiques (Sutcliffe et Vogus, 2003). Qu'ils s'agissent des instances internationales, des chercheurs spécialisés en gestion des catastrophes ou des théoriciens de l'organisation, la capacité à rebondir est présente dans les définitions données à la résilience. Cette capacité s'acquiert en développant les capacités d'adaptation de l'organisation (Hollnagel et al., 2006) de sorte à contenir les l'inattendu (Weick et Sutcliffe, 2007). Au niveau communautaire comme les collectivités locales, forme d'organisation particulière, ce sont également des capacités d'adaptation qui sont mises en avant comme caractéristiques d'un système résilient (Boin et al, 2010).

En se référant à la littérature en sciences de gestion, les travaux portant sur les organisations à haute fiabilité – courant théorique HRO² (Roberts, 1990) – fournissent des explications sur le développement de ces capacités. En s'intéressant à l'analyse du fonctionnement des systèmes à fort potentiel catastrophique, Weick (1993) met en avant 4 leviers à partir desquels les organisations peuvent développer leurs capacités d'adaptation. Il identifie dans la suite de ses travaux avec Sutcliffe (2007) deux principes directeurs fondamentaux qui sous-tendent tout système résilient. Nous résumons ces sources et ces principes dans le tableau ci-dessous.

¹ Nous concevons l'organisation ici dans sa forme la moins classique [c'est-à-dire bornée par canalisée dans un espace économique et social, bornée par une architecture physique, restreinte à une délimitation juridique et coordonné par une structure hiérarchique (Gilbert, 2017)] et l'appréhendons comme un collectif d'acteurs autour d'un problème local pouvant nuire à l'intérêt général

² High reliability organization.



Tableau 1 : Les leviers et principes fondamentaux de la construction de la résilience organisationnelle

Les leviers de la résilience organisationnelle d'après Weick (1993)	
L'improvisation	Capacité à promouvoir de nouvelles formes d'organisation pour répondre à l'imprévu, de trouver des solutions de contournement permettant de maintenir le fonctionnement du système
La mutation des rôles	Capacité à permuter si possible les rôles des différents acteurs en fonction des besoins en vue de maintenir la performance
La sagesse	Capacité à faire preuve d'une ouverture d'esprit, de communication, de partage de l'information en évitant un excès de confiance
L'interaction mutuelle	Capacité à encourager des rapports de confiance et une certaine bienveillance entre les membres du collectif
Principe directeur fondamental sous-jacente à la résilience organisationnelle selon Weick et Sutcliffe (2007)	
L'engagement dans la résilience	Capacité à maintenir un fonctionnement opérationnel du système malgré les chocs environnementaux et à privilégier un mode d'apprentissage basé sur l'acceptation de l'inconnu et l'adaptation à l'imprévu ; la formation et l'entraînement des acteurs sont importants
Déférence à l'expertise	Capacité à respecter et à valoriser l'expertise. Il est bien plus question d'expertise que d'autorité dans le processus de décision. Le but c'est de rendre moins rigide la prise de décision, en dehors des opérations routinières, en tenant moins compte du niveau hiérarchique des acteurs que de leurs connaissances des problèmes et de leurs expériences des situations.



Les leviers et les principes énoncés ci-dessus sont propres aux organisations que la littérature HRO qualifie déjà de résilientes. Qu'en est-il des organisations comme les communautés locales qui essayent de tendre vers la résilience ? En revenant aux origines du courant HRO qui considère la résilience comme un accomplissement en construction perpétuelle (Weick, 1987) ou comme une dynamique en utilisant l'expression *reliability-seeking organizations* (Rochlin, 1993), nous proposons d'explorer comment la résilience organisationnelle se construit. Nous nous inscrivons dans la même perspective d'idée que celle du courant de l'ingénierie de la résilience (Hollnagel et al., 2006) qui soutient qu'un système peut construire sa résilience en amont, pendant ou en aval des catastrophes de sorte à mieux faire face aux situations inattendues et imprévues (Hollnagel, 2010). Cette construction peut se faire en s'appuyant sur des instruments de gestion (Tillement et Journée, 2016). L'objectif de ce travail est d'analyser la construction de la résilience organisationnelle d'une communauté locale face à une catastrophe d'inondation en prenant appui sur l'instrumentation gestionnaire. Comment s'actionnent et s'opérationnalisent ces leviers et ces principes de la résilience à partir de l'instrument de gestion en usage ?

1.3. L'ORIGINALITE D'UNE APPROCHE PAR LES INSTRUMENTS DE GESTION POUR CONSTRUIRE LA RESILIENCE COMMUNAUTAIRE

Les instruments de gestion sont de potentiels vecteurs pour rentrer dans l'épaisseur d'un système social et analyser la performance qui constitue l'effet produit par ces instruments. La résilience constitue une des dimensions de la performance (Hollnagel et al., 2009). L'instrument de gestion est constitué d'un ensemble d'outils représentatifs de son substrat formel qui désigne « *l'ensemble des supports concrets dans lesquels s'incarne* » l'instrument « (*tableau, courbes, graphiques, référentiels, etc.*) » (Hatchuel et Weil, 1992, p. 122-126). Au substrat formel sont reliés deux autres éléments constitutifs d'un instrument de gestion. Il s'agit de la « *philosophie gestionnaire* » qui « *correspond aux comportements de travail que* » l'instrument « *est censé promouvoir, soit en les organisant (...), soit en incitant à leur adoption (...)* » et de la « *vision simplifiée des relations organisationnelles qui* » *définit la scène et les participants à la scène dont* » l'instrument « *vient régler le jeu* ». L'instrument de gestion comporte le plus souvent une dimension sociale et politique (Chiapello et Gilbert, 2020). Son introduction dans l'organisation suit le plus souvent des logiques de rationalisation et est au service de l'organisation des rapports sociaux spécifiques entre les pouvoirs publics et ses destinataires (Halpern et al., 2019). L'approche dite par les instruments soutient une philosophie de l'action



collective organisée qui revendique un couplage fort entre construction de l'instrumentation et transformation organisationnelle (Gilbert, 2017). En adoptant une telle approche nous nous focalisons sur les instruments de gestion en les considérant comme des supports tangibles de la construction de la résilience des communautés locales face aux catastrophes d'inondation.

Cependant, « *les instruments en eux-mêmes ont parfois des limites trop floues pour pouvoir les délimiter scientifiquement comme objets de recherche* » (Vitry et Chia, 2016, p.129). L'approche par les instruments nous permet de privilégier une entrée par la situation de gestion. Une situation de gestion est définie comme « *une réaction collective à un impératif* » (Girin, 1990, p.144) qui se déclenche lorsque « *des participants sont réunis et doivent accomplir, dans un temps déterminé, une action collective conduisant à un résultat soumis à un jugement externe* » (Girin, 2016, p. 166). D'ailleurs l'instrument de gestion constitue à la fois une dimension matérielle de la situation de gestion et une dimension institutionnelle du fait de sa philosophie gestionnaire (Raulet-Croset et Journé, 2004). L'appréhension de la préparation des communautés à la gestion des risques de catastrophes comme une situation de gestion offre l'avantage de cibler principalement les instruments autour desquels les communautés locales sont impliquées dans la construction de leur résilience. Cette situation peut se complexifier davantage dans la mesure où elle concerne des problèmes en lien avec l'action publique, à caractère social et de nature relationnelle, et qui se déroule dans un cadre inter organisationnel. La nature située – ici et maintenant – du risque de catastrophe (aléa auquel peut être exposé un territoire) qui est une problématique éminemment politique, nécessite l'intervention des acteurs publics. D'autant plus que la crise pouvant en découler est susceptible d'affecter les communautés de ce territoire en tant qu'espace ou milieu de vie. Ces constats nous interpellent sur la dimension territoriale de la préparation des communautés locales à la gestion des risques. Cette dernière s'apparente alors à « *une situation de gestion* » (Girin, 1990) « *territorialisée* » (Raulet-Croset, 2008) résolument multi-acteurs, multi-institutions et multi-niveaux. Penser ainsi cette préparation permet de comprendre, « *comment s'organise la maîtrise de phénomènes dont l'essence et les frontières sont mal définies (quelle est la nature du problème ? Quels sont les acteurs concernés ?), et qui doivent être gérés sous contraintes spécifiques de temps (urgence et réactivité) et de connaissance (rationalité limitée, découverte progressive du phénomène à l'occasion du processus d'enquête)* » (Journé et Raulet-Croset, 2008, p. 34). C'est précisément ce processus d'enquête, au cœur de la situation de gestion, qui nous intéresse dans ce contexte d'instrumentalisation de la préparation des communautés à la gestion des risques.



Il s'agit d'un « *processus social, non dans un sens holistique, comme expression chorale d'un sujet collectif, ni dans un sens individualiste, comme mise en relation de sujets indépendants les uns des autres, mais dans un sens dialogique, comme produits des échanges permanents entre les acteurs de la situation* » (Lorino, 2016, p. 294). Selon la perspective pragmatiste de la situation (Dewey, 1993), l'organisation se construit à travers le processus d'enquête du moment où une intrigue se noue à la faveur d'un événement. En d'autres termes, la logique de l'enquête suppose l'existence du « *caractère indéterminé* » d'une situation qui est « *porteuse d'instabilités pour le corpus de connaissances mobilisé et développé par l'acteur* » (Journé et Raulet-Croset, 2008). Une situation indéterminée est une situation insatisfaisante qui génère du doute et dès lors que le doute s'installe dans l'action des acteurs, la logique d'enquête a toute sa raison d'être. Son but c'est de permettre la prise en charge de la singularité caractérisant une situation qui « *se construit dans l'interaction et se noue entre différents acteurs* » afin de pouvoir trouver une solution du moins temporaire.

L'approche par l'instrumentation gestionnaire peut à priori sembler en contradiction avec l'entrée par la situation de gestion dans la mesure où l'instrument de gestion de surcroît celui d'action publique à priori est porteur d'une logique de standardisation alors que l'enquête pragmatique véhicule une logique de singularité. La mobilisation du concept d'enquête pragmatique permise par l'entrée par la situation de gestion, elle-même rendue possible grâce à l'approche par l'instrumentation gestionnaire permet de comprendre la manière dont un instrument d'action publique de gestion des risques imprégné de logique de normalisation des comportements des communautés locales peut servir de point d'appui à la construction de la résilience. Cette communication se propose d'instruire la question suivante : dans quelles mesures le processus d'enquête peut-il façonner les instruments de gestion des risques en situation de sorte à soutenir les capacités de résilience des communautés locales face aux risques de catastrophes ? Le projet de ce papier est alors d'étudier les instruments de gestion des risques dans l'usage et de comprendre comment le processus d'enquête contribue à la reconception de ces instruments qui participent in fine à la construction de la résilience.

2. ETUDE DE CAS ET METHODOLOGIE

2.1. PRESENTATION DU CAS

Avant de présenter notre cas qui est complexe dans la mesure où il regorge d'une multitude d'instruments de gestion enchevêtrés, avec des acronymes, nous synthétisons d'abord dans le tableau ci-dessous un lexique de ces acronymes. L'objectif étant de faciliter la lecture du cas.


Tableau 2 : Synthèse des acronymes

PC	Protection Civile
DPC	Direction de la Protection civile
ANPC	Agence Nationale de la Protection Civile
PMRRC	Plateforme Mondiale de Réduction des Risques de Catastrophes
PNRRC	Plateforme Nationale de Réduction des Risques de Catastrophes
PLRRC	Plateforme Locale de Réduction des Risques de Catastrophes
CDQ	Comités de Développement de Quartiers
ONU	Organisation des Nations Unies
PLC	Plan Local de Contingence
SLACR	Schéma Local d'Analyse et de Couverture des Risques
SAPC	Système d'Alerte Précoce Communautaire
DP	Diagnostics participatifs
PGCRI	Projet Gestion Communautaire du Risque Inondation

La collectivité territoriale qui fait l'objet de notre étude est une commune urbaine africaine, nommée ici pour des raisons de confidentialité « commune A ». C'est une ville urbaine du Togo qui figure parmi les pays d'Afrique de l'ouest relativement plus exposés aux risques de catastrophes naturels (DARA, 2013). Sur la côte du Golfe de Guinée, à 3 kilomètres de la mer, autour d'un système lagunaire d'une longueur de 8 kilomètres et d'une largeur variant de 600 à 1500 mètres, s'étend la ville A, occupée par l'étendue ouest du bassin côtier du lac Togo et celle du bas du bassin versant du fleuve Mono. Son positionnement géographique couplé avec les effets du réchauffement climatique et la proximité avec une zone industrielle la prédisposent aux phénomènes d'érosion côtière, à des risques d'activité industrielle et surtout à de fréquentes inondations (crues torrentielles, montée des eaux, ruissellement urbain, submersion marine). A ce titre, la commune A connaît plusieurs épisodes d'inondations : plus de 60 inondations ont été enregistrées entre 1925 et 1992 en zones urbaines et plus récemment, entre 2007 et 2019, l'état de catastrophe naturelle a été déclaré au moins à trois reprises pour des inondations dans la commune A et sur presque l'ensemble du territoire national³. Pour ses 837 437 habitants – répartis en 69 quartiers et divisés en 5 arrondissements – concentrés autour du système lagunaire, l'expérience des catastrophes d'inondation devient récurrente. Si l'investissement du pays dans la gestion des risques de catastrophes 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 Hyogo (CAH) en 2005. Elle consiste, sur le plan politique, en un portage de la compétence risques de catastrophes comme enjeu politique majeur depuis 2005, sur le plan

³ Données de l'Agence Nationale de Gestion de l'environnement.



organisationnel, en une réorganisation progressive de la PC aboutissant en 2017 à une refonte de la DPC qui devient l'ANPC et sur le plan technique, en une réalisation de même qu'une actualisation constante des instruments techniques de prévention des risques. L'ANPC 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 catastrophes d'inondation, l'une de ses priorités. A cet effet elle lance, avec l'appui des maires au niveau des communes des PLRRC dont l'objectif est d'informer, d'éduquer et de rendre autonome les communautés à la base dans la prévention, la gestion et la réduction des risques de catastrophes. Ces PLRRC trouvent leur origine dans un mouvement international de promotion d'une culture du risque à l'échelle locale entretenu par l'ONU. Un mouvement qui vient amplifier la logique d'intégration des citoyens dans la gestion des risques avec l'actuel cadre d'action Sendai 2015-2030. En adhérant à ces cadres d'action (Hyogo et Sendai), le Togo s'inspire de la PMRRC créée en 2006 par l'ONU pour mettre sur pied les PLRRC. La commune A est la première à expérimenter cette initiative de PLRRC à travers laquelle est mis en œuvre le Projet GCRI. Ce projet lancé en juillet 2016 vise à rendre les 67 quartiers de la commune A, en débutant par 4 quartiers pilotes, résilientes face aux risques d'inondation d'ici 2030. Son but est de prévenir et de gérer efficacement les risques de catastrophes à court et moyen termes, en mettant en place dans une première phase, un programme pour « *la préparation de la réponse aux risques de catastrophes avec les communautés à la base* » afin « *de réduire les pertes liées aux risques d'inondations* » et de contribuer ainsi à « *améliorer les conditions de vies des populations des 67 quartiers*. A long terme, dans une seconde phase, l'idée est d'accompagner les communautés locales à perpétuer et à adapter ce programme en fonction des risques émergents, afin de « *réduire leur vulnérabilité* » et qu'elles deviennent « *des acteurs de leur sécurité* »⁴. A cet effet elle va lancer un PGCRI qui va vite s'essouffler et nécessiter un renouvellement du mode d'intervention auprès des communautés à la base.

2.2.METHODOLOGIE

Comprendre comment un instrument d'action publique vecteur de logique de standardisation et au service de la planification de la préparation à la gestion des risques peut-il participer à la construction de la résilience organisationnelle synonyme d'une logique d'adaptation nous amène à inscrire cette recherche dans une « démarche qualitative » (Dumez, 2021), centrée sur

⁴ Document projet gestion communautaires des risques d'inondation, p.2 (annexe 10).



la méthode des cas. Partant du cas unique de la gestion des risques dans la commune A, le « cas encadré » (Yin, 2009) étudié porte sur la politique de préparation des communautés à la base dans la gestion des catastrophes d'inondation. Ce cas encadré est révélateur d'un phénomène complexe, celui d'une communauté pionnière dans l'expérimentation d'un instrument de gestion des risques à portée internationale adapté au niveau locale pour la première fois. Réalisé dans une approche longitudinale (Vandangeon-Derumez et Garreau, 2014) entre novembre 2017 et septembre 2020, l'étude cas s'inscrit dans le cadre d'une recherche-action (David, 2012) doctorale financé par l'Agence française pour la promotion de l'enseignement supérieur, l'accueil et la mobilité internationale. Il alterne trois principales phase. La première phase a consisté en une exploration de la politique publique de la protection civile et du rôle des acteurs concernés par la mise en œuvre de cette politique : 5 entretiens compréhensifs (Kaufmann, 2016) d'une durée moyenne de deux heures trente minutes de temps ont été conduites auprès des acteurs de l'ANPC et de la mairie de la commune A. Le choix de ce type d'entretien réside dans sa capacité à permettre une bonne familiarisation du chercheur avec son terrain de recherche et à mieux se représenter les contours du secteur d'activité. Il nous a permis de comprendre les évolutions institutionnelles dans l'organisation de la protection 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 communautés locales dans cette gestion.

La deuxième phase a porté sur des questions un peu plus précises relatives aux instruments de gestion des risques destinés aux communautés et à l'opérationnalisation de la construction de la résilience à partir de ces instruments : les connaissances/conceptions des acteurs sur les instruments (définition de l'instrument, sa forme, son but, sa légitimité...), leurs représentations sur les instruments de gestion des risques de même que leur rapport à l'organisation de la gestion des risques dans le temps et aux différents acteurs et sur les stratégies de reconception de ces instruments de sorte à soutenir les capacités d'adaptation des communautés. Lors de cette phase, 24 entretiens semi-directifs – 13 auprès de l'ANPC et de la mairie et 11 avec les responsables d'organisations communautaires (responsables de comités de développement de quartiers, d'associations citoyennes) des quatre quartiers pilotes (Est, Ouest, Nord, Sud). Ils ont duré en moyenne une heure et quart. Le choix de recourir à cette forme d'entretien offre l'avantage d'analyser plus finement le contexte et la logique d'argumentation des acteurs (Oiry, 2011).



Une troisième et dernière phase d'entretiens a suivi la deuxième : c'est l'étape d'approfondissement. Lors de cette dernière phase, les entretiens de la deuxième phase ont été repris avec les mêmes acteurs dans l'objectif de repérer des évolutions (ou non évolution) possibles dans le discours des acteurs à la suite de changements mineurs ou majeurs introduits dans le mode de préparation à la gestion des risques de catastrophes. La durée de ces entretiens varie entre 30 et 40 minutes. Afin « *d'aller au-delà des entretiens* » et « *de contextualiser les données* » que contiennent nos entretiens en les enrichissant (Journé, 2018, p. 149 à 151), des observations ont été réalisées. Nous avons pris part aux réunions des acteurs de la PLRRC et assisté en tant que témoins à trois ateliers de DP dans trois quartiers pilotes (Nord, Ouest et Est). Chacun de ces ateliers s'est déroulé sur 3 jours à hauteur de huit heures de temps en moyenne par jour. L'objectif était de saisir le travail réel en train de se faire pour aller au-delà de la simple diffusion de plans, d'instruments de gestion à l'endroit des communautés.

A la suite de ces trois 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 l'ANPC et la mairie sur la perception qu'ont les communautés locales des instruments 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 et comptes-rendus d'observation ont été complétés par les notes de restitution, des documents de travail interne (comptes rendus des réunions de la plateforme locale, bilan des activités de l'ANPC, plans d'action des quartiers) et externe (documents-outils de gestion des risques, document-projet gestion communautaire du risque d'inondation, archive des bulletins trimestriels de l'ANPC).

L'analyse des données collectées a suivi 3 étapes. Nous avons débuté par une mise en série des données afin de les rendre plus homogènes (Dumez, 2021). Une lecture approfondie a permis de structurer le processus de préparation communautaire en trois grandes séquences : la prise en charge de la gestion des catastrophes comme enjeu politique majeur (S1), l'information et la sensibilisation (S2) et le développement de la collaboration et du partenariat (S3). Cette séquençage repose sur des épisodes d'événements marquants repérés dans l'histoire de la vie de la commune. Cela a permis de réaliser une frise chronologique à partir de laquelle peuvent être repérés l'histoire de la commune en lien avec son investissement dans la gestion des risques de catastrophes, retracer le contexte de son engagement dans la préparation des communautés



à la base afin d'améliorer leur résilience face aux potentiels catastrophes ultérieures. Ensuite, nous avons travaillé à partir des thèmes prédéfinis reposant sur les grandes lignes de la grille de lecture théorique mobilisée (philosophie gestionnaire ; substrat formel ; vision simplifiée du rôle des acteurs ; lien entre outils ; cohérence du discours organisationnel ; rejet/utilisation des outils). Enfin, dans le but de limiter le « risque de circularité » (Dumez, 2021, p. 11 et 85) nous avons réinterrogé ces thèmes prédéfinis au regard de la spécificité du contexte du cas étudié en réalisant un codage descriptif selon Huberman et Miles (Allard-Poesi, 2003). Des thèmes que nous aurions peut-être pu écarter involontairement et qui pourraient servir à nuancer notre grille de lecture ont émergé au cours de cette démarche. Les thèmes théoriques précédentes ont été reprécisés en faisant l'objet d'une redéfinition. Par exemple la catégorie « instruments/outils de gestion » (définie précédemment en 3 sous-catégories - philosophie gestionnaire, substrat formel et vision simplifiée du rôle des acteurs) a été redéfinie en 5 - philosophie gestionnaire de départ affiché, philosophie gestionnaire à l'œuvre finalement, substrat formel, rôles affichés des acteurs, rôles effectifs des acteurs. C'est à partir de la confrontation des concepts théoriques aux matériaux collectés sur le terrain que des catégories conceptuelles comme « conduite de situation de gestion problématique » a été construite pour mettre en exergue des éléments relatifs au concept de situation de gestion territorialisée ou encore des catégories descriptifs comme « approche intégrée de la gestion des risques » renvoyant à la description du changement de modèle de préparation communautaire. Des liens ont été finalement repérés entre les catégories à l'issue d'une analyse de contenu thématique (Paillé et Mucchelli, 2016) qui a permis de regrouper et reclasser les sous-catégories.

3. RESULTATS

3.1.LA NORMALISATION DES COMPORTEMENTS ET LA RATIONALISATION DE L'ORGANISATION DE LA GESTION DES RISQUES : DEUX DIMENSIONS DOMINANTES DE LA LOGIQUE DE PLANIFICATION AU CŒUR DE LA DIFFUSION DE LA PLRRC

En tant qu'État signataire du cadre d'action Hyōgo, le Togo a mis en place depuis le 17 avril 2007 une PLRRC afin de pouvoir mettre en œuvre les recommandations que sont les cinq priorités de ce cadre. Rappelons que le non-respect de ces recommandations n'est accompagné d'aucunes sanctions, et qu'il s'agit de bonnes pratiques que les États signataires de ce cadre sont appelés à adopter. Ce cadre recommande la formation, l'éducation et la sensibilisation des collectivités locales (priorité n° 3) et encourage leur préparation en prévision des catastrophes (priorité n° 5) afin d'améliorer leur capacité d'adaptation. En outre, l'enquête réalisée au cours



de l'année 2011 – Questionnaire des indicateurs de base du bien-être (QUIBB) – par l'INSEED dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies de développement vient identifier les risques de catastrophes d'inondation comme accentuant la vulnérabilité des populations locales et rendant insignifiants les efforts de lutte contre la pauvreté. L'idée de préparer au Togo les populations locales à la gestion des risques s'inscrit ainsi dans ces deux priorités du CAH et dans une volonté politique nationale de faire de la gestion des catastrophes un axe de travail majeur au service du développement local. Elle n'est donc pas anodine et est avant tout portée et motivée par un élan international et national. Ce double élan guide la politique nationale de gestion des risques de catastrophes. Pour concrétiser cette idée, l'ANPC, principale structure de gestion des risques à l'échelle nationale, va, dans une démarche volontariste, décliner la PNRRC au niveau local (région, préfecture, commune). La PLRRC de la commune A est la première à être opérationnelle et constitue le principal instrument d'action de gestion des catastrophes à l'échelle locale.

La PLRRC est composée de membres provenant d'institutions différentes parmi lesquelles figurent L'ANPC qui assure son pilotage, la mairie, les représentants d'organisations communautaires de base comme les Comités de Développement de Quartiers (CDQ), de chefferies d'arrondissement, des associations citoyennes. Le substrat formel de la PLRRC repose sur un plan (PLC), un schéma (SLACR) et un document (SAPC). La philosophie gestionnaire que véhicule la PLRRC lors de son déploiement promeut le partage de savoirs entre acteurs institutionnels et professionnels de la gestion des risques (chargés de gestion des catastrophes de l'ANPC et professionnels du secours et d'assistance) et communautés à la base. Elle valorise une approche participative de la gestion des risques de catastrophes qui passe par la recherche de synergie entre les actions de l'État, des collectivités locales et les initiatives communautaires. En cohérence avec la philosophie du partage à la base du déploiement de la PLRRC, cette dernière tolère une vision plurielle de la conception des risques de catastrophes et est pensée dans sa version originelle comme un instrument d'animation d'un réseau d'acteurs hétérogènes aux compétences divergentes mais toutes nécessaires.

Cependant, un décalage va être vite repérer entre la mise en œuvre de la PLRRC et la version originelle. Le lancement du PGRC dont elle a la charge va s'organiser autour des réunions de travail technique axées sur l'élaboration et/ou l'actualisation et la diffusion du PLC, du SLACR et du SAPC en présence des représentants des CDQ d'une part et des séances d'information et d'éducation des communautés sur leurs rôle et responsabilités dans la gestion des risques



d'autre part. le PLC est un document qui propose une synthèse des connaissances sur les aléas récurrents dans la commune avant de faire des projections pour la gestion des situations de crises que pourraient causer les aléas les plus probables dans la période couverte par ce plan. Il met un accent particulier sur l'implication beaucoup plus forte des communautés à la base dans les différents processus de préparation et de gestion (prévention, organisation de la riposte et réhabilitation). L'objectif général de ce plan est d'apporter le secours aux sinistrés et l'assistance aux sujets affectés et vulnérables, de la manière la plus rapide et la plus efficace possible en évitant les pertes de temps, la duplication des interventions, les omissions, voire les injustices, conformément aux principes humanitaires universels. Quant au SLACR, il dresse un inventaire de l'ensemble des risques menaçant la sécurité des personnes et des biens et apporte des précisions sur la couverture dont peuvent bénéficier ces risques. S'il est avant tout un outil de planification de la réponse des services publics décentralisés de l'État, les populations locales aussi sont concernées dans la mesure où cet outil sollicite l'appui des communautés à la base pour assurer la couverture des risques courants. A travers le SLACR, la responsabilité des communautés à la base dans la réduction de ces risques courants est rappelée et les conditions d'appui de ces communautés aux services publics sont définies. Et enfin, le SAPC est composé de 4 éléments : 1) un livret succinct sur la connaissance des risques propres à la commune, 2) un service de surveillance et d'alerte assurée par des acteurs de l'ANPC, du service météorologique, de l'agence de l'environnement et des acteurs communautaires, 3) un collectif d'acteurs issus majoritairement de la mairie et des quartiers de la commune pour assurer la diffusion de message d'alerte clairs, et 4) un plan déclinant les capacités de réponses basées sur des connaissances techniques et des pratiques endogènes.

La mise en œuvre effective de la plateforme véhicule une représentation dominante des outils de gestion des risques tournée vers des connaissances à connaître.

« A minima il faut qu'ils connaissent ce qu'on fait, le cadre légal qui fonde tout ça, que c'est un sujet qui les concerne aussi, pourquoi leur contribution est importante, le réseau ne peut pas bien tourner si chacun ne sait pas ce que l'autre fait » (Un Chargé de gestion des catastrophes / ANPC)

Une fois assimilées, ces connaissances sont supposées orienter les comportements des communautés en situation de catastrophes. C'est pourquoi l'ANPC mise sur le caractère pédagogique des outils de préparation communautaire à la gestion des risques en leur prêtant la



capacité à informer, à éduquer, à véhiculer des connaissances jugées utiles pour agir en matière de construction de la culture du risque et de réduction des vulnérabilités. Une telle conception des outils est assumée par le DPCAH qui prête aux outils de gestion le rôle d'une photographie à travers lequel peut être visualisé le déroulement des événements et les actions à poser.

« c'est important les outils ça te donne une image de ce que tu as à faire, tu as une photo devant toi, je vais faire telles, telles choses, tout est vraiment... n'importe quoi peut arriver donc c'est mieux au moins si tu as avant une image sur ce que tu vas faire, c'est rassurant, c'est la même chose pour les communautés à la base aussi, quand il va y avoir inondation ou quand il y a inondation, tu as ta photo, ton outil, tu as l'image de ce que tu vas faire vite et après aussi c'est ça » (DPCAH).

En apportant les connaissances utiles aux communautés locales, la PLRRC participe à une utilisation efficiente des ressources mobilisées dans la gestion des catastrophes grâce en amont à la planification optimale des actions de chaque acteur qu'elle permet. Cette planification s'assimile en effet à la minimisation des coûts économiques et matériels qu'engendrent les catastrophes.

« Au niveau communautaire, l'ANPC veille à éviter aux acteurs des d'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 » (DPCAH)

La logique de normalisation des comportements développée à travers les outils de gestion est aussi au service d'une recherche d'efficacité dans la gestion globale des risques. La PLRRC réponds du moins implicitement à un enjeu d'efficacité. La DPOU l'admet.

« Un outil c'est un objet et ça peut être technique, un peu manuel ou très intellectuel, un document, des informations pour plus de réflexion, c'est que ça porte une intention, ça veut nous faciliter quelque chose qui peut être est compliquée à faire ou à réaliser sans outil, il y a toujours une idée derrière et ça permet d'atteindre un but. (...) il y a toujours la question de la valeur ajoutée, de l'efficacité derrière. » (DPOU)

Derrière le déploiement de ces outils se cache un projet d'encadrement de l'action communautés avant et pendant les situations de catastrophes à des fins de recherche d'efficacité des acteurs institutionnels. Une action jugée souvent déviante et entraînant des pertes de



ressources économiques, des gaspillages de matériels et des mobilisations supplémentaires de ressources humaines.

3.2. L'AMELIORATION DE LA RESILIENCE COMMUNAUTAIRE : D'UN SIMPLE PROBLEME A UNE SITUATION DE GESTION PROBLEMATIQUE

Le projet de normalisation et de rationalisation porté par l'ANPC et diffusé à partir de la PLRRC est synonyme d'une simplification de la question de la préparation communautaire à la gestion des risques. Traiter cette question revient à donner des outils d'information aux communautés locales. L'absence de résilience face aux risques d'inondation est considérée comme un problème de comportements déviants en situation de catastrophes. Une telle simplification du problème n'est pas acceptée par les communautés locales. Se propage un sentiment de manque de considération généralisé par les CDQ. Ces derniers sont convaincus que l'ANPC leur fait endosser la responsabilité les bilans post catastrophes souvent désastreux accumulés depuis quelques années.

« Nous, on est les coupables, on n'est pas des enfants, ça ne fait pas n'importe quoi, mais pour eux on n'a pas les bons comportements, mais ce qu'on a dit au séminaire de changement de comportement (...), on fait tout ça déjà, le gouvernement, l'agence, chacun n'a qu'à bien faire son boulot et les morts, les sans-abris, les maisons à terre ça va diminuer un peu » (Responsable commission environnement-CDQ quartier Nord)

Non seulement les communautés à la base ont l'impression qu'elles sont indexées comme étant par leurs comportements, un des facteurs qui inhibe la construction de la résilience du territoire mais également, elles estiment que leurs initiatives entreprises avant et pendant les situations de catastrophes ne sont pas prises en considérations. Selon les responsables communautaires, les chargés de gestion des catastrophes n'accordent pas assez d'importance aux initiatives communautaires

« Ils connaissent bien [quartier Est], on est un peuple de pêcheurs à la base, nos parents ont même dompté la lagune et vivaient bien en harmonie avec elle. Donc on ne peut pas dire qu'on n'adapte pas nos comportements, qu'on ne sait pas quoi et bien faire quand l'eau nous envahit (...) on n'est pas passif et on ne laisse pas l'eau surprendre (Président CDQ - quartier Ouest)

Au-delà de ces propos c'est une revendication de l'existence des capacités locales mises en œuvre avant et pendant les catastrophes qui est enclenchée. Les communautés verbalisent à chaque occasion qui leur est donnée sur ces capacités locales qui constituent les pratiques



endogènes et témoignent leur regret de ne pas être suffisamment entendus. Il peut s'agir de leurs astuces ancestrales communautaires par exemple.

« Quand les fourmis sont en queue et ils sont beaucoup, beaucoup à monter, ça ne trompe jamais, les anciens ont toujours utilisés ça, la hauteur indique le niveau de l'eau et trois jours avant on sait bien que ah, la pluie va être beaucoup et longue, on se prépare, ça indique bien, tout le monde le sait ; où ils [l'ANPC] étaient avant ? » (Président CDQ- quartier Ouest)

La montée de ces sentiments de manque de considération et de revendication se traduit par un retrait des communautés locales des réunions techniques de la PLRRC. Au bout de la 14^{ième} réunion (qui a eu lieu en novembre 2017) de la PLRRC, il n'existe que des professionnels de la gestion des risques autour de la table. Etant annoncée dès ses débuts comme un instrument de partage et d'échange de savoirs dans la recherche des solutions pour minimiser les impacts des risques de catastrophes sur les biens matériels, les populations et l'environnement, la plateforme suscitait l'espoir de valorisation des pratiques communautaires et d'asseoir leur légitimité à intervenir et à contribuer positivement à la prévention, la gestion et la réduction des risques de catastrophes. Pour les communautés à la base, la PLRRC représentait, avant sa mise en œuvre, un outil pour faire connaître et reconnaître les savoirs endogènes dont elles disposent au sein des quartiers et pour améliorer la perception que les acteurs institutionnels notamment l'ANPC.

« Avant ce n'est pas tout qui intéresse la plateforme locale, c'est un outil mais ça ne prend pas tout, surtout ce que nous on connaît bien ? » (Responsable CDQ- quartier Est)

A travers la PLRRC c'est le fait de donner une place aux initiatives locales au sein des moyens de prévention, de gestion et de réduction des risques de catastrophes qui est recherchée. Cependant pour les communautés locales cet instrument, dans sa première mise en œuvre, ne permet pas l'expression des capacités d'initiatives communautaires. Ce qui remet en cause leur légitimité.

« La plateforme ça ne nous valorise pas du tout, ce n'est pas pour nous (...) ou c'est pour dire on ne sait rien, alors qu'on n'a quelque chose de bien aussi, on retourne le dos » (Président CDQ – quartier Ouest)

Tout au long des réunions techniques en lien avec le PGCRI, la communication est dirigée dans un seul sens puisqu'elle émane quasiment de la part des chargés de gestion des catastrophes. Sous une forme monologique, elle est destinée à transmettre de l'information et est imprégnée



d'une logique purement fonctionnaliste. Ce sont l'expression et la reconnaissance des savoirs endogènes par le biais de la PLRRC qui contribueraient à affirmer leur identité et leur influence c'est-à-dire leur légitimité dans le cercle des acteurs habilités à intervenir dans la gestion des risques de catastrophes. Sans cela, les communautés à la base estiment que la PLRRC ne leur réserve aucune place comme acteurs, aucune légitimité pour être présents au sein du réseau d'acteurs hétérogènes promu par l'ANPC. La PLRRC est tout simplement perçue comme un instrument de délégitimation des pratiques endogènes et d'apprentissage des connaissances techniques. Les communautés locales estiment que la PLRRC comme étant plus réservée à l'ANPC et ses chargés de gestion des catastrophes. Elles rejettent la version de la PLRRC telle que mise en œuvre par l'ANPC. Le PGCRI s'essouffle et est à l'arrêt.

3.2.LA RECONCEPTION DE LA PLRRC A TRAVERS LE PROCESSUS DE L'ENQUETE COMME DYNAMIQUE DE CONSTRUCTION DE LA RESILIENCE

La question de la construction de la résilience des communautés à la base se révèle bien moins simple que la diffusion d'un instrument dans une logique de planification de la gestion des risques porté par des objectifs de normalisation des comportements et d'efficacité économique. Deux actions viendront donner un nouveau élan au PGCRI en essoufflement. La première est la lettre de revendication envoyée par le bureau syndical des CDQ, avec l'appui de la mairie de la commune A, à l'ANPC. Accusé par les CDQ de ne pas faire le nécessaire pour que plus de parole soit accordée aux organisations communautaires à la base, le syndicat des CDQ n'a pas hésité à envoyer une lettre au DPCAH de l'ANPC en mai 2017. Dans cette lettre, l'effectivité de la participation des communautés locales – dans le ressort de leur compétence – comme promis est réclamée. La seconde action est relative à la réflexion générale entamée par l'ANPC sur son mode d'intervention auprès des communautés locales. Cette réflexion aboutit à l'élaboration d'un premier bilan présenté lors d'une rencontre de l'ANPC avec d'autres acteurs de la société civile en janvier 2017, en présence des communautés locales. Si l'Agence affirme à cette occasion avoir progressé dans la déclinaison des documents stratégiques de gestion des catastrophes au niveau local, elle admet qu'elle a moins progressé sur la question de la synergie recherchée entre ses actions et les initiatives communautaires et a plutôt contribué à éloigner les communautés à la base de la problématique risque. Au-delà de cette tension au niveau des relations entre les chargés de gestion des risques et les communautés à la base, c'est surtout l'absence de ces dernières aux réunions qui préoccupe l'ANPC et l'emmène à engager des discussions avec le bureau syndical des CDQ. De ces discussions, les registres politique



(normalisation des comportements communautaires) et économique (efficience des coûts engagés dans la gestion des catastrophes) retenus précédemment dans la résolution de la question de la préparation des communautés à la gestion des risques se renouvellent. Si le registre économique est toujours maintenu, il est désormais mis en relation avec des questions de développement local. La minimisation des coûts au niveau de la gestion des catastrophes est présentée comme étant au service de l'autonomisation financière des catégories sociales les plus pauvres au sein des quartiers les plus vulnérables face aux catastrophes d'inondation. La direction des services techniques de la mairie est chargée de veiller au respect de cet engagement.

En ce qui concerne le registre politique, même si l'objectif de normalisation des comportements est conservé, l'ANPC se préoccupe autant de la légitimité des communautés à la base à participer à la gestion des risques dans le ressort de leur savoir-faire. La situation de gestion se complexifie. En termes de philosophie gestionnaire et de vision simplifiée du rôle des acteurs, les chargés de gestion des catastrophes s'engagent dans une nouvelle dynamique de redéploiement de la PLRRC. Il s'agit de tendre un peu plus vers la promesse de partage de savoirs qu'est supposée améliorer la PLRRC et l'animation d'un réseau d'acteurs hétérogènes comme conception idéalisée du rôle des acteurs. Le DPCAH s'exprimera en ces termes : *« on change de vision, il faut trouver des consommateurs locaux à la plateforme, c'est important parce que c'est pour eux »*. Le changement de vision s'explique par le changement de logique dans la préparation à la gestion des catastrophes : *« on n'est plus dans la logique de leur faire approprier seulement les terminologies propres au domaine de la gestion des risques, même s'il est important de comprendre certaines choses »* (DPCAH). Cette nouvelle dynamique n'est plus strictement orientée autour de la connaissance des documents officiels de gestion des risques de catastrophes et la participation à l'élaboration de ces documents à l'échelle communale. Un chef projet dynamisation de la PLRRC est engagé et son crédo auprès des chargés de gestion des catastrophes est le suivant : *« il n'est plus question d'amener les populations coûte que coûte dans notre monde mais de trouver une synergie, une passerelle entre leur monde et notre monde à nous »*. Le redéploiement de la PLRRC tient davantage compte des capacités d'action locales et privilégie l'aspect relationnel dans la collaboration en matière de préparation à la gestion des catastrophes : *c'est la démarche de participation qu'on emprunte maintenant pour la réalisation du projet et ça aide à négocier avec les quartiers, ça amène les communautés à réfléchir sur leurs pratiques endogènes (...) et voir eux-mêmes que finalement c'est insuffisant quelque part, c'est un peu aussi l'exercice de confrontation des points de vue »* (Chargé de gestion des risques 2).



Le format des rencontres avec les communautés locales change et celles-ci acceptent de prendre part : aux réunions techniques se substituent dorénavant des ateliers de Diagnostic Participatif (DP) avec un nouveau principe et une méthodologie particulière. Le nouveau principe consiste à partir de l'existant c'est-à-dire à donner la parole aux communautés locales pour exposer leurs modèles de préparation communautaire, à identifier ensuite avec elles les gaps de ces modèles et tenter de les combler en proposant des solutions basées sur les savoirs techniques de l'ANPC. Si la logique de communication descendante n'a pas complètement disparu, elle se combine néanmoins avec la logique ascendante. En termes de méthodologie, la supervision et le pilotage de la PLRRC demeure toujours aux mains de l'ANPC mais la mairie et les CDQ co-animent désormais les DP. La réalisation du DP suit deux grandes étapes. La première est la visite exploratoire d'une journée au sein des quartiers qui consiste à présenter à nouveau aux communautés le PGCRI, à faire un repérage des problèmes causés par les inondations dans leur quartier de leur point de vue, à réaliser un inventaire des initiatives communautaires mises en place pour faire face à ces problèmes et une liste des acteurs qui pilotent ces initiatives au sein des quartiers et à une exploration des infrastructures communautaires. La seconde étape qu'est l'atelier diagnostic dure deux journées et consiste à approfondir les différents points abordés pendant la visite exploratoire afin de définir ensemble une vision commune mais partagé du risque inondation de même que la préparation adéquate à mettre en œuvre pour réduire la vulnérabilité face aux catastrophes et les ressources adéquates pour faciliter cette préparation. Elle est basée sur la Méthode Accélérée de la Recherche Participative (MARP) qui comprend la production de la cartographie du territoire, les entretiens semi-structurés de groupe et l'analyse des forces et faiblesses des stratégies de préparation communautaire.

En façonnant dans l'usage la PLRRC, le processus d'enquête qui se déroule au cœur de la problématique de participation des communautés à la gestion des risques vient opérer une reconception de la PLRRC. Cette dernière dans sa nouvelle version permet d'actionner et d'opérationnaliser les leviers et les principes de la résilience.

L'improvisation : le processus de reconception de la PLRRC se fait à travers les ateliers de DP. L'expérimentation de ces DP se fait dans une démarche exploratoire et démontre de la capacité des acteurs de l'ANPC, de la mairie et des CDQ à rechercher une nouvelle forme d'organisation de la prise en charge de la problématique de préparation des citoyens à la gestion des risques. Les ateliers de DP peuvent être présentés comme une nouvelle démarche permettant de ne pas cantonner la préparation communautaire à la gestion des risques dans une démarche



traditionnelle qui repose uniquement sur la transmission d'informations utiles aux communautés locales via les documents et des plans. Ils permettent au collectif d'acteurs (ANPC, organisation communale, communautés à la base) de ne pas s'enfermer strictement dans une logique de normalisation des comportements pour entrer dans une nouvelle idéologie qui consiste à gérer les risques de catastrophes de manière intégrée c'est-à-dire axée sur les communautés à la base. Par l'intermédiaire de ces ateliers, une organisation de gestion des risque viable est maintenue à l'échelle communautaire.

La mutation des rôles : la prise en compte du caractère singulier de la question de la préparation communautaire à la gestion des risques à favoriser l'émergence d'une communauté d'enquête qui a fait évoluer la PLRRC en élargissant la philosophie gestionnaire dont elle est porteuse, en diversifiant les rôles dévolus à chaque acteur et en refaçonnant son substrat matériel. Le substrat matériel est basé non seulement sur des plans et documents mais aussi sur des espaces de discussion comme les ateliers de DP. La philosophie gestionnaire est orientée autour du partage d'expérience. Et les relations organisationnelles sont basées sur l'animation d'un réseau d'acteurs hétérogènes. La communauté d'enquête qui a opéré ces changements est constituée d'acteurs institutionnels et professionnels de la gestion des risques provenant de la mairie et de l'ANPC d'une part et d'acteurs locaux issus des communautés à la base. Si les acteurs n'ont tout de même pas échangé leurs rôles (experts contre profanes), ils ont néanmoins dépassé leurs frontières organisationnelles en considérant l'hétérogénéité de leurs savoirs (savoirs techniques et pratiques endogènes).

La sagesse et l'interaction mutuelle : à travers le processus de reconception dans l'usage de la PLRRC, une communication d'ordre dialogique émerge progressivement et se traduit par une ouverture d'échange avec les communautés à la base. La parole est donnée à ces communautés qui peuvent s'exprimer aussi sur leur mode d'organisation interne. Le nouvel angle sous lequel la PLRRC a été envisagée et le redéploiement qui s'en est suivi a entraîné des changements dans les relations entre acteurs. Si le PLC n'a pas fait l'objet d'une utilisation pointue de la part des communautés, il a fait l'objet d'une appropriation sociopolitique. Il est plus symboliquement perçu comme un outil d'affirmation de l'identité communautaire dans la gestion des risques, un moyen de prendre part à cette gestion et d'être des ressources pivots de l'État en matière de décentralisation comme l'atteste les propos des Présidents CDQ-Est et CDQ-Ouest : « (...) on est témoin, on collecte, on dit le niveau qu'il y a à la plateforme ou la mairie aussi, donc ça commence par nous et c'est dans le gros document [PLC], quelque part les CDQ aussi



sont présents, ils [l'ANPC, la mairie] passent par nous et tout part de nous les piliers de la décentralisation » (Président CDQ-Est). « (...) nous aussi on pèse dans la balance, on compte et on peut compter sur nous, c'est comme les doigts de la main, on a fait la formation pour le sauvetage, donc on sauve un peu, et les sapeurs-pompiers c'est après, dans le deuxième document on est au début de la chaîne politiquement » (Président CDQ-Est). Le rôle que le PLC assigne aux communautés dans la gestion des risques est interprété par les CDQ comme une occasion d'occuper une fonction en prenant part à la vie politique comme acteur et de jouer un rôle en étant une ressource sur lequel l'État peut s'appuyer pour aller vers les populations individuellement.

L'engagement dans la résilience : La discussion initiée avec les communautés par l'intermédiaire du DP semble porter ses fruits dans la mesure où les quartiers pilotes intègrent progressivement le SAPC dans leurs pratiques endogènes. Certaines communautés à la base s'en servent pour affiner leurs pratiques endogènes. *« C'est très pratique et simple, on vérifie, on voit le niveau, si c'est rouge, jaune ou vert, on fait des exercices ; la fois passée [les inondations de juin 2019] déjà avec les sacs de sables et les ponts flottants c'est moyen, c'est sur le rouge, on sait que c'est élevé, ça va déborder trop et que ça va aller dans le bassin ça va aussi être beaucoup, ça c'est grave, très grave danger, donc les portes à portes, on a commencé tôt, ce n'est plus à la dernière minute comme avant, on a dit à tout le monde d'écouter à la radio aussi » (Responsable de la commission environnement CDQ-Nord).* Les propos de ce responsable communautaire témoignent de l'usage des balises d'inondation installées sur les cours d'eau. Ils rejoignent celui du chef projet dynamisation des PLRRC qui constate une mobilisation croissante des communautés autour de la collecte d'information au niveau des SAPC et de la remontée de ces informations vers l'ANPC : *« depuis les DP, dans beaucoup de quartiers l'effort est constant là où nous sommes passés, les appels téléphoniques viennent toujours du niveau pour les balises, pour le rétablissement, je parle des dégâts après, l'évaluation, ces quartiers sont autonomes pour le constat et les informations, eux-mêmes ils remontent ça vers la plateforme et on remet nous à la direction, la chaîne ça fonctionne bien dans presque les quartiers là » (chef projet Dynamisation des plateformes locales / ANPC).* L'aspect formation, marque tangible d'un engagement dans la résilience s'opérationnalise au niveau communautaire dans la mesure où émerge progressivement une forme d'appropriation cognitive dans une logique d'apprentissage.

La déférence à l'expertise : en s'engageant dans les ateliers de DP qui encourage la pluralité des points de vue, l'ANPC tout comme les CDQ se reconnaissent mutuellement leur champ



d'expertise. Si les acteurs de l'ANPC disposent de plan, de schéma et/ou de document fiables sur les risques de catastrophes, les communautés locales, quant à elles, disposent de connaissances locales nécessaires, voire indispensables à la bonne gestion des catastrophes. Au regard de nos résultats empirique, une discussion plus approfondie sera menée dans la partie discussion sur ce principe de la résilience organisationnelle.

4. DISCUSSIONS

A partir de notre étude de cas, nous contribuons dans un premier temps à la littérature sur la résilience organisationnelle sur deux principaux points : les mécanismes d'activation de la résilience au niveau communautaire et la nature de l'expertise dans les organisations en quête de résilience.

Cette recherche s'est intéressée à l'étude d'un instrument de gestion des risques dans l'usage et à la manière dont le processus d'enquête contribue à la reconception de cet instrument pour participer à la construction de la résilience des communautés locales face aux risques de catastrophes d'inondation. L'analyse des résultats de l'étude empirique révèle que l'existence d'instrument de gestion, pour nécessaire qu'elle soit, ne suffit pas à construire la résilience des communautés locales face aux risques. En effet, les logiques de normalisation et de rationalisation au cœur de l'instrument de gestion participent à une préparation à la gestion des risques qui se limite strictement à l'anticipation des comportements déviants et qui est au service de la planification de la gestion des catastrophes. Il est question d'une conception et d'une diffusion des plans, des documents contenant des informations jugées utiles pour les communautés locales pensées comme ayant des comportements à risques en situation de catastrophes. L'entrée par la situation de gestion montre qu'une reconception dans l'usage de l'instrument à travers le processus d'enquête permet d'actionner et d'opérationnaliser les leviers et principes qui se retrouvent au fondement de la résilience organisationnelle. La logique de l'enquête introduite dans la prise en charge de la problématique de préparation à la gestion des risque à renouveler la conception des acteurs sur cette préparation. La solution de mise à disposition d'instrument à caractère prescriptif n'arrivant pas à boucler le problème de l'inadaptation des communautés locales face aux risques, la préparation communautaire présente alors un « trouble existentiel » (Dewey, 1980 dans Lorino, 2016, p. 292) pour l'acteur officiellement en charge de la gestion des risques en l'occurrence l'ANPC. Va se dérouler alors un processus d'enquête au cours duquel une communauté d'enquête n'appartenant pas au même



genre professionnel se constitue pour faire évoluer la dimension relationnelle de l'instrument de gestion des risques. La transformation que va subir l'instrument en usage au cours de ce processus contribue à l'émergence des capacités d'improvisation, de changement des rôles, de sagesse, d'interaction mutuelle, de formation et de valorisation de l'expertise nécessaires à la construction de la résilience organisationnelle au niveau communautaire ante catastrophe. Si les dispositifs, les espaces de discussion et les outils ont déjà été identifiés comme supports pour penser l'ingénierie de la résilience organisationnelle (Tillement et Journée, 2016), notre recherche précise le rôle que devraient jouer ces dispositifs/outils de gestion. Pour servir de support à la résilience, l'instrument de gestion étudié ne s'est pas limité à son rôle de conformation. Il a accompagné la préparation des communautés locales à la gestion des risques en étant au service de la construction de représentations communes mais partagées autour de cette préparation. La principale contribution de notre recherche est qu'elle suggère au niveau communautaire de considérer l'activité de préparation à la gestion des risques comme une situation de gestion problématique pour construire la résilience des communautés locales. Une telle conception permettrait de ne pas conférer à l'instrumentation gestionnaire un pouvoir total de médiation et de s'en servir comme support pour accompagner la construction de la résilience.

L'autre point de discussion sur lequel portent nos résultats empiriques est celui de la nature de l'expertise dans les organisations en quête de résilience. Dans la littérature HRO, les organisations résilientes étudiées sont pour la plupart des organisations qui utilisent de hautes technologies et qui sont exposées à des risques majeurs. L'expertise dans ces organisations est souvent liée aux savoir-faire techniques ou aux capacités d'encadrement à des niveaux hiérarchiques élevés ou encore à ces deux critères simultanément. Le cas que nous avons étudié, celui de l'organisation de la gestion des risques au niveau des collectivités territoriales, mobilise très peu de hautes technologies mais est confronté aux risques de catastrophes puisqu'il est avant tout question de territoires soumis aux aléas. Dans ce cas les communautés locales aussi peuvent être considérées comme des experts – au-delà de l'acceptation commune du terme expert – de leurs habitudes de vie sur le territoire et donc des problèmes concrets que génère une catastrophe sur leur territoire. Elles sont en effet dépositaires de savoirs telles que la connaissance du milieu, l'expérience du risque dans ce milieu, les astuces et pratiques locales. Ces savoirs ne sont pas souvent reconnus par les experts techniques ou les personnels d'encadrement. Notre recherche contribue à nuancer la nature de l'expertise qui peut aussi être liée aux savoirs endogènes. Elle contribue également à proposer les territoires confrontés aux



risques de catastrophes comme champ d'extension possible de la théorie HRO contrairement à la communauté de chercheurs en sciences de gestion qui traite en majorité des questions de résilience sous l'angle des conditions organisationnelles sous-jacentes au maintien de la fiabilité des systèmes à risques en se focalisant sur les organisations à haut risques.

CONCLUSION

Alors que les questions d'implication, de participation et ou de préparation des citoyens à la gestion des risques de catastrophes restent d'actualité devant la persistance de l'environnement de plus en plus incertain dans lequel évolue la société, rares sont les études qui abordent ces questions dans une dimension technique en s'intéressant aux enjeux organisationnels. Elles ont été davantage traitées sous l'angle des approches sociopolitiques en mettant l'accent sur des projets de domination, d'accentuation des inégalités permises par les instruments de gestion des risques. L'étude de cas menée ici a pris le contre-pied des études antérieures en s'interrogeant sur la prétention des instruments de gestion à être vecteurs d'une préparation performante des communautés locales face aux risques de catastrophes d'inondation. La performance est entendue au sens de la résilience organisationnelle face à ces risques au niveau communautaire. À partir d'une approche par les instruments de gestion et d'une entrée par la situation de gestion, notre contribution a été d'analyser qualitativement la construction de la résilience ante catastrophes au niveau communautaire en se focalisant sur l'analyse du rôle joué par l'instrument de gestion. Notre recherche a mis en évidence comment la requalification de la question de la préparation des citoyens à la gestion des risques en termes de situation de gestion problématique a permis une reconception dans l'usage des instruments de gestion et a favorisé l'activation et l'opérationnalisation des leviers et des principes de la résilience organisationnelle au niveau communautaire. D'un simple instrument prescriptif et normatif, la PLRRC a évolué pour endosser aussi le rôle d'un instrument d'animation au service d'une situation de gestion plus complexe de sorte à outrepasser la préparation des communautés dans une logique d'anticipation pour tendre aussi vers une logique d'anticipation. D'un point de vue théorique, notre recherche s'inscrit dans le prolongement des recherches sur l'ingénierie de la résilience (Hollnagel et al., 2006). Les travaux suivant ces recherches se limitent souvent à identifier les instruments et les espaces de discussion comme des pivots de développement des capacités de résilience (Berger-Sabbatel et Journé, 2018 ; Tillement et Journé, 2016). Notre travail va plus loin en montrant le rôle joué par ces instruments en étant support matériel plus ou moins prescriptif et normatif d'une situation de gestion problématique. Il conviendrait de mener



d'autres études de cas pour identifier d'autres leviers à actionner pour soutenir la résilience. D'un point de vue empirique, notre recherche peut prétendre apporter aux instances de régulation de risques au niveau local un éclairage sur la démarche de mobilisation des populations locales sur la problématique de préparation à la gestion des risques, les leviers d'action sur lesquels elles peuvent s'appuyer et les écueils à éviter pour améliorer la résilience face aux catastrophes. La description de la prise en charge de la préparation communautaire à la gestion des risques, telle une situation de gestion problématique, proposée dans cette étude de cas peut servir de clé de compréhension aux acteurs institutionnels sur les phénomènes qu'ils expérimentent dans ce cadre.

REFERENCES

- Allard-Poesi, F. (2003). *Coder les données*, in Y. Giordano (coord.), *Conduire un projet de recherche*, Ed. EMS Management et Société, coll. Les essentiels de la gestion, Colombelles, p.245-290.
- 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., & Journée, 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* (pp. 31-44). Springer, Cham.
- Boin, A., McConnell, A., & Hart, P. (2021). *Governing the Pandemic : The Politics of Navigating a Mega-Crisis*. Springer Nature. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-72680-5>
- Boin, A., & Lodge, M. (2016). Concevoir des institutions résilientes pour la gestion des crises transfrontalières: un temps pour l'administration publique. *Administration publique*, 94(2), 289-298.
- Boin, A., Comfort, L. K., & Demchak, C. C. (2010). The rise of resilience. In L. K. Comfort, A. Boin & C. C. Demchak (Eds.), *Designing resilience : Preparing for extreme events*, (pp.1-12). Pittsburgh, PA : University of Pittsburgh Press.
- 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), 50-5.
- Borraz, O. (2008). Les politiques du risque. Paris : Les Presses de Sciences-Po.
- Borraz, O., Gilbert, C., Joly, P-B. (2007). Risk Studies: The French Contribution, *Journal of Risk Research*, 10(7), 899-904.



- Burby, R. J. (2003). Making plans that matter: Citizen involvement and government action. *Journal of the American Planning Association*, 69(1), 33-49.
- Chiapello, È., & Gilbert, P. (2020). *Sociologie des outils de gestion*. La Découverte.
- Chilvers, J., & Kearnes, M. (2020). Remaking participation in science and democracy. *Science, Technology, & Human Values*, 45(3), 347-380.
- CRED/UNISDR. (2018). Economic Losses Poverty and Disasters 1998-2017. CRED : Brussels. Disponible sur www.emdat.be.
- Czarniawska, B. (2005). De la polyphonie dans l'analyse des organisations. *Revue française de gestion*, 31(159), 359-371.
- 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* (pp.111-142). Paris : Presses des Mines.
- DARA. (2013). Risk Reduction Index (RRI) in West Africa Analysis of the conditions and capacities for Disaster Risk Reduction in Cape Verde, Gambia, Ghana, Guinea, Niger, and Senegal. DARA, Madrid, Spain.
- Dedieu, F. (2013). *Une catastrophe ordinaire : la tempête du 27 décembre 1999*. Paris : École des hautes études en sciences sociales.
- Dewey, J. (1993). *Logique : la théorie de l'enquête*. Paris : PUF.
- Douglas, M., & Wildavsky, A. (1982). How can we know the risks we face ? Why risk selection is a social process. *Risk Analysis*, 2(2), 49-58.
- Dumez, H. (2021). *Méthodologie de la recherche qualitative : Toutes les questions clés de la démarche*. Paris : Vuibert.
- Ewald, F. (1986). *L'État Providence*. Paris : Grasset.
- GIEC. (2022). *Climate Change 2022 : Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Cambridge University Press.
- Gilbert, C. (2002b). *Risques collectifs et situations de crise. Apport de la recherche en sciences humaines et sociales*. Paris : L'Harmattan.
- Gilbert, C. (2003). La fabrique des risques. *Cahiers internationaux de sociologie*, 1(114), 55-72.
- Gilbert, P. (2017). Point de vue : fragments pour servir une histoire de la technologie de gestion. *Gestion 2000*, 34(5), 63-82.



- Girin, J., (2016). *Langage, organisations, situations et agencements*. Quebec : Les Presses de l'Université Laval.
- Girin, J. (1990). L'analyse empirique des situations de gestion : éléments de théorie et de méthode. In Martinet A.-C. (dir.), *Epistémologie et Sciences de Gestion* (pp. 141-182). Paris : Economica.
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2019). Instrument. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (coord), *Dictionnaire des politiques publiques*, (pp.321 – 330). Paris : Presses de Sciences Po.
- Hatchuel, A., et Weil, B. (1992). *L'expert et le système*. Paris : Economica.
- Hollnagel, E. (2010). How Resilient Is Your Organisation ? An Introduction to the Resilience Analysis Grid (RAG). *Sustainable Transformation : Building a Resilient Organization*.
- Hollnagel, E., Journé, B., & Laroche, H. (2009). La fiabilité et la résilience comme dimensions de la performance organisationnelle. *M@n@gement*, 12(4), 224-229.
- Hollnagel, E., Woods, D. D., & Leveson, N. (Eds.). (2006). *Ingénierie de la résilience : concepts et préceptes*. Ashgate Publishing, Ltd..
- Journé, B. (2018). Collecter les données par l'observation. In M.-L. Gavard-Perret, D. Gotteland, C. Haon, & A. Jolibert (Eds.), *Méthodologie de la recherche : Réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion* (p. 139-175). Paris : Pearson Education.
- Journé, B., & Raulet-Croset, N. (2008). Le concept de "situation" : pour une analyse de l'activité managériale dans un contexte d'ambiguïté et d'incertitude. *M@n@gement*, 11(1), 27-55.
- Kaufmann, J.-C. (2016). *L'entretien compréhensif* (4^{ème} édition). Armand Colin.
- 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 donnes, nouvelles pistes. *Préventique Sécurité*, (115), 25-31.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2005). *Gouverner par les instruments, Gouvernances*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Lorino, P. (2016). L'apport de la pensée pragmatique à l'approche processuelle. In F. X. De Vaujany, A. Hussenot, & J. F. Chanlat (dir), *Théories des organisations : nouveaux tournants* (pp. 279-298). Paris : Economica.
- Manyena, S. B. (2006). The concept of resilience revisited. *Disasters*, 30(4), 434-450.
- McConnell, A., & Drennan, L. (2006). Mission impossible ? Planning and preparing for crisis 1. *Journal of Contingencies and Crisis management*, 14(2), 59-70.



- Meyer, A. D. (1982). Adapting to environmental jolts. *Administrative Science Quarterly*, 27(4), 515–537.
- Normandin, J. M., & Therrien, M. C. (2016). Resilience factors reconciled with complexity : The dynamics of order and disorder. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24(2), 107-118.
- OCDE (2020), *Common Ground Between the Paris Agreement and the Sendai Framework : Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction*, Éditions OCDE, Paris.
- 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.
- Paillé, P., & Mucchielli, A. (2016). *L'analyse qualitative en sciences sociales et humaines*. (4e éd). Paris : Armand Colin.
- 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>
- Quarantelli, E. L., Boin, A., & Lagadec, P. (2018). Studying future disasters and crises : A heuristic approach. In H. Rodríguez, W. Donner, J.E. Trainor (Eds.). *Handbook of disaster research* (pp. 61-83). Springer, Cham.
- Quarantelli, E. L. (1982). Principles of plannings for industrial and business disaster. University of Delaware, Disaster Research center, Preliminary paper (81).
- Raulet-Croset, N. (2008). La dimension territoriale des situations de gestion. *Revue française de gestion*, 184(4), 137-150.
- 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.
- Rochlin, G. I. (1993). Defining “high reliability” organizations in practice : A taxonomic prologue. In K. H. Roberts (Ed.), *New challenges to understanding organizations* (pp. 11-32). New York : Macmillan.
- 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.



- Sutcliffe, K. M., & Vogus, T. J. (2003). Organizing for resilience. In K. S. Cameron, J. E. Dutton & R. E. Quinn (Eds.), *Positive organizational scholarship : Foundations of a new discipline* (pp 94 -110). San Francisco, CA : Berrett-Koehler.
- Tillement, S., & Journé, B. (2016). La résilience à l'épreuve des frontières. *Le Libellio d'AEGIS*, 12 (3), 7-13.
- 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.
- UNISDR. (2015). Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030. Geneva : United Nations Office for Disaster Risk Reduction. http://www.wcdrr.org/uploads/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030.pdf.
- Vandangeon-Derumez, I. & Garreau, L. (2014). Analyses longitudinales. In R-A Thiétart, *Méthodes de recherche en management* (pp. 388-417). Paris : Dunod
- Vitry, C., & Chia, E. (2016). Contextualisation d'un instrument et apprentissages pour l'action collective. *Management & Avenir*, 83(1), 121-141.
- Weick, K. E. (1987). Organizational culture as a source of high reliability. *California Management Review*, 29(2), 112-127.
- Weick, K. E. (1993). The collapse of sensemaking in organizations : The Mann Gulch disaster, *Administrative Science Quarterly*, 38, 628–652.
- Weick K., Sutcliffe K. (2007). *Managing the Unexpected, Resilient Performance in an Age of Uncertainty*. University of Michigan Business School, Management Series, Jossey-Bass, San Francisco.
- Wildavsky, A. (1988). *Searching for Safety*. The Social Philosophy and Policy Center, 10, Transaction Books. New Brunswick.
- Williams, T. A., Gruber, D. A., Sutcliffe, K. M., Shepherd, D. A., & Zhao, E. Y. (2017). Organizational response to adversity : Fusing crisis management and resilience research streams. *Academy of Management Annals*, 11(2), 733-769.
- Wright, K. (2021). *Community Resilience : A Critical Approach*. Routledge.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research : Design and methods* (4th ed). Sage Publications.